

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 5

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

(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 7 aprile 2022

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)**

SEZIONE III – Programma nazionale di riforma

INDICE

SEZIONE I. Programma di stabilità dell'Italia.	<i>Pag.</i>	III
SEZIONE II. Analisi e tendenze della finanza pubblica.	»	147
Nota metodologica sui criteri di formulazione delle pre- visioni tendenziali.	»	311
SEZIONE III. Programma nazionale di riforma.	»	371

Sezione I

Programma di stabilità dell'Italia

PREMESSA

Nel 2021 l'economia italiana ha messo a segno un buon recupero, con una crescita del PIL pari al 6,6 per cento in termini reali e una discesa del deficit e del debito della Pubblica amministrazione (PA) in rapporto al PIL più accentuata del previsto, rispettivamente al 7,2 per cento e al 150,8 per cento del PIL (dal 9,6 per cento di deficit e 155,3 per cento di debito del 2020).

La crescita del PIL registrata in corso d'anno dall'Italia (quarto trimestre 2021 su quarto trimestre 2020) è risultata la più elevata tra quella delle grandi economie europee, grazie anche alle politiche adottate dal Governo per sostenere famiglie e imprese e al successo della campagna di vaccinazione anti-Covid.

Negli ultimi mesi dell'anno, il quadro economico si è deteriorato, non solo per l'impennata dei contagi da Covid-19 causata dalla diffusione della variante Omicron, ma anche per l'eccezionale aumento del prezzo del gas naturale, che ha trainato al rialzo le tariffe elettriche e i corsi dei diritti di emissione (ETS). La conseguente crescita del tasso di inflazione, comune a tutte le economie avanzate, seppure con diversa intensità, ha portato le principali banche centrali a rivedere l'orientamento della politica monetaria in direzione restrittiva o, nel caso della Banca Centrale Europea, a segnalare l'approssimarsi di tale inversione di tendenza. Conseguentemente, i tassi di interesse sono saliti e il differenziale del rendimento sui titoli di Stato italiani nei confronti di quello sul Bund tedesco si è allargato. Le prospettive di crescita, sebbene riviste lievemente al ribasso, prima dello scoppio della guerra restavano comunque ampiamente favorevoli.

A febbraio, facendo seguito a una escalation militare, la Russia ha avviato la sua invasione dell'Ucraina, alla quale l'Unione Europea (UE), il G7 e numerosi altri Paesi hanno risposto con una serie di sanzioni economiche. Agli eventi bellici è conseguita un'ulteriore impennata dei prezzi dell'energia, degli alimentari, dei metalli e di altre materie prime e si è accentuata la flessione della fiducia di imprese e famiglie. In Italia, a marzo l'inflazione al consumo è salita al 6,7 per cento e anche l'inflazione di fondo (al netto dei prodotti energetici e alimentari freschi), seppure assai più moderata, ha raggiunto il 2 per cento.

A fronte di questi sviluppi, le prospettive di crescita dell'economia appaiono oggi più deboli e assai più incerte che a inizio anno. Nell'aggiornamento della previsione ufficiale del presente documento, il peggioramento del quadro economico è determinato dall'andamento delle variabili esogene - dai prezzi dell'energia ai tassi d'interesse, dal tasso di cambio ponderato dell'euro alla minor crescita prevista dei mercati di esportazione dell'Italia. Tali variabili sono oggi tutte meno favorevoli di quanto fossero in settembre, in occasione della pubblicazione della precedente previsione ufficiale nella Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF).

Anche in conseguenza di un livello di partenza del PIL trimestrale più elevato a fine 2021 rispetto a quanto precedentemente stimato, nonché dell'impatto

economico del conflitto e delle sanzioni imposte nei confronti della Russia, la previsione tendenziale di crescita del PIL per quest'anno scende dal 4,7 per cento dello scenario programmatico della NADEF al 2,9 per cento; quella per il 2023 dal 2,8 per cento al 2,3 per cento, mentre per il 2024 si ha solo una lieve riduzione, dall'1,9 per cento all'1,8 per cento. La previsione per il 2025 viene posta all'1,5 per cento, seguendo l'approccio secondo cui il tasso di crescita su un orizzonte a tre anni converge verso il tasso di crescita 'potenziale' dell'economia italiana, attualmente stimato pari all'1,4 per cento. Tale stima presuppone l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Alla luce delle tante incognite dell'attuale situazione, la previsione tendenziale è caratterizzata da notevoli rischi al ribasso. Tra questi spicca la possibile interruzione degli afflussi di gas naturale dalla Russia, che nel 2021 hanno rappresentato il 40 per cento delle nostre importazioni. Sebbene questo rischio sia già parzialmente incorporato negli attuali prezzi del gas e del petrolio, è plausibile ipotizzare che un completo blocco del gas russo causerebbe ulteriori aumenti dei prezzi, che influirebbero negativamente sul PIL e spingerebbero ulteriormente al rialzo l'inflazione. In tale scenario, la crescita media annua del 2022 potrebbe scendere sotto il 2,3 per cento ereditato dal 2021.

Il Governo già dallo scorso anno ha risposto al repentino aumento dei prezzi dei prodotti energetici con misure di contenimento dei costi per gli utenti di gas ed energia elettrica. Gli interventi - attuati in misura rilevante dal terzo trimestre del 2021 - sono stati pari, in termini di indebitamento della PA, a 5,3 miliardi nel 2021 e a 14,7 miliardi per il primo semestre di quest'anno, quando si sono aggiunte misure in favore anche delle grandi imprese, incluse le 'energivore', per il contenimento del costo dei carburanti e a beneficio del settore dell'autotrasporto. Si può, inoltre, stimare che per effetto di tali misure l'aumento della bolletta energetica pagata da imprese e famiglie nel primo semestre si riduca di almeno un quarto rispetto a uno scenario senza gli interventi del Governo.

A queste misure si aggiungono ulteriori interventi adottati nei primi mesi dell'anno in favore di specifiche categorie (contributi a fondo perduto e sostegno della liquidità delle imprese), quelli per coprire parte dei costi di Regioni ed enti locali e quelli per il settore della sanità (nel complesso, per ulteriori 4,1 miliardi nel 2022).

Il Governo sta anche operando per una risposta più ampia e strutturale alla crisi energetica, sia con azioni a livello nazionale che con l'attiva partecipazione alla formulazione delle politiche europee. Sul fronte nazionale, di concerto con le imprese del settore, è in corso uno sforzo di ampliamento e diversificazione degli approvvigionamenti di gas tramite un maggior ricorso alle forniture attraverso i gasdotti meridionali, nonché di aumento delle importazioni di GPL e della capacità di rigassificazione. Sarà inoltre promosso un incremento della produzione nazionale di gas naturale e di biometano.

All'impegno del Governo e delle società del settore per diversificare le fonti di approvvigionamento di gas si accompagnano sforzi crescenti per ridurre rapidamente la dipendenza dalle fonti fossili di energia attraverso l'impulso all'installazione di capacità produttiva di elettricità da fonti rinnovabili. Questa linea è coerente con la recente comunicazione *REPowerEU* della Commissione europea,

PREMESSA

la quale pone l'enfasi sullo sviluppo della produzione di biocombustibili e su una politica concertata a livello europeo per l'acquisizione di gas e l'imposizione di livelli minimi di stoccaggio, oltre ad invitare gli Stati membri a contenere i consumi di energia tramite il potenziamento dell'efficienza energetica degli edifici e misure di risparmio, per esempio sulla temperatura degli ambienti interni.

La Commissione propone anche, in linea con la posizione espressa dall'Italia, di rivisitare in chiave migliorativa i meccanismi di funzionamento del mercato del gas e di quello elettrico, senza pregiudicare i principi di trasparenza e concorrenzialità su cui essi poggiano.

L'obiettivo principale nella risposta all'attuale crisi energetica è di accelerare la transizione ecologica assicurando al contempo le forniture di gas, che costituiscono il ponte verso un'economia decarbonizzata e sostenibile, e migliorando i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei mercati dell'energia.

Più in generale, è necessario che la difficile fase che stiamo attraversando non distolga l'attenzione, ma anzi rafforzi l'impegno di tutte le amministrazioni e di tutti i livelli di governo ad attuare efficacemente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di cui la transizione ecologica è il capitolo più corposo in termini di investimenti programmati. Il completamento a fine 2021 della prima tappa del PNRR, con l'erogazione dei relativi fondi da parte della Commissione, rappresenta un primo importante risultato.

L'ultimo anno è stato anche caratterizzato da strozzature nei trasporti internazionali e nella logistica, nonché dalla carenza di prodotti d'importanza cruciale nelle moderne filiere industriali quali i semiconduttori. Ne ha particolarmente risentito l'industria dell'auto, che soffre non solo di un'insufficiente disponibilità di componenti elettroniche e dell'incertezza percepita dai consumatori circa la tempistica di dismissione delle auto tradizionali, ma anche delle difficoltà di riconversione della filiera dell'auto convenzionale.

Per quanto riguarda la politica industriale, sono stati destinati nuovi fondi al sostegno dell'industria dell'auto (sia dal lato delle vendite di veicoli non inquinanti che da quello del supporto all'innovazione e alla riconversione della filiera produttiva) e di sostegno agli investimenti dell'industria dei semiconduttori.

Ulteriori provvedimenti saranno emanati in aprile. Ma prima di descrivere quali saranno i prossimi passi, è opportuno considerare quali siano le basi di partenza in termini di finanza pubblica.

Come detto, il 2021 ha registrato un deficit della PA nettamente inferiore alle attese. I dati relativi al fabbisogno di cassa del settore statale indicano che nel primo trimestre dell'anno in corso l'andamento della finanza pubblica è rimasto favorevole. Le nuove proiezioni mostrano disavanzi della PA inferiori a quanto previsto per il 2022-2024 nello scenario programmatico della NADEF, soprattutto per quanto riguarda il 2022. Ciò riflette una dinamica delle entrate tributarie e contributive sostenuta e superiore alle previsioni e una dinamica della spesa sotto controllo. I recenti provvedimenti di calmierazione del costo dell'energia sono stati compensati in modo tale da non influire sull'indebitamento netto.

A fronte di una previsione di deficit tendenziale della PA del 5,1 per cento del PIL quest'anno e in discesa fino al 2,7 per cento del PIL nel 2025, il Governo ha

deciso di confermare gli obiettivi di deficit nominale della NADEF, con un sentiero che partendo dal 5,6 per cento del PIL quest'anno scende fino al 2,8 per cento nel 2025, creando uno spazio per nuove misure espansive pari a 0,5 punti percentuali di PIL quest'anno, 0,2 nel 2023 e 0,1 nel 2024 e 2025.

Utilizzando tali margini finanziari, il Governo predisporrà un nuovo decreto-legge per ripristinare alcuni fondi che erano stati utilizzati a copertura del recente decreto-legge n.17, integrare le risorse destinate a compensare l'aumento del costo delle opere pubbliche a fronte della dinamica del prezzo dell'energia e delle materie prime, intervenire ancora per contenere il costo dei carburanti e dell'energia. Si appronteranno inoltre strumenti per sostenere le imprese più danneggiate dalle sanzioni nei confronti della Russia e a tale scopo si rifinanzierà anche il fondo di garanzia per le PMI. Infine, ulteriori risorse saranno messe a disposizione per fornire assistenza ai profughi ucraini.

Tenuto conto di queste misure, lo scenario programmatico si caratterizza per una crescita del PIL lievemente più elevata del tendenziale, soprattutto nel 2022 e nel 2023, quando il PIL è previsto crescere, rispettivamente, del 3,1 per cento e del 2,4 per cento, con riflessi positivi sulla crescita dell'occupazione.

Come detto, lo scenario programmatico per l'indebitamento netto è invariato rispetto alla NADEF per quanto riguarda gli anni 2022-2024 e fissa un deficit inferiore al 3 per cento per il 2025. Il sentiero del saldo strutturale è solo lievemente superiore a quello della NADEF a causa di una diversa quantificazione delle misure di carattere temporaneo (one-off) e prevede comunque miglioramenti di tale saldo in ciascuno dei prossimi tre anni, oltre che, più limitatamente, quest'anno. Il rapporto debito/PIL scenderà dal 150,8 per cento del 2021 fino al 141,4 per cento nel 2025.

La decisione di confermare gli obiettivi programmatici di disavanzo fissati in un quadro congiunturale più favorevole testimonia l'attenzione dell'esecutivo verso la sostenibilità della finanza pubblica. Anche in questo momento difficile, in cui la finanza pubblica è chiamata a rispondere a molteplici esigenze di natura sia congiunturale sia strutturale, si conferma la sostenibilità dei conti pubblici. Le proiezioni di più lungo termine mostrano, infatti, che il progressivo miglioramento del saldo di bilancio negli anni successivi al 2025 e la piena attuazione del programma di riforma delineato nel PNRR consentiranno di portare il rapporto debito/PIL al disotto del livello precedente alla crisi pandemica (134,1 per cento) entro la fine del decennio.

Al contempo, per il Governo resta imprescindibile continuare ad operare per promuovere una crescita economica più elevata e sostenibile. Già lo scorso anno, con ripetuti interventi il Governo ha posto le basi per un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia. Per gli investimenti pubblici sono stati stanziati fondi per oltre 320 miliardi, affiancando alle risorse previste con il PNRR quelle del Fondo complementare e quelle reperite con la Legge di bilancio per 2022. Sono stati estesi nel tempo, per dare maggiore certezza della programmazione temporale, gli incentivi agli investimenti privati e, in particolare, gli incentivi alla ricerca. Sono stati inoltre creati nuovi strumenti di sostegno alla ricerca di base e applicata.

PREMESSA

La riforma dell'Irpef e il taglio dell'Irap determinano una riduzione degli oneri fiscali su famiglie e imprese che potrà avere effetti positivi sull'occupazione e sul mercato del lavoro. Inoltre, l'attuazione della riforma dell'Assegno Unico e Universale per i figli, il potenziamento della rete di asili nido, le misure di vantaggio per i giovani che acquistano casa sono esempi della più ampia azione che il Governo sta conducendo a favore delle famiglie e della natalità, anche alla luce delle tendenze demografiche.

L'attuale contingenza non deve farci distogliere l'attenzione dalle politiche strutturali già avviate nei settori strategici della transizione ecologica e digitale, della competitività del sistema economico, della sanità e del welfare, con particolare riguardo all'assetto del sistema pensionistico per il quale, nel pieno rispetto dell'equilibrio dei conti pubblici, della sostenibilità del debito e dell'impianto contributivo del sistema, occorrerà trovare soluzioni che consentano forme di flessibilità in uscita ed un rafforzamento della previdenza complementare. Occorrerà, altresì, approfondire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni.

In conclusione, gli obiettivi programmatici del Documento si fondano su uno scenario in cui l'economia rallenta fortemente ma registra comunque una crescita annua significativa. I margini di bilancio derivanti dalla conferma degli obiettivi fissati nella NADEF saranno utilizzati per sostenere ulteriormente il sistema produttivo, le famiglie e per realizzare gli investimenti programmati.

L'incertezza è tuttavia molto ampia, in relazione a fattori politici ed economici internazionali. Se lo scenario globale dovesse ulteriormente deteriorarsi, vi è il rischio che la crescita annua risulti inferiore a quella derivante dal trascinarsi del risultato del 2021.

Il Governo non esiterà a intervenire con la massima decisione e rapidità a sostegno delle famiglie e delle imprese italiane.

Il Governo è impegnato ad accelerare fortemente la diversificazione delle fonti energetiche e il conseguimento di una maggiore autonomia energetica nazionale.

I tanti problemi contingenti che ci troviamo a fronteggiare non devono distogliere la nostra attenzione dagli obiettivi di medio e lungo termine. Va data piena attuazione al PNRR e a tutte le iniziative necessarie per innalzare e rendere più sostenibile la crescita della nostra economia: dobbiamo accrescere gli investimenti in capitale umano e fisico, l'occupazione e il tasso di aumento della produttività.

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 Finanza pubblica tendenziale
- I.4 Quadro macroeconomico e di finanza pubblica programmatico
- I.5 Scenari di rischio per la previsione
- I.6 Collegati alla decisione di bilancio

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 2021
- 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 Analisi di sensitività e rischio di breve periodo
- IV.2 Analisi di sostenibilità del debito pubblico

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

- V.1 La manovra di finanza pubblica 2022
- V.2 I principali provvedimenti adottati nel 2022

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

- VI.1 Il rafforzamento del processo di revisione e valutazione della spesa pubblica
- VI.2 La regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni locali
- VI.3 Il patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica

APPENDICE

- Tavola A1 Effetti netti della manovra di finanza pubblica sull'indebitamento netto della PA

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.3	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 del RRF sulle previsioni – Sovvenzioni
Tavola III.3	Impatto del 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	Tendenze della spesa corrente rispetto al benchmark di spesa
Tavola III.11a	Impatto sull'indebitamento netto delle riforme adottate in risposta alle Raccomandazioni 2021
Tavola III.11b	Impatto sull'indebitamento netto delle riforme adottate in risposta alle Raccomandazioni 2020
Tavola III.12	Determinanti del rapporto debito/PIL
Tavola III.13	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.14	Rispetto della regola del debito
Tavola IV.1	<i>Heatmap</i> sulle variabili sottostanti ad S0 per il 2022
Tavola IV.2	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.3	Spesa per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione (2010-2070)
Tavola V.1	Effetti della manovra di finanza pubblica 2022 e del D.Lgs. n. 230/2021 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.2	Effetti netti dei principali provvedimenti adottati nel 2022 sull'indebitamento netto della PA

INDICE**INDICE DELLE FIGURE**

Figura I.1	Prodotto interno lordo e produzione industriale
Figura I.2	Prezzi all'ingrosso del gas naturale e dell'energia elettrica
Figura I.3	Prezzi al consumo (intera collettività nazionale – NIC)
Figura I.4	Indici di fiducia delle imprese italiane
Figura I.5	Indebitamento netto e debito lordo della PA in rapporto al PIL
Figura II.1	Indici dei prezzi delle principali commodities
Figura II.2	Inflazione al consumo dei maggiori paesi
Figura II.3	Prezzi Brent e gas naturale
Figura II.4	Contributi alla crescita del PIL
Figura II.5	Tasso di disoccupazione e partecipazione
Figura II.6	Esportazioni di beni e servizi in volume nel 2021
Figura II.7	Esportazioni di beni per i principali settori di attività economica nel 2021
Figura II.8	Prestiti al settore privato
Figura II.9	Sofferenze del settore privato
Figura II.10	Andamento dei contagi da Covid-19
Figura III.1	Indebitamento netto e saldo primario a legislazione vigente
Figura III.2	Investimenti fissi lordi della PA e risorse del RRF
Figura III.3	Determinanti del debito pubblico
Figura III.4	Andamento del rapporto debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei
Figura IV.1	Dinamica del rapporto debito/PIL negli scenari di sensitività
Figura IV.2a	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock ad alta volatilità
Figura IV.2b	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock a volatilità limitata
Figura IV.3	Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL
Figura IV.4	Rapporto debito/PIL nello scenario di riferimento
Figura IV.5	Sensitività del debito pubblico a un aumento della speranza di vita e una riduzione del tasso di fertilità
Figura IV.6	Sensitività del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
Figura IV.7	Sensitività del debito pubblico ad una variazione della produttività totale dei fattori
Figura IV.8	Impatto della maggior crescita legata alle riforme
Figura IV.9	Impatto della maggiore <i>tax compliance</i>
Figura IV.10	Impatto delle riforme pensionistiche
Figura V.1	Effetti netti della manovra di finanza pubblica 2022 per principali settori di intervento sull'indebitamento netto della PA
Figura VI.1	Risparmio lordo e indebitamento netto enti territoriali 2017-2020
Figura VI.2	Variazione assoluta 2020-2019 principali grandezze conto economico della PA – Enti territoriali
Figura VI.3	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	Le sanzioni dell’Unione Europea nei confronti della Russia La recente evoluzione delle relazioni commerciali tra Italia e Russia Recenti iniziative del Governo italiano in risposta all’emergenza sanitaria Covid-19 Gli errori di previsione sul 2021 e la revisione delle stime per il 2022 e gli anni seguenti Un’analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene
Capitolo III	La pressione fiscale effettiva nel 2021 e nel 2022 Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea Linee guida della Commissione Europea per la politica fiscale 2023 La revisione della governance economica europea L’orientamento della Commissione sul debito pubblico degli Stati Membri
Capitolo IV	Garanzie pubbliche Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano
Capitolo V	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

Nel 2021 l'Italia ha conseguito un forte recupero del prodotto interno lordo e un notevole miglioramento della finanza pubblica. Il prodotto interno lordo (PIL) è cresciuto del 6,6 per cento in termini reali, dopo l'eccezionale caduta del 9,0 per cento registrata nel 2020 in connessione con lo scoppio della pandemia. L'indebitamento netto della Pubblica amministrazione (PA) è sceso al 7,2 per cento del PIL, dal 9,6 per cento del 2020. Grazie alla sostenuta crescita del prodotto in termini nominali (7,2 per cento), il rapporto tra debito pubblico e PIL a fine 2021 è sceso al 150,8 per cento, dal picco del 155,3 per cento toccato nel 2020¹.

Tuttavia, dopo la notevole ripresa registrata nei due trimestri centrali del 2021, negli ultimi mesi dell'anno scorso il ritmo di crescita del PIL è stato rallentato dalla quarta ondata dell'epidemia da Covid-19, da carenze di materiali e componenti, nonché dall'impennata dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica, che peraltro avevano già registrato forti aumenti a partire dalla tarda primavera.

FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO E PRODUZIONE INDUSTRIALE

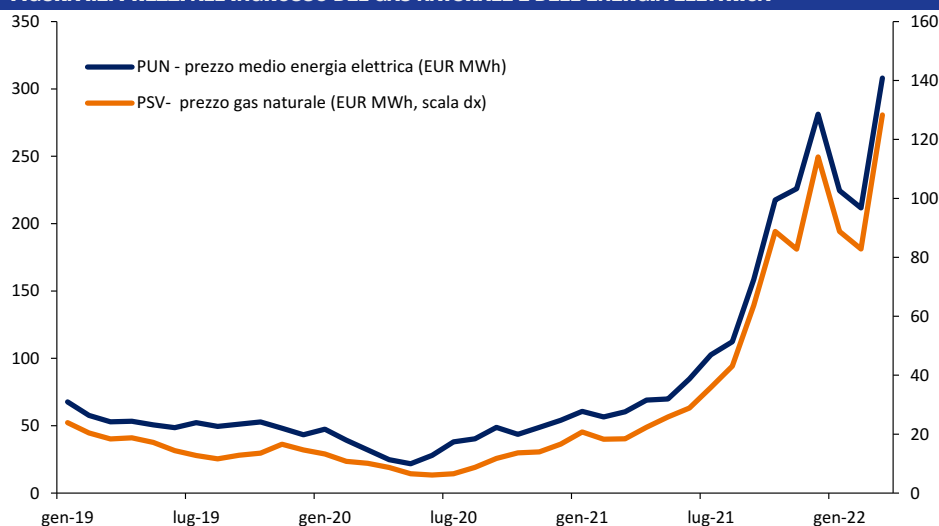


Fonte: Istat.

¹ Queste stime differiscono dai dati ufficiali pubblicati dall'Istat il 1° marzo 2022 in seguito al successivo comunicato stampa Istat del 24 marzo 2022, in cui l'istituto ha rivisto al ribasso il PIL nominale del 2021 a causa di una rettifica di valore per le importazioni di gas naturale e i relativi prezzi all'importazione.

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

Nel primo bimestre di quest'anno gli indicatori del ciclo internazionale si sono indeboliti, pur rimanendo moderatamente positivi. In Italia, l'impatto del rialzo dei prezzi energetici sui costi delle imprese e sui bilanci familiari si è aggravato, sebbene gli interventi finanziati dalla Legge di bilancio 2022 e da successivi provvedimenti del Governo² lo abbiano ridotto di oltre un quarto per quanto riguarda il primo semestre del 2022. A gennaio, la produzione dell'industria e delle costruzioni ha segnato una decisa battuta d'arresto, mentre il tasso di inflazione segnava nuovi rialzi, in Italia così come negli altri Paesi europei.

FIGURA 1.2: PREZZI ALL'INGROSSO DEL GAS NATURALE E DELL'ENERGIA ELETTRICA

Fonte: GME - Gestore Mercati Energetici

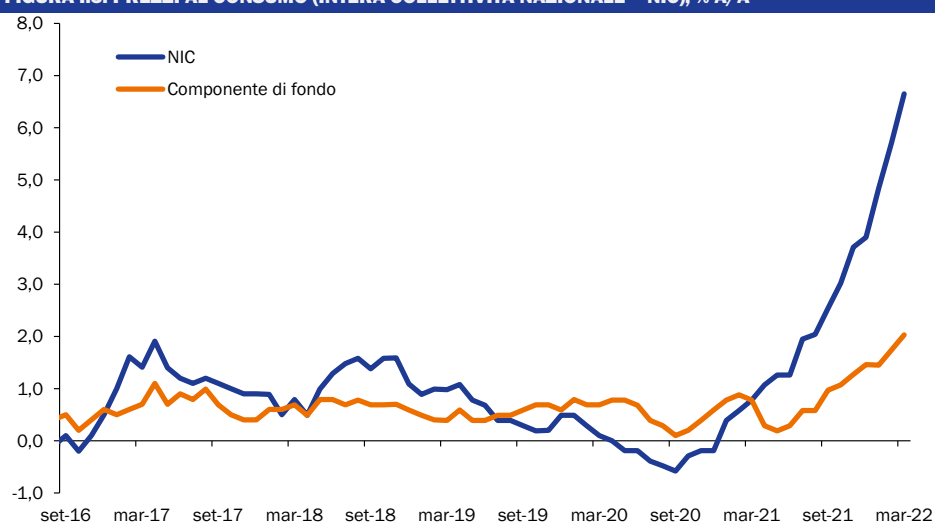
Il forte impulso inflazionistico proveniente dall'energia e dalle materie prime ha anche causato una revisione al rialzo delle aspettative di mercato sulla futura politica monetaria della Banca Centrale Europea (BCE). Di conseguenza, i tassi di interesse hanno registrato aumenti significativi e il differenziale di rendimento tra i titoli di Stato italiani e il Bund si è ampliato.

Su questo già complesso quadro economico, a fine febbraio si è inserito l'attacco militare della Russia all'Ucraina. L'aggressione ha portato all'immediata imposizione di sanzioni economiche nei confronti della Russia da parte dell'Unione Europea (UE), dei G7 e di molti altri Paesi. Le sanzioni UE sono state inizialmente rivolte a banche e individui; in seguito, sono state allargate all'esportazione di beni di lusso e ad alta tecnologia e alle importazioni siderurgiche. Sebbene gas e petrolio siano per ora esclusi dalle sanzioni, i prezzi del gas naturale e del petrolio hanno registrato ulteriori aumenti, raggiungendo un nuovo massimo l'8 marzo, a cui è poi seguita una correzione, favorita dall'annuncio di un pacchetto di misure UE, tra cui la Comunicazione *REPowerEU*, e dalla continuazione dei normali afflussi di gas russo.

² Decreti-legge n.4 del 27 gennaio 2022, n.17 del 1° marzo 2022 e n.21 del 21 marzo 2022.

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

La crisi militare in Ucraina ha anche causato un marcato aumento dei prezzi delle materie prime alimentari, che potrà avere ulteriori impatti sull'inflazione in un contesto in cui in Italia, secondo i dati preliminari dell'Istat, i prezzi al consumo a marzo risultano in crescita tendenziale del 6,7 per cento secondo l'indice nazionale (NIC), dal 5,7 per cento di febbraio, con la componente di fondo anch'essa in salita al 2,0 per cento, dall'1,7 per cento³.

FIGURA I.3: PREZZI AL CONSUMO (INTERA COLLETTIVITÀ NAZIONALE – NIC), % A/A

Fonte: Istat

Negli stessi mesi, i contagi da Covid-19 hanno registrato un massimo settimanale intorno al 20 gennaio, per poi scendere rapidamente fino all'inizio di marzo, quando si sono registrati nuovi aumenti, anche in corrispondenza con una maggiore diffusione del sotto lignaggio BA.2 della variante Omicron. A fine marzo, l'andamento dei contagi appare in fase di stabilizzazione e la tendenza dei ricoveri e del tasso di occupazione delle terapie intensive è tale che tutte le regioni italiane sono attualmente classificate a basso rischio. Circa il 90 per cento della popolazione di età superiore ai 12 anni e quasi il 33 per cento dei bambini di età fra i 5 e gli 11 anni hanno completato il ciclo di vaccinazione di base. Tenendo conto di questo quadro complessivo, il Governo ha deciso di porre fine allo stato di emergenza il 31 marzo e ha adottato una *roadmap* per la rimozione delle restrizioni anti-Covid in vigore⁴.

Ciononostante, la pandemia è ancora in corso e rimane un ostacolo all'attività economica a livello globale, sia per l'impatto sull'offerta di lavoro e i comportamenti dei consumatori, sia per gli effetti avversi sulle catene globali del valore e sui costi di trasporto.

In questo contesto di grande incertezza, la fiducia delle famiglie italiane, già in fase di lieve discesa da ottobre, è scesa marcatamente in marzo a causa della

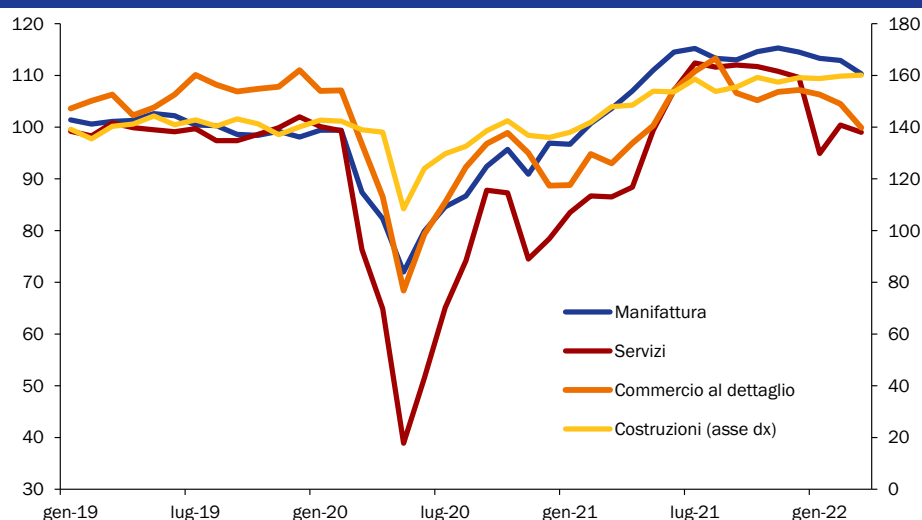
³ La componente di fondo dell'indice NIC esclude l'energia, i carburanti e i generi alimentari freschi.

⁴ Le disposizioni sono contenute nel decreto-legge n. 24/2022 del 17 marzo 2022.

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

guerra in Ucraina. In particolare, le famiglie sono risultate assai più pessimiste sulle prospettive economiche dell'Italia e meno orientate a effettuare acquisti di beni durevoli, mentre la loro valutazione sulle proprie condizioni economiche non è sensibilmente peggiorata.

Il peggioramento della fiducia delle imprese secondo l'indagine congiunturale Istat è risultato più contenuto, con un moderato calo per l'industria manifatturiera e dei servizi e un peggioramento più sensibile del commercio al dettaglio. Nelle costruzioni, invece, l'indice di fiducia ha toccato un nuovo massimo sebbene un'elevata quota di imprese riporti pressioni al rialzo sui prezzi.

FIGURA 1.4: INDICI DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE

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

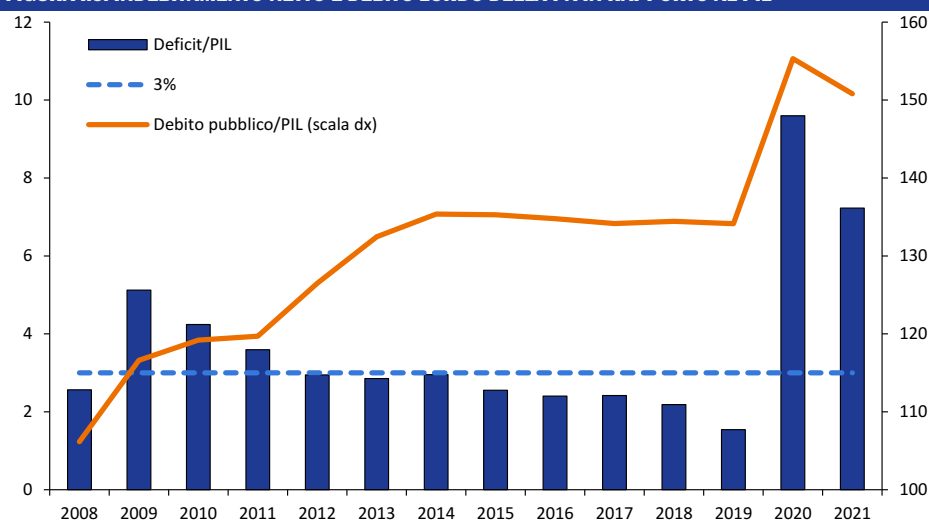
In base agli ultimi dati disponibili, sebbene si stimi un rimbalzo della produzione industriale in febbraio, i modelli di *nowcasting* indicano che all'incremento congiunturale dello 0,6 per cento registrato nel quarto trimestre del 2021 sia seguita una contrazione del PIL dello 0,5 per cento nel primo trimestre di quest'anno, attribuibile principalmente a una contrazione del valore aggiunto dell'industria. Per il secondo trimestre si prevede una moderata ripresa della crescita trimestrale del PIL, trainata principalmente dai servizi. Va tuttavia segnalato che nell'indagine Istat di marzo le aspettative delle imprese manifatturiere su ordinativi e produzione sono nettamente peggiorate, il che segnala rischi al ribasso per il secondo trimestre.

Passando alla finanza pubblica, la discesa dell'indebitamento netto della PA al 7,2 per cento nel 2021 costituisce un risultato assai migliore della stima presentata nel DEF dell'anno scorso (11,8 per cento) e di quella della Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF) e del Documento Programmatico di Bilancio (DPB) (9,4 per cento). Tale riduzione è avvenuta nonostante l'entità straordinaria degli interventi di sostegno a famiglie, imprese, lavoro, sanità, scuola, università e ricerca attuati durante l'anno in risposta alla pandemia (pari complessivamente a 71 miliardi) e

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

delle misure di contenimento dei costi dell'energia per famiglie e imprese (5,3 miliardi).

Il minor disavanzo nel 2021 rispetto alle previsioni è derivato da una migliore performance sia della spesa che delle entrate della PA. Infatti, quasi tutte le componenti della spesa corrente primaria sono risultate inferiori alle previsioni, in particolare le retribuzioni, i consumi intermedi e le prestazioni sociali diverse dalle pensioni. Gli investimenti pubblici sono stati in linea con le previsioni (raggiungendo quasi 51 miliardi, equivalenti al 2,9 per cento del PIL), mentre i pagamenti per interessi hanno lievemente ecceduto le stime di settembre, soprattutto a causa dell'aumento dell'inflazione italiana ed europea, che ha fatto salire i pagamenti sui titoli indicizzati all'inflazione. Dal lato delle entrate, sia le entrate tributarie che i contributi sociali hanno superato le stime del DPB per complessivi 26,4 miliardi (1,5 per cento del PIL).

FIGURA 1.5: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO LORDO DELLA PA IN RAPPORTO AL PIL

Fonte: Istat, Banca d'Italia

I dati più recenti indicano che il buon andamento della finanza pubblica è continuato nel primo trimestre del 2022, giacché il fabbisogno di cassa del settore statale è sceso a 30,0 miliardi, da 41,1 miliardi nel corrispondente periodo dell'anno scorso. La discesa del fabbisogno appare dovuta soprattutto alla crescita delle entrate tributarie e contributive, che a gennaio sono aumentate, rispettivamente, del 13,8 per cento e del 7,8 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno scorso.

I.2 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE

Partendo da una stima Istat di crescita del PIL reale nel 2021 più elevata di quanto previsto a settembre nella Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF), 6,6 per cento contro 6,0 per cento, la previsione tendenziale per il 2022 scende al 2,9 per cento, dal 4,7 per cento della NADEF, sebbene il profilo trimestrale del PIL nel 2021 crei un effetto di trascinamento del 2,3 per cento su quest'anno.

Oltre al fatto che il livello del PIL reale trimestrale ereditato dal 2021 è nettamente più elevato, la revisione al ribasso della previsione per il 2022 è dovuta principalmente al peggioramento delle variabili esogene della previsione. Risultano infatti riviste al ribasso le previsioni di crescita del commercio mondiale e delle importazioni dei Paesi più rilevanti quali mercati di esportazione dell'Italia. Inoltre, i livelli attesi dei prezzi delle materie prime e dell'energia sono nettamente più elevati, così come sono più alti i tassi di interesse correnti e attesi. Anche il tasso di cambio ponderato dell'euro risulta meno competitivo sebbene l'euro resti debole nei confronti del dollaro. Nel complesso, stime effettuate con il modello ITEM in uso al Tesoro indicano che i cambiamenti delle esogene rispetto al settembre scorso comportino un taglio alla previsione di crescita reale per il 2022 di almeno 1,4 punti percentuali.

Alla minore crescita delle importazioni dei partner commerciali dell'Italia, che già incorpora in qualche misura l'insorgere della crisi Ucraina, si deve sommare l'impatto specifico dei minori flussi di commercio bilaterale tra Italia e Russia dovuti alla situazione bellica e alle sanzioni. La quota della Russia sulle esportazioni italiane si è notevolmente ridotta dal 2013 in poi per via delle sanzioni che furono adottate nel 2014 dopo l'annessione della Crimea e l'occupazione di parte del Donbass da parte della Russia. Nel 2021 tale quota è stata pari all'1,5 per cento. I principali settori esportatori verso la Russia sono la meccanica, il mobilio, l'abbigliamento, le calzature, l'alimentare e i mezzi di trasporto

L'export verso la Russia è superiore al 3 per cento delle esportazioni settoriali solamente per l'abbigliamento e l'industria del mobile e al 2 per cento per macchinari e apparecchi. In base ad un'interpretazione molto ampia dei provvedimenti, si stima che i settori soggetti a divieti di esportazione continuo per circa la metà dell'export italiano verso la Russia. L'azzeramento di tali esportazioni a partire dal mese di marzo causerebbe un calo del PIL Italiano di circa 0,2 punti percentuali nel 2022 e un ulteriore impatto di 0,1 punti nel 2023.

Il peso della Russia nel commercio estero italiano è maggiore dal lato delle importazioni: nel 2021, anche per via del rialzo dei prezzi, è risultato pari al 3,0 per cento e comprende principalmente il gas naturale, il petrolio, i metalli e i prodotti siderurgici. Non si sono per ora registrate riduzioni nelle forniture di gas e petrolio, mentre come detto le importazioni di prodotti siderurgici dalla Russia sono state vietate e quelle dall'Ucraina sono fortemente limitate dal conflitto in atto e dalla distruzione di importanti siti produttivi. Ciò causerà difficoltà di reperimento di alcuni semilavorati e un loro aumento di prezzo, che impatterà negativamente sul PIL per un importo che si stima inferiore ad un decimo di punto percentuale.

Come già menzionato, il conflitto in Ucraina ha anche avuto un impatto negativo sulla fiducia di famiglie e imprese, oltre ad aver causato una forte correzione nei mercati finanziari, peraltro parzialmente rientrata. L'effetto di

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

questi fattori sul PIL è stato quantificato in ulteriori 0,2 punti percentuali di minor crescita nel 2022.

D'altro canto, l'aggiornamento della previsione di crescita per il 2022 tiene anche conto della diversa distribuzione temporale delle spese relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in confronto a quanto ipotizzato nella NADEF, nonché dei provvedimenti più recenti adottati dal Governo per contenere il rialzo dei costi di gas ed energia elettrica nel secondo trimestre e per sostenere le imprese energivore e alcune filiere produttive di punta, quali l'auto, la componentistica e i semiconduttori⁵. Si stima che la diversa distribuzione temporale delle spese connesse al PNRR impatti positivamente sulla crescita 2022 per 0,2 punti percentuali circa, mentre gli altri provvedimenti, essendo compensati da un temporaneo minor finanziamento di alcune spese e da aumenti di entrate, abbiano impatti limitati sulla crescita del PIL di quest'anno (nel caso del DL 17 hanno effetti ritardati di un qualche rilievo sul 2023).

La nuova previsione macroeconomica si caratterizza anche per un tasso di inflazione assai più elevato di quanto previsto a settembre scorso nella NADEF. Il deflatore dei consumi delle famiglie, che nel 2021 è cresciuto dell'1,7 per cento, è previsto aumentare del 5,8 per cento nel 2022, contro una previsione dell'1,6 per cento nella NADEF. La previsione di crescita del deflatore del PIL, anch'essa dell'1,6 per cento nella NADEF, sale al 3,0 per cento. Ciò porta la nuova previsione di crescita del PIL nominale al 6,0 per cento, solo leggermente più bassa del 6,4 per cento previsto nella NADEF.

A fronte dell'impennata dell'inflazione, si prevede un'accelerazione più moderata delle retribuzioni e dei redditi da lavoro, sebbene il rinnovo dei contratti pubblici (e di alcuni altri settori) causerà un'accelerazione delle retribuzioni contrattuali. Anche grazie a una crescita dell'occupazione, in rallentamento rispetto al 2021 ma pur sempre significativa (2,6 per cento in termini di ore lavorate), i redditi da lavoro dipendente quest'anno crescerebbero del 5,5 per cento in termini nominali, dal 7,7 per cento dell'anno scorso. Il tasso di disoccupazione scenderebbe dal 9,5 per cento del 2021 all'8,7 per cento.

Dal lato dei rapporti con l'estero, come è già avvenuto nella seconda metà del 2021, il forte aumento dei prezzi all'importazione porterà ad un restringimento del surplus commerciale e di partite correnti. Quest'ultimo scenderebbe al 2,3 per cento del PIL quest'anno, dal 3,7 per cento del PIL registrato nel 2020 e dal 3,3 per cento del 2021.

Per quanto riguarda i prossimi anni, anche la previsione di crescita del PIL per il 2023 scende in confronto alla NADEF (al 2,3 per cento, dal 2,8 per cento) per via del peggioramento delle variabili esogene della previsione - in particolare livelli attesi dei prezzi dell'energia e dei tassi di interesse più elevati e una minor crescita prevista del commercio mondiale. La previsione per il 2024 è quasi invariata (1,8 per cento contro 1,9 per cento), mentre la previsione per il 2025, non considerata nell'orizzonte della NADEF, è posta all'1,5 per cento anche in base al consueto approccio di far convergere la previsione a tre anni verso il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana. Quest'ultimo, ipotizzando l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal PNRR, è cifrato all'1,4 per cento.

⁵ Il riferimento è ai decreti-legge n.17 del 1° marzo 2022 e n.21 del 21 marzo 2022.

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

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,5	3,0	2,1	1,8	1,8
Deflatore consumi	1,7	5,8	2,0	1,7	1,8
PIL nominale	7,2	6,0	4,4	3,6	3,3
Occupazione (ULA) (2)	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
Occupazione (FL) (3)	0,8	1,8	1,7	1,2	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,7	8,3	8,1	8,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,3	2,3	2,7	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).

La previsione sconta un rientro dell'inflazione già nel 2023 dopo il picco previsto per quest'anno. Il deflatore dei consumi crescerebbe intorno al 2 per cento nei prossimi anni. I fattori più importanti sono gli andamenti attesi dei prezzi dell'energia e dei salari. Per i primi, si segue il consueto approccio di utilizzare i prezzi dei contratti *futures* sul gas e il petrolio, i quali prefigurano livelli molto elevati fino alla primavera del 2023 e quindi una graduale discesa verso livelli che, nel caso del gas, sarebbero pari a meno della metà dei prezzi attuali.

Per quanto riguarda le retribuzioni contrattuali, lo scenario tendenziale ipotizza che, al netto delle componenti legate al *welfare* aziendale e ai premi di produttività, gli adeguamenti dei minimi contrattuali continueranno a prendere come riferimento il tasso di inflazione al netto dei prodotti energetici importati. Si consideri, ad esempio, che a marzo l'indice nazionale dei prezzi al consumo (NIC) al netto dell'energia ha registrato una crescita tendenziale del 2,5 per cento, mentre come detto l'indice generale è cresciuto del 6,7 per cento. Ipotizzando che il tasso di inflazione al netto dell'energia non salga in misura molto significativa rispetto al livello raggiunto a febbraio, i futuri aumenti delle retribuzioni dovrebbero risultare più elevati rispetto agli anni scorsi, ma relativamente moderati e compatibili con un tasso di inflazione intorno al 2 per cento nel medio termine. I lavoratori dipendenti recupereranno potere d'acquisto quando i prezzi dell'energia scenderanno e il tasso di inflazione totale scenderà al disotto del tasso al netto degli energetici⁶.

Guardando alle altre principali variabili macroeconomiche, la previsione tendenziale prefigura un'ulteriore crescita dell'occupazione nel triennio 2023-2025 e una discesa del tasso di disoccupazione all'8 per cento nel 2025 pur in presenza di una ripresa del tasso di partecipazione al lavoro. Il surplus di partite correnti della bilancia dei pagamenti si riaprirebbe dal 2023 in poi grazie alla prevista discesa dei prezzi energetici e ad una crescita delle esportazioni di merci in linea con quella dei principali mercati di sbocco, nonché alla ripresa del turismo straniero in Italia.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 24 marzo 2022.

⁶ Si consideri, ad esempio, che nel 2020 il tasso di inflazione secondo il NIC è stato del -0,1 per cento, mentre quello al netto dell'energia è stato pari al +0,6 per cento. Con la salita dei prezzi energetici, nel 2021 il NIC è aumentato dell'1,9 per cento mentre quello netto energia dello 0,8 per cento. Quando i prezzi energetici scenderanno la forbice si invertirà nuovamente.

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

Partendo dai positivi risultati di finanza pubblica conseguiti nel 2021, la previsione dell'indebitamento netto a legislazione vigente per il 2022 è rivista al ribasso rispetto allo scenario programmatico della NADEF, dal 5,6 per cento al 5,1 per cento del PIL. Il conto della PA tendenziale include le misure di calmierazione delle bollette per famiglie e imprese che il Governo ha introdotto con la Legge di Bilancio 2022 e i decreti-legge adottati negli scorsi tre mesi, che ammontano complessivamente a circa 0,7 punti percentuali di PIL in termini lordi, a cui vanno sommati interventi di politica industriale pari a un decimo di punto di PIL, sempre in termini lordi. A copertura degli interventi sono stati, fra l'altro, disposti tagli alle spese dei ministeri per 4,5 miliardi e introdotta un'imposta straordinaria sugli utili delle imprese dell'energia per 3,9 miliardi.

Inoltre, come già menzionato, nel 2022 il PIL è ora previsto crescere del 6,0 per cento in termini nominali, contro il 6,4 per cento prefigurato nella NADEF. A parità di altre condizioni, ciò darebbe luogo ad un impatto negativo sulle entrate della PA. Tuttavia, la revisione al rialzo della previsione di inflazione, pur comportando maggiori pagamenti per interessi sui titoli di Stato indicizzati ai prezzi al consumo e per le spese indicizzate all'inflazione, spinge d'altro canto al rialzo le entrate da imposte indirette.

Nel complesso, la revisione al ribasso della stima di indebitamento netto del 2022 è principalmente ascrivibile a maggiori entrate tributarie, contributive e altre entrate correnti, che più che compensano stime più elevate di spesa corrente e in conto capitale rispetto alla NADEF. Tuttavia, la pressione fiscale calcolata secondo i criteri della contabilità nazionale è attesa scendere dal 43,5 per cento del 2021 al 43,1 per cento del PIL quest'anno. Inoltre, correggendo i dati per tenere conto della classificazione di svariati sgravi fiscali e contributivi come misure di spesa, la pressione fiscale effettiva è in realtà più bassa e scende in misura lievemente maggiore, dal 41,7 l'anno scorso al 41,2 quest'anno.

Per quanto riguarda il prossimo triennio, il conto della PA a legislazione vigente beneficia di una sensibile riduzione in rapporto al PIL sia della spesa primaria corrente (dal 45,0 per cento del 2022 al 42,0 per cento del 2025), sia della spesa per interessi (dal 3,5 per cento al 3,0 per cento, grazie anche alla prevista discesa dell'inflazione al consumo), mentre gli investimenti fissi lordi della PA dovrebbero salire dal 3,1 per cento al 3,6 per cento del PIL. Dal lato delle entrate, la pressione fiscale scenderebbe al 42,2 per cento del PIL nel 2025, mentre le entrate finali calerebbero dal 48,5 per cento del PIL nel 2022 al 46,9 per cento nel 2025.

Come risultato di queste variazioni, l'indebitamento netto tendenziale della PA è previsto ridursi dal 5,1 per cento del PIL nel 2022 al 3,7 per cento nel 2023 e quindi al 3,2 per cento nel 2024 e al 2,7 per cento nel 2025.

I.4 QUADRO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA PROGRAMMATICO

La politica di bilancio per il 2022 delineata un anno fa nel Programma di Stabilità, successivamente precisata nel Documento Programmatico di Bilancio e poi attuata con la Legge di Bilancio, si basa sulla considerazione che il rilancio dell'economia italiana dopo anni di lenta crescita e l'inedito crollo del 2020 richiede una politica di bilancio oculata ma espansiva - pur nell'aspettativa che il PNRR produca un impulso via via crescente allo sviluppo sostenibile del Paese.

Pertanto, l'approccio adottato nella Legge di Bilancio 2022 prevede che la politica di bilancio dell'Italia rimanga espansiva fino a quando non si sia pienamente chiuso il gap di PIL rispetto al trend precrisi. L'intonazione progressivamente meno espansiva della politica di bilancio si accompagna ad una graduale discesa del deficit, ad un significativo abbattimento del rapporto debito/PIL, al miglioramento della qualità della spesa pubblica e al recupero di gettito tramite il contrasto all'evasione fiscale.

Gli spazi di bilancio ricavati grazie all'adozione di un sentiero di rientro del deficit più graduale in confronto a quello tendenziale sono stati destinati alla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e dell'IRAP, alla riforma degli ammortizzatori sociali, alla copertura delle garanzie sul credito, all'incremento degli investimenti pubblici e all'ampliamento delle risorse destinate al Reddito di cittadinanza. Si sono inoltre incrementati i fondi per la sanità e il contrasto alla pandemia e si è attuato un corposo intervento di abbattimento del costo dell'energia per famiglie e imprese. È stata data attuazione all'assegno unico per i figli.

Come già ampiamente descritto, a inizio d'anno il rincaro dei prezzi dell'energia ha impattato più duramente sulle imprese e sui bilanci familiari. Di conseguenza, il Governo è intervenuto con ulteriori provvedimenti di contenimento dei prezzi. Sono inoltre stati finanziati e sono in corso di definizione interventi per sostenere il settore dell'auto ed in particolare le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché il settore dei semiconduttori.

I recenti interventi attuati dal Governo sono allineati con gli orientamenti espressi dalla Commissione Europea, che riconoscono da un lato la necessità di attutire l'impatto sull'economia dei rialzi di prezzo del gas naturale e del petrolio causati dalla guerra in Ucraina, dall'altro l'importanza di sostenere filiere industriali strategiche a fronte di una concorrenza extra-europea che si basa anche su ingenti aiuti di Stato.

In questo contesto, alla luce dell'abbassamento della previsione di indebitamento netto tendenziale al 5,1 per cento del PIL, il Governo ha deciso di confermare l'obiettivo di rapporto tra deficit e PIL del DPB (5,6 per cento del PIL) e di utilizzare il risultante margine di circa 0,5 punti percentuali di PIL per finanziare un nuovo provvedimento, da finalizzare nel mese di aprile. Il nuovo decreto-legge ripristinerà anzitutto i fondi di bilancio temporaneamente defianziati a parziale copertura del decreto-legge n. 17/2022, pari a 4,5 miliardi in termini di impatto sul conto della PA. Le restanti risorse saranno destinate ai seguenti ordini di interventi:

- l'incremento dei fondi per le garanzie sul credito;

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

- l'aumento delle risorse necessarie a coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche;
- ulteriori interventi per contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia;
- ulteriori misure che si rendano necessarie per assistere i profughi ucraini e per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane;
- continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia e i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica.

Vengono inoltre confermati gli obiettivi di indebitamento netto del 2023 e 2024 rivisti in chiave migliorativa nella NADEF e nel Documento Programmatico di Bilancio 2022 dell'anno scorso, ovvero 3,9 per cento del PIL nel 2023 e 3,3 per cento del PIL nel 2024. Per il 2025 il nuovo obiettivo di deficit è posto pari al 2,8 per cento del PIL. In base alle proiezioni di finanza pubblica a legislazione vigente illustrate in precedenza, ciò crea uno spazio per finanziare misure espansive pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2023 e allo 0,1 per cento nel 2024 e nel 2025.

L'impatto sul PIL delle misure che saranno adottate in aprile è stimato pari a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2022 e 0,1 nel 2023. Di conseguenza, il tasso di crescita del PIL previsto nel quadro programmatico è pari al 3,1 per cento nel 2022 e al 2,4 per cento nel 2023, mentre le previsioni di crescita per i due anni successivi rimangono invariate al primo decimale. Per il resto, le differenze fra scenario programmatico e tendenziale sono limitate giacché il differenziale di deficit è ampio quest'anno ma si riduce nel 2023, per poi quasi annullarsi nel 2024-2025.

TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,6	3,1	2,4	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,5	3,0	2,2	1,9	1,8
Deflatore consumi	1,7	5,8	2,1	1,8	1,8
PIL nominale	7,2	6,3	4,6	3,7	3,3
Occupazione (ULA) (2)	7,6	2,6	2,3	1,6	1,3
Occupazione (FL) (3)	0,8	1,9	1,8	1,2	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,6	8,1	8,0	7,9
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,3	2,3	2,6	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).

La proiezione di finanza pubblica a legislazione vigente non comprende le cosiddette politiche invariate, che coprono una serie di spese cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi anni in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi, dal rifinanziamento di missioni internazionali al finanziamento di futuri rinnovi contrattuali nella PA. Le amministrazioni centrali dello Stato concorreranno al finanziamento di tali esigenze e dei nuovi interventi che il Governo deciderà di adottare con la manovra di fine anno, attraverso una rinnovata attività di revisione della spesa. Ciò tenuto anche conto che per il triennio 2023-2025, la ripresa della

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

procedura prevista dall'articolo 22-bis della legge n.196 del 2009 è configurata come una delle riforme abilitanti del PNRR (riforma 1.13).

TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
Saldo primario	-6,1	-3,7	-2,1	-0,8	-0,3	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
Variazione strutturale	-3,0	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	155,3	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,8	147,6	144,0	142,3	140,7	138,8
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,7
Saldo primario	-6,1	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,1	-5,3	-4,3	-3,8	-3,4
Variazione strutturale	-3,0	-1,1	0,8	1,1	0,5	0,3
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	155,3	150,8	146,8	145,0	143,2	141,2
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,8	147,6	143,8	142,1	140,5	138,6
MEMO: NADEF 2021/ DBP 2022 (QUADRO PROGRAMMATICO)						
Indebitamento netto	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3	
Saldo primario	-6,1	-6,0	-2,6	-1,2	-0,8	
Interessi passivi	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5	
Indebitamento netto strutturale (2)	-4,7	-7,6	-5,4	-4,4	-3,8	
Variazione del saldo strutturale	-2,9	-2,9	2,1	1,0	-0,6	
Debito pubblico (lordo sostegni)	155,6	153,5	149,4	147,6	146,1	
Debito pubblico (netto sostegni)	152,1	150,3	146,4	144,8	143,3	
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	1657,0	1775,4	1882,7	1966,2	2037,6	2105,7
<i>PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)</i>	1657,0	1775,4	1887,0	1974,5	2048,3	2116,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle misure 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 2021 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,3 miliardi, di cui 43,0 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 di marzo 2022). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di circa -0,2 per cento del Pil nel 2022 e di circa -0,1 per cento del Pil per ciascun anno successivo, con l'obiettivo di riportare il saldo al livello di fine 2019. Inoltre, le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato, delle garanzie BEI, nonché dei prestiti dei programmi SURE e NGEU. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

A tal fine, i risparmi di spesa che le amministrazioni centrali dello Stato dovranno assicurare per il triennio di programmazione sono indicati, secondo un profilo crescente, in 800 milioni di euro per l'anno 2023, 1.200 milioni di euro per l'anno 2024 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2025. La ripartizione tra i Ministeri e le aree di intervento sarà individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (entro il 31 maggio) su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

In sintesi, il deficit della PA scenderà dal 5,6 per cento previsto per quest'anno fino al 2,8 per cento del PIL nel 2025. Il rapporto debito/PIL nello scenario programmatico diminuirà al 147,0 per cento quest'anno e poi via via fino al 141,4 per cento nel 2025, un livello lievemente superiore allo scenario tendenziale. Si tratta di una diminuzione coerente con l'obiettivo già enunciato nei precedenti documenti programmatici di riportare il rapporto debito/PIL al livello precrisi (134,1 per cento nel 2019) entro la fine del decennio.

Va infine ricordato che le previsioni economiche ufficiali sono di natura prudenziale. Il Governo continua a operare per promuovere un forte rilancio della crescita sostenibile nel nostro Paese, utilizzando al meglio le risorse del PNRR e degli altri fondi di investimento già programmati. Da una crescita più elevata deriverebbe anche una riduzione ancor più rilevante del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio.

I.5 SCENARI DI RISCHIO PER LA PREVISIONE

Nel Capitolo II si analizzano come di consueto diversi scenari di rischio per le principali variabili esogene della previsione, fra cui la possibilità di una recrudescenza della pandemia, di rialzi dei tassi di interesse e di apprezzamento del tasso di cambio dell'euro superiori a quanto ipotizzato nel quadro tendenziale.

In questo capitolo di sintesi appare opportuno evidenziare uno scenario di rischio legato alla guerra in Ucraina ed in particolare all'eventualità che un ulteriore inasprimento delle sanzioni porti all'interruzione degli afflussi di gas e petrolio dalla Russia.

L'impatto di un eventuale blocco delle esportazioni russe di gas e petrolio sulle attività produttive e sui prezzi delle fonti fossili di energia e dell'elettricità dipenderebbe da una serie di fattori, tra cui la tempistica di tale evento, il livello degli stoccaggi di gas in Italia e in Europa al momento dell'interruzione e il contesto geopolitico e militare in cui ciò si verificasse.

Come caso limite, si è ipotizzato un blocco delle esportazioni a partire da fine aprile 2022 che perduri per tutto il 2023. Valutazioni effettuate con il contributo di esperti del settore portano a ipotizzare, con riferimento all'anno solare anziché a quello termico, un consumo annuo in Italia di 74 miliardi di metri cubi standardizzati nel 2022 (contro i 77,1 miliardi del 2021) e di 72,5 miliardi nel 2023.

Partendo da tali valutazioni, un primo scenario ipotizza che le aziende del settore sarebbero in grado di assicurare le forniture di gas necessarie al Paese grazie ad un incremento delle importazioni dai gasdotti meridionali, un maggior utilizzo di LNG (la capacità di rigassificazione aumenterebbe sensibilmente già nel 2023) e un aumento, inizialmente modesto ma crescente nel tempo, della produzione nazionale di gas naturale e biometano.

Tuttavia, in presenza di analoghi sforzi di diversificazione degli approvvigionamenti da parte degli altri Paesi europei, si assisterebbe a un rialzo dei prezzi molto superiore a quello incorporato nelle esogene del quadro macroeconomico tendenziale. Il prezzo del gas sul mercato all'ingrosso nazionale, che a fine marzo trattava a circa 100 €/MWh, seguirebbe un sentiero più elevato rispetto agli attuali prezzi a termine, portandosi in media al di sopra di 200 €/MWh del periodo novembre 2022-febbraio 2023 (contro una media di 90,8 €/MWh nel

periodo novembre 2021-febbraio 2022). Nei mesi successivi e fino alla fine del 2023, il prezzo sarebbe pari a circa il doppio degli attuali livelli dei futures sulle scadenze corrispondenti.

Il prezzo dell'elettricità è stato proiettato in coerenza con l'andamento di quello del gas: ad esempio nel periodo novembre 2022-febbraio 2023 il prezzo di riferimento (PUN) sarebbe pari a 379 €/MWh, contro un livello attuale di circa 250 €/MWh. Anche in considerazione del fatto che il blocco delle importazioni dalla Russia interesserebbe anche il petrolio, si è inoltre ipotizzato un aumento del prezzo del petrolio Brent in confronto allo scenario tendenziale.

La valutazione dell'impatto sul PIL dello shock di prezzo qui descritto è stata effettuata con il modello CGE in uso al Tesoro, MACGEM-IT. Si è anche considerato che l'aumento dei prezzi dell'energia farebbe diminuire la crescita dei Paesi partner commerciali dell'Italia, particolarmente di quelli europei. La simulazione indica che i più elevati prezzi dell'energia ipotizzati sottrarrebbero complessivamente 0,8 punti percentuali alla crescita del PIL italiano nel 2022 e 1,1 punti percentuali nel 2023 in confronto allo scenario tendenziale (che già riflette le ripercussioni della guerra in Ucraina attraverso le variabili esogene della previsione); il deflatore dei consumi sarebbe più elevato di 1,2 punti percentuali nel 2022 e 1,7 nel 2023. L'occupazione si abbasserebbe di 0,6 punti percentuali quest'anno e 0,7 nel 2023.

Il secondo scenario di rischio considerato ipotizza che non tutte le azioni intraprese per diversificare gli approvvigionamenti di gas producano i risultati desiderati per via di problemi tecnici, climatici e geopolitici, e che anche gli altri Paesi UE si trovino a fronteggiare carenze di gas. Per l'Italia si ipotizza una carenza di gas pari al 18 per cento delle importazioni in volume nel 2022 e al 15 per cento delle importazioni nel 2023⁷.

In questo scenario, i prezzi del gas e dell'elettricità sono ipotizzati ancor più elevati in confronto al primo scenario di rischio, in misura pari in media al 10 per cento. Gli impatti sul PIL sono stati stimati tramite una simulazione a due stadi. Nel primo stadio si è stimato, come nel primo scenario, l'impatto del rialzo dei prezzi di gas, elettricità e petrolio sull'attività dei settori economici, il PIL e i consumi di gas. Nel secondo stadio, una volta ottenuta una stima della conseguente caduta della domanda nazionale di gas, si è calcolata la quota parte di consumi di gas da razionare per arrivare al calo complessivo delle importazioni ipotizzato e si è quindi stimata l'ulteriore discesa del PIL necessaria a generare tale calo. Come nella precedente simulazione, si è inoltre tenuto conto del calo di attività nei Paesi di destinazione dell'export italiano.

I risultati della simulazione mostrano una caduta del PIL in confronto allo scenario tendenziale di 2,3 punti percentuali nel 2022 e 1,9 nel 2023. L'occupazione sarebbe più bassa di 1,3 punti percentuali quest'anno e 1,2 nel 2023. Il deflatore dei consumi crescerebbe di 1,8 punti percentuali in più quest'anno e 2,4 nel 2023. Ipotizzando un rientro dei prezzi energetici nei due anni successivi e il ritorno del

⁷ Il confronto fra 2022 e 2023 è coerente con l'ipotesi di notevoli progressi nel diversificare le fonti di approvvigionamento di gas, giacché nel 2022 si sarà comunque importato gas russo per quattro mesi, mentre nel 2023 gli afflussi dalla Russia sarebbero pari a zero. Va peraltro rilevato che, in coerenza con la previsione macroeconomica, l'analisi delle forniture di gas è stata svolta sull'anno solare. Il mercato del gas, invece, si basa sull'anno termico che inizia il 1° di ottobre. Nello scenario ipotizzato, sarebbe l'anno termico 2022-2023 a presentare le maggiori difficoltà di approvvigionamento.

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

PIL al livello tendenziale nel 2025, il tasso di crescita del PIL sarebbe superiore di 1,9 punti percentuali nel 2024 e 2,3 nel 2025.

Pertanto, nello scenario più sfavorevole la crescita del PIL in termini reali nel 2022 sarebbe pari a 0,6 per cento e nel 2023 a 0,4 per cento. Giacché il 2022 eredita 2,3 punti percentuali di crescita dal 2021, la crescita del PIL nel corso del 2022 sarebbe nettamente negativa, mentre il deflatore dei consumi crescerebbe del 7,6 per cento. Queste valutazioni si riferiscono al quadro tendenziale, giacché è evidente che a un simile scenario si risponderebbe con una manovra di sostegno all'economia più robusta di quella ipotizzata nel programmatico del presente documento.

Infine, va sottolineato che il modello utilizzato per le simulazioni è a coefficienti fissi e pertanto non può cogliere i cambiamenti tecnici e comportamentali indotti da shock di prezzo della dimensione e durata considerata. Tali cambiamenti potrebbero avere riflessi sia in aumento che in riduzione sul prodotto aggregato il cui saldo netto è di difficile quantificazione ex ante.

I.6 COLLEGATI ALLA DECISIONE DI BILANCIO

A completamento della manovra di bilancio 2023-2025, il Governo dichiara quali collegati alla decisione di bilancio:

- DDL "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost."
- DDL di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali.
- DDL delega riforma fiscale.
- DDL delega riforma giustizia tributaria.
- DDL riordino settore dei giochi.
- DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese e potenziamento, razionalizzazione, semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno".
- 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 per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.
- DDL "Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo", AS2318.
- DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale.
- DDL "delega recante principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288".
- DDL "Delega al Governo per il coordinamento e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle politiche giovanili nonché misure per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani".
- DDL di delega per la riforma del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102 ("Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38").
- DDL "Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti".
- DDL "Legge sulla montagna".
- DDL "Valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca".
- DDL "Legge annuale sulla concorrenza 2021".
- DDL di adeguamento delle pensioni di invalidità.
- DDL recante disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle isole minori.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 L'ECONOMIA INTERNAZIONALE

Dopo la forte contrazione registrata nel 2020, pari al 3,1 per cento secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI), il PIL mondiale è cresciuto di circa il 6 per cento nel 2021, salendo quindi ampiamente sopra ai livelli precrisi grazie alla crescente disponibilità di vaccini contro il Covid-19. Sebbene la cooperazione internazionale sia molto migliorata in questo campo, l'accesso ai vaccini ha presentato profonde differenze tra i Paesi avanzati e quelli emergenti o in via di sviluppo¹. Ciononostante, le economie meno sviluppate hanno continuato a registrare un tasso di crescita superiore a quello delle economie avanzate (6,5 per cento contro 5 per cento, secondo le stime più recenti del FMI).

La performance delle attività produttive nel 2021 si è mantenuta su ritmi di crescita elevati fino ai mesi finali dell'anno, quando è stata rallentata dal diffondersi di nuove varianti del virus e dalle conseguenti limitazioni ai contatti sociali e da *lockdown* selettivi in alcuni Paesi.

Nell'ultimo trimestre del 2021, la crescita del PIL degli Stati Uniti ha riaccelerato (all'1,8 per cento t/t dallo 0,6 per cento del trimestre precedente), raggiungendo così un incremento del 5,6 per cento nel complesso dell'anno. Ha invece decelerato il ritmo di crescita dell'Eurozona (allo 0,3 dal 2,3 per cento t/t), con un aumento del PIL del 5,4 per cento nell'intero anno, che consente di recuperare in larga parte la contrazione dell'anno precedente. All'esterno dell'UE, il prodotto del Regno Unito registra un incremento dell'1,0 per cento t/t, in linea con il trimestre precedente, raggiungendo una crescita annua del 7,5 per cento (dal -9,4 per cento del 2020).

Nel continente asiatico, la Cina e il Giappone si espandono nell'ultimo trimestre del 2021 al ritmo più sostenuto dall'inizio dell'anno (rispettivamente dell'1,1 per cento t/t e dell'1,6 per cento t/t). Complessivamente, il prodotto giapponese torna a crescere nel 2021 (1,7 per cento), dopo due anni di contrazione. La ripresa della Cina risulta robusta (8,8 per cento), con un tasso di crescita superiore a quelli registrati negli ultimi dieci anni.

¹ Alla fine del 2021, circa il 50 per cento della popolazione mondiale aveva completato un ciclo vaccinale. Nell'Unione Europea la percentuale toccava circa il 70 per cento, con un intervallo tra l'81 e 70 per cento per i maggiori Paesi europei (Francia, Germania, Italia e Spagna). Tra le maggiori economie avanzate, la popolazione vaccinata era circa il 63 per cento negli Stati Uniti e poco al di sopra del 78 per cento in Giappone. In Asia, la rapida campagna vaccinale promossa in Cina ha raggiunto oltre l'83 per cento della popolazione, mentre in India la copertura era poco al di sopra del 43 per cento. Al contrario, nel complesso dei Paesi a basso reddito la quota sfiorava appena il 4 per cento (Fonte: Our World in Data, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>, dati al 28 Marzo 2022).

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

Alla ripresa della crescita globale nel 2021 si è accompagnata un'espansione del commercio mondiale rilevata dal CPB olandese del 10,3 per cento². Allo stesso modo, gli Investimenti diretti esteri (IDE) globali hanno superato i livelli pre-pandemia, aumentando del 77 per cento, concentrandosi soprattutto nelle aree avanzate e negli investimenti in infrastrutture, sostenuti dalle politiche di stimolo all'economia adottati dai maggiori Paesi³.

La rapidità della crescita della domanda ha, tuttavia, determinato difficoltà dal lato dell'offerta nel soddisfare le maggiori richieste di beni e servizi, anche in relazione ai cambiamenti dello stile di vita e delle modalità di lavoro indotti dalla pandemia. In particolare, la robusta richiesta di dispositivi elettronici ha accresciuto la necessità di materie prime e di input intermedi specifici (quali i semiconduttori) divenuti essenziali nelle catene produttive mondiali. I maggiori Paesi produttori sono tre (Cina, Taiwan e Corea del Sud) e la scarsa disponibilità di tali risorse ha creato rallentamenti in diversi settori, come quello dell'auto e degli apparati tecnologici⁴. Per tale motivo, le maggiori economie hanno elaborato strategie per ridurre la dipendenza dall'estero⁵.

Le difficoltà di approvvigionamento di materie prime, i maggiori costi dei trasporti internazionali (sia marittimi sia su strada) e la forte domanda di beni durevoli rispetto a quella per i servizi si sono tradotti in pressioni inflazionistiche, accentuatesi a partire dalla seconda metà del 2021, soprattutto nelle economie avanzate. L'aumento dei costi delle materie prime si è tradotto in forti pressioni inflattive sui prezzi alla produzione e al consumo, dovute anche al trasferimento del maggior onere da parte delle imprese sui consumatori per salvaguardare i margini di profitto.

² CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis, CPB World Trade Monitor, 25 marzo 2022.

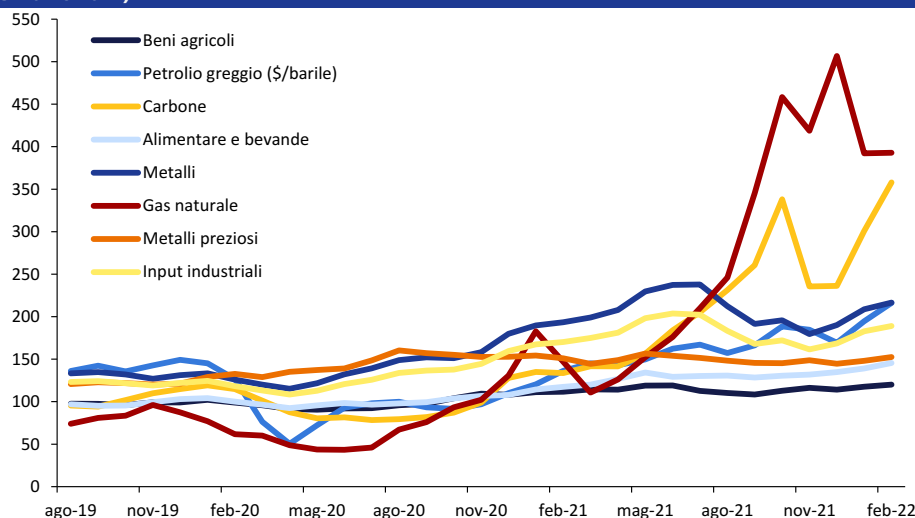
³ In termini settoriali, gli IDE nella manifattura sono risultati più contenuti, ad eccezione dei comparti a maggior contenuto tecnologico e digitale. Tra le aree geo-economiche, gli Stati Uniti (+114 per cento, derivante soprattutto da fusioni e acquisizioni) e la Cina (+20 per cento, in particolare nei servizi) hanno registrato notevoli incrementi nell'afflusso di IDE, mentre questi sono risultati di entità inferiore nell'Unione Europea (8 per cento); nelle maggiori economie europee, gli IDE sono risultati poco al di sotto del livello pre-pandemia (Fonte: UNCTAD, 'Investment Trade Monitor', N. 40, Gennaio 2022, https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d3_en.pdf).

⁴ A. M. Santacreu, J. LaBelle, "Global Supply Chain Disruptions and Inflation During the COVID-19 Pandemic," Federal Reserve Bank of St. Louis Review, Forthcoming 2022, <https://research.stlouisfed.org/publications/review/2022/02/07/global-supply-chain-disruptions-and-inflation-during-the-covid-19-pandemic>.

⁵ Negli Stati Uniti il *CHIPS Act* finanzia gli investimenti per sostenere la produzione e la ricerca in tale comparto. Nel marzo del 2022 ulteriori finanziamenti sono stati approvati per 52 miliardi di dollari.

Nell'UE, a seguito del discorso della Presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen, del 15 settembre 2021, è stato approvato lo *European Chips Act*, che mira a potenziare le competenze e la produzione dell'UE in tale ambito, con l'obiettivo di portare la quota di presenza dell'Unione sul mercato globale al 20 per cento entro il 2030 (Fonti: Semiconductor Industry Association per gli Stati Uniti, <https://www.semiconductors.org/sia-echoes-president-bidens-call-for-enactment-of-investments-in-semiconductor-technology/>; European Commission, '*European Chips Act: Communication, Regulation, Joint Undertaking and Recommendation*', 8 Febbraio 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation>).

II. QUADRO MACROECONOMICO

FIGURA II.1: INDICI DEI PREZZI DELLE PRINCIPALI COMMODITIES (indici 2016=100, dati aggiornati al 28 marzo 2022)

Fonte: IMF, Commodity Data Portal.

L'inflazione globale ha continuato a crescere dall'autunno, inizialmente riflettendo soprattutto un marcato rincaro di carburanti, gas ed elettricità. La componente energetica ha influito per oltre la metà dell'inflazione complessiva registrata nei mesi autunnali. Dalla fine del 2021, si è accentuata la crescita del prezzo del petrolio, superando i 130 dollari al barile e sfiorando i livelli massimi raggiunti nell'estate del 2008, per poi collocarsi intorno ai 110 dollari. Le quotazioni del gas naturale hanno superato i 200 dollari per megawattora, per poi ridimensionarsi tra i 100 e i 120 dollari.

Prima dello scoppio della guerra in Ucraina, si riteneva che le pressioni inflazionistiche sarebbero state temporanee. Nel corso del 2022, si attendeva una stabilizzazione dei prezzi dell'energia e una normalizzazione dei consumi, unitamente all'attenuazione delle strozzature dal lato dell'offerta con minori pressioni sui prezzi. Peraltro, si riconosceva che il graduale ritorno dell'economia al pieno utilizzo della capacità produttiva e gli ulteriori miglioramenti del mercato del lavoro avrebbero potuto innescare una più rapida crescita salariale, con il rischio di rendere più persistente un'inflazione inizialmente considerata come temporanea.

Tuttavia, la tendenza al rialzo dell'inflazione è proseguita, determinata principalmente dai più elevati costi dell'energia che spingono al rialzo i prezzi di beni e servizi in molti settori, nonché dai rincari dei beni alimentari.

Le tensioni geopolitiche prima e l'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia poi, hanno esacerbato la volatilità dei prezzi che si è estesa a tutte le materie prime. Incrementi rilevanti si sono registrati anche nel settore alimentare, in particolare per il grano, fortemente sensibile alle evoluzioni del conflitto per il ruolo dell'Ucraina come esportatore di grano, per il mais e per il cotone. Anche il segmento dei metalli ha subito forti rialzi, soprattutto il prezzo del nickel, molto

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

importante nella siderurgia e per le batterie, ma anche quelli del ferro, dell'alluminio e del palladio.

A seguito delle tensioni belliche diviene più incerto stabilire quando le pressioni inflazionistiche globali si allenteranno. Un prolungamento dell'azione militare russa in Ucraina avrebbe forti ripercussioni negative sull'inflazione, oltre che sulla crescita economica.

Una prima valutazione dell'impatto del conflitto russo-ucraino è stata formulata dalla Banca centrale europea (BCE), che ha delineato due scenari alternativi rispetto a quello di base, reso noto in occasione della riunione di marzo del Consiglio direttivo⁶. Nello scenario più negativo, l'inflazione nell'area dell'euro arriverebbe al 7,1 per cento nel 2022, per poi scendere al 2,7 nel 2023 e tornare al di sotto del 2 per cento nel 2024. In tale scenario, il tasso d'inflazione risulta due punti più alto rispetto a quello base e l'effetto è guidato da un incremento maggiore e più prolungato dei prezzi delle materie prime, con l'assunzione di una più elevata elasticità dei prezzi rispetto ai tagli dell'offerta e minori compensazioni.

Nell'area dell'euro l'inflazione ha raggiunto il 5,9 per cento in febbraio, spinta principalmente dal comparto energetico, che ha risentito degli incrementi del gas e delle tariffe dell'elettricità. Anche il comparto alimentare ha registrato sensibili rialzi, salendo a febbraio del 4,2 per cento. L'inflazione di fondo risulta sopra il target della BCE, al 2,7 per cento.

Negli Stati Uniti, ha continuato ad accentuarsi la crescita dei prezzi, con l'indice di quelli al consumo che si è attestato al 7,9 per cento a/a in febbraio, toccando il livello più alto dai primi anni '80; analogo incremento si riscontra per la componente di fondo (al 6,4 per cento a/a). Prevale l'apporto della componente dell'energia, cui si affianca quello dei beni alimentari⁷.

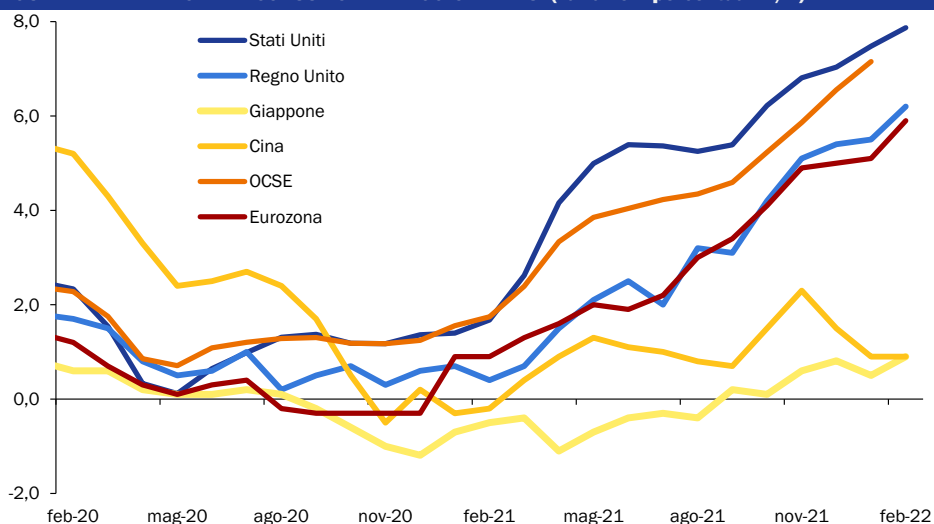
Nel Regno Unito l'inflazione ha toccato il 6,2 per cento in febbraio, il livello più elevato degli ultimi trent'anni, per effetto degli aumenti dei beni alimentari e dell'energia.

⁶ BCE, 'Previsioni macroeconomiche degli esperti', marzo 2022.

⁷ Uno studio della BCE (Gerrit Koester, Jakob Nordeman and Michel Soudan, Comparing recent inflation developments in the United States and the euro area, pubblicato nel Bollettino economico della BCE n. 8 del 2021) aveva messo in luce le differenze tra l'andamento dell'inflazione negli Stati Uniti e l'Eurozona. L'inflazione complessiva è aumentata notevolmente sia negli Stati Uniti sia nell'area dell'euro nei mesi recenti, ben prima dello scoppio della guerra, dopo essere diminuita nel 2020. Gli effetti legati alla ripresa dei prezzi dell'energia dopo la caduta del 2020 hanno svolto un ruolo importante in questo aumento. Tuttavia, l'inflazione complessiva è stata molto più sostenuta negli Stati Uniti rispetto all'Eurozona. L'inflazione CPI al netto di generi alimentari ed energia negli Stati Uniti era già nella scorsa estate sopra i livelli del febbraio 2020, a differenza della corrispondente dinamica nell'area dell'euro. I prezzi delle auto usate, i costi dei trasporti e gli aumenti degli affitti sono alcuni degli elementi che concorrono a spiegare tali differenze. Oltre ai costi dell'energia, hanno continuato a incidere i rialzi dei prezzi delle auto usate, sospinti dalla mancanza di microprocessori e dal conseguente ritardo nella consegna di auto nuove, e i rincari degli affitti. In prospettiva, i recenti aumenti salariali potrebbero contribuire a mantenere elevata l'inflazione statunitense.

II. QUADRO MACROECONOMICO

FIGURA II.2: INFLAZIONE AL CONSUMO DEI MAGGIORI PAESI (variazioni percentuali A/A)



Fonte: Refinitiv.

Le pressioni sulle materie prime hanno interessato anche le maggiori economie del continente asiatico. In Cina, i prezzi alla produzione sono aumentati dell'8,8 per cento a/a in febbraio, mentre l'inflazione al consumo non sembra ancora risentirne: l'indice dei prezzi al consumo è rimasto invariato, rispetto a gennaio, allo 0,9 per cento. Il governo cinese ha fissato al 3 per cento l'inflazione per il 2022. Tuttavia, considerando che il Paese importa oltre il 70 per cento del petrolio e il 40 per cento di gas naturale, la crisi russo-ucraina potrebbe influenzare la dinamica dei prezzi nei prossimi mesi. In Giappone accelerano i prezzi alla produzione: l'indice aumenta del 9,3 per cento a/a, risultando questo l'incremento più elevato dall'inizio della rilevazione (dal 1981). L'apporto maggiore è fornito dai carburanti. L'inflazione al consumo è risalita dai livelli molto bassi in autunno (0,6 per cento a febbraio). L'attuale conflitto in Ucraina potrebbe portare l'inflazione al consumo più vicina all'obiettivo del 2 per cento della BoJ, ma incidere allo stesso tempo sui consumi privati.

Gli eventi più recenti hanno quindi accresciuto il grado di persistenza dell'inflazione rispetto a quanto previsto, inducendo le banche centrali a rivedere l'orientamento della politica monetaria.

Il percorso di rientro verso politiche meno espansive varia tra le diverse aree: Stati Uniti e Regno Unito hanno avviato il processo di normalizzazione delle rispettive politiche monetarie alla fine del 2021, a fronte di un atteggiamento più cauto assunto in Europa, e di un orientamento ancora espansivo in Giappone.

Negli Stati Uniti, la Federal Reserve ha mantenuto in essere i programmi di sostegno alle transazioni nei mercati finanziari, all'erogazione di prestiti alle piccole e medie imprese (PMI) e alle autorità statali e locali. Dal giugno del 2020 fino al novembre del 2021, la Fed aveva ampliato il programma di acquisti mensili dei titoli di Stato fissando questi a 80 miliardi di dollari e quelli di titoli garantiti da ipoteche su immobili a 40 miliardi di dollari. Il rafforzamento dell'economia e il sostanziale raggiungimento degli obiettivi di massima occupazione e stabilità dei

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

prezzi hanno portato alla decisione di ridurre l'entità dei programmi mensili di acquisto. Dal dicembre del 2021, l'ammontare degli acquisti è stato ridotto di 20 miliardi di dollari per i titoli di Stato e di 10 miliardi per i titoli garantiti da ipoteche. Al contempo, la Fed ha mantenuto i tassi di riferimento tra lo 0-0,25 per cento.

Nell'ultima riunione del 2021 è stato stabilito l'innalzamento dei tassi di interesse nel corso del 2022. Tale decisione si è concretizzata nella riunione di metà marzo, con l'aumento dei tassi di riferimento allo 0,25-0,5 per cento, per la prima volta dal 2018, per il persistere delle forti pressioni inflazionistiche⁸. Nello stesso mese, la Fed ha stabilito di terminare i programmi di acquisti netti di titoli.

La Banca d'Inghilterra ha avviato il rialzo del tasso di interesse nelle riunioni di dicembre del 2021 e di febbraio (+0,25pp in ciascuna), comunicando la possibilità di ulteriori incrementi nei prossimi mesi allo scopo di riportare il tasso di inflazione al target del 2 per cento; si è inoltre concluso il programma di acquisto di titoli, che ha raggiunto la soglia stabilita di 895 miliardi di sterline. L'Istituto ha inoltre votato all'unanimità la successiva riduzione del portafoglio di titoli pubblici e privati, che avverrà interrompendo il reinvestimento dei titoli che giungono progressivamente a scadenza. Nella riunione di marzo⁹, la Bank of England ha aumentato il tasso di policy per la terza volta, portandolo allo 0,75 per cento (+25 punti base), il livello pre-pandemia¹⁰, segnalando inoltre che ulteriori incrementi potrebbero essere opportuni nei prossimi mesi.

La BCE ha mostrato di voler normalizzare la politica monetaria in maniera più graduale. Nella riunione di marzo¹¹, il Consiglio direttivo ha deciso di accelerare la fine degli acquisti netti di titoli sul mercato aperto nell'ambito del programma APP, aprendo la strada ad una conclusione entro il terzo trimestre. Modificando le indicazioni prospettive (*forward guidance*), l'Istituto ha annunciato un rialzo dei tassi successivamente alla fine degli acquisti, preferendo una maggiore gradualità. Il Consiglio Direttivo ha previsto che i tassi di interesse di riferimento rimarranno ai livelli attuali fino a quando l'inflazione non raggiungerà il 2 per cento nell'orizzonte di previsione. Già in dicembre aveva stabilito la fine degli acquisti di attività del piano pandemico alla fine di marzo del 2022.

L'orientamento espresso dalle banche centrali dei maggiori Paesi dell'Asia rimane espansivo. La politica monetaria giapponese ha continuato ad essere accomodante, mantenendo tassi di interesse a breve negativi e il rendimento sui titoli di Stato decennali intorno allo zero. Alla fine del 2021, la Banca del Giappone ha deciso di continuare i programmi di acquisto fino al primo trimestre del 2022, iniziando a ridurli a partire da aprile. Sono, inoltre, stati estesi all'autunno le misure di supporto al finanziamento delle imprese. L'indirizzo espansivo della politica monetaria è considerato adeguato anche alla luce delle attuali pressioni inflazionistiche, in quanto queste ultime sono principalmente legate alla componente energetica.

La Banca popolare cinese ha anch'essa attuato interventi fortemente espansivi, effettuando diverse iniezioni di liquidità nel sistema bancario e finanziario. La

⁸ Federal Reserve, 'Monetary Policy Report', 25 Febbraio 2022; Federal Reserve, Press Release, 16 Marzo 2022.

⁹ Bank of England, 'Monetary Policy Summary', 16 Marzo 2022.

¹⁰ La decisione è stata presa con il voto favorevole di otto dei nove membri del Comitato di Politica Monetaria, perché un membro avrebbe preferito mantenere i tassi invariati.

¹¹ ECB, 'Monetary policy decisions', 10 Marzo 2022, ECB Press release.

II. QUADRO MACROECONOMICO

riduzione dei tassi di interesse di riferimento per i prestiti a uno e a cinque anni, unitamente alla diminuzione dei requisiti di riserva per gli istituti bancari, hanno favorito il contenimento dei costi di finanziamento delle imprese. I principali obiettivi perseguiti hanno riguardato la fluidità dell'erogazione del credito alle imprese, in particolare a quelle piccole e medie nei settori innovativi, e la correzione dell'eccessiva esposizione nel settore immobiliare. Nel corso del 2022, l'intonazione della politica monetaria sarà ancora accomodante e orientata a sostenere la stabilità della domanda interna. Dal lato dell'inflazione, la Banca centrale si attende una riduzione nella crescita dei prezzi alla produzione in relazione al ridursi degli squilibri tra la domanda e l'offerta globali¹².

La dinamica complessiva dei mercati finanziari nel 2021 è stata positiva ed in grado di supportare la crescita. Le politiche delle autorità monetarie in tutti i maggiori Paesi avanzati hanno garantito liquidità sufficiente per il contenimento del rischio default e, conseguentemente, dei tassi di finanziamento per le autorità fiscali e il settore privato. Le buone condizioni economiche hanno, quindi, favorito una riduzione del rapporto debito/PIL globale al 351 per cento (nel 2019 era pari al 323 per cento), in riduzione di 9 punti percentuali rispetto al valore massimo raggiunto nel 2020, con un contemporaneo aumento dell'indebitamento di 10 trilioni di dollari, per un valore complessivo di 303 trilioni di dollari. Con riferimento alla stabilità finanziaria, la percentuale di emissioni in valuta estera dei Paesi emergenti nel 2021 è stata pari al 13 per cento, in una dinamica che conferma una riduzione del rischio legato ai rialzi dei tassi d'interesse americani¹³.

Il moderato premio al rischio nel mercato obbligazionario e i piani di spesa pubblica, in un contesto di diffusa ripresa economica, hanno contribuito ad un aumento stabile delle quotazioni azionarie nei maggiori Paesi avanzati, con una volatilità contenuta se considerata alla luce del protrarsi della situazione pandemica¹⁴.

Più recentemente, la fase rialzista dei mercati azionari si è indebolita a seguito delle aspettative di stretta monetaria (specialmente negli Stati Uniti) e poi interrotta all'inizio del 2022 con il sopraggiungere delle informazioni sui piani di invasione dell'Ucraina da parte della Russia. L'instabilità geopolitica, con conseguenze sui mercati delle materie prime e sulle previsioni di crescita, ha prodotto significative correzioni al ribasso per tutti gli indici azionari.

Nel mercato valutario la tendenza al deprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, in anticipazione delle differenti politiche monetarie delle rispettive banche centrali e dei differenziali di crescita, si è consolidata nei primi mesi del 2022 a causa della domanda di dollari come valuta rifugio e delle asimmetriche esposizioni dei Paesi verso il conflitto.

L'inizio del conflitto tra Russia e Ucraina, unitamente al perdurare della pandemia, orientano maggiormente al ribasso gli elementi di rischio dello scenario globale. Gli effetti della guerra in corso potrebbero influire sulla prosecuzione della

¹²People's Bank of China (PBoC), 'China Monetary Policy Implementation Report Q4 2021', 11 Febbraio 2022, <http://www.pbc.gov.cn/en/3688229/3688353/3688356/4271098/4515014/2022032411414559365.pdf>.

¹³Institute of International Finance, "Global Debt Monitor: EM Debt: The Good, the Green, and the Ugly", 2022.

¹⁴Un'importante eccezione è rappresentata dal Giappone, con indici azionari relativamente costanti a causa della bassa crescita come effetto delle frequenti restrizioni anti-Covid.

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

normalizzazione della politica monetaria, intrapresa dalle diverse banche centrali, dopo le misure eccezionalmente espansive adottate nel periodo 2020-2021 per fronteggiare la crisi pandemica.

La ripresa economica e la transizione ecologica hanno incrementato la domanda di materie prime nella filiera della elettrificazione dei trasporti. I prezzi dell'energia e delle commodity, cresciuti rapidamente nella seconda parte del 2021, hanno accelerato ulteriormente dopo lo scoppio del conflitto. Trattandosi di spinte inflazionistiche dal lato dell'offerta, i rischi per la crescita associati al perdurare del conflitto aumenterebbero qualora le banche centrali decidessero di intervenire in modo più deciso per contenere gli aumenti dei prezzi al consumo, soprattutto nelle economie ancora distanti dalla piena occupazione.

In quest'ottica la situazione nei mercati petroliferi mondiali è stata caratterizzata dalle decisioni dell'OPEC+ di incrementare con cautela la produzione di greggio (circa 400.000 barili al giorno ogni mese), mentre la ripresa economica trainava la domanda. Le stime dell'International Energy Agency¹⁵ suggeriscono che nei prossimi trimestri la domanda mondiale potrebbe aumentare di altri 1,3 milioni di barili al giorno, tornando definitivamente al livello pre-Covid di 99,7 milioni di barili al giorno alla fine del 2022. Le limitazioni all'offerta di natura tecnica e decisionale riscontrate nel 2021 e nei primi mesi del 2022 pongono un rischio sull'effettiva capacità di assorbire le tensioni nel mercato del gas.

L'attuale contesto internazionale ha indotto l'OCSE a rivedere al ribasso le stime di crescita globale per il 2022. Nelle previsioni rilasciate all'inizio di marzo, l'OCSE assume che le tensioni nei mercati finanziari e dell'energia si protrarranno per un anno. Rispetto alla valutazione pubblicata a dicembre, l'Istituto prevede un tasso di crescita dell'economia mondiale del 3,4 per cento (-1,1pp) e un incremento di 2,5pp dell'inflazione¹⁶. In particolare, il tasso di crescita degli Stati Uniti viene corretto al 2,8 per cento (dal 3,7 per cento), in linea con la stima pubblicata dalla FED il 16 marzo. La previsione per l'Eurozona è stata tagliata di circa 1,4pp, portandola al 2,9 per cento. Le stime del 10 marzo pubblicate dalla BCE, invece, prefigurano la crescita dell'area dell'euro del 3,7 per cento nello scenario base e del 2,5 in quello avverso. Anche le previsioni per gli altri maggiori Paesi saranno modificate alla luce degli eventi in corso.

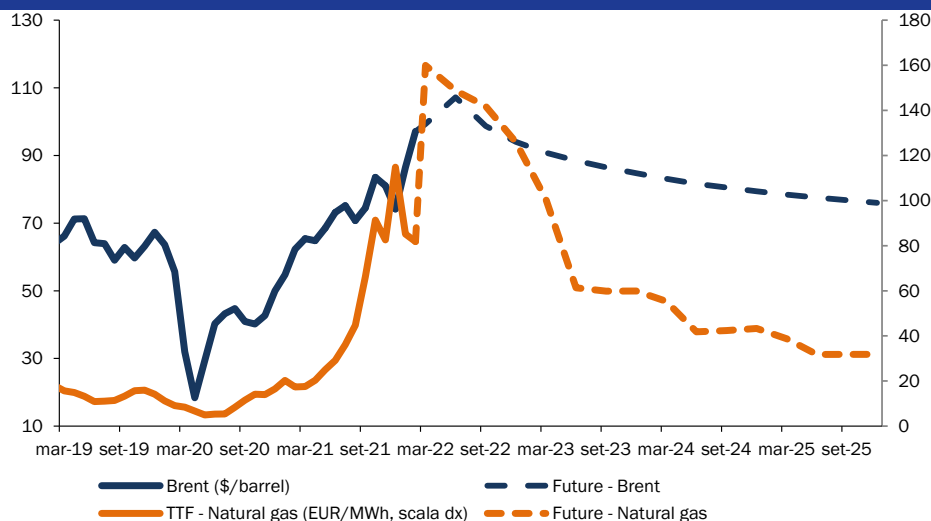
Nel complesso, l'economia internazionale è chiamata a fronteggiare un'inflazione da materie prime con possibili interruzioni nelle catene di approvvigionamento. Inoltre, gli effetti del conflitto potrebbero condurre ad una maggiore fragilità dei mercati emergenti, all'estromissione dell'undicesima economia mondiale dai canali commerciali e finanziari e ad un'ulteriore volatilità nei mercati.

¹⁵ IEA, 'Oil Market Report', Marzo 2022, <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-march-2022>.

¹⁶ OCSE, 'OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022: Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine', Marzo 2022, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4181d61b-en/index.html?itemId=/content/publication/4181d61b-en>; OCSE, 'OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2', Dicembre 2021, <https://doi.org/10.1787/66c5ac2c-en>.

II. QUADRO MACROECONOMICO

FIGURA II.3: PREZZI BRENT E GAS NATURALE



Fonte: EIA, elaborazioni MEF e Refinitiv.

FOCUS

Le sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Russia

Le sanzioni dell'Unione Europea (UE) nei confronti della Federazione Russa, non nascono in concomitanza dell'attacco all'Ucraina del 24 febbraio scorso, ma sono state estese e rese gradualmente più incisive dal 2014 in poi, originariamente in reazione all'annessione non riconosciuta della Crimea e all'occupazione di parti del Donbass. L'UE ha risposto con misure che sono alla base dell'attuale sistema sanzionatorio: il congelamento dei beni di 21 individui ritenuti responsabili dell'annessione, il blocco del commercio e degli investimenti in Crimea in settori strategici dell'economia (infrastrutture, trasporti, telecomunicazioni e energia), l'embargo sulla componentistica ad uso militare e misto (civile/militare) da e verso la Russia, e varie limitazioni al rifinanziamento a favore di cinque banche a partecipazione statale. Il successivo allungamento della lista di individui a cui è vietato l'ingresso nell'UE, e i cui beni sono congelati, è avvenuto in risposta all'avvelenamento di Sergei Skripal (2018) in Gran Bretagna e all'avvelenamento dell'attivista russo Aleksej Navalnyj (2020), nonché ad attacchi cibernetici contro l'OPAC (2017) e il Bundestag (2015), alle violazioni dei diritti umani in Cecenia e alla recente condanna di Aleksej Navalnyj.

Dall'inizio del conflitto in Ucraina, l'impianto di restrizioni agli scambi con la Russia è stato esteso a livelli precedentemente inimmaginabili. Al 28 febbraio, il totale dei soggetti sanzionati era di 696 individui – incluse figure di spicco del governo russo e membri della Duma – e 56 entità, lista che si è ulteriormente allungata, nella prima metà di marzo, con l'inclusione dei 160 imprenditori e membri del Consiglio della Federazione che hanno votato a favore del riconoscimento delle repubbliche separatiste di Donetsk e Luhansk, di altri 15, tra oligarchi, dirigenti d'azienda e giornalisti, e di ulteriori 9 imprese operanti nei settori dell'aviazione, cantieristica navale e armamenti.

In ambito commerciale, il blocco a scambi e investimenti precedentemente varato per la sola Crimea (nel giugno 2014) è stato esteso, sin dal 23 febbraio, alle due nuove repubbliche separatiste; l'embargo sui componenti a doppio uso (militare e civile) varato a luglio 2014 si applica, da fine febbraio, anche nei confronti di utenti finali non militari e viene esteso, a metà marzo, ad una selezione di prodotti siderurgici, oltre che a tutti i beni di lusso. Viene inoltre vietato l'impiego di finanziamenti pubblici nel commercio con la Federazione (25 febbraio) e l'effettuazione di operazioni commerciali con partecipate statali russe (oltre il 50%, 9 marzo).

Anche il settore dei servizi è coinvolto nell'impianto sanzionatorio, specialmente in ambiti strategici. Nell'aeronautica, oltre al divieto di vendere vettori e pezzi di ricambio varato il 25 febbraio, le imprese europee sono tenute a non fornire equipaggiamenti, manutenzione, revisione o assicurazione, così come pure nei settori spaziale e marittimo (sanzioni del 9 marzo), e della produzione energetica (15 marzo). Nei servizi finanziari, da metà aprile in poi sarà vietato fornire rating del credito a tutte le persone fisiche e giuridiche russe o residenti in Russia.

Tra le misure più efficaci, sono da annoverarsi quelle rivolte al settore bancario. Oltre all'impossibilità di completare transazioni su nuovi titoli e strumenti finanziari con la Federazione, il governo, la Banca Centrale e le controllate statali russe, è anche vietato, da fine febbraio, il finanziamento ad alcuni istituti di credito (ad esempio Alfa Bank), imprese a controllo pubblico (come Russian Railways) e società già incluse nelle sanzioni. Alle banche europee è proibito accettare depositi superiori a EUR 100.000 da persone fisiche o giuridiche russe (residenti o cittadini) o seguirne la gestione titoli. Con la Decisione del Consiglio 2022/335 e il Regolamento 2022/334 del 28 febbraio è stato introdotto il divieto di transazioni relative alla gestione delle riserve e degli asset della Banca Centrale Russa e di ogni altra entità che opera per suo conto o sotto la sua direzione determinandone, a tutti gli effetti, il congelamento delle riserve. Il giorno successivo, sette tra le principali banche russe sono state escluse dal sistema di pagamenti internazionale SWIFT.

Da sottolineare, infine, le limitazioni agli scambi in ambito tecnologico e al settore dell'informazione. Oltre al già citato embargo in ambito militare, a metà marzo viene esteso al settore energetico il bando, già in vigore per aviazione e spazio, al trasferimento di beni e tecnologie che possano contribuire al rafforzamento o allo sviluppo della difesa della Federazione. Per contrastare la propaganda russa, invece, a inizio marzo sono state oscurate le trasmissioni di *Russia Today* e *Sputnik*.

II.2 ECONOMIA ITALIANA: TENDENZE RECENTI

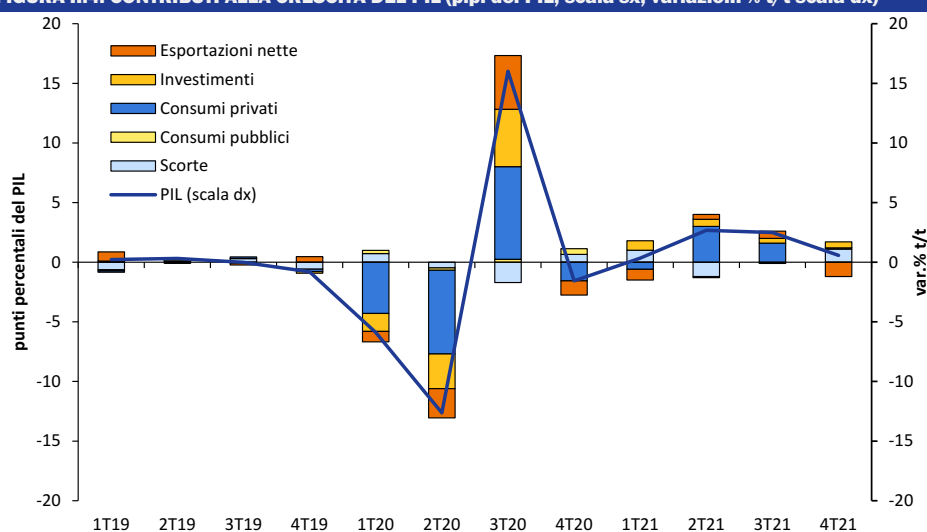
Dopo il calo dell'attività causato dalla pandemia, nel 2021 l'economia italiana ha registrato un deciso recupero: il PIL è cresciuto del 6,6 per cento in termini reali, superando la previsione della NADEF (6,0 per cento). Pur in presenza di una marcata ripresa dell'attività, a fine 2021 il PIL trimestrale si collocava 0,3 punti al di sotto della fase pre-crisi. Durante l'anno la dinamica del PIL ha seguito l'evoluzione della pandemia, beneficiando, a partire dai mesi estivi, dell'entrata a regime della campagna di immunizzazione e del progressivo allentamento delle restrizioni alla mobilità.

In un quadro di ripresa, la sola parziale riattivazione della produzione non ha assecondato il robusto recupero della domanda, innescando pressioni sulla capacità esistente. Tale fenomeno si è accompagnato a interruzioni nelle catene di fornitura e conseguenti scarsità di materiali, alimentando tendenze inflazionistiche che, dapprima circoscritte ai beni energetici, si sono poi gradualmente estese ad altri prodotti. Per limitare le conseguenze provocate dall'aumento dei prezzi energetici sui bilanci di famiglie e imprese, il Governo ha adottato diversi provvedimenti¹⁷ a sostegno dei settori produttivi e dei nuclei familiari più esposti.

¹⁷ Legge 106/2021 per 1,2 miliardi; L.171/2021 per 3,5 miliardi e L.234/2021 per circa 5,5 miliardi. Il 18 febbraio è stato approvato dal Consiglio dei ministri un decreto-legge che ha introdotto misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale per circa 5,5 miliardi.

II. QUADRO MACROECONOMICO**Produzione e domanda aggregata**

Dopo un primo trimestre moderatamente positivo (0,3 per cento t/t), l'attività ha registrato un forte incremento nel secondo (2,7 per cento t/t) e nel terzo trimestre (2,5 per cento t/t), decelerando nell'ultimo quarto d'anno (0,6 per cento t/t). La crescita annuale del PIL è stata trainata dalla domanda finale (con un contributo di 6,3 punti percentuali). Il contributo delle scorte è stato pari a 0,3 punti percentuali, mentre è risultato nullo quello del commercio estero netto.

FIGURA II.4: CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (p.p. del PIL, scala sx; variazioni % t/t scala dx)

Fonte: ISTAT.

Nel dettaglio delle componenti della domanda, i consumi delle famiglie hanno registrato una ripresa particolarmente significativa (5,2 per cento), tuttavia ancora insufficiente a recuperare i livelli pre-crisi. Dopo la flessione del primo trimestre, connessa al timore del contagio e alle misure di restrizione alla mobilità¹⁸, la spesa delle famiglie ha segnato robusti incrementi nei trimestri centrali dell'anno, per poi registrare una variazione lievemente negativa nel quarto trimestre.

La crescita della spesa per consumi è risultata maggiore di quella del reddito disponibile lordo delle famiglie consumatrici (3,9 per cento), determinando una riduzione della propensione al risparmio delle famiglie al 13 per cento circa, che - seppure inferiore rispetto al livello registrato nello stesso periodo del 2020 - riflette comunque livelli eccezionalmente elevati. Nonostante l'incremento della domanda e le maggiori occasioni di socialità, il cospicuo ammontare di risparmi accumulato nel 2020 si è tradotto solo parzialmente in maggiori consumi nel 2021¹⁹. Secondo

¹⁸ "Principali risultati della quarta edizione dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane", Note covid-19, Banca d'Italia. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2021/Nota_Covid_ISF4_210521.pdf.

¹⁹ "I risparmi accumulati durante la pandemia e le proiezioni sui consumi", in Bollettino Economico 3/2021, Banca d'Italia. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-3/boleco-3-2021.pdf>.

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

l'“Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani 2021”²⁰ le famiglie avrebbero accumulato risparmi principalmente per motivi precauzionali. Durante lo scorso anno è aumentata infatti la quota di risparmiatori costretti a posticipare i programmi di spesa a causa delle restrizioni per il contenimento dei contagi.

Con il venir meno delle limitazioni, la propensione a spendere nei comparti più colpiti dalla pandemia - tra cui alberghi, bar e ristoranti - è cresciuta, anche se in modo eterogeneo tra i diversi nuclei familiari. Ulteriori informazioni sull'entità del risparmio delle famiglie sono desumibili dai dati sui depositi: nel corso della pandemia i depositi bancari delle famiglie residenti sono cresciuti, complessivamente, di circa 126 miliardi, ovvero circa 7 punti di PIL. I prestiti hanno segnato un aumento più contenuto (33,6 miliardi, 5,3 per cento in più rispetto al 2019)²¹. In particolare, si è osservata una tendenza ad allungare la vita media del debito, con una riduzione di 4,5 miliardi per i debiti con scadenza entro i 5 anni e un aumento di 38 miliardi per i prestiti a lunga durata.

Per quanto riguarda la tipologia di credito, mentre quello al consumo è rimasto ancora al di sotto del livello di dicembre 2019, i mutui e gli altri prestiti sono aumentati, rispettivamente, del 7,0 e del 5,0 per cento. La situazione patrimoniale delle famiglie, pur confermandosi solida, si è deteriorata: il debito delle famiglie nel terzo trimestre del 2021 si attestava al 65,2 per cento del reddito disponibile, un livello tuttavia nettamente inferiore alla media dell'area euro (98,3 per cento). Nonostante il permanere di bassi tassi di interesse, favorito dall'accomodamento monetario garantito dalla BCE, il peso degli oneri per il servizio del debito sul totale del reddito disponibile è risultato in crescita.

Con riferimento alle imprese non finanziarie, nei primi tre trimestri dell'anno si è rilevata una lieve crescita della quota di profitto e una flessione del tasso di investimento. I dati relativi al terzo trimestre indicano che il debito delle imprese in percentuale del PIL si è ridotto su base congiunturale, collocandosi al 73,3 per cento, un livello comunque inferiore rispetto alla media dell'area euro (110,8 per cento).

Gli investimenti hanno registrato un notevole rimbalzo (17,0 per cento): dopo la sorprendente ripresa del primo trimestre (4,4 per cento t/t), la dinamica è risultata positiva anche nei trimestri estivi, seguita da un'accelerazione nel quarto (2,8 per cento t/t). Nel complesso dell'anno tutte le componenti hanno mostrato una crescita, sebbene di entità eterogenea. Gli investimenti in costruzioni hanno sperimentato l'incremento più ampio, sostenuto anche dai provvedimenti governativi a favore del settore²², seguiti da quelli in macchinari e attrezzature. Lo slancio degli investimenti in costruzioni si è accompagnato all'andamento positivo del mercato immobiliare, testimoniato dall'aumento dei volumi di compravendita e dalla crescita dei prezzi delle abitazioni.

²⁰ “Economia, reddito, risparmio: l'anno orribile della pandemia per le famiglie italiane” in “Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani 2020”, Intesa San Paolo & Centro di Ricerca e Documentazione Einaudi.

https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/research/it/indagine-risparmio/2021/21_620_BRO EINAUDI_2021.pdf.

²¹ Consistenze dei depositi e dei prestiti per le famiglie consumatrici residenti in Italia.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/moneta-banche/2022-moneta/statistiche_BAM_20220309.pdf

²² “Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni”, ANCE, febbraio 2022.

II. QUADRO MACROECONOMICO

Nel complesso del 2021 l'andamento dell'interscambio estero è stato positivo, nonostante il prevalere di un quadro macroeconomico segnato dalle interruzioni nelle catene globali del valore e dal forte rialzo dei prezzi energetici. L'export è aumentato del 13,3% (dopo il pesante crollo del -13,4%), mentre le importazioni hanno visto una crescita del 14,2% (dal -12,1%), trainate dalla domanda interna. L'avanzo commerciale per il 2021 si è quindi ridotto rispetto al 2020 (passando da 63,3 milioni a 44,2 milioni), influenzato dalla componente energetica, depurato dalla quale risulterebbe superiore (89,3 milioni). Il surplus di conto corrente della bilancia dei pagamenti nel 2021 è sceso al 3,3 per cento del PIL, dal picco del 3,7 per cento del PIL raggiunto nel 2020.

Dal lato dell'offerta, le misure di contenimento del contagio hanno determinato andamenti settoriali differenziati nel primo trimestre, con l'industria che ha mostrato un dinamismo marcatamente superiore rispetto ai servizi, direttamente interessati dalle restrizioni. Tuttavia, con il graduale ripristino delle normali condizioni di operatività, anche il settore dei servizi ha sperimentato una ripresa considerevole, recuperando soprattutto nei trimestri centrali dell'anno. Secondo un'indagine condotta dall'ISTAT²³, ad un anno dalla crisi pandemica il sistema delle imprese è risultato nel complesso resiliente rispetto alla portata dello shock, anche se in alcuni settori - come quello alberghiero, della ristorazione e dell'intrattenimento - una quota significativa di imprese ha interrotto definitivamente l'attività.

Il valore aggiunto dell'industria manifatturiera ha registrato un deciso aumento (13,2 per cento) in linea con la crescita della produzione industriale (12,2 per cento), che, dopo aver mostrato un incremento congiunturale marcato nel primo trimestre (2,9 per cento), ha rallentato nei trimestri successivi per via di crescenti ostacoli alla produzione, quali la difficoltà di approvvigionamento degli input produttivi e il rincaro dei beni energetici²⁴. Tutti i principali raggruppamenti hanno fatto rilevare aumenti della produzione: il comparto dell'auto, dopo il profondo calo del 2020, ha segnato un aumento apprezzabile della produzione e del fatturato (rispettivamente 18,7 per cento e 15,9 per cento)²⁵.

Particolarmente robusta è risultata l'espansione delle costruzioni, il cui valore aggiunto è cresciuto del 21,3 per cento. Il settore dei servizi, il più esposto ai provvedimenti di limitazione alla mobilità, ha registrato un recupero notevole nel corso dell'anno (4,5 per cento), risultando tuttavia l'unico comparto a non aver ancora recuperato i valori pre-crisi. Dopo un primo trimestre di contrazione, i raggruppamenti del commercio, trasporto e immagazzinaggio e servizi di alloggio e ristorazione hanno registrato un apprezzabile recupero nei mesi estivi, segnando una crescita del 10,8 per cento nell'anno. Le attività immobiliari e l'amministrazione pubblica hanno registrato un aumento del valore aggiunto, mentre le attività artistiche e di intrattenimento, hanno perso ancora terreno (-0,8 per cento).

²³ "Situazione e prospettive delle imprese dopo l'emergenza sanitaria Covid-19", ISTAT, 4 febbraio 2022. <https://www.istat.it/it/archivio/266078#:~:text=Situazione%20e%20prospettive%20delle%20imprese%20dopo%20l'emergenza%20sanitaria%20Covid%2019,-In%20chiusura%20d&text=Oltre%20l'80%25%20delle%20imprese,la%20prima%20met%C3%A0%20del%202022.>

²⁴ "Indagine sulle aspettative di inflazione e crescita - 4° trimestre 2021", Banca d'Italia, 2021. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-inflazione/2021-indagine-inflazione/12/Statistiche_iai_2021Q4.pdf.

²⁵ "Rapporto ANFIA, Focus Italia Produzione industriale - settore *automotive*", dicembre 2021. https://www.anfia.it/data/portale-anfia/comunicazione_eventi/comunicati_stampa/2022/12.2021-Approfondimento_ANFIA_Fatturato.pdf.

Mercato del lavoro e tasso di disoccupazione

Nel corso del 2021, con l'attenuarsi dell'emergenza pandemica e la ripresa dell'economia il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e ad altri strumenti di supporto (come il Fondo di integrazione salariale) è diminuito. Dal primo luglio è stato rimosso il divieto di licenziamento per le grandi imprese del settore manifatturiero e delle costruzioni (tranne per il comparto tessile, dell'abbigliamento e della pelletteria). Da novembre il divieto di licenziamento è rimasto in vigore unicamente per le imprese utilizzatrici della CIG-covid.

Nel 2021 il numero di occupati, quale rilevato dalla contabilità nazionale, è cresciuto dello 0,6 per cento, dopo il calo del 2,1 per cento registrato nel 2020. Parallelamente, il minore ricorso alla CIG ha determinato un recupero del monte ore lavorate (8,0 per cento) e delle unità di lavoro - ULA (7,6 per cento). Per effetto delle misure di politica economica e della ripresa dell'attività, l'occupazione ha mostrato una maggiore stabilità rispetto alle ore lavorate, le quali, a partire dal primo trimestre 2021, hanno progressivamente ridotto il gap con i livelli pre-crisi, senza tuttavia colmarlo. In tale quadro, il monte ore lavorate *pro-capite* è cresciuto del 7,4 per cento. La produttività - calcolata come rapporto tra PIL e ULA - ha fatto rilevare dunque una lieve flessione (-0,9 per cento) dopo l'aumento dell'1,4 per cento registrato nel 2020.

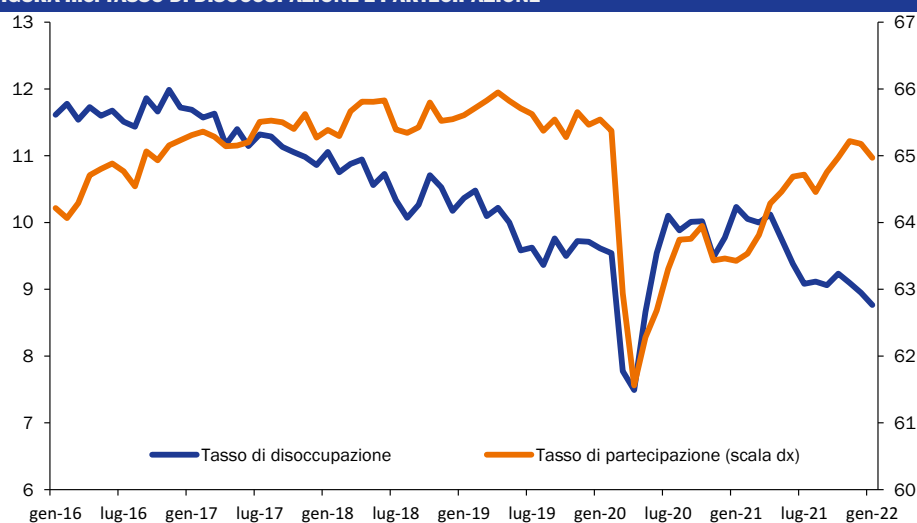
In base ai risultati dell'indagine sulle forze lavoro, nel 2021 l'occupazione è cresciuta dello 0,8 per cento (+174 mila unità come media dei dati mensili). Dopo l'arretramento del primo trimestre, gli occupati hanno registrato aumenti congiunturali particolarmente significativi nel secondo e nel terzo trimestre, decelerando nell'ultimo quarto d'anno. Nonostante l'incremento nel corso dell'anno, il livello dell'occupazione è ancora inferiore rispetto ai livelli pre-crisi. Il tasso di occupazione si è collocato al 58,2 per cento.

A livello settoriale, la crescita dell'occupazione è stata generalizzata, mostrando tuttavia una maggiore reattività al ciclo nel comparto delle costruzioni e nei servizi. La crescita degli occupati si è accompagnata alla flessione dei lavoratori autonomi e all'incremento dei dipendenti, quest'ultima sintesi di una sostanziale stabilità di quelli permanenti e una decisa crescita degli addetti a termine (11,0 per cento), tornati sopra i livelli pre-crisi. Come durante il momento più critico dell'emergenza pandemica, anche in un quadro di ripresa i rapporti di lavoro a termine hanno trainato la dinamica dell'occupazione, assorbendo le fluttuazioni della domanda di lavoro.

Le misure di restrizione agli spostamenti hanno influenzato la partecipazione al mercato del lavoro: dopo una forte contrazione della disoccupazione nel 2020, nel complesso del 2021 si è registrata una crescita dei soggetti in cerca di occupazione (2,9 per cento, +65 mila). Ciò ha determinato un aumento del tasso di disoccupazione al 9,5 per cento (+0,2 punti rispetto al 2020). Nonostante il superamento del divieto di licenziamento, i dati delle Comunicazioni Obbligatorie indicano che, a partire da luglio, le cessazioni dei rapporti di lavoro risultano in linea con i valori pre-pandemia, mentre si rileva una crescita significativa delle

II. QUADRO MACROECONOMICO

dimissioni volontarie²⁶, fenomeno diffuso anche in altri Paesi e conosciuto con il nome di “*great resignation*”²⁷. specularmente, la riduzione del numero di inattivi (-3,3 per cento, -460 mila) ha determinato la flessione del tasso di inattività al 35,5 per cento.

FIGURA II.5: TASSO DI DISOCCUPAZIONE E PARTECIPAZIONE

Fonte: ISTAT.

È proseguita la crescita del tasso di posti vacanti, che nel quarto trimestre del 2021 è risultato pari al 2,1 per cento, il valore più alto dal 2016. Il tasso di posti vacanti - benché sia aumentato dal 2020 in tutti i settori - si colloca su valori solo lievemente superiori rispetto a quelli pre-crisi: nel quarto trimestre del 2021 nelle costruzioni risultava pari al 2,1 per cento (dall'1,8 per cento del quarto trimestre 2019); nelle attività di servizi e di ristorazione risultava pari al 2,7 per cento (dal 2,2 per cento). In altri settori - come manifattura, commercio all'ingrosso e trasporto - si collocava su valori inferiori (nell'ordine dell'1,5 per cento).

Retribuzioni e prezzi

Nel 2021 i redditi da lavoro dipendente hanno registrato un marcato rimbalzo (7,7 per cento), dovuto principalmente alla ripresa dell'occupazione e delle ore lavorate, nonché al minor ricorso alla CIG. Infatti, guardando alle retribuzioni contrattuali, nel 2021 si è rilevata una crescita media dello 0,9 per cento, più ampia per l'industria che per i servizi. Il potere d'acquisto delle retribuzioni contrattuali

²⁶ “Il mercato del lavoro: dati e analisi. Le comunicazioni obbligatorie - n° 6”, Banca d'Italia e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, novembre 2021. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicazioni-obbligatorie/comunicazioni-obbligatorie-2021/Comunicazioni-obbligatorie-2021_06.pdf.

²⁷ “I mercati del lavoro negli Stati Uniti e nel Regno Unito durante la ripresa successiva alla pandemia” Forster van Aerssen et al., in Bollettino Economico BCE 8/2021, 2021

ha risentito della dinamica dei prezzi al consumo, marcatamente più vivace di quella delle retribuzioni nominali.

Nel 2021 l'inflazione misurata dall'IPCA ha accelerato notevolmente (all'1,9 per cento, dal -0,1 per cento del 2020). Il rialzo dell'inflazione è stato dovuto in prevalenza dalla crescita dei prezzi dei beni energetici, in particolare del gas e dell'elettricità, i cui marcati rialzi hanno riflesso strozzature dal lato dell'offerta nel contesto di una ripresa della domanda mondiale di combustibili. Aumenti significativi hanno riguardato anche i prezzi dei carburanti: secondo uno studio della Commissione Europea, per l'Italia la velocità di trasmissione dell'aumento del prezzo del petrolio a quello del carburante è risultata maggiore di quella dell'aumento dei prezzi del gas sui prezzi retail²⁸.

Parallelamente alla crescita dei prezzi dei beni energetici e dei servizi ad essi connessi si è rilevato un incremento - seppur più contenuto - anche per altri raggruppamenti di spesa: dal secondo semestre del 2021, infatti, si è osservata un'inversione di tendenza nella variazione annuale dei prezzi dei beni alimentari, dei servizi ricettivi e di ristorazione e dei servizi ricreativi. In ragione degli effetti indiretti dei rincari dei beni energetici sui prezzi degli altri beni, anche l'inflazione di fondo - depurata dagli energetici e dagli alimentari freschi - ha registrato un aumento in media d'anno (0,8 per cento, dallo 0,5 per cento del 2020).

La trasmissione del maggiore prezzo degli energetici ad altre voci di spesa si è tradotta in una crescita dei prezzi dei beni maggiori rispetto a quella dei servizi: ciò ha determinato effetti redistributivi significativi, che hanno interessato i nuclei familiari caratterizzati da minore capacità di spesa, per i quali la quota dei beni sulla spesa totale è maggiore rispetto a quella dei servizi²⁹.

A fronte del marcato aumento dell'inflazione al consumo, il deflatore del PIL è cresciuto di solo uno 0,5 per cento, schiacciato da un forte incremento del deflatore delle importazioni (9,9 per cento), la cui portata riflette le elevate importazioni di energia dell'Italia.

Commercio Estero

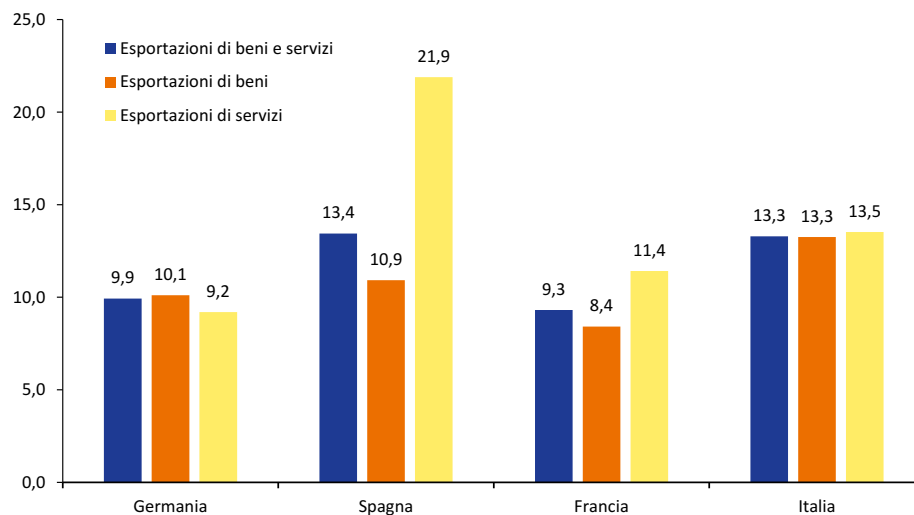
La ripresa dell'economia mondiale si è tradotta nell'accelerazione degli scambi internazionali, in particolare negli ultimi mesi del 2021, con un tasso di crescita che ha recuperato largamente la contrazione del 2020³⁰. Le campagne vaccinali, diffuse soprattutto nei Paesi avanzati, hanno consentito il rilancio dell'attività dei servizi, soprattutto nei mesi estivi con la ripartenza del turismo internazionale.

Le statistiche del settore estero documentano tale evoluzione, mostrando la rinnovata vivacità del comparto dei servizi nei maggiori Paesi europei a prevalente vocazione turistica. Contrariamente a quanto avvenuto per la manifattura, le esportazioni dei servizi non hanno recuperato la contrazione dell'anno precedente.

²⁸ "An update on energy price developments: pass-through from wholesale to retail", in Winter Forecasts 2022, European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ecfin_forecast_winter_2022_box-1-2_en.pdf.

²⁹ "La misura dell'inflazione per classi di spesa nella famiglie", in Prezzi al consumo, dicembre 2021 - dati definitivi, ISTAT. https://www.istat.it/it/files//2022/01/CS_Prezzi-al-consumo_Dic2021.pdf.

³⁰ Central Planning Bureau, "World Trade Monitor", 25 Marzo 2022, <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>

II. QUADRO MACROECONOMICO**FIGURA II.6: ESPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI IN VOLUME NEL 2021 (variazioni percentuali)**

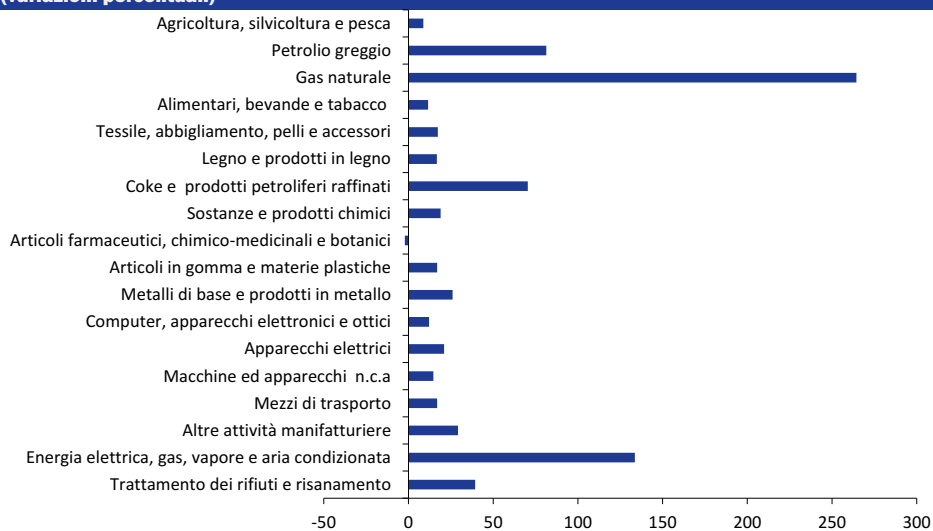
Fonte: Eurostat

Considerando il comparto dei servizi dell'Italia, le esportazioni di servizi hanno riportato un forte aumento congiunturale nei mesi estivi, per poi registrare una crescita debole negli ultimi mesi dell'anno. Le importazioni di servizi hanno mostrato un andamento discendente, con un forte aumento su base congiunturale soprattutto nel primo trimestre, per poi decelerare nei due trimestri seguenti e chiudere l'anno con maggiore slancio grazie al prevalente contributo dei servizi informatici e di informazione.

Gli scambi commerciali di beni mostrano una crescita delle esportazioni in valore del 18,2 per cento nella media del 2021, in misura più ampia verso i mercati europei. Le importazioni di beni in valore sono aumentate in misura maggiore (26,4 per cento) anche per effetto del robusto aumento dei prezzi dei beni importati per il rapido incremento di quelli dei beni energetici. Di conseguenza, l'avanzo commerciale dell'Italia è stato pari a circa 44,2 miliardi (inferiore di circa 12 miliardi al 2019), confermandosi tuttavia tra i più alti in Europa in rapporto al PIL dopo Germania, Paesi Bassi e Irlanda.

Tenendo conto della quota sulle esportazioni complessive, la ripresa delle vendite di beni all'estero nel complesso dell'anno ha coinvolto tutti i principali partner commerciali, tra cui la Germania, la Francia e gli Stati Uniti. Il commercio di beni è tornato al di sopra dei livelli pre-pandemia con la maggioranza dei partner commerciali; le eccezioni di maggior rilievo, in termini di quote sulle vendite totali, riguardano il Regno Unito, su cui pesano anche le difficoltà doganali seguite alla Brexit, e l'OPEC. Di rilievo l'incremento delle esportazioni verso la Cina, la cui attività economica ha continuato a crescere a ritmo sostenuto.

Guardando alle performance settoriali, l'aumento delle vendite è esteso alla quasi totalità dei settori, con la sola eccezione degli articoli farmaceutici.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****FIGURA II.7: ESPORTAZIONI DI BENI PER I PRINCIPALI SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA NEL 2021 (variazioni percentuali)**

Fonte: Istat

Le prospettive per il 2022 apparivano complessivamente favorevoli prima dell'inizio del conflitto in Ucraina, grazie alla ripresa della domanda mondiale. L'andamento del commercio estero italiano ha mostrato una buona tenuta delle esportazioni in gennaio, pressoché in egual misura verso i Paesi europei ed extra-UE. Su base annua, si rileva un incremento significativo delle esportazioni e delle importazioni verso e dal Regno Unito. Sono aumentate le importazioni dalla Cina, mentre si sono ridotte le esportazioni verso di essa. Per quanto riguarda la Russia, gli scambi commerciali sono risultati in crescita. L'indice PMI degli ordini dall'estero per la manifattura permane al di sopra della soglia di espansione dei 50 punti, raggiungendo i 54,1 punti a febbraio.

L'impatto del conflitto in corso sugli scambi commerciali dell'Italia non è ancora colto dalle statistiche più recenti, ma dovrebbe rimanere contenuto. La quota sulle esportazioni italiane di quelle verso la Russia risulta limitata (1,5 per cento), mentre è più elevata quella sulle importazioni (3,7 per cento), soprattutto per l'acquisto di prodotti energetici. Tale aspetto potrà essere ulteriormente influenzato dalla strategia di diversificazione energetica in corso di attuazione a livello europeo.

FOCUS**La recente evoluzione delle relazioni commerciali tra Italia e Russia**

Le relazioni commerciali tra Italia e Russia hanno vissuto tre periodi distinti durante gli ultimi anni. Nel primo periodo (riferibile ad anni di rilevante espansione del commercio internazionale), l'export verso la Russia è cresciuto notevolmente (da 3,8 a 10,5 miliardi di euro), con un'incidenza sul totale delle esportazioni italiane raddoppiata (dall'1,4% del 2002 al 2,8% del 2008). Allo stesso tempo, anche le importazioni di merci russe in Italia sono cresciute sensibilmente (da 8 a 16 miliardi di euro), pur se con un effetto meno pronunciato in termini di quote sul totale delle importazioni italiane (dal 3,0% al 4,2%).

Successivamente, negli anni della crisi economico finanziaria (2008-2013), la quota di import italiano dalla Russia ha continuato a crescere, portandosi fino al 5,6% del 2013. L'export

II. QUADRO MACROECONOMICO

italiano, invece, dopo la brusca frenata del 2009 (-20,9% a livello globale; -38,6% quelle verso la Russia), è lentamente tornato sui livelli precrisi, così come la quota destinata al mercato russo (2,8%).

La terza fase (dal 2013 al 2021), infine, è quella caratterizzata dall'intervento militare russo in Crimea, a cui l'Unione europea ha risposto con un pacchetto di sanzioni crescenti nel tempo che ha inciso sui livelli di interscambio. L'import italiano di merci russe è crollato nel giro di tre anni (dai 20,2 ai 10,6 miliardi di euro del 2016), scendendo anche in termini di incidenza sul totale delle importazioni nazionali (dal 5,6% al 2,9%, per poi orbitare su valori poco superiori al 3% negli anni successivi). Anche il mercato russo è apparso sempre meno centrale per le imprese italiane, con una quota di assorbimento quasi dimezzata durante gli otto anni, dal 2,8% del 2013 all'1,5% del 2021. Da evidenziare come, proprio nel 2021, i 17,6 miliardi di importazioni dalla Russia abbiano prodotto quasi 10 miliardi di disavanzo commerciale, in virtù di un ammontare di esportazioni dall'Italia pari ad appena 7,7 miliardi di euro.

**EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLA RUSSIA NELL'INTERSCAMBIO COMMERCIALE CON L'ITALIA
Anni 2002-2021 (incidenze percentuali sull'interscambio globale italiano)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat

A livello settoriale, le sanzioni in risposta alla crisi in Crimea del 2014 hanno inciso soprattutto sull'import di petrolio greggio (-3,7 miliardi di euro) e di prodotti petroliferi raffinati (-2,2 miliardi). Diverso è il caso del gas naturale, in cui l'Italia ha aumentato il proprio approvvigionamento dalla Russia (+1,5 miliardi di euro tra il 2013 e il 2021, un incremento del 19,7%), in presenza di un analogo aumento della dipendenza relativa (dal 37,1% al 46,6%). Un risultato esclusivamente ascrivibile al 2021, quando le importazioni di gas naturale dalla Russia sono aumentate di oltre 3 miliardi di euro rispetto al 2019 (5,3 rispetto al 2020, come noto caratterizzato da un brusco rallentamento del commercio internazionale per via della crisi pandemica), quasi interamente da associare all'ultimo trimestre (+2,9 miliardi di euro). Guardando al periodo 2013-2019, invece, le importazioni di gas russo sono scese del -2,3%, stante un valore assoluto poco al di sotto dei 6 miliardi di euro in entrambi gli anni.

In considerazione degli obiettivi di diversificazione nell'approvvigionamento di gas, appare utile ricordare i principali competitor della Russia sul mercato italiano. In particolare, i dati Istat evidenziano il ruolo dell'Algeria, unico paese a mostrare valori comparabili con quelli russi (4,5 miliardi di euro, pari al 22,8% dell'import settoriale italiano); a seguire, l'Azerbaijan, il Qatar (1,8 miliardi di euro ciascuno) e la Libia (circa 600 milioni di euro), altri potenziali mercati da cui attingere per diversificare gli approvvigionamenti.

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

EVOLUZIONE DELL'INTERSCAMBIO COMMERCIALE DELL'ITALIA CON LA RUSSIA PER SETTORI							
Anni 2013 e 2021 (differenze in valori assoluti e quote di mercato sul totale settoriale)							
Nace	Descrizione attività	ESPORTAZIONI			IMPORTAZIONI		
		Differenze in v.a. (milioni di euro)	Quote % sul totale settoriale		Differenze in v.a. (milioni di euro)	Quote % sul totale settoriale	
			2013 - 2021	2013		2021	2013 - 2021
A	AGRICOLTURA	-59,9	1,6	0,4	32,3	0,9	0,9
B	ATTIVITÀ ESTRATTIVE	-0,5	0,6	0,4	-1.919,4	23,4	24,6
	di cui: petrolio greggio	0,0	0,0	0,0	-3.735,8	17,1	8,8
	di cui: gas naturale	0,0	0,0	0,0	1.496,2	37,1	46,6
C	INDUSTRIA MANIFATTURIERA	-2.998,0	2,8	1,6	-725,2	2,2	1,4
CA	Alimentari, bevande e tabacco	24,5	2,2	1,4	-71,9	0,7	0,4
CB	Tessile, abbigliamento e calzature	-967,7	5,1	2,5	-68,0	0,4	0,1
CC	Legno, carta e stampa	-122,6	2,6	0,8	96,0	1,5	2,0
CD	Prodotti petroliferi raffinati	-1,3	0,1	0,1	-2.231,8	29,2	15,1
CE	Chimica	139,8	2,3	2,0	-438,0	2,2	0,7
CF	Farmaceutica	-11,5	1,0	0,6	-1,5	0,0	0,0
CG	Gomma, plastica, lav. metalliferi	-126,6	2,2	1,3	71,5	0,2	0,5
CH	Metallurgia e prodotti in metallo	-163,8	1,6	0,9	1.973,1	3,5	5,4
CI	Elettronica	-9,5	1,3	0,8	5,4	0,0	0,0
CJ	Apparecchi elettrici	-194,0	3,2	1,7	8,1	0,2	0,1
CK	Meccanica	-745,2	4,0	2,6	1,8	0,1	0,1
CL	Mezzi di trasporto	-412,1	2,2	0,8	-72,1	0,3	0,0
CM	Mobili e altre attività manifatturiere	-408,0	4,2	1,7	2,2	0,1	0,1
D-V	ALTRE ATTIVITÀ	-17,0	0,3	0,1	12,9	0,1	0,1
	TOTALE	-3.075,3	2,8	1,5	-2.599,4	5,6	3,7

Fonte: elaborazione su dati Istat

Le sanzioni degli anni passati hanno ridotto anche la presenza delle imprese italiane sul mercato russo (oltre 3 miliardi di vendite nel 2021 rispetto al 2013; -28,6%). Tra i comparti manifatturieri, il sistema moda ha perso quasi un milione di euro di export durante gli ultimi otto anni, con una quota di importazioni dalla Russia sul totale delle vendite oltreconfine del settore più che dimezzata (dal 5,1% al 2,5%). Anche la meccanica e il mobilio sono stati duramente colpiti dalle sanzioni (oltre 400 milioni di euro ciascuno), pur se con effetti differenziati in termini di quote (-1,5 p.p. per la meccanica e -2,5 p.p. per i mobili e le altre attività manifatturiere). Nel complesso, tutti i comparti manifatturieri italiani hanno sperimentato un evidente contraccolpo, associando ad una riduzione delle vendite un ridimensionamento del mercato russo rispetto agli altri mercati di destinazione. Unica eccezione è data dall'alimentare e dalle bevande, dove alla crescita dell'export in valore (24 milioni di euro) ha corrisposto una riduzione della quota di import (dal 2,2% all'1,4%).

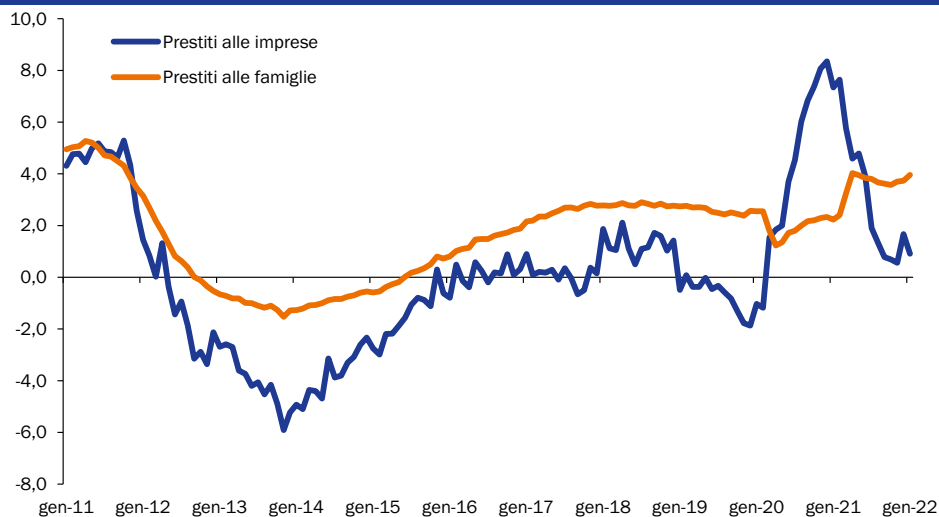
Andamento del credito

Dopo l'eccezionale incremento registrato lo scorso anno in ragione degli interventi posti in essere dal Governo per agevolare l'accesso al credito, la dinamica complessiva dei prestiti ad imprese e famiglie ha segnato un netto rallentamento nel 2021. Tale decelerazione rispetto al primo anno di pandemia (+1,6 per cento su base annua contro il +3,5 per cento nel 2020) ha riflesso in particolare la significativa decelerazione dei prestiti alle imprese, a cui si è contrapposta l'intensa crescita registrata da quelli alle famiglie. La dinamica del credito alle famiglie ha

II. QUADRO MACROECONOMICO

infatti confermato per tutto il corso dell'anno un andamento fortemente espansivo (+4,5 per cento dal +0,8 per cento nel primo anno di pandemia), giustificato dall'incremento sia della componente del credito al consumo sia di quella dei prestiti per l'acquisto delle abitazioni. Per quest'ultima, l'accelerazione è ascrivibile in particolare alla netta ripresa del mercato immobiliare, dove nel complesso dell'anno l'incremento delle compravendite è risultato pari al 34,0 per cento. Su quest'ultimo hanno inciso anche gli interventi del Governo per migliorare le condizioni di accesso al credito, in particolare per le coorti più giovani, nonché le opportunità offerte dall'incentivazione fiscale per gli interventi edilizi nell'ambito del programma Superbonus e Ecobonus.

I prestiti alle società non finanziarie, invece, dopo la vivace dinamica realizzata nel 2020 (+5,8 per cento su base annua), hanno registrato una inversione di tendenza, contraendosi del -0,7 per cento nel 2021. Sulla base dei dati disponibili nonché delle indagini condotte dalla Banca di Italia presso gli intermediari finanziari e presso le imprese, emergono elementi che portano a ricondurre tale flessione principalmente a fattori di domanda, in gran parte connessi alla stabilizzazione della domanda di credito delle imprese per via delle ampie disponibilità di liquidità accumulate durante la pandemia dalle società non finanziarie grazie alle misure del Governo per agevolare l'accesso al credito (moratorie e garanzie sul credito), nonché alle misure di ristoro e sostegno alle imprese.

FIGURA II.8: PRESTITI AL SETTORE PRIVATO (variazioni percentuali a/a)

Fonte: Banca di Italia.

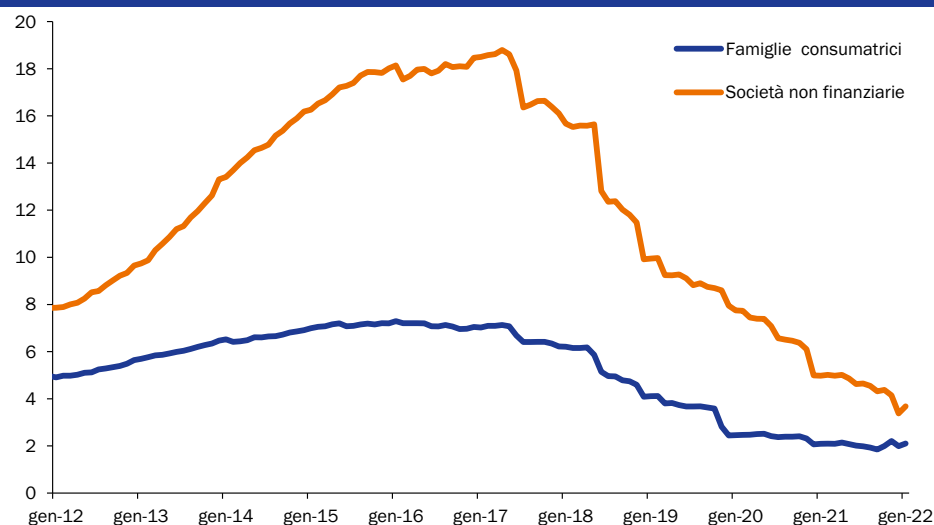
Dal lato dell'offerta, le condizioni di accesso al credito rimangono nel complesso distese, anche per effetto della conferma da parte del Consiglio direttivo della BCE di mantenere inalterati i tassi di policy nella revisione della strategia monetaria nel corso del 2022.

Le ultime rilevazioni dell'indagine Bank Lending Survey (BLS) della Banca d'Italia confermano l'allentamento per tutto il corso dell'anno dei criteri di accesso al credito, cui tuttavia si accompagna, nell'ultimo trimestre, un lieve irrigidimento

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

delle condizioni dei prestiti già approvati risultante dal maggiore margine richiesto dagli istituti creditizi per i finanziamenti più rischiosi, riconducibile all'indebolimento congiunturale dell'ultimo trimestre dell'anno. Tale tendenza risulta confermata anche dalle indagini sulle aspettative di inflazione e crescita condotte dalla Banca d'Italia, dalle quali emerge un lieve peggioramento delle valutazioni sulle condizioni generali dell'economia da parte delle imprese e dei giudizi sulle condizioni per investire in chiusura dello scorso anno.

Infine, la qualità del credito ha continuato a migliorare, anche beneficiando degli interventi posti in essere dal Governo in campo di moratorie e garanzie pubbliche sui nuovi prestiti. Sebbene in leggero ridimensionamento rispetto all'anno precedente, le ultime rilevazioni mostrano che il processo di dismissione degli NPL è proseguito nel corso del 2021, portando ad una diminuzione delle sofferenze del 24,3 per cento (contro il -29,6 per cento realizzato nel 2021), mantenendosi ben al di sotto dei picchi raggiunti negli anni delle crisi finanziaria e dei debiti sovrani. Sulla qualità del credito hanno contribuito positivamente anche il miglioramento della condizione patrimoniale degli istituti di credito confermata dalla ripresa della redditività³¹ dei bilanci bancari.

FIGURA II.9: SOFFERENZE DEL SETTORE PRIVATO in % del totale dei prestiti)

Fonte: Banca di Italia.

In prospettiva, il graduale venir meno delle misure di sostegno all'economia potrà comportare nei prossimi mesi un aumento del flusso di crediti deteriorati, con la conseguente necessità di contabilizzare le relative perdite. Tuttavia, secondo Banca d'Italia il tasso di ingresso in default dovrebbe mantenersi ben al di sotto dei picchi raggiunti nei precedenti episodi di recessione. Le proiezioni circa la possibile

³¹ In un'audizione del Governatore della Banca di Italia Ignazio Visco, viene rilevato che nei primi nove mesi del 2021 il rendimento annualizzato del capitale e delle riserve (ROE) risulterebbe più che raddoppiato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, attestandosi intorno all'8 per cento.

II. QUADRO MACROECONOMICO

dinamica futura delle sofferenze sono peraltro soggette ad un elevato grado di incertezza in relazione all'intensità della ripresa, alla traiettoria di normalizzazione della politica monetaria, nonché all'impulso effettivo che sarà fornito dal programma Next Generation EU.

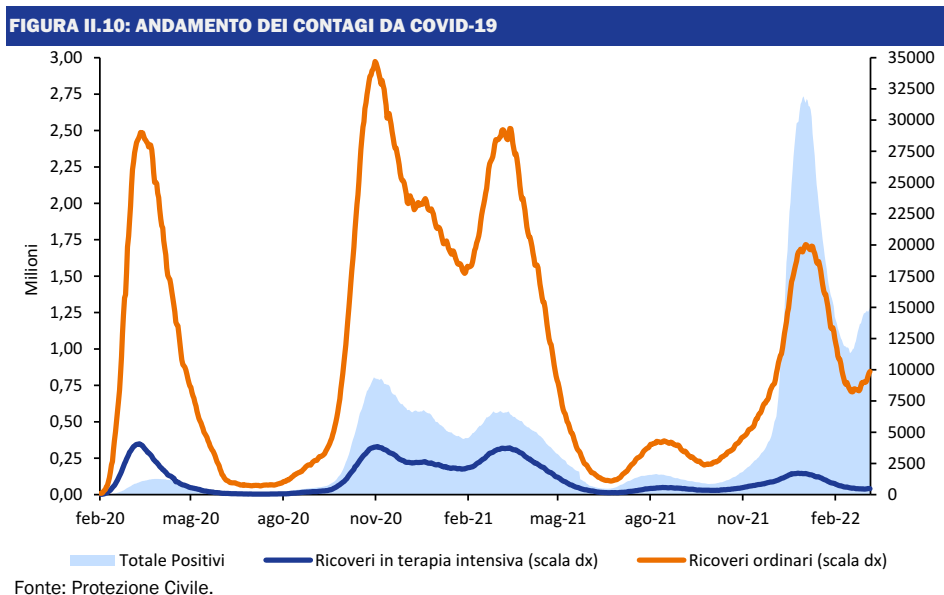
Le principali tendenze del credito al settore privato rilevate nel corso del 2021 sono sostanzialmente confermate dall'analoga dinamica tracciata dalle rilevazioni più recenti a inizio del 2022. I dati preliminari per il mese di gennaio, diffusi dalla Banca d'Italia, mostrano una debole crescita su base tendenziale dei prestiti alle imprese (+0,9 per cento), a fronte della sostenuta espansione dei prestiti alle famiglie (+4,0 per cento). Le politiche accomodanti adottate per favorire il credito e gli investimenti continuano a contenere l'andamento dei tassi d'interesse: a inizio 2022, quelli praticati alle famiglie per l'acquisto di abitazioni si attestano all'1,78 per cento, solo in lieve aumento rispetto al mese di dicembre (1,74 per cento), così come quelli applicati al credito al consumo, pari all'8,09 per cento (dal 7,64 per cento). Per quanto riguarda i nuovi prestiti alle imprese, i tassi praticati alle società non finanziarie sono risultati pari all'1,12 per cento (dall'1,18 per cento di dicembre), con il tasso medio relativo alle concessioni al di sotto della soglia del milione di euro all'1,74 per cento, mentre al di sopra di tale soglia il tasso è pari allo 0,76 per cento.

Infine, in gennaio le esposizioni deteriorate nei confronti delle società non finanziarie si sono ridotte fino a rappresentare solo il 3,7 per cento del totale dei prestiti (ritornando sui valori di fine 2009), mentre le sofferenze sui crediti alle famiglie corrispondono a circa il 2,1 per cento dei prestiti, una quota paragonabile a quella del 2008.

II.3 ECONOMIA ITALIANA: PROSPETTIVE

Le prospettive economiche, condizionate negli ultimi due anni dall'andamento della pandemia, sono ora segnate dall'incertezza sull'evoluzione del conflitto tra Russia e Ucraina e dal conseguente aumento dei prezzi delle materie prime e dalle oscillazioni osservate nei mercati finanziari. Prima del conflitto, l'economia italiana era attesa in forte ripresa anche nel 2022 grazie al miglioramento del quadro sanitario, alle politiche fiscali espansive e alle condizioni finanziarie favorevoli.

Tuttavia, i dati congiunturali di inizio anno, precedenti all'insorgere del conflitto, segnalavano già un indebolimento della crescita. Da un lato, infatti, gennaio è stato condizionato dalla quarta ondata di casi Covid, dall'altro erano evidenti le maggiori pressioni inflazionistiche, con l'indice IPCA in aumento del 6,2% in febbraio e l'inflazione core dell'1,9%. Gli ultimi dati sulla fiducia fanno emergere ulteriori segnali di rallentamento legati all'insorgere del conflitto. La produzione industriale, dopo la flessione di dicembre (-1,1% m/m), ha rilevato una nuova, decisa riduzione (-3,4% m/m) in gennaio. L'entità del calo porta l'indice destagionalizzato a collocarsi 1,9 pp al di sotto dei livelli pre-crisi pandemica. Le stime interne indicano un rimbalzo della produzione industriale in febbraio, ma le ultime indagini congiunturali di marzo denotano un netto peggioramento della fiducia degli operatori.

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

Per i servizi, dopo i dati poco favorevoli di inizio anno sulle vendite al dettaglio, a marzo l'Istat rileva un consistente peggioramento sugli ordini e sulle vendite per le imprese dei servizi di mercato e del commercio al dettaglio. Il clima di fiducia dei consumatori, in riduzione da dicembre del 2021, arretra sensibilmente in marzo (a 100,8 dal 112,4 di febbraio), collocandosi al livello più basso da gennaio del 2021. Il deterioramento del quadro prospettico, riflettendo anche gli esiti incerti della guerra in Ucraina, induce un deciso peggioramento delle attese sulle condizioni economiche delle famiglie e sulla disoccupazione, in concomitanza con il marcato aumento del saldo tra le risposte che indicano aspettative di rialzo dell'inflazione e quelle che indicano attese di segno opposto.

Per quanto riguarda le costruzioni, la produzione ha subito una flessione congiunturale (-0,9% m/m) in gennaio, la prima da luglio 2021. Le prospettive del settore restano tuttavia favorevoli nel settore: in marzo la fiducia delle imprese del settore raggiunge un nuovo massimo storico.

La domanda estera risulta in recupero in apertura d'anno (5,3 per cento m/m) per i flussi commerciali sia all'interno dell'Unione Europea sia al di fuori, mentre le importazioni si sono ridotte del 2,0% m/m per effetto della debolezza della domanda interna.

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

Qui di seguito le decisioni più rilevanti adottate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica successivamente all'approvazione della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021, nel quale erano riportati i provvedimenti presi nel periodo aprile – settembre 2021.

8 ottobre 2021. Approvato il D.L. n. 139/2021 che allenta le restrizioni in tema di accessi contingentati, nelle regioni in zona bianca. È consentita la capienza al 100 per cento per teatri, sale da concerto, cinema, musei, locali di intrattenimento e musica dal vivo. Per gli eventi sportivi la capienza autorizzata sale al 75 per cento all'aperto e 60 per cento al chiuso. Per discoteche e locali assimilati la capienza consentita è del 75 per cento all'aperto e 50 per cento al chiuso. In tutti i suddetti locali o eventi, l'accesso è consentito solo ai possessori del *Green Pass*. Alla seconda violazione delle regole si commina la chiusura del locale.

12 ottobre 2021. Firmati due DPCM contenenti le linee guida per le modalità di esibizione e verifica del possesso del *Green Pass* nelle sedi di lavoro, in vista dell'entrata in vigore dell'obbligo, prevista per il 15 ottobre.

10 novembre 2021. Diramata una Direttiva del Ministro dell'Interno ai Prefetti e ai Comitati Provinciali per individuare aree del territorio di competenza in cui limitare la possibilità di svolgere manifestazioni pubbliche, suscettibili di provocare un aumento del contagio.

24 novembre 2021. Approvato il D.L. n. 172/2021, che introduce ulteriori misure per contenere l'epidemia, a seguito dell'evolversi della cd. quarta ondata. Il decreto dispone l'obbligo di sottoporsi alla terza dose di vaccino per le categorie già soggette all'obbligo vaccinale ed estende queste categorie per includere il personale amministrativo della sanità, il personale della scuola, i militari e le forze di polizia. La validità del *Green Pass* vaccinale è ridotta da 12 a 9 mesi, mentre l'obbligo è esteso ad alberghi, spogliatoi per attività sportiva, servizi di trasporto ferroviario regionale e interregionale, servizi di trasporto pubblico locale. Inoltre, il decreto introduce il *Green Pass* rafforzato, valido solo in caso di vaccinazione o guarigione dalla malattia. Nelle regioni in zona gialla o arancione, il *Green Pass* rafforzato è obbligatorio per accedere a spettacoli, eventi sportivi, ristorazione al chiuso, feste, discoteche, cerimonie pubbliche. Tuttavia, dal 6 dicembre 2021 al 15 gennaio 2022, l'obbligo è esteso anche alle regioni in zona bianca.

26 novembre 2021. Firmata un'Ordinanza del Ministro della Salute che impone il divieto di ingresso in Italia da Sudafrica, Lesotho, Botswana, Zimbabwe, Mozambico, Namibia, Eswatini e Malawi, in ragione del diffondersi della nuova variante 'Omicron'.

1° dicembre 2021. Approvata dall'AIFA la somministrazione del vaccino 'Comirnaty' (Pfizer) anche ai bambini di età compresa tra i 5 e gli 11 anni. Le vaccinazioni partiranno il 16 dicembre, pur restando il non obbligo del *Green Pass* per i bambini sotto i 12 anni.

9 dicembre 2021. Approvato il Decreto Fiscale bis³², che, in tema di pandemia, stanziava 1,85 miliardi per il 2021 per l'acquisto di vaccini e farmaci anti Covid-19, e 49,1 milioni per le attività di pubblica sicurezza svolte dalle Forze dell'Ordine connesse al contenimento del contagio.

14 dicembre 2021. Il Consiglio dei Ministri delibera la proroga dello Stato di Emergenza fino al 31 marzo 2022, nonché la proroga al 31 marzo 2022 del termine per la disposizione di cui al precedente D.L. n. 172/2021, secondo la quale per le regioni in zona bianca valgono gli stessi obblighi di *Green Pass* in vigore in zona gialla. Tali disposizioni saranno incluse nel successivo D.L. n. 221/2021.

23 dicembre 2021. Approvato il D.L. n. 221/2021 che introduce nuove misure per il contenimento del contagio. Dal 1° febbraio 2022 la durata del *Green Pass* vaccinale è ridotta da 9 a 6 mesi. Si prevede l'obbligo di mascherina all'aperto anche in zona bianca, e l'obbligo di mascherina FFP2 sui mezzi di trasporto. Obbligo di mascherina FFP2 anche per l'accesso a spettacoli, cinema, teatri, locali di intrattenimento e musica dal vivo, eventi e competizioni sportivi, in cui è anche vietato il consumo di cibi e bevande al chiuso. Fino al 31 gennaio 2022

³² D.L. n. 209/2021, confluito nella Legge di bilancio 2022 n. 234/2021.

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

sono vietati eventi, feste e concerti che comportino assembramenti, e chiuse sale da ballo, discoteche e locali assimilati. Esteso l'obbligo di *Green Pass* rafforzato ad ulteriori attività anche in zona gialla.

29 dicembre 2021. Approvato il D.L. n. 229/2021 che amplia l'obbligo di *Green Pass* rafforzato, a partire dal 10 gennaio 2022, per l'accesso ad alberghi, feste, sagre, fiere, centri congressi, ristoranti anche all'aperto, impianti di risalita, piscine, centri benessere, sport di squadra, centri culturali, sociali e ricreativi, mezzi di trasporto pubblico. I soggetti che hanno completato il primo ciclo vaccinale entro 4 mesi, o che hanno ricevuto la dose *booster* non sono tenuti all'obbligo di quarantena precauzionale in caso di contatti diretti con soggetti positivi al virus. Infine, il decreto riduce la capienza massima consentita per gli eventi in zona bianca, al 50 per cento per gli impianti all'aperto, al 35 per cento per gli impianti al chiuso.

30 dicembre 2021. Approvata la Legge di Bilancio 2022-2024, che include, tra gli altri, alcuni interventi di rifinanziamento di fondi connessi all'emergenza Covid-19.

5 gennaio 2022. Approvato il D.L. n. 1/2022 per fronteggiare l'aumento dei contagi. Il decreto introduce l'obbligo vaccinale per chi ha almeno 50 anni di età e per il personale delle università. Dal 15 febbraio, per gli ultracinquantenni, l'accesso al luogo di lavoro, pubblico o privato, sarà subordinato al possesso del *Green Pass* rafforzato. L'obbligo di *Green Pass* è esteso anche per l'accesso a pubblici uffici, servizi postali, bancari e finanziari, attività commerciali, ad eccezione di quelle per esigenze essenziali e primarie. Infine, il decreto prevede le regole per la gestione dell'attività didattica nelle scuole, in presenza o a distanza, in caso di studenti positivi.

21 gennaio 2022. Firmato un DPCM che stabilisce una deroga all'obbligo di *Green Pass* per i servizi e attività in cinque ambiti: alimentare e prima necessità; sanitario; veterinario; di giustizia; di sicurezza personale. Inoltre, approvato il D.L. n. 4/2022 (cd. 'Sostegni ter') che, in particolare, prevede ulteriori sostegni per i settori colpiti dalle recenti misure di restrizione.

31 gennaio 2022. Firmata un'Ordinanza del Ministro della Salute che proroga l'obbligo di mascherina all'aperto fino al 10 febbraio.

2 febbraio 2022. Approvato il D.L. n. 5/2022 che allenta le norme di isolamento, quarantena e sospensione dell'attività didattica in caso di studenti positivi. Per coloro in possesso del *Green Pass* rafforzato sono eliminate anche le restrizioni previste in zona rossa.

8 febbraio 2022. Firmata un'Ordinanza del Ministro della Salute che proroga l'obbligo di mascherina nei luoghi chiusi fino al 31 marzo.

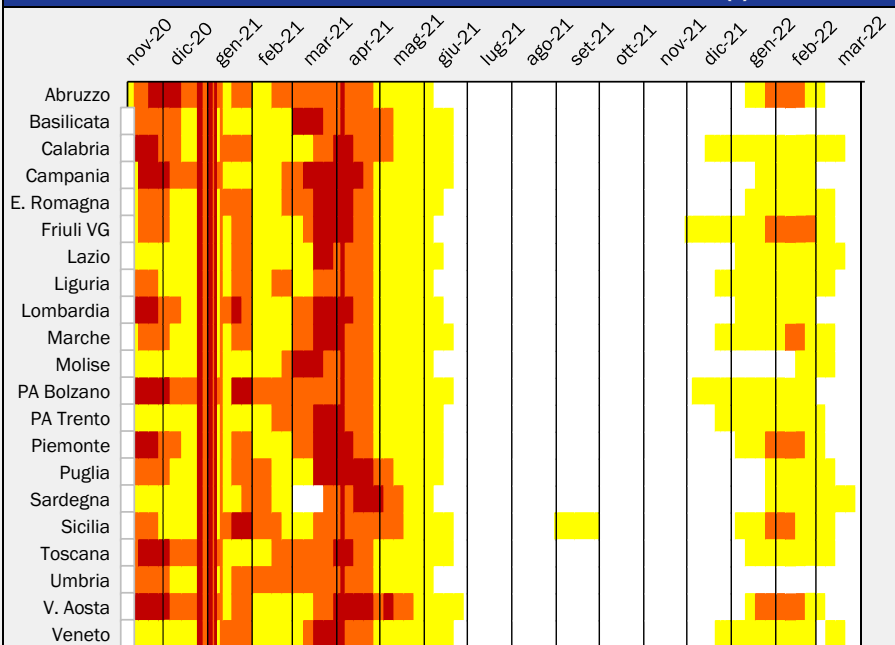
15 febbraio 2022. Ai sensi del D.L. n. 1/2022, entra in vigore l'obbligo per gli ultracinquantenni di possesso del *Green Pass* rafforzato per accedere al luogo di lavoro.

18 febbraio 2022. Approvata la L. n. 11/2022, di conversione del D.L. n. 221/2021. La legge conferma la riapertura di sale da ballo e discoteche e rimuove il divieto di concerti e feste private. Inoltre, aumenta la capienza massima consentita per gli impianti sportivi, al 75 per cento per gli impianti all'aperto, al 60 per cento per quelli al chiuso. Infine, dispone l'obbligo di *Green Pass* base per l'accesso agli istituti scolastici e università.

17 marzo 2022. Approvato il D.L. n. 24/2022, che, in seguito all'attenuamento della diffusione del contagio, dispone una *road map* per la rimozione delle restrizioni in vigore. Il Decreto prevede la cessazione dello stato di emergenza il 31 marzo, con conseguente decadenza del Comitato tecnico scientifico, della struttura del Commissario straordinario e del sistema dei colori per le Regioni (Figura R.1). Il 1° aprile cessa l'obbligo di *Green Pass* rafforzato sui luoghi di lavoro per gli over 50; cessa l'obbligo di *Green Pass* sui mezzi pubblici e per l'accesso a uffici pubblici, negozi, banche, poste, tabaccai e ristoranti all'aperto; decadono i limiti alle capienze; decade l'obbligo di quarantena in caso di contatto con positivi, dunque la DaD rimane per i soli studenti contagiati. Il 1° maggio cessa l'obbligo di *Green Pass* rafforzato per accedere a ristoranti, centri benessere, sale gioco, discoteche, congressi, eventi sportivi; cessa l'obbligo di *Green Pass* per mense, concorsi pubblici, colloqui in carcere, treni a lunga percorrenza; decade l'obbligo di mascherina al chiuso. Il 15 giugno decade l'obbligo vaccinale per tutte le categorie per le quali è previsto, eccetto il personale sanitario e delle RSA. Il 30 giugno termina il regime semplificato per lo *smart working* nel settore privato. Il 31 dicembre decade l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e delle RSA e l'obbligo di *Green Pass* rafforzato per i visitatori di ospedali e RSA.

II. QUADRO MACROECONOMICO

FIGURA R.1: RIPARTIZIONE DELLE REGIONI NELLE AREE DI RISCHIO SECONDO LE ORDINANZE DEL MINISTRO DELLA SALUTE. PERIODO 5 NOVEMBRE 2020 – 31 MARZO 2022 (1)



(1) Facoltà delle Regioni di istituire aree all'interno del proprio territorio in cui applicare misure più restrittive rispetto a quelle previste dal colore di appartenenza.

Misure in vigore in area bianca (2):	<p>Obbligo di mascherina al chiuso. Dal 23 dicembre 2021 all'11 febbraio 2022 obbligatoria anche all'aperto.</p> <p>Fino all'11 ottobre 2021 e di nuovo dal 23 dicembre 2021 al 18 febbraio 2022: chiusura di sale da ballo e discoteche e divieto di feste e concerti.</p> <p>Obbligo di Green Pass rafforzato esteso gradualmente per: trasporto aereo e ferroviario, impianti sciistici, luoghi di lavoro (per gli ultracinquantenni), personale e visitatori di strutture sanitarie e RSA, ristorazione, strutture ricettive, palestre, piscine e centri sportivi, teatri, cinema, locali, concerti, stadi, impianti sportivi, sagre, fiere, congressi, convegni, feste, sale da ballo, discoteche, centri benessere e termali, parchi tematici, sale gioco, scommesse e casinò. Obbligo di Green Pass base limitato gradualmente a: accesso a negozi, centri commerciali, uffici pubblici, scuole, università, prove di concorsi pubblici, luoghi di lavoro.</p> <p>Scuola completamente in presenza; DaD solo in caso di studenti positivi o in isolamento.</p> <p>Capienze: teatri, cinema, musei 100%; impianti sportivi all'aperto 75%; al chiuso 60%. Dal 29 dicembre 2021 al 15 febbraio 2022: rispettivamente, 50%, 50%, 35%.</p>
Misure in vigore in area gialla (2):	<p>Obbligo di mascherina anche all'aperto; dall'11 febbraio 2022 solo al chiuso.</p> <p>Capienze ridotte al 50% per teatri, cinema, locali, 50% per gli impianti sportivi all'aperto, 35% per gli impianti sportivi al chiuso. Dal 15 febbraio 2022: rispettivamente 100%, 75%, 60%.</p> <p>Su chiusure, Green Pass e scuola, stesse misure in vigore in zona bianca.</p>
Misure in vigore in area arancione (2):	<p>Dal 6 dicembre 2021 per diverse attività per le quali in zona gialla è previsto l'obbligo di Green Pass, si prevede l'obbligo di Green Pass rafforzato. Inoltre, obbligo di Green Pass base per spostamenti al di fuori del proprio Comune e della propria Regione.</p>
Misure in vigore in area rossa (2):	<p>Divieto di ogni spostamento, anche all'interno del comune; chiusura attività ricreative; chiusura negozi eccetto alimentari, farmacie, edicole, tabaccherie, lavanderie, parrucchieri; ristorazione solo di asporto; coprifuoco dalle 22.00 alle 05.00.</p> <p>Dal 2 febbraio 2022, la zona rossa è di fatto eliminata.</p>
(2) Riferimento alle misure in vigore nel periodo ottobre 2021 - marzo 2022	

Scenario a legislazione vigente

Le prospettive per il 2022, che a inizio anno apparivano più moderate rispetto alla NADEF di settembre per il protrarsi dell'elevata inflazione, sono condizionate dal mutato contesto internazionale. L'impatto del rialzo dei prezzi energetici su imprese e famiglie si è aggravato, nonostante gli interventi finanziati con la Legge di bilancio 2022 e successivi provvedimenti del Governo³³. Conseguentemente, la previsione è basata sulla stima di una riduzione del PIL nel primo trimestre, cui seguirà un recupero a partire dal 2T. Nel corso dei mesi estivi l'attività tornerebbe a crescere a ritmi sostenuti, ma meno intensi rispetto a quelli registrati nel corso del 2021. Nel 2022, inoltre, un sostegno alla crescita degli investimenti proverrebbe dalla piena attuazione del PNRR. Il livello del PIL è atteso tornare ai livelli pre-pandemici nel 3T 2022.

Nel complesso del 2022, pertanto, si stima che il PIL aumenterà del 2,9 per cento. L'espansione economica è attesa poi essere più moderata nel 2023 (al 2,3 per cento), seguita da un aumento dell'1,8 e dell'1,5 per cento, rispettivamente, nel 2024 e 2025. In un contesto caratterizzato da ampia incertezza e analogamente a quanto avvenuto nella NADEF, il presente documento contiene uno scenario di rischio costruito sull'ipotesi di una temporanea interruzione di fornitura di gas e petrolio dalla Russia.

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 3,2 punti percentuali alla crescita economica. La dinamica dei consumi delle famiglie è attesa in linea con quella del PIL. L'aumento dei prezzi inciderebbe sul potere d'acquisto delle famiglie e vi sarebbe una riduzione del tasso di risparmio, che si attesterebbe quest'anno intorno ai livelli pre-crisi. Le famiglie, infatti, faranno leva sul risparmio precauzionale e involontario accumulato nel corso della pandemia.

Nell'anno successivo, il recupero dei consumi sarebbe più modesto, in linea con il rallentamento del PIL, per poi registrare un incremento ancora più contenuto nel biennio successivo. Il reddito disponibile reale tornerebbe in territorio positivo già dal 2023, sospinto dal venir meno delle pressioni inflazionistiche. Il tasso di risparmio quindi si attesterebbe su livelli analoghi a quelli del 2019 a fine periodo.

L'accumulazione di capitale dovrebbe risultare particolarmente intensa per tutto l'orizzonte previsivo, beneficiando delle risorse a sostegno degli investimenti pubblici e privati previste nel PNRR e nella manovra di bilancio. Nel quadriennio 2022-25 gli investimenti si espanderebbero in media di circa il 4,6 per cento all'anno, trainati principalmente dalla componente dei macchinari e attrezzature e dalle costruzioni. Il rapporto tra investimenti totali e PIL salirebbe in misura significativa, fino a poco sopra il 21 per cento a fine periodo, in linea con il picco del 2007. Per la componente delle costruzioni, nel 2025 il rapporto si attesterà poco sotto l'11 per cento del PIL, un valore ancora inferiore al picco del 2007.

Il contributo della domanda estera netta risulterebbe invece lievemente negativo nel 2022, per poi annullarsi nei due anni successivi e ritornare in territorio positivo nell'anno finale della previsione. Nell'orizzonte previsivo le esportazioni

³³ Il riferimento è ai decreti-legge n.17 del 1° marzo 2022 e n.21 del 21 marzo 2022.

II. QUADRO MACROECONOMICO

crescerebbero in linea con la domanda mondiale pesata per l'Italia, in concomitanza con un significativo incremento delle importazioni, dovuto alla ripresa economica, e della domanda interna, sospinta in modo particolare dai maggiori investimenti in programma su tutto il quadriennio. L'avanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti in percentuale del PIL subirebbe una riduzione nel 2022, ponendosi al 2,3 per cento. La riduzione dell'avanzo corrente in rapporto al PIL è ascrivibile in parte all'aumento dei prezzi dei beni importati e al saldo negativo dei servizi che, a inizio anno, sono stati condizionati dall'elevato numero di contagi. Nel triennio successivo l'avanzo di parte corrente è atteso in lieve recupero, al 2,8 per cento.

Dal lato dell'offerta, le costruzioni continuerebbero ad espandersi a ritmi sostenuti grazie all'attuazione dei piani di spesa del PNRR e alle misure di incentivazione fiscale per l'edilizia. L'industria in senso stretto segnerebbe un rallentamento anche per effetto delle strozzature nelle catene globali del valore. I servizi proseguirebbero il loro recupero beneficiando delle riaperture a partire dalla primavera.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, nel quadriennio 2022-25 proseguirebbe la crescita dell'occupazione, che alla fine del 2022 si attesterebbe sui valori pre-pandemici relativamente al numero sia degli occupati sia delle ore lavorate. Il tasso di disoccupazione scenderebbe dal 9,5 per cento nella media del 2021, all'8,7 nell'anno in corso per poi attestarsi all'8,0 per cento a fine periodo. La dinamica prevista dell'occupazione in termini di input è più contenuta di quella del PIL. Si profila pertanto un moderato aumento della produttività (0,4 per cento), dopo le anomalie statistiche degli ultimi due anni generate dalla crisi. La dinamica della produttività resta lievemente positiva lungo tutto l'orizzonte di previsione e si accompagna a una crescita moderata del costo del lavoro.

Il deflatore dei consumi aumenterebbe del 5,8 per cento quest'anno, per gli effetti del rincaro delle materie prime e, in particolare, dei rialzi senza precedenti delle quotazioni del gas. La crescita del deflatore si attenuerebbe già nel 2023, al 2,0 per cento, per poi registrare una crescita dell'1,7 per cento nel 2024 e dell'1,8 nel 2025. Il costo del lavoro per unità di lavoro dipendente, dopo una crescita modesta nel 2021 (0,3 per cento) mostrerebbe un'accelerazione (2,6 per cento) grazie anche ai rinnovi contrattuali e al pagamento degli arretrati del settore pubblico per poi registrare tassi di crescita più contenuti negli anni successivi. Lo scenario si fonda sull'ipotesi che i futuri aumenti delle retribuzioni contrattuali del settore privato, basati sull'indice IPCA al netto dei beni energetici importati, saranno più elevati di quelli registrati in passato ma in linea con un tasso di inflazione del suddetto indice intorno al 2 per cento. La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, dopo il picco del 2022, si ridurrebbe negli anni successivi. Di conseguenza, l'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, sarebbe pari al 3,0 per cento nell'anno in corso e scenderebbe al 2,1 nel 2023 per poi ridursi all'1,8 per cento nel biennio 2024-25.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 24 marzo 2022, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo di intesa UPB-MEF del 15 settembre 2014.

FOCUS**Gli errori di previsione sul 2021 e la revisione delle stime per il 2022 e gli anni seguenti**³⁴

Il presente riquadro è volto a fornire un approfondimento sui cambiamenti introdotti in sede di aggiornamento della previsione con il duplice scopo di i) valutare l'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 2022 e gli anni seguenti. In entrambi i casi il confronto avviene con le previsioni formulate nella Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre.

La tavola R1, colonna **Delta 2021**, mostra l'errore di previsione per il 2021 ovvero gli scostamenti tra la previsione elaborata a settembre e i dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT in marzo. Le previsioni per il 2021 formulate a settembre includevano i dati 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 superiori (0,6 punti percentuali) alle attese, rilevando una crescita annuale del 6,6 per cento. I dati confermano il profilo trimestrale di crescita definito in sede NADEF, che prevedeva una ulteriore espansione del terzo trimestre seguita da un rallentamento nell'ultimo trimestre dell'anno. Infatti, anche nel 3T la crescita dell'attività economica è proseguita con ritmi elevati e in linea con quelli registrati nel secondo trimestre. La crescita ha beneficiato dell'allentamento delle restrizioni reso possibile dall'accelerazione della campagna vaccinale. Nell'ultimo segmento del 2021, l'attività economica ha rallentato per via dell'incremento dei prezzi dei beni energetici e per gli effetti della quarta ondata Covid.

Nel dettaglio delle componenti, i consumi delle famiglie sono risultati in linea con la previsione, mentre le esportazioni e gli investimenti, in particolare quelli in macchinari e attrezzature, hanno registrato incrementi maggiori rispetto alle stime; il divario è significativamente positivo per la crescita delle importazioni. Sul fronte dei prezzi, è evidente l'aumento dei prezzi all'import, nettamente superiore alle attese, innescato dai rincari della componente energetica verificatisi nella seconda metà dell'anno. La variazione del deflatore dei consumi è stata lievemente più alta rispetto alla previsione (0,2 per cento), al contrario il deflatore del PIL, la cui effettiva variazione è risultata più bassa rispetto alle stime di 1,0 punti percentuali.

Nell'analisi della revisione di crescita per il 2022 si procede come segue: si analizzano in primo luogo le motivazioni statistiche derivanti dal cambiamento riguardo l'effetto trascinamento dal 2021, si prosegue con i delta derivanti dalle nuove ipotesi sullo scenario internazionale per concludere poi con la revisione della previsione.

La **colonna "a"** indica la differenza dell'effetto statistico di trascinamento del 2021 sul 2022 tra il valore stimato nell'ultimo aggiornamento ufficiale e il valore di consuntivo. Per il PIL la variazione dell'effetto di trascinamento è positiva e pari a 0,2 punti percentuali. Sull'effetto trascinamento pesa il risultato superiore alle attese della seconda metà del 2022 come rilevato in precedenza.

La componente dovuta alla revisione del quadro internazionale rispetto a ottobre viene esplicitata nella **colonna ("b"), dove** si mostra l'impatto sulle principali variabili stimato con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro. L'impatto sul PIL risulta sensibilmente negativo riflettendo il deterioramento del contesto internazionale legato al conflitto russo-ucraino. Quest'ultimo ha esacerbato le condizioni critiche presenti nel mercato dell'energia, aumentando ulteriormente i costi di approvvigionamento, e ha contribuito a un deterioramento degli scambi internazionali.

La **colonna c**, indica la revisione della previsione, la quale, riguardo alla variazione percentuale del PIL, è quantificata in -0,4 punti percentuali.

³⁴ In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali pubblicati il 4 marzo 2022 che risultano corretti per i giorni lavorativi.

II. QUADRO MACROECONOMICO

TAVOLA R1 - PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (media dei dati trimestrali destagionalizzati)									
	Previsione 2021			Previsione 2022			di cui: Revisione trascinarsamento sul 2022 rispetto alla NADEF 2021	di cui: Impatto Esogene rispetto alla NADEF 2021	di cui: Revisione della previsione
	NADEF 2021	ISTAT	Delta 2021	NADEF 2021	DEF 2022	Delta 2022	(a)	(b)	(c)
MACRO ITALIA									
PIL	6,0	6,6	0,6	4,8	3,0	-1,8	0,2	-1,6	-0,4
Spesa delle famiglie	5,2	5,2	0,0	5,0	2,9	-2,1	-0,5	-1,7	0,1
Spesa della PA	0,7	0,6	-0,1	1,7	1,2	-0,5	0,2	-0,1	-0,6
Investimenti fissi lordi	15,5	17,0	1,5	6,8	7,0	0,2	1,8	-2,4	0,8
Macchinari, attrezzature e vari	10,0	12,9	2,9	6,6	6,5	-0,1	2,0	-2,9	0,9
Costruzioni	20,9	22,3	1,4	6,5	8,7	2,1	3,0	-1,7	0,9
Esportazioni di beni e servizi	11,4	13,4	1,9	6,1	4,4	-1,6	0,7	-1,8	-0,6
Importazioni di beni e servizi	11,6	14,3	2,7	6,8	5,5	-1,3	2,2	-1,2	-2,4
Deflatori									
Deflatore PIL	1,5	0,5	-1,0	1,6	3,0	1,4	-1,0	0,2	2,2
Deflatore consumi	1,5	1,6	0,2	1,6	5,8	4,3	0,5	2,4	1,4

La tavola R2 offre una sintesi dell'impatto sulla crescita del PIL dell'evoluzione del contesto internazionale, ponendolo a confronto con quanto ipotizzato nella Nota di aggiornamento di settembre 2021. Tale impatto, stimato tramite il modello econometrico ITEM, risulta più sfavorevole rispetto a quanto prospettato in settembre e rispettivamente pari a -1,6 punti percentuali nel 2022, -1,1 punti percentuali nel 2023 e -0,4 punti percentuali nel 2024.

Nel dettaglio, rispetto alla previsione sottostante la NADEF 2021 il commercio internazionale ha subito una forte revisione al ribasso per il biennio 2022-23, con una flessione più marcata nel primo anno, per poi recuperare nel 2024. Di conseguenza l'effetto della revisione delle previsioni sulla domanda mondiale sul tasso di variazione del PIL risulta negativo sia nel 2022 (-0,3 per cento) sia nel 2023 (-0,1 per cento) e leggermente positivo nel 2024 (0,1 per cento).

TAVOLA R2: EFFETTI SUL PIL DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE RISPETTO ALLO SCENARIO DELLA NADEF 2020 (impatto sui tassi di crescita)

	2022	2023	2024
1. Commercio mondiale	-0,3	-0,1	0,1
2. Prezzo del petrolio e del gas	-0,8	-0,5	0,0
3. Tasso di cambio nominale effettivo	-0,1	-0,2	0,0
4. Ipotesi tassi d'interesse ed effetti finanziari	-0,2	-0,3	-0,6
5. Sanzioni verso la Russia	-0,2	-0,1	0,1
Totale	-1,6	-1,1	-0,4

Fonte: elaborazioni MEF.

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

Nei primi mesi dell'anno in corso i prezzi del petrolio hanno mantenuto la tendenza al rialzo già emersa a conclusione del 2021, accentuata però dalle tensioni derivanti dal conflitto russo-ucraino. 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 99,8\$ al barile nel 2022, cui segue una moderazione nel 2023 e nel 2024³⁵. Rispetto a quanto prospettato a settembre, il livello dei prezzi è più alto in media di circa 26 dollari nel triennio. Alla luce dei recenti sviluppi sul fronte ucraino, si è delineata la necessità di considerare tra le variabili esogene anche il prezzo del gas che ha subito incrementi molto rilevanti. Le ipotesi avanzate riguardano il profilo del prezzo del gas TTF e sono basate sui contratti futures. Nello specifico, il prezzo nel 2022 raggiungerebbe livelli quattro volte superiori a quelli estrapolati dai contratti temporalmente coerenti con il documento di settembre, per poi ridursi negli anni successivi pur rimanendo su livelli molto superiori rispetto ai livelli registrati nel passato recente. Cumulando gli effetti dei rincari di petrolio e gas ne deriverebbe un impatto negativo di 8 decimi di punto per il tasso di variazione del PIL nel 2022, di 5 decimi di punto nel 2023 e un impatto nullo nel 2024.

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 10 marzo. L'aggiornamento del tasso di cambio nominale effettivo rispetto a settembre vede un apprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute dello 0,3 per cento nel 2022 e di 0,1 nel 2023. L'impatto macroeconomico di questo aggiornamento delle previsioni sul tasso di cambio risulta negativo di un decimo di punto percentuale sulla crescita del PIL del 2022 e di due decimi nel 2023.

Il profilo dei tassi d'interesse sui titoli di Stato risulta più sfavorevole in maniera crescente sul triennio, coerentemente con le aspettative di politiche meno accomodanti da parte delle autorità monetarie per contrastare le pressioni inflazionistiche. Inoltre, già dall'anno in corso si prospettano un rendimento del BTP e un differenziale tra BTP e Bund decennale più elevati, combinati con livelli più alti del costo del credito bancario. Secondo le stime del modello econometrico questi fattori comportano effetti negativi sulla crescita del triennio, rispettivamente pari a -0,2 punti percentuali nel 2022, -0,3 punti nel 2023 e -0,6 punti nel 2024.

Infine, si è ritenuto opportuno considerare tra le revisioni del quadro internazionale che hanno indotto modifiche nel profilo di crescita anche l'imposizione di sanzioni alla Russia a seguito dell'inizio delle ostilità con l'Ucraina. Tali restrizioni indebolirebbero gli scambi commerciali deteriorando la domanda estera di beni nazionali in maniera proporzionale all'esposizione diretta delle esportazioni verso la Russia. L'impatto stimato sul tasso di variazione del PIL è di -0,2 e -0,1 punti percentuali, rispettivamente, nel 2022 e 2023 e di 0,1 nel 2024.

Le previsioni di crescita della NADEF sono state validate dall'ufficio Parlamentare di Bilancio. Quest'ultimo a febbraio, successivamente alla pubblicazione della stima *flash* dell'Istat per il PIL del quarto trimestre, ha pubblicato una previsione di crescita del PIL pari al 3,9 per cento nel 2022 e all'1,9 per cento nel 2023.

Rispetto alle stime più recenti della Commissione Europea (*Winter Forecast*), la crescita del PIL tendenziale per il 2022 risulta meno accentuata (2,9 per cento rispetto a 4,0 per cento), mentre per il 2023 la crescita tendenziale è pari in entrambi i casi al 2,3 per cento. Nel 2022 la stima della Commissione Europea non incorpora i più recenti sviluppi internazionali. Nel 2022 non ci sono disallineamenti tra la crescita stimata dalla NADEF e quella della Commissione europea e in generale con quelle di altri previsori.

³⁵ Si fa riferimento alla media delle quotazioni dei *futures* negli ultimi dieci giorni lavorativi terminanti il 10 marzo 2022.

II. QUADRO MACROECONOMICO

TAVOLA R3: PREVISIONI DI CRESCITA PER L'ITALIA			
PIL reale (per cento a/a)	Data previsione	2022	2023
DEF 2022	mar-22	2,9	2,3
OCSE	dic-21	4,6	2,6
UPB	feb-22	3,9	1,9
FMI (WEO)	gen-22	3,8	2,2
Commissione europea	feb-22	4,1	2,3
(*) Per OCSE dati corretti per i giorni lavorativi.			

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

	2021	2022	2023	2024	2025
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	9,8	5,8	4,8	3,8	3,2
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, futures)	70,8	99,8	87,6	81,2	77,2
Cambio dollaro/euro	1,183	1,110	1,105	1,105	1,105
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Importazioni	14,2	5,4	3,7	3,3	2,8
Consumi finali nazionali	4,0	2,5	1,6	1,3	1,2
Consumi famiglie e ISP	5,2	2,9	2,1	1,6	1,6
Spesa della PA	0,6	1,2	0,1	0,3	0,1
Investimenti	17,0	7,0	5,1	3,9	2,3
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	12,9	6,5	5,3	4,2	2,3
- mezzi di trasporto	10,2	-3,2	6,4	5,1	3,6
- costruzioni	22,3	8,7	4,7	3,5	2,2
Esportazioni	13,3	4,4	3,4	3,1	2,9
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	3,3	2,3	2,7	2,8	2,8
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,1
Scorte	0,3	-0,1	0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	6,3	3,2	2,3	1,8	1,5
PREZZI					
Deflatore importazioni	9,9	7,6	1,4	1,2	1,1
Deflatore esportazioni	4,9	4,9	1,3	1,2	1,1
Deflatore PIL	0,5	3,0	2,1	1,8	1,8
PIL nominale	7,2	6,0	4,4	3,6	3,3
Deflatore consumi	1,7	5,8	2,0	1,7	1,8
LAVORO					
Costo lavoro	0,3	2,6	1,6	1,4	1,8
Produttività (misurato su PIL)	-0,9	0,4	0,1	0,1	0,2
CLUP (misurato su PIL)	1,1	2,2	1,5	1,3	1,6
Occupazione (ULA)	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
Tasso di disoccupazione	9,5	8,7	8,3	8,1	8,0
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,2	59,5	60,8	61,8	62,8
pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1775436	1882720	1966210	2037629	2105664

(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 10 marzo.

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

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

Sebbene la previsione di crescita dello scenario tendenziale già incorpori le conseguenze negative sul piano economico dell'invasione russa del territorio ucraino, l'evolversi del conflitto avviene in una cornice di incertezza riguardo sia la durata sia gli esiti. Ciò suggerisce l'opportunità di prendere in esame incognite ed elementi di rischio insiti nel quadro economico internazionale e valutare come il loro realizzarsi possa ripercuotersi sull'economia italiana.

Le ipotesi alternative analizzate riguardano difficoltà per l'approvvigionamento e le importazioni di gas. Il profilo delle variabili esogene del quadro internazionale è stato modificato anche riguardo ai tassi di cambio e alle condizioni dei mercati finanziari. Utilizzando sia il modello econometrico ITEM sia il modello computazionale di equilibrio generale MACGEM-IT, sono stati presi in considerazione quattro diversi scenari, due dei quali riferiti all'interruzione nelle forniture di gas dalla Russia a seguito di un inasprimento delle sanzioni e ognuno degli altri riguardanti un altro specifico fattore di rischio dello scenario tendenziale.

Per i due scenari di embargo sul gas russo si suppone che il blocco delle importazioni di gas si verifichi a partire dalla fine del mese di aprile 2022 e perduri per tutto il 2023. Il primo scenario assume che le aziende del settore riescano ad assicurare il soddisfacimento del fabbisogno grazie alla diversificazione degli approvvigionamenti, anche se l'embargo provoca un ulteriore rialzo dei prezzi del gas, dell'elettricità e del petrolio rispetto a quello prefigurato nel quadro tendenziale. In particolare, si è ipotizzato che il prezzo del gas risulti nel 2022 più elevato rispetto allo scenario del DEF del 37 per cento (69 per cento nel 2023), il prezzo del petrolio del 9 per cento (4,5 per cento nel 2023) e quello dell'elettricità del 30 per cento (58 per cento nel 2023). Mediante il modello MACGEM-IT si è determinato l'impatto del rialzo dei prezzi sui livelli di produzione, tenendo conto dell'utilizzo di materie energetiche nei diversi settori e dei legami intersettoriali. Inoltre, poiché l'embargo riguarda anche gli altri Paesi europei, lo scenario considera anche gli effetti di un calo delle loro attività dovuto al forte rialzo dei prezzi energetici, che si manifestano attraverso una minore domanda estera.

Nel secondo scenario si ipotizza che gli sforzi di diversificazione nell'approvvigionamento non producano i risultati attesi a causa di difficoltà di varia natura. L'interruzione nelle forniture di gas dalla Russia si accompagna, quindi, oltre che a un ancor più marcato incremento dei prezzi del gas, dell'elettricità e del petrolio (+10 per cento in media rispetto a quanto già ipotizzato nel primo scenario), anche ad una carenza di gas, stimata pari al 18 e al 15 per cento delle importazioni in volume, rispettivamente, nel 2022 e nel 2023. Anche in questo scenario si considerano gli effetti dell'analoga caduta di attività nei partner commerciali europei³⁶.

La terza simulazione riguarda i tassi di cambio. Nello scenario alternativo essi sono stati fissati, nell'orizzonte di previsione, ai livelli corrispondenti alle quotazioni medie dei tassi di cambio a termine (*forward exchange rates*) registrate nel periodo più recente (nei 10 giorni a partire dal 3 marzo 2021). Nel 2022 risulterebbe un minore apprezzamento del dollaro nei confronti dell'euro rispetto allo scenario di base (del 4,8 per cento invece che del 6,3). Inoltre, a fronte di una sostanziale invarianza del tasso di cambio nominale effettivo nello scenario di riferimento, si registrerebbe un apprezzamento medio dell'euro rispetto alle altre valute di circa lo 0,3 per cento nel 2022 e del 2,3 nel 2023. Nel 2024 e 2025 l'apprezzamento sarebbe, rispettivamente, del 3,2 e 0,8 per cento.

La quarta e ultima simulazione si riferisce a fattori di rischio connessi alle condizioni finanziarie dell'economia. Rispetto allo scenario di riferimento, si è ipotizzato un livello del tasso di rendimento del BTP a dieci anni più elevato di 100 punti base. Queste condizioni

³⁶ Per la descrizione della strategia di simulazione si rimanda alla descrizione degli scenari di rischio del Capitolo I.

II. QUADRO MACROECONOMICO

meno favorevoli per il finanziamento del debito pubblico non riguardano l'anno in corso ma soltanto gli anni successivi, a motivo del programma di acquisti di titoli finanziari da parte della banca centrale tuttora in corso, che concorre a limitare il rischio di tensioni nei mercati finanziari. In questo scenario alternativo, i livelli più elevati dello spread BTP-Bund dall'anno 2023 si traducono in condizioni meno favorevoli per l'accesso al credito, con l'applicazione di tassi di interesse più elevati sui prestiti alle famiglie e le imprese.

La valutazione dell'impatto sui livelli di attività economica degli elementi di rischio appena esposti è documentata nella Tavola R4. Nell'ipotesi di interruzione dei flussi di gas dalla Russia secondo il primo scenario, il tasso di crescita del PIL sarebbe inferiore rispetto a quello dello scenario tendenziale di 0,8 punti percentuali nel 2022 e di 1,1 punti nel 2023. La ripresa negli anni successivi, con tassi di crescita superiori a quelli dello scenario di base (rispettivamente dell'1,1 e dello 0,8 per cento), fa sì che, all'inizio del 2025, il livello del PIL risulti in linea con quello corrispondente dello scenario di base. Nell'altro scenario di embargo sul gas russo, quello in cui si prospettano sviluppi ancor più sfavorevoli, l'incremento dei prezzi delle materie energetiche, la minore disponibilità di gas per le utenze domestiche e la riduzione della domanda estera concorrerebbero a determinare una contrazione del tasso di crescita del prodotto rispetto allo scenario tendenziale di 2,3 punti percentuali nel 2022 e di 1,9 punti percentuali nel 2023. Il tasso di crescita del PIL sarebbe, invece, superiore rispetto al quadro tendenziale di 1,9 punti percentuali nel 2024 e di 2,3 punti nel 2025.

Riguardo ai tassi di cambio, il maggiore apprezzamento dell'euro rispetto a quanto prospettato nel quadro tendenziale ridurrebbe il tasso di crescita del PIL rispetto allo scenario tendenziale dello 0,4 per cento nel 2023, dello 0,8 per cento nel 2024 e dello 0,6 per cento nel 2025. In questa simulazione non si incorpora alcuna ipotesi circa il blocco di parte dell'interscambio commerciale tra l'Italia e la Russia e, dunque, gli effetti sia sulle esportazioni sia sul prodotto di un apprezzamento dell'euro (dovuto, in gran parte, all'apprezzamento rispetto al rublo) potrebbe contenere elementi di sovrastima. Nell'ipotesi di peggiori condizioni finanziarie dal 2023 in poi, si assisterebbe a un impatto negativo sul profilo di crescita dell'economia italiana. In particolare, il tasso di variazione del prodotto risulterebbe inferiore nel 2023 di 0,1 punti percentuali rispetto al quadro tendenziale e, nel 2024 e 2025, rispettivamente, di 0,4 e 0,5 punti.

TAVOLA R1: EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (impatto sui tassi di crescita percentuale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale)

	2022	2023	2024	2025
1. Interruzione afflussi di gas dalla Russia: I° scenario	-0,8	-1,1	1,1	0,8
2. Interruzione afflussi di gas dalla Russia: II° scenario	-2,3	-1,9	1,9	2,3
3. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,4	-0,8	-0,6
4. Ipotesi di peggiori condizioni finanziarie	0,0	-0,1	-0,4	-0,5

Fonte: Elaborazioni MEF-DT; modelli ITEM e MACGEM-IT.

II.4 SCENARIO PROGRAMMATICO

Nello scenario programmatico il Governo ha deciso di confermare l'obiettivo di rapporto tra deficit e PIL del Documento Programmatico di Bilancio del 5,6 per cento del PIL per l'anno in corso, del 3,9 per cento nel 2023 e del 3,3 per cento nel 2024. Per il 2025 il nuovo obiettivo di deficit è posto pari al 2,8 per cento del PIL.

Tuttavia, le proiezioni più favorevoli di indebitamento netto a legislazione vigente per il 2022, pari a 5,1 punti percentuali di PIL, consentono un margine di

circa 0,5 punti percentuali di PIL per finanziare un nuovo provvedimento già nel mese di aprile. Gli interventi di politica di bilancio annunciati dal Governo continueranno ad essere moderatamente espansivi anche per il 2023, in misura pari allo 0,2 per cento del PIL.

Il Governo ha già adottato ad inizio anno ulteriori provvedimenti di contenimento dei prezzi dell'energia per contrastarne il rincaro che ha gravato sui bilanci di famiglie ed imprese. Inoltre, sono stati finanziati ed in corso di definizione interventi di sostegno per il settore dell'auto e per il settore dei semiconduttori. In questo contesto, nel 2022, attraverso un nuovo decreto-legge, verranno ripristinati anzitutto i fondi di bilancio temporaneamente de-finanziati a parziale copertura del decreto-legge n. 17/2022 (riguardante, tra l'altro, misure per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale), con un onere di finanza pubblica pari a 4,5 miliardi. Le restanti risorse saranno destinate a interventi espansivi nelle seguenti aree:

- l'incremento dei fondi per le garanzie sul credito;
- l'aumento delle risorse necessarie a coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche;
- ulteriori interventi per contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia;
- ulteriori misure che si rendano necessarie per assistere i profughi ucraini e per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane.
- continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia e i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica.

Le misure che verranno adottate ad aprile hanno un effetto espansivo sull'economia italiana e accrescerebbero la variazione del PIL prevista nel quadro programmatico al 3,1 per cento nel 2022 (dal 2,9 del quadro tendenziale) e al 2,4 per cento nel 2023 (dal 2,3 del quadro tendenziale). Le maggiori risorse stanziare sostengono famiglie e imprese e contribuiscono ad aumentare (rispetto allo scenario tendenziale) gli investimenti dello 0,3 per cento e i consumi delle famiglie di circa 0.1 punti percentuali nell'anno in corso. Nell'anno seguente i consumi delle famiglie nel quadro macroeconomico programmatico crescono del 2,1 per cento (in linea con il quadro tendenziale) e gli investimenti fissi lordi totali del 5,5 per cento (di 0.4 punti percentuali in più rispetto allo scenario tendenziale). La migliore performance della domanda attiva da un lato maggiori importazioni nel 2023 e dall'altro favorisce la crescita dell'input di lavoro. Lo scenario programmatico prevede un maggior numero di occupati e un minor tasso di disoccupazione rispetto al quadro tendenziale, che si attesta al 8,1 per cento nel 2023, per poi ridursi ulteriormente all' 8,0 per cento nel 2024 e al 7,9 per cento nel 2025.

Le previsioni di crescita del PIL per il 2024 e il 2025 rimangono sostanzialmente invariate rispetto a quelle riportate nello scenario a legislazione vigente. Per il resto, le differenze fra scenario programmatico e tendenziale risultano limitate in quanto il differenziale di deficit è ampio quest'anno ma si riduce nel prossimo triennio fino a sostanzialmente annullarsi nel 2024-2025.

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

	2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di interesse a breve termine ¹	n,d,	-0,4	0,9	1,4	1,5
Tasso di interesse a lungo termine (media annuale) ¹	0,8	1,8	2,3	2,4	2,5
Tassi di cambio dollaro/euro (media annuale)	1,18	1,11	1,11	1,11	1,11
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	1,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	5,1	3,3	2,9	2,8	2,8
Tasso di crescita del PIL UE	5,2	3,2	2,8	2,1	1,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	11,3	4,8	3,4	3,3	2,8
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	6,3	4,5	3,9	3,0	2,5
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	70,8	99,8	87,6	81,2	77,2

(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

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	livello (1)	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
PIL reale	1677568	6,6	3,1	2,4	1,8	1,5
PIL nominale	1775436	7,2	6,3	4,6	3,7	3,3
COMPONENTI DEL PIL REALE						
Consumi privati (2)	984117	5,2	3,0	2,1	1,6	1,6
Spesa della P.A. (3)	320512	0,6	2,3	0,3	0,6	0,2
Investimenti fissi lordi	334086	17,0	7,3	5,5	4,0	2,2
Scorte (in percentuale del PIL)		0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	537573	13,3	4,4	3,4	3,1	2,9
Importazioni di beni e servizi	502575	14,2	5,4	4,0	3,3	2,9
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE						
Domanda interna	-	6,3	3,5	2,5	1,9	1,5
Variazione delle scorte	-	0,3	-0,2	0,1	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	0,0	-0,2	-0,1	0,0	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.

TAVOLA II.3.B. PREZZI

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	Livello	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
Deflatore del PIL	105,8	0,5	3,0	2,2	1,9	1,8
Deflatore dei consumi privati	104,2	1,7	5,8	2,1	1,8	1,8
IPCA	105,0	1,9	5,8	2,1	1,8	1,8
Inflazione programmata			5,4			
Deflatore dei consumi pubblici	109,7	1,6	4,3	-0,8	-1,1	0,1
Deflatore degli investimenti	105,8	2,2	2,9	2,0	1,5	1,6
Deflatore delle esportazioni	108,1	4,9	4,9	1,3	1,2	1,1
Deflatore delle importazioni	107,1	9,9	7,6	1,4	1,2	1,1

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA II.3.C. MERCATO DEL LAVORO**

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	Livello (1)	var. %	var. %	var. %	var. %	var. %
Occupati di contabilità nazionale	25125	0,6	1,3	1,7	1,3	1,1
Monte ore lavorate	41920103	8,0	2,7	2,3	1,6	1,3
Tasso di disoccupazione		9,5	8,6	8,1	8,0	7,9
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	66769	6,0	1,8	0,7	0,5	0,5
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	40	-1,3	0,5	0,1	0,2	0,2
Redditi da lavoro dipendente	724629	7,7	5,6	4,0	3,0	3,1
Costo del lavoro	43338	0,3	2,7	1,7	1,4	1,8

(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

	2021	2022	2023	2024	2025
	% del PIL	% del PIL	% del PIL	% del PIL	% del PIL
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	2,4	1,6	1,5	1,5	1,6
- Bilancia dei beni e servizi	2,4	1,4	1,2	1,1	1,2
- Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
- Conto capitale	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	9,6	7,2	5,4	4,8	4,4
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

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

Risultati conseguiti nel 2021

Le recenti stime preliminari diffuse dall'ISTAT collocano il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il PIL nel 2021 al 7,2 per cento, in netta discesa rispetto al 9,6 per cento del 2020¹. In termini assoluti, l'indebitamento netto è stato di 128,3 miliardi, un livello inferiore di 30,7 miliardi rispetto al 2020.

Il miglioramento dell'indebitamento netto del 2021 rispetto al 2020 riflette la riduzione del deficit primario, sceso a 65,5 miliardi dai 101,7 miliardi del 2020, in parte compensata dall'aumento di 5,5 miliardi della spesa per interessi, che si attesta a 62,9 miliardi.

L'aumento della spesa per interessi registrato nel 2021 è dovuto all'andamento dell'inflazione, che comporta una maggiore spesa per interessi passivi legata alla rivalutazione dei titoli indicizzati (cd. *inflation uplift*). D'altro canto, grazie alle condizioni distese dei mercati finanziari, nel 2021 il costo medio all'emissione dei titoli di Stato ha raggiunto il minimo storico dello 0,10 per cento, dallo 0,59 per cento del 2020.

In rapporto al PIL, la stima del deficit del 7,2 per cento è migliore di circa 2,2 punti percentuali in confronto all'obiettivo programmatico per il 2021, aggiornato in chiave migliorativa al 9,4 per cento dalla Nota di Aggiornamento del DEF 2021 (NADEF) e successivamente confermato nel Documento Programmatico di Bilancio 2022 (DPB) inviato alle istituzioni europee in ottobre 2021. Nel precedente Programma di Stabilità, l'obiettivo di deficit era stato posto all'11,8 per cento del PIL.

Il deficit primario cala al 3,7 per cento del PIL dal 6,1 per cento del 2020. Anch'esso si colloca significativamente al di sotto dell'obiettivo programmatico, il quale era rivisto al 6,0 per cento del PIL lo scorso autunno. La spesa per interessi, nonostante l'aumento nominale, si mantiene stabile in rapporto al PIL, collocandosi al 3,5 per cento, un livello lievemente superiore all'obiettivo del 3,4 per cento.

I principali fattori che spiegano il rientro del deficit nel 2021 sono la ripresa economica che ha sostenuto l'aumento del gettito fiscale e un andamento contenuto della spesa primaria corrente, conseguente anche ad un minor tiraggio delle misure discrezionali adottate per contrastare l'impatto economico-sociale della crisi pandemica.

¹ ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 5 aprile 2022.

Le entrate della PA segnano una crescita tendenziale del +9,2 per cento rispetto al 2020. Alla base di questa tendenza positiva vi è l'aumento di imposte indirette (+13,8 per cento), contributi sociali (+6,7 per cento) e imposte dirette (+6,5 per cento). Tra le imposte indirette, il gettito IVA sugli scambi interni mostra la maggiore dinamicità per effetto sia dell'aumento dell'inflazione, sia della domanda interna. Il gettito IVA sulle importazioni torna a registrare tassi di variazione fortemente positivi, come conseguenza della ripresa dei volumi di acquisti dall'estero e della forte salita dei prezzi all'importazione.

L'aumento dei contributi sociali e delle imposte dirette, in particolare del gettito IRPEF da ritenute sui redditi dei dipendenti privati ed autonomi, è riconducibile al progressivo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

Infine, nel 2021 anche la variazione tendenziale di altre tipologie di tributi, quali accise, imposte sostitutive, tasse automobilistiche, imposte sul Lotto e le lotterie è tornata ad essere nuovamente positiva.

Per effetto degli andamenti descritti, la pressione fiscale nel 2021 si è attestata al 43,5 per cento, in aumento sia rispetto al 2020, in cui era stata del 42,8 per cento, sia rispetto alle previsioni tendenziali del DPB che la collocavano al 41,8 per cento. Come illustrato più avanti nell'apposito Focus, la pressione fiscale effettiva nel 2021 è stata più bassa di quella risultante dalla contabilità nazionale, essendo pari al 41,7 per cento.

Dal lato della spesa, nel 2021 la componente primaria corrente cresce ad un tasso del +2,2 per cento, a fronte di una crescita nominale dell'economia del +7,2 per cento. Conseguentemente, tale spesa in rapporto al PIL scende di circa 2,2 punti percentuali, al 46,0 per cento dal picco del 48,2 per cento del 2020.

Con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si osserva una sostanziale invarianza nominale rispetto al 2020, a fronte di una ricomposizione interna all'aggregato. Le prestazioni diverse dalle pensioni registrano un calo del -4,7 per cento, a fronte della significativa riduzione della spesa per ammortizzatori sociali solo parzialmente compensata dagli incrementi di spesa per altre prestazioni, tra cui quella per trattamenti di famiglia². Le prestazioni pensionistiche sono, invece, in aumento del +2,0 per cento. Nel complesso, la spesa per prestazioni sociali in denaro si colloca al 22,5 per cento del PIL, in riduzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2020, mantenendosi comunque 2,4 punti percentuali superiore al livello del 2019.

Per contro, nel 2021 tutte le componenti della spesa in conto capitale sono risultate molto dinamiche. Gli investimenti pubblici si sono mostrati sostanzialmente in linea con gli obiettivi, segnando una crescita nominale del +19,5 per cento rispetto al 2020 e collocandosi al 2,9 per cento del PIL, in salita dal 2,6 per cento del 2020.

A fronte di tali andamenti, la spesa primaria nel suo complesso è aumentata del +4,1 per cento su base annua; pertanto, la sua incidenza sul PIL si è ridotta al 52 per cento dal picco del 53,5 per cento del 2020.

L'evoluzione dei saldi, delle entrate e della spesa pubblica descritta indica l'avvio di un percorso di normalizzazione della finanza pubblica dopo gli effetti della

² Si fa riferimento, in particolare, all'assegno temporaneo per i figli minori e per nuclei familiari con figli disabili (ANF) previsto dal D.L. n. 79/2021.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

crisi pandemica, in cui l’impatto sui conti pubblici delle misure eccezionali a sostegno alla crisi sanitaria ed economico-sociale inizia ad affievolirsi.

Il percorso di rientro del deficit e il riequilibrio della composizione del bilancio pubblico hanno peraltro seguito un ritmo più veloce di quanto prefigurato in autunno. Le entrate della PA sono risultate superiori rispetto alle previsioni tendenziali del DPB di circa 26,4 miliardi (1,5 punti percentuali di PIL), grazie principalmente al gettito tributario; mentre dal lato della spesa, nel 2021 vi sono stati circa 12 miliardi (0,7 punti percentuali del PIL) in meno rispetto alle previsioni, ascrivibili principalmente alla spesa corrente primaria. Nello specifico, vi sono stati circa -7,5 miliardi per redditi da lavoro e consumi intermedi della PA, -4,8 miliardi per prestazioni sociali in denaro e -3,7 miliardi per altre uscite correnti.

Previsioni per il 2022 e il triennio 2023-2025

L’aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per l’anno in corso e il biennio successivo, e la formulazione delle nuove previsioni per il 2025 è effettuato utilizzando le informazioni più aggiornate disponibili al momento della predisposizione di questo Documento, inclusive delle stime preliminari per il 2021 diffuse dall’ISTAT e delle previsioni macroeconomiche illustrate nel Capitolo II.

Le previsioni tendenziali del Conto della PA tengono altresì conto dell’effetto trascinamento derivante dall’andamento positivo del 2021 e degli elementi emersi nell’ambito dell’attività di monitoraggio sull’andamento di entrate e uscite della PA, in particolare sul tiraggio effettivo delle misure urgenti introdotte in risposta all’emergenza sanitaria e degli altri interventi normativi adottati.

Oltre ai provvedimenti considerati nel DPB, si considerano la Legge di Bilancio 2022 e il relativo decreto fiscale³, le misure emergenziali aggiuntive rese necessarie ad inizio 2022 dalla quarta ondata di diffusione del Coronavirus e quelle introdotte per mitigare l’impatto sulle famiglie e le imprese derivante dall’incremento dei prezzi energetici. I recenti eventi che stanno sconvolgendo il panorama geopolitico, economico e finanziario internazionale hanno reso necessaria l’adozione di ulteriori misure d’urgenza, per il contrasto delle ripercussioni economiche e umanitarie derivanti dalla crisi ucraina (cd. decreto ‘Energia’)⁴.

Le misure introdotte per fronteggiare l’emergenza Covid-19 hanno riguardato agevolazioni e sostegni (estensioni di crediti di imposta e contributi a fondo perduto) destinati alle imprese operanti nei settori maggiormente colpiti dalle misure di restrizione. Inoltre, sono previsti specifici interventi per il settore sanitario, per le scuole e per contributi agli enti locali.

In tema di rincari di costi energetici, i provvedimenti adottati a seguito del DPB hanno comportato maggiori spese e minori entrate lorde per circa lo 0,7 per cento del PIL sul 2022, per interventi di contenimento dei prezzi di gas, energia elettrica

³ L. n. 234 del 30 dicembre 2021 e D.L. n. 146 del 21 ottobre 2021, convertito dalla L. n. 215 del 17 dicembre 2021.

⁴ D.L. n. 4 del 27 gennaio 2022, convertito dalla L. n. 25 del 28 marzo 2022 (cd. decreto ‘Sostegni ter’), D.L. n. 14 del 25 febbraio 2022, D.L. 17 del 1° marzo 2022, D.L. n. 21 del 21 marzo 2022 (cd. decreto ‘Energia’) e D.L. n. 24 del 24 marzo 2022.

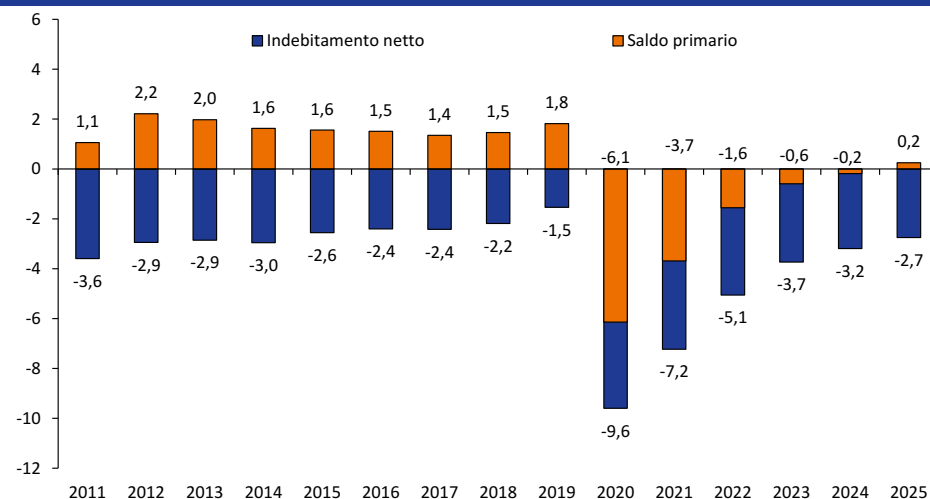
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ**

e carburanti, focalizzati sui primi due trimestri dell'anno. Queste risorse si aggiungono a quelle pari a circa lo 0,3 per cento del PIL del 2021⁵.

È bene ricordare che i decreti legge introdotti nei primi mesi del 2022 non hanno comportato un incremento del deficit tendenziale, in quanto finanziati attraverso riduzioni di autorizzazioni di spesa non utilizzate (tra cui le risorse destinate ad alcuni ristori e Fondi a favore degli operatori economici e delle aree territoriali maggiormente colpiti dall'emergenza epidemica) e da contestuali incrementi di gettito richiesti alle aziende del comparto energetico, come avvenuto per il decreto 'Energia'⁶.

L'aggiornamento delle previsioni del Conto della PA sconta, infine, il riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU* e del *React-EU* per finanziare gli interventi programmati nel PNRR⁷. L'impatto del PNRR sulla spesa pubblica nel 2021 risulta lievemente inferiore al DPB, a fronte di un posticipo dei progetti di spesa per investimenti all'anno in corso e agli anni successivi.

Alla luce degli elementi sopra esposti, il sentiero dell'indebitamento netto è rivisto in termini migliorativi rispetto al DPB lungo tutto l'orizzonte di previsione. Nel 2022, il rapporto deficit/PIL a legislazione vigente scenderà al 5,1 per cento, un livello inferiore di circa 0,5 punti percentuali rispetto all'obiettivo del 5,6 per cento già rivisto al ribasso lo scorso autunno. L'obiettivo per l'anno in corso era stato, infatti, fissato al 5,9 per cento del PIL nel precedente Programma di Stabilità.

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

⁵ Si fa riferimento all'impatto sull'indebitamento delle misure previste dai diversi provvedimenti di legge, al lordo delle coperture, secondo le stime *ex-ante* della RGS. Si rimanda alla Tavola V.2 e a quella in Appendice per gli impatti netti.

⁶ Per maggiori dettagli sui decreti legge adottati nei primi tre mesi del 2022, si veda il Paragrafo V.2.

⁷ Il PNRR è disponibile al link: <https://italiadomani.gov.it/it/home>.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO**TAVOLA III.1: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**

	2021	2022	2023	2024	2025	
	Livello (2)	In % PIL	In % PIL			
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-128.327	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
<i>Differenza fra programmatico e tendenziale (3)</i>			-0,5	-0,2	-0,1	-0,1
2. Amministrazioni centrali	-128.540	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,8
3. Stato						
4. Amministrazioni locali	585	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
5. Enti previdenziali	-372	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni pubbliche						
6. Totale entrate	857.634	48,3	48,5	48,8	47,3	46,9
7. Totale spese	985.961	55,5	53,6	52,5	50,5	49,6
8. Indebitamento netto	-128.327	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,7
9. Spesa per interessi	62.863	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
10. Saldo primario	-65.464	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2	0,2
11. Misure una tantum (4)	7.213	0,4	0,7	0,3	0,1	0,1
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	527.050	29,7	29,1	28,8	28,4	28,4
12a. Imposte indirette	258.308	14,5	14,5	14,7	14,6	14,5
12b. Imposte dirette	267.140	15,0	14,4	14,0	13,7	13,7
12c. Imposte in c/capitale	1.602	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	245.025	13,8	14,0	14,0	13,9	13,8
14. Redditi da proprietà	17.036	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
15. Altre entrate	68.523	3,9	4,6	5,2	4,2	3,9
15.a Altre entrate correnti	62.892	3,5	3,8	4,0	3,7	3,4
15.b Altre entrate in c/capitale	5.631	0,3	0,7	1,2	0,5	0,5
16. Totale entrate	857.634	48,3	48,5	48,8	47,3	46,9
<i>p.m.: pressione fiscale</i>		43,5	43,1	42,8	42,3	42,2
Componenti del lato della spesa						
17. Redditi. lavoro dipendente. + Consumi intermedi	286.747	16,2	16,2	15,4	14,7	14,3
17a. Redditi da lavoro dipendente	176.309	9,9	10,0	9,5	9,1	8,8
17b. Consumi intermedi	110.438	6,2	6,1	5,9	5,6	5,4
18. Totale trasferimenti sociali	446.252	25,1	23,8	24,1	23,8	23,5
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	19.579	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8
18a. Trasferimenti sociali in natura	47.060	2,7	2,5	2,4	2,3	2,3
18b. Prestazioni sociali non in natura	399.192	22,5	21,3	21,7	21,4	21,2
19. Interessi passivi	62.863	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
20. Contributi alla produzione	35.756	2,0	2,4	2,1	1,9	1,9
21. Investimenti fissi lordi	50.709	2,9	3,1	3,6	3,5	3,6
22. Trasferimenti in c/capitale	55.096	3,1	2,0	1,7	1,1	1,1
23. Altre spese	48.538	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4
23a. Altre spese correnti	47.511	2,7	2,6	2,5	2,4	2,3
23b. Altre spese in conto capitale	1.027	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
24. Totale spese	985.961	55,5	53,6	52,5	50,5	49,6
<i>Spesa corrente primaria</i>	816.266	46,0	45,0	44,1	42,8	42,0
<i>Spesa totale primaria</i>	923.098	52,0	50,1	49,4	47,5	46,6

(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 del decreto legge annunciato dal Governo.

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

Negli anni successivi, il rapporto deficit/PIL tendenziale segnerà ulteriori riduzioni, collocandosi al 3,7 per cento nel 2023, al 3,2 per cento nel 2024 e al 2,7 per cento nel 2025. Il deficit primario segnerà ulteriori ridimensionamenti, scendendo allo 0,6 per cento del PIL nel 2023, per poi attestarsi allo 0,2 per cento del PIL nel 2024. Nel 2025 è previsto un avanzo primario a legislazione vigente dello 0,2 per cento del PIL.

La spesa per interessi passivi subirà un aumento in termini nominali nell'anno in corso, cui seguiranno progressive riduzioni nel 2023 e 2024, grazie alle quali l'incidenza degli interessi passivi sul PIL scenderà al 3,0 per cento del PIL nel 2024 e si manterrà su tale livello anche 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 29,1 per cento del 2022 al 28,4 per cento nel 2025. Il trend riflette, fra l'altro, la revisione dell'Irpef operata dalla Legge di Bilancio 2022, la quale comporta un alleggerimento del carico fiscale per tutti i contribuenti, con conseguente aumento del reddito disponibile e riduzione del cuneo fiscale sul fattore lavoro, in linea con le raccomandazioni della Commissione.

Anche per effetto di queste misure, le imposte dirette in rapporto al PIL sono attese scendere, collocandosi al 14,4 per cento del PIL nel 2022 e al 14,0 per cento nel 2023, per poi attestarsi su un livello del 13,7 per cento già nel 2024 e a fine periodo. Le imposte indirette in rapporto al PIL sono previste rimanere al 14,5 per cento nel 2022, salire al 14,7 per cento nel 2023 come effetto dell'attesa ripresa economica, e quindi tornare a scendere fino al 14,5 per cento nel 2025.

I contributi sociali in rapporto al PIL saliranno al 14,0 per cento nel 2022, si manterranno stabili nel 2023 e quindi scenderanno fino al 13,8 per cento nel 2025⁸. L'andamento riflette una crescita media annua dei contributi del 2,9 per cento nel biennio 2024-2025, in linea con la dinamica degli occupati e dei redditi da lavoro del quadro macroeconomico sottostante alle previsioni.

Coerentemente agli andamenti descritti, nel 2022 la pressione fiscale scenderà rispetto al 2021, collocandosi al 43,1 per cento del PIL. Per gli anni seguenti è atteso un calo medio di circa 0,3 punti di PIL all'anno, fino a raggiungere il 42,2 per cento del PIL nel 2025. Come già menzionato, la pressione fiscale effettiva è inferiore a quanto indicato dai dati di contabilità nazionale e nel 2022 scenderà al 41,2, dal 41,7 per cento nel 2021⁹.

FOCUS**La pressione fiscale effettiva nel 2021 e nel 2022**

La pressione fiscale, ovvero l'incidenza del prelievo tributario e contributivo sul prodotto, è calcolata come rapporto tra l'ammontare delle entrate fiscali (sia tributarie sia contributive) e il livello del Pil.

Tale indicatore, utilizzando gli aggregati ufficiali di contabilità nazionale, si è attestato al 43,5 per cento nel 2021, in aumento di 0,7 punti di PIL rispetto all'anno precedente. Nelle previsioni contenute in questo Documento, la pressione fiscale cala di quasi mezzo punto percentuale del prodotto nel 2022 (al 43,1 per cento).

Il dato che emerge dal rapporto tra gli aggregati di contabilità nazionale, tuttavia, non è rappresentativo dell'effettivo onere fiscale che grava sui contribuenti. Le regole statistiche

⁸ L'andamento previsto per l'anno in corso sconta, in particolare, gli effetti economici delle misure a normativa vigente, che determinano un rimbalzo dei contributi pari a +7,4 per cento rispetto al 2021.

⁹ Cfr. riquadro "La pressione fiscale effettiva nel 2021 e nel 2022".

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

internazionali della contabilità pubblica impongono, infatti, di trattare alcune agevolazioni fiscali come misure di spesa. A tale gruppo di agevolazioni appartengono in particolare le seguenti misure: i) il trattamento integrativo in busta paga (ex “bonus 100 euro”), che comporta una riduzione del carico fiscale a favore dei lavoratori dipendenti con determinati requisiti; ii) i crediti d'imposta concessi a famiglie e imprese a vario titolo e utilizzati in compensazione di tributi e contributi; iii) talune detrazioni fiscali riconosciute ai contribuenti anche oltre il limite della capienza in dichiarazione. Ne consegue che le entrate fiscali vengano registrate nei conti pubblici al lordo delle predette agevolazioni, facendo risultare la pressione fiscale superiore all'effettivo carico fiscale sui contribuenti.

Contribuiscono alla riduzione dell'onere fiscale effettivo anche gli sgravi contributivi “selettivi”, ovvero misure di esonero contributivo a favore di specifiche categorie di contribuenti o aree geografiche. Tra questi rilevano principalmente le misure di agevolazione introdotte dalla Legge di Bilancio 2021-2023 per favorire l'assunzione di giovani e donne e l'occupazione nelle regioni del Sud¹⁰. Tali agevolazioni sono assimilate a interventi di sostegno ai produttori e, in quanto tali, registrate tra le spese sotto la voce “contributi alla produzione” (ad esempio, gli esoneri contributivi a favore di giovani e donne o gli sgravi a favore delle regioni del Sud). Va ricordato che l'onere delle suddette misure è comunque registrato fra le spese nel conto della PA, nonostante esse determinino una riduzione dei versamenti tributari e contributivi da parte dei contribuenti.

L'indicatore della pressione fiscale ricalcolato per tener conto delle misure di riduzione dell'onere fiscale effettivo elencate sopra si sarebbe attestato nel 2021 al 41,7 per cento, quasi 2 punti percentuali in meno del dato statistico ufficiale e in aumento rispetto al 2020 di soli 0,4 punti di Pil in luogo degli 0,7 punti sopra indicati (Tavola R1).

TAVOLA R. 1: ENTRATE TRIBUTARIE E PRESSIONE FISCALE (milioni di euro e percentuali del pil)

Entrate fiscali (CN)	2020	2021	2022
Entrate tributarie	478.750	527.050	548.596
Contributi sociali	229.732	245.025	263.186
Entrate fiscali totali	708.482	772.075	811.782
Pressione fiscale (% PIL)	42,8	43,5	43,1
D pressione fiscale	0,5	0,7	-0,4
Agevolazioni fiscali classificate in spesa	23.180	30.835	31.827
Correzione per effetti AUU (Assegno Unico Universale)	-	-	3.700
Entrate fiscali al netto di riclassificazioni e correzione per AUU	685.302	741.240	776.256
Pressione fiscale corretta (% PIL)	41,4	41,7	41,2
D pressione fiscale corretta	0,2	0,4	-0,5
Per memoria: prelievo straordinario settore energia, gas e prodotti petroliferi	-	-	3.980
<i>p.m. PIL ai prezzi di mercato</i>	<i>1.656.961</i>	<i>1.775.436</i>	<i>1.882.720</i>

Per valutare la dinamica della pressione fiscale nell'anno in corso, insieme alle correzioni descritte sopra, occorre considerare anche gli effetti della riforma che ha portato all'introduzione dell'Assegno Unico Universale (AUU) per i figli a partire da marzo del 2022.

La riforma, nell'introdurre un beneficio universale per tutti i figli di età inferiore a 21 anni, ha abrogato le corrispondenti detrazioni fiscali e, quindi, ha determinato un incremento “meccanico” della pressione fiscale al quale, però, non corrisponde alcuna riduzione del reddito disponibile dei contribuenti. La pressione fiscale ricalcolata sterilizzando l'effetto di questa riforma nell'anno in corso cala di circa 0,5 punti percentuali del prodotto, al 41,2 per cento.

¹⁰ Legge n. 178 del 30 dicembre 2020, articolo 1, comma 10 (sgravio giovani), comma 16 (esonero donne), comma 161 (sgravio Sud).

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

Va anche notato che la pressione fiscale del 2022 cresce, per circa 0,2 punti di Pil, per effetto del prelievo straordinario sui settori dell'energia, del gas e dei prodotti petroliferi. Tale prelievo ha natura transitoria e non incide sul livello di medio periodo dell'imposizione.

La riduzione della pressione fiscale tra il 2021 e il 2022 riflette gli interventi contenuti nell'ultima Legge di bilancio che hanno previsto: 1) la revisione dell'Irpef (modifica delle aliquote e degli scaglioni, riduzione da 28.000 a 15.000 euro della soglia di reddito complessivo al di sopra della quale il trattamento integrativo non spetta, revisione delle detrazioni da lavoro dipendente e da pensione) che determina uno sgravio quantificabile in circa 6 miliardi nel 2022 (circa 7 a regime); 2) la cancellazione dell'Irap per i lavoratori autonomi (con uno sgravio pari a oltre 1 miliardo dal 2022) e 3) la riduzione temporanea dei contributi a carico dei lavoratori dipendenti con retribuzione inferiore a 35 mila euro (con uno sgravio pari a oltre 1 miliardo per il 2022). A questi si aggiungono le misure adottate recentemente dal Governo per contenere l'effetto dell'aumento dei prezzi energetici, che hanno complessivamente ridotto le entrate tributarie per circa 6,7 miliardi.

Dal lato della spesa pubblica, il sentiero di riduzione dell'incidenza della spesa totale primaria sul PIL prevede un calo dal 52,0 per cento registrato nel 2021 al 50,1 per cento del PIL nell'anno in corso, fino al raggiungimento del 46,6 per cento nel 2025.

La spesa corrente primaria seguirà un andamento simile. L'incidenza sul PIL nel 2025 è prevista in riduzione di circa 4 punti percentuali rispetto alla stima di preconsuntivo del 2021; ciò consentirà il raggiungimento di un livello pari al 42,0 per cento del PIL a fine periodo.

La dinamica mostra chiaramente come l'impulso fiscale espansivo dato alla spesa pubblica in risposta alla crisi Covid-19 si attenui progressivamente negli anni, a fronte del 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 la crisi¹¹.

Nel dettaglio, i redditi da lavoro dipendente in rapporto al PIL sono attesi rimanere pressoché stabili al 10,0 per cento nel 2022 e tornare a ridursi in modo più evidente negli anni successivi, fino a toccare l'8,8 per cento del PIL nel 2025. La crescita nominale dei redditi da lavoro dipendente nel 2022, pari al +7,1 per cento, riflette soprattutto le ipotesi sui rinnovi contrattuali del pubblico impiego ed il pagamento dei relativi arretrati.

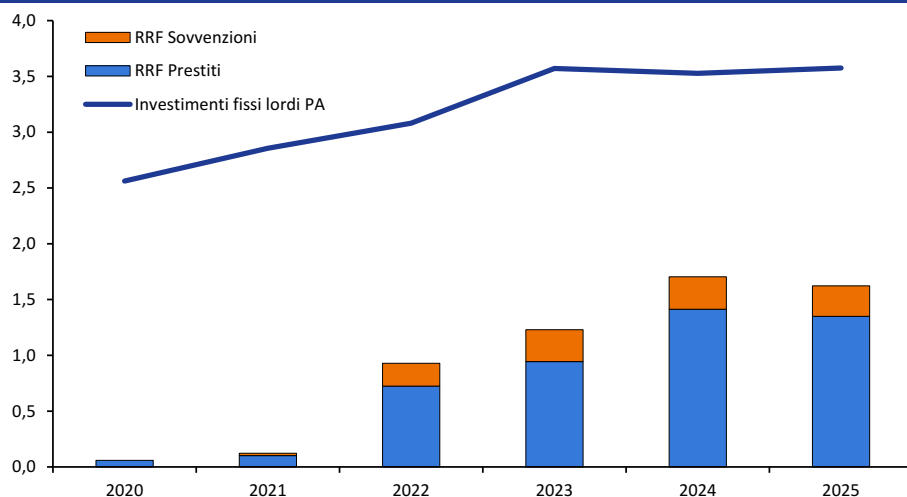
Dopo la sostanziale invarianza del 2021 rispetto al 2020, la spesa per prestazioni sociali in denaro è attesa aumentare lievemente nell'anno in corso (+0,6 per cento su base annua), assumere un più sostenuto ritmo di crescita del +6,0 per cento nel 2023, che risente dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni basata sul tasso di inflazione dell'anno precedente, e del +2,5 per cento in media d'anno nel biennio 2024-2025. A fronte di tale andamento, le prestazioni sociali in denaro in rapporto al PIL caleranno lievemente, dal 21,3 per cento del 2022 al 21,2 per cento nel 2025.

Per gli investimenti fissi lordi si prevede un forte ritmo di crescita nel 2022 e 2023, pari rispettivamente al +14,4 per cento e +21,1 per cento, seguito da una crescita annua del +2,4 per cento nel 2024 e +4,7 per cento nel 2025.

¹¹ Nel periodo 2017-2019, la spesa totale primaria è stata pari, in media, al 45,0 per cento del PIL, mentre quella corrente primaria al 41,4 per cento del PIL.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

FIGURA III.2: INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA E RISORSE DEL RRF (% sul PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. Dal 2022 previsioni a legislazione vigente di questo Documento.

A fronte di questa dinamica, gli investimenti fissi lordi della PA in rapporto al PIL aumenteranno dal 2,9 per cento del 2021 al 3,6 per cento nel 2025, una percentuale di poco inferiore al picco toccato nel 2009 (3,7 per cento).

Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility*, RRF) contribuisce in maniera decisiva al rilancio della spesa per investimenti fissi lordi della PA, soprattutto dal 2022 in poi. Se nel 2021 gli investimenti finanziati con le risorse del RRF ammontano a circa lo 0,1 per cento del PIL, nel 2024 saliranno fino all'1,7 per cento del PIL (circa il 48 per cento del totale degli investimenti previsti). Nel 2025, oltre il 45 per cento degli investimenti fissi della PA sarà sostenuto dalle risorse messe a disposizione dal RRF a condizioni agevolate.

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 Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza 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 2022.

TAVOLA III.2: IMPATTO DEL RRF SULLE PREVISIONI - SOVVENZIONI

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

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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA III.3: IMPATTO DEL RRF SULLE PREVISIONI - PRESTITI**

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

	2021		2022	2023	2024	2025
	Livello (2)	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	857.634	48,3	48,5	48,9	47,4	47,0
Totale spesa a politiche invariate	985.961	55,5	53,6	52,8	50,8	50,0
Voci di dettaglio della spesa						
Spese correnti	879.129	49,5	48,5	47,5	46,1	45,2
di cui:						
Redditi da lavoro dipendente	176.309	9,9	10,0	9,7	9,3	9,0
Consumi Intermedi	157.498	8,9	8,6	8,4	8,0	7,7
Spese in c/capitale	106.832	6,0	5,1	5,3	4,7	4,8
di cui:						
Investimenti fissi lordi	50.709	2,9	3,1	3,6	3,6	3,7
Contributi agli investimenti	20.829	1,2	1,3	1,3	0,9	0,9

(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

	2021		2022	2023	2024	2025
	Livello (1)	In % del PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE (2)	4.093,0	0,2	1,1	1,8	0,8	0,6
di cui:						
spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE (3)	2.076,2	0,1	0,3	0,6	0,4	0,4
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (4)	202,6	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Entrate discrezionali (5)	-9.395,4	-0,5	-0,6	0,1	-0,4	0,8
Incrementi di entrata già individuati per legge	0,0	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 0,1% del PIL, 1% per il 2022, 1,7% per il 2023, 0,8% per il 2024 e 0,5% per il 2025.

(3) La stima per il 2022 comprende sovvenzioni del Next Generation EU per 0,2% del PIL, 0,5% per il 2023, 0,3% per il 2024 e 0,3% per il 2025.

(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.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

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 europea¹².

La previsione dell'indebitamento netto in percentuale del PIL per il 2021 stimata dalla Commissione per l'Italia nelle *Autumn Forecast* lo scorso novembre si attestava al 9,4 per cento, mentre i dati pubblicati il 5 aprile dall'ISTAT fissano il rapporto al 7,2 per cento. La differenza è imputabile all'effetto combinato delle maggiori entrate (per 1,5 punti percentuali di PIL) e delle minori spese (per 0,7 punti percentuali).

Per l'anno in corso, l'indebitamento netto in rapporto al PIL stimato in autunno dalla Commissione al 5,8 per cento risulta più elevato di 0,7 punti percentuali rispetto alla previsione contenuta nel presente Documento. Tale scostamento è riconducibile alla maggiore differenza tra le entrate previste dal Governo e quelle della Commissione (per 1,5 punti percentuali) rispetto a quella registrata per le spese (0,9 punti percentuali di PIL). Il saldo primario stimato dalla Commissione per il 2022 si discosta di 1,3 punti percentuali (-2,9 per cento a fronte del -1,6 per cento del DEF), mentre la spesa per interessi è inferiore a quella del Governo di 0,6 punti percentuali.

TAVOLA R. 1: CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)¹³

	Data previsione	2022				2023			
		Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Accreditamento/Indebitamento netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Accreditamento/Indebitamento netto
CE (Autumn Forecast)	Nov-21	47,0	52,7	-2,9	-5,8	46,8	51,0	-1,4	-4,3
DEF 2022	Apr-22	48,5	53,6	-1,6	-5,1	48,8	52,5	-0,6	-3,7

Il conflitto bellico in atto in Ucraina e l'aumento del costo dell'energia rappresentano un fattore di notevole incertezza nell'elaborazione delle stime e, in tale contesto, lo scarto temporale nel rilascio delle stime incide sul confronto in esame. Si evidenzia che le previsioni del DEF considerano, diversamente dalle *"Autumn Forecast"*, anche i provvedimenti approvati nei primi mesi del 2022 finalizzati a sostenere gli operatori economici e le famiglie a fronte della quarta ondata della pandemia da Covid-19 e a contenere gli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas.

Per il 2023, l'indebitamento netto in rapporto al PIL stimato dalla Commissione risulta più elevato di 0,6 punti percentuali (4,3 per cento contro il 3,7 per cento del DEF). Le previsioni a politiche invariate della Commissione stimano il totale delle spese inferiore a quello previsto dal Governo (per 1,5 punti percentuali), mentre le previsioni delle entrate risultano più basse (per 2,0 punti percentuali) delle stime del Governo. Il saldo primario stimato dalla Commissione si attesta al -1,4 per cento del PIL contro il -0,6 per cento previsto dal Governo, mentre la spesa per interessi è inferiore di 0,3 punti percentuali (2,8 per cento del PIL contro il 3,1 per cento del DEF).

¹² *European Economic Forecast Autumn 2021*, rilasciate l'11 novembre 2021.

¹³ Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

Orientamento europeo sulla politica fiscale dei prossimi anni

Il coordinamento delle politiche fiscali a livello europeo nel corso degli ultimi due anni ha consentito di affrontare la grave recessione economica innescata dalla pandemia di Covid-19 in modo risoluto creando le condizioni per una ripresa economica sostenibile e duratura.

Tra i primi atti della Commissione Europea vi è stata la decisione di attivare la clausola generale di salvaguardia (CGS) che ha permesso di creare spazi di manovra fiscale per fronteggiare l'emergenza sanitaria e attutire gli effetti delle necessarie misure di contenimento dell'epidemia. Stante la clausola, da marzo 2020 gli Stati Membri sono stati autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal loro percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione di non comprometterne la sostenibilità.

In occasione della predisposizione dei Programmi di Stabilità e Convergenza la Commissione ha chiarito il suo orientamento sulla politica di bilancio per il 2023¹⁴ ed i principi che guideranno la sorveglianza fiscale per l'anno appena concluso. Per maggiori dettagli si veda il Focus "Linee guida della Commissione Europea per la politica fiscale 2023".

FOCUS

Linee guida della Commissione Europea per la politica fiscale 2023

Il 2 marzo 2022 la Commissione Europea ha adottato la sua comunicazione con cui orienta la politica fiscale degli Stati Membri per il 2023 e definisce i criteri che guideranno la valutazione dei Programmi di stabilità e convergenza come previsto dal processo di sorveglianza fiscale europeo.

La Commissione ha enunciato cinque principi fondamentali che dovranno ispirare la politica fiscale a livello europeo: *i)* assicurare il coordinamento a livello europeo e realizzare un mix coerente di politiche tale da rispettare le esigenze di sostenibilità e quelle di stabilizzazione¹⁵; *ii)* garantire la sostenibilità del debito pubblico attraverso un aggiustamento di bilancio graduale, attento alla qualità della finanza pubblica ed alla crescita economica; *iii)* promuovere gli investimenti e la crescita sostenibile, dando priorità alla transizione verde e digitale - in particolare, l'aggiustamento di bilancio da parte degli Stati ad alto debito non dovrebbe gravare sugli investimenti ma essere piuttosto realizzato limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale; *iv)* promuovere strategie di bilancio coerenti con un approccio di medio termine volto al consolidamento tenendo conto degli impegni di riforma e investimento concordati nel PNRR e dei relativi stanziamenti assicurati dal RRF; infine, *v)* differenziare le strategie di bilancio e tenere conto della dimensione della zona euro.

Le strategie di bilancio nazionali dovranno essere opportunamente differenziate e tener conto di potenziali *spillover*: *i)* gli Stati membri con un debito pubblico elevato dovranno iniziare una graduale riduzione del debito, realizzando un aggiustamento di bilancio già nel

¹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, Fiscal policy guidance for 2023, Brussels, 3.3.2022 COM (2022) 85 final. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/fiscal-policy-guidance-2023_en.

¹⁵ Nella sua comunicazione, la Commissione precisa che la normalizzazione della politica di bilancio dovrebbe tenere conto anche delle interazioni con le politiche monetarie e finanziarie e dell'impulso fiscale derivante dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

2023, al netto dei contributi del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e di altre sovvenzioni dall'UE; ii) gli Stati membri a basso e medio debito pubblico dovranno, invece, rafforzare gli investimenti necessari ad attuare la doppia transizioni verde e digitale, con l'obiettivo di raggiungere un orientamento di politica fiscale neutro a livello aggregato.

La raccomandazione fiscale che la Commissione proporrà agli Stati membri per il 2023 sarà formulata in termini qualitativi. Date le condizioni specifiche di ciascun paese e le difficoltà nella stima del *gap* tra prodotto effettivo e potenziale e dei saldi strutturali, la Commissione intende riproporre l'approccio adottato lo scorso anno. La Commissione raccomanderà quindi di limitare la crescita della spesa corrente e di assicurare la qualità e la composizione della finanza pubblica. Come previsto dal semestre europeo, gli orientamenti di bilancio degli Stati membri per il 2023 saranno valutati in autunno sulla base dei documenti programmatici di bilancio.

La crisi geopolitica in Ucraina sta mettendo a rischio la sicurezza e la stabilità europee e mondiali, creando anche pesanti dividendi sulla ripresa economica dopo la pandemia. La Commissione si è detta pronta a reagire qualora necessario con misure adeguate, sottolineando che il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio rimane essenziale.

La sospensione formale delle regole fiscali ad opera della CGS è confermata anche per il 2022. Gli orientamenti per il 2023, a livello aggregato, sono stati forniti avendo come punto di riferimento le previsioni economiche d'inverno. Sulla base di tale scenario la Commissione ritiene opportuno passare da un orientamento di bilancio favorevole tenuto, nel periodo 2020-2022, ad uno sostanzialmente neutrale. A livello dei singoli Stati, la Commissione ha invocato, invece, un graduale consolidamento fiscale già a partire dal 2023 per i paesi caratterizzati da un debito elevato; tuttavia, la Commissione riconosce che un aggiustamento troppo brusco potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita economica e, di conseguenza, sulla sostenibilità fiscale. La raccomandazione si traduce dunque nella richiesta di comprimere, mantenendola sotto controllo, la tendenza alla crescita della spesa corrente; al contempo, si invita a continuare lo stimolo degli investimenti pubblici, inclusa la componente finanziata con risorse nazionali.

La Commissione si esprimerà sulla possibile disattivazione della clausola per il 2023 a maggio nel suo pacchetto di primavera del Semestre Europeo sulla base delle previsioni macroeconomiche e fiscali aggiornate, che incorporeranno una più informata valutazione sugli effetti della crisi ucraina¹⁶.

Il permanere della CGS non sospende il processo di sorveglianza multilaterale del Semestre Europeo. La Commissione si appresta dunque a valutare i Programmi di Stabilità e Convergenza presentati dagli Stati Membri ed in particolare l'andamento a consuntivo della finanza pubblica del 2021. Nella comunicazione di marzo la Commissione ha però ribadito l'inopportunità di assumere decisioni in merito all'apertura di procedure per i disavanzi eccessivi. Questo perché la pandemia di Covid-19 continua ad avere un impatto macroeconomico e di bilancio eccezionale a cui si aggiunge la delicata situazione geopolitica. Ciò rende estremamente complicata la definizione di un percorso di aggiustamento fiscale

¹⁶ Le previsioni d'inverno della Commissione, pubblicate a febbraio due settimane prima dell'aggressione militare all'Ucraina, certificavano che il PIL dell'Unione Europea era tornato al livello pre-crisi già a metà 2021, mentre per l'Italia il divario con il livello pre crisi si sarebbe chiuso nel corso del 2022. Tale previsione suggeriva dunque di disattivare la clausola a partire dal 2023.

credibile che sarebbe alla base della procedura. Date tali considerazioni, la Commissione si riserva di effettuare una nuova valutazione del rispetto delle regole del PSC in occasione dei documenti programmatici di bilancio che gli Stati Membri dovranno sottoporre entro ottobre. Nella stessa occasione saranno valutati, come di consueto avviene nei mesi autunnali, gli orientamenti di bilancio per il 2023.

FOCUS**La revisione della governance economica europea**

La comunicazione della Commissione al Consiglio del 2 marzo 2022 è stata anche l'occasione per fare il punto sullo stato di avanzamento della revisione della governance economica europea. Il processo di revisione era stato avviato dalla Commissione nel febbraio 2020 e quasi subito congelato a causa dell'emergenza sanitaria¹⁷. Nell'ottobre 2021 la Commissione ha riaperto il dibattito pubblico online, che si è chiuso il 31 dicembre 2021. La Commissione ha raccolto le opinioni di cittadini e parti sociali, rappresentanti del mondo accademico e istituzioni internazionali, governi e parlamenti nazionali. Il 28 marzo la Commissione ha presentato una relazione di sintesi sulle osservazioni ricevute¹⁸.

In generale, le discussioni sulla revisione del Patto di Stabilità e Crescita hanno finora evidenziato una serie di questioni chiave, tra cui: i) la necessità di garantire la sostenibilità del debito pubblico degli Stati Membri e di promuovere una crescita sostenibile attraverso investimenti finanziati con risorse nazionali e riforme strutturali; ii) la richiesta di una maggiore attenzione alla programmazione di medio termine anche nella sorveglianza fiscale; iii) l'opportunità di adattare alcuni elementi di successo dell'esperienza dell'RRF in tema di progettazione e governance nella nuova architettura fiscale europea; iv) la necessità di semplificazione, inclusa la possibilità di fare riferimento ad una sola regola operativa basata sul controllo dell'aggregato di spesa, una migliore applicabilità e maggiore titolarità nazionale delle regole concordate a livello europeo.

La Commissione ha dichiarato in più sedi che esplicherà i suoi orientamenti sulla riforma del quadro di governance economica in tempo utile a raggiungere un ampio consenso entro il 2023. La comunicazione del 2 marzo 2022 contiene già delle indicazioni in materia di politica di bilancio per il prossimo anno (si veda focus "Linee guida della Commissione Europea per la politica fiscale 2023"). Di rilievo per l'Italia è la differenziazione delle raccomandazioni di politica fiscale a seconda del livello di debito pubblico. Come ricordato, le linee guida saranno aggiornate nel pacchetto di primavera previsto dal semestre europeo.

Riprogrammazione degli obiettivi nel triennio 2022-2024 e nuovo obiettivo per il 2025

Come già ampiamente descritto, a inizio d'anno il rincaro dei prezzi dell'energia ha impattato più duramente sulle imprese e sui bilanci familiari. Di conseguenza, il Governo è intervenuto con ulteriori provvedimenti di calmierazione dei prezzi dell'energia. Sono inoltre stati finanziati e in corso di definizione interventi per sostenere il settore dell'auto ed in particolare le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché il settore dei semiconduttori.

¹⁷ Per una trattazione più esaustiva si rimanda al Focus "La revisione della governance economica e fiscale dell'Unione Europea" nel DEF 2021, pg. 87.

¹⁸ European Commission, *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses, Final Report*, SWD (2022) 104 final, Brussels 28.03.2022. Il documento è disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd_2022_104_2_en.pdf. Il sito ufficiale della Commissione relativo al processo di revisione della governance economica europea è il seguente: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-governance-review_en.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

I recenti interventi attuati dal Governo sono allineati con gli orientamenti espressi dalla Commissione Europea, che riconoscono da un lato la necessità di attutire l'impatto sull'economia dei rialzi di prezzo del gas naturale e del petrolio causati dalla guerra in Ucraina, dall'altro l'importanza di sostenere filiere industriali strategiche a fronte di una concorrenza extra-europea che si basa anche su ingenti aiuti di Stato.

In questo contesto, alla luce dell'abbassamento della previsione di indebitamento netto tendenziale al 5,1 per cento del PIL, il Governo ha deciso di confermare l'obiettivo di rapporto tra deficit e PIL del DPB (5,6 per cento del PIL) e di utilizzare il risultante margine di 0,5 punti percentuali di PIL per finanziare un nuovo provvedimento, che vedrà la luce nel mese di aprile. Il nuovo decreto-legge ripristinerà anzitutto i fondi di bilancio temporaneamente de-finanziati a parziale copertura del decreto-legge n. 17/2022, pari a 4,5 miliardi in termini di impatto sul conto della PA. I restanti margini di bilancio saranno destinati ai seguenti ordini di interventi:

- l'incremento dei fondi per le garanzie sul credito;
- l'aumento delle risorse necessarie a coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche;
- ulteriori interventi per contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia;
- ulteriori misure che si rendano necessarie per assistere i profughi ucraini e per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane.
- continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia e i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica.

Vengono inoltre confermati gli obiettivi di indebitamento netto del 2023 e 2024 rivisti in chiave migliorativa nella NADEF e nel Documento Programmatico di Bilancio 2022 dell'anno scorso, ovvero 3,9 per cento del PIL nel 2023 e 3,3 per cento del PIL nel 2024. Per il 2025 il nuovo obiettivo di deficit è posto pari al 2,8 per cento del PIL. In base alle proiezioni di finanza pubblica a legislazione vigente illustrate in precedenza, ciò crea uno spazio per finanziare misure espansive pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2023 e allo 0,1 per cento nel 2024 e nel 2025.

TAVOLA III.6: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ (1)

	2021	2022	2023	2024
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE				
Programma di Stabilità 2021	4,5	4,8	2,6	1,8
Programma di Stabilità 2022	6,6	3,1	2,4	1,8
Differenza	2,1	-1,7	-0,2	0,0
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2021	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
Programma di Stabilità 2022	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3
Differenza	4,6	0,3	0,3	0,1
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2021	159,8	156,3	155,0	152,7
Programma di Stabilità 2022	150,8	147,0	145,2	143,4
Differenza	-9,0	-9,2	-9,8	-9,3

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

È opportuno menzionare che la proiezione di finanza pubblica a legislazione vigente non comprende le cosiddette politiche invariate, che coprono una serie di spese 'obbligatorie', dal finanziamento di futuri rinnovi contrattuali nella PA al rifinanziamento di missioni internazionali. Allo scopo di coprire adeguatamente tali esigenze, si opererà una revisione della spesa corrente che produca risparmi crescenti nel tempo senza pregiudicare l'erogazione di servizi pubblici e l'attuazione delle politiche sociali.

TAVOLA III.7: SALDI DI CASSA (1)

	2021		2022	2023	2024	2025
	Livello (2)	In % del PIL				
Saldo Settore pubblico	-109.022	-6,1	-4,7	-4,5	-3,7	-3,1
Amministrazioni centrali	-105.851	-6,0	-4,2	-4,3	-3,6	-3,0
Settore statale	-106.378	-6,0	-4,2	-4,3	-3,6	-3,0
Amministrazioni locali	-3.172	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
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

L'attivazione della CGS non ha sospeso il processo di sorveglianza multilaterale del semestre europeo. Nelle sue raccomandazioni sui programmi di stabilità 2021, il Consiglio ha sottolineato che gli indicatori usuali di aggiustamento di bilancio di cui al regolamento (CE) n. 1466/97 devono essere letti nel contesto delle mutate circostanze. In particolare, è opportuno tenere presente da un lato l'urgenza di mitigare la crisi pandemica e dall'altro l'impegno di dare risposte strutturali attraverso l'iniziativa della *NextGenerationEU*. Per giudicare se la politica di bilancio intrapresa sia prudente e la sua composizione favorisca una ripresa sostenibile coerente con le transizioni verde e digitale, la Commissione ha rivolto la sua attenzione sull'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale e sugli investimenti. Di seguito si illustra l'evoluzione dei principali aggregati di finanza pubblica considerati dalle regole di bilancio del PSC e si offre un'analisi dell'orientamento della spesa corrente nell'orizzonte di programmazione del DEF.

Il consuntivo per il 2021, le previsioni aggiornate per il 2022 e l'orizzonte di programmazione di medio periodo

Come commentato nel paragrafo III.1, a consuntivo il saldo di bilancio risulta notevolmente migliore rispetto alle stime fornite nella NADEF e confermate nel DPB; ciò in conseguenza di una minore spesa realizzata rispetto a quanto programmato ma anche grazie ad una velocità di ripresa dell'economia superiore alle attese. Il profilo del saldo programmatico per il 2022 e gli anni seguenti si conferma in linea con le previsioni del DBP, indicando una discesa al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL nel 2025.

L'interpretazione dell'andamento degli indicatori legati alla sorveglianza fiscale negli ultimi anni, per altro in un contesto di attivazione della CGS, risulta

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

particolarmente complessa sia in ragione della correzione del saldo per la componente ciclica (di dimensione estremamente rilevante e soggetta a notevole incertezza), sia per la presenza di una componente considerevole di spese (e in misura inferiore di riduzioni di entrate) di natura emergenziale.

Dalle nuove stime disponibili nel 2021 il saldo di bilancio in termini strutturali risulta peggiorato di circa un punto percentuale di PIL rispetto al 2020. Per il 2022 si prevede un miglioramento del saldo strutturale inferiore alla variazione indicata nella NADEF e nel DPB¹⁹. A partire dal 2023, la tendenza al miglioramento dei saldi nominali è confermata anche dalle variazioni annuali dei saldi strutturali, sebbene la correzione ciclica attenui l'intensità del miglioramento lungo il periodo di programmazione. Ne risulta un profilo diverso, in particolar modo nel 2022, rispetto a quello programmato nella NADEF e nel DPB in termini di velocità di convergenza verso l'obiettivo di medio periodo (OMT)²⁰. Il Governo accompagna, pertanto, al presente documento una relazione al Parlamento ai sensi della Legge 243/2012.

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. La Tavola III.9 segnala il livello di compliance con le regole fiscali legate al braccio preventivo del PSC.

TAVOLA III.8: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,5	-9,0	6,6	3,1	2,4	1,8	1,5
2. Indebitamento netto	-1,6	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
3. Interessi passivi	3,4	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
4. Misure una tantum (2)	0,1	0,1	0,4	0,7	0,3	0,1	0,1
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0,1	0,2	0,4	0,6	0,3	0,1	0,0
<i>Misure di spesa</i>	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	0,1	0,3	1,0	1,2	1,3	1,3
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	-0,5	-0,1	-0,1	0,3	0,5	0,5	0,5
<i>Capitale</i>	0,0	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,5
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
6. Output gap	0,6	-8,6	-2,8	-0,7	0,5	1,1	1,3
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	0,4	-4,7	-1,5	-0,4	0,3	0,6	0,7
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1,9	-4,9	-5,7	-5,2	-4,2	-3,9	-3,5
9. Saldo primario corretto per il ciclo	1,4	-1,5	-2,2	-1,7	-1,1	-0,9	-0,5
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-2,0	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
11. Saldo primario strutturale (3)	1,3	-1,5	-2,6	-2,4	-1,4	-1,0	-0,6
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	0,3	-3,0	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
13. Variazione saldo primario strutturale	0,0	-2,9	-1,0	0,1	1,0	0,4	0,4

(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.

¹⁹ Il minore miglioramento, oltre che da un diverso profilo di output gap, è in parte spiegato dalle maggiori entrate per il 2022 che sono contabilmente classificate come misure one-off e pertanto escluse dal calcolo del saldo strutturale. Sullo scostamento incidono anche nuove maggiori spese previste, in sede programmatica, per esigenze straordinarie.

²⁰ Come evidenziato dalla Tavola III.8, l'output gap si chiude rapidamente per poi diventare positivo dal 2023 e di dimensione crescente nel tempo. Ciò è dovuto al fatto che lungo tutto l'arco temporale del Programma di Stabilità la crescita del PIL eccede quella del prodotto potenziale. La metodologia di stima ufficiale concordata a livello europeo (CAM), infatti, fa sì che la maggiore crescita effettiva sia incorporata soltanto gradualmente all'interno delle stime del prodotto potenziale.

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

TAVOLA III.9: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE							
Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Indebitamento netto	-1,6	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
Obiettivo di Medio Termine (MTO) (*)	0,0	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3
Saldo Strutturale	-2,0	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
Variazione annuale del saldo strutturale	0,4	-1,2	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
Variazione richiesta del saldo strutturale (**)	0,4	-0,2	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	0,8	4,7	-1,6	-0,4	0,8	-0,1	-0,2
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	0,1	-0,4	-1,1	-0,5	0,8	1,0	0,5
Variazione media richiesta	0,4	0,1	0,2	0,6	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0,2	-0,5	-1,3	-1,0	0,2	0,4	-0,1
Regola di spesa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (%)	1,5	10,1	5,1	3,3	-0,2	1,9	0,4
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (***) (%)	0,7	1,9	0,4	1,8	1,8	1,5	1,6
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,4	-4,1	-2,3	-0,7	0,9	-0,2	0,5
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0,5	-2,2	-3,2	-1,5	0,1	0,4	0,2

(*) Nelle more della revisione della governance economica europea, la Commissione ha provveduto all'aggiornamento triennale dell'OMT sulla base dei dati aggiornati delle Autumn Forecast 2021 e dell'Ageing Report 2021.

(**) Per il 2020 si usufruisce della flessibilità concessa a causa degli interventi eccezionali di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio. Si ricorda che per il periodo 2020 - 2022 si considera l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita.

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

Con riferimento alla regola europea sulla convergenza all'obiettivo di bilancio di medio termine²¹, a partire dal 2023 le variazioni del saldo strutturale programmatico sono nel loro insieme sostanzialmente in linea con le correzioni richieste dalla matrice degli aggiustamenti del PSC. Nel 2023 si prevede un rilevante miglioramento strutturale di bilancio, mentre negli anni successivi si attende un aggiustamento prossimo a 0,6 p.p. del PIL, un valore che rappresenta la piena *compliance* con la regola europea.

In termini di regola della spesa emerge, a partire dal 2023, un quadro di moderazione in quanto la variazione dell'aggregato di spesa rilevante non si scosterebbe di molto dal *benchmark* di spesa²².

Come osservato nell'introduzione a questo paragrafo, nel contesto di sospensione del percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (OMT), la Commissione ha concentrato la sua attenzione sul controllo della dinamica della spesa corrente finanziata con risorse nazionali e incoraggiato, invece, ad espandere la spesa per investimenti pubblici. Un tale approccio è stato promosso già a partire dall'autunno 2020; in base ad esso l'orientamento della politica di bilancio (cd. *fiscal stance*) è misurato escludendo sia la componente di spesa finanziata

²¹ Nelle more della revisione della governance economica europea, la Commissione ha aggiornato come prassi l'OMT sulla base dei dati di previsione delle *Autumn Forecast 2021* e dell'*Ageing Report 2021*: per l'Italia il valore minimo dell'OMT si è abbassato, passando da 0,50 per cento del PIL previsto nel triennio 2020-2022 a 0,25 per cento del PIL per il triennio 2023-2025.

²² Si noti che il comportamento altalenante dell'aggregato di spesa tra il 2023 e il 2025 è legato in buona parte al profilo dei trasferimenti dell'Unione Europea tramite il RRF e gli altri fondi europei.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

attraverso le sovvenzioni del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e altri fondi europei, sia le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi pandemica²³.

Le raccomandazioni fiscali rivolte all'Italia nella primavera del 2021²⁴ andavano appunto in questa direzione. Successivamente, nel valutare il DPB 2022²⁵ sulla base delle previsioni autunnali, la Commissione osservava che l'impatto sulla domanda aggregata della spesa pubblica - come misurata dall'aggregato di spesa corrente sopra descritto - sarebbe risultato molto positivo (stimato a -1,5²⁶ per cento del PIL nel 2022 rispetto a -1,9 per cento di PIL nel 2021)²⁷. Conseguentemente, la Commissione invitava l'Italia ad adottare misure necessarie a limitare la crescita delle spese correnti finanziate da risorse nazionali.

Lo stesso approccio è stato ribadito nella sopra citata comunicazione sull'orientamento della politica fiscale per il 2023 di inizio marzo, dove gli Stati Membri ad alto debito sono stati invitati dalla Commissione a far crescere la spesa corrente più lentamente del prodotto potenziale dal 2023, così da avviare un graduale percorso di consolidamento di bilancio. Gli investimenti pubblici, temporaneamente esclusi dal computo, dovrebbero invece continuare a sostenere la ripresa economica.

Prima di commentare le nuove stime disponibili sul comportamento dell'aggregato di spesa corrente, e sul suo tasso di crescita, occorre soffermarsi brevemente sulle spese di natura emergenziali legate al Covid-19, la cui individuazione risulta determinante. L'identificazione delle misure emergenziali e la quantificazione precisa dei loro importi è particolarmente complessa. In primo luogo, soltanto alcune delle spese programmate sono di chiara destinazione e attribuibili *in toto* a motivazioni emergenziali; in secondo luogo, il criterio di temporaneità non è facilmente codificabile; infine, su una base *ex-post* e a consuntivo, per alcune misure complesse che riguardano più livelli di spesa, risulta difficile tracciare la realizzazione effettiva²⁸.

²³ Per una descrizione completa dell'aggregato di spesa oggetto di analisi e del calcolo dell'orientamento della politica fiscale si veda il Focus "L'orientamento della politica di bilancio e proposte di misurazione" a pag. 78 della NADEF 2021.

²⁴ RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2021 che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2021 dell'Italia (2021/C304/12), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729(12)&from=EN). In quella sede l'Italia era stata invitata ad attenersi a limitare la crescita delle spese correnti finanziate a livello nazionale utilizzando il dispositivo di ripresa e resilienza per finanziare investimenti supplementari a sostegno della ripresa.

²⁵ COMMISSION OPINION of 24.11.2021 on the Draft Budgetary Plan of Italy, SWD(2021)915 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/commission_opinion_on_the_2022_draft_budgetary_plan_of_italy.pdf

²⁶ Un segno negativo dell'indicatore implica un contributo positivo all'economia, superiore al trend di spesa definito dal tasso medio di crescita potenziale nominale, c.d. *benchmark*. La Commissione dimensiona la maggiore crescita della spesa rispetto al trend di crescita potenziale dell'economia rapportandola al PIL, assimilando quindi questo scostamento ad un contributo alla crescita sul lato della domanda aggregata.

²⁷ La componente di spesa corrente costituisce una parte rilevante dell'aggregato di spesa pubblica che contribuisce all'economia, ma non è l'unico. Tenendo conto anche degli investimenti finanziati con risorse nazionali ed europee ed escludendo le misure legate all'emergenza pandemica, il contributo alla crescita della spesa pubblica è stimato pari a -2,7 per cento del PIL nel 2021 e -3,0 nel 2022. Per maggiori dettagli si veda COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - STATISTICAL ANNEX - providing background data relevant for the assessment of the 2022 Draft Budgetary Plans, Brussels, 24.11.2021 - SWD(2021) 915 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd_2021_915_1_en_autre_document_travail_service_part1_v1_0.pdf.

²⁸ Le difficoltà riguardano, ad esempio, il dover combinare per il 2020 e 2021 la consuntivazione del "tiraggio" delle misure prese nell'ambito dei diversi decreti "emergenziali" che si sono seguiti nel corso dei due anni e della Legge di Bilancio per il 2021, da effettuarsi su una base *ex-post*, con la valutazione degli effetti delle suddette misure per il 2022 e il 2023, da effettuarsi ancora su di una base *ex-ante* e tuttavia tenendo conto del suddetto tiraggio.

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

Una descrizione, per grandi linee, delle nuove misure collegabili all'emergenza del Covid-19 per il 2022 è presente nel paragrafo V.2²⁹. Per quanto riguarda un'identificazione puntuale delle singole misure, il più possibile in linea con le indicazioni della Commissione, le strutture del Ministero hanno effettuato alcune stime provvisorie³⁰ e soggette ad ulteriori verifiche ed aggiornamenti. Secondo le attuali valutazioni, basate su una prima consuntivazione per gli anni 2020 e 2021 e su un aggiornamento delle proiezioni per gli anni seguenti, nel 2022 la maggiore della crescita dell'aggregato di spesa corrente oggetto di monitoraggio risulterà molto più contenuta di quella stimata dalla Commissione lo scorso autunno. La forchetta stimata per questa componente della *fiscal stance* oscillerebbe tra -0,5 e -1 per cento del PIL (rispetto al -1,5 per cento stimato). Si ribadisce inoltre che "l'eccesso di spesa" corrente è in buona misura legato all'introduzione di misure particolarmente qualificate dal punto di vista dell'equità, dell'inclusione sociale, della famiglia e della crescita demografica³¹. Inoltre, con riferimento al 2023, il comportamento della crescita dell'aggregato di spesa corrente sarebbe sostanzialmente in linea con la raccomandazione.

Il comportamento dell'aggregato di spesa corrente finanziato con risorse nazionali emerge più chiaramente negli ultimi anni di programmazione nei quali non esistono partite temporanee che possono alterare le variazioni annue della misura. La Tavola III.10 ha una funzione illustrativa e mostra la variazione annua dell'aggregato di spesa corrente, non corretto per le misure temporanee, e quella del *benchmark* (tasso di crescita del PIL potenziale nominale). In questa tabella gli anni dal 2020 al 2022 sono fortemente influenzati da spese temporanee, non corrette nella tabella. Il dato relativo al 2023 è marginalmente influenzato, mentre i due anni finali forniscono un'indicazione più affidabile.

TAVOLA III.10 TENDENZE DELLA SPESA CORRENTE RISPETTO AL BENCHMARK DI SPESA

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Crescita della spesa corrente primaria finanziata con risorse nazionali (*)	6,8	2,1	3,2	0,8	2,2	1,9
Variazione PIL potenziale	0,1	0,3	1,0	1,2	1,3	1,3
Benchmark reale (**)	0,2	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8
Benchmark nominale (***)	1,6	0,8	3,6	2,9	2,6	2,6

Note: (*) L'aggregato di spesa include la componente temporanea delle spese legate all'emergenza Covid-19; (**) il benchmark reale è la media decennale del tasso di crescita del PIL potenziale stimato nello scenario programmatico del DEF 2022; (***) il benchmark nominale è pari al benchmark reale considerato il tasso d'inflazione, non corregge per la convergenza all'OMT come prevede la regola della spesa del PSC.

Nel medio periodo la tendenza di crescita della spesa corrente è dunque abbastanza contenuta e in linea con quanto già emerso in sede di commento dell'indicatore utilizzato per la regola della spesa tradizionale. Ciò risulta

²⁹ Per maggiori dettagli sulle misure per il 2021 si veda il Capitolo V del Programma di Stabilità 2021.

³⁰ Secondo tali stime provvisorie, le misure emergenziali di natura corrente, adottate dopo il DBP e nei primi mesi dell'anno in corso, ammontano a circa lo 0,2 per cento del PIL nel 2022. Queste misure sono considerate tutte di natura temporanea, sulla base dei criteri di valutazione utilizzati dalla Commissione Europea.

³¹ Come affermato nella NADEF 2021, i principali stanziamenti di natura non temporanea erano legati ad importanti riforme per la famiglia, l'equità e l'inclusione sociale quali l'assegno unico per i figli, la riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e la revisione e l'ampliamento delle risorse destinate al Reddito di cittadinanza.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

confortante considerando anche il fatto che il *benchmark*, basato su una media mobile del prodotto potenziale stimato, risulta particolarmente prudentiale³².

Tornando alla questione della individuazione e quantificazione delle misure di natura emergenziale, in quanto presupposto di una corretta valutazione delle tendenze di fondo della spesa, non può sfuggire che con il 2022 si sono fatte avanti nuove emergenze. Occorrerebbe, infatti, tenere conto delle spese, al momento in buona misura eccezionali, legate all'esigenza di contenere gli effetti sull'economia della crescita dei prezzi energetici. Queste misure sono descritte nel paragrafo V.2 e richiamate nel paragrafo III.1 per quanto riguarda la componente di spesa già presente nel tendenziale mentre, per la parte programmatica, sono indicate in questo paragrafo³³.

III.3 IMPATTO FINANZIARIO DELLE RIFORME ADOTTATE DA APRILE 2021

In questa sezione, si illustra l'impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente derivante dai provvedimenti normativi adottati da aprile 2021 alla data di presentazione di questo Documento, alla luce delle raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio all'Italia nel 2021 e 2020³⁴. Nel periodo di riferimento, l'adozione di misure di bilancio espansive è stata resa necessaria dalla recrudescenza della pandemia e dall'aumento dei prezzi energetici. Tali misure espansive sono ricondotte all'interno delle raccomandazioni 2020, le quali contemplavano l'adozione di misure di emergenza e di **sostegno per le imprese e le famiglie** per superare la pandemia e le conseguenze sanitarie ed economico sociali³⁵.

Similmente ai due anni precedenti, le raccomandazioni del 2021 forniscono solo orientamenti di natura qualitativa sulla politica di bilancio, posticipando indicazioni quantitative, in considerazione del permanere di un elevato grado di incertezza. Le raccomandazioni specifiche del 2021 si focalizzano sulle seguenti aree di *policy*:

1. **Finanza pubblica**, finalizzate a i) utilizzare il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza per finanziare nuovi investimenti a sostegno della ripresa nel 2022;

³² Il benchmark è molto prudentiale per diversi ordini di motivi. In primo luogo, è costruito utilizzando una media mobile decennale delle stime di prodotto potenziale: nella attuale fase di rilancio strutturale della crescita la stima del prodotto potenziale tende gradualmente ad aumentare, ma la media mobile coglie con ritardo il miglioramento. In secondo luogo, si ricorda che la stima stessa del prodotto potenziale effettuata secondo la metodologia comune europea (CAM) riflette con un certo ritardo la maggiore crescita economica e non coglie i possibili impatti delle riforme strutturali, componente essenziale dei Programmi Nazionali di Ripresa e Resilienza. L'eventuale passaggio a regole fiscali che diano maggiore enfasi alla programmazione di medio periodo potrebbe condurre ad una più accurata valutazione della stima del prodotto potenziale su un orizzonte che vada al di là del breve termine.

³³ In prospettiva e nel corso dei prossimi mesi verrà attentamente considerato, anche da parte della Commissione Europea se, o in che parte, queste spese possano essere considerate di natura permanente, o piuttosto legate ad eventi eccezionali e quindi, come da regole già esistenti, escluse dagli aggregati rilevanti per la sorveglianza fiscale.

³⁴ Raccomandazioni del Consiglio del 18 giugno 2021 che formula un'opinione sul Programma di Stabilità 2021 dell'Italia e raccomandazioni del Consiglio del 20 luglio 2020.

³⁵ Le Raccomandazioni del 2020 sono oggetto di valutazione anche del Programma Nazionale di Riforma 2022.

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

- ii) tutelare gli investimenti finanziati a livello nazionale; iii) contenere l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale³⁶.
2. **Sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine**, con l'obiettivo di i) condurre una politica di bilancio volta a raggiungere posizioni di bilancio prudenti e la sostenibilità nel medio termine, quando le condizioni economiche lo consentano; ii) aumentare gli investimenti necessari a stimolare il potenziale di crescita.
 3. **Misure di bilancio per una ripresa sostenibile e riforme strutturali** con una attenzione al miglioramento della composizione delle finanze pubbliche e alla qualità delle misure, finalizzate a privilegiare ii) investimenti sostenibili per la crescita, soprattutto quelli a favore della transizione verde e digitale; iii) riforme strutturali di bilancio che contribuiscano al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche rafforzando la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale.

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.

TAVOLA III.11A: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE RIFORME ADOTTATE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI 2021 (milioni)

	2021	2022	2023	2024
RACCOMANDAZIONE N.1 FINANZA PUBBLICA				
Utilizzare il PNRR per il finanziamento e la tutela degli investimenti				
Variazione netta entrate	10	24	23	21
Variazione netta spese	98	1.005	1.220	1.198
RACCOMANDAZIONE N.2 SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE A MEDIO TERMINE				
Adottare una politica di bilancio prudente e perseguire la sostenibilità delle finanze pubbliche				
Variazione netta entrate	0	16	8	12
Variazione netta spese	0	587	1.482	-334
RACCOMANDAZIONE N.3 MISURE DI BILANCIO PER UNA RIPRESA SOSTENIBILE E RIFORME STRUTTURALI				
Promuovere gli investimenti sostenibili e utili alla crescita				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	0	43	70	120
Privilegiare riforme strutturali per il rafforzamento della copertura, adeguatezza e sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale				
Variazione netta entrate	0	-16.429	-17.418	-17.139
Variazione netta spese	0	-8.940	-8.940	-8.940
TOTALE				
Variazione netta entrate	10	-16.389	-17.388	-17.106
Variazione netta spese	98	-7.305	-6.168	-7.955

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Per il 2022 sono state considerate le disposizioni dei D.L. n. 4/2022 e D.L. n. 13/2022.

³⁶ Le raccomandazioni del 2020 sul tema della Finanza pubblica miravano a: i) affrontare la pandemia e la ripresa nell'immediato; ii) rafforzare il sistema sanitario; iii) migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.11B: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE RIFORME ADOTTATE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI 2020 (milioni)				
	2021	2022	2023	2024
RACCOMANDAZIONE N.1 FINANZA PUBBLICA				
Misure per affrontare la pandemia e la ripresa, politiche di bilancio per la sostenibilità del debito				
Variazione netta entrate	-734	4.133	2.257	2.430
Variazione netta spese	6.995	-657	487	467
Rafforzamento del Sistema Sanitario				
Variazione netta entrate	103	166	-115	-172
Variazione netta spese	3.891	3.438	4.902	6.043
Miglioramento del coordinamento tra autorità nazionali e regionali				
Variazione netta entrate	0	20	30	44
Variazione netta spese	0	400	300	220
RACCOMANDAZIONE N.2 MERCATO DEL LAVORO				
Redditi sostitutivi e sistema di protezione sociale per lavoratori atipici				
Variazione netta entrate	-4.884	-3.804	1.143	980
Variazione netta spese	5.075	5.599	3.068	2.674
Modalità di lavoro flessibili				
Variazione netta entrate	-301	-84	32	-13
Variazione netta spese	3.268	621	202	175
Sostegno attivo all'occupazione				
Variazione netta entrate	0	-1.609	-116	-38
Variazione netta spese	467	1.968	1.845	1.822
Apprendimento a distanza e competenze digitali				
Variazione netta entrate	0	260	175	340
Variazione netta spese	124	942	799	1.063
RACCOMANDAZIONE N.3 INVESTIMENTI E LIQUIDITA' DELLE IMPRESE				
Misure per garantire la liquidità delle imprese				
Variazione netta entrate	-3.500	-750	-155	49
Variazione netta spese	34.942	3.499	838	485
Anticipo degli investimenti pubblici maturi				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	7,2	0	0	103
Avvio degli investimenti privati				
Variazione netta entrate	0	-4	-596	-1.291
Variazione netta spese	2.194	164	446	198
Attuazione degli investimenti sulla transizione verde e digitale				
Variazione netta entrate	0	-14	-445	-2.426
Variazione netta spese	1.200	260	268	213
Investimenti su ricerca e innovazione				
Variazione netta entrate	1	34	34	34
Variazione netta spese	16	159	946	2.154
Investimenti sul trasporto pubblico sostenibile				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	1.650	240	270	355
Investimenti sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	0	10	10	10
Investimenti su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali				
Variazione netta entrate	0	10	20	28
Variazione netta spese	2	41	70	84
RACCOMANDAZIONE N.4 SISTEMA GIUDIZIARIO E AMMINISTRAZIONE PUBBLICA				
Miglioramento del sistema giudiziario				
Variazione netta entrate	0	1	17	35
Variazione netta spese	0	3	36	73
TOTALE				
Variazione netta entrate	-9.317	-1.642	2.281	-1
Variazione netta spese	59.830	16.687	14.485	16.137

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Per il 2022 sono state considerate le disposizioni dei D.L. n. 4/2022 e D.L. n. 13/2022.

III.4 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Nel 2021 il rapporto debito/PIL si riduce di circa 4,4 punti percentuali di PIL, scendendo al 150,8 per cento dal picco di 155,3 per cento raggiunto nel 2020³⁷.

Il miglioramento è guidato dalla ripresa economica, che ha fatto registrare un aumento del PIL nominale del 7,2 per cento, a fronte di un tasso di interesse implicito sul debito stabile al 2,4 per cento. Pertanto, la componente *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, è tornata a contribuire alla riduzione del rapporto debito/PIL, per circa -6,8 punti percentuali.

Il significativo impulso alla riduzione proveniente dalla componente *snow-ball* ha più che compensato la spinta di segno opposto esercitata dal deficit primario, pari a circa 3,7 punti percentuali³⁸.

Anche l'andamento della componente relativa all'aggiustamento stock-flussi ha contribuito al calo del rapporto debito/PIL nel 2021, per circa -1,3 punti percentuali. Il minore impatto sul fabbisogno di cassa derivante dai provvedimenti legislativi adottati nel 2021, rispetto a quello sull'indebitamento netto, insieme all'effetto derivante da scarti di emissione negativi dovuti alla fase di lieve discesa dei tassi di interesse dei primi otto mesi dell'anno, hanno più che compensato l'aumento, pari a circa 0,3 punti percentuali di PIL, delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia.

La stima preliminare del 2021 risulta significativamente inferiore (-2,7 punti percentuali) anche rispetto al livello previsto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2021, confermato dal Documento Programmatico di Bilancio 2022, in cui si prevedeva un rapporto debito/PIL del 153,5 per cento.

Nel dettaglio, il livello del PIL nel 2021 è risultato leggermente inferiore rispetto alla previsione della NADEF ed avrebbe comportato un aumento del rapporto debito/PIL, rispetto alla previsione di settembre 2021, di 0,3 punti percentuali del PIL. Tuttavia, la minore variazione dello stock del debito ha contribuito alla riduzione del rapporto debito/PIL per ben 3,0 punti percentuali, compensando quindi ampiamente il primo effetto. Tale risultato riflette principalmente un andamento dei saldi di cassa migliore delle attese. Il fabbisogno del settore pubblico a fine 2021 si è attestato infatti al 6,1 per cento del PIL, anziché all'8,9 per cento atteso a settembre 2021³⁹. Conseguentemente, nell'ultimo anno il tasso di crescita del debito pubblico è stato del 4,1 per cento a fronte del 6,2 per cento previsto.

Infine, si evidenzia come la stima preliminare del rapporto debito/PIL, pari al 150,8 per cento, nel 2021 sia marcatamente inferiore a quanto prefigurato nel

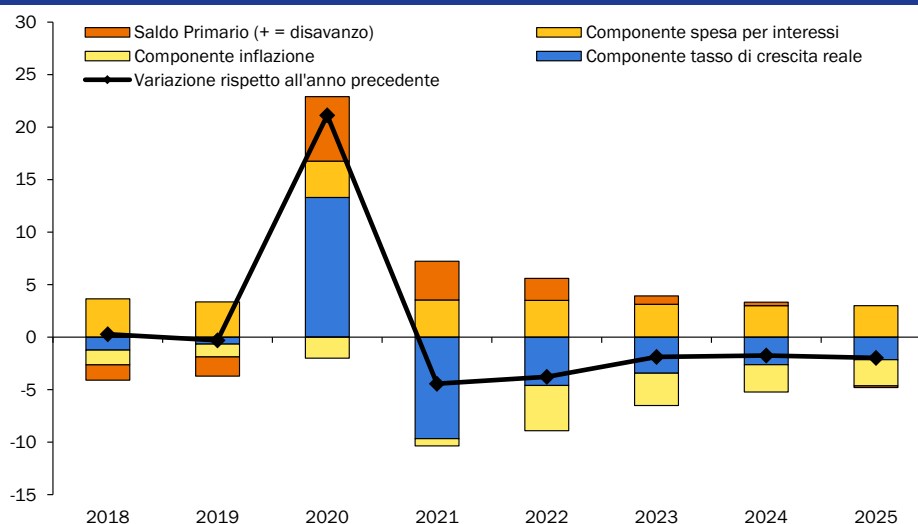
³⁷ Per effetto delle revisioni allo stock del debito e al livello del PIL nominale, il rapporto debito/PIL del 2020 si riduce lievemente al 155,3 per cento rispetto alla stima precedente del 155,6 per cento, mentre quello del 2019 scende al 134,1 per cento dal 134,3 per cento indicato in settembre.

³⁸ Nonostante il saldo primario continui a permanere in una situazione deficitaria nel 2021, l'entità di tale deficit si è significativamente ridotta rispetto al 2020, anno in cui questa determinante aveva contribuito all'aumento del rapporto debito/PIL per ben 6,1 punti percentuali.

³⁹ Va segnalato come in parte questo andamento del fabbisogno di cassa inferiore rispetto alle previsioni della NADEF sia da ricondursi al ridimensionamento o al posponimento di alcune operazioni finanziarie, quali ad esempio l'operatività del Patrimonio Destinato (di cui all'art. 27 del D.L. n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla L. n. 77/2020), o l'acquisto della società SACE (ai sensi dell'art. 67 del D.L. n. 104/2020 convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126).

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

precedente Programma di Stabilità, pari al 159,8 per cento secondo lo scenario programmatico di aprile 2021.

FIGURA III.3: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL)

Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2022, previsioni dello scenario programmatico.

Si prevede che la riduzione del rapporto debito/PIL continui anche nell'anno corrente e nei tre successivi.

La crescita economica prevista per i prossimi anni, unitamente alla spinta inflazionistica legata ai prezzi energetici, che ha iniziato a intensificarsi dalla fine del 2021, continueranno a sostenere il contributo della componente *snow-ball* alla discesa del rapporto debito/PIL, più che compensando la componente di spesa per interessi. Infatti, è atteso un rialzo dei rendimenti dei titoli di Stato, conseguente agli annunci e alle decisioni di politica monetaria della BCE⁴⁰ in risposta alle pressioni inflazionistiche di cui sopra, e alla maggiore volatilità dei mercati finanziari indotta sia dalle stesse scelte della BCE nonché dalle recenti vicende geopolitiche internazionali.

Il trend decrescente del rapporto debito/PIL beneficerà principalmente dell'impulso espansivo sul PIL derivante dalla manovra di bilancio per il 2022⁴¹, e dall'attuazione del programma di investimenti e riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le previsioni programmatiche scontano l'impatto del decreto legge annunciato dal Governo per mitigare le conseguenze economiche derivanti dall'attuale crisi energetica.

Lo scenario previsivo si caratterizza, tuttavia, per una forte incertezza dovuta sia alla guerra in Ucraina, sia alla possibile persistenza delle pressioni inflazionistiche, che stanno interessando anche i beni non energetici.

⁴⁰ Riunione del Consiglio Direttivo del 10 marzo 2022.

⁴¹ Approvata a dicembre 2021.

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

Nel 2022, l'obiettivo per il rapporto debito/PIL è rivisto al ribasso, al 147,0 per cento. La riduzione attesa deriverà dalla diminuzione del fabbisogno del settore pubblico (circa -1,4 punti percentuali rispetto al 2021) e dalla crescita del PIL nominale (+6,3 per cento).

Nel 2023, è prevista un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL al 145,2 per cento. Il ritmo di discesa sarà inferiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita del PIL nominale di minore intensità, pari al +4,6 per cento, e per una sostanziale stabilità del fabbisogno del settore pubblico.

Nel 2024, la riduzione del rapporto tra indebitamento netto e PIL nello scenario programmatico ad un livello del -3,3 per cento consentirà un calo del rapporto debito/PIL al 143,4 per cento.

Infine, il nuovo obiettivo del rapporto debito/PIL per il 2025 è fissato al 141,4 per cento, con una riduzione annua di 2,0 punti percentuali.

A contribuire a questo percorso complessivo di riduzione del rapporto in questione è anche la previsione di una riduzione graduale, ma progressiva, delle giacenze liquide del Tesoro, che alla fine del 2025 vengono ricondotte ad un livello di poco superiore a quello della fine del 2019, ossia a valori antecedenti l'inizio della crisi pandemica.

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 2021 del rapporto debito/PIL è stata pari al 147,6 per cento, mentre la previsione si colloca al 138,8 per cento nel 2025.

TAVOLA III.12 DETERMINANTI DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (% del PIL) (1)

	2021	2022	2023	2024	2025
Livello (al lordo sostegni) (2)	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Variazioni rispetto all'anno precedente	-4,4	-3,8	-1,9	-1,8	-2,0
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico:					
Saldo primario (competenza economica)	3,7	2,1	0,8	0,3	-0,2
Effetto <i>snow-ball</i>	-6,8	-5,4	-3,4	-2,2	-1,6
di cui: <i>Interessi (competenza economica)</i>	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Aggiustamento <i>stock-flussi</i>	-1,3	-0,5	0,7	0,1	-0,2
di cui: <i>Differenza tra cassa e competenza</i>	-1,1	-1,4	0,0	-0,3	-0,5
<i>Accumulazione netta di asset finanziari (3)</i>	0,0	1,0	0,6	0,5	0,4
di cui: <i>Introiti da privatizzazioni</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	-0,5	0,2	0,2	0,1	0,1
<i>Altro (4)</i>	0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
p. m.: Tasso di interesse implicito sul debito (%)	2,4	2,5	2,2	2,1	2,2

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2021 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,3 miliardi, di cui 43,0 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 di marzo 2022). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di circa -0,2 per cento del PIL nel 2022 e di circa -0,1 per cento del PIL per ciascun anno successivo, con l'obiettivo di riportare il saldo al livello di fine 2019. Inoltre, le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato, delle garanzie BEI, nonché dei prestiti dei programmi SURE e NGEU. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

3) Include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM.

4) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: variazioni delle disponibilità liquide del MEF; discrepanze statistiche; riclassificazioni Eurostat; contributi a sostegno dell'Area Euro previsti dal programma EFSF.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO**TAVOLA III.13: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (milioni e % del PIL) (1)**

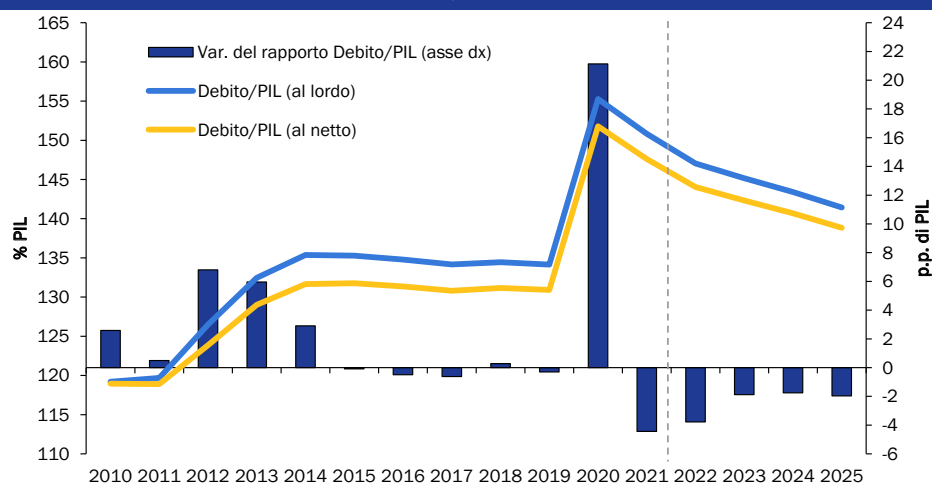
	2021	2022	2023	2024	2025
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.677.910	2.774.765	2.866.185	2.937.327	2.993.711
<i>in % del PIL</i>	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Amministrazioni centrali (3)	2.601.834	2.698.522	2.789.987	2.861.196	2.917.689
Amministrazioni locali (3)	119.241	119.407	119.361	119.294	119.186
Enti di previdenza e assistenza (3)	95	95	95	95	95
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.620.585	2.717.941	2.809.861	2.881.503	2.938.621
<i>in % del PIL</i>	147,6	144,0	142,3	140,7	138,8
Amministrazioni centrali (3)	2.544.509	2.641.698	2.733.663	2.805.372	2.862.598
Amministrazioni locali (3)	119.241	119.407	119.361	119.294	119.186
Enti di previdenza e assistenza (3)	95	95	95	95	95

(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 2021 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,3 miliardi, di cui 43,0 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 di marzo 2022). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di circa -0,2 per cento del PIL nel 2022 e di circa -0,1 per cento del PIL per ciascun anno successivo, con l'obiettivo di riportare il saldo al livello di fine 2019. Inoltre, le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato, delle garanzie BEI, nonché dei prestiti dei programmi SURE e NGEU. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sottosettori.

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

FIGURA III.4: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI

Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2022, previsioni dello scenario programmatico.

III.5 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

Nell'attuale architettura fiscale definita dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC) gli Stati Membri devono garantire un rapporto del debito sul PIL non superiore al 60 per cento. Nel caso tale soglia venga superata, il PSC prevede un percorso di riduzione dell'eccesso di debito pubblico rispetto a tale soglia ad un ritmo considerato adeguato. In tempi normali, dunque, la programmazione del bilancio per i paesi ad alto debito come l'Italia deve 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 economico⁴².

TAVOLA III.14: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO

	Scenario					
	Programmatico			Tendenziale		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	145,2	143,4	141,4	145,0	143,2	141,2
Gap rispetto al benchmark <i>backward looking</i> (% del PIL)	17,1	8,4	3,0	17,1	8,2	3,0
Gap rispetto benchmark <i>forward looking</i> (% del PIL)	3,0	12,7	11,9	3,0	12,5	11,6
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	7,1	0,0	15,6	7,2	-0,4	15,2

Le proiezioni del rapporto debito/PIL nello scenario programmatico evidenziano un andamento decrescente. La Tavola III.14 mostra le deviazioni stimate rispetto ai diversi *benchmark* di riduzione previsti dalla regola del debito nell'orizzonte previsto dalla sorveglianza fiscale della Commissione.

Come già evidenziato nel DEF 2021, la configurazione del rapporto debito pubblico/PIL corretta per la congiuntura economica è quella che evidenzia il minor scostamento. Nel 2022 la riduzione del rapporto debito/PIL prevista sulla base di questa configurazione è in linea con il percorso di convergenza richiesto dalla regola del debito. In sostanza, se venisse effettuata una correzione del rapporto debito/PIL per le minori entrate e maggiori spese indotte dalle condizioni economiche eccezionalmente sfavorevoli, secondo la metodologia concordata a livello europeo⁴³, il valore conseguito sarebbe coerente con l'obiettivo retrospettivo previsto dal passo di riduzione di 1/20 l'anno.

Nel 2023, invece, la configurazione basata sulla correzione per il ciclo economico non è la più favorevole, in quanto la riduzione prevista per il rapporto debito/PIL in base alla configurazione *backward-looking* è più vicina al percorso richiesto dalla regola del debito. Infatti, il *benchmark* retrospettivo prende in

⁴² 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.

⁴³ Si veda European Commission, *Vademecum Stability and Growth Pact 2019*, pag. 49.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

considerazione le stime del rapporto debito/PIL degli ultimi tre anni, beneficiando soprattutto del rilevante calo registrato nel 2021.

In linea con quanto espresso dalla Commissione nella sua comunicazione del 2 marzo⁴⁴, il Governo conferma il percorso di graduale aggiustamento di bilancio programmato nella NADEF e nel DPB per continuare a ridurre l'elevato debito pubblico, cosciente che un risanamento troppo repentino potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita. Pur nell'incertezza della situazione geopolitica attuale, il Governo si impegna ad un consolidamento pluriennale che, combinato con gli investimenti e le riforme strutturali definite nel PNRR, mira a sostenere il potenziale di crescita dell'economia e migliorare la sostenibilità del debito pubblico.

FOCUS**L'orientamento della Commissione sul debito pubblico degli Stati Membri**

La comunicazione della Commissione al Consiglio del 2 marzo 2022 esplicita che l'aggiustamento di bilancio negli Stati membri ad alto debito dovrebbe essere graduale, non condurre a un orientamento di bilancio eccessivamente restrittivo ed essere sostenuto da investimenti e riforme strutturali che rilanciano il potenziale di crescita dell'economia, facilitando così il conseguimento di traiettorie credibili di riduzione del debito pubblico. Inoltre, la Commissione sottolinea che gli sforzi di consolidamento del bilancio dovrebbero andare di pari passo con una migliore composizione della finanza pubblica per conseguire una riduzione del debito a medio termine. La programmazione di bilancio a medio termine dovrebbe essere basata su riferimenti concreti agli investimenti e alle riforme programmati rispettando il calendario concordato per l'erogazione dei fondi dell'UE (comprese le sovvenzioni RRF).

⁴⁴ Per dettagli, si veda il Focus "L'orientamento della Commissione sul debito pubblico degli Stati Membri".

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 ANALISI DI SENSITIVITÀ E RISCHIO DI BREVE PERIODO

La presente sezione contiene un'analisi di sensitività e del rischio di breve periodo relativamente agli obiettivi di finanza pubblica. Nella prima parte si valuta il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche utilizzando l'indicatore di rischio S0, appositamente elaborato dalla Commissione Europea. In particolare, tale indicatore 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).

In aggiunta all'indicatore S0, l'analisi tocca alcuni aspetti rilevanti che contribuiscono a determinare la tenuta della finanza pubblica nel breve periodo, in coincidenza con l'orizzonte previsivo del Programma di Stabilità. In particolare, ci si sofferma sulle tendenze di graduale allungamento della vita media dei titoli, come risultato della politica di emissioni adottata dal Tesoro, e sulle sue implicazioni sulla resilienza della spesa per interessi rispetto a variazioni nella curva dei tassi.

La parte successiva si configura come una analisi di rischio della finanza pubblica partendo dalle conseguenze di un aumento dello spread dei titoli del debito pubblico ma analizzando anche gli impatti di uno scenario macroeconomico particolarmente avverso. Entrambi gli scenari di rischio sono coerenti con le valutazioni contenute nel capitolo II. Segue una analisi stocastica sul profilo del debito pubblico, particolarmente rilevante in questa fase di elevata incertezza.

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

La prima parte di analisi del rischio di breve periodo per il debito pubblico parte da una valutazione informata dal valore dell'indicatore composito S0. Quest'ultimo è costruito per segnalare il grado di stress a cui è sottoposta la finanza pubblica in funzione di variabili di natura finanziaria e macroeconomica. Se il numero risultante supera una soglia, calcolata con metodi statistici dalla Commissione europea, allora viene segnalata una situazione di potenziale rischio¹.

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

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

Il nuovo valore dell'indicatore risultante dai dati del 2021 si colloca al di sopra della soglia (pari a 0,46²), come nel caso dello scorso anno, pur riducendosi e passando da 0,96 a 0,68.

Resta stabile la lettura complessiva, anche in chiave qualitativa, da dare al segnale una volta analizzato il comportamento delle due variabili sottostanti il calcolo. L'indicazione di rischio proveniente dal sotto-indicatore di natura fiscale (al di sopra della propria soglia di riferimento) è attenuata da un valore basso proveniente dalla componente macro-finanziaria. Le indicazioni fornite dalla *heat-map* rappresentata dalla Tavola IV.1, che indica le variabili, espresse in termini di flussi o di livelli su cui si basano i due sotto-indicatori, restano simili al 2021 pur in un contesto di miglioramento.

TAVOLA IV.1 HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI AD S0 PER IL 2022						
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 mob. 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.

Vigendo, anche in questo caso, un sistema di soglie restano in rosso molte delle variabili di finanza pubblica i cui valori, anche nel 2021, sono stati condizionati dalle

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 (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 Non essendo ancora stato pubblicato l'aggiornamento dell'analisi DSA della Commissione, il valore soglia viene mantenuto costante agli anni precedenti, ossia 0,46 per l'*overall index*, 0,36 per il *fiscal index*, e 0,49 per il *financial index*.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

esigenze di sostegno all'economia generate dalla crisi pandemica. Tuttavia, alcune - come ad esempio la variazione del debito pubblico lordo - sono ora segnalate come sotto la soglia. Restano in verde la maggioranza delle variabili macroeconomiche e finanziarie, e ormai solo una di esse è contraddistinta dal colore rosso; è dunque confermato il continuo miglioramento dei dati strutturali relativi all'economia italiana.

Quest'anno non è possibile fare riferimento ai risultati della Commissione, anche in termini di confronto con altri paesi europei, in quanto il *Fiscal Sustainability Report* del 2022 non era disponibile prima che il presente Programma di Stabilità fosse pubblicato.

Per commentare la significatività dell'indicatore restano comunque valide le considerazioni di fondo fatte all'interno del precedente Programma di Stabilità. L'indicatore è stato costruito per segnalare, sulla base di alcuni dati numerici riferiti all'ultimo anno per cui è disponibile informazione, l'esistenza di rischi nel breve termine (ovvero fino ad un anno in avanti); un valore elevato indicherebbe, ad esempio, possibili problemi di rifinanziamento. Le analisi effettuate dalla Commissione riconoscono sempre che la lettura del dato deve essere accompagnata da ulteriori analisi prospettiche e inserita nel contesto finanziario di riferimento. Il valore dell'indicatore e la sua capacità segnaletica vanno anche interpretati alla luce delle tendenze di finanza pubblica previste e di ulteriori strumenti di valutazione. Pertanto, il contenuto della parte restante del paragrafo svolge anche questa funzione.

La sensitività ai tassi di interesse

La composizione dello stock dei titoli di Stato a fine 2021 è costituita per il 97,9 per cento da titoli domestici e per il restante 2,1 per cento da titoli emessi sotto programmi esteri, sia in euro che in valuta. Sostanzialmente in linea con il 2020, lo stock di titoli di Stato domestici è formato per il 76,9 per cento da strumenti a tasso fisso, il 12 per cento da strumenti legati ai tassi di breve termine, mentre la componente dei titoli indicizzati all'inflazione, complessivamente considerati, rappresenta circa l'11,1 per cento (di cui 7,6 per cento sono quelli legati all'indice europeo HICP e il rimanente 3,5 per cento ai titoli legati all'indice domestico FOI).

Nel corso del 2021 le emissioni complessive sono state pari a circa 477,3 miliardi di euro, in diminuzione rispetto al 2020 per circa 73 miliardi di euro.

La spesa per interessi di tutte le Amministrazioni Pubbliche (PA), calcolata in base al criterio di competenza economica SEC 2010, nel 2021 ha raggiunto un livello di poco inferiore ai 63 miliardi di euro, in aumento rispetto al dato del 2020 con un conseguente lieve aumento del costo medio del debito passato dal 2,38 per cento al 2,44 per cento, nonostante un costo medio all'emissione in netto calo (dallo 0,59 per cento del 2021 allo 0,10 per cento del 2022). Questo si deve essenzialmente al più elevato livello dell'inflazione europea ed italiana, che ha comportato una maggiore spesa per interessi riconducibile allo stock dei titoli di Stato indicizzati a tali variabili. Infatti, in termini di percentuale sul PIL la spesa per interessi della PA è rimasta invariata al 3,5 per cento.

La politica di emissione e gestione del debito pubblico da parte del Tesoro ha garantito la copertura del fabbisogno del Settore Statale e il rifinanziamento dei

titoli in scadenza, mirando ad una combinazione efficiente in termini di costo ed esposizione ai principali rischi. Questo approccio infatti, seguito nel corso degli anni, è stato ulteriormente confermato nell'ultimo biennio 2020-21 caratterizzato dalla pandemia, consentendo di raggiungere risultati significativi, in particolare, sotto il profilo dell'esposizione ai rischi di rifinanziamento e di variazione dei tassi interesse.

Grazie alle maggiori emissioni sulla parte lunga ed extra lunga della curva dei rendimenti, infatti, la vita media dello stock dei titoli di Stato al 31 dicembre 2021 è risultata essere pari a 7,11 anni, in aumento rispetto al dato al 31 dicembre 2020, pari a 6,95 anni, riducendo quindi ulteriormente il rischio di rifinanziamento del debito e di esposizione ad improvvisi incrementi dei tassi all'emissione. A conferma di ciò, anche l'*Average Refixing Period*, il principale indicatore impiegato per la misura del rischio di tasso, è aumentato da 6,02 anni della fine del 2020 a 6,19 anni della fine del 2021 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,41 anni a 6,57 anni). In controtendenza si è mossa la durata media finanziaria (*duration*) dello stock di titoli di Stato che è passata da 6,26 anni di fine 2020 a 6,13 anni di fine 2021 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,68 anni a 6,54 anni) per effetto dell'aumento dei tassi di interesse di mercato lungo il corso dell'intero anno.

La ridotta esposizione ai rischi di tasso viene confermata analizzando la sensitività del debito 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 stato 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 0,13 per cento nel primo anno, allo 0,31 per cento nel secondo anno, allo 0,45 per cento nel terzo anno e allo 0,58 per cento nel quarto anno. Tali valori, peraltro inferiori a quelli pubblicati nel DEF 2021 (a dimostrazione che l'esposizione al rischio di tasso si è ulteriormente ridotta), continuano pertanto a delineare un quadro per cui l'impatto sulla spesa per interessi di uno shock di mercato rilevante e permanente è ampiamente diluito nel tempo.

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 è ipotizzato uno scenario che nell'arco temporale di previsione delinea una crescita graduale dei tassi su tutte le scadenze.

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.

I risultati delle stime prefigurano un percorso di riduzione del rapporto tra interessi e PIL che nel 2022 dovrebbe ancora attestarsi al 3,5 per cento per poi scendere al 3 per cento nel 2025. Tuttavia nel confronto con la NADEF 2021 la

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

discesa di questo rapporto è più lenta, mentre in livelli ci si attesta su valori superiori per un valore in media intorno allo 0,5 per cento del PIL. Questo risultato è riconducibile principalmente al livello e alla conformazione presente e attesa della curva di rendimenti sui titoli di Stato utilizzata nell'arco temporale dell'attuale stima che, nel confronto con quelli utilizzati per le stime della NADEF 2021, sono in media decisamente più elevati (nell'ordine dei 100 punti base) e mostrano una velocità di crescita negli anni dell'orizzonte previsionale, significativamente più sostenuta soprattutto sulle scadenze brevi e intermedie. Inoltre, soprattutto nel 2022, ma in misura inferiore anche negli anni successivi, la spesa per interessi risente anche di uno scenario di inflazione ben più elevato della NADEF 2021, che ha un impatto diretto sull'onere relativo ai titoli reali indicizzati al livello dei prezzi sia europeo che domestico.

Nonostante questo diverso scenario, tuttavia, per i prossimi anni e fino al 2025, il costo medio del debito atteso è comunque previsto in diminuzione, per via del fatto che il costo delle nuove emissioni, sebbene in salita, parte da un livello, quello dell'anno 2021, nettamente inferiore rispetto a quello medio sull'intero stock dei titoli in circolazione dello stesso anno. Infatti, considerata la struttura dello stock di debito in circolazione, caratterizzata da un tempo medio di recepimento dei tassi di mercato molto lungo, il costo crescente, ma molto basso, del nuovo indebitamento continuerà ad esercitare i suoi effetti positivi sul costo medio dell'intero stock dei titoli di Stato lungo l'intero orizzonte temporale di stima.

Scenari di rischio di finanza pubblica

Nella presente sezione sono simulati due scenari di rischio, in cui *shock* macroeconomici e finanziari si riflettono sull'andamento della finanza pubblica nel periodo 2022-2025, secondo ipotesi standard di sensitività³.

Lo scenario di riferimento (o *baseline*) coincide con il quadro programmatico del presente documento. L'analisi di sensitività è finalizzata a delineare il percorso del saldo di bilancio e la dinamica del debito ipotizzando due scenari alternativi basati sui risultati presentati nel capitolo II nel Focus "Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene".

Lo scenario "rischio finanziario" (corrispondente al quarto scenario del Focus sopracitato) si riferisce a fattori di rischio connessi alle condizioni finanziarie dell'economia, prevedendo, a partire dal 2023, una crescita dello *spread* BTP-Bund di 100 punti base e un conseguente impatto sulla crescita economica.

Lo scenario "rischio carenza gas" (corrispondente al secondo scenario del Focus) prevede una riduzione delle forniture di gas causato dal blocco delle importazioni dalla Russia, accompagnato da un ulteriore rialzo dei prezzi del gas e del petrolio con conseguente impatto sulla crescita a partire dal 2022; in questo secondo scenario nessuno shock è previsto sulla curva dei tassi di interesse.

Le risposte sul prodotto interno lordo e sulle sue componenti (a partire dalle quali si ricalcolano il prodotto potenziale e l'*output gap*) sono stimate congiuntamente da MACGEM-IT, il modello di equilibrio economico generale in dotazione alla Direzione I del Tesoro, e dal modello econometrico ITEM, come

³ Si veda la Sezione III.4 della Nota Metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali allegata al presente Documento di Economia e Finanza.

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

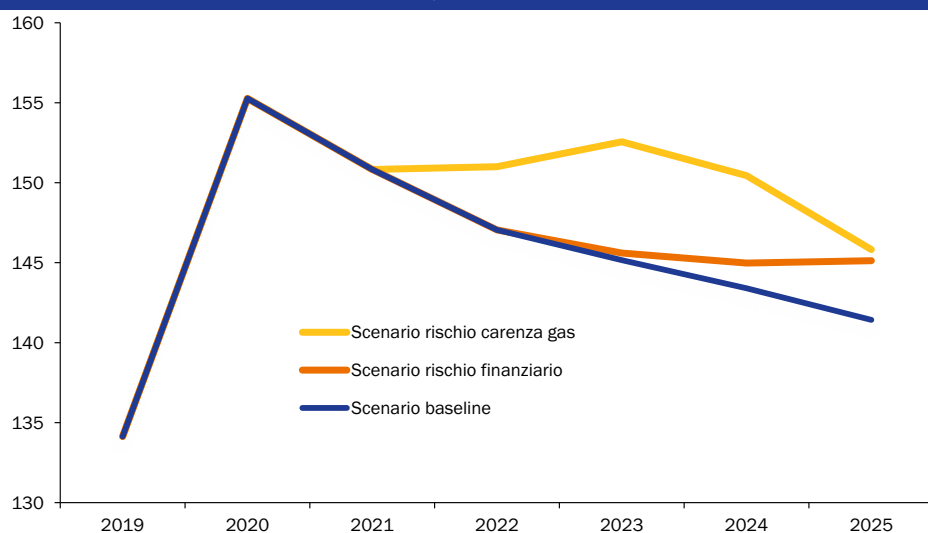
esplicitato nel Focus. Le risposte sui tassi (per lo scenario “rischio finanziario”) e la variazione della spesa per interessi sono calcolati con il modello SAPE del Tesoro, che è alimentato dalla base dati dello *stock* dei titoli di stato attuale e previsionale.

La Tavola IV.2 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari nell’orizzonte 2022-2025.

TAVOLA IV.2: SENSIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)

		2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di crescita del PIL nominale	Baseline	7,2	6,3	4,6	3,7	3,3
	Rischio finanziario	7,2	6,3	4,6	3,3	2,7
	Rischio carenza gas	7,2	4,4	3,6	4,7	5,2
Tasso di crescita del PIL reale	Baseline	6,6	3,1	2,4	1,8	1,5
	Rischio finanziario	6,6	3,1	2,3	1,5	1,0
	Rischio carenza gas	6,6	0,8	0,4	3,7	3,8
Indebitamento netto	Baseline	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
	Rischio finanziario	-7,2	-5,6	-4,0	-3,9	-4,1
	Rischio carenza gas	-7,2	-6,9	-6,0	-4,6	-3,1
Avanzo primario	Baseline	-3,7	-2,1	-0,8	-0,3	0,2
	Rischio finanziario	-3,7	-2,1	-0,7	-0,6	-0,6
	Rischio carenza gas	-3,7	-3,3	-2,6	-1,5	0,0
Tasso di Interesse implicito	Baseline	2,4	2,5	2,2	2,1	2,2
	Rischio finanziario	2,4	2,5	2,3	2,4	2,5
	Rischio carenza gas	2,4	2,5	2,3	2,1	2,1
Debito Pubblico	Baseline	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
	Rischio finanziario	150,8	147,0	145,6	145,0	145,1
	Rischio carenza gas	150,8	151,0	152,6	150,4	145,8

La Figura IV.1 mostra la variazione del rapporto debito/PIL nei tre scenari. Il *baseline*, coincidente con la previsione programmatica ufficiale, indica una continua tendenza verso il basso.

FIGURA IV.1: DINAMICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI SENSIVITÀ

Fonte: Elaborazione MEF.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Data l'intensità degli *shock* considerati, la dinamica decrescente del rapporto debito/PIL viene attenuata in entrambi gli scenari di sensitività. Nello scenario "rischio carenza gas", dopo un'interruzione della discesa nel biennio 2022-2023, il rapporto debito/PIL torna a scendere in coincidenza del ritorno a condizioni di crescita precedenti lo *shock* economico; nello scenario "rischio finanziario" la diversa ipotesi sulla curva dei tassi di interesse, caratterizzata da un prolungato innalzamento nella parte lunga, genera un effetto avverso crescente sulla dinamica del rapporto debito/PIL.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Al fine di integrare l'analisi di sensitività dell'andamento del rapporto debito/PIL nel breve periodo, sono state effettuate delle simulazioni stocastiche nell'orizzonte 2022-2025 che recepiscono la volatilità storica delle variabili rilevanti che incidono sulla finanza pubblica. Le analisi sono state condotte mediante il metodo Montecarlo, applicando degli *shock* stocastici alla dinamica del rapporto debito/PIL relativa allo scenario di riferimento sottostante il 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 a partire dal primo trimestre del 1999.

Considerata la notevole volatilità nelle variabili di interesse osservata a partire dal primo trimestre del 2020, nel presente documento si presentano due modalità di simulazione degli *shock*. La prima modalità (ipotesi *shock ad alta volatilità*) tiene conto, ai fini della costruzione degli *shock*, della variabilità delle intere serie storiche disponibili, includendo i valori osservati fino al terzo trimestre del 2021; la seconda (scenario *shock a volatilità limitata*) non considera la variabilità delle serie storiche successiva al primo trimestre del 2020. In entrambi i casi, gli *shock* simulati sono simmetrici e hanno natura temporanea⁴.

Per ogni anno di previsione del quadro macroeconomico e per ogni tipologia di costruzione degli *shock* si rappresenta la distribuzione del rapporto debito/PIL attraverso dei *fan chart* (Figure IV.2A e IV.2B).

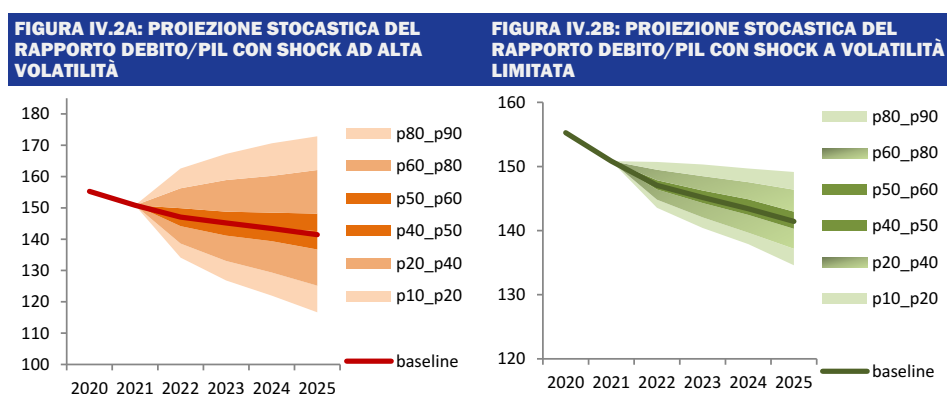
Nella simulazione con *shock ad alta volatilità*, il debito si distribuisce intorno a un valore mediano che è pari a circa il 142,3 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale, 8,2 punti percentuali superiore al dato del 2019 (134,1), ma di circa 13 punti percentuali inferiore al valore del 2020 (155,3). L'incertezza registrata sui risultati del 2025 riflette la variabilità dei dati di finanza pubblica utilizzati per la costruzione degli *shock* ed è quindi estremamente ampia, come mostrato da una differenza di circa 58 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito previsto risultante. Dopo la discesa del rapporto debito/PIL avvenuta nel 2021, che ha fatto seguito al brusco

⁴ 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.

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

innalzamento nel 2020, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi nel sessanta per cento delle simulazioni.

Se si limita l'ampiezza degli *shock* alla variabilità registrata dalle serie storiche prima dell'inizio della pandemia (*shock a volatilità limitata*), i risultati dell'analisi sono visibilmente più concentrati attorno al debito di *baseline* del presente Documento di Economia e Finanza (Figura IV. 2B). In questo caso, l'incertezza registrata sui risultati del 2025 è più contenuta, e si evidenzia una differenza di circa 15 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante. In questo caso, in tutti gli scenari simulati la dinamica del rapporto debito/PIL risulta decrescente alla fine dell'orizzonte temporale.



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.

Il “*non-increasing debt cap*”, ovvero il valore mediano del debito pubblico nel 2025 che assicura, con una probabilità del 90 per cento, che anche in casi avversi il rapporto debito/PIL non aumenterà rispetto al valore previsto dallo scenario programmatico è pari a 143,5, superiore di 2,1 p.p. al rapporto debito/PIL previsto per il 2025.

La simulazione stocastica mostra che il protrarsi del processo di discesa del rapporto debito/PIL nel corso dei prossimi anni sarebbe facilitato da un contesto di ritrovata stabilità. Nel caso di prolungata instabilità la discesa del rapporto debito/PIL potrebbe andare incontro a fasi di temporaneo arresto alle quali la policy dovrebbe reagire in modo adeguato, ma ulteriori considerazioni al riguardo esulano dalle analisi di sensitività e di rischio effettuate nella presente sezione.

FOCUS**Garanzie pubbliche**

Al 31 dicembre 2021 le garanzie concesse dallo Stato ammontavano a 282,3 miliardi, pari al 15,9 per cento del PIL.

L'espansione delle garanzie pubbliche ha riguardato esclusivamente quelle concesse dallo Stato, mentre l'esposizione delle amministrazioni locali è calata di circa 0,3 miliardi, passando dallo 0,2 allo 0,1 per cento del PIL.

L'aumento dello stock di garanzie di quasi 67 miliardi rispetto al 2020 è spiegato principalmente dalle maggiori garanzie concesse all'emergenza Covid-19, in virtù dei nuovi provvedimenti che ne hanno sostenuto l'utilizzo. Le garanzie preesistenti alla crisi, e in

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

particolare quelle a favore del settore finanziario, hanno subito un aumento contenuto in termini nominali, mantenendosi a un livello sostanzialmente stabile in rapporto al PIL.

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

	2020		2021	
	Livello	% del PIL	Livello	% del PIL
Stock garanzie	215.428	13,0	282.337	15,9
settore finanziario (1)	13.396	0,8	14.600	0,8

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

Garanzie legate all'emergenza COVID-19

Come è noto, a seguito dell'emergenza Covid-19 la concessione di garanzie pubbliche ha rappresentato uno strumento determinante per tutelare la liquidità e l'accesso al credito delle imprese, comportando un aumento dell'esposizione del settore pubblico.

Nel 2021 il Governo ha adottato due provvedimenti di politica economica, il Decreto Sostegni⁵ e il Decreto Sostegni bis⁶, i quali hanno disposto interventi a sostegno delle famiglie e delle imprese in crisi, all'interno del *Temporary Framework* della Commissione Europea in tema di aiuti di Stato.

Il Decreto Sostegni ha previsto nuovi contributi a fondo perduto e l'istituzione di un Fondo presso il MISE (art. 37), con dotazione di 200 milioni, per concedere finanziamenti diretti alle imprese in difficoltà, ma senza intervenire nell'ambito delle garanzie pubbliche.

Con il Decreto Sostegni bis, invece, il Governo ha provveduto a rafforzare gli strumenti di garanzia già introdotti nel corso del 2020⁷. In primo luogo, il Decreto ha prorogato, dal 30 giugno 2021 al 31 dicembre 2021, i termini per le richieste di garanzie al Fondo Centrale PMI⁸ e di Garanzia Italia di SACE (nonché per la moratoria sui prestiti). La durata massima dei finanziamenti garantiti è passata da 6 a 8 anni⁹. Per le garanzie del Fondo Centrale PMI, è stata ridotta la percentuale del finanziamento garantita: i) dal 100 al 90 per cento per le nuove operazioni fino a 30.000 euro; ii) dal 90 all'80 per cento per le nuove operazioni superiori a tale importo. Per le operazioni coperte da Garanzia Italia, invece, non è prevista alcuna riduzione della quota garantita.

Ancora nell'ambito del Fondo PMI, il Decreto ha esteso l'operatività delle garanzie su portafogli di finanziamenti a medio-lungo termine per progetti di ricerca e sviluppo e programmi di investimento. L'accesso alla garanzia è subordinato al rispetto di diversi requisiti: i) imprese con meno di 500 dipendenti; ii) ammontare del portafogli fino a 500 milioni; iii) durata dei finanziamenti compresa tra 6 e 15 anni; iv) finanziamenti finalizzati almeno per il 60 per cento a progetti di ricerca, sviluppo e innovazione e/o di programmi di investimenti.

Inoltre, un'importante novità ha riguardato le medie imprese (con un numero di dipendenti tra 250 e 499). Il Decreto ha disposto che queste imprese non possano più accedere alle garanzie del Fondo Centrale PMI (eccetto quelle sui portafogli), ma solo a quelle di Garanzia Italia di SACE, pur senza i vincoli, in termini di livelli occupazionali e di distribuzione dividendi, previsti per le grandi imprese.

⁵ D.L. 22 marzo 2021 n. 41 cvt. dalla L. n. 69/2021.

⁶ D.L. 25 maggio 2021 n. 73 cvt. dalla L. n. 106/2021.

⁷ Per una disamina più dettagliata delle misure introdotte nel 2020 si rimanda al riquadro Garanzie pubbliche del DEF 2021.

⁸ Di cui all'art 13 del D.L. 8 aprile 2020 n. 23 cvt. dalla L. n. 40/2020 (cd. Decreto Liquidità).

⁹ Inizialmente la proposta era di portare il termine a 10 anni, ridotti a 8 a seguito delle interlocuzioni con la Commissione Europea.

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

Infine, si segnala l'intervento che ha interessato il Fondo di garanzia per la prima casa che ha comportato (i) un'estensione della misura ai giovani fino ai 36 anni di età (ii) un incremento della percentuale della garanzia, fino all'80 per cento, in caso di finanziamenti attivati fino al 30/06/2022¹⁰, da soggetti con ISEE massimo di 40.000 euro e in caso di rapporto tra l'importo del finanziamento e il prezzo d'acquisto dell'immobile (cd. *Loan to Value*), comprensivo degli oneri accessori, superiore all'80 per cento.

Per effetto delle misure descritte, al 31 dicembre 2021 le garanzie connesse all'emergenza Covid-19 hanno raggiunto un livello pari a 178,7 miliardi, con un aumento di 61,1 miliardi rispetto al 2020. Tali garanzie sono salite al 10,1 per cento del PIL (+3,0 punti percentuali rispetto al 2020).

In particolare, lo stock di garanzie legate all'emergenza Covid-19 è salito a 147,9 miliardi¹¹ (8,3 per cento del PIL) per il Fondo PMI, e 28,2 miliardi (1,6 per cento del PIL) per Garanzia Italia. A questi si aggiungono 2 miliardi (0,1 per cento del PIL) per la riassicurazione dei crediti commerciali assicurati¹² e 0,6 miliardi per il Fondo di garanzia per la prima casa.

TAVOLA R.2: STOCK DI GARANZIE PUBBLICHE AL 31 DICEMBRE 2021 (% del PIL)

	Misure	Data di adozione (1)	Ammontare massimo di passività potenziali (2)	Tiraggio (3)
In risposta al COVID-19	Fondo centrale di garanzia per le PMI	17/03/2020		8,3
	SACE- Garanzia Italia	08/04/2020	11,3	1,6
	Assicurazioni crediti commerciali	19/05/2020	0,1	0,1
	Fondo di garanzia prima casa	26/05/2021		0,0
	Subtotale			10,1
Altre	Fondo centrale di garanzia per le PMI			1,0
	TAV S.p.A.			0,0
	Garanzie delle amministrazioni locali			0,1
	Banche italiane			0,0
	GACS			0,7
	Emissioni obbligazionarie CDP S.p.A.		0,3	0,2
	Fondo di garanzia prima casa			0,6
	Fondo di garanzia per rischi non di mercato in favore di SACE	08/04/2020	6,8	3,1
	Garanzie <i>Green New Deal</i>	15/09/2020	0,1	0,1
	Garanzia dello Stato a favore di ILVA			0,0
Subtotale			5,8	
TOTALE			15,9	

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

2) Massimale teorico stabilito per legge (ove presente).

3) Ammontare effettivamente concesso.

Nota: eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

¹⁰ Misura prorogata dalla Legge di Bilancio per il 2022 fino al 31/12/2022.

¹¹ Su uno stock totale del Fondo pari a 165,4 miliardi (9,3 per cento del PIL), all'interno del quale sono considerate solo le garanzie su cui sussiste un'esposizione dello Stato, mentre è esclusa la quota coperta dai fondi di garanzia dell'UE.

¹² Ai sensi dell'art. 35 del D.L. 19 maggio 2020 n. 34, cvt. dalla L. n. 77/2020 (cd. decreto Rilancio).

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

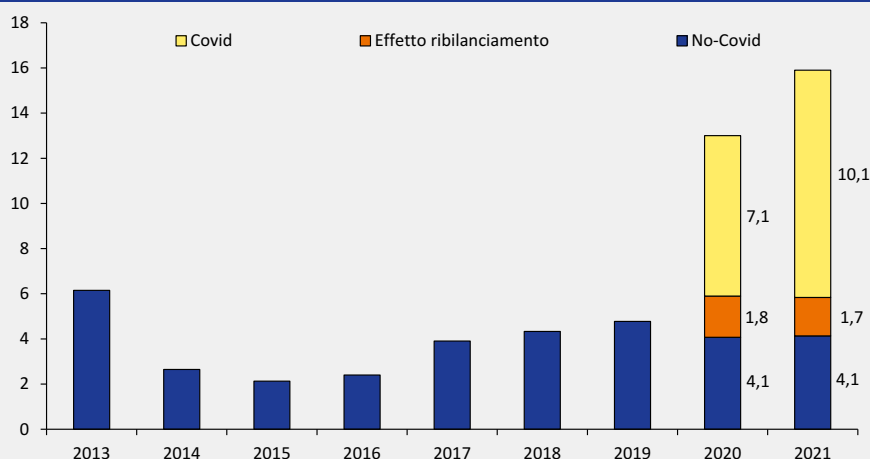
FOCUS

Garanzie preesistenti non direttamente legate all'emergenza COVID-19

Per quanto riguarda le forme di garanzia non direttamente legate all'emergenza Covid-19, nel 2021 si osserva una tendenza stabile in rapporto al PIL. Lo stock di garanzie preesistenti alla pandemia è salito a 103,6 miliardi, un livello corrispondente al 5,8 per cento del PIL, registrato anche nel 2020.

Il valore include l'effetto derivante dal ribilanciamento della riassicurazione dello Stato in favore di SACE in ambito export (art. 2 del D.L. n. 23/2020), che ammonta a circa 30,2 miliardi sui complessivi 55,7 miliardi del Fondo di garanzia per rischi non di mercato in favore di SACE.

Come emerge dalla Figura R.1, il nuovo sistema di riassicurazione per i rischi non di mercato ha contribuito all'incremento dello stock di garanzie nel 2020, mentre è sostanzialmente ininfluente nel passaggio al 2021. Se si esclude tale effetto, lo stock di garanzie non direttamente legate all'emergenza sanitaria scende al 4,1 per cento del PIL nel 2021, lo stesso livello del 2020. L'andamento rimane quindi in linea con quello degli ultimi anni.

FIGURA R.1: STOCK DI GARANZIE PUBBLICHE NEL PERIODO 2013-2021 (% del PIL)

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.

Fonte: Elaborazione MEF.

Nel dettaglio delle garanzie concesse ad istituti del settore finanziario, si conferma l'azzeramento dell'esposizione verso le banche, già emerso nel 2020; le garanzie relative alla Cassa Depositi e Prestiti non hanno mostrato variazioni, mentre le GACS sono aumentate di 1,2 miliardi. Come già evidenziato, in rapporto al PIL lo stock di garanzie del settore finanziario rimane stabile allo 0,8 per cento, un livello ancora significativamente inferiore rispetto al 2019 (1,4 per cento del PIL).

Le garanzie pubbliche non legate alla crisi pandemica, con il relativo ammontare di debito residuo garantito al 31 dicembre 2021, sono riepilogate qui di seguito:

- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese*: 17,5 miliardi (quota di debito residuo garantito che esula da quanto concesso in risposta alla crisi).
- *TAV S.p.A.*: 0,8 miliardi. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della

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

TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità.

- **GACS (Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze):** 11,6 miliardi. È uno strumento che il Tesoro mette a disposizione degli operatori del credito e della finanza per favorire lo smaltimento delle sofferenze bancarie, nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato. Lo Stato garantisce soltanto le *tranche senior* dei portafogli di *Non Performing Loans* cartolarizzati, che devono essere integralmente rimborsate prima di poter procedere al rimborso delle tranches più rischiose
- **Garanzie assunte dalle amministrazioni locali:** 2,3 miliardi. Dati 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.
- **Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.:** 3,0 miliardi. Garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della CDP 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.
- **Fondo di garanzia per la prima casa:** 11,1 miliardi. Lo strumento, in disparte il rafforzamento intervenuto nel 2021¹³, continua a garantire, in regime ordinario il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale, nei casi di rapporto tra l'importo del finanziamento e il prezzo d'acquisto dell'immobile (cd *Loan to Value*), comprensivo degli oneri accessori, inferiore all'80 per cento.
- **Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA:** 0,4 miliardi. 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., finalizzati a investimenti necessari al risanamento ambientale, e a interventi di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione.
- **Garanzie SACE Green New Deal:** 1,2 miliardi. Strumento introdotto con il D.L. n. 76/2020, finalizzato al supporto di aziende per nuovi progetti o investimenti in grado di agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare, favorire l'integrazione dei cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni e favorire la mobilità sostenibile, multimodale e intelligente al fine di ridurre l'inquinamento

Stanzamenti di legge assegnati ai fondi di garanzia al 31/12/2021

Già nel corso del 2020 i provvedimenti normativi sulle garanzie pubbliche avevano provveduto a stanziare fondi a copertura di possibili escussioni previste negli anni futuri. Di seguito, sono riportate in corsivo le ulteriori dotazioni stanziate nel 2021:

- **Fondo Centrale di garanzia per le PMI:** 21,6 miliardi per il periodo 2021/2027¹⁴, 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. n. 104/2020 (cd. decreto Agosto);
 - 4,5 miliardi ai sensi dell'articolo 1, comma 246, della Legge di Bilancio per il 2021;
 - 0,9 miliardi ai sensi di altre disposizioni;
 - *1,9 miliardi ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del D.L. n. 73/2021;*

¹³ Art. 64 del D.L. n. 73/2021 e art. 1. co. 152 della L. n. 234/2021.

¹⁴ 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 L. n. 178/2020 art. 1 co. 248-254. A questi fondi, sono stati aggiunti circa 358 milioni per il periodo 2021-2026, nell'ambito della missione M1 del PNRR, destinati alla Sezione speciale Turismo, a sostegno della nascita e consolidamento delle PMI operanti nel settore.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- 1,2 miliardi per le garanzie su portafogli di finanziamenti e di obbligazioni (artt. 12 e 15¹⁵ del D.L. n. 73/2021);
- 3 miliardi ai sensi della Legge di Bilancio 2022.
- **Garanzia Italia e Garanzia a Mercato¹⁶:**
 - 29,3 miliardi.
- **Garanzia sulle assicurazioni sui crediti commerciali¹⁷:**
 - 1,7 miliardi.
- **Fondo di Garanzia Prima casa:**
 - 0,5 miliardi per il 2021 e il 2022, ai sensi dell'art. 64 D.L. n. 73/2021;
 - 0,2 miliardi ai sensi della Legge di Bilancio 2022.

IV.2 ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO

Questo paragrafo si concentra sulla sostenibilità del debito pubblico italiano. Nella prima parte si presentano i risultati di simulazione di sostenibilità nel medio periodo, su un orizzonte di proiezione decennale, basati sulla metodologia attualmente adottata dalla Commissione Europea. La seconda parte si concentra sul lungo periodo costruendo degli scenari proiezione del debito fino al 2070; le ulteriori analisi sono effettuate con una duplice finalità: da un lato si verifica la sensibilità del debito pubblico alle principali ipotesi demografiche ed economiche che influenzano il comportamento delle variabili di spesa, dall'altra si costruiscono scenari alternativi tesi ad evidenziare l'impatto delle politiche del governo sulla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

Proiezioni del rapporto debito/PIL di medio periodo

In questa sezione, il rapporto debito/PIL è proiettato fino al 2033, seguendo un approccio di analisi di sostenibilità del debito di medio periodo.

Nello scenario A, fino al 2025 il contesto macroeconomico e di finanza pubblica coincide del tutto con il quadro programmatico; nel medio periodo, a partire dal 2026, la crescita è allineata a quella del PIL potenziale, proiettato con la metodologia “t+10” sviluppata dal *Output Gap Working Group*. Il saldo primario strutturale è pari al valore previsto per il 2025 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 2021, e per le spese connesse all’invecchiamento (*Age Related Expenditures*, ARE), stimate dalla Ragioneria Generale dello Stato¹⁸. Gli interessi annuali, infine, sono calcolati tramite il modello SAPE del Dipartimento del Tesoro, assumendo, come

¹⁵ Per quanto riguarda la garanzia su portafogli di obbligazioni istituita dall’art. 15 del D.L. n. 73/2021 è in fase di definizione il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, recante le modalità, i termini, i limiti e le condizioni per la concessione della garanzia.

¹⁶ Art. 1 e art. 2, comma 1, lettera c del D.L. n. 23/2020 e art. 31 del D.L. n. 34/2020.

¹⁷ Art. 31 del D.L. n. 34/2020.

¹⁸ Tali spese sono calcolate a partire dal quadro macroeconomico tendenziale sottostante il presente documento. Per i dettagli metodologici, si veda: “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Rapporto n. 22”, redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato, disponibile su: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/.

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

punto di partenza, la composizione e la struttura per scadenza dello *stock* di debito sottostante l'ultimo anno di previsione (2025).

Nello scenario B, il quadro macroeconomico e la struttura dei tassi d'interesse coincidono con lo scenario A, mentre il rapporto deficit/PIL nominale migliora gradualmente negli anni successivi al 2025 in ragione di variazioni del saldo primario, convergendo ad un saldo strutturale in pareggio nel 2033. L'ulteriore correzione fiscale (rispetto allo scenario A) implica un effetto di retroazione sul PIL reale in linea con la metodologia della Commissione Europea applicata nel *Debt Sustainability Monitor* del 2020.

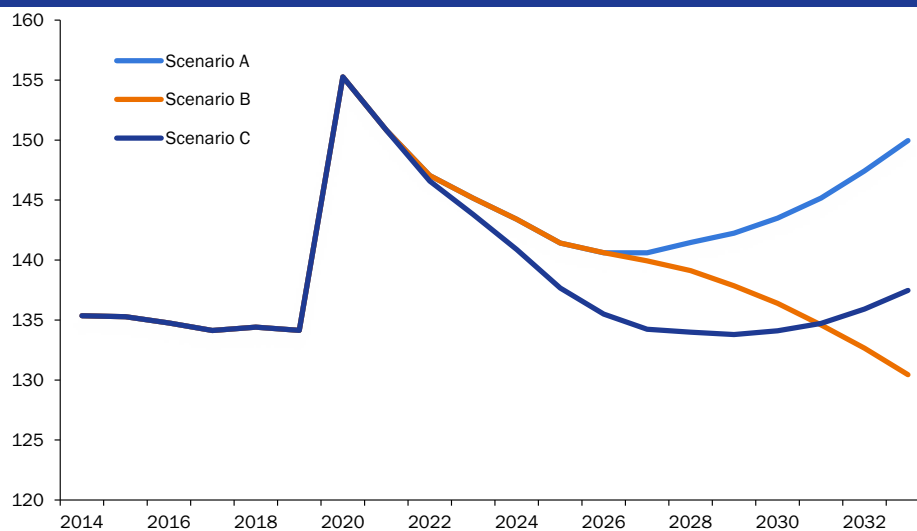
Si tenga presente che la valutazione in termini di crescita economica di medio periodo per gli scenari A e B deve ritenersi prudentiale, in quanto gli effetti economici del vasto programma di investimenti e riforma avviato con il PNRR non sono pienamente considerati. In primo luogo, la proiezione di medio periodo non sconta gli effetti dei maggiori investimenti previsti per il 2026, poiché il quadro programmatico si ferma al 2025; inoltre, in coerenza con l'approccio seguito dalla Commissione Europea, non viene considerato l'impatto complessivo delle riforme strutturali sull'economia, potenzialmente molto rilevante.

Lo scenario C tiene conto del differenziale di crescita che si otterrebbe qualora si realizzassero pienamente gli effetti delle riforme avviate, stimati tramite il modello DSGE Quest, in uso alla Direzione I del Dipartimento del Tesoro¹⁹. Il sentiero di crescita è modificato già a partire dal 2022, ipotizzando anche che la maggiore crescita, in quanto legata a fattori strutturali, si trasferisca pienamente sul PIL potenziale. I livelli di entrate e uscite sono supposti invariati rispetto allo scenario A; per effetto della maggiore crescita, il rapporto tra saldo primario e PIL migliora lievemente nell'orizzonte di programmazione, mentre a partire dal 2026 è proiettato in linea con l'approccio seguito nello scenario A, ovvero il saldo primario strutturale in rapporto al PIL rimane fisso al livello del 2025 (al netto delle spese *age related*). Come per lo scenario B, i tassi d'interesse sono supposti invariati rispetto allo scenario A.

La Figura IV.3 illustra l'evoluzione del rapporto debito/PIL nei tre scenari simulati. Nello scenario A, che non prevede correzione fiscale oltre il 2025, né piena valutazione dell'impatto delle riforme, il rapporto debito/PIL cala fino al 2026, per poi rialzarsi e arrivare al 150 per cento nel 2033.

Nello scenario B, l'ulteriore aggiustamento fiscale a partire dal 2026 produce un sentiero decrescente fino al 2033, quando il dato raggiunge il 130,4 per cento. Nello scenario C, la piena attuazione delle riforme migliora il quadro macroeconomico, comportando un calo del rapporto debito/PIL rispetto allo scenario A lungo tutto l'arco della simulazione. Tuttavia, il rapporto debito/PIL risale negli anni finali del decennio e nel 2033 raggiunge quota 137,5 per cento.

¹⁹ Il Programma Nazionale di Riforma rivede nel capitolo II e in un'apposita appendice le stime dell'effetto delle misure di spesa e delle riforme economiche contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza..

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

Fonte: Elaborazioni MEF.

La tendenza alla risalita del rapporto debito/PIL nello scenario A è legata principalmente a due fattori che inducono, rispettivamente, un peggioramento del saldo primario e della spesa per interessi. Da un lato, la proiezione incorpora un aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione (*ageing costs*), dall'altro le attuali proiezioni dei tassi *forward*, che rispecchiano le aspettative di mercato, comportando un aumento del tasso implicito pagato sui titoli del debito pubblico a partire dal 2026.

Gli scenari B e C sono utili a dimostrare come, nel medio periodo, la piena attuazione delle riforme e un ulteriore sforzo fiscale potranno assicurare una dinamica sostenibile del rapporto debito pubblico/PIL. I due scenari sono simulati separatamente, ma considerando che con elevata probabilità le riforme nei prossimi anni porteranno ad un profilo di crescita superiore a quello sottostante lo scenario A, si può immaginare che possa conseguire un soddisfacente ritmo di riduzione del debito anche in uno scenario in cui gli aggiustamenti di bilancio siano lievemente più gradualmente rispetto allo scenario B.

Scenari di lungo periodo

Da tempo le proiezioni ufficiali evidenziano una tendenza generalmente comune, anche se con intensità diverse nei paesi dell'Unione Europea, ad un rapido invecchiamento della popolazione. Ciò comporta, in primo luogo, una riduzione significativa della popolazione attiva e un maggiore carico su di essa delle spese di natura sociale. In generale le proiezioni colgono i maggiori costi per la finanza pubblica legati ai sistemi pensionistici e alle tendenze relative alle spese per l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine, che sono solo in parte compensate dai minori esborsi per l'istruzione legati al calo delle nascite.

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

Questo tipo di tematiche è oggetto di attenzione da parte della Commissione Europea, che effettua delle stime seguendo la metodologia elaborata nell'ambito del Comitato di Politica Economica - Gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico (*Economic Policy Committee - Working Group Ageing* o EPC-AWG). Le stime sono pubblicate all'interno dei c.d. *Ageing Reports* la cui più recente edizione risale a maggio 2021²⁰. Secondo le ultime 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.

Questa sezione è dedicata ad approfondire l'impatto delle dinamiche demografiche sulla sostenibilità delle finanze pubbliche del Paese nel lungo periodo. In particolare, si provvede a: i) proiettare le dinamiche della spesa *age related* aggiornate sulla base delle più recenti tendenze demografiche ed evoluzioni normative; ii) stimare la dinamica del debito pubblico nel lungo periodo; iii) effettuare alcune analisi di sensitività; iv) presentare delle stime di impatto di alcune misure di policy sulla sostenibilità di lungo periodo del debito. Le analisi svolte sono conformi alla suddetta metodologia, facendo riferimento per alcune ipotesi e proiezioni demografiche agli scenari elaborati dall'AWG.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

Questo paragrafo è dedicato alla descrizione degli andamenti delle principali voci di spesa sensibili all'invecchiamento della popolazione e che influenzano l'andamento del debito pubblico nel lungo periodo.

Le ipotesi alla base dell'esercizio previsionale

Le stime presentate recepiscono la metodologia e le assunzioni concordate in ambito del Comitato europeo di Politica Economica nel gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*) definite ai fini della predisposizione delle previsioni relative alle componenti di spesa pubblica *age-related* dell'esercizio previsionale 2021²¹.

Nel breve periodo, le previsioni inglobano i dati di contabilità nazionale aggiornati al 2021 e il quadro macroeconomico tendenziale del presente documento di programmazione. Nel lungo periodo si fa riferimento allo scenario "*baseline*" EPC-WGA. A partire dall'ultimo anno di previsione del DEF 2022 sono stati, poi, predisposti alcuni aggiustamenti necessari per raccordare i dati del quadro macroeconomico di breve periodo ai valori strutturali di medio-lungo periodo definiti nello scenario EPC-WGA *baseline* 2021²². Si ricorda che le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con

²⁰ European Commission (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), European Economy, Institutional Paper 148 (si veda https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en)

²¹ Per una descrizione della metodologia europea si veda European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, November 2020.

²² Nel dettaglio per il quadriennio 2022-2025, 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 2022. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline* 2021.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

base 2019²³, mentre le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico seguono le ipotesi concordate in ambito EPC WGA (chiamato in seguito scenario *EPC-WGA baseline 2021*)²⁴.

Le previsioni di spesa pubblica *age related* riportate nella Tavola IV.3 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, le proiezioni tengono conto delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio per 2022 (L. n. 234/2021). La legge ha stabilito la proroga per il 2021 di “Opzione donna” e l’estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (c.d. Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze. Per una descrizione estesa della normativa considerata si rimanda al Focus “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano”.

Per quanto concerne la spesa sanitaria, la previsione di lungo periodo sconta gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie.

La spesa per *Long-Term Care* recepisce, sulla base di un’ipotesi tecnica di natura preliminare, i costi programmaticamente legati al finanziamento di alcuni progetti finanziati tramite il programma *Next Generation EU* (NGEU). Sono inclusi, in particolare, i costi connessi a favorire il processo di deistituzionalizzazione degli anziani, a rafforzare i servizi sociali domiciliari e garantire ulteriori servizi socioassistenziali in favore della disabilità e contro la marginalità. Queste spese ammontano complessivamente a 915 milioni di euro al 2026. Per quanto concerne il sistema scolastico, la previsione tiene conto 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.

²³ Lo scenario Eurostat con base 2019 implica 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. 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, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. Inoltre, sulla base del Bilancio demografico mensile l’Istat ha recentemente aggiornato il dato della popolazione complessiva al 1 Gennaio 2022 (https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf). Rispetto al livello della popolazione all’1/1/2022 stimato da Eurostat nelle previsioni demografiche con base 2019, i nuovi dati mostrano una riduzione di circa 1.193.000 soggetti. Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione delle spese *age-related* in rapporto al PIL è stata effettuata a partire dalla ricostruzione per età della popolazione residente al 1 Gennaio 2022.

²⁴ Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico, come desunte dalle ipotesi concordate in ambito EPC-WGA (*scenario EPC-WGA baseline 2021*), prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2038, dove si attesta su un valore attorno all’1,7%, per poi scendere a circa 1,5% alla fine del periodo di previsione. Il tasso di occupazione, nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 59,5% del 2022 al 64,9% del 2070. L’interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2022-2070, attorno all’ 1,2% medio annuo

²⁵ Così come indicato nei D.L. n. 18/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 41/2021 e L. n. 234/2021.

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

Infine, la previsione della spesa per istruzione include le misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma NGEU per le classi di ISCED 1-8. Tali spese ammontano complessivamente a circa 22,5 miliardi di euro al 2026.

I risultati dell'esercizio di previsione

Di seguito si riporta una sintetica descrizione degli andamenti previsti delle singole componenti di spesa in rapporto al PIL e presentati nella Tavola IV.3.

TAVOLA IV.3 SPESA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2070) (1)													
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa Totale	49,7	50,3	57,0	49,5	50,8	52,1	53,0	53,7	53,8	53,6	53,2	52,9	53,0
di cui:													
- Spesa age-related	26,6	26,9	29,6	26,7	27,6	28,5	28,8	28,7	28,0	27,0	26,2	25,6	25,5
Spesa pensionistica (2) (3)	14,7	15,6	17,0	16,1	16,7	17,4	17,3	16,8	15,8	14,6	13,7	13,3	13,3
Spesa sanitaria (2) (4)	6,9	6,6	7,4	6,2	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4	7,4	7,4	7,3
di cui LTC - sanitaria	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
LTC socio/assistenziale (2) (4)	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Spesa per istruzione (5)	3,9	3,6	4,0	3,5	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
- Spesa per interessi	4,3	4,1	3,5	3,0	3,4	3,9	4,5	5,3	6,1	6,8	7,3	7,5	7,8
Entrate Totali	45,5	47,8	47,4	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,7	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
IPOTESI (%)													
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,6	0,1	1,4	0,2	0,6	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	-9,0	1,5	0,4	0,7	1,0	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	72,4	73,7	72,9	76,1	76,0	76,5	76,9	76,9	76,4	75,8	75,8	76,1	76,4
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	50,8	54,1	54,1	59,7	60,9	61,9	62,6	62,7	62,4	62,3	62,3	62,4	62,6
Tasso di partecipazione totale (20-64)	61,6	63,8	63,5	68,0	68,6	69,3	69,9	70,0	69,6	69,3	69,3	69,5	69,8
Tasso di disoccupazione	8,5	12,0	9,3	7,9	8,1	7,9	7,7	7,2	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,4	21,9	23,2	24,8	27,2	29,8	32,2	33,5	33,7	33,6	33,2	33,0	33,1
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre / [20-64])	31,1	34,0	36,4	39,3	44,2	50,6	57,0	60,9	61,8	61,1	60,0	59,3	59,8

(1) Per il quadriennio 2022-2025, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale sottostante al DEF 2022. 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 2021, la spesa per prestazioni sociali è riferita ai dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2022-2025, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti alla previsione del quadro di finanza pubblica.

(3) La legge di Bilancio n. 234/2021 ha soppresso il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito dalla legge n. 145/2018 al comma 256. Le risorse originariamente allocate su tale fondo sono servite a finanziare, fino al 2023, le disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 mediante il sostanziale azzeramento della relativa autorizzazione di spesa. Per gli anni seguenti l'eliminazione del fondo predetto cancella le autorizzazioni di spesa che ammontavano a: 1,8 mld nel 2024; 2,8 mld nel 2025; 3,8 mld dal 2026 al 2031 e 3,9 mld dal 2032 in poi.

(4) A partire dal 2015, il dato della spesa sanitaria tiene conto della revisione 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 2022-2025, la previsione sconta: gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ammontano a quasi 3.500 milioni ('Missione 6: Salute'), gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie. A partire dal 2026, 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 2018. Relativamente al periodo 2022-2025, la previsione riflette la maggiore spesa per il personale, necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID 19 (D.L. n. 18/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 137/2020, L. n. 178/2020, D.L. n. 30/2021, D.L. n. 41/2021, D.L. n. 105/2021 e L. 234/2021). 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. Tali spese ammontano complessivamente a circa 22,5 miliardi di euro al 2026.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Spesa pensionistica. A partire dal 2013, in presenza di un andamento di crescita economica più favorevole e del graduale innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio fino a raggiungere il 15,2 per cento del PIL nel 2018. Negli anni 2019-2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL raggiunge un picco in corrispondenza del 2020. Ciò è causato dalla forte contrazione del PIL nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia e dall'applicazione delle misure nel D.L. n. 4/2019 convertito con L. n. 26/2019 (c.d. Quota 100). Tra il 2023 e il 2025, le previsioni scontano gli effetti della significativa maggiore indicizzazione delle prestazioni. La spesa pensionistica torna dunque a salire e si attesta su valori pari a circa il 16,1 per cento del PIL. Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera raggiungendo un picco del 17,4 per cento nel 2036. Rimane su valori simili fino al 2040 per poi scendere raggiungendo il 15,8 nel 2050. Nella fase finale del periodo di previsione del documento, il rapporto spesa per pensioni su PIL si riduce rapidamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060 e al 13,3 per cento, nel 2070. Per un'illustrazione dettagliata degli andamenti si rimanda al Focus "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano".

*Sanità*²⁶. Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2025 e si attesta attorno all'7,4 per cento nel 2060 e al 7,3 per cento nel 2070.

*Componenti socio-assistenziali della spesa pubblica per Long Term Care*²⁷ (LTC). 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.

*Scuola*²⁸. Partendo da un livello pari al 3,4 per cento del PIL nel 2026, l'indice di spesa presenta un andamento stabile nei primi anni e lievemente decrescente fra

²⁶ Secondo l'approccio consolidato, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* 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. Riguardo a questi ultimi, il *reference scenario* prevede, per la componente acute della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, secondo cui gli incrementi di speranza di vita si traducono in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento (anziché 100 per cento come nel caso dell'applicazione "integrale"); ii) la dinamica del costo unitario (*unit cost*) "agganciata" al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070); per la componente LTC della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, come per la componente acute della spesa sanitaria; ii) la dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività; iii) l'elasticità del costo unitario alla produttività superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070). La metodologia del *reference scenario* è applicata a partire da 2026. 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 2022.

²⁷ 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. Riguardo a quest'ultima componente, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*, così come definito nel punto precedente per la componente sanitaria della spesa per LTC. Relativamente alle indennità di accompagnamento (*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. In linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA per la predisposizione del round di previsioni 2021, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite passa da 1,1 ad 1 nell'intero periodo di previsione.

²⁸ La previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL è coerente con l'aggregato di spesa definito in ambito EPC-WGA. Nel periodo 2021-2026 recepisce i maggiori oneri connessi con il finanziamento dei progetti legati

il 2030 e il 2040. Tale riduzione è dovuta al calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche previste. Tuttavia, tra il 2040 e il 2055, la dinamica di spesa evidenzia un leggero aumento di circa 0,2 punti percentuali di PIL, che si riassorbe successivamente. Al 2070 la spesa in rapporto al PIL converge verso un valore pari al 3,4 per cento.

Nel complesso, lo scenario di lungo termine riassunto nella Tavola IV.3 si caratterizza per livelli di indebitamento netto della PA in rapporto al PIL elevati e crescenti nel tempo, mentre le entrate sono ipotizzate costanti in rapporto al PIL. Ciò darebbe luogo ad un forte aumento del debito e della spesa per interessi della PA. L'esercizio evidenzia pertanto l'esigenza di promuovere una crescita della produttività, dell'occupazione e della popolazione superiore a quanto ipotizzato nella proiezione e/o di innalzare il rapporto fra entrate e PIL - tutti aspetti che sono analizzati nel paragrafo successivo.

FOCUS**Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano**

La valutazione sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche italiane richiede la formazione di previsioni sugli andamenti della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione e, in particolare, della spesa per pensioni in rapporto al PIL. Nell'ambito dell'attuale Programma di Stabilità, in linea con il Codice di Condotta Europeo²⁹, le previsioni per il medio e lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate assumendo, a partire dall'ultimo anno di previsione di questo Documento, la convergenza nel medio/lungo termine verso i principali parametri sottostanti allo scenario macroeconomico e demografico di riferimento del Rapporto sull'Invecchiamento 2021 (*Ageing Report 2021*). Come noto, tali ipotesi, aggiornate su base triennale per supportare in modo coordinato i processi del semestre europeo, vengono concordate dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* (WGA) del Comitato di Politica Economica (EPC - *Economic Policy Committee*) del Consiglio Europeo³⁰.

L'incertezza dovuta alla crisi epidemiologica da Covid-19 continua a perdurare, nonostante i progressi relativi alla copertura vaccinale conseguiti finora, e viene ulteriormente alimentata dalle forti tensioni geo-politiche derivanti dal conflitto in Ucraina. In questo contesto, le previsioni di medio e lungo periodo sono state messe a punto, in linea con un'impostazione consolidata recepita anche dall'*Ageing Report 2021*, presupponendo che tali eventi abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri strutturali di lungo termine sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento³¹.

al NextGenerationEU pari, complessivamente, a 22,5 miliardi al 2026. Tali spese vengono progressivamente riassorbite nei successivi 10 anni.

²⁹ Si veda il Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità disponibile su: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

³⁰ Gli scenari macroeconomici e demografici 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), mentre le previsioni di spesa sono pubblicate a giugno 2021 in European Commission (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, European Economy, Institutional Paper 148 (si veda https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en).

³¹ In linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per l'*Ageing Report* 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 che tengono conto del

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

In base a tali premesse, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano sono state elaborate recependo le previsioni della popolazione Eurostat con base 2019³². Tuttavia, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione preliminare della popolazione residente per classi di età al primo Gennaio 2022, mentre i parametri demografici sottostanti allo scenario Eurostat 2019 non sono stati modificati³³. Per contro, le previsioni di medio e lungo periodo della spesa per pensioni risultanti dall'applicazione dello scenario nazionale, descritte in un apposito focus della Sezione II del DEF, si basano sul quadro demografico con base 2020, recentemente rilasciato dall'Istat³⁴.

Per quanto concerne le ipotesi macroeconomiche, le simulazioni recepiscono, per il periodo 2021-2025, i nuovi dati di contabilità nazionale e il quadro macroeconomico tendenziale di questo Documento, mentre, come già evidenziato sopra, a partire dal 2025, viene imposta la convergenza ai parametri di lungo periodo dell'*Ageing Report 2021*. Sulla base di tali ipotesi, nel corso del periodo 2022-2070 il tasso di crescita del PIL reale si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo³⁵.

perdurare degli effetti dell'epidemia da Covid-19. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia 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. Per maggiori dettagli si può fare riferimento alle simulazioni del Rapporto RGS n. 22 del 2021 su *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Nota di Aggiornamento* (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

³² In ogni caso si tiene anche conto dei recenti dati Istat secondo i quali il numero di residenti in Italia manifesta un processo di significativa riduzione attestandosi al 1 gennaio 2022 su un livello di 58,9 milioni di soggetti, con un decremento, rispetto alla previsione Eurostat per il 2022 di circa 1,2 milioni di unità. Si veda al riguardo il Report Istat sulla dinamica demografica 2021 che aggiorna i livelli della popolazione residente in Italia al 1 gennaio 2022 (https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf). A questo proposito, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia rivisto significativamente al ribasso il numero di residenti in Italia anche per il 2019 e per il 2020, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. In questo contesto, gli effetti negativi prodotti dall'epidemia Covid-19 hanno in parte contribuito ad amplificare la tendenza ormai consolidata al declino di popolazione che è comunque in atto dal 2015.

³³ 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. L'aggiornamento delle previsioni demografiche Eurostat è previsto per marzo 2023.

³⁴ L'Istat ha pubblicato a novembre 2021 le previsioni demografiche con base 2020 che rivedono significativamente al ribasso la popolazione italiana attesa per i prossimi 50 anni con una riduzione rispetto allo scenario Eurostat 2019 di circa 5,4 milioni di soggetti al 2070 (si veda ISTAT 'Previsioni della popolazione residente e delle famiglie' <https://www.istat.it/it/files//2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>). Circa gli effetti macroeconomici e sulla spesa connessa all'invecchiamento delle prospettive demografiche aggiornate si fa rinvio alla citata Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2021 n. 22 del dicembre 2021. Nel Rapporto RGS si mostra estensivamente che, a parità delle altre ipotesi macroeconomiche della NADEF 2021, l'introduzione delle nuove ipotesi demografiche Istat con base 2020 produrrebbe una riduzione del livello di PIL reale del 7,8 per cento al 2070 principalmente a causa del minor numero di occupati. Complessivamente, il totale delle spese connesse all'invecchiamento in rapporto al PIL si incrementerebbe nel periodo 2022-2070, in media, di 0,4 punti di PIL rispetto alle previsioni della NADEF 2021. La maggiore spesa complessiva genererebbe cumulativamente nel periodo 2022-2070 maggior debito pubblico per circa 23 punti di PIL.

³⁵ Ai fini delle previsioni di medio-lungo periodo, è stato ipotizzato che le differenze occupazionali evidenziate nel 2025, nel confronto fra lo scenario dell'*Ageing Report 2021* e lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF 2022, vengano progressivamente azzerate. In particolare, gli occupati sono stati riallineati ai livelli del *cohort simulation model* (CSM) nell'arco di un quindicennio. Conseguentemente, nel medio-lungo periodo, il tasso di occupazione aumenta di 2,5 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2025. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi di crescita dello scenario EPC-WGA baseline sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2038. Complessivamente, nel periodo 2022-2070, la produttività per occupato, risultante sulla base delle ipotesi di scenario, è prevista crescere, in media, dell'1,4 per cento con un profilo che nei primi 15 anni risulta essere in aumento e che successivamente si stabilizza intorno all'1,7 per cento a partire dal 2038 per poi convergere all'1,5 per cento nel 2070. Come già evidenziato, tali ipotesi si basano sul presupposto che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo.

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

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 2022³⁶. In linea con quanto previsto dal DL 4 del 2019³⁷, il canale di pensionamento anticipato denominato Quota 100 (previsto in via sperimentale a favore dei lavoratori che nel triennio 2019-2021 avessero maturato congiuntamente un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva di almeno 38 anni³⁸) non è stato rinnovato. Tuttavia, le previsioni risentono ancora degli effetti di questa misura poiché per i lavoratori che hanno maturato i requisiti per l'adesione a Quota 100 rispettivamente nell'ultimo trimestre 2021, per il settore privato, e nell'ultimo semestre 2021, per il settore pubblico, l'accesso al pensionamento è consentito solo a partire dal 1° gennaio 2022. Inoltre, i soggetti eleggibili che hanno maturato i requisiti nel triennio 2019-2021, ma che hanno scelto di non aderire immediatamente a Quota 100, conservano anche negli anni successivi il diritto al pensionamento con il più favorevole regime.

A questi effetti si sommano quelli derivanti dalla possibilità di accedere al pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102), prevista dalla Legge di Bilancio 2022. Tali effetti sono, peraltro, più contenuti rispetto a quelli di Quota 100, in ragione dei più elevati requisiti e della limitata durata temporale di questa misura e del fatto che, negli anni passati, le coorti interessate abbiano già goduto dell'accesso anticipato al pensionamento proprio grazie a Quota 100.

Al di là degli effetti finanziari, quantunque significativi, dovuti a interventi di natura temporanea, 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 retributivo³⁹.

Inoltre, in linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, il sistema pensionistico italiano mantiene due canali ordinari di accesso al pensionamento:

- i) il pensionamento di vecchiaia, cui si accede con almeno 20 anni di contributi sociali versati e un requisito di età predefinito dalla legge che, per il biennio 2021-2022 e per il biennio 2023-2024 è pari a 67 anni⁴⁰;
- ii) il pensionamento anticipato, consentito indipendentemente dall'età e dalla data di prima assunzione, con un periodo di contribuzione lavorativa elevato, pari a 42 anni e 10 mesi per

³⁶ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella Legge n. 234/2021 prevedono la proroga di "Opzione donna" vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato, con ricalcolo contributivo del trattamento pensionistico per le donne che nel 2021 maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome. Per entrambe le categorie, dal momento della maturazione dei requisiti, è previsto un regime di decorrenze (finestra mobile) che è pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome. La Legge n. 234/2021 ha inoltre previsto l'estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i dipendenti pubblici. Infine, la legge di Bilancio n. 234/2021 ha soppresso il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito dalla legge n. 145/2018 al comma 256. Le risorse originariamente allocate su tale fondo sono servite a finanziare, fino al 2023, le disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 mediante il sostanziale azzeramento della relativa autorizzazione di spesa. Per gli anni seguenti, l'eliminazione del fondo predetto cancella le autorizzazioni di spesa che ammontavano a: 1,8 miliardi di euro nel 2024, 2,8 miliardi nel 2025, 3,8 miliardi dal 2026 al 2031 e 3,9 miliardi di euro dal 2032 in poi.

³⁷ Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019.

³⁸ La norma stabilisce che, dal momento della maturazione dei requisiti validi per il pensionamento con Quota 100, è previsto un regime di decorrenza (finestra mobile) che è pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i lavoratori del settore pubblico.

³⁹ Ossia coloro che avevano più di 18 anni di contributi lavorativi al 31/12/1995.

⁴⁰ 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.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne⁴¹. Limitatamente ai lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996, e a condizione di aver maturato un importo del trattamento pensionistico sufficientemente elevato⁴², è data 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 sono indicizzati, con cadenza triennale, alle variazioni della speranza di vita misurata dall'Istat. Dal 2019, 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 sopravvivenza⁴³.

L'andamento registrato negli anni 2007-2021 e la previsione della spesa pensionistica 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 continua a salire a causa dell'ulteriore fase di contrazione economica degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento del 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 attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

A partire dal 2018, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL si muove lungo un trend di crescita, che si protrae per circa un ventennio.

Negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL registra un significativo aumento, fino a raggiungere il 17 per cento nel 2020, cui segue un rimbalzo nei due anni seguenti, alla fine dei quali tale rapporto è previsto tornare ad attestarsi su un livello pari al 15,7 per cento. Il dato risulta comunque superiore di oltre mezzo punto percentuale rispetto al 2018. L'aumento dell'incidenza della spesa in rapporto al prodotto rispetto al 2018 è spiegato sia dalla contrazione del PIL conseguente all'emergenza sanitaria sia dal maggior ricorso al pensionamento anticipato. Le misure introdotte dal D.L. n. 4/2019, favorendo una più rapida uscita dal mercato del lavoro, hanno infatti comportato un aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Le previsioni per gli anni 2023-2025 scontano effetti derivanti dall'indicizzazione delle prestazioni significativamente più elevati rispetto a quelli considerati nella NADEF 2021, imputabili al notevole incremento del tasso di inflazione registrato già a partire dalla fine del 2021. Nel 2025, la spesa in rapporto al PIL è prevista attestarsi su valori pari a circa il 16,1 per cento, tenuto conto che il profilo del deflatore del PIL risulta inferiore a quello del tasso di inflazione.

Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera fino a raggiungere il picco del 17,4 per cento del 2036. Il rapporto tra spesa pensionistica e PIL

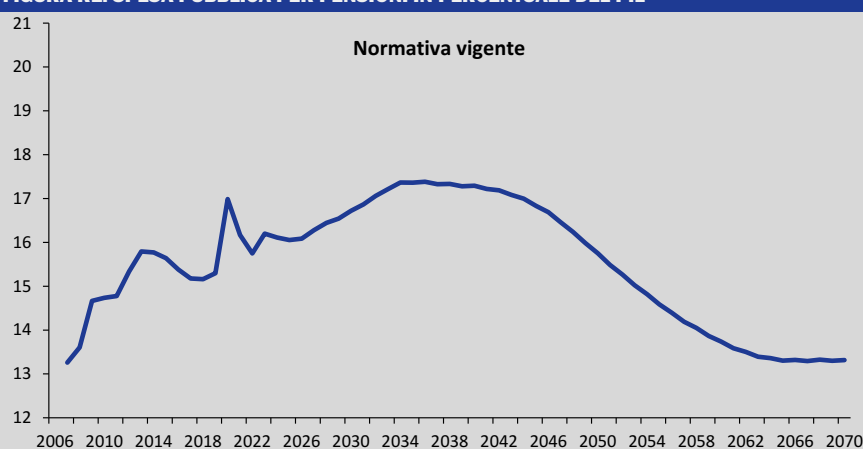
⁴¹ Il requisito dell'anzianità contributiva necessario a perfezionare il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età e dalla data di assunzione tornerà ad essere adeguato agli incrementi della speranza di vita a partire dal 2027, in quanto il DL 4 del 2019 ha previsto, per questo canale, la disapplicazione di tali adeguamenti per il periodo 2019-2026.

⁴² 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 del 2012 rivalutato in base all'andamento del PIL.

⁴³ A questo riguardo, occorre ricordare che, con Decreto Ministeriale del 27 Ottobre 2021 pubblicato in GU il 10 novembre 2021, è stato adottato l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2023, avente, al pari di quello del 2021, incremento nullo. Inoltre, con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020, è stato deliberato, con decorrenza 2021, anche l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione.

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

mostra quindi una sostanziale stabilità nel successivo quinquennio. Nel periodo in analisi, l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è ascrivibile principalmente all'aumento del numero di pensioni rispetto al numero degli occupati dovuto 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.

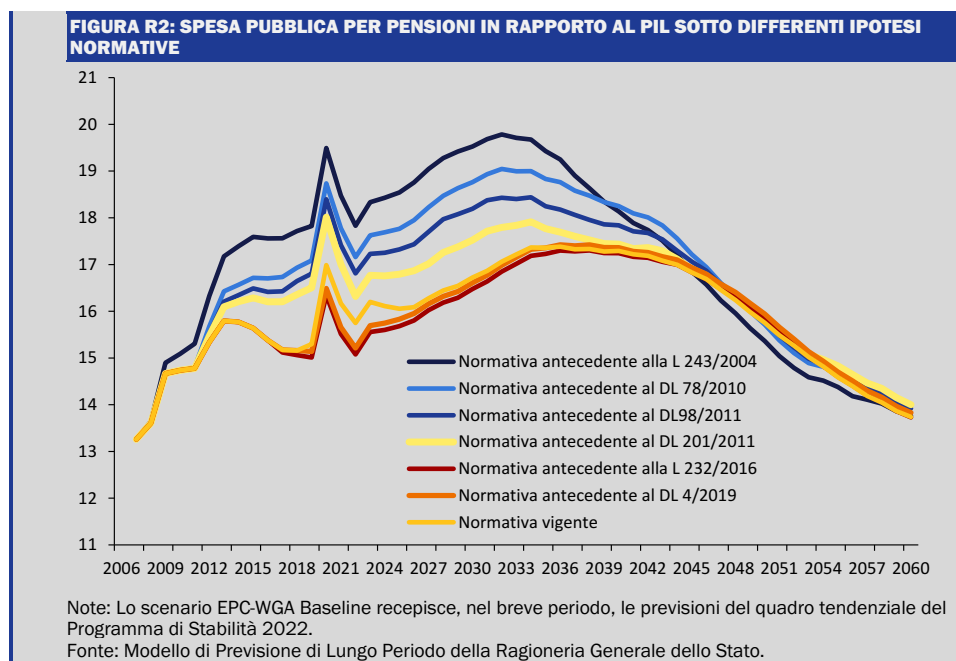
FIGURA R1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL

Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le previsioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2022.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Dopo il 2040, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL è previsto decrescere progressivamente, portandosi dapprima al 13,7 per cento nel 2060 e fino a convergere al 13,3 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.

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 ai principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, gli interventi successivi e, in particolare, le misure contenute nella Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021) insieme a quelle contenute nel DL 4 del 2019 incluse nello scenario a normativa vigente 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.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**La dinamica del debito nel lungo periodo e gli indicatori di sostenibilità fiscale**

Gli scenari relativi alla dinamica del debito nel lungo periodo presentati in questa sezione incorporano le proiezioni di spesa legate all'invecchiamento della popolazione modulate in base all'andamento demografico e presentate nel precedente paragrafo. Nel modello di proiezione la crescita economica è allineata al PIL potenziale; per quanto riguarda lo scenario di riferimento A, il saldo primario in rapporto al PIL è mantenuto pari al valore previsto per il 2026 dello scenario programmatico con l'eccezione della componente corrispondente alle spese legate all'invecchiamento della popolazione e, per le entrate, alla variazione dei redditi proprietari. Le spese per interessi sul debito vengono calcolate sulla base della metodologia utilizzata dalla Commissione Europea nella sua analisi di DSA⁴⁴, che tiene conto degli interessi di mercato nel breve e medio periodo sulle emissioni del debito a lungo e a breve, per poi convergere a valori di lungo periodo. Le proiezioni del rapporto debito/PIL coincidono fino al 2033 con quelle prodotte dallo scenario A nella sezione di sostenibilità di medio periodo. In questa sezione lo scenario di riferimento principale, sempre denominato scenario A, si estende fino al 2070.

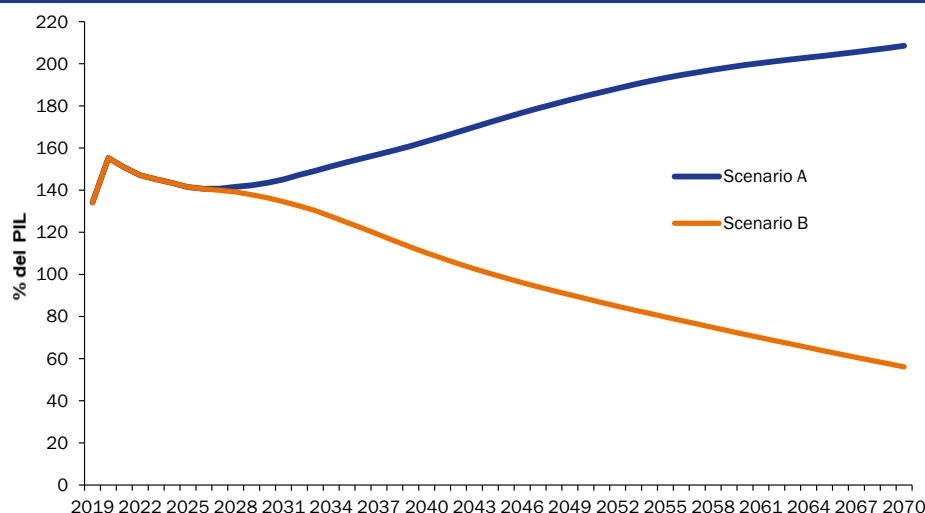
Come mostrato in Figura IV.4, le proiezioni di lungo periodo disegnano una dinamica da principio decrescente, e poi nuovamente crescente nel periodo finale di simulazione.

E' necessario rimarcare che la dinamica del debito pubblico nel lungo periodo è molto sensibile al valore del saldo primario in rapporto al PIL di partenza utilizzato

⁴⁴ Si rimanda all'Annex A6.2. Projecting the implicit interest rate on government debt, della pubblicazione European Commission, Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional Paper 143, February 2021.

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

nella simulazione. Un valore migliore può dare luogo a delle dinamiche molto diverse, come mostrato a fini illustrativi dal secondo scenario qui considerato.

FIGURA IV.4: RAPPORTO DEBITO/PIL NELLO SCENARIO DI RIFERIMENTO

Fonte: Elaborazioni MEF.

Il paragrafo dedicato all'analisi di sostenibilità di medio periodo mostrava un profilo del rapporto debito/PIL ottenuto in un contesto in cui il saldo di bilancio convergeva gradualmente verso il pareggio in termini strutturali (simulazione B). Nel prolungare la simulazione oltre l'orizzonte di medio periodo (dal 2034), si ipotizza che, poiché nel lungo periodo il rapporto debito/PIL diminuisce in maniera significativa, il nuovo obiettivo di medio termine (OMT) sia ricalcolato, convergendo a -1 per cento del PIL, e il saldo primario si muova di conseguenza. Come atteso, l'andamento del rapporto debito/PIL risulta marcatamente diverso e tendente a ridursi rapidamente⁴⁵. Naturalmente, l'altra dimensione rilevante nelle proiezioni di lungo periodo riguarda il comportamento relativo (o scostamento) tra il tasso di crescita nominale del PIL e il tasso d'interesse implicito pagato sul debito pubblico; quest'aspetto è affrontato tramite una simulazione alternativa all'interno dell'analisi di sensitività⁴⁶.

⁴⁵ In realtà raggiungere il saldo di bilancio in pareggio nel medio periodo comporterebbe, non effettuando ulteriori interventi sul saldo primario, raggiungere un livello di debito negativo a fine periodo di simulazione; la soglia del 60 per cento risultava raggiunta nel 2056 e il debito diventava negativo nel 2069. Nel caso della simulazione B qui mostrata, considerando che il livello dell'Obiettivo di Medio Termine è generalmente ricalcolato e rivisto quando la dinamica del debito migliora, si è provveduto a peggiorare il saldo primario a partire dal 2040 in modo da arrivare in 10 anni ad un deficit del 1 per cento del PIL, la soglia più favorevole consentita dalle regole del Patto di Stabilità e Crescita.

⁴⁶ Lo scenario di riferimento, nel corso del tempo, presenta questi valori:

	2011-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060	2061-2070
Crescita nominale	-0,12	3,8	2,7	3,3	3,5	3,4
Tasso d'interesse implicito	3,2	2,3	2,7	3,2	3,7	3,8

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Lo scenario di riferimento (qui scenario A) è normalmente utilizzato per calcolare gli indicatori di sostenibilità di medio e lungo periodo (S1⁴⁷ 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 maggiori spese all'invecchiamento della popolazione. Non essendo ancora disponibile l'aggiornamento annuale dei valori della Commissione, si evidenziano brevemente gli andamenti dei due indicatori rispetto a valori stimati nel DEF 2021. Nell'interpretare l'indicatore occorre ricordare che il suo valore dipende in modo critico dai valori iniziali del saldo primario strutturale e dello stock di debito pubblico, nonché dalla dinamica della parte della spesa collegata all'andamento demografico.

Il valore dell'indicatore S1 stimato sul saldo programmatico di riferimento del 2025 evidenzia un aggiustamento fiscale necessario pari a 8,1 p.p. di PIL, lievemente inferiore agli 8,6 p.p. stimati nel DEF 2021. Tale aggiustamento, se mantenuto costante dal 2030 in poi permetterebbe di raggiungere il target del rapporto debito/PIL al 60 per cento nel 2040. L'indicatore S2 sarebbe invece pari a 0,8 p.p. di PIL, inferiore alla soglia di 2 p.p. di PIL definita dalla Commissione sopra la quale un Paese è considerato ad alto rischio di insolvenza dalla Commissione. Essendo dunque l'indicatore S2 una misura della solvibilità di un paese, l'Italia si conferma in grado di far fronte ai suoi impegni debitori.

L'analisi di sensitività sulla dinamica del debito nel lungo periodo

Data la forte incertezza che caratterizza le previsioni di lungo periodo, nel paragrafo seguente si procede a valutare la robustezza della proiezione del rapporto debito/PIL dello scenario di riferimento illustrato nella precedente sezione. In particolare, vengono costruiti alcuni scenari di sensitività che misurano la risposta del rapporto debito/PIL a *shock* di natura demografica e macroeconomica seguendo l'approccio usualmente utilizzato dalla Commissione Europea all'interno degli *Ageing Reports*⁴⁸. Gli scenari sono anche utili a mostrare quanto proiezioni di lungo periodo siano sensibili e rispondano intensamente a variazioni del quadro di riferimento e di singole ipotesi sottostanti.

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

⁴⁷ 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 tale da garantire il raggiungimento di un livello di debito/PIL pari al 60 per cento nei quindici anni successivi. L'indicatore S2 segnala l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se realizzato e mantenuto dall'ultimo anno di previsione in poi consentirebbe di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito. Per maggiori dettagli si rimanda al rapporto: 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

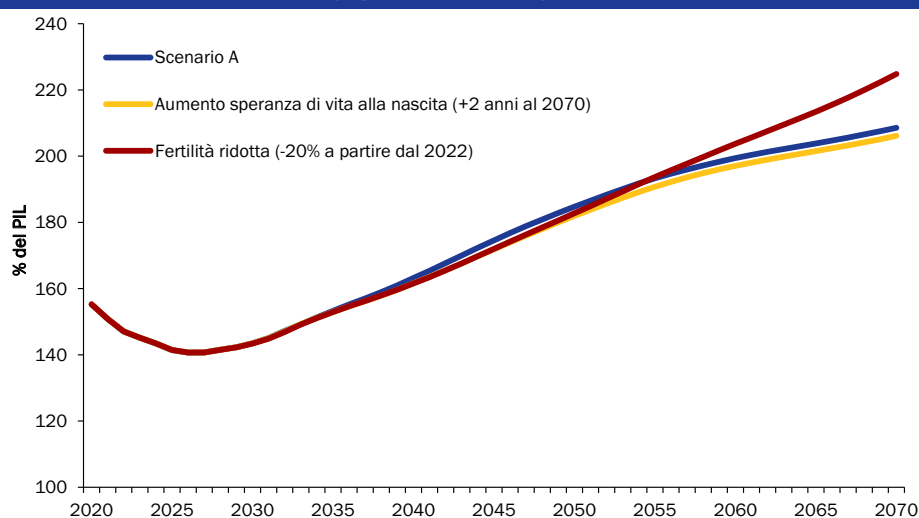
⁴⁸ European Commission (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), European Economy, Institutional Paper 148 (si veda https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en).

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

particolare importanza valutare distintamente l'impatto delle principali determinanti dell'evoluzione demografica quali: i) il graduale aumento della speranza di vita alla nascita, di circa 2 anni nel 2070; ii) la progressiva riduzione del tasso di fertilità del 20 per cento a partire dal 2020; e iii) e iiib) riduzione/aumento del flusso netto di immigrati rispetto all'ipotesi base.

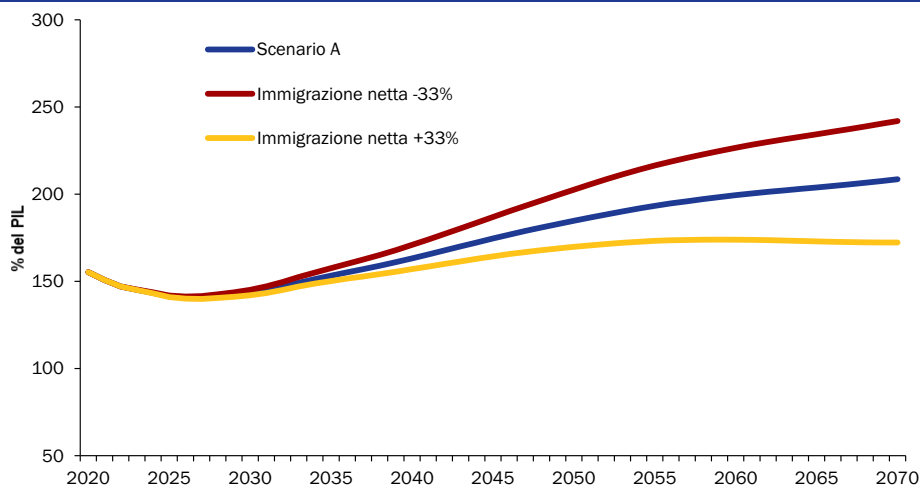
Nella Figura IV.5 è riportata l'evoluzione del debito nel lungo periodo a seguito dell'alterazione delle ipotesi sulle variabili demografiche di fertilità e longevità. Lo scenario i) non modifica di molto le previsioni del debito pubblico su PIL dato l'incremento graduale del parametro e la reattività della spesa pensionistica ad esso; tuttavia si osserva che un aumento della speranza di vita, generando un incremento della popolazione, porta ad un miglioramento del rapporto debito/PIL rispetto al baseline. Per contro, ipotizzando una progressiva riduzione del tasso di fertilità (scenario ii) si osserva un marcato incremento del rapporto debito/PIL nel lungo periodo.

FIGURA IV.5: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO DELLA SPERANZA DI VITA E UNA RIDUZIONE DEL TASSO DI FERTILITÀ (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF.

L'esercizio di sensitività proposto nella Figura IV.6 mostra i risultati relativi ai due scenari alternativi e simmetrici iiiia/iiib. Si osserva un impatto particolarmente rilevante esercitato dalla variazione dei flussi migratori, ciò in quanto la struttura demografica degli immigranti che entrano in Italia, agisce in modo significativo sulla popolazione residente in età lavorativa. Si determinano un aumento o una riduzione dell'offerta di lavoro che impattano sulla crescita stimata del prodotto interno lordo. Il rapporto debito/PIL nei due scenari alternativi a fine periodo arriva a variare rispetto allo scenario di riferimento di circa 30 p.p..

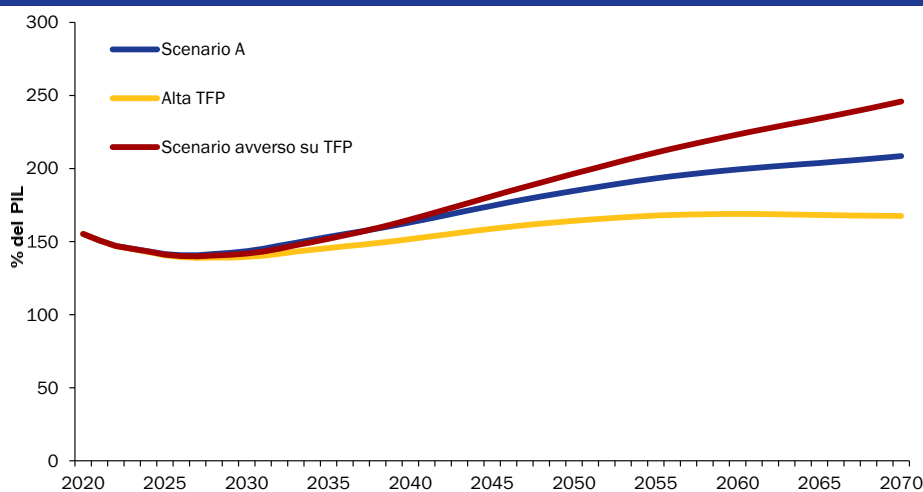
IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**FIGURA IV.6: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)**

Fonte: Elaborazioni MEF.

Sensitività rispetto alle variabili macroeconomiche e finanziarie

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 o su scenari alternativi per il mercato del lavoro, ad esempio diversi valori del tasso di occupazione.

Un tipico esercizio di simulazione prevede ipotesi alternative circa la crescita della produttività totale dei Fattori (*Total Factor Productivity - TFP*): più bassa o più alta rispetto allo scenario di riferimento, come riportato in Figura IV.7.

FIGURA IV.7: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO AD UNA VARIAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)

Fonte: Elaborazioni MEF.

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

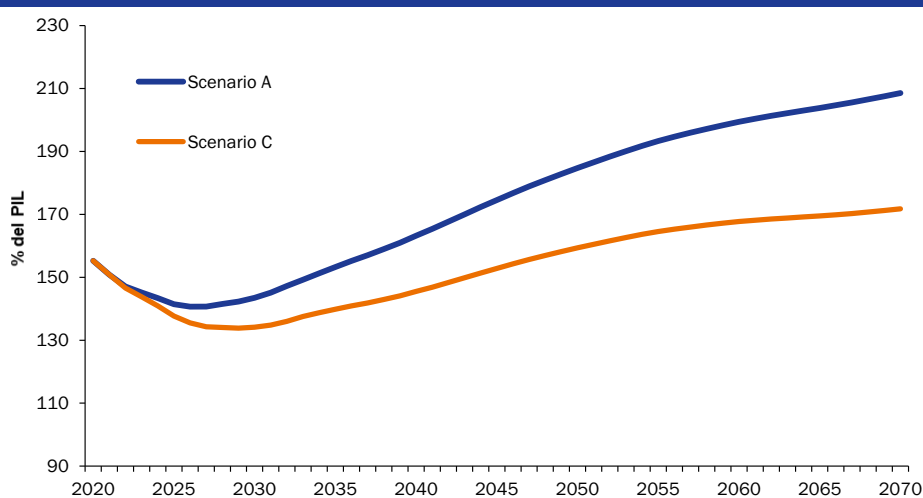
In questo caso si assume che il tasso di crescita della TFP arrivi ad un livello diverso rispetto a quello assunto nello scenario centrale di riferimento di AWG, che è pari al 1 per cento; le ipotesi alternative contemplano valori rispettivamente pari allo 0,8 e 1,2 per cento. Come risultato il tasso di crescita medio annuo del prodotto interno lordo si riduce o aumenta rispettivamente dello 0,22 e 0,28 per cento.

L'impatto della policy sulla sostenibilità del debito

Le simulazioni di sensibilità mettono in evidenza, in particolare, elementi di rischio che possono incidere in modo sfavorevole sulla sostenibilità del debito nel lungo periodo ma, allo stesso tempo, sono utili ad individuare gli ambiti di intervento su cui l'azione di policy potrebbe incidere. In questa sezione si mostrano alcuni esempi degli effetti favorevoli che le politiche intraprese possono avere sul rapporto tra debito e prodotto interno lordo nel lungo periodo.

Le riforme strutturali

Il primo esercizio a cui si vuole fare riferimento riguarda l'impatto delle riforme strutturali contenute nel PNRR e parte dai risultati relativi alla sostenibilità del debito nel medio periodo. In questa sede la simulazione C, che incorpora gli effetti delle riforme sul PIL stimati tramite il modello QUEST, è opportunamente prolungata fino al 2070, ultimo anno di simulazione. L'incremento rispetto alla simulazione di base A è pari all'effetto complessivo delle riforme sul prodotto interno lordo stimato nel lungo periodo, e pari a 13,4 p.p. di PIL nel 2070. La simulazione mostra che le riforme avranno un impatto significativo sulla sostenibilità - il rapporto debito/PIL a fine periodo si riduce di circa 37 p.p. - anche non tenendo conto degli effetti sul gettito della maggior crescita, come chiarito nel paragrafo relativo all'esercizio di medio periodo.

FIGURA IV.8: IMPATTO DELLA MAGGIOR CRESCITA LEGATA ALLE RIFORME (in percentuale del PIL)

Fonte: Elaborazioni MEF.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**La lotta all'evasione**

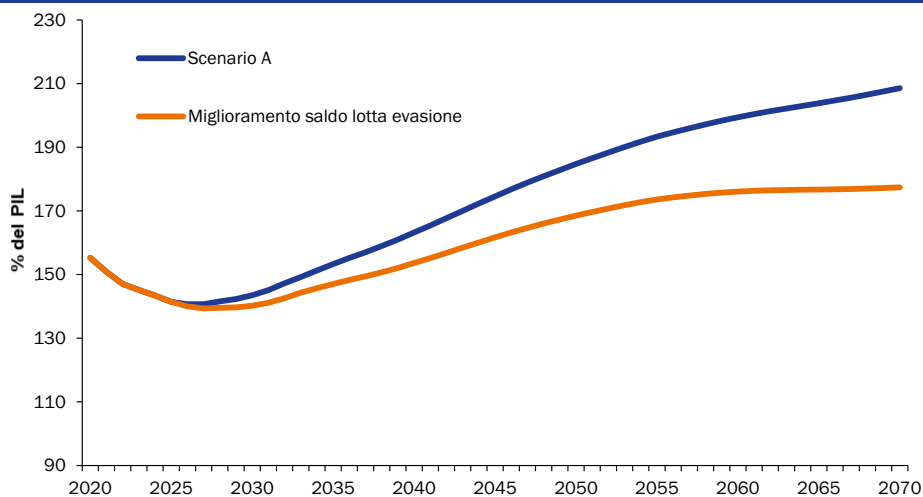
Lo scenario programmatico in cui si collocano gli orientamenti di politica fiscale per il prossimo triennio è caratterizzato in misura prioritaria dall'attuazione del PNRR. In particolare, la Missione 1 - Componente 1 del PNRR, nell'Asse 5 concernente le "Misure di bilancio strutturali - fiscalità e spesa pubblica", include una serie di riforme che, sul versante delle entrate, sono volte a migliorare la struttura di prelievo, incentivare la *tax compliance* e contrastare l'evasione fiscale al fine di ridurre i costi per l'adempimento a carico del contribuente e aumentare il gettito del bilancio pubblico, contribuendo a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Nel quadro di questa strategia complessiva, la Riforma 1.12, "Riforma dell'Amministrazione Fiscale", correlata all'Asse 5, prevede che saranno adottate diverse misure per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare l'efficacia degli audit e dei controlli mirati⁴⁹; inoltre, per attuare queste riforme e aumentare la capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, sarà potenziato l'organico dell'Agenzia delle Entrate.

In virtù di ciò, tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla "Riforma dell'Amministrazione fiscale", è stata inclusa la "Riduzione del *tax gap*". Il valore obiettivo dell'indicatore prevede che la "propensione all'evasione" calcolato per tutte le imposte, escluse le imposte immobiliari e le accise, si riduca nel 2024 rispetto al 2019 del 15 per cento del valore di riferimento nel 2019 (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121). A riprova della capacità dell'amministrazione fiscale di aumentare la *compliance* fiscale, tale indicatore è già stato interessato da una flessione molto significativa nei due anni precedenti il 2019 (passando dal 21,2 al 18,5 per cento). L'obiettivo quantitativo prevede che la propensione all'evasione - anche in ragione delle misure prese - dovrà ridursi ulteriormente almeno al 15,8 per cento entro il 2024, con un obiettivo intermedio per il 2023. In altri termini, le riforme previste nell'ambito del PNRR dovranno essere in grado di ridurre l'evasione fiscale per un ammontare pari a circa 12 miliardi di euro, 0,67 per cento del PIL, nel 2024 rispetto al 2019.

La simulazione di lungo periodo proposta contempla un miglioramento permanente rispetto al valore di base del saldo di bilancio di pari importo per illustrare il potenziali effetti sul debito di lungo periodo. È evidente che la simulazione ha uno scopo illustrativo e che non necessariamente il miglioramento deve tradursi in un aumento permanente del gettito; è possibile, ad esempio, che il maggiore gettito venga utilizzato per ridurre l'imposizione di natura distorsiva con effetti benefici di lungo periodo, in questo caso, sulla crescita; il risultato finale si tradurrebbe, comunque, in un abbassamento del rapporto debito/PIL.

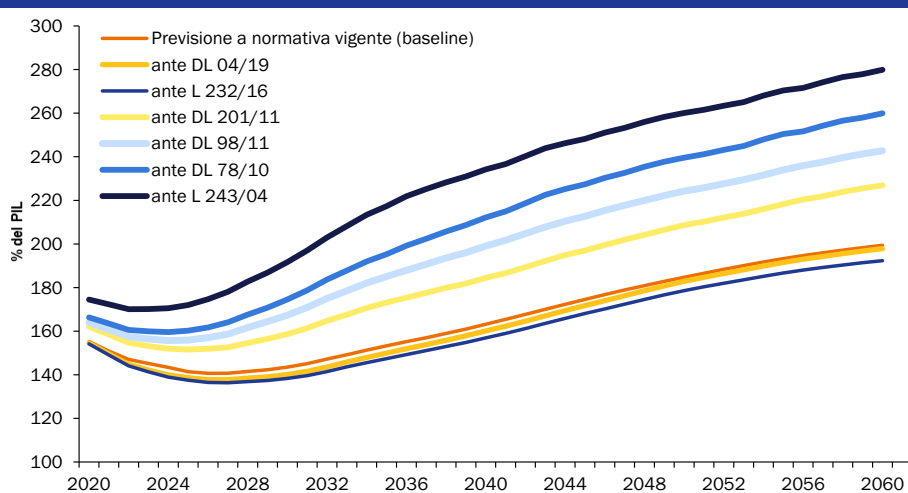
⁴⁹ Tra le misure previste si evidenziano: i) la creazione della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione precompilata IVA; ii) il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cosiddette "lettere di *compliance*"), anche al fine di ridurre l'incidenza di falsi positivi, aumentando gradualmente il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti; iii) la riforma dell'attuale legislazione per garantire sanzioni amministrative effettive contro gli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico; iv) il completamento del processo di pseudonimizzazione e analisi dei big data funzionali a rendere più efficaci l'analisi del rischio e le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo. Per una descrizione sintetica della riforma fiscale in atto si rimanda al Cap III del PNR, Par. "Un sistema fiscale più equo ed efficace" e ai riferimenti ivi contenuti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****FIGURA IV.9: IMPATTO DELLA MAGGIORE TAX COMPLIANCE (in percentuale del PIL)**

Fonte: Elaborazioni MEF.

La spesa pensionistica

L'ultimo insieme di simulazioni trasla, in termini di diversi andamenti del rapporto debito/PIL, l'impatto delle riforme pensionistiche che si sono succedute e commentate nel Focus "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano". È evidente che tutti gli interventi adottati nel tempo, culminati nelle riforme del 2011, con il passaggio finale al sistema contributivo, hanno contribuito a rafforzare significativamente la sostenibilità del debito pubblico.

FIGURA IV.10: IMPATTO DELLE RIFORME PENSIONISTICHE (in percentuale del PIL)

Fonte: Elaborazioni MEF.

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

V.1 LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2022

La manovra di finanza pubblica 2022¹ è orientata a sostenere la ripresa economica nella fase di uscita dall'emergenza pandemica e prevede interventi con un orizzonte di medio e lungo termine che integrano le risorse previste con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tramite il potenziamento degli investimenti pubblici e privati. A queste misure si aggiungono quelle per la riduzione della pressione fiscale per le famiglie e le imprese, quelle per la tutela dell'occupazione, per il sociale e per il finanziamento della sanità, dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nel complesso, la manovra comporta un aumento dell'indebitamento netto di circa 23,2 miliardi nel 2022, 29,6 miliardi nel 2023, 25,6 miliardi nel 2024 e 30,6 miliardi nel 2025. Tra gli ulteriori provvedimenti adottati alla fine del 2021 rientra il D.Lgs. n. 230/2021, istitutivo dell'Assegno unico e universale per i figli a carico. (Tavola V.1).

TAVOLA V.1 - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2022 E DEL D. Lgs. n. 230/2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)					
	2021	2022	2023	2024	2025
Legge di bilancio 2022 (L. n. 234/2021)	1	-23.241	-29.613	-25.619	-30.597
D.L. 146/2021 (convertito dalla L. n. 215/2021)	298	18	29	55	24
TOTALE MANOVRA	299	-23.223	-29.584	-25.564	-30.573
<i>Variazione netta entrate</i>	282	-15.245	-12.451	-15.423	-17.046
<i>Variazione netta spese</i>	-17	7.978	17.134	10.141	13.527
- spese correnti	944	3.397	8.405	6.574	4.695
- spese conto capitale	-961	4.581	8.729	3.567	8.832
D.Lgs 230/2021	0	4	8	8	8
<i>Variazione netta entrate</i>	0	3.704	6.408	6.138	6.059
<i>Variazione netta spese</i>	0	3.700	6.400	6.130	6.051
INDEBITAMENTO NETTO	299	-23.219	-29.577	-25.556	-30.565
<i>In % del PIL</i>	0,02	-1,23	-1,50	-1,25	-1,45
FABBISOGNO	299	-17.035	-29.113	-28.392	-33.254
<i>In % del PIL</i>	0,02	-0,90	-1,48	-1,39	-1,58
SALDO NETTO DA FINANZIARE	93	-45.414	-52.419	-39.901	-43.143
<i>In % del PIL</i>	0,01	-2,41	-2,67	-1,96	-2,05

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

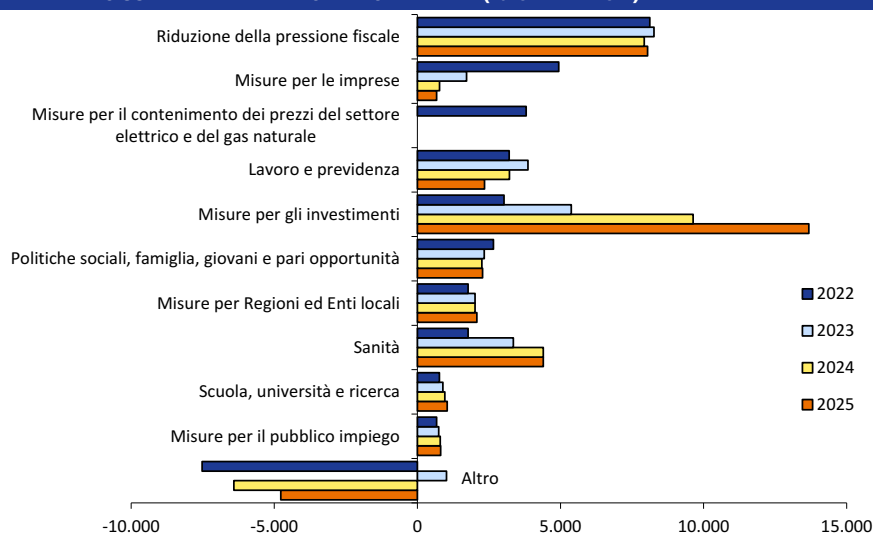
¹ La manovra si compone degli effetti finanziari della legge di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) e degli effetti del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 (recante "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili") convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215. Si ricorda, inoltre, che la legge di bilancio (cfr. articolo 1, commi 656-657) ha recepito le disposizioni previste dal D.L. 10 dicembre 2021, n. 209 (recante "Misure urgenti finanziarie e fiscali") che comportano effetti finanziari nel 2021.

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

In media nel periodo 2022-2025, circa il 55 per cento degli interventi espansivi riguarda misure sul versante delle entrate. L'aumento netto delle spese pesa per il restante 45 per cento, di cui poco più della metà è relativo a spese in conto capitale².

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.

FIGURA V.1 - EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2022 PER PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni)



Nota: Il segno (+) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (-) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

Riduzione della pressione fiscale

Tra gli interventi previsti a riduzione della pressione fiscale, è disposta la revisione dell'IRPEF tramite la rimodulazione delle aliquote e dei corrispondenti scaglioni e la riorganizzazione della disciplina sulle detrazioni per reddito da lavoro dipendente e assimilati, da lavoro autonomo e da pensioni. Nello specifico, le aliquote IRPEF passano da cinque a quattro, restando inalterati i livelli di quella minima (23 per cento) e di quella massima (43 per cento la cui soglia di applicazione si riduce da 75.000 euro a 50.000). È ridotta di due punti l'aliquota relativa al secondo scaglione (dal 27 per cento a 25 per cento) e di tre punti quella del terzo scaglione (dal 38 per cento al 35 per cento), il cui limite superiore scende da 55.000 a 50.000 euro. Viene eliminata l'aliquota del 41 per cento. Le detrazioni d'imposta

² Per un maggior dettaglio sugli effetti finanziari sull'indebitamento netto della manovra di finanza pubblica 2022 si veda la Tavola A1 in Appendice, mentre per ulteriori elementi informativi sui contenuti e sugli effetti della manovra sui saldi di finanza pubblica si rinvia alla Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio per il 2022 disponibile al seguente indirizzo: https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Contabilit_e_finanza_pubblica/PRdEF/2022/NotaTecnico-Illustrativa_lb-2022_2024.pdf

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

per le principali tipologie di contribuenti sono modificate aumentandone l'importo e ampliandone la platea di riferimento. I redditi fino a 15.000 euro continuano a percepire il trattamento integrativo (cd. bonus IRPEF da 100 euro), mentre quelli da 15.000 a 28.000 euro lo ricevono in base all'ammontare delle detrazioni spettanti. A partire da questa soglia il trattamento integrativo viene incorporato nella detrazione dell'imposta che si riduce progressivamente a zero in corrispondenza di un livello di reddito pari a 50.000 euro.

A decorrere dal 2022 è abrogata l'IRAP per le persone fisiche che esercitano attività commerciali, arti e professioni.

Sono state comunque introdotte disposizioni per compensare la riduzione del gettito della compartecipazione IRPEF delle Autonomie speciali per gli anni 2022-2024 e per ristorare le Regioni e le Province autonome delle minori entrate derivanti dalla riforma IRAP a decorrere dall'esercizio 2022.

Per il solo anno 2022 si stabilisce a beneficio dei lavoratori dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, l'esonero a determinate condizioni di 0,8 punti percentuali sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore.

È differita inoltre al 1° gennaio 2023 la decorrenza delle imposte sul consumo dei manufatti in plastica ad uso singolo (cd. *plastic tax*) e sul consumo delle bevande edulcorate confezionate (cd. *sugar tax*).

Sono adottate, altresì, specifiche disposizioni che, recependo anche gli orientamenti della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2021, pongono a carico dello Stato gli aggi sulle attività di riscossione fiscale.

Misure per le imprese

A sostegno delle imprese viene incrementato il fondo di garanzia per le PMI e sono previste nuove risorse per gli operatori del settore agricolo.

Sono finanziati gli interventi per il sostegno alla transizione industriale del sistema produttivo nazionale alle politiche europee in materia di lotta ai cambiamenti climatici ed è rafforzato il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Investimenti

Per il rilancio degli investimenti privati, sono prorogati i crediti di imposta per l'acquisizione di beni strumentali e in ricerca e sviluppo "Transizione 4.0" e vengono rifinanziati sia la misura agevolativa "nuova Sabatini" che i contratti di sviluppo diretti al sostegno di programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni. La legge di bilancio ha previsto una rimodulazione delle aliquote di agevolazione ed esteso la durata delle detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico, di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici in fase di ristrutturazione e per le spese relative al recupero o restauro delle facciate degli edifici e alla sistemazione a verde. Sono reperite nuove risorse per gli interventi di supporto alle attività svolte dai soggetti italiani coinvolti nella realizzazione degli importanti progetti di comune interesse europeo.

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

Una parte rilevante della manovra ha riguardato le misure dirette al potenziamento degli investimenti pubblici (oltre 112 miliardi di stanziamenti aggiuntivi nel periodo 2022-2036 compreso l'adeguamento del fondo per l'attuazione del *Next Generation EU*). Si tratta in gran parte di interventi di medio lungo termine, la cui portata finanziaria potrà essere apprezzata appieno in un arco temporale che va oltre il triennio di programmazione. È incrementato il fondo per lo sviluppo e la coesione e sono autorizzate risorse per il contratto di programma RFI 2022-2026 e per quello Anas 2021-2025. Altre misure sono dirette a promuovere la sostenibilità della mobilità urbana, il trasporto ferroviario ad alta velocità e la messa in sicurezza di strade, ponti, viadotti e scuole. Sono previste, inoltre, risorse per lo svolgimento del Giubileo 2025 e per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma in Centro Italia tramite l'erogazione di finanziamenti agevolati di durata venticinquennale per la ricostruzione privata.

Misure per il contenimento dei prezzi del settore elettrico e del gas naturale

In continuità con analoghi interventi già intrapresi nel corso dell'anno 2021, per il primo trimestre 2022, al fine di contenere gli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale sono state previste risorse per l'annullamento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche in bassa tensione, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW, la riduzione degli oneri per le restanti utenze elettriche non domestiche e l'abbattimento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema per il settore del gas. Per il primo trimestre 2022 è inoltre stabilita la riduzione dell'Iva al 5 per cento per il gas naturale per tutte le utenze e vengono rideterminate le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e le compensazioni per la fornitura di gas naturale riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati e a quelli in gravi condizioni di salute (vedi anche infra).

Lavoro e previdenza

In materia di lavoro si è proceduto al riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali prevedendo l'ampliamento delle tutele di integrazione salariale e incrementi nelle prestazioni sia di integrazione salariale sia di tutela dalla disoccupazione. Inoltre, sono riconosciuti esoneri contributivi per lavoratori provenienti da imprese in crisi e mirati al sostegno al reddito nel processo di uscita dalla fase emergenziale. Viene incrementato il fondo sociale per l'occupazione e la formazione e sono prorogati alcuni trattamenti di integrazione salariale connessi all'emergenza epidemiologica e quelli per i lavoratori di Alitalia in amministrazione straordinaria.

In ambito previdenziale viene introdotta, per i soggetti che maturano i requisiti nell'anno 2022, la possibilità di accesso al pensionamento anticipato con un minimo di 64 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva (cd. "Quota 102"). Sono prorogati per l'anno 2022 i regimi del trattamento pensionistico anticipato cd opzione donna e dell'ape sociale con estensione ad altre categorie professionali. Sono previste, inoltre, risorse per favorire, su base convenzionale, l'uscita anticipata dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi, che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni.

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA**Politiche sociali, famiglia, giovani e pari opportunità**

In questo settore rilevano, in particolare, le disposizioni che prevedono la messa a regime dal 1° marzo 2022 dell'assegno unico e universale³. L'assegno è definito unico poiché è finalizzato alla semplificazione ed al potenziamento degli interventi già esistenti diretti a sostenere la genitorialità e la natalità, ed universale in quanto viene garantito in misura minima a tutte le famiglie con figli a carico. L'entità dell'assegno è determinata sulla base delle caratteristiche e della condizione economica del nucleo familiare mediante l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). L'assegno è modulato in modo progressivo: si va da un massimo di 175 euro per ciascun figlio minore con ISEE fino a 15mila euro, a un minimo di 50 euro per ciascun figlio minore in assenza di ISEE o con ISEE pari o superiore a 40mila euro. Nel caso di figli maggiorenni con età inferiore a 21 anni gli importi base sono sostanzialmente dimezzati e sono previste maggiorazioni nel caso di figli con disabilità, di nuclei numerosi e per l'eventuale perdita economica subita dal nucleo familiare rispetto alle prestazioni che si sarebbero percepite prima della riforma.

Tra gli altri interventi, viene aumentato il finanziamento per il reddito di cittadinanza per circa 1 miliardo annuo dal 2022; è stabilizzato il congedo di paternità a 10 giorni; sono rifinanziati il fondo di garanzia per la prima casa e la card diciottenni.

Infine, si prevedono risorse sia per favorire l'inclusione dei soggetti con disabilità e il sostegno ai non autosufficienti, ivi incluso l'incremento del fondo di solidarietà comunale per il potenziamento del trasporto scolastico di studenti disabili, sia per il conseguimento della parità di genere e per il contrasto alla violenza sulle donne.

Misure per Regioni ed Enti locali

A beneficio degli Enti territoriali si dispone la riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano; l'assegnazione di risorse per il risanamento dei Comuni che presentano deficit strutturali imputabili a caratteristiche socio-economiche o di quelli con meno di 5.000 abitanti che si trovino in difficoltà economiche; l'attribuzione di contributi ai Comuni sedi di Città metropolitane con disavanzo pro-capite superiore a 700 euro. È consentita, inoltre, la rinegoziazione dei termini finanziari delle anticipazioni di liquidità concesse nel corso degli anni alle Regioni e agli Enti locali per il pagamento dei debiti commerciali⁴. A questi interventi si aggiungono il rifinanziamento del trasporto pubblico locale, i contributi per

³ Il D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, all'art. 17, c. 1, ha incrementato a decorrere dal 2022 di 6 miliardi annui il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, riducendo contestualmente per lo stesso importo il Fondo per la riforma del sistema fiscale, istituito con l'art. 1, c. 2 della legge n. 178/2020. Queste somme sono indirizzate alla messa a regime, dell'assegno unico e universale, la cui disciplina è stata poi definita con il D. Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230 che ha previsto per tale finalità ulteriori risorse reperite attraverso la soppressione delle detrazioni per figli a carico fino all'età di ventuno anni e il superamento di previgenti strumenti di sostegno alle famiglie e alla natalità. Complessivamente per l'assegno unico universale è prevista una maggiore spesa pari ad oltre 6 miliardi a regime dal 2023.

⁴ Ai sensi del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 e successive modifiche e integrazioni.

l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane, le risorse per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna, per il sostegno dei Comuni totalmente e parzialmente montani delle Regioni e delle Province autonome e per lo sviluppo dei servizi sociali per le Regioni Sicilia e Sardegna.

Sanità

In ambito sanitario viene incrementato il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale e sono previste risorse per l'acquisto di vaccini anti Sars-cov2 e di farmaci per la cura dei pazienti affetti da Covid-19 e di farmaci innovativi. È finanziata, inoltre, la formazione specialistica dei medici, aumentando il numero dei posti a disposizione per le varie specializzazioni sino a circa 12.000.

Misure per il pubblico impiego

Nel settore del pubblico impiego sono previste risorse per l'attuazione dei nuovi ordinamenti professionali stabiliti dalla contrattazione 2019-2021, per i trattamenti accessori del personale e per la formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione. Viene istituito, inoltre, un apposito fondo per le assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie. Altre risorse sono dirette alla valorizzazione della professionalità dei docenti e dei dirigenti scolastici.

Scuola, università e ricerca

In ambito scolastico sono prorogati fino al termine delle lezioni dell'anno 2021/2022 gli incarichi temporanei di personale docente e tecnico amministrativo con contratto a tempo determinato. Inoltre, sono incrementate le risorse, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, per il potenziamento dell'offerta degli asili nido e dei servizi educativi per l'infanzia.

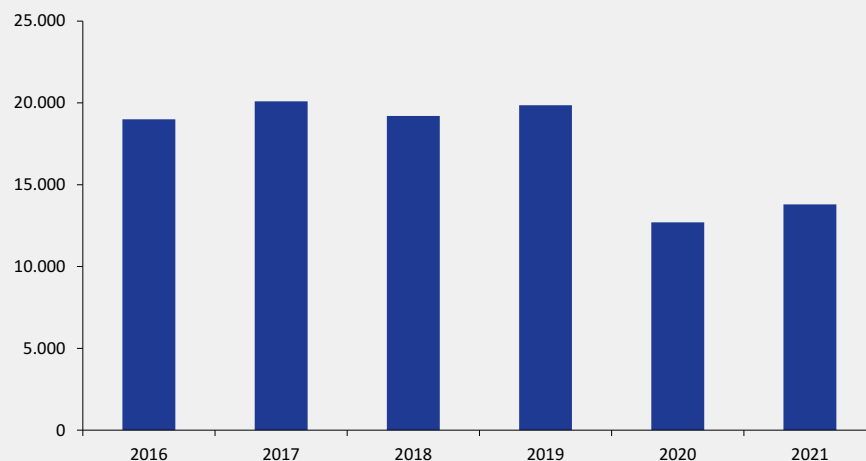
A favore dell'università e della ricerca sono previsti: l'incremento del fondo di finanziamento ordinario delle Università, di quello per il finanziamento ordinario degli enti di ricerca, il rifinanziamento del fondo italiano per la scienza e l'istituzione del fondo per le scienze applicate, destinato a promuovere la competitività del sistema produttivo nazionale, attraverso la valorizzazione della ricerca industriale e dello sviluppo.

FOCUS

Contrasto all'evasione fiscale

Nel corso del 2021 sono stati riscossi complessivamente dall'Agenzia delle Entrate 13,8 miliardi di euro dall'attività di promozione della compliance e dall'attività di controllo, di cui 8,1 miliardi di euro derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia, circa 1,7 miliardi di euro sono il risultato dell'attività di promozione della compliance e 4 miliardi di euro rappresentano le somme recuperate a seguito di riscossione coattiva.

I risultati del 2021, in analogia con quelli del 2020, sono stati condizionati dagli effetti dell'emergenza sanitaria Covid-19 e degli interventi normativi adottati nel corso dell'anno dal legislatore per sostenere le attività economiche (vedi Figura R.1).

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA**FIGURA R.1: RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni di euro)**

Fonte: Agenzia delle Entrate.

Le stime dell'evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella "Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva – Aggiornamenti per gli anni 2014-2019"⁵, mostrano una dinamica di netto miglioramento della tax compliance e confermano l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale adottate negli anni più recenti.

Per il periodo 2014-2019, il valore medio del tax gap complessivo si attesta a circa 105,2 miliardi di euro, di cui 93,5 miliardi si riferiscono alle entrate tributarie e 11,6 miliardi alle entrate contributive sottratte al bilancio pubblico, e segnalano una riduzione complessiva in termini assoluti di circa 10 miliardi, ovvero di oltre il 9 per cento.

Nel 2019, ultimo anno preso a riferimento per la stima, l'evasione tributaria e contributiva si è ridotta di 3,1 miliardi di euro (-3 per cento rispetto al 2018). A questo risultato ha contribuito in misura significativa la riduzione dell'evasione tributaria per 3,5 miliardi (-3,9 per cento rispetto al 2018), mentre l'evasione contributiva ha mostrato un aumento di circa 429 milioni (+3,5 per cento rispetto al 2018). Tra le principali voci di imposta si è registrata una contrazione assai marcata dell'evasione IVA (pari a circa 4 miliardi di euro) che è passata da circa 31,8 miliardi di euro nel 2018 a quasi 27,8 miliardi di euro nel 2019.

Lo stesso trend positivo risulta confermato dalla propensione al gap delle entrate tributarie, ovvero dal tax gap in percentuale dell'imposta che si potrebbe teoricamente riscuotere nel caso di perfetto adempimento da parte dei contribuenti⁶. Nel periodo 2014-2019 la propensione al gap diminuisce dal 22,1 per cento al 18,4 per cento (-3,7 punti percentuali), con un miglioramento significativo nel corso dell'ultimo biennio (si è registrata infatti una riduzione di 1,6 punti percentuali nel 2018 rispetto al 2017 e di ulteriori 0,9 punti percentuali nel 2019 rispetto al 2018). In linea con gli andamenti in termini assoluti, l'andamento della propensione è strettamente legato alla riduzione della propensione al gap IVA, pari a quasi 7 punti percentuali nel periodo considerato, di cui 6,2 punti percentuali nell'ultimo biennio d'imposta (riduzione di 2,9 punti percentuali nel 2019 e 3,3 punti percentuali nel 2018).

⁵ Vedi <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento-anni-2014-2019-Relazione-sull'Economia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva.pdf>.

⁶ L'andamento del tax gap in termini relativi - e non assoluti - è un indicatore particolarmente utile in quanto consente di valutare in modo più accurato il trend della propensione a evadere da parte dei contribuenti.

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

In Italia, l'evasione dell'IVA resta comunque elevata nel confronto europeo (nel 2019, l'Italia risultava al quinto posto tra i paesi a più alta evasione IVA, dopo Lituania, Malta, Grecia e Romania⁷), anche se le politiche anti-evasione hanno contribuito a recuperi significativi delle entrate evase a partire dal biennio 2018-19.

In prospettiva, gli obiettivi di riduzione del *tax gap* dovranno essere ancora più ambiziosi. Si ricorda che tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla "Riforma dell'Amministrazione fiscale", è stata inclusa la "Riduzione del *tax gap*". Il valore obiettivo dell'indicatore prevede che la "propensione all'evasione" calcolato per tutte le imposte, escluse le imposte immobiliari e le accise, si riduca nel 2024 rispetto al 2019 del 15 per cento del valore di riferimento nel 2019 (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121). È previsto uno step intermedio (M1C1-116) che assicurerà che la medesima "propensione all'evasione" sia inferiore nel 2023 rispetto al 2019 del 5 per cento del valore di riferimento del 2019.

L'indicatore di riferimento per gli obiettivi previsti nell'ambito del PNRR è già stato interessato da una flessione molto significativa negli ultimi due anni, pari al 12,7 per cento (ovvero 2,7 punti percentuali calcolati sul valore di 21,2 per cento). In particolare, la riduzione è stata pari all'8 per cento nel 2018 rispetto al 2017 (ovvero 1,7 punti percentuali su 21,2 per cento) e pari al 5,1 per cento nel 2019 rispetto al 2018 (ovvero un punto percentuale su 19,5 per cento). Più precisamente, l'obiettivo quantitativo di riferimento per il PNRR prevede che la propensione al *gap* dovrà ridursi almeno al 15,8 per cento entro il 2024, ovvero di ulteriori 2,7 punti percentuali su un valore di riferimento del 18,5 per cento (M1C1-121), e almeno al 17,6 per cento entro il 2023, che implica una riduzione di circa 0,9 punti percentuali (M1C1-116).

Sotto il profilo del miglioramento della *compliance* e dell'equità del prelievo, la riduzione del *tax gap* dovrà continuare a contribuire a realizzare il principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Per stabilire una stretta connessione tra i risultati derivanti dal miglioramento della *tax compliance* e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, il Governo ha di recente introdotto un nuovo Fondo per la riduzione della pressione fiscale alimentato con le maggiori entrate permanenti derivanti dal contrasto all'evasione.

L'articolo 1, comma 3, della Legge di Bilancio 2021-2023 ha introdotto un nuovo meccanismo di alimentazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (d'ora in avanti "Fondo") cui sono destinati i proventi delle maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) che – nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica – potranno essere restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo⁸.

Per determinare le risorse da destinare al Fondo, si considerano ogni anno le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio, nella

⁷ European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, VAT gap in the EU: report 2021, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/30877>.

⁸ Si ricorda che le risorse che venivano destinate al precedente "Fondo per la riduzione della pressione fiscale" erano quantificate esclusivamente sulla base delle entrate erariali derivanti da attività di accertamento e controllo (ruoli), degli interessi e delle sanzioni. In altri termini, si teneva conto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale finalizzata al recupero del gettito evaso, come i ruoli, ma non di quella orientata al miglioramento dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, la cd. *tax compliance*: la prima componente di fatto rappresenta l'evasione cumulata nel passato; la seconda componente è strettamente connessa all'evasione che si è determinata in quel periodo d'imposta e costituisce l'unica autentica base di riferimento per introdurre meccanismi incentivanti di riduzione della pressione fiscale. A differenza del previgente meccanismo, il nuovo Fondo viene alimentato con le sole entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*) e potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale, con l'obiettivo di creare un collegamento diretto tra il recupero di entrate derivante dal contrasto all'evasione e la diminuzione del carico fiscale sui contribuenti "onesti".

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

“Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva”. La valutazione per l'anno 2021 doveva pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2018. Tale valutazione è stata illustrata nel “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – Anno 2021” (d'ora in avanti “Rapporto evasione”), pubblicato contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021⁹. In aggiunta, la norma vigente prevede due condizioni necessarie per determinare le risorse da destinare al Fondo. La prima condizione si riferisce alla definizione delle maggiori entrate “permanenti”¹⁰; la seconda condizione concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica¹¹.

In sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e del Rapporto evasione, il Governo ha confermato di ridurre la pressione fiscale, utilizzando prioritariamente le risorse derivanti dal contrasto all'evasione nell'ambito della sessione di bilancio. Al finanziamento dell'intervento di revisione dell'Irpef inserito nella Legge di Bilancio per il triennio 2022-2024 sono state destinate le maggiori risorse derivanti, in primo luogo, dalla riduzione dell'evasione fiscale, quantificate in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del DEF, in 4.357 milioni di euro¹².

Lo scenario programmatico in cui si collocano gli orientamenti di politica fiscale per il prossimo triennio sarà caratterizzato in misura prioritaria dall'attuazione del PNRR. In particolare, la Missione 1 Componente 1 del PNRR, nell'Asse 5 concernente le “Misure di bilancio strutturali - fiscalità e spesa pubblica”, include una serie di riforme che, sul versante delle entrate, sono volte a migliorare la struttura di prelievo, incentivare la *tax compliance* e contrastare l'evasione fiscale al fine di ridurre i costi per l'adempimento a carico del contribuente e aumentare il gettito del bilancio pubblico, contribuendo a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Nel quadro di questa strategia complessiva, la Riforma 1.12, “Riforma dell'Amministrazione Fiscale”, correlata all'Asse 5, prevede che saranno adottate diverse misure per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare l'efficacia degli audit e dei controlli mirati, tra cui:

- la creazione della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione precompilata IVA;
- il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cosiddette “lettere di *compliance*”), anche al fine di ridurre l'incidenza di falsi positivi, aumentando gradualmente il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti;
- la riforma dell'attuale legislazione per garantire sanzioni amministrative effettive contro gli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico;

⁹https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2021/Rapporto_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf.

¹⁰ In particolare, tale condizione prevede, principalmente, che le maggiori entrate sono considerate permanenti se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo risulta non negativa. Tale condizione implica, di fatto, che il miglioramento della *tax compliance* registrato nel 2018 non sia stato successivamente annullato da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio successivo 2019-2021.

¹¹ Tale condizione prevede che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza indichi la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento di economia e finanza, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo da destinare al Fondo. Vi sono, quindi, due ulteriori passaggi: i) la verifica dell'ammontare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza; ii) l'indicazione della quota delle maggiori entrate permanenti da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

¹² A queste si sono aggiunte le risorse già stanziate per la riforma fiscale dal Governo precedente (2 miliardi nel 2022 e 1 miliardo a regime) e ulteriori risorse definite dal Governo attuale. Complessivamente, le risorse da attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale sono state stabilite in 6 miliardi per il 2022 e 7 miliardi per il 2023 e 2024.

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

- il completamento del processo di pseudonimizzazione e analisi dei *big data* funzionali a rendere più efficaci l'analisi del rischio e le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo.

Per attuare queste riforme e aumentare la capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, sarà potenziato l'organico dell'Agenzia delle entrate con 4.113 unità di personale, in linea con il suo "Piano della performance 2021-2023".

Inoltre, per ridurre la propensione all'evasione, il Governo avvierà un riesame delle possibili azioni per ridurre l'evasione fiscale nella forma dell'omessa fatturazione nei settori più esposti e adotterà provvedimenti sulla base dei suoi esiti. Per raggiungere questi obiettivi e nell'ambito della Riforma 1.12, nel PNRR sono infatti esplicitamente previsti due Traguardi:

- i) il Traguardo M1C1-101, con scadenza entro il quarto trimestre del 2021, prevede la pubblicazione di una "Relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione, in particolare nei settori più esposti all'evasione fiscale, anche attraverso incentivi mirati per i consumatori";
- ii) il Traguardo M1C1-103, punto v), con scadenza entro il secondo trimestre del 2022, prevede l'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato che attuano azioni complementari efficaci basate sul riesame di eventuali misure per ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

La Relazione di cui al punto i) - pubblicata il 31 dicembre 2021 - ha individuato alcune possibili misure per ridurre l'evasione da omessa fatturazione¹³, generata dai casi in cui venditore e acquirente si accordano per evadere e i comportamenti collusivi e fraudolenti non risultano tracciabili. L'evasione IVA "con consenso" deriva principalmente da fenomeni di omessa fatturazione che nei casi più estremi può determinare l'assenza completa di adempimenti tributari (cd. "evasori totali" o soggetti privi di partita IVA). L'omessa fatturazione è dovuta, infatti, a un consenso tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi. Va, a proposito, ricordato che, sotto il profilo del monitoraggio, ad oggi non esistono stime ufficiali della disaggregazione tra *gap* IVA con consenso, e quindi da omessa fatturazione, e *gap* IVA senza consenso, e quindi da omessa dichiarazione in presenza di fatturazione. Per colmare questa lacuna informativa, la Commissione incaricata di redigere la Relazione evasione ha posto, tra le sue priorità, quella di fornire una scomposizione del *gap* IVA nel 2022, anche attraverso un'attività di collaborazione tra l'Agenzia delle entrate, l'ISTAT e il Dipartimento delle finanze.

In relazione agli obiettivi di miglioramento della *compliance*, occorre evidenziare che l'attuale contesto normativo e organizzativo dell'Amministrazione finanziaria non consente ancora di utilizzare massivamente le informazioni relative alle transazioni effettuate per orientare l'attività di controllo, o per motivare una sorta di "accertamento automatico" nei confronti del venditore finale che omette di fatturare o di dichiarare la vendita pagata elettronicamente. Pertanto, l'aspetto prioritario nel contrasto all'evasione da omessa fatturazione è l'analisi del rischio, che, tramite l'utilizzo efficiente e massivo delle informazioni e delle tecnologie disponibili, potrebbe consentire di ridurre il livello di asimmetria informativa in cui si trova ad operare l'Amministrazione finanziaria.

In termini operativi, vi sono oggi forti potenzialità nell'analisi del rischio, compreso quello di omessa fatturazione, che derivano sia dallo sfruttamento massivo del rilevante patrimonio informativo di cui l'Amministrazione dispone e di cui potrebbe disporre in prospettiva, a seguito di evoluzioni normative ed organizzative, sia dal potenziamento delle infrastrutture tecnologiche funzionale a rendere possibile l'applicazione di tecniche di intelligenza

¹³ MEF, "Relazione per orientare le azioni di Governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione", 20 dicembre 2021, <https://italiadomani.gov.it/strumenti/documenti.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2Fjcr%3Atitle&sort=asc&resultsOffset=50>.

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

artificiale. Lo sfruttamento e l'utilizzo massivo delle informazioni e lo sviluppo di attività di *compliance risk management* diventano quindi parte integrante di una strategia di contrasto dell'omessa fatturazione, come delle altre tipologie di evasione.

Sul piano degli assetti organizzativi, queste innovazioni possono essere declinate attraverso la valorizzazione del personale dell'Amministrazione finanziaria che consentirà di affiancare al personale specializzato in diritto tributario anche esperti in discipline statistiche, econometriche, informatiche e *data scientists*.

Sul piano degli assetti operativi e infrastrutturali, invece, il miglioramento della qualità dei controlli effettuati dall'Amministrazione si baserà sul potenziamento delle tecniche innovative di analisi dei dati, valutazione del rischio di non *compliance* e monitoraggio dei comportamenti di soggetti a elevata pericolosità fiscale, anche grazie all'utilizzo di software specialistici che consentono l'applicazione di metodologie quali il *machine learning*, il *text mining*, la *network analysis*. Tali attività si baseranno sullo sfruttamento delle potenzialità derivanti dall'utilizzo di informazioni provenienti da enti esterni, di quelle di natura finanziaria contenute nell'Archivio dei rapporti finanziari, nonché dei dati derivanti dall'introduzione generalizzata della fatturazione elettronica e dalla trasmissione dei corrispettivi che consentiranno di migliorare le analisi e i controlli incrociati tra le diverse operazioni dichiarate dai contribuenti e di monitorare i pagamenti IVA.

Strettamente connesso al pieno sviluppo della digitalizzazione, sarà anche l'ottimizzazione e l'ampliamento dei canali messi a disposizione dall'Amministrazione finanziaria, attraverso strumenti che offrano ai contribuenti/utenti una chiara definizione dei propri obblighi fiscali, anche con l'obiettivo di promuovere una maggiore trasparenza dei rapporti con il fisco. In questo senso, la progressiva estensione del metodo della dichiarazione precompilata anche agli adempimenti IVA costituirà un obiettivo strategico per il prossimo triennio, funzionale a consentire che tutte le informazioni contenute nelle banche dati della Pubblica Amministrazione utili ai fini dell'assolvimento dei propri obblighi fiscali siano progressivamente messe a disposizione dei contribuenti.

FOCUS**Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

Nel 2020 l'APS italiano (calcolato sulla base delle erogazioni notificate da 63 enti) è ammontato a 3,7 miliardi, pari allo 0,22 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), percentuale equivalente a quella raggiunta nel 2019. La flessione rispetto al 2018, quando il rapporto era dello 0,25, è ancora una volta imputabile 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, impegnandosi in 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 allocate 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.

V.2 I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2022

Nei primi mesi del 2022 sono stati adottati provvedimenti¹⁴ finalizzati a contenere gli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, del gas e dei carburanti, a sostenere gli operatori economici nel fronteggiare gli effetti della quarta ondata della pandemia da Covid-19 e a intraprendere misure d'urgenza per la crisi in Ucraina (si veda Tavola V.2).

In continuità con analoghi interventi previsti lo scorso anno e con la recente legge di bilancio, per contenere gli aumenti dei prezzi energetici si prevede l'annullamento, per il secondo trimestre dell'anno in corso, delle aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze elettriche domestiche e non domestiche in bassa tensione e l'annullamento per il primo semestre di quelle applicate alle utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW anche connesse in media e alta/altissima tensione o per usi di illuminazione pubblica o di ricarica di veicoli elettrici in luoghi accessibili al pubblico. Si attribuiscono contributi straordinari, sotto forma di crediti d'imposta, alle imprese a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto della componente energetica nel primo e nel secondo trimestre 2022 e per l'acquisto di gas naturale consumato nel secondo trimestre dell'anno 2022.

Per i consumi di gas è prorogata per il secondo trimestre 2022 la riduzione al 5 per cento dell'IVA sulle somministrazioni per combustione per usi civili e industriali e la diminuzione delle aliquote degli oneri generali di sistema.

Per gli utenti domestici economicamente svantaggiati o che versano in gravi condizioni di salute vengono rideterminate anche per il secondo trimestre le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e le compensazioni per la fornitura di gas naturale, prevedendo anche l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari per il periodo 1° aprile - 31 dicembre 2022.

Al fine del contenimento dei prezzi dei carburanti sono ridotte le aliquote di accisa su benzina e gasolio per un periodo di trenta giorni. Vengono, inoltre, intraprese una serie di misure a favore del settore dell'autotrasporto, tra le quali vi è l'istituzione di un fondo le cui risorse sono finalizzate a mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti, e a beneficio delle imprese esercenti attività agricola e della pesca attraverso il riconoscimento di un contributo, sotto forma di credito d'imposta, per l'acquisto di carburanti nel primo trimestre del 2022¹⁵.

Nell'ambito delle misure strutturali in materia energetica e di politica industriale sono disposti interventi a favore del settore *automotive* finalizzati

¹⁴ Si tratta del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 (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, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico") convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, del D.L. 25 febbraio 2022, n. 14 (recante "Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina"), del D.L. 28 febbraio 2022, n. 16 (recante "Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina"), del D.L. 1° marzo 2022, n. 17 (recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali") e del D.L. 21 marzo 2022, n. 21 (recante "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi Ucraina").

¹⁵ A queste misure si aggiungono anche quelle previste con i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della transizione ecologica di marzo e aprile 2022 con i quali è stata disposta la temporanea riduzione delle accise sulla benzina e sugli olii da gas o gasolio e sul GPL usati come carburanti per un importo complessivo di 637,3 milioni di euro nel 2022.

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

all'insediamento, alla riconversione e riqualificazione verso forme produttive innovative e sostenibili nonché per il riconoscimento di incentivi all'acquisto di veicoli non inquinanti e per favorire il recupero e il riciclaggio dei materiali.

Si finanziano la ricerca e lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative, anche tramite la riconversione di siti industriali esistenti e l'insediamento di nuovi stabilimenti nel territorio nazionale. Viene previsto un contributo alle imprese sotto forma di credito d'imposta per favorire investimenti volti ad ottenere una migliore efficienza energetica ed a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili nelle regioni del Sud. È istituito un fondo per la promozione dei biocarburanti sostenibili utilizzati in purezza anche attraverso la riconversione delle raffinerie tradizionali ricadenti all'interno di siti di bonifica di interesse nazionale (SIN).

Con riguardo alle misure a sostegno della liquidità delle imprese viene incrementato il fondo di garanzia per le PMI.

Per quanto concerne gli interventi adottati per contrastare le ricadute economiche della pandemia si dispone l'estensione del credito d'imposta volto a contenere gli effetti negativi sulle rimanenze finali di magazzino anche agli operatori che svolgono attività di commercio al dettaglio nel settore dei prodotti tessili, della moda, del calzaturiero e della pelletteria e si prevede la concessione di ulteriori aiuti in forma di contributo a fondo perduto a favore delle imprese che svolgono in via prevalente attività di commercio al dettaglio, identificate da specifici codici ATECO, o che operano nei settori del *wedding*, dell'intrattenimento e dell'*hotellerie-restaurant-catering*. Per le imprese del settore turistico che hanno subito una diminuzione del fatturato viene prevista la proroga per i mesi da gennaio a marzo 2022 del credito d'imposta relativo all'ammontare del canone di locazione di immobili destinati a uso non abitativo e del canone per affitto d'azienda.

Si dispone il riconoscimento di contributi statali per le ulteriori spese sanitarie, collegate all'emergenza epidemiologica da Covid-19, rappresentate dalle Regioni e Province autonome nell'anno 2021, per il ristoro ai Comuni per la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco e di quello di soggiorno e per garantire la continuità dei servizi erogati dagli Enti locali.

Oltre alle misure di sostegno economico si estende l'indennizzo, già previsto per i danni da vaccinazioni obbligatorie, anche a coloro che abbiano riportato lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione anti Sars-CoV2 raccomandata dall'autorità sanitaria italiana e si prevedono risorse aggiuntive per l'acquisto di farmaci antivirali contro il Sars-CoV2.

In relazione al conflitto bellico in atto in Ucraina, sono state adottate misure d'urgenza finalizzate ad assicurare la partecipazione di personale militare italiano all'iniziativa della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Contestualmente sono state introdotte specifiche disposizioni per fronteggiare le eccezionali esigenze di accoglienza dei cittadini ucraini.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA V.2. EFFETTI NETTI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2022 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)**

	2022	2023	2024	2025
Misure per il contenimento dei prezzi del settore elettrico, del gas naturale e dei carburanti	-10.224	87	-10	21
Annullamento aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze elettriche	-4.200	0	0	0
Credito di imposta a favore delle imprese a parziale compensazione degli extra costi sostenuti per l'eccezionale innalzamento dei costi dell'energia	-2.328	0	0	0
Contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle imprese per l'acquisto del gas naturale	-995	0	0	0
Interventi in favore del settore dell'autotrasporto	-601	0	0	0
Applicazione dell'aliquota IVA del 5% alle somministrazioni di gas metano per gli usi civili e industriali	-592	0	0	0
Riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante	-588	71	-31	0
Rafforzamento del bonus sociale elettrico e gas	-503	0	0	0
Riduzione delle aliquote relative agli oneri generali di sistema del gas	-250	0	0	0
Credito d'imposta per l'acquisto di carburanti per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca	-140	0	0	0
Altre misure per il contenimento dei prezzi del settore elettrico, del gas naturale e dei carburanti	-26	16	20	21
Misure per le imprese	-2.567	-1.635	-1.555	-1.537
Fondo per favorire la transizione verde, la ricerca, gli investimenti nella filiera del settore automotive, l'acquisto di veicoli non inquinanti e il riciclaggio dei materiali	-700	-1.000	-1.000	-1.000
Fondo di garanzia per le PMI	-300	0	0	0
Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di materiale da costruzione	-270	0	0	0
Fondo per la decarbonizzazione e per la riconversione verde delle raffinerie ricadenti nei siti di bonifica di interesse nazionale	-205	-45	-10	0
Concessione di aiuti in forma di contributo a fondo perduto a favore delle imprese che svolgono in via prevalente attività di commercio al dettaglio	-200	0	0	0
Fondo per promuovere la ricerca, lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative	-150	-500	-500	-500
Contributo sotto forma di credito d'imposta per l'efficienza energetica nelle regioni del Sud	-145	-145	0	0
Credito d'imposta in favore di imprese del settore turistico per canoni di locazione ed affitto di azienda	-129	0	0	0
Esonero contributivo a carico dei datori di lavoro nel settore del turismo, degli stabilimenti balneari, delle agenzie di viaggio e dei tour-operator	-117	46	-19	0
Estensione del credito d'imposta per contenere gli effetti negativi sulle rimanenze finali di magazzino alle imprese nel settore del commercio al dettaglio dei prodotti tessili, della moda, del calzaturiero e della pelletteria	-100	0	0	0
Fondo unico nazionale per il turismo	33	10	14	5
Altre misure per le imprese	-284	-1	-41	-42
Sanità	-1.058	-100	-100	-100
Contributi statali per le ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid-19 rappresentate dalle Regioni e Province autonome	-800	0	0	0
Risorse da destinare all'acquisto di farmaci antivirali contro il SARS-CoV-2	-200	0	0	0
Indennizzo per danni vaccino anti Sars- CoV2	-50	-100	-100	-100
Altre misure per la sanità	-8	0	0	0

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA**TAVOLA V.2 (SEGUE) - EFFETTI NETTI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2022 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)**

	2022	2023	2024	2025
Misure per Regioni ed Enti locali	-506	-3	0	0
Risorse destinate agli enti locali per garantire la continuità dei servizi erogati	-250	0	0	0
Ristoro ai Comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco e del contributo di soggiorno conseguenti all'adozione delle misure di contenimento del Covid-19	-150	0	0	0
Trasporto pubblico locale e regionale	-80	0	0	0
Scorrimento graduatoria delle opere ammissibili per la rigenerazione urbana	-40	-150	-150	-285
Riduzione contributi per la messa in sicurezza del territorio e delle infrastrutture dei Comuni	40	150	150	285
Altre misure per Regioni ed Enti locali	-26	-3	0	0
Scuola	-182	0	0	0
Misure per il pubblico impiego	-10	-16	-16	-16
Difesa e sicurezza	-5	0	0	0
Partecipazione di personale militare al potenziamento di dispositivi della NATO	-134	-21	0	0
Riduzione del Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali	146	21	0	0
Altre misure per la difesa e la sicurezza	-17	0	0	0
Lavoro	131	-1	1	0
Cassa integrazione ed altre integrazioni salariali	-168	-1	1	0
Riduzione Fondo per la tutela delle posizioni lavorative nel processo di uscita dalla fase emergenziale epidemiologica	259	0	0	0
Altre misure per il lavoro	40	0	0	0
Altro	14.517	1.709	1.702	1.647
Misure per l'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina	-410	0	0	0
Utilizzo maggiori entrate gettito IVA derivanti dall'aumento del prezzo della benzina e del gasolio usato come carburante per autotrazione	255	0	0	0
Differimento per il solo anno d'imposta 2021 della deducibilità delle svalutazioni e perdite su crediti	1.040	-459	-260	-260
Utilizzo quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione CO2	1.605	0	0	0
Rideterminazione del costo di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati per i beni posseduti al 1° gennaio 2022	1.723	237	237	-279
Minore utilizzo risorse relative a contributi a fondo perduto a favore degli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19" previsti da precedenti provvedimenti	1.779	0	0	0
Contributo straordinario sugli extraprofiti delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, gas e petrolifero	3.980	0	0	0
Riduzione degli stanziamenti dei Ministeri	4.516	1.730	1.530	2.040
Altre misure	28	201	195	146
INDEBITAMENTO NETTO	96	41	21	15

(1) Si tratta del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, del D.L. 25 febbraio 2022, n. 14, del D.L. 28 febbraio 2022, n. 16, del D.L. 1° marzo 2022, n. 17 e del D.L. 21 marzo 2022, n. 21.

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

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

Questi provvedimenti sono finanziati principalmente attraverso un prelievo solidaristico straordinario per l'anno 2022 a carico delle imprese operanti nel settore elettrico, del gas e petrolifero, il minor utilizzo delle risorse relative a contributi a fondo perduto a favore degli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19, la riduzione di alcuni stanziamenti dei Ministeri, la rideterminazione del costo di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati per i beni posseduti al 1° gennaio 2022 e l'utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione CO2.

Da Ultimo, il Parlamento ha approvato in data 6 aprile 2022, in via definitiva, una legge recante deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (cd. *Family Act*), rivolte, in particolare, al rafforzamento delle misure di sostegno all'educazione dei figli, per la disciplina dei congedi parentali, di paternità e di maternità, per incentivare il lavoro femminile e l'armonizzazione dei tempi di vita e lavoro, per sostenere la formazione e l'autonomia finanziaria dei giovani e per promuovere le responsabilità familiari.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI. 1 IL RAFFORZAMENTO DEL PROCESSO DI REVISIONE E VALUTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

La ripresa e il rafforzamento delle pratiche dell'analisi e valutazione della spesa pubblica costituisce un elemento qualificante della strategia di Governo nell'obiettivo di conseguire un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse pubbliche. Questa necessità diventa ancor più importante in un contesto di risorse scarse e in un percorso di progressivo miglioramento del quadro programmatico delle finanze pubbliche come quello previsto in questo documento di programmazione.

L'obiettivo è di rendere più efficaci le proposte di revisione/riprogrammazione della spesa rispetto agli obiettivi di spesa, rendere maggiormente sostenibili le dinamiche della finanza pubblica, individuare spazi fiscali per il finanziamento di nuovi interventi e riforme della tassazione, e riallineare la spesa pubblica agli obiettivi di governo. Tale obiettivo è perseguito attraverso la definizione di processi stabili e permanenti di analisi e valutazione della spesa utili al miglioramento delle decisioni di bilancio e, dunque, anche alla revisione della spesa. Il processo di cambiamento, che coinvolge il Ministero dell'economia e delle finanze ed i Ministeri, il cui orizzonte temporale non può essere di breve periodo si innesta, peraltro, nel PNRR, dove il rafforzamento dell'attuale processo di revisione e valutazione della spesa dei Ministeri, già previsto dalla normativa nazionale all'articolo 22-*bis* della legge 196/2009, è incluso fra le riforme abilitanti.

Nell'ambito di tale riforma sono stati dunque previsti alcuni passaggi cruciali del processo di cambiamento in corso, *in primis* il rafforzamento del Ministero dell'economia al fine di poter svolgere un più incisivo ruolo di coordinamento e supporto dei Ministeri nell'ambito della programmazione e gestione finanziaria, a partire dalle attività di valutazione *ex-ante* delle proposte, in quella di monitoraggio e nella successiva valutazione *ex-post* dei risultati effettivamente conseguiti. Tale rafforzamento si attua seguendo un duplice binario: maggiore capacità e migliori strumenti di coordinamento e supporto dei Ministeri, i cui effetti potranno dispiegarsi solo nel medio periodo quando i relativi processi di costruzione si saranno conclusi e completati.

Per quanto riguarda la capacità interna si prevede il potenziamento delle strutture esistenti, l'implementazione di nuove strutture e la possibilità di ricorrere a professionalità e competenze specialistiche.

In questa direzione il D.L. 6 novembre 2021, n. 152¹, ha previsto l'istituzione di un Comitato scientifico, a cui partecipa il Ragioniere generale dello Stato, che lo presiede, e rappresentanti delle principali istituzioni che operano nel campo della

¹ Convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233. In particolare, si veda l'art. 9, c. 8-11.

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

finanza pubblica. Il Comitato opera in coerenza con le linee guida stabilite dal Presidente del Consiglio dei ministri e con i conseguenti specifici indirizzi del Ministro dell'economia e delle finanze, esercita funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di analisi e di valutazione della spesa e di supporto alla definizione della proposta del Ministro dell'economia e delle finanze per l'applicazione dell'art. 22-bis della L. n. 196/2009 e indica i criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di revisione della spesa, nonché gli obiettivi da perseguire. Alle riunioni del Comitato potranno essere invitati rappresentanti delle pubbliche amministrazioni ed esperti esterni con professionalità inerenti alle materie trattate.

Per le attività istruttorie e di segreteria del Comitato scientifico, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una apposita Unità di missione. L'Unità svolge attività di analisi e valutazione della spesa sulla base degli indirizzi e del programma di lavoro definiti dal Comitato scientifico, di cui funge da segreteria tecnica e fornisce supporto alle strutture esistenti per le attività legate alla definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri e dei relativi accordi, nonché al successivo monitoraggio e all'elaborazione delle relative relazioni. Concorre, inoltre, all'attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa², per i quali il decreto-legge prevede la ripresa delle attività, che costituiscono il luogo di confronto e condivisione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e i Ministeri di spesa.

Con lo stesso provvedimento è previsto il reclutamento di nuove unità di personale da destinare in via strutturale alle attività di spending review, allo sviluppo dei processi legati al bilancio di genere e all'allineamento del bilancio ambientale. È prevista, infine, la possibilità di attivare in queste materie progetti e convenzioni con Università ed Enti di ricerca, nonché ricorrere a esperti, che possano apportare un contributo significativo di competenze e professionalità specifiche, nonché avviare un percorso virtuoso di apprendimento a favore delle strutture delle Amministrazioni coinvolte.

Sul versante del potenziamento del coordinamento e supporto ai Ministeri, il Ministero dell'economia e delle finanze ha intrapreso da tempo un percorso di rafforzamento delle competenze tramite la realizzazione di progetti *ad-hoc*. È attualmente in corso il secondo di questi, con il supporto della Commissione europea e dell'OCSE³. Tale percorso si caratterizza per il ruolo attribuito alla valutazione delle politiche pubbliche nella sua più ampia accezione quale prassi qualificante per le decisioni pubbliche. Esso è dunque fondamentale sia per le attività interne del Ministero dell'economia e delle finanze sia per quelle dei Ministeri di spesa anche nell'ambito del processo di bilancio e della revisione della spesa, oltre che per quello più consolidato di supporto alla formulazione e gestione delle politiche. Anche su tale versante, la riforma prevista dal PNRR

² Previsti dall'art. 39 della L. n. 196/2009.

³ Si tratta del progetto di studio "La valutazione delle politiche pubbliche e la spending review" i cui materiali informativi sono disponibili al seguente indirizzo: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/strumenti_e_metodi/la_valutazione_delle_politiche_publiche_e_la_spending_review/, e del progetto "Policy evaluation to improve the efficiency of public spending" in corso di realizzazione a seguito di approvazione della richiesta di supporto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze alla DG Reform nell'ambito del "Technical support instrument". A tale proposito si veda: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/approved_technical_support_requests_under_the_technical_support_instrument_2021.pdf. Per un excursus più completo si vedano anche le note n.89 e n.91 del Servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

rinforza il processo complessivo prevedendo che, entro la fine dell'anno, la Ragioneria generale dello Stato elabori una relazione sulle prassi utilizzate in alcuni Ministeri di spesa per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di risparmio e sulla efficacia di queste, e che, a partire da tale relazione, formuli delle linee guida per il supporto delle amministrazioni centrali.

Il quadro complessivo prevede, pertanto, un'attività di analisi e valutazione della spesa stabile nel tempo, coordinata e integrata con le procedure di programmazione e di formazione del bilancio, strutturata e condivisa con i Ministeri responsabili della spesa.

VI. 2 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 costituzionale⁴, 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 comparto⁵;
- 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 ente⁶.

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, e 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 attuativa⁷ 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 nazionale⁸ - garantiscono, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di bilancio⁹ per il complesso degli enti territoriali della regione interessata,

⁴ Sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 in tema di utilizzo degli avanzi di amministrazione.

⁵ L. n. 243/2012, art. 9.

⁶ D. Lgs. n. 118/2011 e L. n. 145/2018, art. 1, c. 821.

⁷ L. n. 243/2012, art. 10.

⁸ L. n. 243/2012, art. 10, c. 3 e 4.

⁹ L. n. 243/2012, art. 9, c. 1.

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

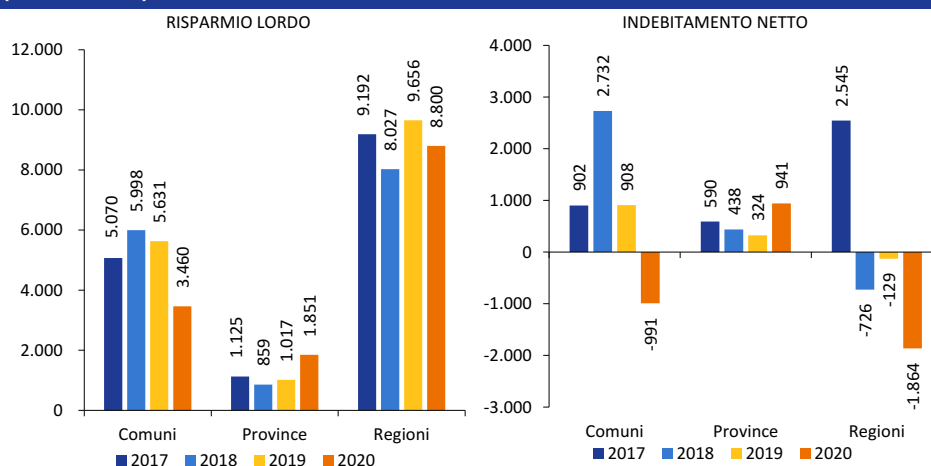
compresa la medesima regione, o per il complesso degli enti territoriali dell'intero territorio nazionale¹⁰.

Ai fini della verifica *ex-ante* del rispetto dell'equilibrio tra entrate e spese finali, a livello di comparto, sono stati consolidati i dati di previsione riferiti agli anni 2021-2023 degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP) istituita presso il MEF, riscontrando, negli anni 2022-2023, il rispetto, a livello di comparto, dell'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali¹¹.

Al fine di verificare *ex-post*, a livello di comparto, il rispetto del richiamato equilibrio, sono stati esaminati i dati dei rendiconti 2020 degli enti territoriali trasmessi alla BDAP riscontrando il rispetto, a livello di comparto, del saldo di bilancio¹². Con particolare riferimento alla verifica *ex-post*, è stata condotta una analisi dei riflessi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 non solo sui bilanci degli enti territoriali ma anche sul conto economico della PA, attraverso i dati dei sottosettori delle amministrazioni locali.

I grafici della Figura VI.1 evidenziano, con eccezione delle province, un peggioramento dell'indebitamento netto nel 2020 sia per i comuni sia per le regioni. Il peggioramento è direttamente correlato alla contrazione nel medesimo esercizio del margine positivo del risparmio lordo, rispettivamente pari a -2.171 milioni per i comuni e -856 milioni per le regioni.

FIGURA VI.1: RISPARMIO LORDO E INDEBITAMENTO NETTO ENTI TERRITORIALI 2017-2020 (milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

¹⁰ L. n. 243/2012, art. 9, c. 3 e 4.

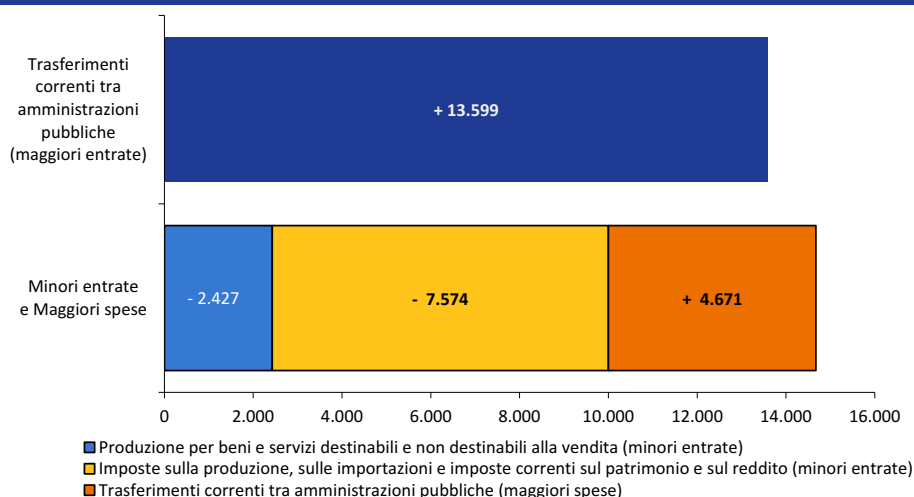
¹¹ L'analisi è stata svolta su tutti i bilanci di previsione 2021-2023 trasmessi, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, entro 30 giorni dalla loro approvazione, dagli enti territoriali (data osservazione 22 febbraio 2022). Si precisa che, alla richiamata data del 22 febbraio 2022, risultano adempienti all'invio 7.769 comuni su 7.904 comuni tenuti all'invio; 84 province su 86 province tenute all'invio; tutte le città metropolitane e le regioni e province autonome.

¹² L'analisi è stata svolta su tutti i rendiconti 2020 trasmessi, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, entro 30 giorni dalla loro approvazione, dagli enti territoriali (data osservazione 22 febbraio 2022). Si precisa che, alla richiamata data del 22 febbraio 2022, risultano adempienti all'invio 7.786 comuni su 7.903 comuni tenuti all'invio; 84 province su 86 province tenute all'invio; tutte le città metropolitane e le regioni e province autonome.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

Il conto economico della PA per il 2020 evidenzia, inoltre, gli effetti dell'intervento dello Stato per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19¹³. In particolare, la Figura VI.2 mette in evidenza i maggiori trasferimenti dello Stato a favore degli enti territoriali¹⁴ (circa 13.599 milioni) a compensazione delle variazioni negative delle principali poste di entrata relative alla produzione per beni e servizi, destinabili e non destinabili alla vendita (-2.427 milioni), e alle imposte (-7.574 milioni), nonché alle maggiori spese sostenute dalle regioni per la sanità (+4.671 milioni).

FIGURA VI.2: VARIAZIONE ASSOLUTA 2020-2019 PRINCIPALI GRANDEZZE CONTO ECONOMICO DELLA PA - ENTI TERRITORIALI (milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

L'attenzione del Legislatore agli equilibri di parte corrente è stata accompagnata da ulteriori misure, oltre a quelle già previste nel PNRR, volte a rafforzare¹⁵ 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 locali¹⁶: 150 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023;
- l'incremento delle risorse per la rigenerazione urbana¹⁷: 300 milioni per il 2022, finalizzati ad estendere gli interventi anche ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;

¹³ L. n. 243/2012, art. 11 "Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali". In attuazione dell'articolo, nel 2020 sono stati posti in essere diversi interventi straordinari a favore degli enti territoriali, tra cui: il finanziamento del fondo a favore degli enti locali per 5.170 milioni (D.L. n. 34/2020, art. 106, c.1. e D.L. n. 104/2020, art. 39); il finanziamento del fondo a favore delle regioni e province autonome per 4.300 milioni (D.L. n. 34/2020, art. 111, c.1).

¹⁴ I trasferimenti correnti tra amministrazioni pubbliche tengono conto anche delle variazioni della tesoreria statale.

¹⁵ L. n. 234/2021.

¹⁶ L. n. 234/2021, art. 1, c. 415.

¹⁷ L. n. 234/2021, art. 1, c. 534-542.

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

- risorse per le infrastrutture stradali sostenibili delle regioni, delle province e delle città metropolitane¹⁸: 3.350 milioni nel periodo 2022-2036, finalizzati a programmi straordinari di manutenzione straordinaria e adeguamento funzionale e resilienza ai cambiamenti climatici della viabilità stradale, anche con riferimento a varianti di percorso;
- risorse per le strade comunali¹⁹: 200 milioni nel 2022 e 100 milioni nel 2023, finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano;
- l'incremento delle risorse per la messa in sicurezza di ponti e viadotti²⁰: 1.400 milioni nel periodo 2024-2029.
- l'incremento delle risorse per la messa in sicurezza delle scuole di province e città metropolitane²¹: 2.805 milioni nel periodo 2024-2036.

Il rafforzamento dei contributi volti a rilanciare gli investimenti sul territorio ha mitigato l'impatto negativo derivante dalla pandemia e dalle misure di lockdown introdotte. Nel 2020, gli investimenti delle amministrazioni locali sono cresciuti dell'1,3 per cento su base annua, e sono rimasti sostanzialmente stabili sia in termini reali (a prezzi 2015), sia in rapporto al PIL. Il contributo alla crescita reale degli investimenti della PA si mantiene quindi positivo, a differenza di quanto osservato nel triennio 2016-2018. Ciò è avvenuto, nonostante gli enti territoriali abbiano dedicato le energie prioritariamente a gestire l'emergenza sanitaria sul territorio, con un rallentamento delle altre attività.

Nei prossimi anni, è ipotizzabile un ritorno a tassi di crescita degli investimenti del comparto più sostenuti grazie, in particolare, all'attuazione dei programmi di spesa previsti dal PNRR.

Nel 2020, anno interessato dalla pandemia e dalla conseguente recessione economica, il deficit e il debito delle amministrazioni locali in rapporto al PIL non hanno subito particolari disallineamenti, per effetto del sopracitato concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, previsto nelle fasi avverse del ciclo economico dalla legge n. 243/2019.

Nel 2021, il settore istituzionale delle amministrazioni locali continua a presentare, nel suo complesso, una situazione di sostanziale pareggio di bilancio e un rapporto debito/PIL contenuto. Il debito consolidato delle amministrazioni locali è aumentato in valore assoluto di 2,6 miliardi su base annua, a seguito della sostituzione di mutui erogati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con nuovi prestiti concessi da intermediari finanziari. Il debito in percentuale di PIL scende, tuttavia, al 4,9 per cento dal 5,1 per cento del 2020, per effetto della crescita economica.

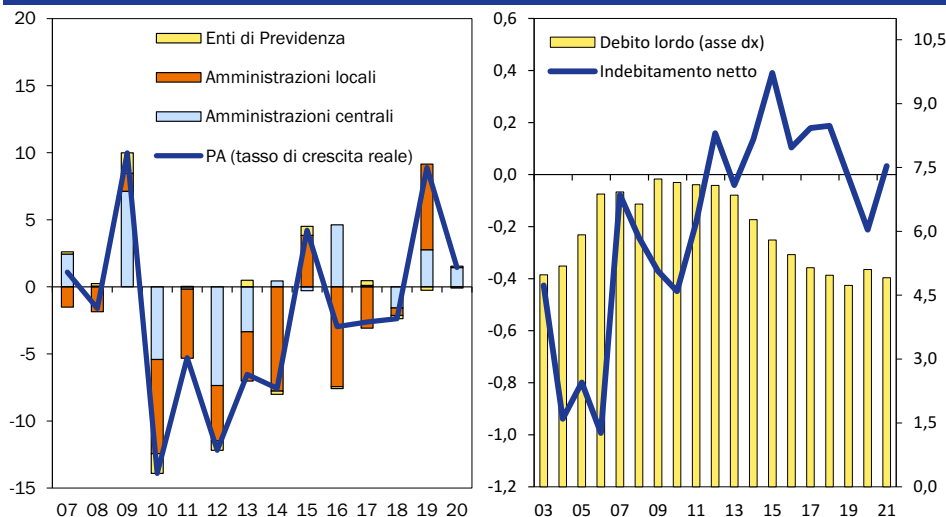
¹⁸ L. n. 234/2021, art. 1, c. 405-406.

¹⁹ L. n. 234/2021, art. 1, c. 407-414.

²⁰ L. n. 234/2021, art. 1, c. 531-532.

²¹ L. n. 234/2021, art. 1, c. 533.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

FIGURA VI.3: 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.3 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 cure²². All'interno del Piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la 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

²² 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.

Piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti.

Nell'ultimo Patto per la Salute, stipulato il 18 dicembre 2019, 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. Il livello del finanziamento del SSN, già stabilito dalla Legge di Bilancio 2019, è stato confermato rispettivamente in 114.474, 116.474 e 117.974 milioni per il triennio 2019-2021.

Per gli anni 2020 e 2021, il livello di finanziamento è stato successivamente incrementato in misura rilevante dai provvedimenti adottati nel 2020²³ per fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus Sars-Cov2. La Legge di Bilancio per il 2022²⁴ ha stabilito il nuovo livello del finanziamento del SSN per il periodo 2022-2024 rispettivamente in 124.061, 126.061 e 128.061 milioni. Inoltre, la stessa legge ha disposto un ulteriore incremento al fine di aumentare il numero di contratti di formazione specialistica dei medici, rispettivamente per 194, 319 e 347 milioni nel triennio²⁵.

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 farmaci innovativi. La Legge di Bilancio per il 2022 ha incrementato il Fondo²⁶ di 100 milioni per il 2022, 200 milioni per il 2023 e 300 milioni a decorrere dal 2024²⁷.

Riguardo i vincoli sulla spesa farmaceutica, la Legge di Bilancio 2022²⁸ incrementa il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, fissato al livello del 7,85 per cento del livello del finanziamento del SSN nel 2021, all'8 per cento nel 2022, 8,15 per cento nel 2023 e 8,30 per cento a decorrere dal 2024. Viceversa, il tetto della spesa farmaceutica convenzionata²⁹ resta fissato nella misura del 7 per cento. Le disposizioni prevedono inoltre che, fermo restando il valore complessivo dei tetti, 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 e delle Finanze, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA)³⁰.

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.

²³ 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.

²⁴ L. n. 234/2021, art. 1, c. 258.

²⁵ L. n. 234/2021, art. 1, c. 260.

²⁶ Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di medicinali innovativi.

²⁷ L. n. 234/2021, art. 1, c. 259.

²⁸ L. n. 234/2021, art. 1, c. 281.

²⁹ 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.

³⁰ L. n. 234/2021, art. 1, c. 282.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

A partire dal 2019 sono state introdotte modalità semplificate per la determinazione del *payback* della spesa farmaceutica per acquisti diretti, che tra l'altro prevedono che l'AIFA si avvalga anche dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa. Il procedimento amministrativo concernente l'attribuzione alla singola azienda farmaceutica della quota di *payback* a proprio carico, sul quale le stesse aziende farmaceutiche hanno attivato un rilevante contenzioso a partire dal 2013, nel tempo è stato progressivamente migliorato, con particolare riferimento alla trasparenza e alla correttezza dei dati di base, tanto che le sentenze di merito relative al *payback* dell'anno 2019 sono risultate finora sempre favorevoli alla parte pubblica. Relativamente al periodo pregresso 2013-2018, il contenzioso è stato definitivamente chiuso anche sulla base di specifiche disposizioni normative intervenute negli anni.

APPENDICE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA A1 - EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA**
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2022	2023	2024	2025
Riduzione pressione fiscale	-8.121	-8.265	-7.929	-8.045
Modifiche al sistema di tassazione delle persone fisiche	-6.413	-7.269	-6.975	-6.975
Esonero di una quota dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti	-1.474	-36	0	0
Esclusione IRAP per le persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni	-1.076	-1.210	-1.224	-1.228
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	-650	127	-62	-20
Eliminazione <i>aggjo</i> riscossione su nuove operazioni	-482	-535	-655	-714
Riduzione IVA prodotti per l'igiene intima femminile dal 22% al 10%	-90	-90	-90	-90
Proroga esenzione IRPEF redditi dominicali	0	-238	97	0
Ripresa dell'attività di riscossione delle cartelle notificate nel periodo dal 1° settembre 2021 al 31 dicembre 2021 sospesa dal D.L. n. 146/2021	160	0	0	0
Fondo delega riforma fiscale e per le maggiori entrate per la fedeltà fiscale, assegno unico	2.000	1.000	1.000	1.000
Altre misure per la riduzione della pressione fiscale	-96	-16	-21	-18
Misure per le imprese	-4.938	-1.719	-773	-672
<i>Incentivi e agevolazioni:</i>	-4.763	-1.544	-572	-390
Fondo di garanzia per le PMI	-3.000	0	0	0
Misure in materia di politiche agricole e alimentari	-487	-343	-198	-179
Sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni	-200	0	0	0
Fondo per il sostegno alla transizione industriale	-150	-150	-150	-150
Incentivi per le aggregazioni tra imprese	-137	-413	66	118
Fondo unico nazionale per il turismo	-115	-140	-90	-35
Potenziamento industria cinematografica e cultura	-110	-110	-110	-110
Fondo crisi di impresa	-20	-20	-20	-20
Altre misure per le imprese	-544	-368	-71	-14
<i>Export:</i>	-175	-175	-201	-282
Potenziamento misure per l'internazionalizzazione delle imprese e per la promozione del "Made in Italy"	-175	-175	-201	-282
Misure per il contenimento dei prezzi del settore elettrico e del gas naturale	-3.800	0	0	0
Contenimento aumento dei prezzi nel settore elettrico	-1.800	0	0	0
Contenimento aumento dei prezzi nel settore del gas naturale	-1.088	0	0	0
Rafforzamento del bonus sociale elettrico e gas	-912	0	0	0
Lavoro e previdenza	-3.209	-3.863	-3.215	-2.344
<i>Ammortizzatori sociali:</i>	-2.578	-2.319	-1.650	-1.328
Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali	-2.992	-1.837	-1.444	-1.125
Fondo per la tutela delle posizioni lavorative nel processo di uscita dalla fase emergenziale epidemiologica	-490	0	0	0
Cassa integrazione e altre integrazioni salariali	-305	-191	0	0
Fondo sociale per occupazione e formazione	-202	-163	-163	-162
Fondo per il finanziamento di interventi di riforma in materia di ammortizzatori sociali	1.498	0	0	0
Altri ammortizzatori sociali	-87	-128	-43	-40
<i>Previdenza</i>	-631	-1.544	-1.566	-1.017
Trattamento di pensione anticipata - "Quota 102"	-176	-679	-543	-288
Fondo per l'uscita anticipata dei lavoratori delle imprese in crisi	-150	-200	-200	0
APE sociale	-144	-271	-241	-177
Opzione donna	-111	-317	-480	-449
Fondo per la realizzazione di interventi perequativi per il personale delle Forze armate, polizia e del Corpo nazionale VVF	-20	-40	-60	-60
Altre misure per la previdenza	-30	-36	-42	-44

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

APPENDICE

TAVOLA A1 (SEGUE) - EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2022	2023	2024	2025
Misure per gli investimenti	-3.028	-5.379	-9.634	-13.676
<i>Investimenti pubblici:</i>	-2.615	-3.344	-3.652	-5.084
Fondo per lo sviluppo e la coesione	-750	-900	-900	-1.200
Misure per la manutenzione straordinaria e la messa in sicurezza di strade, ponti, viadotti e scuole e per progetti di rigenerazione urbana degli Enti territoriali	-540	-450	-413	-325
Contratto di programma RFI	-450	-800	-805	-945
Rifinanziamento del credito d'imposta per interventi di ricostruzione privata nei territori colpiti dal sisma del 2016	-150	-200	-300	-550
Celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025	-149	-249	-302	-352
Risorse per l'attuazione di programmi e di nuovi progetti nel settore della difesa	-75	-100	-105	-450
Fondo per la tutela del patrimonio culturale	-40	-40	-40	-50
Sostenibilità della mobilità nelle grandi aree urbane	-30	-40	-50	-80
Alta velocità e alta capacità della linea ferroviaria Adriatica	-20	-40	-50	-80
Edilizia scolastica	0	0	-3	-10
Contributo per interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25	0	0	-5	-45
Fondo per la strategia di mobilità sostenibile	0	-10	-15	-20
Contratto di programma ANAS	0	-50	-50	-100
Altre misure per gli investimenti pubblici	-411	-465	-615	-877
<i>Investimenti privati:</i>	-412	-2.036	-5.982	-8.592
Rifinanziamento "Nuova Sabatini"	-240	-240	-120	-120
Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI)	-150	-150	-100	-100
Contratti di sviluppo	-35	-70	-105	-105
Transizione 4.0	0	-637	-1.744	-2.776
Agevolazioni fiscali ristrutturazioni edilizie, ecobonus, superbonus, bonus facciate, sisma bonus	39	-908	-3.882	-5.460
Altre misure per gli investimenti privati	-27	-31	-31	-31
Politiche sociali, famiglia, giovani e pari opportunità	-2.658	-2.338	-2.251	-2.276
<i>Politiche sociali e pari opportunità:</i>	-1.737	-1.850	-1.817	-1.852
Reddito di cittadinanza	-1.065	-1.065	-1.064	-1.064
Misure per la non autosufficienza e per l'inclusione dei disabili, compreso il trasporto scolastico	-305	-460	-490	-554
Misure per il contrasto della violenza sulle donne e per la parità di genere	-98	-145	-65	-65
Contributi per l'acquisto di apparecchi di ricezione televisiva	-68	0	0	0
Altre misure per le politiche sociali e le pari opportunità	-200	-180	-198	-170
<i>Giovani:</i>	-554	-359	-303	-302
Misure in favore dei giovani per l'acquisto della casa di abitazione	-260	0	0	0
Carta elettronica a favore dei 18enni per lo sviluppo della cultura e della conoscenza del patrimonio culturale	-230	-230	-230	-230
Altre misure per i giovani	-64	-129	-73	-72
<i>Famiglia:</i>	-367	-129	-131	-122
Incremento del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	-6.000	-6.000	-6.000	-6.000
Fondo di garanzia per la prima casa	-242	0	0	0
Proroga ed estensione a 10 giorni del congedo per il padre lavoratore dipendente	-114	-117	-119	-122
Fondo delega riforma fiscale e per le maggiori entrate per la fedeltà fiscale, assegno unico	6.000	6.000	6.000	6.000
Altre misure per la famiglia	-11	-12	-12	0
Misure per Regioni ed Enti locali	-1.774	-2.016	-2.017	-2.079
Riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale	-706	-706	-706	-706
Risanamento finanziario dei comuni con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socio - economiche	-350	-150	0	0
Contributo in favore dei comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a 700 euro	-150	-290	-290	-240
Trasporto pubblico locale	-115	-219	-306	-350
Rinegoziazione piani di ammortamento anticipazioni di liquidità a regioni ed enti locali per pagamento debiti certi, liquidi ed esigibili	-86	-208	-178	-173
Indennità di funzione dei sindaci	-80	-120	-176	-176
Misure per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane	-80	-100	-130	-150
Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane	-80	-100	-100	-150
Altre misure per Regioni ed Enti locali	-127	-123	-131	-134

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. I **PROGRAMMA DI STABILITÀ****TAVOLA A1 (SEGUE) - EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2022	2023	2024	2025
Sanità	-1.773	-3.353	-4.398	-4.398
Fondo sanitario nazionale	-1.357	-2.817	-3.740	-3.650
Aumento di 12.000 unità del numero dei contratti di formazione specialistica dei medici	-175	-287	-312	-383
Concorso statale al finanziamento dei farmaci innovativi	-100	-200	-300	-300
Edilizia sanitaria	0	0	-5	-25
Altre misure per la sanità	-142	-49	-41	-41
Scuola, università e ricerca	-770	-890	-961	-1.040
<i>Università e ricerca</i>	<i>-397</i>	<i>-741</i>	<i>-881</i>	<i>-960</i>
Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO)	-187	-340	-426	-451
Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE)	-58	-58	-58	-68
Fondo italiano per le scienze applicate	-50	-150	-200	-250
Fondo italiano per la scienza	0	-50	-100	-100
Altre misure per l'università e la ricerca	-103	-143	-98	-90
<i>Scuola</i>	<i>-373</i>	<i>-149</i>	<i>-79</i>	<i>-80</i>
Proroga incarichi temporanei di personale scolastico con contratto a tempo determinato anno scolastico 2021/2022	-206	0	0	0
Asili nido e scuole dell'infanzia - livelli essenziali	-20	-25	-30	-50
Altre misure per la scuola	-147	-124	-49	-30
Misure per il pubblico impiego	-671	-744	-799	-814
Valorizzazione della professionalità dei docenti e dei dirigenti scolastici	-200	-208	-195	-195
Risorse per nuovi ordinamenti professionali delle amministrazioni pubbliche	-185	-185	-185	-185
Incremento risorse trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche	-139	-139	-139	-139
Fondo per le assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni	-52	-103	-116	-108
Risorse per la formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione	-50	-50	-50	-50
Altre misure per il pubblico impiego	-45	-58	-113	-136
Altro	-1.520	-2.458	-1.575	-1.085
Fondi speciali di bilancio per il finanziamento di provvedimenti legislativi	-166	-139	-201	-223
Misure per rafforzare l'azione dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo	-100	-200	-250	-300
Fondo Italiano per il clima	-40	-40	-40	-40
Fondo per l'attuazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico	0	-50	-100	-150
Missioni internazionali	0	-900	-200	0
Altre misure	-1.214	-1.129	-784	-372
Ulteriori fonti di finanziamento manovra	9.039	1.442	7.988	5.857
Fondo restituzione imposta sostitutiva per rivalutazione marchi	-500	0	0	0
Riprogrammazione stanziamenti di bilancio	0	-3.000	3.000	0
Soppressione Fondo per la revisione del sistema pensionistico - "Quota 100"	9	1	1.820	2.791
Proroga del termine di sospensione del sistema di tesoreria unica mista	13	41	62	80
Soppressione Agenzia nazionale ricerca	184	184	184	184
Conclusione del programma <i>cashback</i>	1.502	0	0	0
Riduzione stanziamenti di bilancio anticipati nel 2021	2.880	600	200	300
Modifiche alla disciplina della rivalutazione dei beni e del riallineamento dei valori fiscali	4.264	2.594	2.380	2.380
Altro	687	1.022	344	123
INDEBITAMENTO NETTO	-23.223	-29.584	-25.564	-30.573

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

Sezione II

Analisi e tendenze della finanza pubblica

PREMESSA

Nel 2021 l'economia italiana ha messo a segno un buon recupero, con una crescita del PIL pari al 6,6 per cento in termini reali e una discesa del deficit e del debito della Pubblica amministrazione (PA) in rapporto al PIL più accentuata del previsto, rispettivamente al 7,2 per cento e al 150,8 per cento del PIL (dal 9,6 per cento di deficit e 155,3 per cento di debito del 2020).

La crescita del PIL registrata in corso d'anno dall'Italia (quarto trimestre 2021 su quarto trimestre 2020) è risultata la più elevata tra quella delle grandi economie europee, grazie anche alle politiche adottate dal Governo per sostenere famiglie e imprese e al successo della campagna di vaccinazione anti-Covid.

Negli ultimi mesi dell'anno, il quadro economico si è deteriorato, non solo per l'impennata dei contagi da Covid-19 causata dalla diffusione della variante Omicron, ma anche per l'eccezionale aumento del prezzo del gas naturale, che ha trainato al rialzo le tariffe elettriche e i corsi dei diritti di emissione (ETS). La conseguente crescita del tasso di inflazione, comune a tutte le economie avanzate, seppure con diversa intensità, ha portato le principali banche centrali a rivedere l'orientamento della politica monetaria in direzione restrittiva o, nel caso della Banca Centrale Europea, a segnalare l'approssimarsi di tale inversione di tendenza. Conseguentemente, i tassi di interesse sono saliti e il differenziale del rendimento sui titoli di Stato italiani nei confronti di quello sul Bund tedesco si è allargato. Le prospettive di crescita, sebbene riviste lievemente al ribasso, prima dello scoppio della guerra restavano comunque ampiamente favorevoli.

A febbraio, facendo seguito a una escalation militare, la Russia ha avviato la sua invasione dell'Ucraina, alla quale l'Unione Europea (UE), il G7 e numerosi altri Paesi hanno risposto con una serie di sanzioni economiche. Agli eventi bellici è conseguita un'ulteriore impennata dei prezzi dell'energia, degli alimentari, dei metalli e di altre materie prime e si è accentuata la flessione della fiducia di imprese e famiglie. In Italia, a marzo l'inflazione al consumo è salita al 6,7 per cento e anche l'inflazione di fondo (al netto dei prodotti energetici e alimentari freschi), seppure assai più moderata, ha raggiunto il 2 per cento.

A fronte di questi sviluppi, le prospettive di crescita dell'economia appaiono oggi più deboli e assai più incerte che a inizio anno. Nell'aggiornamento della previsione ufficiale del presente documento, il peggioramento del quadro economico è determinato dall'andamento delle variabili esogene - dai prezzi dell'energia ai tassi d'interesse, dal tasso di cambio ponderato dell'euro alla minor crescita prevista dei mercati di esportazione dell'Italia. Tali variabili sono oggi tutte meno favorevoli di quanto fossero in settembre, in occasione della pubblicazione della precedente previsione ufficiale nella Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF).

Anche in conseguenza di un livello di partenza del PIL trimestrale più elevato a fine 2021 rispetto a quanto precedentemente stimato, nonché dell'impatto

economico del conflitto e delle sanzioni imposte nei confronti della Russia, la previsione tendenziale di crescita del PIL per quest'anno scende dal 4,7 per cento dello scenario programmatico della NADEF al 2,9 per cento; quella per il 2023 dal 2,8 per cento al 2,3 per cento, mentre per il 2024 si ha solo una lieve riduzione, dall'1,9 per cento all'1,8 per cento. La previsione per il 2025 viene posta all'1,5 per cento, seguendo l'approccio secondo cui il tasso di crescita su un orizzonte a tre anni converge verso il tasso di crescita 'potenziale' dell'economia italiana, attualmente stimato pari all'1,4 per cento. Tale stima presuppone l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Alla luce delle tante incognite dell'attuale situazione, la previsione tendenziale è caratterizzata da notevoli rischi al ribasso. Tra questi spicca la possibile interruzione degli afflussi di gas naturale dalla Russia, che nel 2021 hanno rappresentato il 40 per cento delle nostre importazioni. Sebbene questo rischio sia già parzialmente incorporato negli attuali prezzi del gas e del petrolio, è plausibile ipotizzare che un completo blocco del gas russo causerebbe ulteriori aumenti dei prezzi, che influirebbero negativamente sul PIL e spingerebbero ulteriormente al rialzo l'inflazione. In tale scenario, la crescita media annua del 2022 potrebbe scendere sotto il 2,3 per cento ereditato dal 2021.

Il Governo già dallo scorso anno ha risposto al repentino aumento dei prezzi dei prodotti energetici con misure di contenimento dei costi per gli utenti di gas ed energia elettrica. Gli interventi - attuati in misura rilevante dal terzo trimestre del 2021 - sono stati pari, in termini di indebitamento della PA, a 5,3 miliardi nel 2021 e a 14,7 miliardi per il primo semestre di quest'anno, quando si sono aggiunte misure in favore anche delle grandi imprese, incluse le 'energivore', per il contenimento del costo dei carburanti e a beneficio del settore dell'autotrasporto. Si può, inoltre, stimare che per effetto di tali misure l'aumento della bolletta energetica pagata da imprese e famiglie nel primo semestre si riduca di almeno un quarto rispetto a uno scenario senza gli interventi del Governo.

A queste misure si aggiungono ulteriori interventi adottati nei primi mesi dell'anno in favore di specifiche categorie (contributi a fondo perduto e sostegno della liquidità delle imprese), quelli per coprire parte dei costi di Regioni ed enti locali e quelli per il settore della sanità (nel complesso, per ulteriori 4,1 miliardi nel 2022).

Il Governo sta anche operando per una risposta più ampia e strutturale alla crisi energetica, sia con azioni a livello nazionale che con l'attiva partecipazione alla formulazione delle politiche europee. Sul fronte nazionale, di concerto con le imprese del settore, è in corso uno sforzo di ampliamento e diversificazione degli approvvigionamenti di gas tramite un maggior ricorso alle forniture attraverso i gasdotti meridionali, nonché di aumento delle importazioni di GPL e della capacità di rigassificazione. Sarà inoltre promosso un incremento della produzione nazionale di gas naturale e di biometano.

All'impegno del Governo e delle società del settore per diversificare le fonti di approvvigionamento di gas si accompagnano sforzi crescenti per ridurre rapidamente la dipendenza dalle fonti fossili di energia attraverso l'impulso all'installazione di capacità produttiva di elettricità da fonti rinnovabili. Questa linea è coerente con la recente comunicazione *REPowerEU* della Commissione europea,

PREMESSA

la quale pone l'enfasi sullo sviluppo della produzione di biocombustibili e su una politica concertata a livello europeo per l'acquisizione di gas e l'imposizione di livelli minimi di stoccaggio, oltre ad invitare gli Stati membri a contenere i consumi di energia tramite il potenziamento dell'efficienza energetica degli edifici e misure di risparmio, per esempio sulla temperatura degli ambienti interni.

La Commissione propone anche, in linea con la posizione espressa dall'Italia, di rivisitare in chiave migliorativa i meccanismi di funzionamento del mercato del gas e di quello elettrico, senza pregiudicare i principi di trasparenza e concorrenzialità su cui essi poggiano.

L'obiettivo principale nella risposta all'attuale crisi energetica è di accelerare la transizione ecologica assicurando al contempo le forniture di gas, che costituiscono il ponte verso un'economia decarbonizzata e sostenibile, e migliorando i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei mercati dell'energia.

Più in generale, è necessario che la difficile fase che stiamo attraversando non distolga l'attenzione, ma anzi rafforzi l'impegno di tutte le amministrazioni e di tutti i livelli di governo ad attuare efficacemente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di cui la transizione ecologica è il capitolo più corposo in termini di investimenti programmati. Il completamento a fine 2021 della prima tappa del PNRR, con l'erogazione dei relativi fondi da parte della Commissione, rappresenta un primo importante risultato.

L'ultimo anno è stato anche caratterizzato da strozzature nei trasporti internazionali e nella logistica, nonché dalla carenza di prodotti d'importanza cruciale nelle moderne filiere industriali quali i semiconduttori. Ne ha particolarmente risentito l'industria dell'auto, che soffre non solo di un'insufficiente disponibilità di componenti elettroniche e dell'incertezza percepita dai consumatori circa la tempistica di dismissione delle auto tradizionali, ma anche delle difficoltà di riconversione della filiera dell'auto convenzionale.

Per quanto riguarda la politica industriale, sono stati destinati nuovi fondi al sostegno dell'industria dell'auto (sia dal lato delle vendite di veicoli non inquinanti che da quello del supporto all'innovazione e alla riconversione della filiera produttiva) e di sostegno agli investimenti dell'industria dei semiconduttori.

Ulteriori provvedimenti saranno emanati in aprile. Ma prima di descrivere quali saranno i prossimi passi, è opportuno considerare quali siano le basi di partenza in termini di finanza pubblica.

Come detto, il 2021 ha registrato un deficit della PA nettamente inferiore alle attese. I dati relativi al fabbisogno di cassa del settore statale indicano che nel primo trimestre dell'anno in corso l'andamento della finanza pubblica è rimasto favorevole. Le nuove proiezioni mostrano disavanzi della PA inferiori a quanto previsto per il 2022-2024 nello scenario programmatico della NADEF, soprattutto per quanto riguarda il 2022. Ciò riflette una dinamica delle entrate tributarie e contributive sostenuta e superiore alle previsioni e una dinamica della spesa sotto controllo. I recenti provvedimenti di calmierazione del costo dell'energia sono stati compensati in modo tale da non influire sull'indebitamento netto.

A fronte di una previsione di deficit tendenziale della PA del 5,1 per cento del PIL quest'anno e in discesa fino al 2,7 per cento del PIL nel 2025, il Governo ha

deciso di confermare gli obiettivi di deficit nominale della NADEF, con un sentiero che partendo dal 5,6 per cento del PIL quest'anno scende fino al 2,8 per cento nel 2025, creando uno spazio per nuove misure espansive pari a 0,5 punti percentuali di PIL quest'anno, 0,2 nel 2023 e 0,1 nel 2024 e 2025.

Utilizzando tali margini finanziari, il Governo predisporrà un nuovo decreto-legge per ripristinare alcuni fondi che erano stati utilizzati a copertura del recente decreto-legge n.17, integrare le risorse destinate a compensare l'aumento del costo delle opere pubbliche a fronte della dinamica del prezzo dell'energia e delle materie prime, intervenire ancora per contenere il costo dei carburanti e dell'energia. Si appronteranno inoltre strumenti per sostenere le imprese più danneggiate dalle sanzioni nei confronti della Russia e a tale scopo si rifinanzierà anche il fondo di garanzia per le PMI. Infine, ulteriori risorse saranno messe a disposizione per fornire assistenza ai profughi ucraini.

Tenuto conto di queste misure, lo scenario programmatico si caratterizza per una crescita del PIL lievemente più elevata del tendenziale, soprattutto nel 2022 e nel 2023, quando il PIL è previsto crescere, rispettivamente, del 3,1 per cento e del 2,4 per cento, con riflessi positivi sulla crescita dell'occupazione.

Come detto, lo scenario programmatico per l'indebitamento netto è invariato rispetto alla NADEF per quanto riguarda gli anni 2022-2024 e fissa un deficit inferiore al 3 per cento per il 2025. Il sentiero del saldo strutturale è solo lievemente superiore a quello della NADEF a causa di una diversa quantificazione delle misure di carattere temporaneo (*one-off*) e prevede comunque miglioramenti di tale saldo in ciascuno dei prossimi tre anni, oltre che, più limitatamente, quest'anno. Il rapporto debito/PIL scenderà dal 150,8 per cento del 2021 fino al 141,4 per cento nel 2025.

La decisione di confermare gli obiettivi programmatici di disavanzo fissati in un quadro congiunturale più favorevole testimonia l'attenzione dell'esecutivo verso la sostenibilità della finanza pubblica. Anche in questo momento difficile, in cui la finanza pubblica è chiamata a rispondere a molteplici esigenze di natura sia congiunturale sia strutturale, si conferma la sostenibilità dei conti pubblici. Le proiezioni di più lungo termine mostrano, infatti, che il progressivo miglioramento del saldo di bilancio negli anni successivi al 2025 e la piena attuazione del programma di riforma delineato nel PNRR consentiranno di portare il rapporto debito/PIL al di sotto del livello precedente alla crisi pandemica (134,1 per cento) entro la fine del decennio.

Al contempo, per il Governo resta imprescindibile continuare ad operare per promuovere una crescita economica più elevata e sostenibile. Già lo scorso anno, con ripetuti interventi il Governo ha posto le basi per un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia. Per gli investimenti pubblici sono stati stanziati fondi per oltre 320 miliardi, affiancando alle risorse previste con il PNRR quelle del Fondo complementare e quelle reperite con la Legge di bilancio per 2022. Sono stati estesi nel tempo, per dare maggiore certezza della programmazione temporale, gli incentivi agli investimenti privati e, in particolare, gli incentivi alla ricerca. Sono stati inoltre creati nuovi strumenti di sostegno alla ricerca di base e applicata.

PREMESSA

La riforma dell'Irpef e il taglio dell'Irap determinano una riduzione degli oneri fiscali su famiglie e imprese che potrà avere effetti positivi sull'occupazione e sul mercato del lavoro. Inoltre, l'attuazione della riforma dell'Assegno Unico e Universale per i figli, il potenziamento della rete di asili nido, le misure di vantaggio per i giovani che acquistano casa sono esempi della più ampia azione che il Governo sta conducendo a favore delle famiglie e della natalità, anche alla luce delle tendenze demografiche.

L'attuale contingenza non deve farci distogliere l'attenzione dalle politiche strutturali già avviate nei settori strategici della transizione ecologica e digitale, della competitività del sistema economico, della sanità e del welfare, con particolare riguardo all'assetto del sistema pensionistico per il quale, nel pieno rispetto dell'equilibrio dei conti pubblici, della sostenibilità del debito e dell'impianto contributivo del sistema, occorrerà trovare soluzioni che consentano forme di flessibilità in uscita ed un rafforzamento della previdenza complementare. Occorrerà, altresì, approfondire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni.

In conclusione, gli obiettivi programmatici del Documento si fondano su uno scenario in cui l'economia rallenta fortemente ma registra comunque una crescita annua significativa. I margini di bilancio derivanti dalla conferma degli obiettivi fissati nella NADEF saranno utilizzati per sostenere ulteriormente il sistema produttivo, le famiglie e per realizzare gli investimenti programmati.

L'incertezza è tuttavia molto ampia, in relazione a fattori politici ed economici internazionali. Se lo scenario globale dovesse ulteriormente deteriorarsi, vi è il rischio che la crescita annua risulti inferiore a quella derivante dal trascinarsi del risultato del 2021.

Il Governo non esiterà a intervenire con la massima decisione e rapidità a sostegno delle famiglie e delle imprese italiane.

Il Governo è impegnato ad accelerare fortemente la diversificazione delle fonti energetiche e il conseguimento di una maggiore autonomia energetica nazionale.

I tanti problemi contingenti che ci troviamo a fronteggiare non devono distogliere la nostra attenzione dagli obiettivi di medio e lungo termine. Va data piena attuazione al PNRR e a tutte le iniziative necessarie per innalzare e rendere più sostenibile la crescita della nostra economia: dobbiamo accrescere gli investimenti in capitale umano e fisico, l'occupazione e il tasso di aumento della produttività.

Daniele Franco
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO.....	1
II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5
II.1 I risultati del 2021	5
II.2 Previsioni tendenziali.....	12
II.3 Politiche invariate.....	25
III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA.....	29
III.1 Pubblico impiego.....	29
Risultati	29
Previsioni	30
III.2 Prestazioni sociali in denaro	31
Risultati	31
Previsioni	35
III.3 Sanità.....	42
Risultati	42
Previsioni	45
IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO	49
IV.1 I risultati del 2021	49
Settore pubblico.....	49
Amministrazioni centrali	56
Amministrazioni locali.....	61
Enti di previdenza e assistenza sociale	68
IV.2 Previsioni tendenziali 2022-2025	72
Settore pubblico.....	75
Amministrazioni centrali	76
Amministrazioni locali.....	77
Enti di previdenza	78
V. BILANCIO DELLO STATO	79
V.1 Risultati di sintesi.....	79
V.2 Analisi degli incassi.....	79
V.3 Entrate tributarie.....	80
V.4 Entrate non tributarie	82
V.5 Analisi dei pagamenti.....	86
V.6 Raffronti tra risultati e previsioni 2021	94
VI. DEBITO	129
VI.1 La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale	129

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI	131
VII.1	131
VII.2 Programmazione nazionale	132
Fondo per lo sviluppo e la coesione	132
VII.3 Programmazione comunitaria.....	137
Programmi Fondi strutturali	137
Programmi FEASR e FEAMP	138
VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2021 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE	141
APPENDICE A: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 2019-2021	143

INDICE DEI BOX

Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea e di altri previsori.....	23
Previsioni 2023-2025 a politiche invariate.....	27
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano	38

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

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).....	3
Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni di euro)	5
Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. (in milioni di euro).....	6
Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche	8
Tabella II.1-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali	9
Tabella II.1-5 Conto economico delle Amministrazioni locali	10
Tabella II.1-6 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale	11
Tabella II.2-1 Ipotesi tecniche di utilizzo delle risorse di NGEU sottostanti la previsione (importi in miliardi di euro).....	12
Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in milioni di euro)	15
Tabella II.2-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL).....	16
Tabella II.2-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in milioni di euro)	17
Tabella II.2-5 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in % del PIL).....	18
Tabella II.2-6 Conto economico delle amministrazioni locali (in milioni di euro).....	19
Tabella II.2-7 Conto economico delle Amministrazioni locali (in % del PIL).....	20
Tabella II.2-8 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in milioni di euro).....	21
Tabella II.2-9 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in % del PIL).....	22
Tabella II.2-10 Confronto tra le previsioni di finanza pubblica (in % di PIL).....	23
Tabella II.2-11 Elenco delle misure considerate " One-off "	25
Tabella II.3-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate (in milioni di euro).....	27
Tabella II.3-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate – tassi di variazione.....	27
Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2018 – 2021.....	34
Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2021 - 2025.....	37
Tabella III.3-1 Previsione della spesa sanitaria 2022 – 2025.....	48
Tabella IV.1-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Risultati.....	53
Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - (in % del PIL).....	54
Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze rispetto alle previsioni	55
Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Risultati	59

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Tabella IV.1-5 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - (in % del PIL)	60
Tabella IV.1-6 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Risultati	66
Tabella IV.1-7 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - (in % del PIL)	67
Tabella IV.1-8 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - Risultati.....	70
Tabella IV.1-9 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - (in % del PIL)	71
Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Previsioni.....	75
Tabella IV.2-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Previsioni.....	76
Tabella IV.2-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Previsioni.....	77
Tabella IV.2-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza e assistenza sociale - Previsioni.....	78
Tabella V.1-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2019-2021 (in milioni di euro).....	79
Tabella V.4-1 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2019-2021 (in milioni di euro)	83
Tabella V.4-2 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2019 – 2021 (in milioni di euro).....	84
Tabella V.4-3 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni di euro).....	85
Tabella V.4-4 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi rettificati delle principali imposte indirette (in milioni di euro).....	85
Tabella V.4-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA (in milioni di euro).....	86
Tabella V.5-1 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2019 – 2021 (in milioni di euro).....	87
Tabella V.6-1 Bilancio dello Stato: Raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2021 (in milioni di euro)	97
Tabella V.6-2 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi della manovra di finanza pubblica per l'anno 2022	98
Tabella V.6-3 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra di finanza pubblica per l'anno 2022	100
Tabella V.6-4 Bilancio dello Stato: Effetti sulla spesa della Manovra di finanza pubblica per l'anno 2022 per categorie economiche.....	102
Tabella V.6-4 Bis - Bilancio dello Stato: manovra di finanza pubblica per l'anno 2022 – legge di bilancio (sezione I e sezione II) + dl 146/2021.....	102
Tabella V.6-5 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2022	105
Tabella V.6-6 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti - Anno 2022 (in milioni di euro).....	105
Tabella V.6-7 Bilancio dello Stato: quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2021 (risultati) e 2022 (stime) (in milioni di euro)	105

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

INDICE

Tabella V.6-8 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2021 e stimati per il 2022 (in milioni di euro).....	107
Tabella V.6-9 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2021 e stimati per il 2022 (in milioni di euro).....	108
Tabella V.6-10 Redditi da lavoro dipendente	111
Tabella V.6-11 Consumi intermedi.....	111
Tabella V.6-12 IRAP.....	112
Tabella V.6-13 Trasferimenti correnti	112
Tabella V.6-14 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni centrali.....	113
Tabella V.6-15 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali	114
Tabella V.6-16 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale	117
Tabella V.6-17 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP	119
Tabella V.6-18 Trasferimenti correnti a imprese.....	120
Tabella V.6-19 Trasferimenti correnti all'Estero.....	121
Tabella V.6-20 Risorse proprie UE	121
Tabella V.6-21 Interessi passivi e redditi da capitale	121
Tabella V.6-22 Poste correttive e compensative delle Entrate	122
Tabella V.6-23 Ammortamenti.....	122
Tabella V.6-24 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	122
Tabella V.6-25 Trasferimenti in conto capitale	122
Tabella V.6-26 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche centrali.....	123
Tabella V.6-27 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche locali	124
Tabella V.6-28 Contributi agli investimenti ad Imprese.....	126
Tabella V.6-29 Contributi agli investimenti ad Estero.....	127
Tabella V.6-30 Altri trasferimenti in conto capitale.....	127
Tabella V.6-31 Acquisizione di attività finanziarie.....	128
Tabella VII.1-1 Risorse destinate alla coesione territoriale e fondi nazionali addizionali (in milioni di euro).....	131
Tabella VII.2-1 Delibere Cipess: Piani sviluppo e coesione	135
Tabella VIII.1-1 Maggiori entrate permanenti – condizione ex art. 1, comma 4, legge 178/2020 – Dati in milioni di euro	142
Tabella A.1-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2019	144
Tabella A.1-2 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2020	146
Tabella A.1-3 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2021	148

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.2-1 Spesa pubblica per pensioni in % PIL.....	42
Figura V.5-1 Spese correnti e spese in conto capitale 2019-2021 - in valori assoluti ed in % sul totale delle spese finali.....	88
Figura V.5-2 Composizione in % delle spese correnti sul totale delle spese correnti 2020 e 2021	89
Figura V.5-3 Composizione in % delle spese in conto capitale sul totale delle spese in conto capitale 2020 e 2021	89
Figura VI.1-1 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2018-2021	130

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

Dopo la forte contrazione registrata nel 2020, nel 2021 l'economia mondiale è cresciuta a tassi sostenuti, superando ampiamente i livelli precrisi grazie alla crescente disponibilità di vaccini contro il Covid-19. Verso la fine dell'anno sono emersi dei primi segnali di rallentamento a seguito della diffusione di nuove varianti del virus e delle conseguenti limitazioni ai contatti sociali e lockdown selettivi in alcuni Paesi.

La rapidità della crescita della domanda, a fronte dell'incapacità dell'offerta di adeguarsi tempestivamente, ha fatto emergere pressioni inflazionistiche a livello globale, più accentuate a partire dalla seconda metà del 2021 ed ulteriormente rafforzatesi negli ultimi mesi dell'anno. Le tensioni geopolitiche prima e l'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia poi, hanno esacerbato la volatilità dei prezzi che si è estesa a tutte le materie prime. L'inizio del conflitto tra Russia e Ucraina, unitamente al perdurare della pandemia, orientano maggiormente al ribasso gli elementi di rischio dello scenario globale.

Il 2021 è stato un anno di forte recupero anche per l'economia italiana. Rispetto all'anno precedente, il prodotto interno lordo è aumentato del 6,6 per cento in termini reali, al di sopra della stima della NADEF 2021. Tuttavia, negli ultimi mesi dell'anno il ritmo di crescita è stato rallentato dalla quarta ondata dell'epidemia da Covid-19 e dall'impennata dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica. Il 2022 si è aperto con una battuta di arresto della produzione dell'industria e delle costruzioni, forti pressioni inflazionistiche, il rialzo dei tassi di interesse e l'ampliamento dello spread tra titoli di Stato italiani e Bund.

Su questo già complesso quadro economico, a fine febbraio si è inserito l'attacco militare della Russia all'Ucraina; le forti tensioni internazionali hanno influito sull'aumento dei prezzi del gas naturale e del petrolio, che hanno raggiunto un nuovo massimo l'8 marzo, a cui è poi seguita una correzione. La crisi militare in Ucraina ha anche causato un marcato aumento dei prezzi delle materie prime alimentari, che potrà avere ulteriori impatti sull'inflazione.

Sul fronte della pandemia da Covid-19, alla luce dell'andamento dei contagi e delle ospedalizzazioni, Il Governo ha posto fine il 31 marzo allo stato di emergenza e ha adottato una *roadmap* per la rimozione delle restrizioni anti-Covid in vigore¹. Ciononostante, la pandemia è ancora in corso e rimane un ostacolo all'attività economica a livello globale.

In merito alle prospettive per i prossimi mesi, i più recenti indicatori di fiducia di famiglie ed imprese² segnano un peggioramento, più marcato per le famiglie e meno accentuato per le imprese. In controtendenza il settore delle costruzioni, il cui indice di fiducia ha toccato a marzo un nuovo massimo, sebbene un'elevata quota di imprese riporti pressioni al rialzo sui prezzi.

I modelli di *nowcasting*, in base agli ultimi dati disponibili, indicano che all'incremento congiunturale dello 0,6 per cento registrato nel quarto trimestre

¹ Le disposizioni sono contenute nel decreto-legge n. 24/2022 del 17 marzo 2022.

² Relativi al mese di marzo.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

del 2021 sia seguita una contrazione del PIL dello 0,5 per cento nel primo trimestre di quest'anno, attribuibile principalmente ad una contrazione del valore aggiunto dell'industria. Per il secondo trimestre si prevede una moderata ripresa della crescita trimestrale del PIL, trainata principalmente dai servizi. Tale ultima valutazione presenta, tuttavia, dei rischi al ribasso.

Nello scenario tendenziale si stima che l'economia registrerà nel 2022 un aumento del PIL reale del 2,9 per cento. Nel 2023, a seguito anche delle ripercussioni delle tensioni economiche in corso, la crescita del PIL reale rallenterà, attestandosi al 2,3 per cento. Nel biennio 2024-25 il PIL aumenterà, rispettivamente dell'1,8 e del 1,5 per cento. La previsione di crescita per il 2025 riflette anche il consueto approccio di far convergere la previsione a tre anni verso il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana³.

TABELLA I.1-1 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,5	3,0	2,1	1,8	1,8
Deflatore consumi	1,7	5,8	2,0	1,7	1,8
PIL nominale	7,2	6,0	4,4	3,6	3,3
Occupazione (ULA) (2)	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
Occupazione (FL) (3)	0,8	1,8	1,7	1,2	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,7	8,3	8,1	8,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,3	2,3	2,7	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).

In linea con quanto già fatto nei mesi passati, il Governo è pronto ad adottare ulteriori misure per attutire l'impatto dell'aumento dei prezzi energetici su imprese e famiglie, nonché per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane ed accentuare la competitività e l'attrattività del nostro Paese. Si continuerà, inoltre, a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia ed i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica. Infine, sono già stati finanziati e in corso di definizione interventi per sostenere il settore dell'auto ed in particolare le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché nuovi investimenti produttivi nell'industria dei semiconduttori. Gli interventi governativi già adottati e di prossima emanazione limiteranno gli effetti avversi sul sistema e sugli operatori economici di questo difficile momento storico.

Per quest'anno, nello scenario programmatico si stima che l'economia registrerà un aumento del PIL reale del 3,1 per cento. Nel 2023 la crescita del PIL reale rallenterà, attestandosi al 2,4 per cento. Nel biennio 2024-25 il PIL aumenterà, rispettivamente dell'1,8 e del 1,5 per cento.

³ Quest'ultimo, ipotizzando l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal PNRR, è cifrato in un 1,4 per cento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

	TABELLA I.1-2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)				
	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,6	3,1	2,4	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,5	3,0	2,2	1,9	1,8
Deflatore consumi	1,7	5,8	2,1	1,8	1,8
PIL nominale	7,2	6,3	4,6	3,7	3,3
Occupazione (ULA) (2)	7,6	2,6	2,3	1,6	1,3
Occupazione (FL) (3)	0,8	1,9	1,8	1,2	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,6	8,1	8,0	7,9
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,3	2,3	2,6	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 2021

Con l'aggiornamento del 4 aprile 2022,⁴ l'ISTAT ha rivisto i dati relativi all'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per l'anno 2021 diffusi in via provvisoria il 1 marzo.

Misurato in rapporto al PIL, l'indebitamento netto è stato pari al 7,2 per cento, in deciso miglioramento rispetto al 2020 (9,6%). Le entrate in rapporto al PIL aumentano di 0,7 punti percentuali mentre le uscite complessive si riducono di 1,7 p.p., principalmente per la dinamica delle spese correnti (-2,3 p.p.).

Il valore dell'indebitamento netto del 2021, che sconta il protrarsi delle misure di sostegno all'economia e di rafforzamento del sistema sanitario, è sensibilmente inferiore alle precedenti stime effettuate dal Governo. La Nota Tecnica Illustrativa alla Legge di Bilancio 2022-2024 (NTI 2022) stimava, infatti, un deficit in rapporto al PIL per l'anno 2021 pari al 9,4 per cento, superiore di 2,2 punti percentuali al dato stimato dall'ISTAT. L'analisi dello scostamento fra risultati e stime, richiesto dall'articolo 10 della legge 196/2009, è effettuato con riferimento alle previsioni programmatiche della NTI 2022, che presenta un quadro più aggiornato del Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2022, essendo integrato anche degli effetti finanziari del DL 146/2021 (c.d. DL fiscale).⁵

Entrando nel dettaglio delle singole voci, le entrate tributarie della P.A. nell'anno 2021 risultano superiori di 15.544 milioni rispetto alle previsioni della NTI 2022 che incorporano gli effetti dell'estensione del termine per il versamento delle cartelle di pagamento (DL 146/2021).

In particolare, si registra uno scostamento positivo di 4.985 milioni per le imposte dirette, di 10.441 milioni per le imposte indirette e di 118 milioni per le imposte in conto capitale.

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.	527.050	511.506	+15.544
Imposte dirette	267.140	262.155	+4.985
Imposte indirette	258.308	247.867	+10.441
Imposte in conto capitale	1.602	1.484	+118

Con riguardo ai singoli macroaggregati (Bilancio dello Stato, Poste correttive ed Enti territoriali) e alle principali categorie economiche, lo scostamento positivo rispetto alle stime è sostanzialmente attribuibile al risultato osservato per il Bilancio dello Stato (+8.994 milioni) e per le poste correttive (+6.172 milioni).

⁴ I dati, disponibili all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/268489>, sono coerenti con quelli trasmessi a Eurostat per la Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle amministrazioni Pubbliche in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi annesso al Trattato di Maastricht.

⁵ Decreto-legge recante "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili" convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2021, n.215.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA II.1-2 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati	Stime	Differenze
Totale	527.050	511.506	+15.544
Bilancio dello Stato	496.094	487.100	+8.994
Poste correttive P.A.	-42.040	-48.212	+6.172
Enti territoriali	72.996	72.618	+378

Nel dettaglio, il risultato realizzato per il Bilancio dello Stato si distribuisce quasi equamente tra le imposte dirette (+4.017 milioni) e indirette (+4.976 milioni). Allo scostamento positivo delle imposte dirette contribuisce principalmente l'andamento delle imposte sostitutive sulle rendite finanziarie (+2.571 milioni di euro) per effetto della dinamica favorevole dei mercati finanziari registrata nel corso del 2021. Anche il gettito derivante dall'Irpef registra un differenziale positivo di 1.289 milioni, legato soprattutto alla dinamica favorevole delle ritenute da lavoro.

Lo scostamento positivo delle imposte indirette riflette essenzialmente le maggiori entrate derivanti dall'imposta sul valore aggiunto (+4.999 milioni), che risulta in aumento sia rispetto alla sua componente del prelievo sugli scambi interni (+3.233 milioni), sia quella delle importazioni (+1.766 milioni).

Anche le voci contabilizzate tra l'aggregato delle poste correttive producono un risultato superiore alle attese (+6.172 milioni) collegato, in particolare, ai versamenti effettuati nel primo bimestre del 2022, che, ai sensi delle regole di contabilità nazionale del SEC 2010, vengono classificati tra le entrate di competenza del 2021. Tra questi si evidenziano i versamenti di gennaio relativi alle ritenute di lavoro dipendente e all'Iva sugli scambi interni, i versamenti a saldo effettuati nel mese di febbraio relativi all'imposta sostitutiva sul risparmio gestito e all'imposta sostitutiva sui fondi pensione.

Positivo anche lo scostamento registrato sul versante delle entrate territoriali (+378 milioni).

Le entrate contributive sono risultate superiori rispetto alle previsioni per 11.593 milioni, a causa del miglioramento del quadro economico, rispetto alle ipotesi utilizzate nell'ambito delle previsioni e della riclassificazione di alcune misure di esonero da minori entrate contributive a maggiori contributi alla produzione.

La pressione fiscale si è attestata al 43,5 per cento del PIL, superiore di 1,6 p.p. rispetto alla previsione. Nel confronto con il 2020 la pressione fiscale è cresciuta di 0,7 p.p., anche a causa della classificazione di alcune misure di agevolazione tributaria e contributiva in spesa. Si rimanda, al riguardo, al focus riportato nel capitolo III della sezione I.

Le altre entrate correnti registrano un risultato superiore alle previsioni per 1.775 milioni, soprattutto per effetto dello scostamento positivo della vendita di beni e servizi) e dei trasferimenti diversi, mentre le entrate in conto capitale non tributarie sono risultate inferiori alle previsioni per 2.797 milioni.

Dal lato delle spese correnti, i redditi da lavoro dipendente presentano uno scostamento negativo rispetto alle previsioni di 3.102 milioni, per il rallentamento delle procedure di reclutamento del personale e per le riduzioni di spesa derivanti dal maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100".

La spesa per prestazioni sociali in denaro è inferiore alle stime per 5.268 milioni, imputabile in buona parte a minori spese, rispetto agli stanziamenti previsti, per gli interventi adottati in corso d'anno per contrastare gli effetti

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

economici connessi all'emergenza epidemiologica. Sul dettaglio della loro dinamica evolutiva si rimanda al paragrafo III.2.

Anche le altre voci di spesa corrente primaria registrano valori inferiori alle previsioni (consumi intermedi -4.824 milioni, altre uscite correnti -3.252 milioni), mentre la spesa per interessi passivi è stata superiore alle stime (+2.383 milioni), risultando per la prima volta in aumento dopo otto anni di costante diminuzione per effetto della componente interessi legata all'inflazione.

Le spese in conto capitale sono superiori alle previsioni per 2.138 milioni, per effetto di un forte scostamento positivo delle altre uscite in conto capitale (+5.335 milioni), compensato da un risultato inferiore alle attese dei contributi agli investimenti (-2.042 milioni) e degli investimenti (-1.155 milioni). Relativamente alle altre uscite in conto capitale, la maggiore spesa rispetto alla previsione della NTI è in buona parte attribuibile ai crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset*, DTA) e ai contributi a fondo perduto a famiglie e imprese.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.1-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%		NTI	DEF 2022 - NTI
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020	2021	2021
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	172.921	173.484	176.309	9,6	10,5	9,9	563	2.825	0,3	1,6	179.411	-3.102
Consumi intermedi	146.899	149.781	157.498	8,2	9,0	8,9	2.882	7.717	2,0	5,2	162.322	-4.824
Prestazioni sociali in denaro	361.203	399.169	399.192	20,1	24,1	22,5	37.966	23	10,5	0,0	404.460	-5.268
<i>Pensioni</i>	274.855	281.445	287.027	15,3	17,0	16,2	6.590	5.582	2,4	2,0	287.570	-543
<i>Altre prestazioni sociali</i>	86.348	117.724	112.165	4,8	7,1	6,3	31.376	-5.559	36,3	-4,7	116.890	-4.725
Altre uscite correnti	67.467	76.088	83.267	3,8	4,6	4,7	8.621	7.179	12,8	9,4	86.519	-3.252
Totale spese correnti netto interessi	748.490	798.522	816.266	41,7	48,2	46,0	50.032	17.744	6,7	2,2	832.712	-16.446
Interessi passivi	60.362	57.317	62.863	3,4	3,5	3,5	-3.045	5.546	-5,0	9,7	60.480	2.383
Totale spese correnti	808.852	855.839	879.129	45,0	51,7	49,5	46.987	23.290	5,8	2,7	893.191	-14.062
Investimenti fissi lordi	41.469	42.449	50.709	2,3	2,6	2,9	980	8.260	2,4	19,5	51.864	-1.155
Contributi agli investimenti	14.276	16.175	20.829	0,8	1,0	1,2	1.899	4.654	13,3	28,8	22.871	-2.042
Altre spese in conto capitale	6.291	29.957	35.294	0,4	1,8	2,0	23.666	5.337	376,2	17,8	29.959	5.335
Totale spese in conto capitale	62.036	88.581	106.832	3,5	5,3	6,0	26.545	18.251	42,8	20,6	104.694	2.138
Totale spese	870.888	944.420	985.961	48,5	57,0	55,5	73.532	41.541	8,4	4,4	997.885	-11.924
ENTRATE												
Tributarie	516.963	478.750	527.050	28,8	28,9	29,7	-38.213	48.300	-7,4	10,1	511.506	15.544
Imposte dirette	258.133	250.746	267.140	14,4	15,1	15,0	-7.387	16.394	-2,9	6,5	262.155	4.985
Imposte indirette	257.578	227.060	258.308	14,3	13,7	14,5	-30.518	31.248	-11,8	13,8	247.867	10.441
Imposte in conto capitale	1.252	944	1.602	0,1	0,1	0,1	-308	658	-24,6	69,7	1.484	118
Contributi sociali	242.224	229.732	245.025	13,5	13,9	13,8	-12.492	15.293	-5,2	6,7	233.432	11.593
Contributi sociali effettivi	238.054	225.505	240.511	13,3	13,6	13,5	-12.549	15.006	-5,3	6,7	228.952	11.559
Contributi sociali figurativi	4.170	4.227	4.514	0,2	0,3	0,3	57	287	1,4	6,8	4.480	34
Altre entrate correnti	80.967	73.638	79.928	4,5	4,4	4,5	-7.329	6.290	-9,1	8,5	78.154	1.775
Totale entrate correnti	838.902	781.176	850.401	46,7	47,1	47,9	-57.726	69.225	-6,9	8,9	821.608	28.793
Altre entrate in conto capitale	3.063	3.278	5.631	0,2	0,2	0,3	215	2.353	7,0	71,8	8.428	-2.797
Totale entrate	843.217	785.398	857.634	46,9	47,4	48,3	-57.819	72.236	-6,9	9,2	831.520	26.114
<i>Pressione fiscale</i>	42,3	42,8	43,5				0,5	0,7			41,9	1,6
Saldo corrente	30.050	-74.663	-28.728	1,7	-4,5	-1,6	-104.713	45.935	-348,5	-61,5	-71.584	42.856
Accreditam./Indebitamento netto	-27.671	-159.022	-128.327	-1,5	-9,6	-7,2	-131.351	30.695	474,7	-19,3	-166.366	38.039
Saldo primario	32.691	-101.705	-65.464	1,8	-6,1	-3,7	-134.396	36.241	-411,1	-35,6	-105.886	40.422
PIL nominale	1.796.634	1.656.961	1.775.436				-139.673	118.476			1.779.295	-3.859

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.1-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	102.962	103.331	105.328	5,7	6,2	5,9	369	1.997	0,4	1,9
Consumi intermedi	26.699	25.953	27.576	1,5	1,6	1,6	-746	1.623	-2,8	6,3
Prestazioni sociali	15.113	19.419	20.077	0,8	1,2	1,1	4.306	658	28,5	3,4
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	240.895	301.234	287.772	13,4	18,2	16,2	60.339	-13.462	25,0	-4,5
Altre spese correnti	42.758	49.262	52.730	2,4	3,0	3,0	6.504	3.468	15,2	7,0
Totale spese correnti netto interessi	428.427	499.199	493.483	23,8	30,1	27,8	70.772	-5.716	16,5	-1,1
Interessi passivi	59.535	56.538	62.303	3,3	3,4	3,5	-2.997	5.765	-5,0	10,2
Totale spese correnti	487.962	555.737	555.786	27,2	33,5	31,3	67.775	49	13,9	0,0
Investimenti fissi lordi	17.699	18.031	23.919	1,0	1,1	1,3	332	5.888	1,9	32,7
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.349	6.882	9.608	0,3	0,4	0,5	1.533	2.726	28,7	39,6
Contributi agli investimenti	10.529	11.769	17.298	0,6	0,7	1,0	1.240	5.529	11,8	47,0
Altre spese in conto capitale	5.422	27.840	33.630	0,3	1,7	1,9	22.418	5.790	413,5	20,8
Totale spese in conto capitale	38.999	64.522	84.455	2,2	3,9	4,8	25.523	19.933	65,4	30,9
Totale spese	526.961	620.259	640.241	29,3	37,4	36,1	93.298	19.982	17,7	3,2
ENTRATE										
Tributarie	441.557	411.306	454.054	24,6	24,8	25,6	-30.251	42.748	-6,9	10,4
Imposte dirette	234.830	228.422	244.305	13,1	13,8	13,8	-6.408	15.883	-2,7	7,0
Imposte indirette	205.566	181.994	208.223	11,4	11,0	11,7	-23.572	26.229	-11,5	14,4
Imposte in conto capitale	1.161	890	1.526	0,1	0,1	0,1	-271	636	-23,3	71,5
Contributi sociali	2.478	2.609	2.768	0,1	0,2	0,2	131	159	5,3	6,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	11.487	10.374	11.379	0,6	0,6	0,6	-1.113	1.005	-9,7	9,7
Altre entrate correnti	38.460	36.538	39.655	2,1	2,2	2,2	-1.922	3.117	-5,0	8,5
Totale entrate correnti	492.821	459.937	506.330	27,4	27,8	28,5	-32.884	46.393	-6,7	10,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	636	646	921	0,0	0,0	0,1	10	275	1,6	42,6
Altre entrate in conto capitale	1.107	862	2.924	0,1	0,1	0,2	-245	2.062	-22,1	239,2
Totale entrate in conto capitale non tributarie	1.743	1.508	3.845	0,1	0,1	0,2	-235	2.337	-13,5	155,0
Totale entrate	495.725	462.335	511.701	27,6	27,9	28,8	-33.390	49.366	-6,7	10,7
Saldo primario	28.299	-101.386	-66.237	1,6	-6,1	-3,7	-129.685	35.149	-458,3	-34,7
Saldo di parte corrente	4.859	-95.800	-49.456	0,3	-5,8	-2,8	-100.659	46.344	-2.071,6	-48,4
Accreditamento/Indebitamento netto	-31.236	-157.924	-128.540	-1,7	-9,5	-7,2	-126.688	29.384	405,6	-18,6
PIL nominale	1.796.634	1.656.961	1.775.436				-139.673	118.476	-7,8	7,2

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.1-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	67.058	67.251	68.219	3,7	4,1	3,8	193	968	0,3	1,4
Consumi intermedi	118.212	121.750	127.812	6,6	7,3	7,2	3.538	6.062	3,0	5,0
Prestazioni sociali	4.249	4.626	4.576	0,2	0,3	0,3	377	-50	8,9	-1,1
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	7.647	5.427	7.589	0,4	0,3	0,4	-2.220	2.162	-29,0	39,8
Altre spese correnti	21.752	23.656	24.307	1,2	1,4	1,4	1.904	651	8,8	2,8
Totale spese correnti netto interessi	218.918	222.710	232.503	12,2	13,4	13,1	3.792	9.793	1,7	4,4
Interessi passivi	2.037	1.859	1.540	0,1	0,1	0,1	-178	-319	-8,7	-17,2
Totale spese correnti	220.955	224.569	234.043	12,3	13,6	13,2	3.614	9.474	1,6	4,2
Investimenti fissi lordi	23.460	24.166	26.737	1,3	1,5	1,5	706	2.571	3,0	10,6
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	636	646	921	0,0	0,0	0,1	10	275	1,6	42,6
Contributi agli investimenti	3.747	4.406	3.531	0,2	0,3	0,2	659	-875	17,6	-19,9
Altre spese in conto capitale	854	2.113	1.662	0,0	0,1	0,1	1.259	-451	147,4	-21,3
Totale spese in conto capitale	28.697	31.331	32.851	1,6	1,9	1,9	2.634	1.520	9,2	4,9
Totale spese	249.652	255.900	266.894	13,9	15,4	15,0	6.248	10.994	2,5	4,3
ENTRATE										
Tributarie	75.406	67.444	72.996	4,2	4,1	4,1	-7.962	5.552	-10,6	8,2
Imposte dirette	23.303	22.324	22.835	1,3	1,3	1,3	-979	511	-4,2	2,3
Imposte indirette	52.012	45.066	50.085	2,9	2,7	2,8	-6.946	5.019	-13,4	11,1
Imposte in conto capitale	91	54	76	0,0	0,0	0,0	-37	22	-40,7	40,7
Contributi sociali	1.228	1.179	1.324	0,1	0,1	0,1	-49	145	-4,0	12,3
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	125.803	140.177	142.527	7,0	8,5	8,0	14.374	2.350	11,4	1,7
Altre entrate correnti	39.798	35.197	38.317	2,2	2,1	2,2	-4.601	3.120	-11,6	8,9
Totale entrate correnti	242.144	243.943	255.088	13,5	14,7	14,4	1.799	11.145	0,7	4,6
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5.349	6.882	9.608	0,3	0,4	0,5	1.533	2.726	28,7	39,6
Altre entrate in conto capitale	1.956	2.416	2.707	0,1	0,1	0,2	460	291	23,5	12,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	7.305	9.298	12.315	0,4	0,6	0,7	1.993	3.017	27,3	32,4
Totale entrate	249.540	253.295	267.479	13,9	15,3	15,1	3.755	14.184	1,5	5,6
Saldo primario	1.925	-746	2.125	0,1	0,0	0,1	-2.671	2.871	-138,8	-384,9
Saldo di parte corrente	21.189	19.374	21.045	1,2	1,2	1,2	-1.815	1.671	-8,6	8,6
Accreditamento/Indebitamento netto	-112	-2.605	585	0,0	-0,2	0,0	-2.493	3.190	2.225,9	-122,5
PIL nominale	1.796.634	1.656.961	1.775.436				-139.673	118.476	-7,8	7,2

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
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		%	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	2.901	2.902	2.762	0,2	0,2	0,2	1	-140	0,0	-4,8
Consumi intermedi	1.988	2.078	2.110	0,1	0,1	0,1	90	32	4,5	1,5
Prestazioni sociali	341.841	375.124	374.539	19,0	22,6	21,1	33.283	-585	9,7	-0,2
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	3.868	4.999	3.796	0,2	0,3	0,2	1.131	-1.203	29,2	-24,1
Altre spese correnti	2.957	3.170	6.230	0,2	0,2	0,4	213	3.060	7,2	96,5
Totale spese correnti netto interessi	353.555	388.273	389.437	19,7	23,4	21,9	34.718	1.164	9,8	0,3
Interessi passivi	47	48	31	0,0	0,0	0,0	1	-17	2,1	-35,4
Totale spese correnti	353.602	388.321	389.468	19,7	23,4	21,9	34.719	1.147	9,8	0,3
Investimenti fissi lordi	310	252	53	0,0	0,0	0,0	-58	-199	-18,7	-79,0
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	15	4	2	0,0	0,0	0,0	-11	-2	-73,3	
Totale spese in conto capitale	325	256	55	0,0	0,0	0,0	-69	-201	-21,2	-78,5
Totale spese	353.927	388.577	389.523	19,7	23,5	21,9	34.650	946	9,8	0,2
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	238.518	225.944	240.933	13,3	13,6	13,6	-12.574	14.989	-5,3	6,6
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	115.120	161.109	145.251	6,4	9,7	8,2	45.989	-15.858	39,9	-9,8
Altre entrate correnti	3.966	3.031	2.967	0,2	0,2	0,2	-935	-64	-23,6	-2,1
Totale entrate correnti	357.604	390.084	389.151	19,9	23,5	21,9	32.480	-933	9,1	-0,2
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	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	0		
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Totale entrate	357.604	390.084	389.151	19,9	23,5	21,9	32.480	-933	9,1	-0,2
Saldo primario	3.724	1.555	-341	0,2	0,1	0,0	-2.169	-1.896	-58,2	-121,9
Saldo di parte corrente	4.002	1.763	-317	0,2	0,1	0,0	-2.239	-2.080	-55,9	-118,0
Accreditamento/indebitamento netto	3.677	1.507	-372	0,2	0,1	0,0	-2.170	-1.879	-59,0	-124,7
PIL nominale	1.796.634	1.656.961	1.775.436				-139.673	118.476	-7,8	7,2

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**II.2 PREVISIONI TENDENZIALI****Periodo 2022-2025**

Il presente documento aggiorna le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2022-2025. Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche è costruito sulla base dei risultati di consuntivo rilasciati dall'ISTAT, del nuovo quadro macroeconomico e considera gli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2022, finalizzati a mitigare gli effetti sul sistema economico derivanti dall'incremento dei prezzi dell'energia, dal perdurare dell'emergenza sanitaria e dalla crisi Ucraina.

Un elemento di rilievo della previsione è rappresentato dalle risorse riconosciute all'Italia nell'ambito dello strumento *Next Generation EU* (NGEU). Nel quadro tendenziale di finanza pubblica si tiene conto del profilo temporale delle risorse del piano, suddivise tra contributi a fondo perduto e prestiti, alla luce delle spese già sostenute negli anni 2020-2021 e tenendo conto dei criteri di registrazione degli interventi che prevedono la neutralità sul deficit delle spese finanziate da contributi a fondo perduto. Nella previsione di finanza pubblica si è tenuto altresì conto della suddivisione dei progetti per categoria economica e tra progetti aggiuntivi o sostitutivi. Questi ultimi sono quelli che si sarebbero comunque realizzati anche senza l'introduzione del PNRR.

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)

	2020-21	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
RRF Sovvenzioni	1,5	14,1	22,5	15,6	10,9	4,2	68,9
RRF Prestiti	2,8	15,3	20,8	31,7	30,7	21,2	122,6
Totale	4,3	29,4	43,3	47,4	41,7	25,5	191,5
di cui:							
Aggiuntivi	1,1	18,0	29,1	30,8	28,1	17,4	124,5
Sostitutivi	3,2	11,3	14,2	16,6	13,6	8,1	67,0
React EU		4,2	10,2				14,4

L'indebitamento netto in rapporto al PIL per l'anno 2022 è previsto al 5,1 per cento, inferiore di 0,5 p.p. all'obiettivo del DPB 2022. Nel confronto con le valutazioni del DPB 2022, la previsione aggiornata per l'anno in corso comporta maggiori entrate finali per 1,4 p.p. di PIL e maggiori spese finali per circa 1,0 p.p. di PIL, per effetto di un livello più elevato sia delle spese correnti sia di quelle in conto capitale.

Le nuove stime di indebitamento netto per gli anni successivi al 2022 sono leggermente più favorevoli rispetto agli obiettivi del DPB. Per l'anno 2023 la previsione aggiornata è pari al 3,7 per cento del PIL, mentre per il 2024 l'indebitamento si attesterebbe al 3,2 per cento. I corrispondenti valori del DPB erano pari a 3,9 e 3,3 per cento. Nel 2025, il conto delle Pubbliche amministrazioni registrerebbe un disavanzo pari al 2,7 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 aumentano, rispetto al 2021, di 0,2 p.p., attestandosi al 48,5 per cento nel 2022 e sono previste in crescita al 48,8 nel 2023, per poi

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ridursi al 47,3 per cento nel 2024 e al 46,9 nel 2025. Tale andamento è fortemente influenzato dalla dinamica dei flussi in entrata del programma NGEU.

Le entrate tributarie in rapporto al PIL sono stimate in progressiva riduzione, dal 29,7 per cento del 2021 al 28,4 per cento del 2025.

I contributi sociali in rapporto al PIL, pari al 13,8 per cento nel 2021, sono previsti in crescita di 0,2 p.p. nel 2022, stabili nel 2023 e in diminuzione di 0,1 p.p. nel 2024 e nel 2025, anno in cui il rapporto tornerebbe al valore del 2021.

La pressione fiscale si riduce di 0,4 p.p. nel 2022, rispetto al 43,5 del 2021, e diminuisce lungo tutto l'orizzonte di previsione, fino a raggiungere il 42,2 per cento nel 2025.

La spesa primaria in rapporto al PIL, pari al 52,0 per cento nel 2021, è prevista in calo nel quadriennio di previsione, fino a raggiungere il 46,6 per cento nel 2025. Anche la spesa per interessi presenta un profilo decrescente: in rapporto al PIL rimane costante nel 2022 al 3,5 per cento, si riduce nel 2023 al 3,1 per cento per poi attestarsi al 3,0 per cento nei due anni successivi.

Gli andamenti in valore assoluto delle singole componenti di entrata e di spesa mostrano delle tendenze diversificate. Le principali voci di entrata presentano un andamento crescente nell'orizzonte di previsione, a riflesso degli sviluppi del quadro macroeconomico e degli effetti degli interventi normativi vigenti. Anche il totale delle spese registra un profilo crescente, con l'eccezione del 2024, per la marcata riduzione delle spese in conto capitale.

Le entrate tributarie previste nel 2022 mostrano un aumento di 21.546 milioni rispetto all'anno precedente legato al miglioramento delle principali variabili macroeconomiche che si riflette sull'andamento del gettito.

Nel complesso, per le imposte dirette è atteso un incremento di 3.269 milioni che sconta, fra l'altro, gli effetti della legge di bilancio 2022 che modificano l'imposizione sul reddito delle persone fisiche (-15.353 milioni). L'aumento delle imposte indirette è stimato in 14.310 milioni e quello delle imposte in conto capitale in 3.967 milioni su cui incide il contributo straordinario sugli extraprofitto delle imprese operanti nei settori dell'energia previsto dal DL 21/2022.

Con riferimento ai singoli macroaggregati, si prevede per il comparto del bilancio dello Stato un incremento di 29.504 milioni rispetto al risultato del 2021, dovuto essenzialmente al miglioramento del quadro macroeconomico.

Anche le previsioni delle entrate degli Enti locali mostrano una variazione positiva, con una crescita di 4.738 milioni.

La previsione delle poste correttive indica una variazione in aumento di 12.696 milioni rispetto all'anno precedente, con effetti negativi sulle entrate.

Per l'anno 2023, le maggiori entrate, per 17.321 milioni rispetto al 2022, riflettono in parte il miglioramento del quadro congiunturale e in parte gli effetti differenziali dei provvedimenti legislativi adottati in anni precedenti.

Negli anni successivi si stimano maggiori entrate per 12.897 milioni nel 2024 rispetto al 2023 e per 18.308 milioni nel 2025 rispetto al 2024.

La dinamica crescente dei contributi sociali nell'arco previsivo 2022-2025 riflette gli andamenti delle variabili macroeconomiche rilevanti e le entrate correlate al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, in particolare per l'anno 2022.

Le altre entrate correnti aumentano nel primo biennio di previsione (da 4,5 p.p. di PIL nel 2021 a 4,8 nel 2023) per poi diminuire progressivamente fino a raggiungere i 4,1 p.p. nel 2025. Le entrate in conto capitale non tributarie

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

sono previste in forte crescita fino al 2023 (da 0,3 p.p. nel 2021 a 1,2 nel 2023), per poi diminuire allo 0,5 per cento nel 2024 e nel 2025. L'andamento di queste due voci di entrata riflette, in particolare, la dinamica delle sovvenzioni legate al programma NGEU.

Dal lato della spesa, quella per redditi da lavoro si incrementa significativamente, per effetto principalmente delle ipotesi sui rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021. In particolare, si assume che nel 2022 sia sottoscritta una quota rilevante di contratti e che nel 2023 si realizzi 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 Covid⁶ e delle leggi di bilancio per gli anni 2021 e 2022.

I consumi intermedi aumentano in valore assoluto di 5.315 milioni nel 2022, principalmente per gli impatti dei progetti NGEU, per l'aumento della spesa sanitaria e delle altre amministrazioni locali.

Le prestazioni sociali presentano un moderato incremento nel 2022 per poi aumentare decisamente nel 2023, principalmente per la componente pensionistica legata ai meccanismi di indicizzazione delle prestazioni. 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 2022 e sono previste in graduale diminuzione negli anni 2023-2025. Per il 2022, l'aumento è spiegato in larga misura dalla componente dei contributi alla produzione. Tale voce sconta, fra l'altro, l'incremento dei crediti di imposta volti a fronteggiare l'innalzamento dei prezzi energetici (Decreto-legge 4, 17 e 21 del 2022) e l'aumento delle misure di esonero contributivo indirizzate a specifici soggetti, settori o territori che, sulla base dei criteri di contabilità nazionale, sono assimilate a misure di spesa⁷.

La spesa per interessi nel 2022 è prevista in aumento rispetto al 2021 di 3.059 milioni per via soprattutto della componente inflazione e in riduzione nel 2023 (-4.222 milioni).

La previsione di spesa per investimenti fissi lordi è di forte aumento nel 2022 (+7.281 milioni rispetto al 2021) e nel 2023 (+12.220 milioni) e di una moderata crescita nel biennio successivo, a riflesso soprattutto del profilo di attuazione dei progetti compresi nel PNRR.

I contributi in conto capitale segnano un rilevante aumento nel 2022. Per gli anni successivi si prevede un ulteriore incremento nel 2023 seguito da una significativa riduzione nel 2024 e da una sostanziale invarianza nel 2025. Tale andamento è spiegato principalmente dalla dinamica dei crediti di imposta, in particolare quelli relativi alla misura c.d. transizione 4.0.

Le altre uscite in conto capitale si riducono significativamente nel 2022 per il venir meno dei contributi a fondo perduto a sostegno dei settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria e, in misura minore, per la riduzione degli accantonamenti stimati per garanzie standardizzate, il cui profilo

⁶ Con particolare riferimento al DL n. 34 del 2020.

⁷ Tali interventi sono principalmente riconducibili alle misure di agevolazione introdotte dalla Legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (Legge di bilancio 2021-2023) per favorire l'occupazione nelle regioni del SUD e l'assunzione di giovani e donne. Sulla riclassificazione di tali voci in spesa si rimanda all'appendice metodologica.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

decrescente spiega l'ulteriore diminuzione prevista per l'aggregato negli anni successivi.

	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	176.309	188.818	186.912	185.384	185.664
Consumi intermedi	157.498	162.813	163.934	162.227	162.321
Prestazioni sociali in denaro	399.192	401.600	425.780	436.450	447.210
Pensioni	287.027	296.510	318.530	328.250	338.050
Altre prestazioni sociali	112.165	105.090	107.250	108.200	109.160
Altre spese correnti	83.267	93.522	90.189	87.889	88.209
Totale spese correnti netto interessi	816.266	846.753	866.816	871.950	883.404
Interessi passivi	62.863	65.921	61.699	61.203	63.164
Totale spese correnti	879.129	912.674	928.515	933.153	946.568
Di cui: spesa sanitaria	127.834	131.710	130.734	128.872	129.518
Investimenti fissi lordi	50.709	57.990	70.210	71.866	75.279
Contributi agli investimenti	20.829	24.080	25.143	17.427	17.592
Altre spese in conto capitale	35.294	14.064	8.409	5.730	5.721
Totale spese in conto capitale	106.832	96.134	103.762	95.023	98.593
Totale Spese	985.961	1.008.808	1.032.277	1.028.175	1.045.161
ENTRATE					
Tributarie	527.050	548.596	565.917	578.814	597.122
Imposte dirette	267.140	270.409	274.460	278.735	289.121
Imposte indirette	258.308	272.618	289.848	298.455	306.363
Imposte in conto capitale	1.602	5.569	1.609	1.624	1.638
Contributi sociali	245.025	263.186	275.360	283.104	291.550
Contributi sociali effettivi	240.511	258.420	270.500	278.170	286.517
Contributi sociali figurativi	4.514	4.766	4.860	4.934	5.033
Altre entrate correnti	79.928	88.431	94.319	90.407	87.282
Totale entrate correnti	850.401	894.644	933.987	950.701	974.316
Entrate in conto capitale non tributarie	5.631	13.429	23.330	10.812	11.301
Totale entrate	857.634	913.642	958.926	963.137	987.255
Pressione fiscale (% del PIL)	43,5	43,1	42,8	42,3	42,2
Saldo primario	-65.464	-29.245	-11.652	-3.836	5.258
Saldo di parte corrente	-28.728	-18.031	5.472	17.548	27.748
Accreditamento/Indebitamento netto	-128.327	-95.166	-73.351	-65.039	-57.906
PIL nominale	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.2-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)					
	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,9	10,0	9,5	9,1	8,8
Consumi intermedi	8,9	8,6	8,3	8,0	7,7
Prestazioni sociali in denaro	22,5	21,3	21,7	21,4	21,2
Pensioni	16,2	15,7	16,2	16,1	16,1
Altre prestazioni sociali	6,3	5,6	5,5	5,3	5,2
Altre spese correnti	4,7	5,0	4,6	4,3	4,2
Totale spese correnti netto interessi	46,0	45,0	44,1	42,8	42,0
Interessi passivi	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Totale spese correnti	49,5	48,5	47,2	45,8	45,0
Di cui: spesa sanitaria	7,2	7,0	6,6	6,3	6,2
Investimenti fissi lordi	2,9	3,1	3,6	3,5	3,6
Contributi agli investimenti	1,2	1,3	1,3	0,9	0,8
Altre spese in conto capitale	2,0	0,7	0,4	0,3	0,3
Totale spese in conto capitale	6,0	5,1	5,3	4,7	4,7
Totale spese	55,5	53,6	52,5	50,5	49,6
ENTRATE					
Tributarie	29,7	29,1	28,8	28,4	28,4
Imposte dirette	15,0	14,4	14,0	13,7	13,7
Imposte indirette	14,5	14,5	14,7	14,6	14,5
Imposte in conto capitale	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,8	14,0	14,0	13,9	13,8
Contributi sociali effettivi	13,5	13,7	13,8	13,7	13,6
Contributi sociali figurativi	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,5	4,7	4,8	4,4	4,1
Totale entrate correnti	47,9	47,5	47,5	46,7	46,3
Entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,7	1,2	0,5	0,5
Totale entrate	48,3	48,5	48,8	47,3	46,9
Saldo primario	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2	0,2
Saldo di parte corrente	-1,6	-1,0	0,3	0,9	1,3
Accreditamento/Indebitamento netto	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,7

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.2-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN MILIONI DI EURO)					
	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	105.328	112.317	109.519	109.375	109.411
Consumi intermedi	27.576	28.789	30.125	29.246	28.865
Prestazioni sociali	20.077	9.790	9.620	9.630	9.621
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	287.772	290.250	301.670	305.649	305.561
Altre spese correnti	52.730	56.757	52.263	50.440	50.327
Totale spese correnti netto interessi	493.483	497.903	503.197	504.339	503.785
Interessi passivi	62.303	65.326	61.124	60.642	62.606
Totale spese correnti	555.786	563.229	564.321	564.981	566.391
Investimenti fissi lordi	23.919	26.174	32.694	34.067	37.869
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	9.608	10.724	11.517	11.671	10.910
Contributi agli investimenti	17.298	20.552	20.829	13.805	13.874
Altre spese in conto capitale	33.630	12.550	6.872	4.176	4.150
Totale spese in conto capitale	84.455	70.000	71.912	63.719	66.803
Totale spese	640.241	633.229	636.233	628.700	633.194
ENTRATE					
Tributarie	454.054	470.862	486.979	497.996	514.558
Imposte dirette	244.305	246.119	248.930	252.149	261.650
Imposte indirette	208.223	219.249	236.515	244.298	251.345
Imposte in conto capitale	1.526	5.494	1.534	1.549	1.563
Contributi sociali	2.768	2.927	2.986	3.035	3.089
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	11.379	11.496	12.004	12.421	12.545
Altre entrate correnti	39.655	42.421	45.123	44.333	40.141
Totale entrate correnti	506.330	522.212	545.558	556.236	568.770
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	921	942	963	983	1.003
Altre entrate in conto capitale	2.924	9.404	14.756	4.725	3.848
Totale entrate in conto capitale non tributarie	3.845	10.346	15.719	5.708	4.851
Totale entrate	511.701	538.052	562.811	563.493	575.184
Saldo primario	-66.237	-29.851	-12.298	-4.566	4.596
Saldo di parte corrente	-49.456	-41.017	-18.763	-8.746	2.379
Accreditamento/Indebitamento netto	-128.540	-95.177	-73.422	-65.208	-58.010
PIL nominale	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.2-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN % DEL PIL)					
	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	5,9	6,0	5,6	5,4	5,2
Consumi intermedi	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Prestazioni sociali	1,1	0,5	0,5	0,5	0,5
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	16,2	15,4	15,3	15,0	14,5
Altre spese correnti	3,0	3,0	2,7	2,5	2,4
Totale spese correnti netto interessi	27,8	26,4	25,6	24,8	23,9
Interessi passivi	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Totale spese correnti	31,3	29,9	28,7	27,7	26,9
Investimenti fissi lordi	1,3	1,4	1,7	1,7	1,8
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Contributi agli investimenti	1,0	1,1	1,1	0,7	0,7
Altre spese in conto capitale	1,9	0,7	0,3	0,2	0,2
Totale spese in conto capitale	4,8	3,7	3,7	3,1	3,2
Totale spese	36,1	33,6	32,4	30,9	30,1
ENTRATE					
Tributarie	25,6	25,0	24,8	24,4	24,4
Imposte dirette	13,8	13,1	12,7	12,4	12,4
Imposte indirette	11,7	11,6	12,0	12,0	11,9
Imposte in conto capitale	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Altre entrate correnti	2,2	2,3	2,3	2,2	1,9
Totale entrate correnti	28,5	27,7	27,7	27,3	27,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	0,2	0,5	0,8	0,2	0,2
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,5	0,8	0,3	0,2
Totale entrate	28,8	28,6	28,6	27,7	27,3
Saldo primario	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2	0,2
Saldo di parte corrente	-2,8	-2,2	-1,0	-0,4	0,1
Accreditamento/Indebitamento netto	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,8

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.2-6 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN MILIONI DI EURO)					
	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	68.219	73.558	74.477	73.133	73.371
Consumi intermedi	127.812	131.824	131.566	130.703	131.139
Prestazioni sociali	4.576	4.455	4.552	4.610	4.670
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	7.589	7.918	8.318	8.419	8.618
Altre spese correnti	24.307	25.800	26.748	26.224	26.551
Totale spese correnti netto interessi	232.503	243.555	245.661	243.089	244.349
Interessi passivi	1.540	1.569	1.549	1.535	1.532
Totale spese correnti	234.043	245.124	247.210	244.624	245.881
Investimenti fissi lordi	26.737	32.072	37.117	37.469	37.087
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	921	943	963	983	1.003
Contributi agli investimenti	3.531	3.528	4.314	3.622	3.718
Altre spese in conto capitale	1.662	1.512	1.535	1.552	1.569
Totale spese in conto capitale	32.851	38.055	43.929	43.626	43.377
Totale spese	266.894	283.179	291.140	288.250	289.258
ENTRATE					
Tributarie	72.996	77.734	78.938	80.818	82.564
Imposte dirette	22.835	24.290	25.530	26.586	27.471
Imposte indirette	50.085	53.369	53.333	54.157	55.018
Imposte in conto capitale	76	75	75	75	75
Contributi sociali	1.324	1.401	1.429	1.454	1.480
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	142.527	147.411	143.631	141.946	139.699
Altre entrate correnti	38.317	42.255	44.386	43.952	44.966
Totale entrate correnti	255.088	268.726	268.309	268.095	268.634
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	9.608	10.724	11.517	11.671	10.910
Altre entrate in conto capitale	2.707	4.026	8.574	6.087	7.453
Totale entrate in conto capitale non tributarie	12.315	14.750	20.091	17.758	18.363
Totale entrate	267.479	283.551	288.475	285.928	287.072
Saldo primario	2.125	1.941	-1.116	-788	-654
Saldo di parte corrente	21.045	23.602	21.098	23.471	22.753
Accreditamento/Indebitamento netto	585	372	-2.665	-2.323	-2.186
PIL nominale	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.2-7 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN % DEL PIL)					
	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	3,8	3,9	3,8	3,6	3,5
Consumi intermedi	7,2	7,0	6,7	6,4	6,2
Prestazioni sociali	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Altre spese correnti	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
Totale spese correnti netto interessi	13,1	12,9	12,5	11,9	11,6
Interessi passivi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti	13,2	13,0	12,6	12,0	11,7
Investimenti fissi lordi	1,5	1,7	1,9	1,8	1,8
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre spese in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese in conto capitale	1,9	2,0	2,2	2,1	2,1
Totale spese	15,0	15,0	14,8	14,1	13,7
ENTRATE					
Tributarie	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9
Imposte dirette	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Imposte indirette	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6
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	8,0	7,8	7,3	7,0	6,6
Altre entrate correnti	2,2	2,2	2,3	2,2	2,1
Totale entrate correnti	14,4	14,3	13,6	13,2	12,8
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Altre entrate in conto capitale	0,2	0,2	0,4	0,3	0,4
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,7	0,8	1,0	0,9	0,9
Totale entrate	15,1	15,1	14,7	14,0	13,6
Saldo primario	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Saldo di parte corrente	1,2	1,3	1,1	1,2	1,1
Accreditamento/Indebitamento netto	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.2-8 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN MILIONI DI EURO)					
	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	2.762	2.943	2.917	2.876	2.882
Consumi intermedi	2.110	2.200	2.242	2.278	2.317
Prestazioni sociali	374.539	387.355	411.608	422.210	432.918
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	3.796	3.583	3.692	4.009	3.933
Altre spese correnti	6.230	10.965	11.178	11.225	11.331
Totale spese correnti netto interessi	389.437	407.046	431.637	442.598	453.381
Interessi passivi	31	32	32	32	33
Totale spese correnti	389.468	407.078	431.669	442.630	453.414
Investimenti fissi lordi	53	-256	399	330	324
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	0	0	0	0	0
Altre spese in conto capitale	2	2	2	2	2
Totale spese in conto capitale	55	-254	401	332	326
Totale spese	389.523	406.824	432.070	442.962	453.740
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	240.933	258.858	270.945	278.615	286.981
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	145.251	142.844	158.044	163.710	165.868
Altre entrate correnti	2.967	4.761	5.816	3.129	3.182
Totale entrate correnti	389.151	406.463	434.805	445.454	456.031
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	389.151	406.463	434.805	445.454	456.031
Saldo primario	-341	-329	2.767	2.524	2.324
Saldo di parte corrente	-317	-615	3.136	2.824	2.617
Accreditamento/Indebitamento netto	-372	-361	2.735	2.492	2.291
PIL nominale	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA II.2-9 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN % DEL PIL)					
	Consuntivo	Previsione			
	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Consumi intermedi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali	21,1	20,6	20,9	20,7	20,6
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre spese correnti	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5
Totale spese correnti netto interessi	21,9	21,6	22,0	21,7	21,5
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	21,9	21,6	22,0	21,7	21,5
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	21,9	21,6	22,0	21,7	21,5
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	13,7	13,8	13,7	13,6
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	8,2	7,6	8,0	8,0	7,9
Altre entrate correnti	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale entrate correnti	21,9	21,6	22,1	21,9	21,7
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	21,9	21,6	22,1	21,9	21,7
Saldo primario	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
Accreditamento/Indebitamento netto	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**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.

Il conflitto bellico in atto in Ucraina, l'aumento dei prezzi dell'energia e il perdurare della crisi pandemica introducono ulteriori elementi di incertezza nell'elaborazione delle stime e, in tale contesto, lo scarto temporale nel rilascio delle previsioni incide significativamente sul confronto in esame.

Si ricorda che le stime del DEF incorporano anche i provvedimenti approvati nei primi mesi del 2022 finalizzati a sostenere gli operatori economici e le famiglie nell'attuale situazione emergenziale⁹.

TABELLA II.2-10 CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (IN % DI PIL)

	Data previsione	2022				2023			
		Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Accreditamento/Indebitamento netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Accreditamento/Indebitamento netto
DEF 2022	Apr-22	48,5	53,6	-1,6	-5,1	48,8	52,5	-0,6	-3,7
CE	Nov-21	47,0	52,7	-2,9	-5,8	46,8	51,0	-1,4	-4,3
OCSE	Dic-21	46,2	52,0	-3,1	-5,9	45,9	50,2	-1,8	-4,3
FMI	Ott-21	47,5	52,1	-1,7	-4,7	47,6	51,1	-0,7	-3,5
PROMETEIA	Mar-22	47,0	52,9	-2,4	-5,8	46,9	51,1	-0,9	-4,2
CER	Nov-21	46,3	51,7	-2,4	-5,4	45,5	50,0	-1,6	-4,5

Fonti: DEF 2022, quadro tendenziale. Commissione europea, European Economic Forecast Autumn 2021, 11 novembre 2021. OCSE, Economic Outlook, dicembre 2021. FMI, World Economic Outlook database, ottobre 2021. Prometeia, Rapporto di previsione, 31 marzo 2022 (si precisa che il totale delle entrate e delle spese risultano da rielaborazioni RGS dei dati del Rapporto). Centro Europa Ricerche, Rapporto n. 2/2021, novembre 2021.

In riferimento all'anno 2022, la stima di indebitamento dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)¹⁰, rilasciata a dicembre 2021, è quella che maggiormente si discosta dalla previsione del DEF (per 0,8 punti percentuali di PIL) in ragione di una stima più contenuta del totale delle entrate (per 2,3 punti percentuali), a fronte di una previsione di spesa inferiore di 1,6 punti percentuali a quella del DEF. Prometeia¹¹, le cui stime sono le più recenti fra quelle oggetto del raffronto, e la Commissione europea¹² prevedono un indebitamento netto per il 2022 al 5,8 per cento di PIL, maggiore di 0,7 punti percentuali della stima del DEF. Il confronto con le stime di Prometeia evidenzia minori entrate e minori uscite rispetto al DEF (rispettivamente di 1,5 e 0,7 punti percentuali). Anche la Commissione prevede livelli inferiori di entrate e uscite ma

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. Il confronto allargato proposto in questa sede si è chiuso con le informazioni disponibili al 2 aprile 2022.

⁹ Si tratta del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4 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, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico" convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, e del decreto legge 1° marzo 2022, n.17 recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali".

¹⁰ OECD *Economic Outlook*, dicembre 2021, "A balancing Act"

¹¹ Prometeia, Rapporto di previsione, pubblicato il 31 marzo 2022.

¹² European Economic Forecast Autumn 2021, rilasciate l'11 novembre 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

si differenzia maggiormente, rispetto a Prometeia, dalle stime del presente documento per gli interessi passivi e il saldo primario.

Il Fondo Monetario Internazionale (FMI)¹³, nella stima rilasciata ad ottobre 2021, prevede un valore dell'indebitamento netto in rapporto al PIL minore di 0,4 punti percentuali di quello stimato nel DEF. Le entrate sono stimate al 47,5 per cento del PIL (contro il 48,5 del DEF), le uscite sono inferiori di 1,5 p.p. (52,1 per cento a fronte di 53,6 per cento del DEF), con un saldo primario sostanzialmente in linea (-1,7 per cento contro il -1,6 per cento del presente documento).

Infine, lo scarto minore (pari a 0,3 punti percentuali) si individua nella proiezione del Centro Europa Ricerche (CER)¹⁴ che tuttavia presenta, rispetto al DEF, notevoli differenze nella composizione dei saldi: il CER prevede infatti, rispetto al presente documento, valori significativamente inferiori sia di spesa (51,7 per cento contro il 53,6 per cento del DEF), sia di entrata (46,3 per cento contro il 48,5 del DEF).

In riferimento al 2023, la Commissione Europea e l'OCSE prevedono il medesimo livello di indebitamento netto in rapporto al PIL (-4,3 per cento), maggiore di 0,6 punti percentuali di quello stimato nel DEF. Sostanzialmente in linea con le previsioni della Commissione e dell'OCSE, si colloca la stima di Prometeia (-4,2%). La previsione che presenta il minore scostamento con quella del DEF è quella del Fondo Monetario Internazionale, l'unica che prevede un livello di indebitamento netto inferiore al 4 per cento. La previsione del CER per il 2023 è quella che maggiormente si discosta dalle stime del presente documento (per 0,8 punti percentuali).

Le misure "one-off"

In ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna¹⁵, sia dalla *governance europea*¹⁶, 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 2019-2021 e le previsioni per il periodo 2022-2025 (Tabella II.2-11). Le misure *one-off* sono una componente essenziale per il calcolo dell'indebitamento netto strutturale¹⁷ e della regola della spesa¹⁸, che sono due parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell'ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei.

¹³ Le previsioni del FMI sono tratte dal *World Economic Outlook database* di Ottobre 2021

¹⁴ CER, Rapporto n. 2/2021, "L'Italia sbloccata", pubblicato il 1° novembre 2021.

¹⁵ Art. 10, comma 3, lett. b della L. 196/2009.

¹⁶ Codice di Condotta, Allegato II, "Tabelle da inserire nei Programmi di Stabilità e convergenza e relativi aggiornamenti".

¹⁷ L'indebitamento netto strutturale è il valore dell'indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure *one-off*.

¹⁸ 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 2022
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.2-11 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "							
	Risultati			Previsioni			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totale misure One-off	1.438	1.144	7.213	13.344	6.278	1.783	1.267
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,1	0,4	0,7	0,3	0,1	0,1
a) Entrate	2.523	2.666	7.217	11.853	5.526	1.087	571
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,2	0,4	0,6	0,3	0,1	0,0
- Imposte sostitutive varie	1.867	1.582	5.504	6.109	4.480	516	0
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	221	423	572	571	571	571	571
- Emersione capitali all'estero (<i>voluntary disclosure</i>)	38	1	1	0	0	0	0
- Prelievo straordinario a carico dei soggetti produttori di energia	0	0	0	3.980	0	0	0
- Rottamazione cartelle (*)	397	660	1.140	1.193	475	0	0
b) Spese	-2.064	-2.437	-940	-385	-340	-340	-340
<i>in % del PIL</i>	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Interventi per calamità naturali:	-1.607	-962	-940	-385	-340	-340	-340
- Riclassificazione operazione MPS	0	-1.045	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Carige	-457	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Banca Popolare di Bari	0	-430	0	0	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	979	915	936	1.876	1.092	1.036	1.036
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
PIL (x 1.000)	1.790,9	1.657,0	1.775,4	1.882,7	1.966,2	2.037,6	2.105,7
Ripartizione per sottosettori							
- Amministrazioni Centrali	500	308	6.390	11.518	5.236	797	281
- Amministrazioni Locali	766	641	393	550	500	500	500
- Enti di Previdenza	172	195	430	1.276	542	486	486

(*) comprende le misure del DL 193/2016, DL 148/2017, DL 119/2018 e 124/2019 e successive modificazioni.

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di contabilità e finanza pubblica¹⁹ 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 2016²⁰ una descrizione dettagliata dei criteri che utilizza per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate. Fra i principi metodologici indicati è confermato quello

¹⁹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni.

²⁰ Cfr. 'Report on public finances in EMU', December 2016.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

dell'extrapolazione 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 sia nell'individuazione dei 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**Previsioni 2023-2025 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 contratti²¹.

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			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
Totale entrate	913.642	958.926	963.137	987.255	0	1.698	2.183	1.940
<i>In % del PIL</i>	48,5	48,8	47,3	46,9	0,0	0,1	0,1	0,1
Totale spese	1.008.808	1.032.277	1.028.175	1.045.161	0	6.282	7.394	7.422
<i>In % del PIL</i>	53,6	52,5	50,5	49,6	0,0	0,3	0,4	0,4
Spese correnti	912.674	928.515	933.153	946.568	0	5.382	5.844	4.972
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	188.818	186.912	185.384	185.664	0	3.886	4.497	3.836
Consumi intermedi	162.813	163.934	162.227	162.321	0	1.061	842	656
Spese in C/capitale	96.134	103.762	95.023	98.593	0	900	1.550	2.450
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	57.990	70.210	71.866	75.279	0	560	980	1.610
Contributi agli investimenti	24.080	25.143	17.427	17.592	0	340	570	840

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% 2022/2021	Var% 2022/2021	Var% 2023/2022	Var% 2023/2022	Var% 2024/2023	Var% 2024/2023	Var% 2025/2024	Var% 2025/2024
Totale entrate	6,5	6,5	5,0	5,1	0,4	0,5	2,5	2,5
Totale spese	2,3	2,3	2,3	2,9	-0,4	-0,3	1,7	1,6
Spese correnti	3,8	3,8	1,7	2,3	0,5	0,5	1,4	1,3
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	7,1	7,1	-1,0	1,0	-0,8	-0,5	0,2	-0,2
Consumi intermedi	3,4	3,4	0,7	1,3	-1,0	-1,2	0,1	-0,1
Spese in C/capitale	-10,0	-10,0	7,9	8,9	-8,4	-7,7	3,8	4,6
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	14,4	14,4	21,1	22,0	2,4	2,9	4,7	5,6
Contributi agli investimenti	15,6	15,6	4,4	5,8	-30,7	-29,4	1,0	2,4

²¹ 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 sanitaria²².

Per tali settori sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2021, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2022-2025.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2021 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è risultata pari a 176.309 milioni, in aumento (+1,6%) rispetto al 2020 (173.484 milioni). L'incidenza sul PIL, pari al 9,9%, risulta in diminuzione rispetto al valore del 2020 (10,5%), quest'ultimo influenzato soprattutto dal calo del PIL registrato nel 2020 per il diffondersi della pandemia da coronavirus. In senso opposto, il livello della spesa per redditi per il 2020 derivava, principalmente, dal forte incremento registrato a partire dal 2018 (rispetto al 2017, l'incremento pari a 5,41 miliardi, era dovuto alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018 del personale del comparto Istruzione e ricerca, del comparto Funzioni centrali, del comparto Funzioni locali, del comparto Sanità, della Carriera prefettizia, della Carriera diplomatica, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del personale non dirigente appartenente alle Forze armate e ai Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare). Nel 2019 erano 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).

Sul consuntivo dello scorso anno ha avuto, inoltre, effetti, con riferimento all'avvio del triennio contrattuale 2019/2021 - ancorché gli effetti delle ipotesi di accordi siglati a dicembre 2021 per il comparto Sicurezza e Difesa si perfezioneranno nel 2022, a seguito della certificazione della Corte dei Conti - 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 2019²³, nonché la spesa 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.

Infine, hanno avuto effetti per l'anno 2021, gli interventi legislativi di contrasto alla emergenza epidemiologica da COVID-19 (in misura maggiore il DL 34/2020, il DL 104/2020, il DL 73/2021), nonché talune misure retributive ed

²² A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²³ Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

interventi che hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, previsti dalla legge di bilancio per l'anno 2021.

L'incremento nel 2021 della spesa per redditi di lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche si è verificato, in ogni caso, solo parzialmente, rispetto alle originarie previsioni, anche a causa del rallentamento delle procedure concorsuali determinato dalla pandemia in corso.

Nel medesimo anno, in senso inverso, sono proseguite le riduzioni di spesa derivanti, ad esempio, dal maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100".

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è stimata nel 2022 in 188.818 milioni (+7,1%), nel 2023 in 186.912 milioni (-1,0%), nel 2024 in 185.384 milioni (-0,8%) e nel 2025 in 185.664 milioni (+0,2%). Per quanto riguarda i principali fattori di incremento della spesa nel 2022, si segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziolate dalla legge di bilancio per il 2019, 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 al cui ultimo incremento si somma, per il personale già destinatario dell'elemento perequativo, un beneficio aggiuntivo stimato nella misura pari allo 0,46 per cento come effetto del riconoscimento a regime del predetto emolumento.

La proiezione degli incrementi/decrementi di spesa risente principalmente della tempistica per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021, che prevede che gli stessi saranno sottoscritti definitivamente nel 2022 per il personale non dirigente del comparto Sicurezza-Difesa e per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per la Carriera diplomatica e per la Carriera prefettizia nonché per il personale dei comparti Aran. Nel 2023 si ipotizza che verranno siglati i contratti afferenti alle Aree dirigenziali Aran e all'intero personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che nel 2022 dovrebbe preliminarmente chiudere il rinnovo contrattuale per il triennio 2016-2018.

Per quanto concerne la stima degli effetti sui redditi da parte delle manovre di finanza pubblica, sull'aumento della spesa per redditi per il 2022 incidono anche gli effetti recati da taluni interventi disposti dalla decretazione d'urgenza per il Covid e dalla messa in opera di interventi originati dalla legge di bilancio 2021, come 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.

La legge di bilancio 2022 ha inoltre stanziato, dal 2022, l'ammontare delle risorse destinate (ad integrazione di quelle già stanziolate dalla legislazione vigente per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego per il triennio 2019-2021) alla definizione dei nuovi ordinamenti professionali e disposto che le risorse destinate ai trattamenti accessori di ciascun anno a partire dal 2022 possano essere aumentate di una misura determinata, rispetto a quelle previste per il 2021, con modalità e criteri da stabilirsi da parte della contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021 o dei provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti.

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA**

Si tiene conto, infine, anche degli effetti delle precedenti leggi di bilancio che, a partire dal 2018, hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali e della maggiore spesa per il finanziamento del fondo contratti collettivi pubblici di lavoro in misura tale da coprire gli oneri per l'anticipazione contrattuale relativa al triennio 2022-2024 (e per i relativi effetti indotti) e, per il 2025, al triennio 2025-2027.

Per quanto riguarda i decrementi stimati per gli anni 2023 e 2024, questi risentono anche della prevista corresponsione degli arretrati contrattuali negli anni precedenti.

Gli effetti di slittamento salariale sono infine stimati sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO**Risultati**

Con riferimento all'anno 2021 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 399.192 milioni di euro registrando in rapporto al PIL²⁴ un'incidenza pari al 22,5 per cento, in riduzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2020 e mantenendosi comunque 2,4 punti percentuali superiore al livello del 2019 (2,8 punti percentuali superiore al livello del 2018). La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro nel 2021 ha registrato una sostanziale invarianza nominale rispetto all'anno 2020. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,0%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2021 è stata pari a +0,1 per cento²⁵ nel mentre gli altri fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate²⁶ e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di

²⁴ L'anno 2021 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a +6,6 per cento e del PIL nominale pari a +7,2 per cento.

²⁵ Il tasso di inflazione (foi n.t) per l'anno 2020 è risultato -0,3 per cento quindi la relativa rivalutazione applicata è risultata 0,0 per cento. Tuttavia 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 (+0,4 per cento) è stato corrisposto ai pensionati in sede di rinnovo delle pensioni per l'anno 2021 unitamente ai relativi arretrati per l'anno 2020.

²⁶ Nel triennio 2019/2021 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 e ulteriormente nel 2021 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 alla 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 l'aggiunta sostanziale di nuovi accessi al pensionamento anticipato a flussi di pensionamento già naturalmente in crescita. Nel 2020 e 2021 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 e 2021 al pensionamento anticipato con il canale generalizzato 62/38. Sul piano

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati;

- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (-4,7%²⁷ rispetto al 2020), l'andamento, in particolare, è condizionato da una significativa riduzione della spesa per ammortizzatori sociali solo parzialmente compensata dagli incrementi di spesa per altre prestazioni, tra cui la spesa per trattamenti di famiglia²⁸.

Le previsioni per l'anno 2021 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 provvedimenti²⁹ (DEF 2021 e NADEF 2021) e successivamente, nella parte finale dell'anno, a aggiornare parzialmente la previsione sulla base delle prime risultanze di monitoraggio³⁰. La differenza tra

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 gli anni 2020 e 2021 si registra, sul piano finanziario, l'effetto su base annua dei nuovi accessi al pensionamento del 2019 e 2020 cui si aggiunge quello derivante dai nuovi accessi in corso d'anno 2020 e 2021. Pertanto, 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, è venuta 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 conseguenti, sempre in relazione al predetto obiettivo di sostenibilità delle finanze pubbliche, al progressivo avvio della transizione demografica fortemente negativa per l'Italia. Sul piano finanziario, quanto sopra si è riverberato sulla 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 (0,9 per cento medio annuo nel biennio 2017-2018 a fronte dello 0,4 per cento medio annuo del periodo 2014-2016) a 1,9 per cento medio annuo nel biennio 2020-2021, tornando ai livelli del periodo 2000-2008, precedente l'applicazione delle riforme adottate dal 2004, nonostante gli effetti di contenimento del maggior numero di pensioni eliminate nel biennio 2020-2021. Gli effetti finanziari complessivi derivanti per il triennio 2019-2021 dalle disposizioni di cui all'articolo 14 (62/38), articolo 15 (non applicazione adeguamento agli incrementi della speranza di vita al pensionamento anticipato solo in parte compensato da posticipo delle decorrenze) e articolo 16 (riapertura della sperimentazione conclusa circa l'accesso al pensionamento ampiamente anticipato riconosciuta in via derogatoria alle donne) del DL n. 4/2019 risultano comunque rilevanti con ripercussioni anche negli anni successivi. Le misure di flessibilità nell'accesso al pensionamento introdotte dal DL n. 4/2019 hanno comportato in tre anni di applicazione, di cui uno il 2019 molto parziale in quanto le disposizioni sono state applicate solo per una parte dell'anno un effetto di incremento del debito pubblico di circa un punto di PIL a fine 2021.

²⁷ L'andamento della complessiva componente di spesa in esame è anche condizionato dagli effetti derivanti dalle misure adottate per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica, che nel 2021 sono di dimensione comunque significativamente inferiore rispetto al 2020. Tale riduzione di spesa nel 2021 è, tuttavia, parzialmente compensata da incrementi di spesa rispetto all'anno 2020 per altri istituti quali, ad esempio, prestazioni per Reddito di Cittadinanza (RdC), trattamenti di famiglia, liquidazioni di fine rapporto, prestazioni per invalidità civile e per il Trattamento integrativo nell'ambito della spesa per assegni e sussidi assistenziali nonché altre componenti di spesa connesse a prestazioni ordinarie.

²⁸ L'incremento della spesa per trattamenti di famiglia per l'anno 2021 è dovuto in particolare alle misure temporanee adottate dal DL n. 79/2021 (assegno temporaneo per figli minori e maggiorazioni per ANF per nuclei con figli) in attesa dell'introduzione dal 2022 del c.d. Assegno unico e universale.

²⁹ Gli stanziamenti sono stati definiti sulla base delle relazioni tecniche presentate dalle amministrazioni competenti.

³⁰ Con il DL n. 209/2021, rifuso nella legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022-2024) è stata prevista, sulla base dell'attività di monitoraggio relativa a interventi comunque adottati in corso d'anno, la riduzione di circa 940 milioni della spesa per prestazioni sociali in denaro per finanziare altri interventi.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

tale rideterminazione della previsione per l'anno 2021 (403,5 miliardi di euro³¹) e la presente stima dei risultati è sostanzialmente da ascrivere a parziali minori spese, rispetto agli stanziamenti previsti, per gli interventi adottati in corso d'anno in particolare per contrastare gli effetti economici connessi all'emergenza epidemiologica mediante il riconoscimento delle relative prestazioni nell'anno 2021 e a talune minori spese emerse durante l'attività di monitoraggio³².

Per un'analisi delle dinamiche della spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, in particolare, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame 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. 26/2019³³ (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. La sostanziale stabilità nominale della spesa per l'anno 2021 è da ascrivere esclusivamente alla riduzione della dimensione degli interventi per contrastare i predetti effetti derivanti dall'emergenza epidemiologica e non a un contenimento della dinamica strutturale della spesa che, viceversa, si è mantenuta, come di seguito illustrato, di significativa entità a seguito degli interventi discrezionali adottati, come già registrato per l'anno 2020.

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 per cento, 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 per cento, 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 per cento 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

³¹ Come determinata ai sensi del predetto DL n. 209/2021, successivamente rifuso nella legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022-2024), i cui effetti non sono inclusi, per costruzione, nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024.

³² In tali termini, rispetto alle previsioni, una parte anche significativa di tali minori spese non si riverbera nel 2022 e negli anni successivi, in relazione ai quali, viceversa, si manifesta, in via aggiuntiva, il notevole incremento, sia rispetto ai trascorsi esercizi e sia rispetto alle previsioni, dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni (e in particolare delle pensioni) a partire dal 2022 e, soprattutto dal 2023, di dimensione ampiamente superiore agli effetti sopra descritti.

³³ 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 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

indicizzazione delle 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 a inizio 2019, nonostante gli stessi abbiano inciso solo per parte dell'esercizio 2019, manifestando la onerosità di regime su base annua a partire dal 2020. Pertanto da tali interventi normativi sono conseguiti significativi elementi di incremento di dinamica e di livello della spesa anche dal 2020, quando gli interventi hanno manifestato a pieno i relativi effetti su base annua, 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 che, comunque, si riducono significativamente nel 2021. Da un'analisi comparativa tra il periodo 2010-2018 e il periodo successivo (2019-2021), risulta evidente, anche prescindendo dagli effetti degli interventi adottati negli anni 2020-2021 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, al netto dell'indicizzazione, pari a più di 2 punti percentuali medi annui, rispetto alla media annua registrata nel periodo 2010-2018, e risultando il tasso di variazione medio annuo, al netto dell'indicizzazione, nel periodo 2019-2021 più del triplo di quello del periodo 2010-2018³⁴.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2018 – 2021

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2018	2019	2020	2021
Pensioni	268.533	274.855	281.445	287.027
(tasso di variazione in %)		2,4%	2,4%	2,0%
(in % di PIL)	15,2%	15,3%	17,0%	16,2%
Altre prestazioni sociali in denaro	79.941	86.348	117.724	112.165
(tasso di variazione in %)		8,0%	36,3%	-4,7%
(in % di PIL)	4,5%	4,8%	7,1%	6,3%
Totale prestazioni sociali in denaro	348.474	361.203	399.169	399.192
(tasso di variazione in %)		3,7%	10,5%	0,0%
(in % di PIL)	19,7%	20,1%	24,1%	22,5%
PIL	1.771.391	1.796.634	1.656.961	1.775.436
(tasso di variazione in %)		1,4%	-7,8%	7,2%

Valori assoluti in milioni di euro

³⁴ A fronte di un tasso di variazione medio annuo del periodo 2010-2018 pari al 2,0 per cento, il triennio 2019-2021 ha fatto registrare un tasso di variazione medio annuo pari a 4,6 per cento e pari a 3,6 per cento in un esercizio che neutralizzi gli effetti degli interventi adottati negli anni 2020-2021 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, 4,1 per cento e 3,0 per cento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Tale incremento della dinamica della spesa nel triennio 2019-2021 è sostanzialmente da ascrivere, come già evidenziato, agli effetti conseguenti da interventi normativi adottati e ha prodotto un elevato livello di spesa strutturale in un periodo peraltro caratterizzato da una modesta indicizzazione ai prezzi delle prestazioni, nel mentre il periodo successivo risulta caratterizzato, viceversa, da una significativa e più elevata indicizzazione ai prezzi delle prestazioni (e particolarmente elevata nel 2023) che, pertanto, si somma agli effetti strutturali di maggiore spesa derivanti dagli interventi discrezionali adottati.

Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro inglobate nel Conto delle PA del DEF 2022 e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2022 sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Previsioni per l'anno 2022

Per l'anno 2022, 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 2021, del +0,6 per cento. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+3,3%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione³⁵, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2022, a 1,7%³⁶), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2022 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2022-2024, legge n. 234/2021³⁷. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2021 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2022;

³⁵ Le nuove pensioni del 2022 risentono ancora, in parte, del più favorevole regime di accesso al pensionamento anticipato (62 anni di età e 38 anni di contributi) introdotto, per i soggetti che maturano i requisiti nel triennio 2019-2021, dal DL n. 4/2019, in quanto per i lavoratori che maturano i predetti requisiti nell'ultimo trimestre 2021, per il settore privato, e nell'ultimo semestre 2021, per il settore pubblico, l'accesso al pensionamento è consentito solo a partire dal 1° gennaio 2022 (con posticipo di tre mesi della prima decorrenza utile dalla maturazione dei requisiti per il settore privato e di sei mesi per il settore pubblico), fermo restando che i soggetti che hanno maturato i citati requisiti agevolati anche prima dell'ultimo trimestre/semestre 2021 e hanno posticipato il pensionamento rispetto alla prima decorrenza utile conservando il diritto al pensionamento con il più favorevole regime anche successivamente.

³⁶ Il tasso di inflazione influenza l'indicizzazione delle prestazioni per l'anno successivo. Nel 2022, come ogni anno, l'indicizzazione è effettuata in via provvisoria sulla base di specifico DM emanato a inizio novembre 2021 per consentire le operazioni di rinnovo, salvo conguaglio nell'anno successivo. Pertanto essendo stata effettuata per l'anno 2022 l'indicizzazione a 1,7 per cento ed essendo risultato il tasso di inflazione di consuntivo per l'anno 2021 pari a 1,9 per cento, nel 2023 è previsto, come stabilito dalla normativa vigente, un conguaglio a credito per i pensionati di 0,2 per cento sia in termini correnti che per arretrati.

³⁷ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 234/2021 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 2021 nonché l'estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 con il relativo regime delle decorrenze.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (-6,3%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte con il decreto-legislativo n. 230/2021 in materia di c.d. assegno unico e universale e con la legge di Bilancio 2022-2024, legge n. 234/2021³⁸. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2021 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2022.

Previsioni per il periodo 2023-2025

Per il periodo 2023-2025 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio annuo, prendendo a riferimento l'anno 2022, del 3,7 per cento. Il tasso di variazione medio annuo del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 4,5 per cento, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari a 1,3 per cento.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi³⁹, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere. Le previsioni tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di bilancio 2022-2024, legge n. 234/2021.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni tengono anche conto delle misure introdotte con il decreto-legislativo n. 230/2021 in materia di c.d. assegno unico e universale e degli interventi contenuti nella legge di bilancio 2022-2024, legge n. 234/2021.

In via di sintesi, si stima per l'anno 2022 un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro contenuto nell'ambito di quanto programmato (pari a 403,6 miliardi per l'anno 2022) in sede di Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024 e tenuto necessariamente conto degli effetti derivanti dal decreto legislativo n. 230/2021 in materia del c.d. assegno unico e

³⁸ In particolare le disposizioni contenute nella legge n. 234/2021 prevedono, in particolare:

- significativi interventi in materia di ammortizzatori sociali mediante interventi di riforma in particolare con estensione e ampliamento delle tutele in costanza di rapporto di lavoro (integrazioni salariali) oltre a interventi diretti a incrementare gli importi della prestazione Naspi limitando il meccanismo del decalage della prestazione;
- rifinanziamento strutturale dal 2022 del RdC;
- la messa a regime dal 2022 del congedo di paternità;
- la proroga per nuovi accessi nel 2022 per la prestazione c.d. Ape sociale con estensione di categorie di lavoratori;
- la previsione per il 2022 di uno stanziamento specifico per interventi di integrazione salariale connessi alla fase emergenziale;
- 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 e finanziamenti o interventi specifici;
- la messa a regime della card-18 per il riconoscimento della medesima anche per i soggetti che compiono 18 anni dal 2022;
- la soppressione di parte del trattamento integrativo di cui al DL n. 3/2020 come previsto dalla legge n. 234/2021 per finanziare parzialmente la contestuale riforma fiscale.

³⁹ Le previsioni sono elaborate sulla base di un tasso di inflazione significativamente superiore a quello NADEF 2021, scenario tendenziale per il periodo 2021-2024 e, in particolare, per l'anno 2022 con effetto sull'indicizzazione delle prestazioni nel 2023.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

universale⁴⁰. Le previsioni dal 2023 scontano gli effetti della significativa maggiore indicizzazione delle prestazioni rispetto a quanto previsto in NADEF 2021 per effetto del notevole incremento del tasso di inflazione registrato nella parte finale del 2021 e previsto per l'anno 2022. Al netto di tali effetti di maggiore indicizzazione ai prezzi delle prestazioni derivanti dall'aggiornamento del quadro macroeconomico, le previsioni risultano coerenti e contenute nell'ambito di quanto programmato.

Come evidenziato un elevato livello e dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro sono mantenuti nel periodo successivo al 2021 rispetto al periodo 2010-2018, anche per effetto di un significativo contributo dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni, viceversa contenuto nel periodo precedente. Infatti, il tasso medio annuo della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 2019-2023 risulta, a normativa vigente, pari a circa 4,1 per cento a fronte del 2,0 per cento del periodo 2010-2018.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2021 - 2025

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni			
		2021	2022	2023	2024
Pensioni	287.027	296.510	318.530	328.250	338.050
(tasso di variazione in %)	2,0%	3,3%	7,4%	3,1%	3,0%
(in % di PIL)	16,2%	15,7%	16,2%	16,1%	16,1%
Altre prestazioni sociali in denaro	112.165	105.090	107.250	108.200	109.160
(tasso di variazione in %)	-4,7%	-6,3%	2,1%	0,9%	0,9%
(in % di PIL)	6,3%	5,6%	5,5%	5,3%	5,2%
Totale prestazioni sociali in denaro	399.192	401.600	425.780	436.450	447.210
(tasso di variazione in %)	0,0%	0,6%	6,0%	2,5%	2,5%
(in % di PIL)	22,5%	21,3%	21,7%	21,4%	21,2%
PIL	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664
(tasso di variazione in %)	7,2%	6,0%	4,4%	3,6%	3,3%

Valori assoluti in milioni di euro

⁴⁰ Nell'ambito del decreto legislativo n. 230/2021 è previsto, rispetto a quanto già scontato, un ulteriore incremento della spesa per prestazioni sociali in denaro finanziato mediante soppressione delle detrazioni fiscali per figli a carico con età fino a 21 pari rispettivamente a 3,7 miliardi di euro per il 2022, 6,4 miliardi di euro per il 2023 e a circa 6,1 miliardi di euro annui per gli anni 2024 e 2025, parzialmente crescenti per gli anni successivi.

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, e considerato l'attuale contesto di forte incertezza e volatilità dovuto al conflitto in Ucraina e alle conseguenti tensioni geopolitiche che ne sono scaturite, la formulazione di previsioni macroeconomiche e di spesa su un orizzonte pluridecennale assume i contorni di un esercizio complesso.

Alla luce di tali considerazioni, 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 2021⁴¹, le previsioni di medio e lungo periodo presentate in questo Riquadro sono state elaborate secondo l'impostazione consolidata, adottata in passato, presupponendo che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria e dall'attuale contesto di incertezza esercitino solo un impatto di breve periodo e temporaneo e che non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento⁴².

In base a tali ipotesi operativa, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono elaborate, a normativa vigente, con riferimento alle assunzioni dello scenario nazionale base.

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL⁴³ utilizza le nuove previsioni della popolazione dello scenario mediano Istat con base 2020 pubblicate alla fine dello scorso novembre. Tali previsioni, elaborate con modelli stocastici, restituiscono un potenziale quadro di crisi, rivedendo significativamente al ribasso la popolazione italiana prevista nel cinquantennio 2020-2070⁴⁴. Più nel dettaglio, nello scenario mediano, la popolazione residente è prevista diminuire passando da 59,6 milioni al 1° gennaio 2020 a 58 milioni nel 2030, a 54,1 milioni nel 2050 fino a 47,6 milioni di soggetti nel 2070, ossia oltre 4 milioni di soggetti in meno rispetto alla previsione della

⁴¹ Gli scenari macroeconomici e demografici 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), mentre le previsioni di spesa sono state pubblicate a giugno 2021 in European Commission (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, European Economy, Institutional Paper 148 (si veda https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en).

⁴² Tuttavia, dato che l'incertezza sulle conseguenze in ambito economico dell'epidemia da Covid-19 resta molto forte, in linea con esercizi simili presenti nel 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 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 contenute nel Box 2 della Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2021 n. 22 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/).

⁴³ 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.

⁴⁴ Il calo atteso della popolazione non è limitato al solo scenario mediano. Difatti, considerato l'intero set di previsioni stocastiche dato dall'interazione casuale tra i parametri demografici sottostanti, la popolazione diminuisce rispetto al dato del 2020 all'interno dell'intervallo di confidenza del 90 per cento lungo tutto l'orizzonte previsionale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

popolazione sottostante le dinamiche di spesa presentate nella NADEF 2021⁴⁵.

La previsione di spesa presentata in questo riquadro tiene anche conto dei recenti dati Istat pubblicati a fine marzo scorso che hanno aggiornato il livello della popolazione residente in Italia al 1 gennaio 2022⁴⁶. Pertanto, la simulazione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione preliminare della popolazione residente per classi di età al 1 Gennaio 2022, mentre i parametri demografici sottostanti allo scenario Istat 2020 non sono stati modificati⁴⁷.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, la previsione di spesa recepisce per il periodo 2021-2025, le ipotesi di crescita dello scenario tendenziale delineate nel presente documento. Nell'orizzonte di previsione (2026-2070), il tasso di crescita del PIL reale si attesta attorno allo 0,9 per cento medio annuo. Complessivamente, dal 2021 la crescita del PIL reale risulta essere dell'1,1 per cento medio annuo mentre il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 anni aumenta, nello stesso periodo, di circa 8,6 punti percentuali.

La previsione 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

⁴⁵ Per una valutazione preliminare dell'impatto macroeconomico e finanziario delle nuove previsioni demografiche Istat con base 2020 si può fare riferimento alla Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2021 n. 22 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/). Nel Rapporto RGS si mostra estensivamente che, a parità delle altre ipotesi macroeconomiche e sui parametri strutturali dello scenario nazionale base di medio-lungo periodo messo a punto per la NADEF 2021, l'introduzione delle nuove ipotesi demografiche Istat con base 2020 produrrebbe una riduzione del livello di PIL reale del 7,8 per cento al 2070 principalmente a causa del minor numero di occupati. Il tasso di crescita medio annuo del PIL reale nel periodo 2022-2070 si attesterebbe intorno all'1,1 per cento, esibendo rispetto allo scenario della NADEF 2021, una dinamica inferiore per tutto il periodo di previsione con scarti annui che oscillano tra 1 e 2 decimi di punto. I nuovi livelli dalla popolazione produrrebbero, in costanza delle altre ipotesi macroeconomiche dello scenario, una revisione al rialzo del rapporto tra spesa per pensioni e PIL pari, in media, a circa 0,3 punti nel periodo 2022-2070 rispetto alla previsione di lungo periodo della NADEF 2021. Complessivamente, il totale delle spese connesse all'invecchiamento in rapporto al PIL si incrementerebbe nel periodo 2022-2070, in media, di 0,4 punti di PIL rispetto alle previsioni della NADEF 2021. La maggiore spesa complessiva genererebbe cumulativamente nel periodo 2022-2070 maggior debito pubblico per circa 23 punti di PIL.

⁴⁶ Secondo tali risultanze, la popolazione italiana continua inesorabilmente a ridursi attestandosi al 1 gennaio 2022 su un livello di 58,9 milioni di soggetti, con un decremento, di circa 124 mila unità rispetto alla previsione Istat per l'anno in corso. Si veda il Report Istat sulla dinamica demografica 2021 che aggiorna i livelli della popolazione residente in Italia al 1 gennaio 2022 (https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf). Tuttavia, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia rivisto significativamente al ribasso il numero di residenti in Italia anche per il 2019 e per il 2020, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. In questo contesto, gli effetti negativi prodotti dall'epidemia Covid-19 hanno in parte contribuito ad amplificare la tendenza ormai consolidata al declino di popolazione che è comunque in atto dal 2015.

⁴⁷ Le previsioni della popolazione con base 2020 prodotte dall'Istat coprono un orizzonte temporale che si estende fino al 2070. I parametri demografici della popolazione Istat risultano così specificati: i) il Tasso di Fecondità Totale (TFT) parte un livello iniziale al 2020 pari a 1,24, si contrae ulteriormente nel 2021 (scendendo a 1,21, valore di minimo della serie) e recupera il livello pre-pandemia nel 2025 (1,31) per aumentare negli anni successivi a tassi decrescenti e stabilizzarsi intorno al livello di 1,55 al termine del periodo di previsione; ii) la speranza di vita alla nascita, per gli uomini, passa dai 79,4 anni del 2020 agli 86,5 anni del 2070 con un incremento di 7,1 anni mentre per le donne passa da 84,1 anni nel 2020 a 89,5 anni nel 2070 con un incremento di circa 5,4 anni; iii) il flusso netto di immigrati si attesta su un livello medio annuo di 127,7 mila unità nel periodo 2020-2070, con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2021), <http://demo.istat.it>, e Ministero dell'economia e delle finanze, RGS (2021), Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Nota di Aggiornamento del Rapporto n.22 (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

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 revisioni⁴⁸.

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 2022⁴⁹ nonché gli interventi attuati con precedenti provvedimenti quali, per esempio, il Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge 26/2019.

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 2021 (Quota 100)⁵⁰, 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 2019-2026⁵¹ e riaprendo i termini di accesso a "opzione donna", oggetto di successive proroghe.

Come previsto dal D.L. 4/2019, il canale di pensionamento anticipato Quota 100 ha terminato di operare con riferimento ai soggetti che hanno maturato i requisiti al 31 dicembre 2021. Tuttavia, le previsioni risentono ancora degli effetti di questa misura poiché, per i lavoratori che hanno maturato i requisiti per l'adesione a Quota 100 rispettivamente nell'ultimo trimestre 2021, per il settore privato, e nell'ultimo semestre 2021, per il settore pubblico, l'accesso al pensionamento è consentito solo a partire dal 1 gennaio 2022. Inoltre, i soggetti eleggibili che hanno maturato i requisiti nel triennio 2019-2021 ma che finora hanno scelto di non

⁴⁸ A questo riguardo, occorre ricordare che, con Decreto Ministeriale del 27 Ottobre 2021 pubblicato in GU il 10 novembre 2021, è stato adottato l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2023, avente, al pari di quello del 2021, incremento nullo. Inoltre, con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020, è stato deliberato, con decorrenza 2021, anche l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione.

⁴⁹ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella Legge n. 234/2021 prevedono la proroga di "Opzione donna" vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato, con ricalcolo contributivo del trattamento pensionistico per le donne che nel 2021 maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome. Per entrambe le categorie, dal momento della maturazione dei requisiti, è previsto un regime di decorrenze (finestra mobile) che è pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome. La Legge n. 234/2021 ha inoltre previsto l'estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i dipendenti pubblici. Infine, la legge di Bilancio n. 234/2021 ha soppresso il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito dalla legge n. 145/2018 al comma 256. Le risorse originariamente allocate su tale fondo sono servite a finanziare, fino al 2023, le disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 mediante il sostanziale azzeramento della relativa autorizzazione di spesa. Per gli anni seguenti l'eliminazione del fondo predetto cancella le autorizzazioni di spesa che ammontavano a: 1,8 miliardi di euro nel 2024, 2,8 miliardi nel 2025, 3,8 miliardi dal 2026 al 2031 e 3,9 miliardi di euro dal 2032 in poi.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

aderire a Quota 100 conservano anche negli anni successivi il diritto al pensionamento con il più favorevole regime. A questi effetti si sommano anche quelli dovuti alla possibilità di accedere al pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102), peraltro contenuti in ragione dei più elevati requisiti, della limitata durata temporale e dell'applicazione di Quota 100 che ha consentito un significativo accesso al pensionamento.

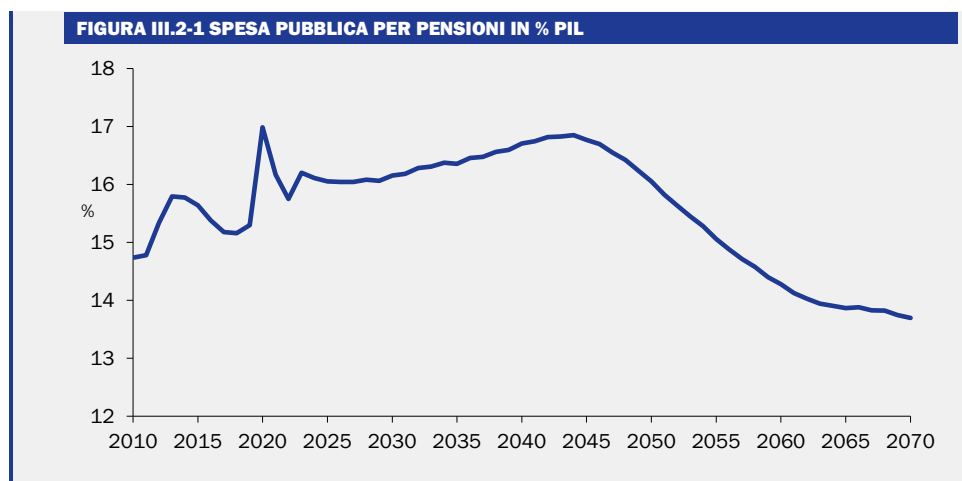
La previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL basata sulle ipotesi dello scenario nazionale è riportata nella figura sottostante. A partire dal 2010, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, già in crescita negli anni precedenti a causa alla fase acuta della recessione, continua ad aumentare 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 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.

Dal 2019 e fino al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL aumenta, prima repentinamente, raggiungendo un picco pari al 17 per cento nel 2020, e poi si riduce nei due anni seguenti, attestandosi al 2022 su un livello pari al 15,7 per cento, oltre mezzo punto percentuale di PIL al di sopra del dato del 2018. La spesa in rapporto al PIL cresce significativamente a causa della forte contrazione dei livelli di prodotto dovuti agli effetti della fase iniziale e più acuta dell'emergenza sanitaria. Tuttavia, 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 sostanziale incremento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Tenuto anche conto che, nel 2023 il profilo del deflatore del PIL risulta inferiore a quello del tasso di inflazione, la spesa aumenta significativamente portandosi al 16,2 per cento del PIL livello che viene sostanzialmente mantenuto fino al 2030. In questi anni le previsioni scontano, *inter alia*, gli effetti della significativa maggiore indicizzazione delle prestazioni imputabili al notevole incremento del tasso di inflazione registrato nella parte finale del 2021 e previsto per l'anno 2022, rispetto a quanto previsto precedentemente dalla NADEF 2021.

Successivamente al 2030, il rapporto spesa/PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere un picco del 16,8 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 portandosi al 16,1 per cento nel 2050 e accelerando successivamente fino ad attestarsi al 13,7 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**III.3 SANITÀ****Risultati**

Nel 2021 la spesa sanitaria è risultata pari a 127.834 milioni⁵², con un tasso di incremento del 4,2 per cento rispetto al 2020⁵³. Con riferimento alle singole componenti di spesa, si evidenzia quanto segue:

- la spesa per i redditi da lavoro dipendente è pari a 38.188 milioni, in crescita del 2,2 per cento rispetto al 2020. Tale incremento è dovuto essenzialmente alle provviste preordinate normativamente nel 2021 per contrastare la pandemia da Covid-19, in termini di nuove assunzioni e indennità⁵⁴. L'aumento è attenuato, seppur in via del tutto minimale, dalla presenza nel 2020 degli oneri connessi con il rinnovo contrattuale della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa per il triennio 2016-2018⁵⁵. Anche se con alcune deroghe dovute all'emergenza

⁵² Tale quantificazione è quella riportata dall'ISTAT nel Conto economico consolidato della sanità relativo alle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei Conti nazionali. Essa rappresenta la spesa sanitaria corrente sostenuta, oltre che dagli Enti Sanitari Locali (ESL), anche dallo Stato, dagli Enti locali e da 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 2021 tiene conto dei dati del Conto economico (CE) degli ESL relativi al IV trimestre 2021, mentre per le annualità precedenti fa riferimento ai valori di consuntivo.

⁵³ Il tasso di crescita è inferiore a quello della Nota di aggiornamento del DEF 2021, pari al 4,8 per cento. La diminuzione è imputabile soprattutto alla minore quantificazione nella stima di Contabilità nazionale delle spese sostenute dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18 del 2020, parzialmente compensata dall'aumento della spesa registrato nel 2021 per le Amministrazioni pubbliche considerate.

⁵⁴ In particolare, si cita l'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 34 del 2020 e l'articolo 18-bis del decreto legge n. 41 del 2021. Nel 2021 sono state prorogate misure introdotte l'anno precedente per i cui oneri si è data la possibilità di provvedere anche mediante le economie di risorse non impiegate nel 2020 (articolo 1, comma 427, della legge n. 178 del 2020).

⁵⁵ Oltre alla spesa di competenza dell'anno, sono da considerare anche gli arretrati accumulatisi nel quadriennio 2016-2019.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

sanitaria⁵⁶, la spesa per i redditi da lavoro dipendente resta regolata dagli strumenti di *governance* introdotti nel corso degli anni anche tramite gli Accordi tra lo Stato e le Regioni, quali:

- le politiche di razionalizzazione della spesa per il personale messe in atto dalle regioni sulla base dei fabbisogni, anche tenendo conto della normativa vigente in materia di personale del SSN⁵⁷;
- gli automatismi introdotti dalla legislazione vigente in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi in relazione al personale dipendente cessato⁵⁸;
- la spesa per i consumi intermedi è pari a 43.146 milioni, in crescita rispetto al 2020 del 10,1 per cento. Tale incremento è attribuibile, in via minoritaria, alla spesa per l'acquisto dei prodotti farmaceutici⁵⁹ (+3,5%). Quest'ultima risente, infatti, degli effetti di contenimento connessi con il cosiddetto *pay-back*⁶⁰, ossia il meccanismo di rimborso da parte delle aziende farmaceutiche attivabile nel caso in cui la spesa per l'acquisto diretto dei medicinali oltrepassi una prefissata soglia⁶¹. La quota più consistente dell'aumento registrato per l'aggregato è, invece, imputabile alla restante parte dei consumi intermedi (+13,1%), specie per le spese necessarie a contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19 sostenute, oltre che dagli ESL⁶², anche dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18 del 2020⁶³. Storicamente, la dinamica dei consumi intermedi riflette le misure di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, fra le quali:
 - lo sviluppo dei processi di efficientamento degli acquisti anche tramite l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dai soggetti aggregatori o dalle centrali di committenza operanti a livello regionale⁶⁴;
 - la previsione legislativa di messa a disposizione in favore delle regioni, da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione, dei prezzi di

⁵⁶ In particolare, si cita l'articolo 50 del decreto legge n. 73 del 2021.

⁵⁷ Articolo 11 del decreto legge n. 35 del 2019.

⁵⁸ Articolo 9, comma 2-bis, del decreto legge n. 78 del 2010.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Nel CE degli ESL del 2020 è contabilizzato il *pay-back* relativo al 2018, mentre in quello del 2021 è riportato il *pay-back* dell'annualità 2019. L'iscrizione contabile di quest'ultimo è regolata dall'articolo 1, comma 286, della legge n. 234 del 2021 secondo cui il *pay-back*, benché pagato con riserva, concorre all'equilibrio del settore sanitario del 2021.

⁶¹ Dal 2017, il tetto è pari al 6,89 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 398, della legge n. 232 del 2016), mentre per il 2021 è stato rideterminato nella misura del 7,85 per cento (articolo 1, comma 475, della legge n. 178 del 2020).

⁶² La normativa ha previsto la possibilità di rendere disponibili le risorse correnti a valere sul fondo sanitario nazionale stanziate per contrastare l'emergenza sanitaria, prescindendo dalle specifiche disposizioni in relazione a ciascuna linea di finanziamento (articolo 26, comma 4, del decreto legge n. 73 del 2021 e articolo 16, comma 8-novies, del decreto legge n. 146 del 2021).

⁶³ Nei Conti nazionali tali oneri sono stati quantificati in circa 1.100 milioni nel 2020 e in quasi 3.200 milioni nel 2021.

⁶⁴ In particolare, si cita l'articolo 9 del decreto legge n. 66 del 2014.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

- riferimento di un insieme di beni e servizi, quale strumento di programmazione e controllo della spesa⁶⁵;
- la fissazione di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici al superamento del quale è previsto un meccanismo di rimborso a carico delle aziende fornitrici⁶⁶;
 - la spesa per le prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market, è pari a 41.805 milioni, in aumento rispetto al 2020 (+1,8%). Con riferimento alle principali componenti dell'aggregato, si registra quanto segue:
 - la spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata è pari a 7.344 milioni, con un incremento dello 0,7 per cento rispetto al 2020. La leggera crescita riscontrata, in controtendenza rispetto alla dinamica in diminuzione registrata negli ultimi anni, è presumibilmente attribuibile al maggiore coinvolgimento delle farmacie, preordinato dalla normativa vigente⁶⁷, nel fronteggiare le emergenze sanitarie. Anche per la farmaceutica convenzionata sono previsti strumenti di *governance*, quali il monitoraggio mediante il Sistema tessera sanitaria nonché il meccanismo automatico di ripiano della spesa nel caso in cui quest'ultima oltrepassi una data soglia⁶⁸;
 - la spesa per l'assistenza medico-generica è pari a 7.155 milioni, inferiore al valore del 2020 (-3,3%). Tale riduzione è dovuta sostanzialmente alla presenza nel 2020 dei costi, inclusivi di arretrati, relativi al rinnovo delle convenzioni del triennio 2016-2018 per l'annualità 2018. Il decremento registrato è comunque attenuato dagli oneri per il maggior ricorso all'assistenza medico-generica nelle attività di contrasto all'epidemia da Covid-19⁶⁹;
 - la spesa per le altre prestazioni sociali in natura acquistate da produttori *market*⁷⁰ è pari a 27.306 milioni, in aumento del 3,5 per cento rispetto all'anno precedente. Tale incremento si può ricondurre ai vari interventi normativi disposti per fronteggiare l'epidemia da Covid-19. In particolare, per recuperare le prestazioni sanitarie non erogate nel 2020, si è data la possibilità agli operatori privati di fornire assistenza sanitaria perfino oltre gli accordi previsti per il 2021, anche usando le economie dei *budget* del 2020⁷¹. Parimenti, gli erogatori privati hanno potuto integrare i contratti previsti per il 2021 per la somministrazione dei vaccini contro il Covid-19⁷². In aggiunta, le strutture accreditate hanno potuto vedersi riconoscere fino al 90 per cento del *budget* del 2021 nel caso di sospensione delle attività

⁶⁵ Articolo 15, comma 13, lettera a), del decreto legge n. 95 del 2012.

⁶⁶ Articolo 1, comma 131, lettera b), della legge n. 228 del 2012.

⁶⁷ Articolo 20, comma 6, del decreto legge n. 41 del 2021.

⁶⁸ Dal 2017 al 2018, il tetto è pari al 7,96 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 399, della legge n. 232 del 2016), mentre per il 2021 è rideterminato nella misura del 7 per cento (articolo 1, comma 475, della legge n. 178 del 2020).

⁶⁹ In particolare, si cita l'articolo 1, commi 416 e 470, della legge n. 178 del 2020

⁷⁰ Ricomprende i costi dell'assistenza ospedaliera in case di cura private, dell'assistenza medico-specialistica, riabilitativa, integrativa, protesica e di altre forme assistenziali.

⁷¹ Articolo 26, comma 2, del decreto legge n. 73 del 2021.

⁷² Articolo 1, comma 465, della legge n. 178 del 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

ordinarie o per ristorare i costi fissi comunque sostenuti⁷³. L'aumento di spesa riscontrato rispetto all'anno precedente è in ogni caso compensato dai minori costi sostenuti nel 2021 dal Commissario di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18 del 2020⁷⁴ nonché dalla presenza nel 2020 del costo, inclusivo di arretrati, connesso con il rinnovo delle convenzioni del triennio 2016-2018 per l'annualità 2018 relativamente ai professionisti della medicina specialistica ambulatoriale interna. Nonostante alcune deroghe disposte nell'ultimo biennio, tale componente di spesa risente delle politiche di razionalizzazione introdotte nel corso degli anni, tra le quali:

- la regolazione degli importi e dei volumi di acquisto di prestazioni sanitarie mediante la fissazione di tetti di spesa e la definizione di *budget*⁷⁵;
- il contenimento della spesa per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, con particolari misure per quelle di alta specialità⁷⁶;
- per le altre componenti di spesa, il livello registrato è pari a 4.695 milioni, con un decremento del 7,9 per cento rispetto al 2020. Tale riduzione è fondamentalmente giustificata dalla crescita delle poste connesse con la produzione di servizi vendibili e con le vendite residuali⁷⁷ che sterilizzano il livello della spesa.

SPESA SANITARIA 2018 – 2021

	2018	2019	2020	2021
Spesa Sanitaria	114.423	115.661	122.721	127.834
In % di PIL	6,5%	6,4%	7,4%	7,2%
Tasso di variazione in %		1,1%	6,1%	4,2%

Previsioni

Le previsioni, effettuate sulla base della legislazione vigente, assumono come anno di partenza la spesa corrente del 2021 riportata nel Conto economico consolidato della sanità per le amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istat nell'ambito dei Conti nazionali.

In particolare, esse scontano gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato⁷⁸ con il SSN per il triennio

⁷³ Articolo 1, comma 495, della legge n. 178 del 2020.

⁷⁴ Nei Conti nazionali tali oneri sono stati quantificati in circa 570 milioni nel 2020 e in quasi 380 milioni nel 2021.

⁷⁵ Articolo 8-quinquies del decreto legge n. 502 del 1992.

⁷⁶ Articolo 15, comma 14 del decreto legge n. 95 del 2012 e articolo 45, comma 1-ter, del decreto legge n. 124 del 2019.

⁷⁷ In tali due aggregati confluiscono diverse forme di proventi introitati dagli ESL. In particolare, il 2020 ha registrato un incasso inferiore relativamente alla compartecipazione alla spesa da parte degli utenti (i cosiddetti *ticket*) e alla *intramoenia*, potenzialmente a seguito della mancata erogazione di prestazioni sanitarie per via delle restrizioni legate alla epidemia da Covid-19. Le variazioni registrate con riferimento alle rimanenti poste afferenti alle Altre componenti di spesa si compensano reciprocamente.

⁷⁸ Si tratta del personale che garantisce l'assistenza medico-generica e l'assistenza medico-specialistica ambulatoriale interna.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

2019-2021, le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁷⁹ (PNRR) nonché gli impegni pianificati per rafforzare la *performance* del SSN⁸⁰, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie.

Previsioni per l'anno 2022

La spesa sanitaria prevista per il 2022 è pari a 131.710 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 41.969 milioni, equivalente a una crescita del 9,9% rispetto al 2021. Tale aumento è fondamentalmente dovuto a due ordini di motivi. Il primo concerne i maggiori costi, preordinati a legislazione vigente, da destinare soprattutto alle assunzioni, ai miglioramenti economici e alla definizione di nuovi ordinamenti professionali⁸¹. Il secondo, invece, riguarda gli oneri relativi al rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 del personale non dirigente degli enti del SSN⁸²;
- per i consumi intermedi un livello di spesa pari a 43.922 milioni, con un incremento dell'1,8 per cento rispetto al 2021. L'aumento è dovuto ai prodotti farmaceutici per i quali si stima una crescita del 6,9 per cento. Quest'ultima è imputabile alla rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti⁸³, all'incremento del fondo per il concorso al rimborso dei farmaci innovativi⁸⁴ nonché all'ipotesi prudenziale di un minore incasso di *pay-back* in ragione dei contenziosi amministrativi da parte delle aziende farmaceutiche. Le altre componenti dei consumi intermedi mostrano, invece, un decremento dello 0,3 per cento. La diminuzione è di fatto attribuibile all'ipotesi di una minore incidenza nel 2022 di costi analoghi a quelli sostenuti nel corso del 2021 dal Commissario di cui all'articolo 122 del decreto legge n. 18 del 2020⁸⁵. Pertanto, al netto della succitata considerazione, il valore delle altre componenti dei consumi intermedi risulta essere superiore a quello registrato nel 2021;

⁷⁹ Nello specifico, vengono inclusi quasi 3.600 milioni negli anni 2022-2026 afferenti alla 'Missione 6: Salute'.

⁸⁰ Con riferimento alla legge di bilancio del 2022, le previsioni considerano gli oneri per i quali è individuata una specifica ragione di spesa a valere sul finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato (articolo 1, comma 258 e seguenti, della legge n. 234 del 2021). È utile ricordare, inoltre, che per il 2021 è stato previsto un fondo a favore dei servizi sanitari regionali per le spese collegate all'emergenza da Covid-19 (articolo 16, comma 8-septies, del decreto legge n. 146 del 2021).

⁸¹ In particolare, si cita l'articolo 1, commi 268, 604 e 612, della legge n. 234 del 2021.

⁸² Articolo 1, comma 438, della legge n. 145 del 2018. Per il personale dirigente si è supposto che il perfezionamento dei contratti relativi al triennio 2019-2021 avvenga nel 2023. La previsione sconta, invece, nel 2022 quota parte del costo del rinnovo dei contratti relativi al triennio 2022-2024.

⁸³ Per il 2022, il tetto è pari all'8 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 281, della legge n. 234 del 2021).

⁸⁴ Articolo 1, comma 259, della legge n. 234 del 2021.

⁸⁵ Per il 2021 i Conti nazionali quantificano la spesa di competenza della struttura commissariale in circa 3.200 milioni. In previsione, invece, viene scontato un valore di quasi 2.700 milioni (articolo 2 del decreto legge n. 24 del 2022). Tale ultimo importo deve essere integrato dalle poste previste a legislazione vigente, quali quelle preordinate dall'articolo 30, comma 2, del decreto legge n. 17 del 2022.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

- per le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* un livello di spesa pari a 41.855 milioni, in leggera crescita rispetto all'anno precedente (+0,1%). Con riferimento alle singole componenti dell'aggregato:
 - per l'assistenza farmaceutica convenzionata è prevista una spesa pari a 7.513 milioni, in crescita del 2,3 per cento rispetto al 2021. In osservanza alle misure di *governance* previste⁸⁶, l'aumento registrato è sostanzialmente attribuibile alle ulteriori risorse programmate a legislazione vigente al fine di rafforzare la risposta del SSN alle patologie infettive emergenti e ad altre emergenze sanitarie⁸⁷;
 - per l'assistenza medico-generica è prevista una spesa pari a 6.862 milioni, in calo del 4,1 per cento rispetto al 2021. La riduzione è attribuibile alla cessazione di alcuni oneri preordinati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19⁸⁸. Non sono, inoltre, scontati i costi relativi al rinnovo delle convenzioni per il triennio 2019-2021⁸⁹ in quanto ipotizzate perfezionabili nel 2023;
 - per le altre prestazioni sociali in natura acquistate da produttori *market* è prevista una spesa pari a 27.480 milioni⁹⁰, leggermente superiore a quella dell'anno precedente (+0,6%), anche alla luce dei maggiori oneri preventivati per il recupero delle liste d'attesa⁹¹;
- per le altre componenti di spesa è prevista una quantificazione pari a 3.964 milioni. La consistente diminuzione di tale aggregato rispetto al 2021 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.

Previsioni per l'anno 2023-25

Nel triennio 2023-2025, la spesa sanitaria è prevista decrescere a un tasso medio annuo dello 0,6 per cento; nel medesimo arco temporale il PIL nominale crescerebbe in media del 3,8 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 6,2 per cento. La minore spesa riscontrabile nel 2023 è dovuta fondamentalmente al venir meno degli arretrati per il rinnovo del triennio 2019-2021 dei contratti del personale non dirigente degli enti del SSN nonché alla cessazione dei costi analoghi a quelli sostenuti negli anni precedenti

⁸⁶ Anche per il 2022, vige il tetto nella misura del 7 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 281, della legge n. 234 del 2021) e prosegue l'attività di monitoraggio tramite il Sistema tessera sanitaria.

⁸⁷ Articolo 20, comma 6, del decreto legge n. 41 del 2021.

⁸⁸ In particolare, si cita l'articolo 1, commi 416 e 463-bis, della legge n. 178 del 2020.

⁸⁹ Articolo 1, comma 439, della legge n. 145 del 2018.

⁹⁰ In tale quantificazione non ricadono gli oneri per il rinnovo delle convenzioni dei professionisti della medicina specialistica ambulatoriale interna relativamente al triennio 2019-2021 in quanto supposte perfezionabili nel 2023.

⁹¹ Articolo 1, comma 277, della legge n. 234 del 2021. La quantificazione della componente di spesa include oneri per circa 320 milioni, importo di poco inferiore a quello presente nei Conti nazionali con riferimento ai costi sostenuti nel 2021 dal Commissario di cui all'articolo 122 del decreto legge n. 18 del 2020 (articolo 2 del decreto legge n. 24 del 2022).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

dal Commissario di cui all'articolo 122 del decreto legge n. 18 del 2020⁹². I due effetti risultano parzialmente attenuati dai maggiori oneri indotti dal rinnovo dei contratti dei dirigenti degli enti del SSN e delle convenzioni per il triennio 2019-2021. Nel 2024, invece, la riduzione è attribuibile soprattutto alla mancata imputazione degli arretrati relativi ai contratti e alle convenzioni ipotizzati essere stati perfezionati l'anno precedente. La previsione riflette anche:

- la dinamica dei diversi aggregati di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli ultimi anni;
- gli interventi di razionalizzazione dei costi già programmati a legislazione vigente;
- la spesa sanitaria corrente per l'attuazione del PNRR;
- la parziale contabilizzazione degli oneri per il rinnovo dei contratti⁹³ e delle convenzioni del personale del SSN per il triennio 2022-2024 che implicheranno un aumento della spesa successivamente al perfezionamento di tali accordi.

TABELLA III.3-1 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2022 – 2025

	2022	2023	2024	2025
Spesa sanitaria	131.710	130.734	128.872	129.518
In % di PIL	7,0%	6,6%	6,3%	6,2%
Tasso di variazione in %	3,0%	-0,7%	-1,4%	0,5%

⁹² Articolo 2 del decreto legge n. 24 del 2022.

⁹³ Le previsioni scontano, infatti, solo una quota del costo del rinnovo dei contratti relativi al triennio 2022-2024. Parimenti, nel 2025 è contabilizzata la stima dell'anticipazione contrattuale del triennio 2025-2027.

IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

IV.1 I RISULTATI DEL 2021

Settore pubblico

Nel 2021 il saldo⁹⁴ del conto consolidato del Settore pubblico è risultato pari a -109.022 milioni (-6,1% del PIL), facendo registrare un miglioramento di 49.070 milioni rispetto al dato rilevato nel 2020 pari a -158.092 milioni (-9,5% del PIL). L'andamento del saldo di cassa ha risentito della graduale ripresa dell'attività economica nel corso del 2021 dopo il rallentamento che si era verificato nel 2020 a causa della congiuntura e delle 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 2021 include informazioni relative a unità istituzionali che, essendo state inserite nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche a settembre del 2020⁹⁵, non sono comprese nel conto del Settore pubblico degli anni 2019 e 2020⁹⁶. Inoltre, il perimetro di riferimento del conto di cassa del Settore pubblico per il 2021 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. 234 del 30 settembre 2021.

Rispetto alla previsione del saldo per il 2021 contenuta nella Nota tecnico illustrativa alla Legge di bilancio 2022-2024, pari a -157.078 milioni, il dato di consuntivo è migliore di 48.056 milioni per effetto di un'evoluzione più favorevole sia dei pagamenti finali (-24.689 milioni), sia degli incassi finali (+23.367 milioni).

Per quanto riguarda gli incassi, i risultati di consuntivo sono stati migliori per la parte corrente (+8.461 milioni), per le operazioni finanziarie attive (+5.750 milioni) e per la parte in conto capitale (+9.156 milioni).

Dal lato dei pagamenti, i dati di consuntivo evidenziano livelli inferiori rispetto alle attese nella parte corrente (-16.283 milioni), nelle operazioni finanziarie attive (-5.254 milioni) e nella parte in conto capitale (-3.152 milioni). Inferiori anche i pagamenti relativi alla spesa per interessi (-2.605 milioni).

In confronto ai risultati del 2020, il miglioramento del saldo del 2021 (+49.070 milioni) è dovuto al miglioramento del saldo di parte corrente (+47.816 milioni) e del saldo di parte capitale (+1.736 milioni) mentre è peggiorato quello delle operazioni finanziarie attive (-483 milioni). Il saldo primario ha registrato un miglioramento inferiore (+47.771 milioni) a causa della minore spesa per interessi passivi del 2021 rispetto al 2020.

⁹⁴ Il segno + indica un avanzo, il segno - indica un fabbisogno.

⁹⁵ Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 242 del 30-09-2020, successivamente rettificata e ripubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 275 del 04-11-2020.

⁹⁶ 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 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Il confronto tra i due anni continua a presentare delle disomogeneità per effetto del *lockdown* e delle misure adottate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica che hanno influenzato fortemente l'andamento degli incassi e dei pagamenti.

La variazione del fabbisogno è ascrivibile alla più elevata crescita degli incassi finali (+95.280 milioni, +11,9%) rispetto a quella dei pagamenti finali (+46.210 milioni, +4,8%).

Tra gli incassi, l'aumento più rilevante si osserva in quelli di parte corrente (+76.354 milioni, +9,6%), riconducibile alla dinamica:

- degli incassi tributari (+48.993 milioni, +10,2%), 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;
- dei contributi sociali (+10.739 milioni, +4,8%) che riflette il miglioramento del quadro economico congiunturale e la ripresa dei versamenti contributivi dopo la sospensione del 2020 per l'emergenza epidemiologica da COVID-19⁹⁷;
- dei trasferimenti dalle famiglie (+3.986 milioni, +30,8%) aumentati per le maggiori riscossioni dei proventi derivanti dai giochi (lotterie nazionali a estrazione istantanea);
- dei trasferimenti dall'estero (+4.761 milioni, +40,6%), aumentati per i maggiori incassi del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie e per i finanziamenti da parte dell'Unione europea nell'ambito dell'Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU);
- degli altri incassi correnti (+8.183 milioni, +15,8%), che includono gli incassi per la vendita dei beni e dei servizi (+3.928 milioni), in aumento nel comparto degli Enti locali (+1.770 milioni) e per la vendita al mercato di energia elettrica da parte del GSE (+1.200 milioni circa), nonché i redditi da capitale (-296 milioni), influenzati dai minori utili versati dalla Banca d'Italia (-1.961 milioni).

Tra i pagamenti, le variazioni maggiori sono imputabili a quelli correnti (+28.538 milioni, +3,2%), in particolare:

- alla spesa per il personale in servizio (+5.028 milioni, +3,0%), che risente soprattutto dell'incremento registrato nelle Amministrazioni centrali (+3.584 milioni) e nelle Amministrazioni locali (+1.507 milioni), per la remunerazione del personale della scuola al fine di consentire lo svolgimento dell'anno scolastico nel rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica e per il pagamento di contratti a tempo determinato e lavoro straordinario nel comparto della Sanità a causa della pandemia;
- all'acquisto di beni e di servizi (+9.642 milioni, +6,6%), aumentato per le Amministrazioni locali (+6.227 milioni) e per le Amministrazioni centrali (+3.151 milioni), per i trasferimenti di risorse al Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19 e per la spesa direttamente effettuata dalle Regioni e dal comparto sanitario per fronteggiare la pandemia;

⁹⁷ Vedi il paragrafo relativo agli Enti di previdenza e assistenza sociale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

- ai trasferimenti alle famiglie (-4.744 milioni, -1,2%), ridotti per effetto dei minori oneri per le prestazioni straordinarie erogate dall'INPS correlate all'emergenza epidemiologica e per la diversa distribuzione dei pagamenti delle prestazioni pensionistiche erogate attraverso il canale di Poste Italiane S.p.A.⁹⁸;
- ai trasferimenti alle imprese (+14.163 milioni, +35,2%), influenzati dalle erogazioni a fondo perduto introdotte con l'articolo 25 del Decreto-legge 34/2020, dai crediti d'imposta concessi dallo Stato e dalle erogazioni di contributi e di incentivi da parte della Cassa per i servizi energetico-ambientali;
- l'aumento dei trasferimenti all'estero (+2.782 milioni, +13,1%) per l'andamento crescente della quota di trasferimento in favore del bilancio comunitario, da ascrivere al fatto che nel 2021 vi è stato un innalzamento della spesa UE da finanziare a carico degli Stati membri. Inoltre, la graduale ripresa economica del 2021, dopo la crisi indotta dalla pandemia, ha determinato un aumento delle importazioni di merci di provenienza estranea all'Unione Europea e quindi del relativo gettito di dazi doganali da trasferire alla UE;
- alla spesa per interessi (-1.299 milioni, -1,9%) prevalentemente a causa della riduzione degli interessi sui titoli del debito pubblico non compensata dall'incremento di quelli sui Buoni postali fruttiferi e dalla maggiore remunerazione del conto di Tesoreria statale intestato alla Cassa depositi e prestiti S.p.A..

Passando alla parte capitale, si osserva:

- l'aumento degli incassi (+13.506 milioni, +181,3%), dovuto all'incasso del 13 per cento dei contributi a fondo perduto versati dalla UE, previsti dal Recovery Fund (8.954 milioni) nonché ai maggiori proventi delle aste delle quote CO2 (+1.636 milioni) e alla proroga dei diritti d'uso delle frequenze della banda 900-2100 Mhz (+726 milioni);
- l'aumento dei pagamenti (+11.770 milioni, +22,6%), influenzato dalla spesa per investimenti fissi lordi (+7.672 milioni), di cui una parte a valere delle risorse PNRR; in particolare sono aumentati gli investimenti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (+2.000 milioni circa), le spese per la Difesa, oltre agli investimenti nel comparto delle Amministrazioni locali, in particolare degli Enti locali (+1.692 milioni) per la messa in sicurezza di edifici, territorio, ponti e viadotti.

L'andamento delle operazioni di carattere finanziario risente dell'incremento dei finanziamenti agevolati a valere del Fondo 394-SIMEST a favore dell'internazionalizzazione (+1.300 milioni circa), della gestione delle garanzie bilaterali riferite alle operazioni in strumenti derivati (-1.700 milioni circa) e dell'aumento di capitale a ITA (Italia Trasporto aereo S.p.A.), la *NewCo* costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'esercizio dell'attività nel settore del trasporto aereo, attiva da novembre del 2020 (700 milioni).

Secondo le ultime statistiche pubblicate dalla Banca d'Italia⁹⁹, la consistenza del debito delle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2021 è

⁹⁸ Vedi il paragrafo relativo agli Enti di previdenza e assistenza sociale.

⁹⁹ Banca d'Italia - Statistiche - "Finanza pubblica: fabbisogno e debito - gennaio 2022" pubblicato il 15 marzo 2022.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

stata pari a 2.678.397 milioni, in aumento di 104.929 milioni rispetto alla consistenza al 31 dicembre 2020. 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 cambio), oltre a finanziare il fabbisogno del Settore pubblico (109.022 milioni) ha incrementato le disponibilità liquide del Tesoro per 4.997 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 relativamente agli interessi ed ai flussi di cassa diversi dagli interessi connessi all'operatività in strumenti finanziari derivati

Tra il 2020 e il 2021 la spesa per interessi relativa agli strumenti finanziari derivati ha registrato una contrazione, passando da 2,85 miliardi di euro a 2,43 miliardi di euro.

Il calo, di circa 415 milioni, è riconducibile alla chiusura anticipata di diverse operazioni in derivati non più rispondenti alle finalità strategiche del Tesoro, per le quali è stato incassato il loro valore di mercato.

Anche le nuove transazioni in derivati hanno contribuito, benché in misura proporzionalmente inferiore, alla riduzione della spesa interessi: tra queste si annoverano i *cross currency swap* eseguiti a copertura delle emissioni in valuta occorse nel periodo.

Nel corso del 2021, il tasso variabile Euribor 6 mesi è oscillato in un corridoio compreso tra -0,50% e -0,55%, quindi ancora su livelli particolarmente bassi sebbene con una minore volatilità se confrontata con l'anno precedente, in cui aveva raggiunto un massimo di -0,11% e un minimo di -0,53%: questo ha tuttavia contribuito al peggioramento della spesa per tutti quegli strumenti in cui il Tesoro risulta ricevitore di tasso variabile, che essendo negativo si tramuta in una posta a pagare.

Per quanto attiene ai flussi finanziari da derivati aventi natura diversa da interesse, questi hanno fatto registrare una forte riduzione nel 2021 attestandosi a 114 milioni rispetto ai 450 milioni del 2020. Tale riduzione si deve all'evoluzione dei pagamenti relativi a operazioni di ristrutturazione avvenute in passato e ad un introito pari a 16 milioni derivante dalla compensazione netta ricevuta per effetto del passaggio dal tasso di interesse EONIA (*euro overnight index average*), parametro non più esistente a seguito della riforma del tasso d'interesse overnight dell'area euro, al nuovo tasso €STR (*euro short-term rate*) per il calcolo della remunerazione sui margini versati nell'ambito dell'attività di collateralizzazione del portafoglio derivati dello Stato.

Si segnala inoltre l'assenza nel 2021 di uscite di cassa legate all'esercizio di clausole di chiusura anticipata di contratti swap che, peraltro, attualmente non sono più presenti nel portafoglio derivati dello Stato.

Infine, nel corso del 2021 è proseguita l'attività di collateralizzazione degli strumenti derivati, riferita a nuove operazioni di *cross currency swap* (CCS), poste in essere 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 2021, a fronte della movimentazione della garanzia in contanti con le varie controparti, la Repubblica Italiana ha sostenuto una spesa per interessi pari a circa 22,5 milioni per cassa e a circa 22,6 milioni per competenza. L'incremento rispetto al 2020 è dovuto alla

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

combinazione di due fattori: il permanere dei tassi *overnight*¹⁰⁰ in territorio negativo e l'incremento di circa 1.6 miliardi di euro della giacenza media del *collateral*.

TABELLA IV.1-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020
Incassi correnti	847.714	793.355	869.710	-54.359	76.354	-6,4	9,6
Tributari	519.336	480.153	529.146	-39.183	48.993	-7,5	10,2
Contributi sociali	236.673	224.700	235.439	-11.973	10.739	-5,1	4,8
Trasferimenti da altri soggetti	37.956	36.701	45.141	-1.255	8.440	-3,3	23,0
da Famiglie	14.666	12.933	16.919	-1.733	3.986	-11,8	30,8
da Imprese	12.230	12.044	11.736	-186	-307	-1,5	-2,6
da Estero	11.060	11.724	16.486	664	4.761	6,0	40,6
Altri incassi correnti	53.750	51.801	59.984	-1.949	8.183	-3,6	15,8
Incassi in conto capitale	9.363	7.450	20.956	-1.913	13.506	-20,4	181,3
Trasferimenti da altri soggetti	3.202	3.277	3.538	75	261	2,3	8,0
da Famiglie	221	222	232	1	10	0,4	4,7
da Imprese	2.480	2.266	2.567	-214	301	-8,6	13,3
da Estero	501	789	739	288	-51	57,6	-6,4
Altri incassi in conto capitale	6.161	4.173	17.419	-1.988	13.246	-32,3	317,4
Incassi partite finanziarie	2.310	1.935	7.354	-375	5.420	-16,2	280,1
Incassi finali	859.387	802.740	898.020	-56.647	95.280	-6,6	11,9
Pagamenti correnti	841.738	896.992	925.531	55.255	28.538	6,6	3,2
Personale in servizio	165.574	167.919	172.947	2.346	5.028	1,4	3,0
Acquisto di beni e servizi	143.557	146.740	156.382	3.183	9.642	2,2	6,6
Trasferimenti ad altri soggetti	412.911	466.303	478.504	53.392	12.201	12,9	2,6
a Famiglie	364.437	404.880	400.136	40.444	-4.744	11,1	-1,2
a Imprese	28.573	40.180	54.343	11.607	14.163	40,6	35,2
a Estero	19.901	21.243	24.024	1.342	2.782	6,7	13,1
Interessi passivi	71.306	68.913	67.614	-2.393	-1.299	-3,4	-1,9
Altri pagamenti correnti	48.390	47.117	50.083	-1.273	2.967	-2,6	6,3
Pagamenti in conto capitale	44.047	52.113	63.883	8.066	11.770	18,3	22,6
Investimenti fissi lordi	22.947	31.427	39.098	8.480	7.672	37,0	24,4
Trasferimenti ad altri soggetti	19.308	17.634	19.799	-1.674	2.165	-8,7	12,3
a Famiglie	1.419	1.555	3.097	136	1.542	9,6	99,2
a Imprese	17.337	15.518	15.986	-1.819	468	-10,5	3,0
a Estero	552	561	716	9	155	1,6	27,6
Altri pagamenti in conto capitale	1.792	3.052	4.986	1.260	1.933	70,3	63,3
Pagamenti partite finanziarie	12.153	11.727	17.629	-426	5.902	-3,5	50,3
Pagamenti finali	897.939	960.833	1.007.043	62.894	46.210	7,0	4,8
Saldo di parte corrente	5.977	-103.637	-55.821	-109.614	47.816		
Saldo primario	32.755	-89.179	-41.408	-121.934	47.771		
Saldo	-38.551	-158.092	-109.022	-119.541	49.070		

¹⁰⁰ I contratti di prestazione di garanzia bilaterale prevedono, infatti, la remunerazione del margine in contanti al tasso EONIA che a partire dalla fine del 2021 è stato sostituito dal tasso €STR come richiamato nel testo.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
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	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020
Incassi correnti	47,2	47,9	49,0	0,7	1,1
Tributari	28,9	29,0	29,8	0,1	0,8
Contributi sociali	13,2	13,6	13,3	0,4	-0,3
Trasferimenti da altri soggetti	2,1	2,2	2,5	0,1	0,3
da Famiglie	0,8	0,8	1,0	0,0	0,2
da Imprese	0,7	0,7	0,7	0,0	-0,1
da Estero	0,6	0,7	0,9	0,1	0,2
Altri incassi correnti	3,0	3,1	3,4	0,1	0,3
Incassi in conto capitale	0,5	0,4	1,2	-0,1	0,7
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	1,0	-0,1	0,7
Incassi partite finanziarie	0,1	0,1	0,4	0,0	0,3
Incassi finali	47,8	48,4	50,6	0,6	2,1
Pagamenti correnti	46,9	54,1	52,1	7,3	-2,0
Personale in servizio	9,2	10,1	9,7	0,9	-0,4
Acquisto di beni e servizi	8,0	8,9	8,8	0,9	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	23,0	28,1	27,0	5,2	-1,2
a Famiglie	20,3	24,4	22,5	4,2	-1,9
a Imprese	1,6	2,4	3,1	0,8	0,6
a Estero	1,1	1,3	1,4	0,2	0,1
Interessi passivi	4,0	4,2	3,8	0,2	-0,4
Altri pagamenti correnti	2,7	2,8	2,8	0,2	0,0
Pagamenti in conto capitale	2,5	3,1	3,6	0,7	0,5
Investimenti fissi lordi	1,3	1,9	2,2	0,6	0,3
Trasferimenti ad altri soggetti	1,1	1,1	1,1	0,0	0,1
a Famiglie	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
a Imprese	1,0	0,9	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	0,2	0,3	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	0,7	0,7	1,0	0,0	0,3
Pagamenti finali	50,0	58,0	56,7	8,0	-1,3
Saldo di parte corrente	0,3	-6,3	-3,1	-6,6	3,1
Saldo primario	1,8	-5,4	-2,3	-7,2	3,0
Saldo	-2,1	-9,5	-6,1	-7,4	3,4
PIL (1)	1.796.634	1.656.961	1.775.436		

(1) Fonte ISTAT: PIL e indebitamento AP - 01 marzo 2022 per gli anni 2019 e 2020. Il Pil del 2021 è stato diffuso da ISTAT il 04 aprile 2022 tramite banca dati I.stat.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**TABELLA IV.1-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO. DIFFERENZE RISPETTO ALLE PREVISIONI**

	2021		
	Previsione NTI	Risultato	Differenze
Incassi correnti	861.249	869.710	8.461
Tributari	525.243	529.146	3.903
Contributi sociali	231.922	235.439	3.517
Trasferimenti da altri soggetti	51.563	45.141	-6.422
Altri incassi correnti	52.521	59.984	7.463
Incassi in conto capitale	11.800	20.956	9.156
Trasferimenti da altri soggetti	3.145	3.538	393
Altri incassi in conto capitale	8.655	17.419	8.764
Incassi partite finanziarie	1.604	7.354	5.750
Incassi finali	874.653	898.020	23.367
Pagamenti correnti	941.814	925.531	-16.283
Personale in servizio	175.549	172.947	-2.602
Acquisto di beni e servizi	155.090	156.382	1.292
Trasferimenti ad altri soggetti	490.372	478.504	-11.868
Interessi passivi	70.219	67.614	-2.605
Altri pagamenti correnti	50.584	50.083	-501
Pagamenti in conto capitale	67.035	63.883	-3.152
Investimenti fissi lordi	39.866	39.098	-768
Trasferimenti ad altri soggetti	24.388	19.799	-4.589
Altri pagamenti in conto capitale	2.781	4.986	2.205
Pagamenti partite finanziarie	22.883	17.629	-5.254
Pagamenti finali	1.031.732	1.007.043	-24.689
Saldo	-157.078	-109.022	48.056

Amministrazioni centrali

Il conto consolidato delle Amministrazioni centrali ha registrato nel 2021 un saldo pari a -105.851 milioni, migliore di 52.723 milioni rispetto al saldo del 2020, pari a -158.574 milioni. Gli incassi finali sono aumentati di 72.717 milioni (+15,8%) e i pagamenti finali di 19.993 milioni (+3,2%).

Il saldo di parte corrente è migliorato di 45.978 milioni, quello delle operazioni di carattere finanziario di 5.719 milioni e il saldo di parte capitale di 1.026 milioni. Anche il saldo primario è migliorato di 51.635 milioni.

Il confronto dei dati dei due anni presenta ancora delle disomogeneità dovute alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, i cui effetti straordinari hanno influenzato sia gli incassi sia i pagamenti.

In particolare, per quanto riguarda gli incassi:

- si è registrato un aumento di 42.613 milioni (+11,1%) degli incassi tributari, calcolati al netto dei rimborsi e delle compensazioni di imposta (+2.089 milioni) e delle regolazioni contabili delle imposte riscosse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome (+643 milioni)¹⁰¹. L'aumento ha interessato soprattutto le imposte indirette (+30.155 milioni), particolarmente sensibili all'andamento dell'attività economica, ma anche quelle dirette (+12.458 milioni). Risultano in riduzione gli introiti della componente tariffaria ASOS (-500 milioni circa);
- i trasferimenti correnti dalle altre Amministrazioni pubbliche sono aumentati di 627 milioni. Aumentano quelli dalle Amministrazioni locali (+1.798 milioni) e diminuiscono quelli dagli Enti previdenziali (-1.171 milioni) che, nel 2020, scontavano il versamento addizionale di 403 milioni al bilancio dello Stato da parte dell'INAIL¹⁰²;
- sono aumentati i trasferimenti correnti dalle famiglie (+4.103 milioni) per le maggiori riscossioni dei proventi derivanti dai giochi (lotterie nazionali a estrazione istantanea);
- sono aumentati i trasferimenti correnti dall'estero (+4.770 milioni) soprattutto per i maggiori accrediti al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie;
- gli altri incassi correnti sono aumentati (+3.958 milioni) anche a causa dell'aumento della vendita al mercato di energia elettrica da parte del GSE (+1.200 milioni circa) e nonostante i minori utili versati dalla Banca d'Italia (-1.961 milioni);
- gli altri incassi in conto capitale sono aumentati (+13.350 milioni) principalmente per l'incasso del 13 per cento dei contributi a fondo perduto versati dalla UE previsti dal *Recovery Fund* (8.954 milioni), i contributi per la proroga dei diritti d'uso delle frequenze della banda 900-2100 Mhz (+726 milioni), i maggiori proventi relativi alla vendita

¹⁰¹ Gli incassi tributari del Settore statale comprendono anche la gestione delle riscossioni in Tesoreria statale per il tramite della delega unica.

¹⁰² DL 104/2020, art. 31, comma 4 quinquies. Tali risorse, originariamente programmate nel bilancio INAIL per il finanziamento di interventi di promozione della sicurezza e salute sul lavoro sono state finalizzate, stante l'emergenza epidemiologica in corso nel 2020, alla copertura degli oneri connessi al credito d'imposta per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione, di cui all'articolo 125 del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

all'asta delle quote di CO₂¹⁰³ (+1.636 milioni) e l'incasso del 90 per cento degli attivi in cui sono investite le riserve tecniche di SACE¹⁰⁴, che sono state trasferite al MEF (898 milioni).

Tra i pagamenti:

- l'aumento della spesa per il personale in servizio (+3.584 milioni) principalmente dovuto alla remunerazione del personale supplente, docente e amministrativo tecnico e ausiliario (ATA) al fine di consentire lo svolgimento dell'anno scolastico nel rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica;
- l'aumento dell'acquisto di beni e di servizi (+3.151 milioni) influenzato dalla spesa del Commissario straordinario per l'attuazione delle misure di contenimento e di contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 (+1.900 milioni circa) e dagli aggi pagati sulle lotterie istantanee e sul lotto (+900 milioni circa);
- in diminuzione i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (-17.190 milioni) per la riduzione dei trasferimenti alle Amministrazioni locali (-1.351 milioni), determinata da una riduzione di 6.737 milioni delle somme destinata alle Regioni e un aumento di 4.301 milioni di quelle in favore del comparto della Sanità, e degli Enti previdenziali (-15.839 milioni);
- la crescita dei trasferimenti alle famiglie (+1.764 milioni) è dovuta principalmente alla spesa per il trattamento integrativo relativo al c.d. "bonus 100 euro" (+2.307 milioni), alle minori erogazioni di agevolazioni (-670 milioni) e al rimborso ai contribuenti relativo al *cashback* (1.000 milioni circa);
- aumentano i trasferimenti alle imprese (+15.384 milioni) a causa delle erogazioni dello Stato, attraverso i crediti di imposta (+4.200 milioni circa) e tramite le erogazioni a fondo perduto introdotte con l'articolo 25 del Decreto-legge 34/2020 (+5.600 milioni circa), e per le erogazioni di contributi e incentivi da parte della Cassa per i servizi energetico-ambientali (+2.100 milioni circa);
- l'aumento dei trasferimenti all'estero (+2.782 milioni, +13,1%) per l'andamento crescente della quota di trasferimento in favore del bilancio comunitario, da ascrivere al fatto che nel 2021 vi è stato un innalzamento della spesa UE da finanziare a carico degli Stati membri. Inoltre, la graduale ripresa economica del 2021, dopo la crisi economica indotta

¹⁰³ Dal mese di agosto 2021 è cambiata la modalità di trasferimento al MEF che viene effettuata da parte del GSE a conclusione di ogni singola sessione d'asta anziché trimestralmente.

¹⁰⁴ Decreto Legge 8 aprile 2020, n.23 art. 2, comma 6 c.c.m. dalla Legge 5 giugno 2020, n. 40 (Decreto Liquidità), "6. Alla data di entrata in vigore del presente decreto, è riassicurato dallo Stato il novanta per cento degli impegni in essere a tale data assunti da SACE S.p.A. derivanti dall'attività assicurativa e di garanzia dei rischi definiti non di mercato dalla normativa dell'Unione Europea, ad esclusione di quelli per i quali è già stata presentata la richiesta di indennizzo o per i quali è stato comunicato a SACE S.p.A. il verificarsi, o la minaccia che si verifichi, un evento generatore di sinistro o un rischio incombente di sinistro, nonché di quelli per i quali è stata rilasciata garanzia dello Stato prima dell'entrata in vigore del presente decreto- ovvero ai sensi dei commi 4 e 5. Il novanta per cento degli attivi in cui sono investite le riserve tecniche è trasferito da SACE S.p.A. al Ministero dell'economia e delle finanze. La gestione di tali attivi è affidata a SACE S.p.A. che si attiene agli indirizzi del Ministero dell'economia e delle finanze. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legge, il Ministero dell'economia e delle finanze e SACE S.p.A. possono procedere ad una verifica della coerenza tra l'ammontare delle riserve tecniche trasferite e la riassicurazione dello Stato, tenuto conto dell'assenza di remunerazione di questa."

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

dalla pandemia, ha determinato un aumento delle importazioni di merci di provenienza estranea all'Unione Europea e quindi del relativo gettito di dazi doganali da trasferire alla UE;

- l'aumento della spesa per gli investimenti (+5.057 milioni) è riferibile alle spese di Rete Ferroviaria Italiana (+2.000 milioni circa), di cui una parte rilevante a valere delle risorse PNRR;
- i pagamenti per gli interessi passivi si sono ridotti di 1.088 milioni, in particolare per la riduzione degli interessi sui titoli del debito pubblico (-2.400 milioni circa), nonostante l'incremento di quelli sui Buoni postali fruttiferi (+1.700 milioni circa) e la maggiore remunerazione del conto di Tesoreria statale intestato alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. (+800 milioni circa).

L'andamento delle operazioni di carattere finanziario risente dell'incremento dei finanziamenti agevolati a valere del Fondo 394-SIMEST per l'internazionalizzazione (+1.300 milioni circa), della gestione delle garanzie bilaterali riferite alle operazioni in strumenti derivati (-1.700 milioni circa) e dell'aumento di capitale a ITA (Italia Trasporto aereo S.p.A.) la NewCo costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'esercizio dell'attività nel settore del trasporto aereo, attiva da novembre del 2020 (700 milioni).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

	In milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020
Incassi correnti	486.600	455.867	511.121	-30.734	55.254	-6,3	12,1
Tributari	413.404	383.153	425.765	-30.252	42.613	-7,3	11,1
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	10.863	10.014	10.640	-849	627	-7,8	6,3
Trasferimenti da Altri soggetti	36.766	34.560	42.617	-2.206	8.056	-6,0	23,3
da Famiglie	14.510	12.613	16.716	-1.897	4.103	-13,1	32,5
da Imprese	11.220	10.250	9.433	-970	-817	-8,6	-8,0
da Estero	11.036	11.697	16.468	661	4.770	6,0	40,8
Altri incassi correnti	25.567	28.140	32.099	2.573	3.958	10,1	14,1
Incassi in conto capitale	5.225	3.541	17.207	-1.685	13.667	-32,2	386,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	519	644	922	125	278	24,0	43,2
Trasferimenti da Altri soggetti	0	203	242	203	38	-	18,8
da Famiglie	0	0	1	0	1	-	-
da Imprese	0	0	0	0	0	-100,0	0,0
da Estero	0	203	241	203	37	-	18,3
Altri incassi in conto capitale	4.706	2.694	16.044	-2.012	13.350	-42,8	495,6
Incassi partite finanziarie	1.394	1.203	4.998	-191	3.795	-13,7	315,6
Incassi finali	493.219	460.610	533.327	-32.609	72.717	-6,6	15,8
Pagamenti correnti	501.097	576.947	586.223	75.850	9.276	15,1	1,6
Personale in servizio	98.302	99.392	102.975	1.090	3.584	1,1	3,6
Acquisto di beni e servizi	27.936	30.071	33.222	2.134	3.151	7,6	10,5
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	224.631	283.990	266.800	59.360	-17.190	26,4	-6,1
Trasferimenti ad Altri soggetti	51.726	68.691	85.577	16.965	16.886	32,8	24,6
a Famiglie	16.282	21.364	21.442	5.083	78	31,2	0,4
a Imprese	15.550	26.102	40.120	10.552	14.018	67,9	53,7
a Estero	19.894	21.224	24.014	1.330	2.791	6,7	13,1
Interessi passivi	68.088	65.768	64.679	-2.320	-1.088	-3,4	-1,7
Altri pagamenti correnti	30.415	29.036	32.970	-1.379	3.933	-4,5	13,5
Pagamenti in conto capitale	27.227	34.198	46.839	6.970	12.641	25,6	37,0
Investimenti fissi lordi	6.894	14.756	19.813	7.862	5.057	114,0	34,3
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	5.350	6.699	9.198	1.349	2.499	25,2	37,3
Trasferimenti ad Altri soggetti	14.927	11.520	14.721	-3.407	3.201	-22,8	27,8
a Famiglie	635	681	2.367	46	1.686	7,2	247,6
a Imprese	13.765	10.306	11.672	-3.459	1.366	-25,1	13,3
a Estero	527	533	682	6	149	1,1	28,0
Altri pagamenti in conto capitale	57	1.223	3.108	1.166	1.885	2035,4	154,1
Pagamenti partite finanziarie	7.096	8.039	6.115	943	-1.924	13,3	-23,9
Pagamenti finali	535.421	619.184	639.177	83.764	19.993	15,6	3,2
Saldo di parte corrente	-14.497	-121.080	-75.102	-106.583	45.978		
Saldo primario	25.886	-92.806	-41.171	-118.693	51.635		
Saldo	-42.201	-158.574	-105.851	-116.373	52.723		

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020
Incassi correnti	27,1	27,5	28,8	0,4	1,3
Tributari	23,0	23,1	24,0	0,1	0,9
Contributi sociali	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	2,0	2,1	2,4	0,0	0,3
da Famiglie	0,8	0,8	0,9	0,0	0,2
da Imprese	0,6	0,6	0,5	0,0	-0,1
da Estero	0,6	0,7	0,9	0,1	0,2
Altri incassi correnti	1,4	1,7	1,8	0,3	0,1
Incassi in conto capitale	0,3	0,2	1,0	-0,1	0,8
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Famiglie	-	-	0,0	-	-
da Imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Estero	-	0,0	0,0	-	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,3	0,2	0,9	-0,1	0,7
Incassi partite finanziarie	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2
Incassi finali	27,5	27,8	30,0	0,3	2,2
Pagamenti correnti	27,9	34,8	33,0	6,9	-1,8
Personale in servizio	5,5	6,0	5,8	0,5	-0,2
Acquisto di beni e servizi	1,6	1,8	1,9	0,3	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	12,5	17,1	15,0	4,6	-2,1
Trasferimenti ad altri soggetti	2,9	4,1	4,8	1,3	0,7
a Famiglie	0,9	1,3	1,2	0,4	-0,1
a Imprese	0,9	1,6	2,3	0,7	0,7
a Estero	1,1	1,3	1,4	0,2	0,1
Interessi passivi	3,8	4,0	3,6	0,2	-0,3
Altri pagamenti correnti	1,7	1,8	1,9	0,1	0,1
Pagamenti in conto capitale	1,5	2,1	2,6	0,5	0,6
Investimenti fissi lordi	0,4	0,9	1,1	0,5	0,2
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,4	0,5	0,1	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	0,8	0,7	0,8	-0,1	0,1
a Famiglie	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
a Imprese	0,8	0,6	0,7	-0,1	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	0,4	0,5	0,3	0,1	-0,1
Pagamenti finali	29,8	37,4	36,0	7,6	-1,4
Saldo di parte corrente	-0,8	-7,3	-4,2	-6,5	3,1
Saldo primario	1,4	-5,6	-2,3	-7,0	3,3
Saldo	-2,3	-9,6	-6,0	-7,2	3,6
PIL (1)	1.796.634	1.656.961	1.775.436		

(1) Fonte ISTAT: PIL e indebitamento AP - 01 marzo 2022 per gli anni 2019 e 2020. Il PIL del 2021 è stato diffuso da ISTAT il 04 aprile 2022 tramite banca dati I.stat.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**Amministrazioni locali**

Il conto consolidato delle Amministrazioni locali nel 2021 ha registrato un saldo pari a -3.172 milioni, in peggioramento di 3.654 milioni rispetto a quello del 2020 determinato dal saldo delle operazioni di carattere finanziario (-4.677 milioni) mentre sono migliorati il saldo in conto capitale (+738 milioni) e di parte corrente (+287 milioni). In peggioramento di 3.975 milioni anche il saldo primario che passa da un avanzo di 4.605 a uno di 631 milioni.

Tra gli incassi si segnala:

- l'aumento di quelli tributari (+6.380 milioni) ascrivibile, in particolare, alle Regioni (+4.947 milioni) e agli Enti locali (+1.405 milioni);
- la riduzione dei trasferimenti dalle altre Amministrazioni pubbliche (-1.378 milioni), prevalentemente per effetto dei trasferimenti dal Settore statale al comparto delle Regioni (-6.737 milioni) e degli Enti locali (-173 milioni), mentre sono aumentati quelli al comparto della Sanità (+4.301 milioni);
- l'aumento dei trasferimenti dalle imprese (+811 milioni) principalmente alle Regioni;
- l'aumento degli altri incassi correnti (+3.696 milioni) che risente dell'aumento della vendita di beni e di servizi del comparto degli Enti locali (+1.207 milioni) e della Sanità (+406 milioni).

Tra i pagamenti:

- la spesa per l'acquisto di beni e di servizi è aumentata (+6.227 milioni) e, in particolare, è aumentata quella della Sanità (+4.621 milioni) e degli Enti locali (+1.663 milioni), mentre è diminuita quella delle Regioni (-258 milioni);
- l'aumento della spesa per il personale in servizio (+1.507 milioni) è conseguente all'incremento registrato nel comparto della Sanità (+1.109 milioni) e degli Enti locali (+221 milioni);
- i trasferimenti di parte corrente alle imprese sono aumentati (+211 milioni) mentre si sono ridotti quelli in conto capitale (-898 milioni), per la quasi totalità nel comparto delle Regioni;
- l'aumento dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (+1.779 milioni) si riferisce ai trasferimenti al Settore statale da parte delle Regioni (+1.333 milioni);
- l'aumento degli investimenti (+2.568 milioni) è ascrivibile ai maggiori pagamenti per la costituzione di capitali fissi degli Enti locali (+1.692 milioni), del comparto della Sanità (+311 milioni) e delle Regioni (+222 milioni).

Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano¹⁰⁵

Il conto consolidato delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano ha registrato nel 2021 un saldo di cassa pari a -4.236 milioni, con un peggioramento di 2.611 milioni rispetto a quello del 2020 (-1.625 milioni).

¹⁰⁵ L'aggregato dei flussi di cassa 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 tesorieri, da tutti gli Enti del comparto.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Il peggioramento è attribuibile al saldo delle partite finanziarie (-2.171 milioni) e al saldo di parte corrente (-1.146 milioni) mentre è migliorato quello di parte capitale (+706 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario che passa da un avanzo di 238 milioni a un disavanzo di 2.583 milioni.

Si evidenzia la crescita delle entrate tributarie e la diminuzione dei trasferimenti di parte corrente dal Settore statale rispetto al 2020, anno in cui invece avevano fatto registrare una tendenza opposta a causa degli interventi dello Stato in conseguenza della pandemia.

I pagamenti per il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 2.085 milioni, costituiti da 798 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari e da 1.287 milioni per il rimborso di finanziamenti a medio e lungo termine e altri finanziamenti (nel 2020 il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito era risultato pari a 1.846 milioni).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno e al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per accensione di prestiti verso il sistema bancario per 6.321 milioni (nel 2020 erano stati 3.471 milioni).

Il trasferimento dal Settore statale (corrente e in conto capitale) risulta diminuito di 6.139 milioni (-5,4%). Per la parte corrente, al netto dei trasferimenti dal Settore statale, le riscossioni hanno registrato un aumento (+6.183 milioni, +9,5%).

Sono aumentati (+993 milioni, +0,8%) i pagamenti per il finanziamento della spesa sanitaria corrente, nel 2021 pari a 122.441 milioni, costituiti per 118.907 milioni dai finanziamenti alle Aziende sanitarie e ospedaliere e per 3.534 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 276 milioni, considerando anche i Consigli regionali.

Le disponibilità presso la Tesoreria statale, rispetto alle giacenze al 1° gennaio 2021, sono risultate: per le contabilità speciali intestate alle Regioni in aumento di 7.372 milioni (passando da 36.477 a 43.849 milioni), mentre per i conti correnti intestati alle Regioni, relativi all'IRAP-Amministrazioni pubbliche, all'IRAP-altri soggetti e all'Addizionale IRPEF, in aumento di 973 milioni.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**Sanità¹⁰⁶**

Il conto consolidato del comparto sanitario del 2021 ha registrato un saldo pari a -98 milioni, con un peggioramento di 326 milioni rispetto al 2020. Il peggioramento è interamente attribuibile al saldo di parte capitale (-455 milioni), poiché è rimasto sostanzialmente invariato il saldo di parte corrente (-6 milioni) mentre è migliorato quello delle operazioni finanziarie (+135 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario che passa da 505 a 236 milioni.

Il totale degli incassi, comprensivi delle operazioni di gestione della Tesoreria statale (+160 milioni), risulta pari a 131.012 milioni (+4,3%) e il totale dei pagamenti pari a 131.110 milioni (+4,6%).

L'impatto della pandemia sul conto consolidato del comparto sanitario nel 2021 rispetto all'anno precedente ha evidenziato un aumento di circa il 6 per cento delle spese per acquisto di beni e servizi e di circa il 3 per cento delle spese per il personale. L'aumento delle prime è da attribuirsi alle straordinarie necessità per fronteggiare la pandemia nell'anno 2021 e parzialmente alla regolazione tardiva degli acquisti effettuati con urgenza nel 2020. L'aumento delle seconde è da attribuirsi prevalentemente al pagamento dei contratti a tempo determinato e al pagamento di un maggior numero di ore di straordinario, in parte anche di competenza dell'esercizio precedente, necessari a fronteggiare l'emergenza.

L'ammontare della spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni può valutarci in 3.088 milioni.

Dall'inizio del 2021 le disponibilità liquide presso il sistema bancario si sono ridotte di 10 milioni e quelle presso i conti della Tesoreria statale di 157 milioni (le contabilità speciali, accese a qualunque titolo, sono passate da 19.037 milioni al 1° gennaio 2021 a 18.880 milioni al 31 dicembre 2021).

¹⁰⁶ Il conto consolidato del comparto sanitario del 2021 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. 105 aziende sanitarie, n. 81 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 aumentato di 1 unità (+1 nella Regione Lombardia, a seguito della costituzione dell'Agenzia regionale emergenza). Il numero degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico è rimasto invariato, mentre il numero delle aziende ospedaliere è diminuito di 1 unità a seguito del riordino normato dalla regione Friuli-Venezia Giulia.

Comuni e Province¹⁰⁷

Il conto consolidato degli Enti locali ha evidenziato per il 2021 un saldo pari a 1.028 milioni, in peggioramento di 814 milioni rispetto a quello rilevato nel 2020 (1.842 milioni). Il peggioramento è attribuibile esclusivamente al saldo delle operazioni finanziarie (-2.457 milioni). Migliora il saldo di parte corrente (+ 1.189 milioni) e quello di parte capitale (+454 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario il cui avanzo passa da 3.778 a 2.802 milioni.

I pagamenti per il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 7.986 milioni, di cui 4.813 milioni per la restituzione di anticipazioni di tesoreria e 485 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari (nel 2020 i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito ammontavano a 10.959 milioni, di cui 7.815 milioni per la restituzione di anticipazioni di tesoreria e 494 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per accensioni di prestiti dal sistema bancario per 6.958 milioni, di cui 992 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e prestiti S.p.A. e 4.683 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2020 il comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per un totale di 9.117 milioni, di cui 1.006 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e 7.157 milioni per anticipazioni di tesoreria).

Gli incassi hanno registrato, rispetto al 2020, un incremento di 4.098 milioni (+5,4%) imputabile all'aumento degli incassi correnti (+3.778 milioni, +6,0%) e di quelli di parte capitale (+2.319 milioni, +23,7%), mentre c'è stata una diminuzione degli incassi per operazioni finanziarie (-1.999 milioni, -76,6%) per l'esaurirsi nel 2021 dell'effetto delle misure disposte dal D.L. 34 del 2020, art. 116, con le quali erano state concesse agli Enti locali anticipazioni di liquidità per circa 2 miliardi, da rimborsarsi con un piano di ammortamento di durata fino a trenta anni, per il pagamento dei loro debiti commerciali. Pesano sulla diminuzione complessiva anche le minori dismissioni di partecipazioni in aziende e imprese, ivi comprese quelle controllate e/o partecipate (-148 milioni) e le minori erogazioni agli enti da parte del Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali (-49 milioni).

Si segnala tra gli incassi tributari l'andamento delle imposte indirette (+1.317 milioni, +4,4%) che mostrano un recupero rispetto alla flessione registrata nel 2020, nel pieno della pandemia da COVID-19.

I trasferimenti dal Settore statale sono aumentati (+1.340 milioni, +11,1%) in conseguenza della diminuzione dei trasferimenti di parte corrente (-173 milioni) e dell'aumento di quelli in conto capitale (+1.513 milioni), correlati ai contributi

¹⁰⁷ I dati dei flussi di cassa del comparto Comuni e Province per l'anno 2021 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 7.905 enti presenti nell'anagrafica SIOPE alla data del 9 febbraio 2022, dei quali 7.867 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 2021, alla data di osservazione del 9 febbraio 2022. 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 1,6 per cento delle entrate e allo 0,3 per cento delle spese.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

concessi per le spese di investimento previste con le manovre di finanza pubblica dell'ultimo triennio.

Analogamente alle entrate, anche le spese hanno registrato un aumento (+4.912 milioni, +6,6%) dovuto all'incremento dei pagamenti correnti (+2.589 milioni, +4,3%), di quelli in conto capitale (+1.865 milioni, +14,7%) e dei pagamenti per operazioni finanziarie (+458 milioni, +56,3%). La spesa per il personale ha registrato un aumento (+221 milioni, +1,6%). Anche la spesa per l'acquisto di beni e servizi, sospinta dalle riaperture post campagna vaccinale, è risultata in aumento (+1.663 milioni, +5,1%). Continuano a registrare incrementi la spesa per il trasporto pubblico e scolastico, quella per le mense scolastiche e gli asili nido e, in generale, tutte le spese connesse ai servizi erogati alla cittadinanza. In crescita la spesa per manutenzioni, ma con evidenti segni di rallentamento.

Sono aumentati i trasferimenti correnti al Settore statale (+253 milioni, +8,4%) nonché i trasferimenti di parte corrente alle famiglie (+341 milioni) e alle imprese (+193 milioni) per effetto delle misure disposte a sostegno di tali settori.

È diminuita la spesa per interessi, sia per la parte relativa alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. "gestione Tesoro" (-11 milioni), che per la parte relativa a soggetti diversi (-151 milioni), per effetto del minore ricorso da parte dei tesorieri alle anticipazioni di cassa.

La spesa in conto capitale, in particolare per la costituzione di capitali fissi, è aumentata (+1.692 milioni, +14,4%) per le politiche di rilancio degli investimenti degli enti pubblici attuate con i provvedimenti di finanza pubblica relativi alle leggi di bilancio degli ultimi anni, a partire da quella per l'esercizio finanziario 2019.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020
Incassi correnti	242.670	243.794	252.878	1.124	9.084	0,5	3,7
Tributari	105.931	97.000	103.380	-8.931	6.380	-8,4	6,6
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	109.539	122.933	121.555	13.395	-1.378	12,2	-1,1
Trasferimenti da altri soggetti	1.189	2.138	2.525	949	387	79,8	18,1
da Famiglie	156	320	203	164	-117	105,0	-36,7
da Imprese	1.009	1.794	2.304	785	510	77,8	28,4
da Estero	24	24	18	0	-6	0,0	-24,9
Altri incassi correnti	26.011	21.722	25.418	-4.289	3.696	-16,5	17,0
Incassi in conto capitale	9.962	11.056	13.651	1.094	2.596	11,0	23,5
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	5.350	6.699	9.198	1.349	2.499	25,2	37,3
Trasferimenti da altri soggetti	3.202	3.074	3.296	-128	222	-4,0	7,2
da Famiglie	221	222	231	1	9	0,4	4,3
da Imprese	2.480	2.266	2.567	-214	301	-8,6	13,3
da Estero	501	586	498	85	-88	17,0	-15,0
Altri incassi in conto capitale	1.410	1.283	1.158	-127	-126	-9,0	-9,8
Incassi partite finanziarie	2.010	3.228	2.644	1.218	-584	60,6	-18,1
Incassi finali	254.642	258.077	269.173	3.436	11.096	1,3	4,3
Pagamenti correnti	226.081	228.489	237.287	2.408	8.798	1,1	3,9
Personale in servizio	64.688	66.007	67.515	1.320	1.507	2,0	2,3
Acquisto di beni e servizi	114.000	115.176	121.403	1.176	6.227	1,0	5,4
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	7.354	5.235	7.013	-2.119	1.779	-28,8	34,0
Trasferimenti ad altri soggetti	18.955	21.143	21.783	2.187	640	11,5	3,0
a Famiglie	7.329	8.206	8.631	877	426	12,0	5,2
a Imprese	11.619	12.930	13.141	1.311	211	11,3	1,6
a Estero	7	7	10	0	3	0,0	42,9
Interessi passivi	4.387	4.124	3.803	-264	-321	-6,0	-7,8
Altri pagamenti correnti	16.696	16.805	15.771	108	-1.034	0,6	-6,2
Pagamenti in conto capitale	22.453	24.988	26.847	2.536	1.858	11,3	7,4
Investimenti fissi lordi	15.682	16.402	18.970	719	2.568	4,6	15,7
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	519	644	922	125	278	24,0	43,2
Trasferimenti ad altri soggetti	4.381	6.114	5.078	1.733	-1.036	39,5	-16,9
a Famiglie	784	874	730	90	-144	11,5	-16,5
a Imprese	3.573	5.212	4.314	1.640	-898	45,9	-17,2
a Estero	25	28	34	3	6	11,9	21,5
Altri pagamenti in conto capitale	1.870	1.829	1.878	-41	49	-2,2	2,7
Pagamenti partite finanziarie	2.458	4.118	8.211	1.660	4.093	67,5	99,4
Pagamenti finali	250.992	257.595	272.345	6.604	14.750	2,6	5,7
Saldo di parte corrente	16.589	15.304	15.591	-1.284	287		
Saldo primario	8.037	4.605	631	-3.432	-3.975		
Saldo	3.650	482	-3.172	-3.168	-3.654		

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

TABELLA IV.1-7 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020
Incassi correnti	13,5	14,7	14,2	1,2	-0,5
Tributari	5,9	5,9	5,8	0,0	0,0
Contributi sociali	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,1	7,4	6,8	1,3	-0,6
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	1,4	1,3	1,4	-0,1	0,1
Incassi in conto capitale	0,6	0,7	0,8	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,4	0,5	0,1	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	0,2	0,1	0,1	0,0
Incassi finali	14,2	15,6	15,2	1,4	-0,4
Pagamenti correnti	12,6	13,8	13,4	1,2	-0,4
Personale in servizio	3,6	4,0	3,8	0,4	-0,2
Acquisto di beni e servizi	6,3	7,0	6,8	0,6	-0,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,4	0,3	0,4	-0,1	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	1,1	1,3	1,2	0,2	0,0
a Famiglie	0,4	0,5	0,5	0,1	0,0
a Imprese	0,6	0,8	0,7	0,1	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,9	1,0	0,9	0,1	-0,1
Pagamenti in conto capitale	1,2	1,5	1,5	0,3	0,0
Investimenti fissi lordi	0,9	1,0	1,1	0,1	0,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	0,2	0,4	0,3	0,1	-0,1
a Famiglie	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
a Imprese	0,2	0,3	0,2	0,1	-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	0,1	0,2	0,5	0,1	0,2
Pagamenti finali	14,0	15,5	15,3	1,6	-0,2
Saldo di parte corrente	0,9	0,9	0,9	0,0	0,0
Saldo primario	0,4	0,3	0,0	-0,2	-0,2
Saldo	0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
PIL (1)	1.796.634	1.656.961	1.781.221		

(1) Fonte ISTAT: PIL e indebitamento AP - 01 marzo 2022 per gli anni 2019 e 2020. Il PIL del 2021 è stato diffuso da ISTAT il 04 aprile 2022 tramite banca dati I. stat.

Enti di previdenza e assistenza sociale

Il conto consolidato degli Enti previdenziali ha registrato nel 2021 trasferimenti dalle Amministrazioni pubbliche per 145.251 milioni, in diminuzione di 15.858 milioni rispetto al dato del 2020 (161.109 milioni). Tale riduzione è da ascrivere, principalmente, ai minori trasferimenti per il finanziamento delle misure straordinarie di supporto a famiglie e imprese, implementate al fine di mitigare gli effetti economici negativi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Gli incassi contributivi del 2020 sono risultati pari a 235.439 milioni (+10.739 milioni, +4,8%).

Le entrate contributive dell'INPS sono state pari a 217.686 milioni (+10.506 milioni, +5,1%). A tale risultato hanno concorso principalmente le entrate contributive del settore privato (+6,6%). L'andamento osservato riflette il miglioramento del quadro macroeconomico nonché il versamento degli importi che, con successivi provvedimenti normativi¹⁰⁸, erano stati oggetto di sospensione nel 2020, al fine di ridurre l'impatto economico della pandemia da COVID-19. Anche le gestioni dei lavoratori dipendenti pubblici risultano in crescita, seppur in maniera più ridotta (+1,9%).

I premi assicurativi dell'INAIL sono stati pari a 6.708 milioni (-10,8%). Tale dinamica è influenzata dal rallentamento dell'attività economica registrato nel 2020 che, stante le tempistiche dei versamenti dei premi assicurativi, si è in parte riflesso, negativamente, anche sul gettito dell'esercizio 2021.

Le entrate contributive degli Enti previdenziali dotati di personalità giuridica privata sono risultate pari a 11.045 milioni (+1.043 milioni), principalmente per effetto della ripresa dell'attività economica nel corso del 2021, dopo la recessione economica osservata nell'esercizio precedente.

I pagamenti per prestazioni istituzionali sono risultati pari a 370.063 milioni (-5.247 milioni, -1,4%). Tale riduzione è ascrivibile, in misura significativa, alle prestazioni erogate dall'INPS (-1,2%), che risentono sia dei minori oneri per le prestazioni straordinarie correlate all'emergenza epidemiologica da COVID-19 sia di una diversa distribuzione, fra le due annualità in esame, dei pagamenti per le prestazioni pensionistiche effettuati attraverso il canale di Poste Italiane S.p.A. A partire da marzo 2020, infatti, nell'ambito degli interventi di contenimento della diffusione del COVID-19, è stata modificata¹⁰⁹ la tempistica di pagamento dei trattamenti pensionistici e delle altre prestazioni sociali erogati attraverso il canale di Poste Italiane S.p.A., anticipando il pagamento della rata del mese di competenza dall'ordinaria data del primo giorno lavorativo del mese agli ultimi giorni del mese precedente. A seguito di tale rimodulazione, sul mese di dicembre 2020 sono stati contabilizzati, oltre agli oneri del mese di competenza, anche quelli relativi alla mensilità di gennaio 2021¹¹⁰. Nell'anno 2021, invece, sono stati

¹⁰⁸ Decreti n. 18/2020, n. 23/2020, n.34/2020, n. 104/2020 e n.137/2020.

¹⁰⁹ Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 652 del 19 marzo 2020.

¹¹⁰ Con l'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n.723 del 10 dicembre 2020 è stata disposta la proroga del regime di anticipo della data di pagamento delle pensioni sul canale postale, con conseguente pagamento della rata di gennaio 2021 nel mese di dicembre 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

registrati i pagamenti relativi a dodici mensilità¹¹¹, a fronte delle tredici erogate nell'esercizio precedente. Una volta corretta per tale asimmetria, la spesa per prestazioni istituzionali dell'INPS evidenzia un aumento dello 0,1 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

Le prestazioni istituzionali erogate dall'INAIL sono risultate pari a circa 5.000 milioni, con una spesa inferiore rispetto a quella registrata nel 2020 (-1,5%).

La spesa per prestazioni sostenuta dagli Enti previdenziali dotati di personalità giuridica privata è risultata pari a 8.324 milioni (-788 milioni). Deve osservarsi, tuttavia, che il confronto con il 2020 non risulta omogeneo, in quanto quest'ultimo incorporava gli oneri straordinari delle indennità erogate in favore degli iscritti alle Casse di diritto privato ai sensi dell'articolo 44 del Decreto-legge 18/2020¹¹², al fine di mitigare l'impatto economico dell'emergenza epidemiologica. Al netto di tali prestazioni, la spesa degli altri Enti previdenziali ha registrato un aumento del 3,2 per cento rispetto al 2020.

Nel complesso, effettuate le necessarie correzioni per le asimmetrie originate dai fattori di carattere straordinario gravanti sul solo esercizio 2020, la spesa complessiva per prestazioni istituzionali degli Enti di previdenza nel 2021 è risultata in crescita dello 0,1 per cento rispetto all'anno precedente.

¹¹¹ Le rate sono relative ai mesi del periodo febbraio-dicembre 2021 e al mese di gennaio 2022. Per quest'ultima mensilità, il pagamento anticipato al mese di dicembre 2021 è stato disposto con l'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 816 del 17 dicembre 2021.

¹¹² Le indennità sono state anticipate dalle singole Casse previdenziali, con successivo rimborso degli oneri sostenuti a carico del bilancio dello Stato.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

	In milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020
Incassi correnti	355.163	388.774	384.045	33.611	-4.729	9,5	-1,2
Tributari	0	0	0	0	0	-	-
Contributi sociali	236.673	224.700	235.439	-11.973	10.739	-5,1	4,8
Trasferimenti da Amministrazioni	115.120	161.109	145.251	45.989	-15.858	39,9	-9,8
Trasferimenti da altri soggetti	1	3	0	2	-3	200,0	-
da Famiglie	0	0	0	0	0	-	-
da Imprese	1	0	0	-1	0	-	-
da Estero	0	3	0	3	-3	-	-
Altri incassi correnti	3.369	2.962	3.355	-407	393	-12,1	13,3
Incassi in conto capitale	179	196	217	17	21	9,5	10,7
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	179	196	217	17	21	9,5	10,7
Incassi partite finanziarie	595	441	1.325	-154	884	-25,9	200,5
Incassi finali	355.937	389.411	385.587	33.474	-3.824	9,4	-1,0
Pagamenti correnti	351.278	386.635	380.355	35.357	-6.280	10,1	-1,6
Personale in servizio	2.584	2.520	2.457	-64	-63	-2,5	-2,5
Acquisto di beni e servizi	1.620	1.493	1.757	-127	264	-7,8	17,7
Trasferimenti ad Amministrazioni	3.537	4.831	3.633	1.294	-1.198	36,6	-24,8
Trasferimenti ad altri soggetti	342.230	376.470	371.145	34.240	-5.325	10,0	-1,4
a Famiglie	340.826	375.310	370.063	34.484	-5.247	10,1	-1,4
a Imprese	1.404	1.148	1.082	-256	-66	-18,2	-5,7
a Estero	0	12	0	12	-12	-	-
Interessi passivi	23	43	20	20	-23	87,0	-53,5
Altri pagamenti correnti	1.284	1.278	1.343	-6	65	-0,5	5,1
Pagamenti in conto capitale	371	269	316	-102	47	-27,5	17,5
Investimenti fissi lordi	371	269	316	-102	47	-27,5	17,5
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	4.288	2.507	4.916	-1.781	2.409	-41,5	96,1
Pagamenti finali	355.937	389.411	385.587	33.474	-3.824	9,4	-1,0
Saldo di parte corrente	3.885	2.139	3.690	-1.746	1.551		
Saldo primario	23	43	20	20	-23		
Saldo	0	0	0	0	0		

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

TABELLA IV.1-9 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020
Incassi correnti	19,8	23,5	21,6	3,7	-1,8
Tributari	-	-	-	-	-
Contributi sociali	13,2	13,6	13,3	0,4	-0,3
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,4	9,7	8,2	3,3	-1,5
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	-	0,0	-
da Famiglie	-	-	-	-	-
da Imprese	0,0	-	-	-	-
da Estero	-	0,0	-	-	-
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	0,1	0,0	0,0
Incassi finali	19,8	23,5	21,7	3,7	-1,8
Pagamenti correnti	19,6	23,3	21,4	3,8	-1,9
Personale in servizio	0,1	0,2	0,1	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	0,3	0,2	0,1	-0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	19,0	22,7	20,9	3,7	-1,8
a Famiglie	19,0	22,7	20,8	3,7	-1,8
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	0,3	-0,1	0,1
Pagamenti finali	19,8	23,5	21,7	3,7	-1,8
Saldo di parte corrente	0,2	0,1	0,2	-0,1	0,1
Saldo primario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	0,0	-	0,0	-	-
PIL (1)	1.796.634	1.656.961	1.775.436		

(1) Fonte ISTAT: PIL e indebitamento AP - 01 marzo 2022 per gli anni 2019 e 2020. Il PIL del 2021 è stato diffuso da ISTAT il 04 aprile 2022 tramite banca dati I.stat.

IV.2 PREVISIONI TENDENZIALI 2022-2025

Per il 2022 si prevede un saldo del Settore pubblico pari a -78.863 milioni (-4,2% del PIL), in miglioramento di 30.159 milioni rispetto al risultato del 2021 (-109.022 milioni, -6,1% del PIL). Nel 2023 si prevede un peggioramento del saldo rispetto all'anno precedente di 5.992 milioni (-84.855 milioni, -4,3% del PIL).

Il miglioramento del saldo previsto per il 2022 è riconducibile alla crescita stimata degli incassi finali (+42.913 milioni) superiore rispetto a quella dei pagamenti finali (+12.754 milioni), mentre, nel 2023, si prevedono ancora in aumento gli incassi finali (+12.610 milioni) seppur in misura inferiore rispetto ai pagamenti finali (+18.602 milioni).

La crescita degli incassi finali nel 2022 è determinata soprattutto dalla parte corrente (+28.492 milioni), così come quella stimata nel 2023 (+29.093 milioni) e, nel dettaglio, dalle seguenti voci:

- gli incassi tributari sono previsti in aumento (+19.419 milioni nel 2022 e +19.506 milioni nel 2023), sia per il comparto del Settore statale (+17.046 milioni nel 2022 e +9.198 milioni nel 2023)¹¹³, sia per quello degli Enti territoriali (+6.629 milioni nel 2022 e +1.331 milioni nel 2023). Risultano, inoltre, influenzati dalla dinamica stimata della componente ASOS degli oneri generali di sistema, in riduzione nel 2022 e in aumento nel 2023, per i recenti provvedimenti varati dal Governo per contrastare il “caro bollette”¹¹⁴;
- gli incassi contributivi crescono nel 2022 (+14.552 milioni) e nel 2023 (+10.448 milioni) per le dinamiche dell'occupazione e delle retribuzioni previste per il biennio e per le manovre programmate a normativa vigente;
- i trasferimenti dalle famiglie (+1.491 milioni nel 2022 e -26 milioni nel 2023) sono influenzati prevalentemente dalla previsione dei proventi derivanti dai giochi e dalle lotterie;
- gli altri incassi sono in diminuzione (-3.481 milioni nel 2022 e -584 milioni nel 2023) perché la previsione incorpora una riduzione dei proventi da redditi di capitale.

La previsione degli incassi in conto capitale (+19.178 milioni nel 2022 e -16.298 milioni nel 2023) ha negli accrediti dall'Unione Europea in attuazione del programma di *Next Generation EU* la sua componente principale. Nel 2022, inoltre, include la riscossione dei diritti d'uso delle frequenze 5G e gli introiti per l'affidamento in concessione dell'esercizio a distanza dei giochi pubblici.

L'andamento dei pagamenti stimati è influenzato dalla crescita di quelli in conto capitale (+12.341 milioni nel 2022 e +8.629 milioni nel 2023) mentre quelli correnti diminuiscono nel 2022 (-3.470 milioni) e aumentano nel 2023 (+15.640 milioni).

In particolare, riguardo alla parte corrente dei pagamenti:

- i trasferimenti alle famiglie sono previsti in aumento (+1.469 milioni nel 2022 e +26.163 milioni nel 2023). Nel 2022 si stima una riduzione nel sottosettore delle Amministrazioni centrali (-10.177 milioni) dovuta alle

¹¹³ Per maggiori dettagli si rimanda al Capitolo V relativo al bilancio dello Stato.

¹¹⁴ Legge n. 234 del 2021, DL n. 4 del 2022 e DL n. 17 del 2022.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

minori erogazioni del trattamento integrativo per la riduzione del cuneo fiscale¹¹⁵ e un aumento in quello degli Enti di previdenza (+11.991 milioni) per gli oneri connessi all'erogazione dell' "assegno unico"¹¹⁶ e degli interventi programmati con la legge di bilancio 2022-2024¹¹⁷. Tali oneri hanno influenzato anche la stima del 2023 (+26.556 milioni);

- si riducono i trasferimenti alle imprese (-16.044 milioni nel 2022 e -7.547 milioni nel 2023), principalmente per la sospensione delle misure relative ai contributi a fondo perduto a favore dei soggetti che svolgono attività d'impresa danneggiati dal COVID-19, nonostante le agevolazioni introdotte per compensare gli extra costi sostenuti per l'innalzamento dei prezzi dell'energia elettrica e del gas naturale;
- la spesa di personale (+16.257 milioni nel 2022 e -5.020 milioni nel 2023) sconta l'ipotesi di rinnovo dei contratti del pubblico impiego 2019-2021 e il pagamento degli arretrati;
- per l'acquisto di beni e di servizi, la riduzione prevista (-3.163 milioni nel 2022 e -199 milioni nel 2023) è da attribuirsi in particolare alla contrazione delle spese sostenute dal Commissario per l'emergenza COVID-19;
- la spesa per interessi (-2.296 milioni nel 2022 e +587 milioni nel 2023), contrariamente all'andamento sopra illustrato in termini di competenza economica, è prevista in riduzione anche nel 2022 per dell'effetto dell'ampio stock di titoli in circolazione con cedole molto basse. Nell'arco temporale di stima si prevede tuttavia che tale spesa aumenti principalmente per effetto del rialzo dei rendimenti sui titoli di Stato che è già in corso e che si prevede continui nei prossimi anni. L'incremento della spesa diventa più consistente negli ultimi due anni del periodo di previsione quando larga parte dello stock dei titoli sarà stato rinnovato recependo nelle cedole i nuovi più elevati tassi di mercato.

Per quanto riguarda i pagamenti in conto capitale:

- la spesa per investimenti fissi lordi è prevista in aumento (+9.704 milioni nel 2022 e +11.196 milioni nel 2023) prevalentemente per l'attuazione del PNRR;
- i trasferimenti alle imprese aumentano nel 2022 (+6.007 milioni) per le previste misure di incentivi, tra le quali si segnala il ricorso alle agevolazioni fiscali nella forma di crediti d'imposta legati alla misura "Transizione 4.0" per l'acquisto di beni strumentali materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi e per le spese in ricerca e sviluppo, nonché per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni del Mezzogiorno. La fruizione di tali crediti è stimata in graduale discesa negli anni successivi sulla base della normativa vigente (-2.287 milioni nel 2023).

Tra le operazioni di carattere finanziario si segnala un aumento dei pagamenti nel 2022 (+3.883 milioni) riferibile in larga misura all'acquisto da parte

¹¹⁵ Legge n. 234 del 2021.

¹¹⁶ Decreto legislativo n. 230 del 2021.

¹¹⁷ Legge n. 234 del 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

del MEF del 100% del capitale sociale di SACE, in relazione all'operazione di riassetto del "Gruppo SACE".

La stima della spesa per interessi associata agli strumenti finanziari derivati per l'anno 2022 è pari a 2,82 miliardi di euro ed è quindi superiore al livello del 2021 per circa 0,42 miliardi. Questo andamento si deve esclusivamente al fatto che il dato del 2021 risente della chiusura anticipata di diverse posizioni.

Dal 2023 l'andamento in riduzione di tale spesa è previsto riprendere passando a 2,25 miliardi per poi scendere a 1,75 miliardi nel 2024 e a 1,70 miliardi nell'ultimo anno di previsione. In queste stime sono anche inclusi gli interessi derivanti da nuove potenziali operazioni finalizzate alla gestione dei principali rischi di mercato

Come si può notare, tuttavia, la riduzione degli interessi nei bienni 2022-2023 e 2023-2024 è di gran lunga superiore rispetto a quella relativa all'ultimo biennio di previsione. Infatti, i miglioramenti annui (con base di riferimento il periodo precedente) sono preventivati essere superiori al 20% nel 2023 e nel 2024 mentre dovrebbero scendere al 2,8% nel 2025. Questo andamento si deve prevalentemente all'evoluzione attesa del tasso Euribor, previsto in risalita, e in misura più contenuta alla scadenza naturale di alcuni swap, che incidono negativamente sui flussi netti a pagare per il Tesoro. Infatti, al tasso Euribor sono indicizzati la maggior parte dei flussi a ricevere dei contratti di *interest rate swap* in essere e previsionali: si attende che già alla fine di questo anno i fixing del tasso Euribor torneranno ad assumere valori positivi.

Nel quadriennio 2022-2025 inoltre non sono previsti flussi finanziari da derivati aventi natura diversa da interesse - ossia relativi a premi per opzioni o a ristrutturazioni.

Infine, 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 2022 non sono previste ulteriori uscite, mentre per il successivo triennio (2023, 2024 e 2025) l'uscita complessiva netta di cassa è stimata rispettivamente in 1.410, 870 e 500 milioni di euro. La spesa per interessi sui margini di garanzia che si prevede di dover versare durante il periodo 2022-2025 è stata stimata in base all'andamento atteso del tasso €STR, previsto in progressiva risalita a partire da giugno 2022 fino a tornare in territorio positivo dalla fine del febbraio 2023 in poi. Per il 2022, con tassi €STR sempre negativi, si stima una spesa pari a circa 24,7 milioni di euro per cassa e a circa 24 milioni per competenza economica (criterio ESA 2010). Per gli anni successivi, con tassi €STR in territorio positivo, si prevede invece un incasso pari a circa 31,2 milioni di euro per cassa e 37,7 milioni per competenza economica nel 2023, circa 65,5 milioni di euro per cassa e 67,4 milioni per competenza nel 2024 e circa 81 milioni per cassa e 81,7 milioni per competenza nel 2025.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

Settore pubblico

TABELLA IV.2-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - PREVISIONI										
	Valori in milioni					in % di PIL				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Incessi correnti	869.710	898.202	927.295	946.939	973.880	49,0	47,7	47,2	46,5	46,3
Tributari	529.146	548.565	568.071	580.400	601.739	29,8	29,1	28,9	28,5	28,6
Contributi sociali	235.439	249.991	260.439	267.288	275.355	13,3	13,3	13,2	13,1	13,1
Trasferimenti da altri soggetti	45.141	43.142	42.867	43.640	40.010	2,5	2,3	2,2	2,1	1,9
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	16.919	18.410	18.384	18.259	18.196	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
<i>Trasferimenti da imprese</i>	11.736	12.198	12.023	11.997	12.029	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Trasferimenti da estero</i>	16.486	12.535	12.460	13.385	9.785	0,9	0,7	0,6	0,7	0,5
Altri incassi correnti	59.984	56.503	55.919	55.610	56.776	3,4	3,0	2,8	2,7	2,7
Incessi in conto capitale	20.956	40.135	23.836	20.441	17.264	1,2	2,1	1,2	1,0	0,8
Trasferimenti da altri soggetti	3.538	3.376	3.436	3.484	3.525	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	232	242	243	244	245	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	2.567	2.636	2.690	2.734	2.770	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	739	498	503	506	509	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	17.419	36.759	20.400	16.957	13.740	1,0	2,0	1,0	0,8	0,7
Incessi partite finanziarie	7.354	2.597	2.412	2.272	2.189	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Incessi finali	898.020	940.933	953.543	969.652	993.333	50,6	50,0	48,5	47,6	47,2
Pagamenti correnti	925.531	922.061	937.701	942.335	955.582	52,1	49,0	47,7	46,2	45,4
Personale in servizio	172.947	189.204	184.184	180.160	179.860	9,7	10,0	9,4	8,8	8,5
Acquisto di beni e servizi	156.382	153.219	153.020	152.254	152.088	8,8	8,1	7,8	7,5	7,2
Trasferimenti a altri soggetti	478.504	464.128	482.994	490.730	501.248	27,0	24,7	24,6	24,1	23,8
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	400.136	401.605	427.768	436.820	447.411	22,5	21,3	21,8	21,4	21,2
<i>Trasferimenti a imprese</i>	54.343	38.299	30.752	29.457	29.347	3,1	2,0	1,6	1,4	1,4
<i>Trasferimenti a estero</i>	24.024	24.224	24.473	24.453	24.490	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
Interessi passivi	67.614	65.318	65.906	69.147	72.154	3,8	3,5	3,4	3,4	3,4
Altri pagamenti correnti	50.083	50.191	51.597	50.043	50.232	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4
Pagamenti in conto capitale	63.883	76.223	84.853	85.694	87.994	3,6	4,0	4,3	4,2	4,2
Investimenti fissi lordi	39.098	48.803	59.999	61.268	63.957	2,2	2,6	3,1	3,0	3,0
Trasferimenti a altri soggetti	19.799	24.362	21.666	21.270	20.790	1,1	1,3	1,1	1,0	1,0
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	3.097	1.916	1.532	1.313	1.326	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	15.986	21.993	19.706	19.100	18.959	0,9	1,2	1,0	0,9	0,9
<i>Trasferimenti a estero</i>	716	452	429	857	505	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	4.986	3.059	3.187	3.156	3.247	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Pagamenti partite finanziarie	17.629	21.512	15.845	14.202	11.783	1,0	1,1	0,8	0,7	0,6
Pagamenti finali	1.007.043	1.019.796	1.038.399	1.042.230	1.055.358	56,7	54,2	52,8	51,1	50,1
Saldo di parte corrente	-55.821	-23.859	-10.406	4.604	18.298	-3,1	-1,3	-0,5	0,2	0,9
Saldo al netto delle partite finanziarie	-98.747	-59.948	-71.422	-60.649	-52.432	-5,6	-3,2	-3,6	-3,0	-2,5
Saldo primario	-41.408	-13.545	-18.950	-3.431	10.129	-2,3	-0,7	-1,0	-0,2	0,5
Saldo	-109.022	-78.863	-84.855	-72.578	-62.025	-6,1	-4,2	-4,3	-3,6	-2,9
Saldo del settore statale	-106.378	-78.568	-84.835	-72.790	-62.302	-6,0	-4,2	-4,3	-3,6	-3,0
PIL	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664					

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Amministrazioni centrali

TABELLA IV.2-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - PREVISIONI										
	Valori in milioni					in % di PIL				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Incassi correnti	511.121	517.822	534.847	543.934	559.834	28,8	27,5	27,2	26,7	26,6
Tributari	425.765	438.555	456.729	465.686	484.805	24,0	23,3	23,2	22,9	23,0
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	10.640	10.408	10.727	10.918	10.617	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Trasferimenti da altri soggetti	42.617	40.551	40.227	40.950	37.270	2,4	2,2	2,0	2,0	1,8
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	16.716	18.203	18.175	18.048	17.985	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9
<i>Trasferimenti da imprese</i>	9.433	9.829	9.607	9.532	9.515	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>Trasferimenti da estero</i>	16.468	12.520	12.445	13.370	9.770	0,9	0,7	0,6	0,7	0,5
Altri incassi correnti	32.099	28.308	27.163	26.381	27.141	1,8	1,5	1,4	1,3	1,3
Incassi in conto capitale	17.207	34.985	19.337	15.932	12.782	1,0	1,9	1,0	0,8	0,6
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	922	495	494	494	444	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	242	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	0	0	0	0	0	0,0	-	-	-	-
<i>Trasferimenti da estero</i>	241	0	0	0	0	0,0	-	-	-	-
Altri incassi in conto capitale	16.044	34.489	18.842	15.437	12.337	0,9	1,8	1,0	0,8	0,6
Incassi partite finanziarie	4.998	1.488	993	846	751	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Incassi finali	533.327	554.295	555.176	560.713	573.367	30,0	29,4	28,2	27,5	27,2
Pagamenti correnti	586.223	560.352	562.263	556.069	559.688	33,0	29,8	28,6	27,3	26,6
Personale in servizio	102.975	114.050	108.882	106.309	105.867	5,8	6,1	5,5	5,2	5,0
Acquisto di beni e servizi	33.222	29.198	29.027	27.241	27.216	1,9	1,6	1,5	1,3	1,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	266.800	261.727	275.674	273.540	275.073	15,0	13,9	14,0	13,4	13,1
Trasferimenti a altri soggetti	85.577	59.831	51.947	50.085	49.695	4,8	3,2	2,6	2,5	2,4
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	21.442	11.265	10.787	10.359	10.147	1,2	0,6	0,5	0,5	0,5
<i>Trasferimenti a imprese</i>	40.120	24.352	16.697	15.283	15.068	2,3	1,3	0,8	0,8	0,7
<i>Trasferimenti a estero</i>	24.014	24.214	24.463	24.443	24.480	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
Interessi passivi	64.679	62.106	62.738	65.954	68.936	3,6	3,3	3,2	3,2	3,3
Altri pagamenti correnti	32.970	33.440	33.994	32.940	32.901	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6
Pagamenti in conto capitale	46.839	59.766	68.565	69.680	70.452	2,6	3,2	3,5	3,4	3,3
Investimenti fissi lordi	19.813	24.565	31.333	31.776	34.689	1,1	1,3	1,6	1,6	1,6
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	9.198	15.006	20.023	20.760	19.141	0,5	0,8	1,0	1,0	0,9
Trasferimenti a altri soggetti	14.721	19.428	16.374	16.281	15.775	0,8	1,0	0,8	0,8	0,7
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	2.367	1.158	767	541	547	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti a imprese</i>	11.672	17.823	15.183	14.888	14.728	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7
<i>Trasferimenti a estero</i>	682	447	424	852	500	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	3.108	767	835	862	848	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	6.115	12.874	9.250	7.610	5.361	0,3	0,7	0,5	0,4	0,3
Pagamenti finali	639.177	632.993	640.078	633.358	635.502	36,0	33,6	32,6	31,1	30,2
Saldo di parte corrente	-75.102	-42.530	-27.416	-12.134	146	-4,2	-2,3	-1,4	-0,6	0,0
Saldo al netto delle partite finanziarie	-104.734	-67.311	-76.644	-65.882	-57.525	-5,9	-3,6	-3,9	-3,2	-2,7
Saldo primario	-41.171	-16.591	-22.164	-6.691	6.802	-2,3	-0,9	-1,1	-0,3	0,3
Saldo	-105.851	-78.697	-84.901	-72.646	-62.134	-6,0	-4,2	-4,3	-3,6	-3,0
PIL	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664					

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

Amministrazioni locali

TABELLA IV.2-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - PREVISIONI										
	Valori in milioni					in % di PIL				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Incassi correnti	252.878	255.275	254.887	253.740	255.631	14,2	13,6	13,0	12,5	12,1
Tributari	103.380	110.010	111.342	114.715	116.933	5,8	5,8	5,7	5,6	5,6
Contributi sociali	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	121.555	117.014	114.785	109.805	109.087	6,8	6,2	5,8	5,4	5,2
Trasferimenti da altri soggetti	2.525	2.591	2.640	2.690	2.739	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	203	207	208	210	211	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	2.304	2.369	2.416	2.465	2.514	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	18	15	15	15	15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	25.418	25.660	26.121	26.531	26.871	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Incassi in conto capitale	13.651	19.588	24.688	25.490	23.927	0,8	1,0	1,3	1,3	1,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	9.198	15.006	20.023	20.760	19.141	0,5	0,8	1,0	1,0	0,9
Trasferimenti da altri soggetti	3.296	3.375	3.435	3.483	3.524	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	231	241	242	243	244	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	2.567	2.636	2.690	2.734	2.770	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	498	498	503	506	509	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	1.158	1.207	1.229	1.247	1.263	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi partite finanziarie	2.644	2.742	2.774	2.783	2.796	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi finali	269.173	277.605	282.349	282.014	282.354	15,2	14,7	14,4	13,8	13,4
Pagamenti correnti	237.287	242.333	243.554	242.408	242.777	13,4	12,9	12,4	11,9	11,5
Personale in servizio	67.515	72.666	72.787	71.332	71.474	3,8	3,9	3,7	3,5	3,4
Acquisto di beni e servizi	121.403	122.250	122.212	123.202	123.026	6,8	6,5	6,2	6,0	5,8
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	7.013	6.964	7.175	7.039	7.043	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Trasferimenti a altri soggetti	21.783	21.161	21.355	21.327	21.515	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	8.631	8.286	8.371	8.225	8.308	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Trasferimenti a imprese</i>	13.141	12.865	12.973	13.092	13.197	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
<i>Trasferimenti a estero</i>	10	10	10	10	10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	3.803	3.966	3.908	3.943	3.977	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altri pagamenti correnti	15.771	15.328	16.117	15.565	15.742	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7
Pagamenti in conto capitale	26.847	31.004	35.930	36.632	36.505	1,5	1,6	1,8	1,8	1,7
Investimenti fissi lordi	18.970	23.284	27.791	28.855	28.646	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	922	495	494	494	444	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	5.078	4.933	5.293	4.989	5.015	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	730	758	765	772	779	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti a imprese</i>	4.314	4.170	4.523	4.212	4.231	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti a estero</i>	34	5	5	5	5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	1.878	2.292	2.352	2.294	2.399	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	8.211	4.433	2.819	2.907	2.963	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1
Pagamenti finali	272.345	277.771	282.302	281.947	282.245	15,3	14,8	14,4	13,8	13,4
Saldo di parte corrente	15.591	12.942	11.333	11.333	12.854	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
Saldo al netto delle partite finanziarie	2.395	1.525	91	190	276	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	631	3.800	3.954	4.010	4.086	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Saldo	-3.172	-166	46	67	109	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
PIL	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664					

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Enti di previdenza

TABELLA IV.2-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE - PREVISIONI										
	Valori in milioni					In % di PIL				
	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
Incassi correnti	384.045	398.020	424.730	434.500	444.893	21,6	21,1	21,6	21,3	21,1
Tributari	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Contributi sociali	235.439	249.991	260.439	267.288	275.355	13,3	13,3	13,2	13,1	13,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	145.251	144.719	160.895	163.741	165.992	8,2	7,7	8,2	8,0	7,9
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 correnti	3.355	3.310	3.396	3.471	3.545	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Incassi in conto capitale	217	1.063	329	273	140	0,0	0,1	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	217	1.063	329	273	140	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	1.325	0	34	152	378	0,1	-	0,0	0,0	0,0
Incassi finali	385.587	399.083	425.093	434.925	445.411	21,7	21,2	21,6	21,3	21,2
Pagamenti correnti	380.355	392.291	419.053	429.094	439.594	21,4	20,8	21,3	21,1	20,9
Personale in servizio	2.457	2.489	2.515	2.519	2.519	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Acquisto di beni e servizi	1.757	1.771	1.781	1.812	1.845	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	3.633	3.450	3.559	3.885	3.580	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a altri soggetti	371.145	383.136	409.692	419.318	430.038	20,9	20,4	20,8	20,6	20,4
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	370.063	382.054	408.610	418.236	428.956	20,8	20,3	20,8	20,5	20,4
<i>Trasferimenti a imprese</i>	1.082	1.082	1.082	1.082	1.082	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a estero</i>	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Interessi passivi	20	21	22	22	22	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	1.343	1.423	1.485	1.538	1.589	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti in conto capitale	316	954	875	636	622	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	316	954	875	636	622	0,0	0,1	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	4.916	5.839	5.165	5.195	5.195	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Pagamenti finali	385.587	399.083	425.093	434.925	445.411	21,7	21,2	21,6	21,3	21,2
Saldo di parte corrente	3.690	5.730	5.677	5.406	5.299	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Saldo al netto delle partite finanziarie	3.591	5.839	5.131	5.043	4.817	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Saldo primario	20	21	22	22	22	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	0	0	0	0	0	0,0	-	-	-	-
PIL	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664					

V. BILANCIO DELLO STATO

V.1 RISULTATI DI SINTESI

Nell'esercizio finanziario 2021 la gestione di cassa del Bilancio statale ha registrato un saldo negativo per 220.143 milioni, a fronte di un disavanzo pari a 225.713 milioni nel 2020 (Tabella. V.1-1). Gli incassi per entrate finali, pari a 590.827 milioni, sono più alti di 72.004 milioni rispetto al 2020 e i pagamenti per spese finali, pari a 810.970 milioni, risultano incrementati di 66.435 milioni rispetto all'esercizio precedente.

TABELLA V.1-1 BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DI SINTESI DICEMBRE 2019-2021 (IN MILIONI DI EURO)

	2019	2020	2021	Variazioni 2021/2020	
				Assolute	%
INCASSI					
- Tributari	477.308	452.101	499.091	46.990	10,4
- Altri	66.807	66.722	91.736	25.014	37,5
Totale incassi	544.115	518.823	590.827	72.004	13,9
PAGAMENTI ⁽¹¹⁸⁾					
- Correnti	571.499	646.336	691.884	45.547	6,6
- In conto capitale	39.131	98.199	119.087	20.888	17,5
Totale pagamenti	610.630	744.535	810.970	66.435	8,2
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	-66.515	-225.713	-220.143	5.569	-2,5

L'evoluzione degli aggregati di bilancio nel 2021 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 urgenza¹¹⁹ 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 2021, anche in confronto ai corrispondenti valori del 2020.

V.2 ANALISI DEGLI INCASSI

Le entrate finali incassate nel 2021 (Tabella V.4-1) sono state, nel complesso, pari a 590.827 milioni, registrando un incremento rispetto al precedente esercizio finanziario per 72.004 milioni (13,9%), determinato principalmente dal maggior gettito registrato dalle entrate tributarie (+46.990 milioni).

¹¹⁸ I dati dei pagamenti sono consolidati con le spese relative a P.C.M., Tar, Corte dei Conti, Agenzie fiscali.

¹¹⁹ Quali il D.L. n.41/2021 (c.d. "Sostegni"), che ha determinato un incremento del saldo netto da finanziare di 37.375 milioni, il D.L. n.59/2021 (c.d. Fondo complementare PNRR), con effetti peggiorativi sul saldo netto da finanziare di 6.281 milioni e il D.L. n.73/2021 (c.d. "Sostegni bis") con effetti peggiorativi sul saldo netto da finanziare di 41.583 milioni.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
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 2021 (2.161 milioni), nel 2020 (494 milioni) e nel 2019 (527 milioni);
- integrazioni per giacenze relative alla Struttura di gestione (1.244 milioni per il 2021, 2.161 milioni per il 2020 e 494 milioni per il 2019) non contabilizzate entro il 31 dicembre;
- stima per il 2021 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 2021, di 288 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 1.876 milioni nel 2021, ammontano complessivamente a 587.871 milioni, con un incremento di 68.250 milioni rispetto agli analoghi incassi calcolati per l'anno 2020 (Tabella V.4-2).

V.3 ENTRATE TRIBUTARIE

Per il comparto tributario, tenuto conto delle rettifiche operate, gli introiti del 2021 ammontano a 497.925 milioni (453.877 milioni nel 2020), con una variazione positiva di 44.048 milioni determinata, principalmente, dall'andamento particolarmente favorevole 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, un aumento degli incassi (+7.312 milioni) nel 2021 rispetto a quanto registrato nel precedente anno. La variazione positiva riguarda la quasi totalità delle componenti del tributo, con particolare rilievo per le ritenute sui redditi da lavoro dei dipendenti privati (+6.427 milioni), i versamenti in acconto per autotassazione (+1.007 milioni) e quelli derivanti dalle ritenute d'acconto per redditi da lavoro autonomo (+987 milioni). Di contro, le ritenute sui redditi da lavoro dei dipendenti pubblici evidenziano una riduzione di gettito per 1.065 milioni rispetto al 2020.

I versamenti dell'IRES registrano una flessione pari a 1.621 milioni rispetto al precedente esercizio, riconducibile principalmente alla contrazione dei versamenti dovuti per saldo e acconto per autotassazione (-1.710 milioni, complessivi); di segno inverso, invece, la dinamica del gettito derivante dai ruoli e dall'attività di accertamento e controllo (+95 milioni, complessivi).

Gli incassi relativi alle ritenute sui redditi da capitale registrano un incremento di gettito (+2.253 milioni).

Relativamente alle altre imposte dirette (Tabella V.4-2), l'incremento di gettito (+2.115 milioni) è da attribuire, principalmente, all'aumento delle entrate derivanti dalle imposte sostitutive sui redditi da capitale e sulle plusvalenze,

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

sui redditi delle persone fisiche, e di quelle sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni.

Imposte indirette

Il comparto delle imposte indirette (Tabella V.4-4) ha registrato un andamento particolarmente positivo (+29.912 milioni), quale conseguenza di un incremento generale delle relative categorie di imposta.

La dinamica dell'ultimo esercizio evidenzia, infatti, una ripresa di gettito dopo la contrazione registrata nel 2020 riconducibile all'adozione di misure di contenimento emanate per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, con conseguente deterioramento delle condizioni macroeconomiche, che aveva determinato un evidente peggioramento negli incassi, in particolare delle imposte sugli affari e di quelle sulla produzione e consumi.

Relativamente agli incassi delle imposte sugli affari, all'andamento particolarmente positivo (+25.276 milioni) ha contribuito principalmente la dinamica del gettito dell'IVA (+22.555 milioni) (Tabella V.4-5). Gli incassi di tale tributo evidenziano apprezzabili incrementi nelle componenti relative alle importazioni (+4.290 milioni) e agli scambi interni (+20.523 milioni), sul cui andamento ha influito anche l'applicazione delle disposizioni che hanno stabilito il termine della sospensione dei versamenti tributari in scadenza nel mese di dicembre dell'anno 2020¹²⁰.

Anche le restanti imposte sugli affari presentano una dinamica positiva. In particolare, incrementi di gettito sono registrati per i versamenti relativi alle imposte di registro, di bollo e sostitutiva (+1.402 milioni), per l'imposta sulle assicurazioni (+307 milioni) e per le imposte sulle successioni e donazioni (+358 milioni).

Gli incassi delle imposte sulla produzione evidenziano un aumento (+2.535 milioni) che ha interessato, in misura particolare, l'accisa sui prodotti energetici (+2.435 milioni).

Il gettito relativo alla categoria Lotto, lotterie ed attività di gioco ha registrato un marcato incremento (+1.931 milioni), determinato dall'aumento di gettito proveniente dal gioco del lotto e superenalotto (1.958 milioni); in lieve contrazione, invece, le altre entrate della categoria (-27 milioni), nelle quali sono ricompresi gli incassi derivanti dal prelievo unico erariale sugli apparecchi di gioco, che confermano l'andamento negativo (-168 milioni) dovuto alle limitazioni di gioco imposte per il protrarsi della situazione emergenziale.

Le imposte relative ai generi di monopolio si contraddistinguono per una crescita del relativo gettito, seppure modesta (+170 milioni).

¹²⁰ A stabilire tali sospensioni sono state le disposizioni contenute in due dei decreti Ristori, successivamente confluite nel primo decreto Ristori (D.L. n. 137/2020) convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176. Ci si riferisce:

- all'art. 7, D.L. n. 149/2020 - Ristori bis, trasfuso nell'art. 13-ter, D.L. n. 137/2020, per il mese di novembre;
- all'art. 2, D.L. n. 157/2020 - Ristori quater, trasfuso nell'art. 13-quater, D.L. n. 137/2020, per il mese di dicembre.

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 per l'anno 2021 si attestano a 1.876 milioni, registrano un aumento di 24.202 milioni rispetto all'anno 2020 (Tabella V.4-2).

Rientrano tra le entrate extratributarie sia i versamenti dall'Unione europea a titolo di contributi a fondo perduto per l'attuazione dell'iniziativa Next Generation EU¹²¹, sia i versamenti, per lo più di carattere straordinario, per il finanziamento di interventi di sostegno al reddito collegati all'emergenza epidemiologica da Covid-19¹²². Tra le voci evidenziate, particolare rilievo assumono i trasferimenti correnti (+5.834 milioni), che ricomprendono i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea, che hanno contabilizzato un aumento, rispetto al 2020, di oltre 4.000 milioni, nonché i versamenti per il concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni a statuto speciale (+1.300 milioni). Registrano una variazione positiva anche i trasferimenti in conto capitale da altri enti pubblici (+1.969 milioni), determinata dai versamenti straordinari a favore del bilancio dello Stato per garantire la copertura degli oneri di specifiche disposizioni normative¹²³.

¹²¹ Si tratta del versamento, al bilancio dello Stato, delle risorse affluite nel conto corrente di tesoreria relativamente ai contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea, nel 2021 per 8,9 miliardi di euro, da destinare agli interventi che compongono il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

¹²² L'art. 1, comma 299, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per interventi di integrazione salariale con causale COVID-19, alla cui dotazione, per l'anno 2021, concorre il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di risorse di cui a precedenti norme di spesa in materia (articolo 19, comma 9, del decreto-legge n. 18 del 2020 e articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 104 del 2020), inutilizzate, per un importo pari a 1,5 miliardi di euro, che rimangono, pertanto, acquisite all'erario; un ulteriore versamento in entrata di analoghe risorse è stato disposto ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. a), del decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (DL Sostegni) per circa 0,8 miliardi di euro.

¹²³ In particolare, si tratta del versamento delle risorse derivanti dal mancato utilizzo del contributo a fondo perduto di cui al D.L. n. 41/2021 (2,1 miliardi), disposto ai sensi del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, contenente misure urgenti per il sostegno alle imprese, al lavoro e alle professioni, per la liquidità, la salute e i servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19 (Decreto Sostegni BIS), e delle risorse rese disponibili per mancato utilizzo del contributo a fondo perduto di cui al citato DL n. 73/2021 (1,1 miliardi), disposto ai sensi del decreto legge n. 209 del 2021, recante misure urgenti finanziarie e fiscali, nonché a tutela della salute, del lavoro e della sicurezza.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.4-1 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2019-2021 (IN MILIONI DI EURO)**

	2019	2020	2021	Variazioni 2021/2020	
				Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE	255.623	256.500	270.574	14.074	5,5
- IRPEF	192.772	190.654	197.935	7.281	3,8
- IRES	35.646	34.410	32.778	-1.632	-4,7
- Ritenute sui redditi da capitale	8.129	8.221	10.471	2.250	27,4
- Ritenuta sui dividendi	1.729	1.722	2.665	943	54,8
- Rivalutazione beni d'impresa	391	79	3.212	3.133	3.965,8
- Altre ⁽¹²⁴⁾	16.956	21.414	23.513	2.099	9,8
IMPOSTE INDIRETTE	221.685	195.601	228.517	32.916	16,8
AFFARI	162.046	145.817	174.388	28.571	19,6
di cui:					
- IVA	138.841	124.588	150.651	26.063	20,9
- Registro, bollo e sostitutiva	11.632	11.042	12.319	1.277	11,6
PRODUZIONE	34.137	29.291	31.546	2.255	7,7
di cui:					
- Oli minerali	25.383	21.354	23.785	2.431	11,4
MONOPOLI	10.562	10.660	10.830	170	1,6
di cui:					
- Tabacchi	10.548	10.602	10.762	160	1,5
LOTTO	14.940	9.833	11.753	1.920	19,5
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE ⁽¹²⁵⁾	477.308	452.101	499.091	46.990	10,4
ALTRE ENTRATE	66.807	66.722	91.736	25.014	37,5
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	1.831	1.810	1.780	-30	-1,7
- Trasferimenti correnti	37.456	33.997	39.812	5.815	17,1
- Risorse proprie U.E.	4.627	4.047	4.690	643	15,9
- Vendita beni e servizi	3.532	3.098	4.150	1.052	34,0
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	805	2.323	4.292	1.969	84,8
- Dividendi e utili	3.312	3.041	3.095	54	1,8
TOTALE ENTRATE FINALI ⁽¹²⁶⁾	544.115	518.823	590.827	72.004	13,9

¹²⁴ Comprende la quota di gettito IMU riservata allo Stato, pari a 3.845 milioni nel 2021.

¹²⁵ Al netto delle risorse proprie U.E. contabilizzate tra le "Altre entrate" pari a 2.235 milioni per il 2019, a 2.096 milioni per il 2020 ed a 2.108 milioni per il 2021.

¹²⁶ Al netto del Fondo Ammortamento Titoli di Stato (pari a 0,3 milioni per il 2019, a 0,2 milioni per il 2020 ed a 4,3 milioni per il 2021) e delle somme versate per le differenze di cambio (pari a 19 milioni nel 2019 senza incassi nel 2020 ed a 64.5 milioni nel 2021).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.4-2 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI RETTIFICATI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2019 – 2021 (IN MILIONI DI EURO)**

	2019 ¹²⁷	2020	2021	Variazioni 2021/2020	
				Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE ⁽¹²⁸⁾	255.610	256.603	270.739	14.136	5,5
- IRPEF	192.704	190.702	198.014	7.312	3,8
- IRES	35.652	34.417	32.796	-1.621	-4,7
- Ritenute sui redditi da capitale	8.135	8.220	10.473	2.253	27,4
- Ritenute sui dividendi	1.730	1.723	2.667	944	54,8
- Rivalutazione beni d'impresa	392	82	3.215	3.133	3820,7
- Altre	16.997	21.459	23.574	2.115	9,9
IMPOSTE INDIRETTE	221.729	197.273	227.185	29.912	15,2
AFFARI	162.080	147.495	172.771	25.276	17,1
di cui:					
- IVA	138.845	126.265	148.820	22.555	17,9
- Registro, bollo e sostitutiva	11.646	11.092	12.494	1.402	12,6
PRODUZIONE	34.138	29.289	31.824	2.535	8,7
di cui:					
- Oli minerali	25.385	21.354	23.788	2.434	11,4
MONOPOLI	10.562	10.660	10.830	170	1,6
di cui:					
- Tabacchi	10.548	10.602	10.762	160	1,5
LOTTO	14.949	9.829	11.760	1.931	19,6
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	477.340	453.877	497.925	44.048	9,7
ALTRE ENTRATE ⁽¹²⁹⁾	65.554	65.744	89.946	24.202	36,8
di cui					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	1.829	1.786	1.780	-6	-0,3
- Trasferimenti correnti	37.289	33.978	39.812	5.834	17,2
- Risorse proprie U.E.	4.627	4.046	4.690	644	15,9
- Vendita beni e servizi	3.590	3.099	4.150	1.051	33,9
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	805	2.323	4.292	1.969	84,8
- Dividendi e utili	3.312	3.041	3.095	54	1,8
TOTALE ENTRATE FINALI ^{(130) (131)}	542.894	519.621	587.871	68.250	13,1

¹²⁷ 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 per l'anno 2019.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Al netto delle retrocessioni e dietimi (capitolo 3240: pari a 1.250 milioni nel 2019, a 954 milioni nel 2020, e a 1.812 milioni nel 2021) e delle entrate da versare per la regolarizzazione delle differenze di cambio (capitolo 3243: pari a 19 milioni del 2019, senza incassi nel 2020 ed a 64 milioni nel 2021).

¹³⁰ Comprende le giacenze della Struttura di Gestione di competenza versate nel mese di gennaio dell'anno successivo (494 milioni per il 2019, 2.161 milioni per il 2020 e 1.244 milioni per il 2021), mentre è al netto della quota versamenti da parte della Struttura di Gestione, relativi ad anni precedenti (527 milioni per il 2019, 494 milioni per il 2020 e 2.161 milioni per il 2021).

¹³¹ Comprende le ripartizioni della quietanza dell'acconto IVA.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.4-3 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE (IN MILIONI DI EURO)**

	2019	2020	2021	Variazioni 2021/2020	
				Assolute	%
IRPEF	192.704	190.702	198.014	7.312	3,8
Ruoli	1.388	822	874	52	6,3
Ritenute sui dipendenti pubblici	73.909	79.355	78.290	-1.065	-1,3
sui dipendenti privati	80.625	77.353	83.780	6.427	8,3
d'acconto per redditi di lavoro autonomo	11.334	10.837	11.824	987	9,1
Versamenti a saldo per autotassazione	5.784	5.191	4.991	-200	-3,9
acconto per autotassazione	16.332	14.756	15.763	1.007	6,8
Accertamento con adesione	2.603	1.738	1.842	104	6,0
Altri versamenti	729	650	650	0	0,0
IRES	35.652	34.417	32.796	-1.621	-4,7
Ruoli	442	233	315	82	35,2
Versamenti a saldo per autotassazione	6.948	7.762	7.190	-572	-7,4
acconto per autotassazione	26.106	25.526	24.388	-1.138	-4,5
Accertamento con adesione	2.114	884	897	13	1,5
Altri versamenti	42	12	6	-6	-50,0
RITENUTE SUI REDDITI DA CAPITALE	8.135	8.220	10.473	2.253	27,4
Ritenute sulle obbligazioni	79	67	69	2	3,0
sui depositi bancari	839	1.089	978	-111	-10,2
Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui D.Lgs. 1.4.96, n. 239	3.718	2.708	3.400	692	25,6
Altre ritenute	3.499	4.356	6.026	1.670	38,3

TABELLA V.4-4 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI RETTIFICATI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE INDIRETTE (IN MILIONI DI EURO)

	2019	2020	2021	Variazioni 2021/2020	
				Assolute	%
IMPOSTE INDIRETTE	221.729	197.273	227.185	29.912	15,2
AFFARI - di cui:	162.080	147.495	172.771	25.276	17,1
IVA	138.845	126.265	148.820	22.555	17,9
Registro, bollo e sostitutiva	11.646	11.092	12.494	1.402	12,6
Assicurazioni	4.245	3.817	4.124	307	8,0
Ipotecaria	1.604	1.470	1.791	321	21,8
Canone RAI	1.916	1.906	1.931	25	1,3
Conc. Governative	753	688	721	33	4,8
Successioni e donazioni	781	450	808	358	79,6
PRODUZIONE - di cui:	34.138	29.289	31.824	2.535	8,7
Oli minerali	25.385	21.354	23.788	2.435	11,4
Gas metano	3.593	3.066	3.148	82	2,7
Spiriti	652	602	694	92	15,3
Gas incond. raffinerie e fabb.	633	523	564	41	7,8
Energia elettrica	2.751	2.683	2.514	-169	-6,3
Sovrimposta di confine	17	12	19	7	58,3
MONOPOLI - di cui:	10.562	10.660	10.830	170	1,6
Tabacchi	10.548	10.602	10.762	160	1,5
LOTTO:	14.949	9.829	11.760	1.931	19,6
Provento del lotto e superenalotto	7.948	6.184	8.142	1.958	31,7
Altre	7.001	3.645	3.618	-27	-0,7

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.4-5 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI PER L'IVA (IN MILIONI DI EURO)

	2019	2020	2021	Variazioni 2021/2020	
				Assolute	%
IVA contabilizzata a bilancio ⁽¹³²⁾	141.166	127.549	152.759	25.210	19,8
Scambi interni	108.799	99.770	120.293	20.523	20,6
Importazioni	13.929	10.379	14.669	4.290	41,3
Controllo automatizzato delle dichiarazioni	3.193	2.888	2.304	-584	-20,2
Ruoli	2.112	1.178	1.318	140	11,9
Accertamento con adesione	747	493	478	-15	-3,0
Riserva erariale	11	0	1	1	-
Split payment	12.375	12.841	13.696	855	6,7
RETTIFICHE E/O INTEGRAZIONI	4	812	-1.831	-2.643	
Quota gettito 2018 imputata al bilancio 2019	-172				
2019 imputata al bilancio 2020		-176			
2020 imputata al bilancio 2021			-1.839		
Rettifica acconto IVA			-877		
Riparto nei mesi successivi a dicembre	176	1.839	885		
TOTALE IVA LORDA RETTIFICATA	141.170	128.361	150.928	22.567	17,6
IVA U.E.	-2.325	-2.096	-2.108		
TOTALE IVA NETTA ⁽¹³³⁾	138.845	126.265	148.820	22.555	17,9

V.5 ANALISI DEI PAGAMENTI

Nell'analisi che segue sono illustrati i pagamenti del bilancio dello Stato, relativi all'esercizio finanziario 2021, 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 2021 a 810.970 milioni (Tabella V.5.1) con un aumento rispetto al 2020 di 66.436 milioni. La variazione è determinata da un forte incremento sia delle spese correnti, per 45.548 milioni (+7,0%), sia delle spese in conto capitale, per 20.888 milioni (+21,3%). L'andamento delle spese risente degli effetti dei decreti emanati per fronteggiare l'emergenza COVID-19.

¹³² 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.).

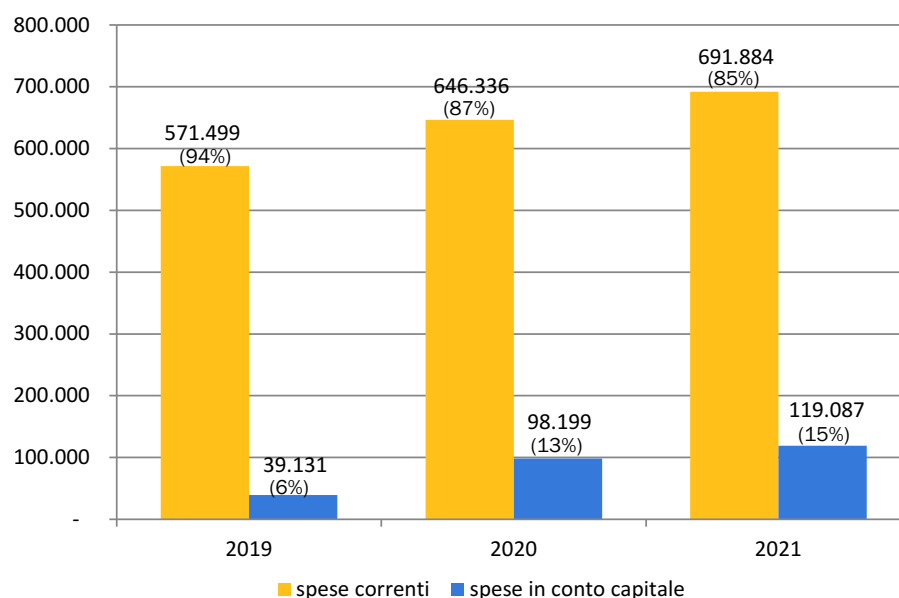
¹³³ Al netto dell'IVA UE.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.5-1 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2019 – 2021 (IN MILIONI DI EURO)**

	2019	2020	2021	Variazioni 2021/2020	
				Differenze assolute	Differenze in termini %
PAGAMENTI CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	96.979	98.524	101.017	2.493	2,5
Consumi intermedi	15.374	15.424	16.424	1.000	6,5
IRAP	5.397	5.476	5.632	156	2,9
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	268.641	319.921	331.139	11.218	3,5
Amministrazioni centrali	4.804	6.615	17.787	11.172	168,9
Amministrazioni locali:	145.090	161.151	155.177	-5.974	-3,7
Regioni	124.223	132.029	129.036	-2.993	-2,3
Comuni e Province	12.469	20.262	16.987	-3.274	-16,2
Altre	8.399	8.860	9.154	294	3,3
Enti previdenziali e di assistenza sociale	118.747	152.155	158.175	6.019	4,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	15.335	21.881	22.558	677	3,1
ad imprese	9.675	22.467	45.448	22.981	102,3
ad estero	1.612	1.622	1.934	312	19,2
Risorse proprie UE	17.763	18.295	20.869	2.574	14,1
Interessi passivi e redditi da capitale	68.543	66.627	68.531	1.904	2,9
Poste correttive e compensative	71.318	75.009	77.222	2.213	3,0
Ammortamenti	469	444	451	7	1,6
Altre uscite correnti	393	645	657	12	1,9
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	571.499	646.336	691.884	45.548	7,0
PAGAMENTI DI CAPITALI					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.799	6.574	8.054	1.480	22,5
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	12.636	20.346	61.165	40.820	200,6
Amministrazioni centrali	7.554	14.001	52.301	38.299	273,5
Amministrazioni locali:	5.082	6.344	8.864	2.520	39,7
Regioni	1.503	2.042	2.632	590	28,9
Comuni e Province	3.104	3.663	5.038	1.375	37,5
Altre	475	638	1.193	555	86,9
Contributi agli investimenti a imprese	12.610	26.127	36.062	9.935	38,0
a famiglie e ISP	357	568	541	-27	-4,8
ad estero	526	528	682	154	29,1
Altri trasferimenti in conto capitale	2.792	3.477	3.955	479	13,8
Acquisizione di attività finanziarie	4.411	40.580	8.628	-31.952	-78,7
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	39.131	98.199	119.087	20.888	21,3
TOTALE PAGAMENTI FINALI	610.630	744.535	810.970	66.436	8,9

(*) I pagamenti comprendono anche i consolidamenti delle spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**FIGURA V.5-1 SPESE CORRENTI E SPESE IN CONTO CAPITALE 2019-2021 - IN VALORI ASSOLUTI ED IN % SUL TOTALE DELLE SPESE FINALI**

Sul totale delle spese correnti, oltre l'83% dei pagamenti si concentra nelle categorie relative ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (47,9%), ai redditi da lavoro dipendente (14,6%), alle poste correttive e compensative (11,2%) e agli interessi passivi e redditi da capitale (9,9%).

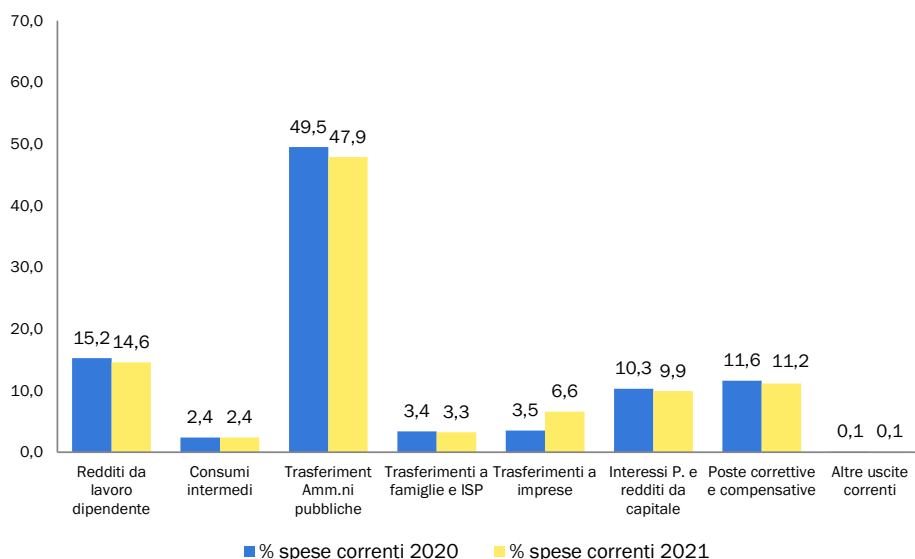
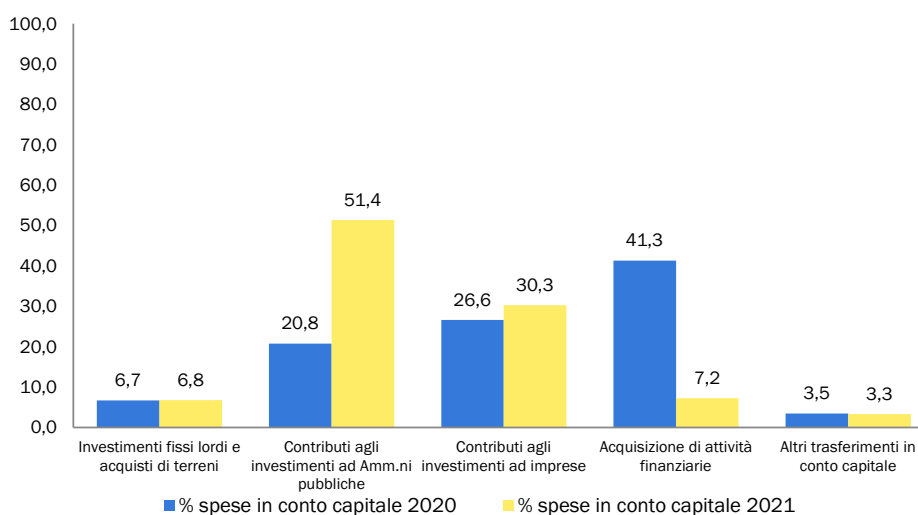
Tra le spese in conto capitale, prevalgono i contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche (51,4%) e alle imprese (30,3%).

Sempre con riferimento alle spese in conto capitale, rispetto al 2020, si riduce fortemente la quota delle acquisizioni di attività finanziarie (dal 41,3% al 7,2%), soprattutto per il venir meno 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), della partecipazione allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare il rischio di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) per 1.000 milioni¹³⁴ e delle erogazioni del Fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (2.089 milioni)¹³⁵.

¹³⁴ Art 36, comma 2 D.L. n.34/2020.

¹³⁵ Istituito da art 115 comma 1 D.L. n. 34/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**FIGURA V.5-2 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE CORRENTI SUL TOTALE DELLE SPESE CORRENTI 2020 E 2021****FIGURA V.5-3 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE SUL TOTALE DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE 2020 E 2021**

I pagamenti per la **spesa corrente**, pari a 691.884 milioni, aumentano di 45.548 milioni rispetto al 2020. Si registrano in particolare incrementi per:

- **trasferimenti correnti alle imprese** (+22.981 milioni), su cui incidono i maggiori versamenti alla contabilità speciale per i contributi a fondo perduto ai soggetti esercenti attività di impresa, di lavoro autonomo e di

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

- reddito agrario, titolari di partita IVA (+13.883 milioni) anche in conseguenza dei rifinanziamenti disposti con i c.d. DL “sostegni”¹³⁶, i ripiani delle anticipazioni di tesoreria concesse alle imprese nel 2020 per fronteggiare l'emergenza COVID¹³⁷ nonché i maggiori versamenti in tesoreria per contributi per l'internazionalizzazione delle PMI (+1.098 milioni)¹³⁸, le maggiori compensazioni agli operatori nazionali in possesso del certificato di operatore aereo per i danni subiti dal settore dell'aviazione a seguito dell'emergenza COVID (+876 milioni) conseguenti ai rifinanziamenti disposti con la legge di bilancio per il 2021 (500 milioni) e con il DL 73/2021 (400 milioni) e i pagamenti in conto residui riferiti alle misure di sostegno economico delle c.d. zone rosse (854,3 milioni);
- **trasferimenti ad amministrazioni centrali** (+11.172 milioni), a causa dei trasferimenti al Commissario per l'emergenza COVID per l'acquisto dei vaccini e per l'attuazione del piano vaccinale (5.594 milioni)¹³⁹ e dei trasferimenti alla Cassa per i servizi energetici e ambientali-CSEA in relazione alla riduzione delle tariffe per le utenze elettriche e per il gas (+3.450 milioni);¹⁴⁰
 - **trasferimenti a enti di previdenza** (+6.019 milioni) su cui incidono i maggiori trasferimenti per far fronte alle esigenze di liquidità dell'Inps ad inizio anno (+4.000 milioni), i maggiori pagamenti del Fondo per il reddito di cittadinanza (+1.000 milioni circa) e del Fondo per il reddito di emergenza (+1.130 milioni), rifinanziati dai DL “sostegni” per far fronte alle maggiori esigenze determinate dal protrarsi della crisi pandemica¹⁴¹, le maggiori erogazioni per il pensionamento anticipato con la c.d. “quota 100” (+1.500 milioni), i trasferimenti per gli assegni temporanei ai nuclei familiari che non hanno diritto agli assegni familiari (1.580 milioni) e per le maggiorazioni degli importi degli assegni (1.390 milioni) finanziati dal D.L. 79/2021 (c.d. DL ponte assegni familiari), parzialmente compensati dai minori trasferimenti per indennità una tantum riconosciute ai lavoratori per fronteggiare l'emergenza COVID (-3.123 milioni)¹⁴²;
 - **risorse proprie Ue** (+2.574 milioni), a causa dei maggiori versamenti a titolo di quota RNL legati all'incremento della spesa del bilancio comunitario (+1.337 milioni) e dei maggiori versamenti a titolo di risorse

¹³⁶ Nel 2020 sono stati versati 6.692 milioni a fronte di stanziamenti pari a 10.636 milioni, mentre nel 2021 sono stati versati 20.575 milioni, a fronte di stanziamenti di pari ammontare.

¹³⁷ Si tratta dei ripiani di anticipazioni di tesoreria riferite ai contributi al fondo perduto (3.606 milioni), ai crediti di imposta per canoni di locazione degli immobili destinati all'attività aziendale (508,8 milioni) e alle misure di sostegno economico alle aree caratterizzate da un più alto rischio epidemiologico (848,7 milioni).

¹³⁸ Di cui, 798 milioni riferiti ai maggiori pagamenti in conto competenza conseguenti anche ai rifinanziamenti disposti con la legge di bilancio per il 2021 e 300 milioni riferiti ai pagamenti dei residui provenienti dal 2020.

¹³⁹ A fronte di stanziamenti di pari ammontare, provenienti dalla legge di bilancio per il 2021 (934 milioni), dal DL 41/2021 (2.810 milioni) e dal DL 209/2021 (1.850 milioni).

¹⁴⁰ Nel 2020 sono stati pagati 600 milioni, assegnati con il DL 34/2020, mentre nel 2021 sono stati pagati 4.050 milioni, assegnati con gli emendamenti al DL 137/2020 (180 milioni), il DL 41/2021 (420 milioni), il DL 73/2021 (1.220 milioni) e il DL 130/2021 (2.230 milioni).

¹⁴¹ In particolare, il Fondo per il reddito di cittadinanza è stato rifinanziato nel 2021 per 1.010 milioni dal DL 41/2021, mentre il Fondo per il reddito di emergenza (già finanziato nel 2020 dal DL 34 per 954,6 milioni) è stato rifinanziato nel 2021 per 1.520,1 milioni dal DL 41/2021, per 884,4 milioni dal DL 73/2021 e utilizzato a copertura per 115 milioni dal DL 146/2021.

¹⁴² Nel 2021 i trasferimenti per indennità una tantum ammontano a 2.344 milioni, a fronte dei 5.468 milioni del 2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

proprie tradizionali (+489 milioni), legati all'incremento del gettito di dazi doganali conseguente alle maggiori importazioni da Paesi extra Ue, in virtù del graduale superamento della crisi economica del 2020;

- **poste correttive e compensative** (+2.213 milioni), per maggiori versamenti all'entrata del bilancio dello Stato inerenti la regolazione delle vincite delle lotterie istantanee (+2.950 milioni) e del gioco del lotto (+1.315 milioni), in relazione al migliore andamento del volume dei giochi e delle correlate entrate;
- **redditi da lavoro dipendente** (+2.493 milioni), su cui incidono i maggiori pagamenti del Ministero dell'istruzione (+2.000 milioni circa) dovuti alla remunerazione del personale scolastico assunto a tempo determinato per fronteggiare l'emergenza COVID e alle maggiori esigenze per il personale di sostegno in deroga e per il personale supplente, nonché i maggiori pagamenti per l'adeguamento del trattamento economico dei magistrati (+140 milioni) e i maggiori oneri per le competenze accessorie del personale dei Corpi di Polizia, Forze Armate e Vigili del Fuoco (+200 milioni circa), a titolo di anticipazione del rinnovo dei contratti 2019-2021;
- **consumi intermedi** (+1.000 milioni), principalmente a causa dei maggiori versamenti all'entrata del bilancio dello Stato per la regolazione degli aggi delle lotterie istantanee (+580 milioni) e del gioco del lotto (+350 milioni), in relazione al migliore andamento del volume dei giochi e delle correlate entrate;
- **trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private** (+677 milioni), il cui incremento è la risultante dei maggiori versamenti alla contabilità speciale per la regolazione del trattamento integrativo per la riduzione del cuneo fiscale in combinazione con il venir meno dei versamenti per la regolazione dell'abrogato "bonus 80 euro" (+2.306 milioni complessivamente), dei versamenti in tesoreria delle risorse necessarie al riconoscimento del c.d. *cashback* (1.274 milioni), e delle minori erogazioni per il sostegno al reddito dei percettori di assegni di solidarietà da fondi bilaterali alternativi (-700 milioni circa) e dal venir meno dei versamenti alla contabilità speciale per la regolazione del c.d. bonus vacanze (-1.397 milioni) e del bonus per i lavoratori dipendenti erogato nel marzo del 2020 (-881 milioni);

Tali incrementi sono parzialmente compensati dalle riduzioni dei pagamenti relative a:

- **trasferimenti correnti a enti locali** (-3.274 milioni), principalmente a causa dei minori trasferimenti del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (-3.500 milioni circa), in relazione al venir meno dei finanziamenti disposti con i decreti per l'emergenza COVID nel 2020¹⁴³;
- **trasferimenti correnti a regioni** (-2.993 milioni), su cui incidono i minori trasferimenti a titolo di compartecipazione all'IVA (-4.808,7 milioni), dovuti principalmente alle minori erogazioni in conto residui per i

¹⁴³ Nel 2020 sono stati trasferiti 5.170 milioni, stanziati con il DL 34/2020 (3.500 milioni) e con il DL 104/2020 (1.670 milioni), mentre nel 2021 sono stati trasferiti 1.474 milioni, a fronte di stanziamenti pari a 1.500 milioni (di cui 500 milioni assegnati con la legge di bilancio per il 2021 e 1.000 milioni assegnati con il DL 41/2021).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

pagamenti di quote premiali e i ripiani di anticipazioni di tesoreria di anni pregressi e il venir meno dei pagamenti del Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni in materia di sanità, istruzione e assistenza (-1.700 milioni), finanziato con i decreti per l'emergenza COVID nel 2020, parzialmente compensati dal rimborso delle spese sanitarie sostenute dalle Regioni per l'emergenza COVID nel 2020 (1.000 milioni) finanziato dal D.L. 41/2021¹⁴⁴, dalle maggiori compensazioni alle aziende del trasporto pubblico locale e regionale dei minori ricavi tariffari derivanti dal protrarsi dell'emergenza COVID (+1.211 milioni)¹⁴⁵, dai trasferimenti per il sostegno degli operatori economici nelle zone montane (400 milioni)¹⁴⁶ e dai pagamenti del Fondo per il sostegno degli operatori economici particolarmente colpiti dall'emergenza COVID (340 milioni)¹⁴⁷, finanziati dai DL "sostegni";

I pagamenti relativi a **spese in conto capitale**, pari a 119.087 milioni, aumentano di 20.888 milioni rispetto al 2020. Si registrano, in particolare, incrementi per:

- **maggiori contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali** (+38.299 milioni), per i versamenti in tesoreria del Fondo di rotazione per l'attuazione del programma "Next Generation EU" (32.766 milioni), istituito dalla legge di bilancio per il 2021 quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione europea, i maggiori versamenti in tesoreria del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (+4.000 milioni), per la copertura degli oneri relativi alla quota di cofinanziamento nazionale degli interventi finanziati con i fondi dell'Unione europea per il periodo 2021-2027¹⁴⁸ e i maggiori pagamenti del Fondo sviluppo e coesione (+1.086 milioni, di cui 859,7 milioni per maggiori pagamenti in conto residui);
- **maggiori contributi agli investimenti alle imprese** (+9.935 milioni), su cui incidono i maggiori pagamenti a Ferrovie (+2.030 milioni), in conseguenza dei rifinanziamenti per gli investimenti sulla rete tradizionale e il contratto di programma disposti con il DL 146/2021 (1.500 milioni)¹⁴⁹ e con il DL 209/2021 (1.450 milioni)¹⁵⁰ emanati a fine anno, i maggiori versamenti alla contabilità speciale per la regolazione dei crediti di imposta finalizzati agli investimenti nei beni "industria 4.0" (+6.347 milioni)¹⁵¹, agli incrementi di patrimonio realizzati nel 2021

¹⁴⁴ Art 24.

¹⁴⁵ Nel 2021 sono stati trasferiti 1.874 milioni a fronte di stanziamenti di cassa pari a 2.202 milioni (assegnati per 90 milioni con gli emendamenti al DL 137/2020, per 350 milioni con la legge di bilancio per il 2021, per 800 milioni con il DL 41/2021, per 450 milioni con il DL 73/2021 e, in termini di sola cassa, per 230 milioni con il provvedimento di assestamento), mentre nel 2020 sono stati trasferiti 662 milioni, a fronte di stanziamenti pari a 900 milioni (assegnati per 500 milioni con il DL 34/2020 e per 400 milioni con il DL 104/2020).

¹⁴⁶ Le risorse sono state stanziare con il DL 41/2021 (270 milioni) e il DL 73/2021 (130 milioni).

¹⁴⁷ Le risorse sono state stanziare con il DL 41/2021 (220 milioni) e con il DL 73/2021 (130 milioni).

¹⁴⁸ Il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (con una dotazione di 6.200 milioni a fronte di quella di 2.100 milioni del 2020) è stato rifinanziato per 2.000 milioni dall'articolo 1, comma 51 della legge n.178/2020 (legge di bilancio per il 2021).

¹⁴⁹ Art 16.

¹⁵⁰ Art 1, comma 1.

¹⁵¹ Incidono i rifinanziamenti del DL 59/2021 (3.976,1 milioni, di cui 3.276,1 milioni per il finanziamento degli oneri relativi al credito di imposta per beni strumentali nuovi, precedentemente a carico del Fondo di rotazione

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

(+1.985 milioni)¹⁵² e all'acquisto dei veicoli a bassa emissione CO2 (+1.037 milioni, di cui circa 646 milioni per pagamenti in conto residui), nonché i maggiori conferimenti a SIMEST (+1.808 milioni, di cui circa 400 milioni per i rifinanziamenti del fondo per i crediti al sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese disposti con il DL 73/2021 e 400 milioni per il pagamento dei residui), i maggiori versamenti in tesoreria per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature delle piccole e medie imprese - c.d. nuova Sabatini (+962 milioni), in relazione ai rifinanziamenti disposti per soddisfare il maggior fabbisogno delle imprese¹⁵³ e i pagamenti del Fondo per i contributi alle imprese che partecipano a importanti progetti di interesse comune europeo - c.d. IPCEI (1.142 milioni, di cui 83,6 milioni trasferiti alle imprese e 1.058 milioni versati alla contabilità speciale per l'utilizzo negli anni successivi) parzialmente compensati dai minori versamenti in tesoreria per il Fondo di garanzia delle piccole e medie imprese (-3.973 milioni), conseguenti al venir meno dei rifinanziamenti disposti per il 2020 dai decreti per l'emergenza COVID e dai minori versamenti alla contabilità speciale per la regolazione dei crediti di imposta per attività di ricerca e sviluppo (-1.791 milioni), principalmente per il venir meno dei rifinanziamenti disposti nel 2021 per l'adeguamento dello stanziamento all'effettivo utilizzo del credito di imposta anche di anni precedenti;

- maggiori **contributi agli investimenti agli enti locali** (+1.375 milioni), su cui incidono i maggiori contributi per la messa in sicurezza di edifici e territorio (+561 milioni), che risentono dei maggiori stanziamenti, i contributi per la messa in sicurezza di ponti e viadotti di province e città metropolitane (290 milioni)¹⁵⁴ e i pagamenti in conto residui per il sostegno dei comuni marginali (90 milioni) e a favore del Commissario per il piano di rientro finanziario del comune di Roma (+222 milioni);
- maggiori **spese per investimenti fissi lordi** (+1.480 milioni), principalmente riferimenti alle spese per la difesa;

Tali incrementi sono parzialmente compensati dai minori pagamenti per **acquisizioni di attività finanziarie** (-31.952 milioni), dovuti al venir meno di molteplici interventi finanziati con i decreti per l'emergenza nel 2020. In particolare, vengono meno i versamenti in tesoreria per la copertura delle garanzie concesse in favore di Sace e CDP nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese (-31.00 milioni)¹⁵⁵, la 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-c.d. SURE (-1.000 milioni)¹⁵⁶,

per l'attuazione del programma Next Generation EU e 704,5 milioni come quota del Fondo complementare al PNRR) e del DL 73/2021 (1.304,8 milioni, per l'utilizzabilità in un'unica quota del credito di imposta su investimenti per beni strumentali nuovi effettuati dal 16 novembre 2020 al 31 dicembre 2021).

¹⁵² Le risorse sono state stanziati con l'art 19 del DL 73/2021.

¹⁵³ L'autorizzazione di spesa è stata rifinanziata con la legge di bilancio per il 2021 (240 milioni), il DL 73/2021 (425 milioni) e il provvedimento di assestamento del 2021 (300 milioni).

¹⁵⁴ Le risorse sono state stanziati con il DL 104/2020 (200 milioni) e con la sezione II della legge di bilancio per il 2021 (150 milioni).

¹⁵⁵ Il Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di Sace e CDP nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese è stato istituito con una dotazione di 1.000 milioni dal DL 23/2020 (art 1, comma 14) e rifinanziato per 30.000 milioni dal DL n.34/2020 (art 31, comma 1).

¹⁵⁶ Istituito da art 36 comma 2 D.L. n.34/2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

nonché i versamenti in tesoreria del Fondo per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti territoriali (-1.285 milioni), del Fondo per il rafforzamento patrimoniale delle PMI (-500 milioni)¹⁵⁷ e del Fondo per il trasferimento tecnologico (-500 milioni), finalizzato alla valorizzazione delle attività di ricerca delle imprese operanti sul territorio nazionale¹⁵⁸. Tali riduzioni sono parzialmente compensate dai versamenti all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse disponibili del Fondo per apporti al patrimonio destinato di CDP (2.002 milioni), finalizzati alla copertura degli oneri derivanti dall'autorizzazione alla sottoscrizione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, di quote o azioni di uno o più fondi per il venture capital, disposta dal D.L. n.121/2021¹⁵⁹.

V.6 RAFFRONTI TRA RISULTATI E PREVISIONI 2021**Incassi**

I risultati relativi agli incassi di bilancio per il 2021 sono posti a raffronto con le corrispondenti stime formulate lo scorso settembre in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

Tale raffronto (Tabella V.6-1) evidenzia, per gli incassi finali, una variazione positiva di 17.518 milioni per effetto del maggior gettito realizzato, rispetto alle previsioni aggiornate, sia dal comparto delle entrate tributarie (+3.401 milioni, al netto dei condoni), sia degli altri incassi (+14.225 milioni).

In particolare, per le entrate di carattere tributario, si è registrato un andamento favorevole sia degli incassi per le imposte dirette (+834 milioni), sia di quelle indirette (+2.566 milioni). Tra le imposte dirette, la variazione positiva è stata determinata principalmente dal miglior andamento degli incassi delle imposte sostitutive, in parte compensato dalle differenze negative rispetto alle previsioni definite per l'IRPEF (-1.237 milioni) e per l'IRES (-2.635 milioni). Tra le imposte indirette, la categoria degli affari ha complessivamente evidenziato un profilo migliore rispetto a quanto stimato (+1.300 milioni), sebbene risultanti dalla dinamica positiva registrata dagli incassi IVA (+2.813 milioni) e dalle imposte di registro e bollo (+626 milioni) sono stati in buona parte compensati dall'andamento più contenuto, rispetto alle previsioni attese, registrato dalle restanti imposte ricomprese nella categoria residuale (-2.139 milioni). Le imposte sulla produzione registrano complessivamente maggiori introiti realizzati rispetto alle stime (+817 milioni), principalmente per l'andamento positivo registrato dalle altre imposte di produzione (+797 milioni).

L'andamento del gettito per le imposte ricomprese nella categoria del Lotto e lotterie è risultato più favorevole rispetto alle attese (+225 milioni), in particolare per effetto della ripresa delle attività del gioco del Lotto nonostante il perdurare della crisi sanitaria, le cui misure di contenimento hanno determinato nel 2020 una considerevole riduzione di gettito del settore nel suo complesso; anche il gettito delle imposte sui generi di monopolio ha registrato risultati migliori alle previsioni (+224 milioni).

¹⁵⁷ Istituito con una dotazione di 4.000 milioni da art 26 comma 19 DL n.34/2020.

¹⁵⁸ Istituito da art 42 DL n.34/2020.

¹⁵⁹ Art 10 comma 7 sexies.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**Pagamenti**

I pagamenti del bilancio dello Stato consolidato con altri enti (PCM, Agenzie fiscali, Corte dei Conti, Tar, Consiglio di Stato) ammontano nel 2021 a 810.970 milioni, inferiori per 21.696 milioni rispetto ai pagamenti stimati con la nota di aggiornamento al DEF presentata a settembre 2021 (Tav. 5-6.1). I pagamenti correnti consolidati ammontano a 691.884 milioni (-9.387 milioni rispetto alle stime) e quelli in conto capitale a 119.087 milioni (-12.309 milioni rispetto alle stime).

Con riferimento alla **spesa corrente**, risultano minori pagamenti rispetto alle stime per:

- **trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private** (-2.960 milioni), su cui incidono i minori oneri per trattamenti di cassa integrazione per percettori di assegni di solidarietà di fondi bilaterali alternativi (-700 milioni circa), per minori richieste rispetto al fabbisogno previsto inizialmente con la legge di bilancio per il 2021¹⁶⁰, i minori versamenti in tesoreria per il c.d. *cashback* (-500 milioni circa)¹⁶¹, minori rimborsi delle spese sanitarie all'estero, risarcimenti per danni da violazione del termine ragionevole del processo e risarcimenti per danni trasfusionali (-200 milioni circa complessivamente), minori erogazioni per assistenza agli stranieri (-900 milioni circa), dovute principalmente a un minore afflusso sulle coste italiane dei migranti e alla possibilità per i richiedenti asilo, prevista dal D.L. n.130/2020, di essere accolti nella rete SAI, con conseguente riduzione dei tempi di permanenza dei cittadini stranieri nella prima accoglienza e delle relative spese”;
- **redditi da lavoro dipendente** (-1.391 milioni), soprattutto per il mancato rinnovo dei contratti 2019-2021 del personale non dirigenziale delle funzioni centrali, nonché del personale della carriera diplomatica, delle Forze Armate, dei Corpi di Polizia e dei Vigili del Fuoco;
- **interessi passivi** (-1.939 milioni);
- **trasferimenti correnti a imprese** (-1.829 milioni), principalmente per minori versamenti alla contabilità speciale per contributi a fondo perduto a favore degli operatori economici colpiti dall'emergenza COVID, in relazione al minor fabbisogno registrato rispetto a quanto previsto;
- **poste correttive e compensative** (-865 milioni), per minori pagamenti per le vincite dei giochi, in relazione all'andamento delle correlate entrate;
- **consumi intermedi** (-945 milioni), su cui incidono i minori pagamenti per gli aggi dei giochi (-100 milioni circa), in relazione all'andamento delle correlate entrate, e i minori pagamenti per provvigioni per collocamento titoli e gestione buoni postali fruttiferi (-200 milioni circa), dovuti allo slittamento al 2022 dei pagamenti riferiti all'ultima asta del 2021 e alla seconda quota di 150 milioni per il servizio offerto da CDP per la gestione dei buoni postali fruttiferi.

¹⁶⁰ In relazione al minor fabbisogno, sono stati utilizzati a copertura complessivi 600 milioni circa nel D.L. n.146/2021 (c.d. DL fiscale) e nel D.L. n. 209/2021; entrambi i decreti sono stati approvati successivamente alla presentazione della NADEF.

¹⁶¹ In relazione al minor fabbisogno, sono stati utilizzati a copertura 380 milioni nel D.L. n.146 (c.d. DL fiscale).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Sull'andamento dei pagamenti per consumi intermedi incidono inoltre le minori spese per gli aggi degli agenti della riscossione, per la difesa, per attività di sicurezza e soccorso pubblico e per altre spese di funzionamento dei ministeri (-400 milioni circa complessivamente).

Con riferimento alla **spesa in conto capitale** (-12.309 milioni), risultano minori pagamenti per:

- **acquisizioni di attività finanziarie** (-10.222 milioni), per minori erogazioni del Fondo "Patrimonio destinato" (-8.000 milioni circa), per minori versamenti in tesoreria del Fondo *Green New Deal* (-500 milioni circa) rispetto allo stanziamento di competenza, e per i mancati pagamenti in conto residui, incorporati nelle stime, per interventi relativi al rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato (-500 milioni circa) e alla costituzione di una società nel settore del trasporto aereo (-600 milioni circa);
- **contributi agli investimenti** alle amministrazioni pubbliche (-1.381 milioni), principalmente per minori erogazioni in conto residui del Fondo unico per l'edilizia scolastica (-100 milioni circa) e per la ricostruzione de L'Aquila e comuni del cratere del sisma 2009 (-200 milioni circa), nonché per i mancati pagamenti in conto competenza del Fondo "Programma sperimentale buono mobilità (-100 milioni circa), del Fondo di sostegno ai comuni marginali (-200 milioni circa), del fondo per la realizzazione delle ciclovie turistiche (-100 milioni circa) e delle somme per la realizzazione degli interventi stradali per l'evento Olimpiadi invernali 2026 (-100 milioni circa), per i quali erano stati stimati pagamenti in conto competenza pari all'intero stanziamento definitivo di competenza;
- **contributi agli investimenti a imprese private** (-1.942 milioni), per minori versamenti alla contabilità speciale per la regolazione dei crediti di imposta per il rafforzamento patrimoniale delle PMI (-1.900 milioni circa) e per gli interventi di adeguamento degli ambienti di lavoro (-700 milioni circa), in relazione alle minori esigenze rispetto al fabbisogno stimato con la legge di bilancio per il 2021, nonché per le mancate erogazioni in conto residui, incorporate nelle stime, del Fondo per il sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni (-600 milioni) e del Fondo finalizzato all'erogazione di contributi per l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici (-90 milioni), parzialmente compensati dai maggiori pagamenti a Ferrovie (+2.900 milioni circa), conseguenti ai rifinanziamenti per gli investimenti sulla rete tradizionale disposti con il DL n.146/2021 e con il DL n. 209/2021, approvati dopo la formulazione delle stime per la nota di aggiornamento al DEF.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-1 BILANCIO DELLO STATO: RAFFRONTO TRA I RISULTATI E LE STIME DI CASSA PER L'ANNO 2021 (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati 2021	Stime 2021	Scostamenti
	1	2	3=1-2
A. INCASSI FINALI	587.871	570.353	17.518
Tributari al netto condoni	497.751	494.350	3.401
Diretti:	270.575	269.741	834
- IRPEF	198.014	199.251	-1.237
- IRES	32.796	35.431	-2.635
- Ritenute sui redditi da capitale	10.473	8.836	1.637
- Sostitutiva rivalutazioni beni impresa	3.215	1.764	1.451
- Imposte sostitutive ex L. 662/96	3.301	2.382	919
- Altre	22.776	22.077	699
Indiretti	227.175	224.609	2.566
- IVA ⁽¹⁶²⁾	148.820	146.007	2.813
- Registro, bollo e sostitutiva	12.494	11.868	626
- Restanti affari	11.447	13.586	-2.139
- Gas metano	3.148	3.133	15
- Oli minerali	23.788	23.783	5
- Altre imposte di produzione	4.888	4.091	797
- Monopoli	10.830	10.606	224
- Lotto e lotterie netti	11.760	11.535	225
Condoni	174	282	-108
Altri incassi	89.946	75.721	14.225
B. PAGAMENTI ⁽¹⁶³⁾	810.970	832.666	-21.696
Correnti	691.884	701.270	-9.387
<i>di cui</i>			
- Redditi da lavoro dipendenti	101.017	102.408	-1.391
- Consumi intermedi	16.424	17.369	-945
- Trasferimenti a imprese	45.448	47.277	-1.829
- Trasferimenti a famiglie	22.558	25.518	-2.960
- Trasferimenti A-P.	331.139	330.019	1.120
- Risorse proprie UE	20.869	20.870	-1
- Interessi	68.531	70.470	-1.939
- Poste correttive e compensative	77.222	78.087	-865
In Conto Capitale	119.087	131.396	-12.309
<i>di cui</i>			
- Contributi investimenti imprese	36.084	38.026	-1.942
- Contributi investimenti A.P.	64.162	65.542	-1.381
- Investimenti fissi	8.054	7.028	1.025
- Acquisizioni di attività finanziarie	8.628	18.850	-10.222
DISAVANZO (-)/AVANZO (+)	-223.100	-262.313	39.213

¹⁶² Al netto IVA UE.¹⁶³ 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 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**Le Disponibilità del bilancio statale per l'anno 2022**

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 2022 è integrato per tenere conto:

- 1) della consistenza presunta dei residui esistenti al 31 dicembre 2021, 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 2022-2024

La manovra di bilancio per il triennio 2022-2024¹⁶⁴, integrata con gli effetti derivanti dal DL 146/2021, dispone interventi espansivi sul saldo netto da finanziare di competenza per 45.414 milioni, rispetto alle previsioni a legislazione vigente (Tabella V.6.2). Sul saldo di cassa, tali misure comportano un disavanzo di 41.727 milioni.

TABELLA V.6-2 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2022

	Competenza	Cassa
Entrate tributarie	-10.660	-10.617
Altre entrate	-382	-344
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	-11.043	-10.962
Spese correnti (netto interessi)	14.363	14.365
Interessi	-169	-169
Spese in conto capitale	20.177	16.570
TOTALE SPESE FINALI (B)	34.371	30.765
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	-45.414	-41.727

La manovra sulle entrate

Nella successiva Tabella V.6-4 sono evidenziate le principali misure adottate con la manovra di bilancio per l'anno 2022, che ricomprende anche le misure emanate con il decreto legge n. 146 del 21 ottobre 2021, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, e i relativi effetti finanziari che, nel complesso, determinano una perdita di gettito stimata in 11.043 milioni di euro.

¹⁶⁴ Legge 31 dicembre 2021 n. 234.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

In particolare, per le entrate tributarie, le nuove disposizioni introdotte con la legge n. 234 del 30 dicembre 2021 comportano una perdita di gettito complessivamente stimata in 10.602 milioni di euro. Tra i principali interventi, si evidenziano: le modifiche al sistema di tassazione delle persone fisiche che hanno riguardato la struttura delle aliquote e degli scaglioni dell'Irpef e la modalità di calcolo delle detrazioni per lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente ed altri redditi, da cui sono attese minori entrate pari a 12.998 milioni; il differimento al 1° gennaio 2023 dell'introduzione dell'imposta sul consumo di manufatti di plastica a singolo impiego e dell'imposta sul consumo di bevande con zuccheri aggiunti, dal quale viene stimata una perdita di gettito complessiva di 650 milioni; la proroga al 31 dicembre 2022 delle misure in materia di prevenzione e contrasto al disagio giovanile che prevedono l'esenzione dalle imposte di registro, ipotecarie, catastali e un ristoro pari all'Iva pagata, in favore dei giovani che acquistano la prima casa di abitazione e che non hanno ancora compiuto 36 anni di età nell'anno in cui l'atto è stipulato e che hanno un Isee non superiore a 40.000 euro, con una stima attesa di minori entrate tributarie complessive pari a 260 milioni; la riduzione al 5%, per il primo trimestre 2022, dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto per le somministrazioni di gas metano ad uso civile e industriale, da cui si prevedono minori entrate fiscali pari a 608 milioni.

Incrementi di gettito tributario sono, invece, attesi dai seguenti interventi: le modifiche introdotte alla disciplina della rivalutazione dei beni, afferente all'imposta sostitutiva sul maggior valore attribuito ai beni rivalutati e al riallineamento dei valori fiscali, da cui scaturiscono effetti netti positivi di gettito pari a 3.650 milioni; la proroga del superbonus 110% e delle detrazioni fiscali per le spese finalizzate ad interventi in materia di riqualificazione energetica, recupero del patrimonio edilizio, interventi antisismici, acquisto di mobili e grandi elettrodomestici, proroga bonus verde e bonus facciate, con effetti di incremento di gettito netto complessivo pari a 39 milioni per l'incremento atteso dei volumi di attività; il riconoscimento, nei rapporti di lavoro dipendente, per l'anno 2022, di un esonero sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore, da cui si prevede un maggior gettito pari a 513 milioni.

Per quanto attiene alle altre entrate, gli interventi previsti dalla legge di bilancio determinano minori introiti complessivi pari a 336 milioni, derivanti principalmente dagli accordi sottoscritti dal governo con le regioni a statuto speciale e con le province autonome di Trento e Bolzano per la riduzione del contributo alla finanza pubblica a carico delle medesime, da cui si stimano minori entrate di natura non tributaria pari a 892 milioni e dagli effetti positivi di gettito derivanti dalle disposizioni relative alla revisione della *governance* e della remunerazione del servizio nazionale della riscossione, da cui scaturiscono riversamenti da parte di Agenzia delle Entrate-Riscossione pari a 508 milioni.

Infine, in relazione agli effetti derivanti dalle misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per le esigenze indifferibili, contenute nel citato decreto legge n. 146 del 21 ottobre 2021, questi determinano minori entrate complessive pari a 105 milioni di euro. Tale stima deriva dai minori introiti fiscali attesi dalla rideterminazione dell'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato con contratto di rioccupazione ai sensi dell'articolo 41 del decreto legge n. 73/2021, pari a 128 milioni, nonché dalle minori entrate per il bilancio dello Stato previste per le sanzioni comminate dall'Ispettorato nazionale

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

del lavoro in merito alle attività di controllo e prevenzione sui luoghi di lavoro, che affluiranno direttamente sul bilancio dell'INL, pari a 10 milioni. Un parziale recupero di gettito è, di contro, atteso a fronte dei riversamenti dei crediti d'imposta indebitamente fruiti sulle attività di ricerca e sviluppo, da cui sono previsti maggiori introiti complessivi pari a 34 milioni.

TABELLA V.6-3 BILANCIO DELLO STATO: EFFETTI SULLE ENTRATE DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2022

Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di bilancio 2022)	Importo
ENTRATE TRIBUTARIE	
Modifiche al sistema di tassazione delle persone fisiche	-12.998
Differimento plastic e sugar tax al 1° gennaio 2023	-650
Riduzione aliquota IVA al dieci per cento per i prodotti per l'igiene femminile non compostabili	-90
agevolazioni riqualificazione energetica, recupero edilizio, sisma bonus, bonus mobili 50%, super bonus 110%, bonus facciate, bonus verde	39
Esenzione bollo su certificazioni digitali	-39
Disposizioni integrative del trattamento di pensione anticipata	16
Esonero sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore dipendente	513
Decontribuzione lavoratrici madri	22
Proroga delle misure in favore dell'acquisto della prima casa di abitazione in materia di prevenzione e contrasto al disagio giovanile, nonché misure per l'apprendistato dei giovani lavoratori sportivi	-260
Effetti fiscali totali per riforma ammortizzatori sociali	-39
Modifiche alla disciplina della rivalutazione dei beni e del riallineamento dei valori fiscali	3.650
Riduzione aliquota Iva al 5% per le somministrazioni di gas metano ad usi civili e industriali per il I trimestre 2022	-608
Iva agevolata per la cessione di bovini e suini	-75
Misure per il sostegno del settore dell'agricoltura	-14
Potenziamento dei piani individuali di risparmio P.I.R.	-27
Misure fiscali a sostegno della ricerca	-11
Misure urgenti in materia economica e fiscale (D.L. n. 146/2021)	-59
Altre	-30
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	-10.660
ALTRE ENTRATE	
Disposizioni in materia di <i>governance</i> di controllo dell'Agente della riscossione e del sistema di remunerazione del servizio nazionale della riscossione	508
Modifiche agli incentivi per le aggregazioni tra imprese (Canone DTA)	92
Accordo in materia di finanza pubblica tra Governo e Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome di Trento e Bolzano	-892
Rinegoziazione anticipazioni di liquidità Enti territoriali	-46
Misure urgenti in materia economica e fiscale (D.L. n. 146/2021)	-46
Altre	2
TOTALE ALTRE ENTRATE	-382
TOTALE ENTRATE FINALI	-11.043

N.B.: comprensivo degli effetti finanziari e programmatici del D.L. 146/2021.

La manovra sulle spese

Le misure adottate per il 2022, con la manovra di finanza pubblica, determinano un incremento netto delle uscite pari a 34.371 milioni (Tabelle V.6-4 e V.6-4 bis), di cui 14.194 milioni per le spese correnti e 20.177 milioni per le spese in conto capitale.

Con riferimento alle spese correnti, i maggiori interventi riguardano l'istituzione del fondo da destinare alla sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso, derivanti dal pagamento tramite il canale postale delle pensioni gestite dall'INPS mediante il ricorso ad anticipazioni di tesoreria (4.300 milioni), i trasferimenti alla Cassa per i servizi energetici e ambientali-CSEA

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

a compensazione dei minori introiti derivanti dal contenimento delle tariffe nel settore elettrico e del gas (3.192 milioni), i trasferimenti agli enti previdenziali a compensazione dell'esonero contributivo, per il solo anno 2022, di 0,8 punti percentuali sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore (1.770 milioni), i trasferimenti alle Regioni a compensazione delle minori entrate derivanti dall'esclusione dell'IRAP per le persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni (1.076 milioni), i trasferimenti all'Agenzia delle entrate-Riscossione per la copertura degli oneri di funzionamento dell'attività nazionale di riscossione (990 milioni). Nell'ambito delle misure previste per la previdenza e per l'assistenza, rientrano gli oneri connessi al riordino degli ammortizzatori sociali, l'introduzione per il solo anno 2022 della c.d. "quota 102" che prevede il pensionamento, con un minimo di 64 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva (con effetti di maggiori spese pari a 191 milioni), nonché la proroga dell'"Ape sociale" e dell'"Opzione donna" (con oneri in termini di maggiori spese del bilancio dello Stato pari rispettivamente a 144 milioni e 111 milioni). Nell'ambito degli interventi destinati al sostegno alle famiglie, rientrano altresì il rifinanziamento del Fondo per il reddito di cittadinanza (1.065 milioni), della carta elettronica a favore dei diciottenni (230 milioni) e del Fondo di garanzia per la prima casa-c.d. Fondo Gasparrini (242 milioni). Con riferimento alle misure disposte in ambito sanitario, rientrano poi l'incremento del livello del fabbisogno sanitario nazionale standard (2.000 milioni), il rifinanziamento del Fondo per i farmaci innovativi (100 milioni) l'incremento delle risorse per i contratti di formazione specialistica dei medici (194 milioni).

Le principali riduzioni di spesa sono rappresentate dalla diminuzione degli stanziamenti inerenti il trattamento integrativo dei redditi da lavoro dipendente per la riduzione del c.d. cuneo fiscale (-8.338 milioni), assorbito dalla riduzione della pressione fiscale disposta con la riforma fiscale e dalla conclusione del programma "cashback", con un conseguente risparmio di circa 1.500 milioni.

Tra gli interventi di spesa in conto capitale, si evidenziano l'adeguamento disposto con la manovra della dotazione del fondo di rotazione per l'attuazione del Next generation EU (10.000 milioni), in considerazione degli obiettivi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e l'incremento del fondo per lo sviluppo e la coesione per complessivi 2.881 milioni. Tra gli interventi in conto capitale previsti a sostegno degli investimenti pubblici rientrano le risorse per il contratto di programma RFI 2022-2026 (500 milioni), i contributi ai Comuni per investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano (200 milioni) e l'istituzione del Fondo per la pianificazione e la realizzazione delle opere e degli interventi funzionali al Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025. Tra gli interventi volti al sostegno delle imprese la manovra prevede il rifinanziamento dei contributi sui finanziamenti agevolati per investimenti in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa PMI-c.d. "Nuova Sabatini" (240 milioni), l'incremento del fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici (1.501 milioni), il rifinanziamento dei contratti di sviluppo nel settore industriale (400 milioni).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-4 BILANCIO DELLO STATO: EFFETTI SULLA SPESA DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2022 PER CATEGORIE ECONOMICHE**

	Importo Competenza
Redditi da lavoro dipendente	1.163
Consumi intermedi	63
Imposte pagate sulla produzione	29
Trasferimenti correnti ad AP	17.447
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	-9.327
Trasferimenti correnti a imprese	859
Trasferimenti correnti a estero	33
Risorse proprie Cee	0
Interessi passivi e redditi da capitale	-169
Poste correttive e compensative	494
Ammortamenti	0
Altre uscite correnti	3.603
TOTALE SPESE CORRENTI	14.194
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	592
Contributi agli investimenti ad AP	14.229
Contributi agli investimenti ad imprese	2.573
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	310
Contributi agli investimenti a estero	20
Altri trasferimenti in conto capitale	859
Acquisizione di attività finanziarie	1.594
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	20.177
TOTALE SPESE	34.371

TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2022 - LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 146/2021

	Importo
1. MISURE DI CONTENIMENTO (A)	18.462
- Minori Spese correnti	16.109
Riduzione Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati-c.d. bonus cuneo fiscale	8.338
Estensione platea assicurati CIGS	1.110
Fondo delega fiscale	2.000
Conclusione programma cashback	1.502
Riforma degli ammortizzatori sociali- riordino della normativa	1.579
Deduzione maggiore valore attività immateriali in 50 anni	614
Fondo integrazione salariale	529
Accordo quadro tra il Governo, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica	186
Altre minori spese di parte corrente	250
- Minori spese in conto capitale	2.353
Soppressione Agenzia nazionale ricerca	184
Ferrovie dello Stato	1.740
Difesa	340
Riduzione Fondo emergenza nazionali si cui all'articolo 44 del d.lgs. n. 1 del 2018	5
Soppressione del Fondo nazionale per la montagna di cui all'articolo 2, legge n.94/1997	20
Altri minori spese in conto capitale	65
2. INTERVENTI (B)	52.981
- Maggiori spese correnti	30.440
Fondo per la regolazione contabile delle Sovvenzioni del Tesoro alle Poste	4.300
Misure per il contenimento degli aumenti nel settore elettrico e per il gas	3.192
Fabbisogno sanitario nazionale standard	2.000
Fondo integrazione salariale (maggiore di 5 dipendenti)- prestazioni e relativi assegni nuclei familiari	960
Interventi in materia di CIGO- CIGS	2.802

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2022 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 146/2021**

	Importo
Esclusione IRAP per le persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni	1.076
Oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione-copertura costi Agenzia delle entrate-Riscossione	990
Reddito di cittadinanza	1.065
Esonero per il 2022 sulla quota dei contributi sociali a carico dei lavoratori di 0,8 punti percentuali	1.770
Fondo perequativo misure fiscali e di ristoro	780
Fondo per la tutela del sostegno al reddito dei lavoratori nel processo di uscita dalla fase emergenziale epidemiologica	700
Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'istruzione	400
Fondo integrazione salariale	1.704
Trattamento integrativo a favore dei titolari di redditi di lavoro dipendente e assimilati incapienti	156
Fondo per la promozione integrata	150
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	231
Pensione anticipata- Quota 102	191
Fondo per l'uscita anticipata dei lavoratori delle imprese in crisi	150
Proroga APE SOCIAL	144
Proroga opzione donna	111
Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani " Giovanni Amendola "(INPGI)	111
Fondo sociale per occupazione e formazione	321
Congedo per il padre lavoratore dipendente	114
Fondo per le non autosufficienze	100
Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità	100
Contratto di espansione con aziende con almeno 50 dipendenti per gli anni 2022-2026- Prestazione	140
Riforma ammortizzatori sociali- NASPI	207
Fondi paritetici interprofessionali	120
Incremento Fondo farmaci innovativi	100
Contratti di formazione specialistica dei medici	194
Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO)	250
Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa	270
Carta elettronica a favore dei 18enni	230
Fondo di dotazione delle fondazioni lirico-sinfoniche	100
Fondo Unico Nazionale per il Turismo	120
Rifinanziamento del Fondo per il risanamento finanziario dei comuni con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socio- economiche	250
Contributo ai comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro-capite superiore a 700 euro	150
Incremento indennità di funzione dei sindaci	100
Fondo per lo sviluppo delle montagne Italiane	100
Trattamento accessorio amministrazioni statali	111
Fondo per le assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni	100
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi	154
Fondo restituzione imposta sostitutiva per rivalutazione marchi	500
Sentenze di condanna rese dalla CGUE ai sensi dell'art. 260 par. 2 e 3 TFUE - Sanzioni	261
Fondo nazionale Trasporti (TPL)	100
Fondo accompagnamento uscita pandemia	145
Altre maggiori spese di parte corrente	3.119
Di cui maggiori spese capitali:	22.540
Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU	10.000
Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)	3.000
Fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici	1.501
Fondo rotativo Italiano per il clima	840
Fondo a banche ed organismi internazionali	700
" Nuova Sabatini"	240
Fondo di garanzia per la prima casa	242
Contratto di programma RFI-parte servizi	500
Contributi ai Comuni per investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano	200

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2022 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 146/2021**

	Importo
Fondo per la celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025	285
Interventi di ricostruzione privata nei territori colpiti dal sima del 24/08/2016	200
Fondo nazionale per la rigenerazione urbana dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti	300
Procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni	200
Rifinanziamento Programmi Difesa e nuovi progetti	400
Contratti di sviluppo	400
IPCEI	250
Fondo sostegno per la transizione industriale	150
Fondo per il sostegno alle attività economiche del turismo, dello spettacolo e del settore dell'automobile	150
Rifinanziamento contributi per la progettazione definitiva ed esecutiva a favore degli enti locali	150
Distretti cibo	140
Potenziamento dell'industria cinematografica e audiovisiva di cui all'art.13, comma 2, secondo periodo, della legge n. 220/2016	110
Fondo per la tutela del patrimonio culturale	100
Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di difesa nazionale - Paritetico corrispondenti	100
Fondo crisi di impresa	100
Incremento Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici di cui all'articolo 1 septies del DI 73/2021	100
Finanziamento infrastrutture stradali sostenibili delle regioni, province e città metropolitane	100
Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria	90
Incremento fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE), di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 204/1998	90
Partecipazione italiana al programma spaziale ASI-ARTEMIS	80
Fondo per lo sviluppo e il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	80
Proroga emergenza sisma Centro Italia- spese di personale	72
Olimpiadi Milano Cortina 2026	81
Rifinanziamento contributi ai costi a carico degli utenti finali per l'acquisto di apparecchiature di ricezione televisiva, di cui all'articolo 1, comma 1039 lettera c) legge n. 205/2017	68
Altre maggiori spese di conto capitale	1.521
TOTALE MANOVRA NETTA (B-A)	34.519
Misure DL fiscale	-148
TOTALE MANOVRA	34.371

Il quadro di sintesi del bilancio dello Stato 2022 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 2022 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 dei decreti legge n.4/2022 (c.d. “Decreto Sostegni ter”), n.17/2022 (c.d. “Decreto Energia”) e n.21/2022 (c.d. “Decreto Energia-Ucraina”) e dei principali provvedimenti normativi adottati 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 200.126 milioni, come risultato di un ammontare di entrate finali pari a 637.302 milioni e di spese finali pari a 837.428 milioni.

In termini di cassa, il saldo finale delle autorizzazioni integrate presenta un disavanzo pari a 276.772 milioni. Le previsioni finali di incasso si attestano a

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

623.086 milioni (in particolare, quelle tributarie a 533.535 milioni e le altre entrate a 89.551 milioni), mentre le previsioni di spesa risultano pari a 793.903 milioni.

TABELLA V.6-5 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA E DELLE RELATIVE DISPONIBILITÀ - ANNO 2022

	Residui provvisori	DLB 2022	Effetti DL 146/2021	Manovra di Finanza Pubblica Sez. I e II	Legge di Bilancio 2022	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CP 2022	Massa acquisibile/spendibile 2022
	1	2	3	4	5=2+3+4	6	7=5+6	8=7+1
Entrate tributarie	131.390	543.482	-59	-10.602	532.821	8.658	541.479	672.869
Altre entrate (*)	123.365	82.445	-46	-336	82.063	13.760	95.823	219.188
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	254.755	625.927	-105	-10.938	614.884	22.418	637.302	892.057
Spese correnti (netto interessi)	47.205	578.244	27	14.336	592.607	20.792	613.400	660.605
Interessi	8	76.502	-165	-4,33	76.333	-3.725	72.608	72.616
Spese In conto capitale	140.702	127.491	-10	20.187	147.669	3.751	151.420	292.122
TOTALE SPESE FINALI (B)	187.915	782.238	-148	34.519	816.609	20.819	837.428	1.025.343
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	66.840	-156.311	43	-45.457	-201.725	1.599	-200.126	-133.286

(*) Le risorse proprie U.E. sono contabilizzate tra le "Altre entrate" per 2.400 milioni di euro per il 2022.

TABELLA V.6-6 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE AUTORIZZAZIONI E DELLE STIME DEGLI INCASSI E DEI PAGAMENTI - ANNO 2022 (IN MILIONI DI EURO)

	Residui provvisori	DLB 2022	Effetti DL 146/2021	Manovra di Finanza Pubblica Sez. I e II	Legge di Bilancio 2022	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CS 2022	STIME
	1	2	3	4	5=2+3+4	6	7=5+6	8
Entrate tributarie	131.390	509.147	-15	-10.602	498.530	8.658	507.188	533.535
Altre entrate (*)	123.365	63.707	-9	-336	63.363	13.760	77.123	89.551
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	254.755	572.854	-24	-10.938	561.893	22.418	584.311	623.086
Spese correnti (netto interessi)	47.205	592.925	27	14.338	607.290	17.174	624.464	590.515
Interessi	8	76.502	-165	-4	76.333	-3.725	72.608	68.356
Spese In conto capitale	140.702	138.813	-18	16.587	155.383	8.628	164.011	135.033
TOTALE SPESE FINALI (B)	187.915	808.241	-155	30.921	839.007	22.077	861.084	793.903
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	66.840	-235.387	131	-41.859	-277.114	341	-276.772	-170.817

(*) Le risorse proprie U.E. sono contabilizzate tra le "Altre entrate" per 2.400 milioni di euro per il 2022.

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 2021 (RISULTATI) E 2022 (STIME) (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati 2021	Stime 2022	Variazioni 2022/2021	
			Absolute	%
INCASSI				
- Tributarie	497.925	533.535	35.610	7,2
- Altri	89.946	89.551	-395	-0,4
Totale incassi	587.871	623.086	35.215	6,0
PAGAMENTI				
- Correnti	691.884	658.870	-33.013	-4,8
- In conto capitale	119.087	135.033	15.946	13,4
Totale pagamenti	810.970	793.903	-17.068	-2,1
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	-223.100	-170.817	52.283	-23,4

(*) I pagamenti comprendono anche i consolidamenti delle spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

Stime incassi 2022

Le entrate finali per il 2022, al netto delle retrocessioni e dei dietimi di interessi, sono stimate in 623.086 milioni, configurando una previsione di incremento di gettito rispetto ai risultati del 2021 per 35.215 milioni (+6%), ascrivibile principalmente alla migliore evoluzione attesa per gli incassi tributari (+35.601 milioni, al netto dei condoni), a fronte di una contenuta flessione stimata per le entrate non tributarie (-395 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 2022 è caratterizzata da un generale aumento, per complessivi 18.247 milioni. Si stimano significativi incrementi di gettito per l'IRPEF (+5.206 milioni), l'IRES (+4.613 milioni) e per le altre imposte dirette (+9.216 milioni); di contro, è prevista una flessione degli incassi derivanti dalle ritenute sui redditi di capitale (-788 milioni) rispetto ai risultati positivi che le hanno caratterizzate nel corso del 2021.

Per le imposte indirette si stima un andamento complessivamente più favorevole rispetto al 2021 (+17.355 milioni), in particolare per la categoria degli Affari, per effetto dell'andamento positivo di gettito previsto per l'IVA (+13.508 milioni) e per le altre imposte ricomprese nella medesima categoria. Un contenuto incremento di gettito è atteso per le principali imposte sulla produzione, quali le accise sugli olii minerali (+33 milioni) e le accise sul gas metano (+61 milioni). Per la categoria del lotto e delle attività di gioco, si stima un significativo recupero degli incassi rispetto ai risultati conseguiti nel 2021 (+2.877 milioni). In lieve flessione, al contrario, gli incassi relativi alle entrate da monopoli (-36 milioni).

Per le entrate di natura non tributaria, la stima degli incassi per il 2022 prevede una contrazione di gettito (-395 milioni), quale risultante, da un lato, dall'incremento stimato associato ai trasferimenti, in particolare di quelli derivanti dalle attività di gioco e scommesse, e agli incassi di capitale connessi ai contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea per l'attuazione del PNRR, dall'altro, dalla riduzione degli incassi di natura corrente, riguardanti i proventi da redditi di capitale, nonché quelli di natura finanziaria connessi al rimborso di anticipazioni concesse dallo Stato.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-8 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI REALIZZATI NEL 2021 E STIMATI PER IL 2022 (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati 2021	Stime 2022	Variazioni (stime- risultati)	
			Assolute	%
A. INCASSI FINALI	587.871	623.086	35.215	6,0
- Tributari al netto condoni	497.751	533.352	35.601	7,2
- diretti:	270.575	288.822	18.247	6,7
-IRPEF	198.014	203.220	5.206	2,6
-IRES	32.796	37.409	4.613	14,1
-Ritenute redditi capitale	10.473	9.685	-788	-7,5
-altre	29.292	38.508	9.216	31,5
- indiretti:	227.175	244.530	17.355	7,6
-IVA ⁽¹⁶⁵⁾	148.820	162.328	13.508	9,1
-Registro, bollo e sostitutiva	12.494	12.672	178	1,4
-Restanti affari	11.447	13.070	1.623	14,2
-Gas metano	3.148	3.209	61	1,9
-Oli minerali	23.788	23.821	33	0,1
-Altre imposte di produzione	4.888	3.999	-889	-18,2
-Monopoli	10.830	10.794	-36	-0,3
-Lotto e lotterie netti	11.760	14.637	2.877	24,5
- Condoni e concordati	174	183	9	5,2
- Altri incassi	89.946	89.551	-395	-0,4

Stime pagamenti 2022

Le previsioni dei pagamenti per l'anno 2022 ammontano a 793.903 milioni, di cui 658.870 milioni per le spese correnti e 135.033 milioni per quelle in conto capitale (Tabella V.6.9). Rispetto ai pagamenti effettuati nel 2021, il totale delle spese previste si riduce di 17.068 milioni, come risultante della riduzione delle spese correnti (-33.013 milioni) e dell'aumento delle spese in conto capitale (+15.946 milioni).

Le previsioni risentono anche delle misure adottate nel DL n.4/2022 (c.d. DL "Sostegni ter") e di quelle adottate per fronteggiare l'emergenza energetica e la crisi ucraina, contenute nel D.L. n. 17/2022 (c.d. DL "Energia") e nel D.L. n.21/2022 (c.d. DL "Energia-Ucraina).

¹⁶⁵ 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.), pari a 2.108 milioni per il 2021 e stimati per 2.300 per il 2022.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-9 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL 2021 E STIMATI PER IL 2022 (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati 2021	Stime 2022	Valori assoluti	In Termini %
PAGAMENTI CORRENTI				
Redditi da lavoro dipendente	101.017	113.910	12.893	12,8
Consumi intermedi	16.424	16.260	-164	-1,0
IRAP	5.632	6.417	784	13,9
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	331.139	314.772	-16.368	-4,9
Amministrazioni centrali	17.787	13.726	-4.061	-22,8
Amministrazioni locali:	155.177	155.239	62	0,0
regioni	129.036	130.707	1.671	1,3
comuni	16.987	14.980	-2.007	-11,8
altre	9.154	9.553	399	4,4
Enti previdenziali e assistenza sociale	158.175	145.806	-12.369	-7,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	22.558	12.591	-9.967	-44,2
Trasferimenti correnti a imprese	45.448	17.749	-27.698	-60,9
Trasferimenti correnti a estero	1.934	1.494	-441	-22,8
Risorse proprie UE	20.869	22.070	1.201	5,8
Interessi passivi e redditi da capitale	68.531	68.356	-176	-0,3
Poste correttive e compensative	77.222	80.026	2.804	3,6
Ammortamenti	451	438	-13	-2,9
Altre uscite correnti	657	4.788	4.131	628,5
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	691.884	658.870	-33.013	-4,8
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE				
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.054	8.425	372	4,6
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	61.165	80.861	19.696	32,2
Amministrazioni centrali	52.301	68.775	16.474	31,5
Amministrazioni locali:	8.864	12.086	3.222	36,3
regioni	2.632	3.252	620	23,5
comuni	5.038	7.417	2.379	47,2
altre	1.193	1.417	224	18,7
Contributi agli investimenti ad imprese	36.062	26.065	-9.997	-27,7
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	541	666	125	23,2
Contributi agli investimenti ad estero	682	447	-235	-34,4
Altri trasferimenti in conto capitale	3.955	3.038	-918	-23,2
Acquisizione di attività finanziarie	8.628	15.530	6.902	80,0
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	119.087	135.033	15.946	13,4
SPESE COMPLESSIVE	810.970	793.903	-17.068	-2,1

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.

Per la spesa corrente (-33.013 milioni), le principali riduzioni attese riguardano:

- i trasferimenti correnti alle imprese (-27.698 milioni), su cui incidono il venir meno dei versamenti alla contabilità speciale per i contributi a fondo perduto a favore degli operatori economici colpiti dall'emergenza COVID (-20.575 milioni), il venir meno dei ripiani di anticipazioni di tesoreria erogate nel 2020 alle imprese per fronteggiare l'emergenza COVID (-5.063,5 milioni), i minori contributi per l'internazionalizzazione delle PMI (-1.345 milioni), rifinanziati nel 2021 dai decreti per l'emergenza COVID e dalla legge di bilancio per il 2021, e i minori pagamenti dei Fondi per il sostegno delle varie attività economiche danneggiate dalla crisi COVID (-2.500 milioni circa)¹⁶⁶, parzialmente compensati dai crediti di imposta per la compensazione degli extra-costi

¹⁶⁶ In particolare, vengono meno i pagamenti del Fondo per la compensazione dei danni subiti dagli operatori nazionali in possesso del certificato di operatore aereo (-757 milioni), del Fondo per il sostegno delle agenzie di viaggio e dei tour operator (-589 milioni), del Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse (-120 milioni), del Fondo per il ristoro delle perdite subite dagli operatori nel settore delle fiere e dei congressi (-420 milioni), del Fondo per la concessione di contributi a soggetti operanti all'interno del settore di comprensori sciistici (-369 milioni).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

sostenuti dalle imprese per l'eccezionale innalzamento dei prezzi dell'energia e del gas istituiti, per complessivi 3.324 milioni, dal D.L. n. 4/2022 (c.d. DL "sostegni ter") e dal D.L. n.17/2022 (c.d. DL "Energia");

- i trasferimenti correnti agli enti previdenziali e di assistenza sociale (-12.369 milioni), che risentono del venir meno delle misure di sostegno al reddito legate all'emergenza COVID e del minor fabbisogno degli enti di previdenza dovuto ai maggiori versamenti di contributi in conseguenza della graduale ripresa dell'attività economica;
- i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (-9.967 milioni), su cui incidono i minori versamenti alla contabilità speciale per il trattamento integrativo per la riduzione del cuneo fiscale, assorbito dalla riforma fiscale disposta con la legge di bilancio (-8.182 milioni) e il venir meno dei versamenti in tesoreria per il c.d. "cashback" (-1.277 milioni), soppresso a partire dal 2022 con la legge di bilancio;
- i trasferimenti correnti alle amministrazioni centrali (-4.061 milioni), principalmente per il venir meno dei versamenti alla contabilità speciale del Commissario per l'emergenza COVID per l'acquisto dei vaccini e dei farmaci anti-Covid e per l'attuazione e il coordinamento delle attività di profilassi vaccinale (-5.594 milioni) e dei trasferimenti a CONI Sport e Salute per le indennità ai collaboratori sportivi colpiti dall'emergenza COVID (-900 milioni circa), parzialmente compensati dai maggiori trasferimenti alla Cassa per i servizi energetici e ambientali, rifinanziati dalla legge di bilancio per il 2022 e dal DL "Energia" per la compensazione dei minori introiti connessi alla riduzione delle tariffe delle utenze elettriche e del gas (+2.952 milioni);
- i trasferimenti correnti agli enti locali (-2.007 milioni), principalmente per i minori pagamenti del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali rifinanziato nel 2021 per fronteggiare l'emergenza COVID (-1.350 milioni circa) e il venir meno dei pagamenti del Fondo per l'emergenza alimentare legata alla crisi COVID (-861 milioni, di cui 400 milioni riferiti a ripiani di anticipazioni di tesoreria erogate nel 2020).

Tali riduzioni sono parzialmente compensate da incrementi relativi a:

- redditi da lavoro dipendente (+12.893 milioni), che risentono degli oneri legati al rinnovo dei contratti 2019-2021 e dei previsti versamenti all'entrata del bilancio dello Stato dei residui del Fondo per il rinnovo dei contratti (3.300 milioni circa), necessari alla copertura dei citati oneri per il rinnovo contrattuale¹⁶⁷;
- risorse proprie Ue (+1.201 milioni), in conseguenza di una maggiore contribuzione al bilancio comunitario, coerente con l'incremento dei massimali di spesa del quadro finanziario pluriennale dell'Ue;
- trasferimenti correnti a regioni (+1.671 milioni), anche per il rifinanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard disposto con la legge di bilancio per il 2022.

¹⁶⁷ Il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme iscritte nel conto dei residui sul capitolo 3027 "Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle amministrazioni statali, ivi compreso il personale militare e quello dei corpi di polizia" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato dall'articolo 20, comma 4 della legge n.234/2021 (legge di bilancio per il 2022).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Con riferimento alla **spesa in conto capitale** (+15.946 milioni), i principali incrementi attesi riguardano:

- i contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali (+16.474 milioni), su cui incidono i maggiori versamenti in tesoreria delle risorse del fondo per l'attuazione del programma Next Generation EU (+17.541 milioni), rifinanziato per 10.000 milioni dalla legge di bilancio per il 2022, e del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (+1.765 milioni), parzialmente compensati dal venir meno dei versamenti alla contabilità speciale del commissario per l'emergenza COVID (-4.000 milioni) per il finanziamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza;
- i contributi agli investimenti agli Enti locali (+2.379 milioni), che risentono dei maggiori pagamenti attesi, anche in conto residui, per progetti di rigenerazione urbana, per interventi di messa in sicurezza di scuole, strade ed edifici pubblici e per gli interventi finanziati dal Fondo complementare al PNRR (investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali, piani urbani integrati, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade);
- le acquisizioni di attività finanziarie (+6.902 milioni), su cui incidono le previste erogazioni in conto residui del Fondo "Patrimonio destinato" (+3.300 milioni circa)¹⁶⁸ e per i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato (1.500 milioni)¹⁶⁹, nonché i previsti versamenti in tesoreria del Fondo "Green New Deal" (+1.410 milioni, di cui 470 milioni riferiti ai residui del 2021) e del Fondo rotativo italiano per il clima (840 milioni), istituito dalla legge di bilancio per il 2022¹⁷⁰ per finanziare assunzioni di capitale di rischio, prestiti e garanzie connessi a interventi per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali sul clima e sulla tutela ambientale.

Si prevedono invece minori pagamenti per:

- contributi agli investimenti alle imprese (-9.997 milioni), su cui incidono i minori contributi a Ferrovie (-3.300 milioni), rifinanziati nel 2021 D.L. 146/2021 e dal 209/2021 emanati a fine anno, i minori versamenti in tesoreria del Fondo di garanzia per le PMI (-2.300 milioni circa), che risentono dei minori stanziamenti, e i minori versamenti alla contabilità speciale per la regolazione dei crediti di imposta inerenti gli investimenti in beni strumentali "Industria 4.0" (-2.000 milioni circa), gli incrementi di patrimonio (-1.985 milioni) e l'acquisto dei veicoli a basse emissioni CO2 (-1.127 milioni) rifinanziati nel 2021 dal Fondo complementare al PNRR e dal decreto "Sostegni bis", parzialmente compensati dai previsti pagamenti dei Fondi per la riconversione industriale (per complessivi 1.055 milioni) istituiti dal D.L. n.17/2022 (c.d. DL "Energia")¹⁷¹;

¹⁶⁸ Istituito dall'articolo 27, comma 17 del DL n. 34/2020.

¹⁶⁹ Le risorse per la sottoscrizione di aumenti di capitale e di strumenti di patrimonializzazione di società controllate per un importo complessivo fino a 1.500 milioni sono state stanziare dall'articolo 66 del DL n.104/2020.

¹⁷⁰ Art 1, comma 488

¹⁷¹ Si tratta, in particolare, del Fondo per favorire la ricerca, la riconversione e lo sviluppo dell'industria del settore automotive (istituito dall'articolo 22 con una dotazione di 700 milioni nel 2022 e 1.000 milioni annui dal

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

- altri trasferimenti in conto capitale (-918 milioni), a causa del venir meno dei trasferimenti alla PCM per gli investimenti urgenti per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico (900 milioni nel 2021).

ANALISI ECONOMICA DEI PAGAMENTI EFFETTUATI DEL TRIENNIO 2019 - 2021: TABELLE DI DETTAGLIO¹⁷²

TABELLA V.6-10 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE			
	2019	2020	2021
Economia e Finanze	15.942	16.120	16.190
di cui : contribuzione aggiuntiva	(10.800)	(10.800)	(10.800)
TAR e Consiglio di Stato	149	145	132
Presidenza del Consiglio dei Ministri	100	226	92
Corte dei conti	227	206	200
Agenzie fiscali	2.626	2.426	2.403
Sviluppo Economico	146	137	124
Lavoro e Politiche Sociali	44	41	44
Giustizia	5.590	5.522	5.781
Affari esteri (*)	723	711	715
Istruzione, Università e Ricerca	43.513	44.320	46.297
Interno	8.674	9.007	9.036
Ambiente	67	48	51
Infrastrutture e Trasporti	912	895	900
Difesa	17.380	17.858	18.224
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	82	73	81
Beni Culturali	644	614	561
Salute	157	174	185
TOTALE	96.979	98.524	101.017

(*) 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			
	2019	2020	2021
Economia e Finanze	5.917	5.421	6.230
TAR e Consiglio di Stato	36	36	36
Presidenza del Consiglio dei Ministri	280	377	212
Corte dei conti	42	48	44
Agenzie fiscali	1.424	1.471	1.473
Sviluppo Economico	44	50	53
Lavoro e Politiche Sociali	34	29	38
Giustizia	1.949	1.849	1.876
Affari esteri (*)	169	230	154
Istruzione, Università e Ricerca	1.426	1.472	1.601
Interno	1.511	1.555	1.762
Ambiente	102	94	108
Infrastrutture e Trasporti	291	269	288
Difesa	1.844	2.117	2.138
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	58	34	43
Beni Culturali	183	298	285
Salute	63	74	83
TOTALE	15.374	15.424	16.424

(*) 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).

2023 al 2030), del Fondo per la decarbonizzazione e per la riconversione verde delle raffinerie ricadenti nei siti di interesse nazionale (istituito dall'articolo 17 con una dotazione di 205 milioni nel 2022, 45 milioni nel 2023 e 10 milioni nel 2024) e del Fondo per la ricerca e lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori, la riconversione dei siti industriali esistenti e l'insediamento di nuovi stabilimenti nel territorio nazionale (istituito dall'articolo 23 con una dotazione di 150 milioni per il 2022 e 500 milioni annui dal 2023 al 2030).

¹⁷² I totali delle tabelle possono non coincidere perfettamente con la somma degli addendi per effetto di arrotondamenti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-12 IRAP			
	2019	2020	2021
Economia e Finanze	274	282	283
TAR e Consiglio di Stato	9	9	12
Presidenza del Consiglio dei Ministri	15	14	5
Corte dei conti	15	14	13
Agenzie fiscali	180	154	153
Sviluppo Economico	9	8	7
Lavoro e Politiche Sociali	3	3	3
Giustizia	355	352	362
Affari esteri (*)	9	9	9
Istruzione, Università e Ricerca	2.803	2.854	2.994
Interno	554	575	576
Ambiente	4	3	3
Infrastrutture e Trasporti	55	54	55
Difesa	1.058	1.092	1.109
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	5	5	5
Beni Culturali	40	39	35
Salute	8	10	9
TOTALE	5.397	5.476	5.632

(*) 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			
	2019	2020	2021
Amministrazioni centrali	4.804	6.615	17.787
Amministrazioni locali	145.090	161.151	155.177
- Regioni	124.223	132.029	129.036
- Comuni e Province	12.469	20.262	16.987
- altri	8.399	8.860	9.154
Enti previdenziali e assistenza sociale	118.747	152.155	158.175
Famiglie e ISP	15.335	21.881	22.558
Imprese	9.675	22.467	45.448
Estero	1.612	1.622	1.934
TOTALE	295.263	365.891	401.079

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-14 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

	2019	2020	2021
Organi costituzionali	1.777	1.775	1.778
AGEA	170	295	207
Autorità Indipendenti (Authority)	156	183	193
ENAC	19	1	14
Enti di ricerca	330	364	377
ISPRA	72	75	76
ISTAT	392	232	237
Agenzia per la promozione all'estero dell'internazionalizzazione delle imprese italiane (ex. ICE)	92	143	94
Ente CONI	97	46	56
Finanziamento del CONI sport e salute spa	386	814	1.254
Croce Rossa Italiana	4	4	62
Compensazione alle imprese fornitrici di energia elettrica e gas naturale delle agevolazioni tariffarie concesse alle famiglie economicamente svantaggiate	57	57	57
Somma da assegnare all'agenzia italiana per iniziative di cooperazione internazionale	537	638	756
Fondo occupazione quota	4	7	0
Ispettorato nazionale del lavoro (INL)	334	349	354
Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL)	183	378	457
Somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016	6	10	2
Ufficio dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	2	2	2
Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia	2	3	3
Somme da trasferire alla cassa per i servizi energetici e ambientali - CSEA - in relazione alla riduzione	0	600	4.050
Somme da trasferire al commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle attività di profilassi vaccinale sars-cov-2			5.594
Contributo a INVITALIA per voucher per l'assunzione di manager per l'innovazione nelle PMI		25	0
Altri Enti centrali	168	214	307
TOTALE	4.789	6.216	15.930
Presidenza del Consiglio dei Ministri	6	55	1.735
TAR e Consiglio di Stato	1	32	59
Corte dei Conti	8	37	55
Agenzie fiscali		275	8
TOTALE	4.804	6.615	17.787

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-15 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI**

	2019	2020	2021
REGIONI	124.223	132.029	129.036
Fondo per il sostegno alle locazioni	10	220	216
Fondo per le non autosufficienze	433	482	883
Fondo Sanitario Nazionale	7.451	9.474	9.762
Regolazioni contabili con le Regioni Sicilia e Sardegna	8.777	9.492	9.671
Regolazioni contabili con le regione Friuli Venezia Giulia	3.837	5.459	4.572
Regolazioni contabili con le regione Trentino Alto Adige	236	262	246
Regolazioni contabili con le regione Trento e Bolzano	6.427	6.603	6.878
Restituzione alle Province autonome di Trento e Bolzano delle entrate di cui all'articolo 1, comma 508 legge n.147/2013 riservate all'erario	0	0	120
Devoluzione quote di entrate erariali per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale	8.448	8.232	7.805
Contributo alla regione Sardegna ai sensi del punto 5 dell'accordo del 7 novembre 2019	0	7	116
Edilizia residenziale	121	44	0
Federalismo amministrativo	233	227	245
Federalismo fiscale (Compartecipazione IVA)	76.384	78.554	73.745
Somma da erogare alle RSO a titolo di quota non sanità della compartecipazione IVA	424	424	424
Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	41	35	40
Fondo per la riduzione della quota fissa sulla ricetta		160	0
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, nonché spese connesse	93	52	35
Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a favore dei consumatori	0	28	22
Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi nei comuni riservati di cui alla legge n.285 del 1997	0	24	3
Somme da trasferire ai centri d'impiego	622	316	643
Social card nelle Regioni interessate dall'estrazione degli idrocarburi	23	97	48
Compensazione alle aziende del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri dei minori ricavi tariffari derivanti da emergenza COVID-19	0	662	1.874
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	20	138	204
Fondo per payback 2013-2014-2015	1.654	0	0
Fondo politiche sociali	272	386	408
Devoluzione quote entrate Trento e Bolzano	799	450	490
Somma da erogare all'ospedale pediatrico Bambino Gesù	11	23	23
Somma da assegnare ai Policlinici universitari	18	35	20
Trasporto pubblico locale	4.874	4.814	4.935
Rimborso alle Regioni per immissione in ruolo di personale assunto per terremoti 1968-1984	15	14	13
Fondo per le regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	1.000	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	0	56	50
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	35	3	4
Fondo occupazione quota	335	194	327
Fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza	173	0	0
Somma da trasferire alle Regioni a titolo di compensazione minore ICI abitazione principale di spettanza dei comuni	30	0	0
Fondo solidarietà comunale parte Regioni	0	13	0
Fondo Ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali - parte Regioni	0	183	47
Ristoro alle Regioni per le minori entrate derivanti dal mancato versamento del saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020 - Regioni a statuto ordinario	0	228	0
Ristoro alle Regioni per le minori entrate derivanti dal mancato versamento del saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020 - Regioni a statuto speciali	0	220	0
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome di sanità, assistenza e istruzione	0	1.700	0
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	0	196	0
Oneri connessi a intesa volta a evitare contenzioso sul riversamento alle Regioni del gettito da recupero fiscale di tributi regionali e addizionali tributi erariali	0	120	90
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	0	100	100

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-15 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI**

	2019	2020	2021
Somme da assegnare alla Regione Sicilia nelle more A34 norme dello statuto speciale			200
Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore ivi compresi gli istituti tecnici superiori-PARTE REGIONI			67
Fondo per la riduzione della Tari in favore delle categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie delle attività-PARTE REGIONI			19
Concorso statale a indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze legate a vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati			50
Ristoro per minori entrate derivanti da soppressione imposta regionale sulla benzina per autotrazione			79
Contributo per il ristoro delle categorie soggette a restrizioni in relazione all'emergenza da covid-19			110
Fondo per il rimborso delle spese sanitarie sostenute dalle Regioni nel 2020 per l'emergenza COVID-19			1.000
Quota parte del fondo per la concessione di contributi a soggetti operanti all'interno di comprensori sciistici destinata ai maestri, scuole di sci e imprese turistiche			400
Fondo per il sostegno delle categorie economiche particolarmente colpite dall'emergenza COVID-19			340
Fondo per il gioco d'azzardo patologico	6	50	44
PCM : Regioni	414	234	428
Altri trasferimenti a regioni	385	397	618
PROVINCE E COMUNI	12.469	20.262	16.987
Compartecipazione IRPEF	157	230	128
Fondo consolidato per il fin. dei bilanci degli enti locali	547	554	533
Fondo ordinario per la Finanza locale	200	262	217
Fondi perequativi per la Finanza locale	105	88	1
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per le province delle RSO	185	275	123
Federalismo solidarietà comunale	7.775	8.267	7.849
Contributo straordinario a Napoli e Palermo per attività socialmente utili	94	65	56
Contributo per gli interventi dei comuni e delle province	63	55	23
Contributi ai comuni per uffici giudiziari		3	92
Trasporto pubblico locale	3	19	19
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane per le spese connesse alle funzioni della viabilità e dell'edilizia scolastica	475	472	403
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario	1.108	1.090	1.160
Compensazione minore ICI abitazione principale	0	27	31
Fondo occupazione quota	95	113	70
Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo agli immigrati	420	380	420
Trasferimenti compensativi alle province di minori introiti a titolo di imposta provinciale di trascrizione	20	19	17
Contributo ai comuni per il rimborso del minor gettito dell'imu, tasi e tari derivante da modifiche normative alla disciplina dell'imposta	400	464	545
Fondo per l'erogazione di contributi per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte dei comuni	38	0	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	40	50	50
Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale	4	194	331
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	18	35	32
Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione	193	499	12
Rimborso ai comuni per le spese connesse allo svolgimento delle consultazioni elettorali	121	126	0
Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio	31	27	13
Fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei comuni	22	29	18
Contributo alle scuole paritarie - parte Enti locali	0	105	84
Concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti	0	80	90
Somme da destinare alle Province in dissesto oppure che hanno presentato e/o approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale	36	30	0
Fondo per il concorso alle spese di sanificazione e disinfezione degli uffici, degli ambienti e dei mezzi di province, città metropolitane e comuni	0	70	0
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e Comuni	0	4.036	1.278

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-15 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI			
	2019	2020	2021
Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali - Province e città metropolitane	0	950	150
Fondo per i Comuni dichiarati zona rossa nell'ambito dell'emergenza COVID-19	0	200	0
Fondo per i Comuni per ristoro minori entrate da esenzione prima rata IMU per il settore turistico	0	163	148
Contributo di soggiorno di sbarco	0	400	323
Fondo ai Comuni per ristoro minori entrate da esenzione TOSAP	0	170	154
Fondo per il sostegno degli enti in deficit strutturale	0	100	142
Contributo conseguente alla stima del gettito dell'imposta comunale sugli immobili relativo agli anni 2009 e 2010	0	30	29
Fondo da destinare ai Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale	1	0	0
Fondo di solidarietà alimentare			861
Fondo per la riduzione della Tari in favore delle categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie delle attività			567
Fondo da corrispondere agli enti locali per acquisizione spazi da destinare ad attività didattica			41
Fondo da ripartire tra i Comuni che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 a seguito della ricostituzione del Fondo anticipazioni di liquidità			576
PCM- Comuni	0	181	197
Altri trasferimenti a enti locali	317	406	208
UNIVERSITA'	7.856	8.028	8.421
ENTI LOCALI ALTRO	543	832	733
Enti produttori di servizi sanitari ed economici	152	391	486
Quota 5 per mille da assegnare per la ricerca sanitaria	68	140	36
FUS enti lirici e altri	322	301	211
TOTALE	145.090	161.151	155.177

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

	2019	2020	2021
INPS	117.098	149.513	156.462
TRASFERIMENTI PER ONERI PENSIONISTICI	62.479	65.606	65.699
Quote mensilità pensioni da finanziarsi dallo Stato	21.332	21.652	21.826
pensioni sociali assegni sociali e vitalizi	4.958	5.051	5.332
Trattamenti minimi pensioni	673	682	667
Pensioni di invalidità	5.444	5.526	5.570
Partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata	645	579	373
Rivalutazione delle pensioni ed altri oneri pensionistici	1.768	1.558	1.703
Somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali	33	25	22
Oneri pensionistici a favore di particolari persone disagiate	2.112	1.804	1.436
Disposizioni in materia di cumulo redditi e pensioni	132	132	132
Invalidi civili	18.234	18.579	18.509
Oneri per pensioni ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	1.555	2.335	854
Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	5.591	7.682	9.275
TRASFERIMENTI PER TRATTAMENTI DI FAMIGLIA	5.883	12.508	10.172
Oneri familiari ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	41	2.335	41
Oneri a sostegno della maternità e paternità	2.854	2.511	3.444
Oneri a favore di persone disabili	986	2.221	1.014
Corresponsione assegni di maternità	205	200	192
Assegni nuclei familiari legge 109	364	406	374
Assegni temporaneo figli minori			1.083
Bonus bebè	1.027	790	563
Premio alla nascita	406	328	323
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	169
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	2.100
Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dall'emergenza sanitaria nazionale da covid-19		277	231
Somma da destinare per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo		190	241
Oneri relativi alla tutela dei lavoratori autonomi e dei lavoratori del settore privato in caso di malattia o infortunio		663	396
TRASFERIMENTI PER ONERI MANTENIMENTO SALARIO	5.931	20.898	17.912
Oneri relativi a trattamenti di cassa integrazione	71	0	0
Oneri trattamenti di sussidiazione del reddito	0	0	0
Oneri trattamento mobilità lavoratori	5.859	5.834	5.564
Trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria da corrispondere per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19 ai lavoratori già tutelati		5.454	5.306
Trattamenti di cassa integrazione guadagni in deroga da corrispondere per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19 ai lavoratori non tutelati		3.804	4.697
Indennità una tantum riconosciuta ai lavoratori per fronteggiare l'emergenza sanitaria nazionale da covid-19		5.468	2.345
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	665	524	507
Somma all'Inps per assicurazione contro la tubercolosi	50	50	43
Oneri per la tutela obbligatoria per la maternità	615	474	464
TRASFERIMENTI SGRAVI E AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE	14.411	14.792	19.265
Agevolazioni contributive ed esoneri	10.733	10.227	11.148
Sgravi contributivi a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno	76	77	75
Contributi alle gestioni previdenziali per prestazioni agli aventi diritto	169	169	114
Sgravi a favore di imprese armatoriali	300	328	357
Agevolazioni contributive, sotto contribuzioni ed esoneri	2.989	3.844	7.207
Minori entrate contributive	143	148	364
ANTICIPAZIONE SUL FABB. GESTIONI PREVIDENZIALI	2.557	5.950	10.023
ALTRI TRASFERIMENTI ALL'INPS	25.173	29.235	32.883
INPS somme relative ad Ex INPDAP compreso apporto e anticipazione	9.031	10.227	10.909
INPS somme relative ad Ex ENPALS	92	94	94
Somma da destinare all'INPS per la tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	614	700	351
Finanziamento di interventi e misure agevolative per la costituzione di posizioni assicurative relative ai periodi maturati in diversi regimi pensionistici			460

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE			
	2019	2020	2021
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	671	763	508
FF.SS. Fondo pensioni	4.100	4.100	4.473
Altri interventi in materia previdenziale	1.608	1.788	2.555
Somme da trasferire all'Inps per funzionamento GIAS	544	512	413
Ex combattenti	111	95	82
Ex dipendenti enti portuali Genova e Trieste	0	0	0
Agenzia del demanio per canoni di affitto	29	0	26
Previdenza complementare INPS - TFR	1.172	854	922
Protocollo su previdenza, lavoro e competitività			
Permessi di soggiorno	85	0	0
Benefici diritto di soggiorno	95	0	0
Fondo per il reddito di cittadinanza	3.879	7.189	8.275
Fondo occupazione quota	243	348	841
Somma da rimborsare all'INPS per il trattamento di quiescenza del personale dipendente Poste italiane SpA	827	827	827
Ristoro delle minori entrate INPS per effetto della sospensione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco	0	0	0
Oneri pensionistici derivanti da abrogazione del sistema di penalizzazione dei soggetti la cui prestazione viene liquidata con decorrenza dal 1° gennaio 2015 e che maturano i requisiti fino al 31.12.2017			246
Agevolazioni contributive zone franche urbane territori colpiti dal sisma 2016	93	0	33
Altri Inps	653	413	542
ALTRI ENTI PREVIDENZA	1.649	2.642	1.713
INAIL e altri enti previdenziali:	1.649	2.642	1.713
TOTALE	118.747	152.155	158.175

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-17 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP			
	2019	2020	2021
Spese per detenuti	124	128	133
Somma destinata a soggetti danneggiati da complicanze a causa di vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni	426	376	402
Pensioni di guerra	366	328	290
Finanziamento istituti patronato ed assistenza sociale	383	418	523
Assegnazione Conferenza Episcopale Italiana (CEI)	1.131	1.139	1.136
Altre confessioni religiose	72	76	77
Assistenza stranieri e prima accoglienza profughi e minori stranieri non accompagnati	1.258	799	620
Anticipazione ai crediti fruiti da datori di lavoro a titolo di riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti e assimilati (bonus 80 euro)	8.954	5.426	0
Fondo Prev. Personale Finanze	138	140	158
Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale	0	12	21
Rimborso spese sanitarie italiani all'estero	242	65	172
Assegni vitalizi a favore di perseguitati politici, razziali e deportati	42	38	36
Risarcimento errori giudiziari	48	45	26
Fondo Social Card	150	171	168
Quota fondo unico per lo spettacolo	65	52	92
Speciale elargizione a vittime del dovere o con gravi invalidità causa lavoro	191	183	196
Credito di imposta fruito dalle Fondazioni bancarie per il contrasto della povertà	115	115	115
Vittime del terrorismo	57	58	58
5 per mille da assegnare alle ONLUS	332	664	336
Quota 5 per mille per la ricerca sanitaria	2	41	23
Quota 5 per mille per la ricerca scientifica e università	48	111	55
Somma da versare alla contabilità speciale ai fini del riversamento in entrata per vittime di frodi finanziarie	254	0	0
Carta elettronica da assegnare ai cittadini che compiono diciotto anni nel 2016	200	176	158
Somme occorrenti ai fini dell'equa ripartizione dei danni subiti in caso di violazione del termine del ragionevole processo	155	158	133
Somma da versare alla contabilità speciale ai fini del riversamento in entrata per vittime di frodi finanziarie	0	238	156
Fondo per incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici (c.d. <i>cashback</i>)	0	2	1.277
Trattamenti CIGO emergenza COVID-19 per percettori assegno di solidarietà da fondi bilaterali alternativi	0	1.538	1.202
Bonus lavoratori dipendenti emergenza COVID-19	0	881	0
Sostegno soggetti operanti nei settori spettacolo, cinema e audiovisivo - riparto fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo di cui art 89 DL 18/2020			222
Fondo per la concessione di buoni per l'acquisto di servizi termali			53
Somme da assegnare ai musei e ai luoghi della cultura non statali per il ristoro delle mancate entrate da bigliettazione			94
Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore	0	68	79
Bonus vacanze	0	1.677	280
Trattamento integrativo per la riduzione del cuneo fiscale	0	5.523	13.256
Somme trasferite al Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato - FSBA per emergenza da COVID-19	0	375	0
Altri trasferimenti a famiglie (a)	581	858	1.011
TOTALE	15.335	21.881	22.558

(a) di cui: PCM 175 milioni nel 2019, 326 milioni nel 2020 e 49 milioni nel 2021.

(a) di cui: Corte dei conti 1 milione nel 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-18 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE

	2019	2020	2021
IMPRESE CORRENTI	7.670	20.131	43.076
Crediti di imposta	3.777	7.752	8.622
Contributi in conto interessi	75	67	63
Restituzione compensazione oneri gravanti sugli autotrasportatori - crediti di imposta	1.367	1.298	1.334
Comitato centrale per Albo Autotrasportatori	149	168	149
Spese per gli interventi relativi allo sviluppo del settore ippico - ex Assi	95	90	84
Fondo usura e antirackett	123	185	190
Sostegno alle scuole non statali- parificate	456	711	602
Università e scuole non statali	59	71	109
Contributi emittenti locali	179	169	141
Contributi agricoltura	0	67	24
Quota del FUS per sovvenzionamento attività teatrali svolte da privati	97	42	46
Agevolazioni fiscali per le imprese della zona franca urbana istituita a seguito degli eventi sismici 2016-regolazioni contabili	49	0	17
Ripiano delle anticipazioni di tesoreria effettuate per il pagamento degli aiuti relativi alla politica agricola comune dell'unione europea	500	500	700
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	0	10	13
Contributo a fondo perduto ai soggetti esercenti attività di impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA	0	6.692	24.181
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	0	272	77
Cofinanziamento a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI	0	362	1.460
Contributo a fondo perduto a favore di soggetti esercenti attività economiche e commerciali nei centri storici	0	500	0
Quota del fondo di parte corrente per far fronte alle emergenze del settore 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	0	60	131
Ricerca medico sanitaria e tutela della salute	0	108	134
Fondo per l'erogazione del contributo a fondo perduto alle imprese per sostenere gli esercizi di ristorazione	0	250	70
Fondo per il sostegno delle agenzie di viaggio e dei tour operator a seguito delle misure di contenimento del covid-19)	0	193	673
Fondo cultura	0	50	0
Miglioramento dei servizi su rotte esistenti in arrivo e/o partenza da porti	42	64	42
Fondo per la compensazione dei danni subiti dagli operatori nazionali in possesso del prescritto Certificato di Operatore Aereo (COA)			876
Contributo alle imprese che effettuano servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci non soggetti a obblighi di servizio pubblico			68
Fondo per il sostegno delle attività economiche chiuse-contributi a fondo perduto			140
Ristoro delle perdite subite dagli operatori nel settore di fiere e congressi a causa dell'emergenza covid-19			470
Riduzione del canone di abbonamento speciale rai, per le strutture ricettive e locali pubblici-regolazioni contabili			83
Quota parte del fondo per la concessione di contributi a soggetti operanti all'interno di comprensori sciistici destinata agli esercenti attività di risalita a fune			369
Fondo per garantire l'indennizzo dei titolari di titoli di viaggio e voucher emessi da Alitalia in amministrazione straordinaria			100
Voucher per l'assunzione di manager per l'innovazione nelle PMI			75
Estensione delle misure di sostegno economico nelle aree del territorio nazionale caratterizzate da un più elevato rischio epidemiologico			1.673
Ristoro delle perdite subite dagli operatori a causa della cancellazione, dell'annullamento o del rinvio di mostre d'arte in seguito all'emergenza epidemiologica da covid-19		49	22
Quote fondo emergenze a favore delle imprese e delle istituzioni culturali per sostegni emergenza covid-19			48
Contributi per servizi di trasporto ferroviario intermodale in connessione con nodi logistici e portuali			33
Sovvenzioni alle società di corse per le attività di organizzazione delle corse ippiche e per i servizi televisivi delle immagini delle corse	61	47	44
Quota fondo Payback alle aziende farmaceutiche	33	0	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	26	0	0
Crollo del viadotto nel comune di Genova, noto come ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018	100	80	0
Crediti d'imposta CO2 - Meccanismo di reintegro nuovi entranti	15	12	9
Altre imprese	467	260	204

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-18 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE**

	2019	2020	2021
TRASFERIMENTI A SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	2.005	2.336	2.372
Rai	24	24	24
Telecom	7	7	7
Ferrovie dello Stato	1.509	1.746	1.764
Poste: agevolazione editoria	41	112	118
Poste	262	323	322
ENAV	30	30	30
Gestione servizi navigazione lacuale	0	0	0
Finmare - Società dei servizi marittimi	131	94	107
Aziende di trasporto in gestione diretta e in regime di concessione di competenza statale	0	0	0
TOTALE	9.675	22.467	45.448

TABELLA V.6-19 TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO

	2019	2020	2021
Accordi con i paesi ACP	590	590	473
Contributi ad organismi internazionali	412	412	426
di cui: contributi volontari ad organizzazioni internazionali	0	0	0
Accordi internazionali Difesa	165	165	185
Fondo da ripartire per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo con i paesi africani per le rotte migratorie	50	32	56
Partecipazione all' <i>European Peace Facility</i>			55
Fondo per iniziative internazionali per il finanziamento dei "beni pubblici globali" in materia di salute e clima			450
Contributo a sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le Forze di Polizia	90	120	0
Altri trasferimenti correnti all'estero	305	303	288
TOTALE	1.612	1.622	1.934

TABELLA V.6-20 RISORSE PROPRIE UE

	2019	2020	2021
Risorse proprie tradizionali	2.314	1.971	2.461
Quota RNL	13.089	14.195	15.532
Risorse IVA	2.325	2.096	2.108
Contributo al meccanismo di coordinamento per l'aiuto umanitario a favore dei rifugiati in Turchia	35	33	19
Risorse proprie imposta sulla plastica			749
TOTALE	17.763	18.295	20.869

TABELLA V.6-21 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE

	2019	2020	2021
Interessi su c/c di Tesoreria	3.337	2.237	3.133
Interessi buoni fruttiferi	5.916	6.609	9.300
Interessi su c/c postali	87	41	19
Interessi mutui Cassa DD.PP	960	923	884
Interessi sui AV/AC	463	444	372
Interessi di mora	422	447	431
Somme per il pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari attivati a seguito di calamità naturali	28	14	6
Fondo per il pagamento degli interessi ai possessori del prestito obbligazionario RomeCity	0	0	75
Spesa per interessi e ogni altro onere derivante dalla gestione e movimentazione della liquidità giacente sul conto disponibilità	169	192	364
Titoli debito pubblico	57.033	55.536	53.832
Altri interessi	127	186	114
TOTALE	68.543	66.627	68.531

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA V.6-22 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE**

	2019	2020	2021
Restituzioni e rimborsi di imposte dirette	2.656	4.355	2.478
<i>di cui: pregressi</i>	2.024	4.293	2.369
Restituzione e rimborsi di imposte indirette	895	883	684
<i>di cui: pregressi</i>	766	792	570
Vincite al lotto	5.224	4.000	5.316
Altri giochi (bingo, lotterie istantanee e scommesse ippiche)	8.209	7.454	10.207
Restituzione delle cauzioni versate dai concessionari dei giochi	214	227	83
Spese derivanti dal contenzioso in materia di giochi e lotterie	3	46	6
Fondo "lotteria dei corrispettivi"			44
Canoni RAI-TV	1.756	1.741	1.795
Contabilità speciali fondi di bilancio	51.605	55.619	55.863
Altri (*)	756	684	746
TOTALE	71.318	75.009	77.222
(*) di cui versamenti in entrata PCM	9	59	104
(*) di cui versamenti in entrata cortei dei conti			4
(*) di cui versamenti in entrata TAR			2

TABELLA V.6-23 AMMORTAMENTI

	2019	2020	2021
Ammortamento beni immobili	0	0	0
beni mobili	469	444	451
TOTALE	469	444	451

TABELLA V.6-24 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI

	2019	2020	2021
- Interventi nel settore della Difesa	2.457	2.969	4.179
- Interventi in materia di sicurezza, soccorso pubblico e repressioni frodi	971	1.324	1.480
- Interventi opere in materia di amministrazione penitenziaria	77	106	80
- Interventi ed opere per l'organizzazione giudiziaria	146	207	222
- Interventi nel settore dei trasporti	110	60	39
- Strutture per accoglienza degli stranieri richiedenti asilo e profughi	18	22	26
- Opere e interventi nel settore ambientale e nella difesa del suolo	175	265	378
- Opere e interventi nel settore idrico e dighe	85	49	152
- Manutenzione, recupero e tutela del patrimonio storico-culturale	287	336	310
- Opere e interventi per la scuola	26	184	97
- Altri interventi minori di carattere settoriale	180	228	251
- Altre spese in conto capitale per il funzionamento dei Ministeri	266	242	432
TOTALE	4.798	5.991	7.647
Presidenza	827	389	240
Cortei dei Conti	15	17	14
TAR e Consiglio di Stato	2	2	7
Agenzie Fiscali	157	175	146
TOTALE COMPLESSIVO	5.799	6.574	8.054

TABELLA V.6-25 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2019	2020	2021
Contributi agli investimenti a:			
Amministrazioni pubbliche:	12.636	20.346	61.165
Centrali	7.554	14.001	52.301
Locali	5.082	6.344	8.864
Imprese	12.610	26.127	36.062
Famiglie e ISP	357	568	541
Estero	526	528	682
Altri trasferimenti in c/capitale	2.792	3.477	3.955
TOTALE	28.921	51.045	102.405

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-26 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CENTRALI**

	2019	2020	2021
Fondo rotazione politiche comunitarie	1.750	2.125	6.125
Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU - Italia	0	0	32.767
Enti di ricerca maggiori	2.628	2.431	2.627
Enti di ricerca minori (INSEAN, Osservatori)	134	223	224
Fondo sviluppo e coesione-MEF	2.141	2.751	3.837
ANAS	628	1.357	1.604
Agenzie fiscali		37	6
Agea BSE	10	11	95
Fondo per la realizzazione del sistema tessera sanitaria convenzione con l'Agenzia delle Entrate	31	32	57
Somma da trasferire a Invitalia spa per l'erogazione di finanziamenti occorrenti per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici e di protezioni individuali	0	50	0
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	1
PCM somme trasferite al Commissario Straordinario COVID- 19	0	3.010	4.042
Fondo per la promozione del made in Italy	101	150	189
Somme da assegnare per gli aeroporti di Firenze e di Salerno		0	40
Somme da assegnare al Commissario per il risanamento, la bonifica e la riqualificazione delle baraccopoli della città di Messina			75
Somme da trasferire all'agenzia delle entrate-riscossione, finalizzato a salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario dell'ente riscossione Sicilia spa			300
Fondo di solidarietà nazionale incentivi assicurativi			45
Fondo complementare PNRR- Somme da trasferire alla PCM per piattaforma PAGOPA e APP "IO"			50
Fondo complementare PNRR- Somme da trasferire alla PCM per piattaforme notifiche digitali			1
Altri investimenti ad amm.ni pubbliche centrali	130	366	217
<i>di cui PCM</i>	<i>1</i>	<i>185</i>	<i>0</i>
TOTALE	7.554	14.001	52.301

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI			
	2019	2020	2021
REGIONI	1.503	2.042	2.632
Edilizia sanitaria e ospedaliera	234	177	256
Riqualificazione strutture sanitarie	3	7	21
Piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico	211	247	299
Somme da assegnare per l'attuazione ed il completamento del sistema idrico	0	27	12
Federalismo amministrativo	59	44	56
Mutui solidarietà nazionale regione Sicilia	20	20	20
Contributo quindicennale Sicilia imposte RC auto	86	86	76
Acquisto veicoli trasporto pubblico locale	46	34	32
Interventi nel settore agricolo e della forestazione	96	65	270
Fondo di solidarietà nazionale- interventi indennizzatori (parte Regioni)	0	96	0
Eventi calamitosi Sicilia, Calabria e Campania	130	90	110
Fondo unico per l'edilizia scolastica	2	11	4
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	104	0
Contributi alle regioni per oneri di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica	58	133	196
Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico	11	8	5
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	0	0	43
Fondo per la realizzazione di un piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia-parte Regioni		100	72
Piano straordinario invasi	102	50	36
Fondo per la realizzazione del sistema tessera sanitaria convenzione con l'Agenzia delle Entrate- parte Regioni	0	39	33
Contributi a fondo perduto per abbattimento barriere architettoniche	40	95	64
Somme da assegnare alle regione e alle province autonome di Trento e Bolzano da destinare a infrastrutture tecnologiche per la riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie	72	132	100
Spese per il rinnovo del parco mezzi utilizzati nella città metropolitana di Genova	8	8	12
Contributo alla regione siciliana per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole da destinare a liberi consorzi e città metropolitane	20	20	100
Registro Unico nazionale del terzo settore- parte Regioni		0	22
Contributo da corrispondere alle regioni a statuto ordinario per la messa in sicurezza di edifici e territorio		0	21
Fondo finalizzato agli investimenti nell'ambito degli accordi tra lo stato e le regioni a statuto speciale		19	0
Somme da corrispondere per favorire l'incremento degli investimenti sul territorio			50
Contributo alla regione Friuli Venezia Giulia per le spese di investimento per la manutenzione straordinaria di strade, scuole e immobili e per la realizzazione di opere idrauliche e idrogeologiche per la prevenzione di danni atmosferici			80
Contributi in conto capitale per investimenti nell'area della pianura padana per strategie di intervento relative alla qualità dell'aria			49
Somme aggiuntive da trasferire alla regione Sardegna per spese di investimento in base all'accordo del 7 novembre 2019			13
Spese per la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto			8
Fondo complementare PNRR-Riqualificazione edilizia residenziale pubblica-parte Regioni			200
Fondo finalizzato agli investimenti nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le regioni a statuto speciale	0	20	0
Altri trasferimenti a regioni	305	413	372
<i>di cui PCM</i>	<i>11</i>	<i>59</i>	<i>19</i>
PROVINCE E COMUNI	3.104	3.663	5.038
Trasporto rapido di massa	227	209	231
Roma Capitale	70	5	3
Contributi Venezia	76	11	91
Contratto pubblico trasporto enti locali	5	0	16
Programma "contratti di quartiere" per quartieri degradati	1	10	6
Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare	0	0	48
Viabilità secondaria - strade non gestite da ANAS	10	3	0
Somme da assegnare al Comune di Roma per il piano di rientro finanziario	300	157	286

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI			
	2019	2020	2021
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	243	253	249
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	69	35	35
Somme da assegnare al Comune di Roma -diritti di imbarco passeggeri aeroporti	200	107	201
Fondo per l'agevolazione dei piani di rientro dei comuni in gestione commissariale straordinaria	37	37	37
Somme da assegnare per programma "6000 campanili"	37	7	4
Realizzazione metropolitana M4 e M5 Milano	0	25	25
Lavoratori frontalieri	72	63	77
Spese per interventi di bonifica sui siti contaminati da amianto		4	0
Somme da assegnare al sistema metropolitana di Torino	1	24	97
Contributi a Roma Capitale per investimenti relativi al Giubileo straordinario della Misericordia			16
Realizzazione delle ciclovie turistiche e sicurezza della ciclabilità cittadina	10	57	2
Somma da trasferire agli Uffici speciali per l'Aquila e i comuni del cratere per ricostruzione e rilancio- sisma 2009	360	484	559
Somme da destinare ai comuni per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio	640	1.028	1.590
Contributi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane	300	389	437
Fondo unico per l'edilizia scolastica	82	142	250
Fondo per la messa in sicurezza dei ponti esistenti, la realizzazione di nuovi e la sostituzione di quelli esistenti sul bacino del Po	0	14	3
Contributo ai progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi di opere degli enti locali	12	12	15
Contributi a favore dei comuni per investimenti di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile		2	18
Fondo " Programma sperimentale buono mobilità"	0	215	1
Fondo di sostegno ai comuni marginali	0	0	90
Riparto fondo per le opere strategiche da assegnare al comune di Milano	0	0	131
Fondo per la messa in sicurezza dei ponti e viadotti delle città metropolitane e delle province	0	0	290
Altri trasferimenti ad enti locali	350	369	230
<i>di cui PCM</i>	50	42	45
UNIVERSITA'	98	194	186
ALTRI ENTI LOCALI	377	444	1.007
Enti produttori di servizi sanitari	25	17	12
Enti produttori di servizi di assistenza ricreativi e culturali	79	111	191
Enti produttori di servizi economici	273	315	804
- di cui: Fondo per le infrastrutture portuali			497
TOTALE	5.082	6.344	8.864

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-28 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			
	2019	2020	2021
Contributo per trasporto di merci	23	35	19
Settore agricolo	65	510	93
Fondo agevolazioni ricerca: Fondo da ripartire	34	3	12
Incentivi assicurativi-fondo solidarietà agricoltura	16	0	45
Agevolazioni alle imprese industriali	1.266	1.251	1.837
di cui: settore aeronautico e EFA	347	372	1.090
di cui: EFA mutui	712	815	742
Programma FREMM	773	464	255
Crediti di imposta	2.333	4.420	12.929
Crediti di imposta popolazioni colpite dal sisma 2009 - Abruzzo	113	113	113
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Emilia	366	372	418
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	0	31	20
Fondo per la competitività e lo sviluppo	150	105	165
MOSE	36	58	54
Sicurezza stradale	20	20	0
SIMEST	507	1.230	3.038
Oneri derivanti da garanzie Stato per leggi	162	2	22
Realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione	58	63	154
Contributi settore marittimo per interventi difesa nazionale	704	525	716
Contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale	1	1.041	470
Fondo opere strategiche- Cassa Depositi e Prestiti	430	316	231
Fondo opere strategiche- altre imprese	228	212	75
Contributo per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature per le piccole e medie imprese	275	534	1.496
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	56	10	35
Oneri per il contratto di servizio per lo sviluppo della programmazione digitale	0	40	40
Somme da assegnare al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	591	7.867	3.894
Fondo per il cinema e l'audiovisivo	165	142	230
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa	0	300	0
Fondo finalizzato all'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione dell'IPCEI - Importanti Progetti Di Interesse Comune Europeo			1.142
Spese da destinare alla prosecuzione degli interventi volti all'utilizzo di modalità di trasporto alternative al trasporto stradale e all'ottimizzazione della catena logistica	14	29	36
Somme da assegnare per la continuità degli interventi del nuovo tunnel del Brennero	0	52	75
Fondo per la realizzazione di opere e di interconnessione di tratte autostradali	20	0	20
Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato	10	10	5
Fondo a copertura delle garanzie dello stato sui titoli SENIOR emessi dalla banche di Credito Cooperativo	167	82	81
Somma da assegnare per il quadruplicamento della linea ferroviaria Lucca-Pistoia	26	125	28
Contributi in favore di operatori di rete per l'adeguamento degli impianti di trasmissione ed indennizzi a seguito della liberazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre		3	54
Conferimenti al fondo rotativo per operazioni di venture capital, a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese	0	100	0
Altri contributi ad imprese	160	166	330
SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	3.640	5.695	7.729
Ferrovie in regime di concessione	15	7	9
Ferrovie dello Stato S.p.A.	3.622	5.687	7.717
di cui : Av AC	848	824	613
Poste	0	0	0
Finmare e servizi navigazione lacuale	3	1	3
TOTALE	12.610	26.127	36.062

(*) dal 2014 riclassificati in ANAS investimenti

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

BILANCIO DELLO STATO**TABELLA V.6-29 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD ESTERO**

	2019	2020	2021
Partecipazione italiana Conferenza Europea Biologia Molecolare	14	15	14
EUMETSAT	57	50	56
CERN-AIEA	119	125	125
Accordi Internazionali	2	1	2
Finanziamento al Centro di Fisica Teorica di Trieste	21	21	21
Accordi di Bruxelles	6	6	6
Somme da trasferire alla Grecia derivanti dai profitti dei titoli di stato greci presenti nel portafoglio <i>securities markets programme</i> nonché da quelli rinvenienti dagli investimenti di portafoglio della banca d'Italia			204
Partecipazione dell'Italia al G8: cancellazione debiti Paesi poveri	107	80	86
Altri investimenti all'estero	200	231	167
TOTALE	526	528	682

TABELLA V.6-30 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2019	2020	2021
AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	2.765	3.260	3.055
Regioni	38	88	349
PCM: Protezione civile	2.012	3.077	1.884
Di cui:			
PCM di protezione civile - mutui Regioni	0	656	
PCM di protezione civile - mutui Banche	0	11	
PCM di protezione civile: rischio sismico	485	100	100
PCM: fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione		50	50
PCM investimenti in materia di sport	220	195	222
PCM - Investimenti agenda digitale italiana			2
PCM - Somma per gli investimenti strutturali e infrastrutturali urgenti per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico	170	900	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	460
Fondo da trasferire alla PCM per la difesa del suolo, il dissesto idrogeologico, il risanamento ambientale e le bonifiche	110	117	0
Fondo da trasferire alla PCM per la ricerca biomedica - Fondazione RIMED	60	24	24
Fondo da trasferire alla PCM da destinare alle Regioni per investimenti per le esigenze derivanti dagli eventi calamitosi 2018	461	50	0
Somme destinate a Regione e Province per pagamento mutui e interessi calamità naturali	52	10	0
Somma da trasferire al commissario delegato per far fronte agli eccezionali eventi meteorologici nel territorio delle province di Bologna, di Ferrara, di Modena e di Reggio Emilia			100
Calamità naturali: somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma 24/08/2016	647	77	664
Altre Amministrazioni Pubbliche	16	9	58
A IMPRESE	22	22	22
Cassa DD.PP. S.p.A.	22	22	22
Altre imprese	0	0	0
A FAMIGLIE E ISP	0	18	729
A FONDI	5	176	149
Fondo opere strategiche	3	68	113
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 accertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del decreto-legge n.66/2014	0	0	0
Fondo per importante progetto di interesse comune europeo sulla microelettronica - IPCEI	0	68	0
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	15
Fondo salva opere	0	35	11
Altri fondi	2	2	10
TOTALE	2.792	3.477	3.955

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA V.6-31 ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE			
	2019	2020	2021
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	33	0	0
Fondo rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in grave dissesto finanziario	211	214	105
Conferimenti a banche, fondi e organismi internazionali	456	387	337
Oneri derivanti dalle operazioni su garanzie da esposizione su derivati	1.300	2.800	2.400
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	0
Somma da destinare all'aumento del capitale di AMCO SPA	1.000	0	0
Fondo integrazione risorse per le garanzie dello Stato	0	0	250
Fondo per assicurare agli enti locali la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili	0	2.090	805
<i>di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali</i>			
<i>di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili alle Regioni e Province</i>			
<i>di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili del SSN</i>			
<i>Sezione per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari</i>		2.090	724
Fondo rotativo per la crescita sostenibile	302	267	491
Fondo integrazione risorse per le garanzie dello Stato	430	0	
Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzia dello stato a favore di banche italiane	258	37	0
Somme da destinare ad Alitalia in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali	0	400	100
Partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo	101	92	89
Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale Spa		430	435
Fondo per la costituzione di una società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci		20	700
Fondo Patrimonio PMI		500	0
Fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di Sace nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese		31.000	0
Fondo apporti al patrimonio destinato di CDP		0	2.002
Fondo per il sostegno al venture capital		260	30
Fondo da ripartire per la realizzazione di progetti sostenibili relativi al programma "green new deal"		470	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	0
Fondo per il trasferimento tecnologico		500	0
Fondo per la sottoscrizione di quote o azioni di OICR e fondi di investimento, gestiti da SGR per acquisto e valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive		50	0
Fondo per assicurare la continuità operativa delle grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria tramite la concessione di prestiti			400
Altre partite finanziarie	7	55	14
TOTALE	4.411	40.580	8.628

VI. DEBITO

VI.1 LA CONSISTENZA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEL SETTORE STATALE

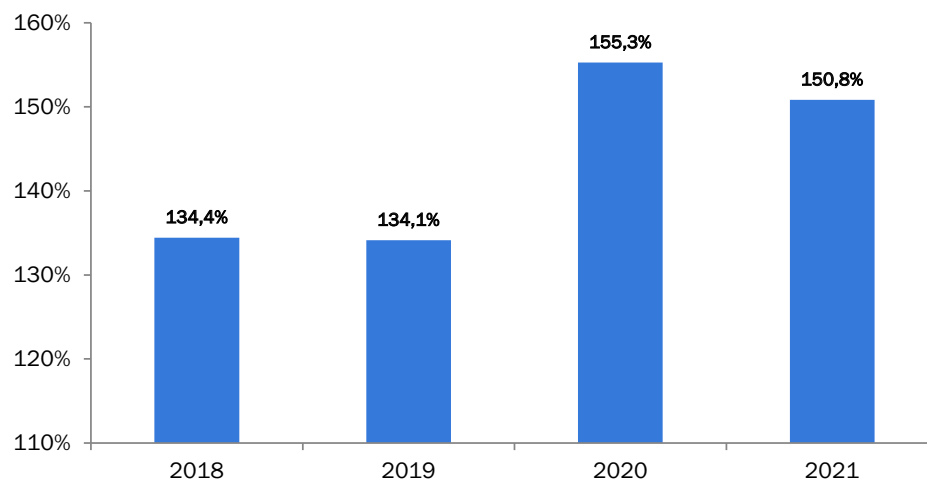
Il debito consolidato delle Amministrazioni pubbliche¹⁷³ (o debito pubblico) è uno dei principali aggregati di finanza pubblica utilizzati nell'ambito dell'applicazione del protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (Excessive Deficit Procedure, EDP), prevista dal Trattato istitutivo dell'Unione europea e disciplinata dal Regolamento comunitario n. 479/2009. In base a queste fonti normative, il debito pubblico è definito come il complesso delle passività finanziarie detenute dalle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, articolato nei tre sottosettori dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza e assistenza sociale. A loro volta, le passività sono definite in termini lordi, cioè non è ammessa la deduzione di eventuali attività che possano ridurre la consistenza dell'aggregato, e consolidati, in quanto non si considerano le passività di un sottosettore detenute da un altro sottosettore o tra due unità appartenenti al medesimo sottosettore, rilevando perciò solo l'esposizione verso l'esterno della pubblica amministrazione nel suo complesso. Nello specifico, l'individuazione delle unità istituzionali e il calcolo del rispettivo debito si basa sui criteri settoriali e metodologici definiti nel Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 549 del 2013, ovvero il Sistema Europeo di Conti Nazionali e Regionali (SEC2010). Il livello assoluto del debito pubblico calcolato dalla Banca d'Italia, secondo detti criteri, si è attestato a circa 2.678 miliardi di euro alla fine del 2021, con un incremento di circa 105 miliardi nel corso dei dodici mesi. Secondo le stime della Banca d'Italia e dell'Istat, il debito è risultato pari al 150,8 per cento del PIL al 31 dicembre 2021, scendendo di circa cinque punti percentuali rispetto allo stesso aggregato misurato alla fine del 2020, ma risultando più alto di circa il 16 per cento in confronto al 2019 e 2018.

Il valore totale del debito è in parte rappresentato dai prestiti¹⁷⁴ relativi ai programmi dell'Unione europea, di cui le nove tranche erogate, tra il 2020 e il 2021 per complessivi 27,4 miliardi di euro, nell'ambito del programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) e i circa 15,9 miliardi di euro dello strumento Next Generation EU.

In merito agli strumenti finanziari contratti, al 31 dicembre 2021, il debito rappresentato da titoli negoziabili sia dell'amministrazione centrale che degli enti locali è risultato pari all'83,5 per cento del debito consolidato complessivo, in linea con la stessa percentuale misurata alla fine del 2020, di cui il 94,9 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 2021 il debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti è stato pari all'8,1 per cento del debito complessivo.

¹⁷³ La fonte per questo aggregato è rappresentata dalle pubblicazioni statistiche della Banca d'Italia

¹⁷⁴ Tali strumenti sono inclusi tra i prestiti dell'Amministrazione centrale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**FIGURA VI.1-1 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL PERIODO 2018-2021**

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 Rapporto sul Debito Pubblico 2021 di prossima pubblicazione.

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 2021 e gli stanziamenti previsti per il periodo 2022-2025;
- per la programmazione comunitaria, il consuntivo per il 2021 e le previsioni per il periodo 2022- 2025

TABELLA VII.1-1 RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI (IN MILIONI DI EURO)

	consuntivo		previsione		
	2021	2022	2023	2024	2025
Programmazione nazionale	10.010	15.252	12.984	15.347	65.884
Fondi nazionali aggiuntivi: Fondo per lo sviluppo e la coesione (1)					
Prog.ne 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020	7.090	7.658	7.638	6.251	8.186
Prog.ne 2021-2027	2.920	7.594	5.346	9.096	57.698
Programmazione comunitaria (2)					
Risorse comunitarie					
Programmi FESR	2.370	4.000	7.000	2.100	3.000
Programmi FSE	1.538	4.000	5.000	600	1.000
Programmi FEASR	1.707	2.400	4.200	800	900
Programma FEAMP	39	100	180	35	45
TOTALE PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA	5.654	10.500	16.380	3.535	4.945
(Risorse cofinanziamento nazionale (quota stato + Regioni))					
Programmi FESR	312	2.700	3.300	1.400	2.000
Programmi FSE	291	2.000	3.000	550	900
Programmi FEASR	1.622	2.000	4.000	1.000	1.100
Programma FEAMP	32	80	155	30	40
TOTALE RISORSE COFINANZIAMENTO NAZIONALE	2.257	6.780	10.455	2.980	4.040
ULTERIORI RISORSE NAZIONALI (3)	PAC	900	400	400	500

(1) In applicazione dell'articolo 44 del decreto legge n. 34 del 2019, è stata operata la ricognizione delle programmazioni del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativamente ai cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, confluite nello strumento programmatorio unitario "Piano di sviluppo e coesione". Pertanto, sul bilancio dello Stato i relativi stanziamenti, a decorrere dall'esercizio 2022, sono indistinti. Gli importi indicati per il 2025 degli stanziamenti della programmazione 2021-2027 comprendono anche quelli degli anni successivi e si estendono al 2031.

(2) Le risorse dei programmi comunitari sono riferite a quelle della programmazione 2014/2020 nonché quelle riferite alla programmazione 2021/2027 di cui all' Accordo di Partenariato, in corso di adozione da parte della Commissione UE.

(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 del bilancio statale 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.

Gli stanziamenti indicati nella tabella per il periodo 2022-2031, pari a complessivi 109.467 milioni, comprendono le residue risorse della programmazione 2014-2020, pari a 29.734 milioni dal 2022 al 2025 (21.547 milioni nel triennio 2022-2024) e le risorse assegnate dalla legge di bilancio 2021 (L. 178/2020) e dal decreto legge n. 59 del 2021 relativamente alla programmazione 2021-2027 pari a 79.734 milioni per il periodo 2022-2031 (22.036 milioni per il triennio 2022-2024).

Ciclo di programmazione 2014-2020 e precedenti

Con la legge 23 dicembre 2014, n.190 (Legge di Stabilità per il 2015) - articolo 1, comma 703 - è stata definita 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.

Dal 2015 l'utilizzo delle risorse FSC iscritte nel bilancio dello Stato viene attuato, secondo la modalità prevista dal citato comma 703, 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 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, detta disposizione prevede una riclassificazione degli interventi contenuti nei diversi documenti programmatici in essere da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale per ciascuna Amministrazione titolare di

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

risorse a valere sul FSC e l'approvazione **da parte** del CIPESS di un unico Piano sviluppo e coesione **per ciascuna amministrazione**, con modalità unitarie di gestione e di monitoraggio. In sede di prima approvazione, il Piano sviluppo e coesione contiene:

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 2022.

Nella seduta del 29 aprile 2021, previa intesa della Conferenza Stato-regioni, è stata adottata la delibera n. 2/2021 *"Fondo sviluppo e coesione. Disposizioni quadro per il Piano Sviluppo e Coesione"* con cui il CIPESS ha fornito indicazioni per assicurare la fase transitoria dei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 e per coordinare e armonizzare le regole vigenti in un quadro ordinamentale unitario.

Le Amministrazioni titolari dei Piani di sviluppo e coesione monitorano gli interventi sul proprio sistema gestionale e rendono disponibili i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti e delle procedure di attivazione nella Banca dati unitaria del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - IGRUE. Gli interventi, a pena di esclusione dal finanziamento, sono identificati con il Codice Unico di Progetto (CUP).

Con successiva delibera n. 86 del 22 dicembre 2021, il CIPESS ha definito regole unitarie per il trasferimento delle risorse FSC afferenti ai diversi cicli di programmazione. Per ogni singolo PSC i trasferimenti, distinti per "sezione ordinaria" e per "sezione speciale" (per "sezione speciale", si intendono le sezioni speciali 1 e 2 dei singoli PSC, considerate unitariamente), saranno effettuati secondo le seguenti modalità:

- anticipazione fino al 10 per cento;
- successivi pagamenti intermedi in ragione di quote del 5 per cento in relazione alle spese liquidate dagli enti attuatori, cosiddetto "costo realizzato";
- saldo, per una quota non superiore al 5 per cento, fino a concorrenza del valore complessivo.

Gli importi corrispondenti a eventuali risorse attribuite ai CIS oppure a interventi a gestione commissariale, inserite nel PSC, sono considerati separatamente ai fini del calcolo delle pertinenti quote di trasferimento.

L'erogazione degli importi è sempre subordinata al corretto caricamento dei corrispondenti dati di monitoraggio nella Banca dati unitaria presso il MEF-IGRUE.

In ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 44 del decreto-legge 34 del 2019 e alla delibera del CIPESS n. 2 del 2021 sono stati approvati, su proposta del Ministero per il sud e la coesione territoriale i Piani sviluppo e coesione di 10 Amministrazioni centrali, di 21 Amministrazioni territoriali (19 Regioni più le Province autonome di Trento e di Bolzano) e di 12 Città Metropolitane.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Il valore complessivo dei PSC ammonta a circa 81,9 miliardi di euro, di cui: 18,6 miliardi relativi alla programmazione 2000-2006; 14,3 miliardi relativi alla programmazione 2007-2013 e 49 miliardi relativi alla programmazione 2014-2020.

Degli 81,9 miliardi, 76 miliardi afferiscono alla sezione ordinaria, ossia a specifici interventi nell'ambito delle programmazioni, ovvero ricompresi nei Contratti istituzionali di sviluppo e derivanti da assegnazioni di legge, mentre 5,8 miliardi sono relativi alle sezioni speciali, ovvero a interventi finanziati *ex novo* o riprogrammati per far fronte all'emergenza Covid.

Nella sezione ordinaria sono compresi, inoltre, interventi per 4,8 miliardi ricompresi nei CIS (contratti istituzionali di sviluppo) e 0,9 miliardi per assegnazioni *ex lege*.

Nella sezione ordinaria, ai sensi del citato articolo 44 del decreto legge n. 34 del 2019, è stata data evidenza della quota relativa agli interventi in corso di realizzazione o con progettazione esecutiva, pari a 38,7 miliardi di euro, e di quelli di cui al comma 7, lettera b), fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2022. Il valore di tale ultima tipologia di interventi ammonta a complessivi 31,6 miliardi.

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) (art. 241). Inoltre, le risorse del FSC possono essere riprogrammate nelle more delle riassegnazioni delle risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali in discorso (art. 242).

Sono stati destinati a tali finalità circa 6,3 miliardi di euro della programmazione 2014-2020.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

TABELLA VII.2-1 DELIBERE CIPESS: PIANI SVILUPPO E COESIONE												
n. delibera	data delibera	Amm.ne centrale/ Regione	Valore PSC	Sezione ordinaria	lettera a)	lettera b)	CIS	Assegn. di legge	Sez. speciale 1 - Contrasto Covid	Sez. Speciale 2 - copertura interventi ex fondi strutturali 2014-2020	Totale Sezioni speciali	Delibera CIPESS 49/2021 e 79/2021 COVID
3	29/04/2021	MIMS	16.920	16.920	1.255	13.307	2.334	25				
4	29/04/2021	MIPAAF	543	543	244	299						
5	29/04/2021	SALUTE	200	200		200						
6	29/04/2021	MITE	3.547	3.547	868	2.640	40					
7	29/04/2021	MIC	1.691	1.691	443	803	440	5				
59	03/11/2021											
8	29/04/2021	ISTRUZIONE	486	486	333	153						
9	29/04/2021	MISE	7.124	7.124	1.857	4.667		600				
10	29/04/2021	MUR	1.034	511	467	44				523	523	
11	29/04/2021	PCM SPORT	250	250		250						
12	29/04/2021	P.A. Bolzano	170	130	110	20			-	40	40	
13	29/04/2021	P.A. Trento	121	70	60	9			-	51	51	
14	29/04/2021	Calabria	3.878	3.590	2.522	1.028	40		-	288	288	44
15	29/04/2021	Sardegna	4.908	4.577	2.860	1.166	552		44	286	331	95
16	29/04/2021	Campania	9.155	9.001	6.407	1.705	597	291	154	-	154	168
17	29/04/2021	Puglia	7.517	7.268	5.157	1.597	514		-	249	249	243
18	29/04/2021	Basilicata	2.210	2.207	1.560	447	200		3	-	3	35
19	29/04/2021	Friuli V.G.	322	274	256	19			-	48	48	
20	29/04/2021	Molise	1.745	1.606	1.417	189			89	50	138	
21	29/04/2021	Abruzzo	2.082	1.864	1.520	313	31		105	113	218	31
22	29/04/2021	Emilia Romagna	595	331	311	20			-	250	250	
23	29/04/2021	Liguria	661	568	564	4			-	91	91	
24	29/04/2021	Marche	366	325	313	12			-	37	37	
25	29/04/2021	Piemonte	1.522	1.169	1.118	51			-	345	345	
26	29/04/2021	Toscana	1.351	1.079	992	86			-	265	265	
27	29/04/2021	Umbria	541	441	437	3			-	99	99	
28	29/04/2021	Valle d'Aosta	77	58	57	1			-	19	19	
29	29/04/2021	Lazio	1.279	633	568	65			156	490	646	
30	29/04/2021	Veneto	920	659	650	10			-	254	254	
31	29/04/2021	Lombardia	1.195	833	815	19			142	220	362	
32	29/04/2021	Sicilia	7.019	5.653	4.164	1.489			942	424	1.366	1
50	27/07/2021	Città metropolitana di Milano	110	110	95	16					-	
51	27/07/2021	Città metropolitana di Napoli	311	311	248	63					-	
58	03/11/2021	MINTUR	47	47		47					-	
60	03/11/2021	Città metropolitana di Genova	110	110	110	-					-	
61	03/11/2021	Città metropolitana di Venezia	110	110	61	49					-	
62	03/11/2021	Città metropolitana di Bari	233	233	169	64		-	-		-	
63	03/11/2021	Città metropolitana di Firenze	110	110	41	69					-	
64	03/11/2021	Città metropolitana di Bologna	107	107	13	94					-	
65	03/11/2021	Città metropolitana di Cagliari	171	171	67	104					-	
81	22/12/2021	Città metropolitana di Reggio Calabria	136	136	90	46		-	-		-	
82	22/12/2021	Città metropolitana di Palermo	335	335	288	47		-	-		-	
83	22/12/2021	Città metropolitana di Catania	335	335	70	265		-	-		-	
84	22/12/2021	Città metropolitana di Messina	335	335	168	167		-	-		-	
Totale			81.879	76.057	38.743	31.646	4.747	921	1.635	4.142	5.777	616

Ciclo di programmazione 2021-2027

La legge di bilancio 2021 ha disposto una prima assegnazione 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 e ha confermato 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 principi di complementarità e di 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.

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.

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".

In base a tale previsione normativa, con delibera CIPESS n. 79 del 22 dicembre 2021 è stata disposta una prima anticipazione di risorse FSC 2021-2027 alle Regioni e alle Province Autonome per interventi di immediato avvio dei lavori o di completamento di interventi in corso per un importo complessivo di circa 2,5 miliardi di euro.

Nella seduta del 15 febbraio 2022 il CIPESS ha disposto una seconda anticipazione sulla programmazione FSC 2021-2027 per un importo complessivo di circa 4,1 miliardi di euro di cui 3,6 miliardi di euro per "progetti bandiera" di competenza del MIMS e 500 milioni di euro per progetti di competenza regionale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

Sono stati assegnati inoltre circa 400 milioni di euro per il finanziamento del CIS Palermo-Catania-Messina.

Con il decreto legge n. 59 del 2021 (art. 2) è stato disposto un rifinanziamento del FSC 2021-2027 per complessivi 15,5 miliardi di euro, al fine di accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tale rifinanziamento è connesso quindi all'utilizzo del FSC previsto per gli interventi del PNRR, di analogo importo. La stessa disposizione prevede una finalizzazione *ex lege* di 700 milioni.

Infine, la legge n. 234 del 2021 (Legge di bilancio 2022) ha completato la dotazione del FSC 2021-2027 con uno stanziamento complessivo 23,5 miliardi di euro dal 2022 al 2029.

In considerazione delle riduzioni e finalizzazioni *ex lege*, nonché delle assegnazioni CIPESS già disposte, le risorse da programmare ammontano a 58,3 miliardi di euro.

VII.3 PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA**Programmi Fondi strutturali**

L'anno 2021, 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 2021 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 2021, la spesa complessivamente certificata alla Commissione europea è risultata pari a 28,6 miliardi di euro con un incremento di 7,3 miliardi di euro rispetto all'importo di 21,3 miliardi di euro conseguito al 31 dicembre 2020 e raggiunge il 46,3 % del totale delle risorse programmate pari a 61,8 miliardi di euro. Per quanto riguarda le risorse comunitarie a valere sul bilancio UE il livello del loro utilizzo si è attestato a 22,0 miliardi di euro a fronte del target minimo per evitare il disimpegno automatico fissato a 15,0 miliardi di euro.

Anche il 2021 sulla scia del 2020 è stato un anno di particolare importanza 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 goduto di alcune importanti riforme di spesa nell'utilizzo dei fondi SIE volte a fronteggiare questa crisi economica e sociale.

Seppur avviati nell'anno 2020 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. Gli Stati membri, infatti, con l'approvazione di tali Regolamenti, gli Stati membri hanno potuto avere la possibilità 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 fino al 30 giugno 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

Il 2021 è stato, nell'ambito delle politiche di coesione comunitarie, un anno importante anche per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. In questo arco temporale sono stati approvati tutti i regolamenti comunitari istitutivi del nuovo settennato di programmazione. In particolare, si evidenzia che il Regolamento (UE) 2021/1060 reca le disposizioni comuni sui fondi, mentre il Regolamento (UE) 2021/1058 istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e abroga il regolamento (UE) n. 2013/1296, e con il Regolamento (UE) 2021/1059 si aggiorna il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione.

Ai sensi dell'articolo 21 del su citato Regolamento (UE) 2021/1060, l'Italia, nel mese di dicembre ha presentato alla Commissione Europea la bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027.

Il prossimo settennato tenendo conto delle principali direttrici comunitarie vedrà l'Italia impegnata nell'attuare importanti investimenti nei cinque obiettivi strategici di policy (OP):

- Un'Europa più intelligente
- Un'Europa più verde
- Un'Europa più connessa
- Un'Europa più sociale e inclusiva
- Un'Europa più vicina ai cittadini

Si rappresenta che le politiche di coesione comunitarie definite nell'accordo di partenariato saranno complementari ai fondi stanziati nel Programma Nazionale di ripresa e Resilienza (PNRR).

Programmi FEASR e FEAMP

FEASR

L'Unione Europea ha approvato il Regolamento (UE) 2020/2220 ("Regolamento di estensione della programmazione corrente e di transizione verso in periodo di programmazione 2023-2027") con il quale ha appunto disposto l'estensione, anche per le annualità finanziarie 2021 e 2022, della normativa vigente per lo sviluppo rurale nell'ambito della PAC. Tale regolamento, modificando il regolamento (UE) 2013/1305 sullo sviluppo rurale, ha dotato di risorse aggiuntive il relativo fondo FEASR. L'importo assegnato all'Italia allo sviluppo rurale per le annualità 2021 e 2022 è pari a 2.998,5 milioni di euro. (risorse ordinarie). Il biennio 2021-22 è stato caratterizzato dagli effetti procurati dalla pandemia da Covid-19 per affrontare i quali, in conformità al Regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce uno strumento europeo per la ripresa post-pandemia ("Regolamento EURI"), il regolamento di estensione e transizione introduce l'articolo 58bis del regolamento sviluppo rurale, mettendo a disposizione delle misure del FEASR dell'Italia risorse aggiuntive per gli anni 2021 e 2022 pari a 910,58 milioni di euro (risorse aggiuntive di cui all'allegato II del Regolamento (UE) 2020/2220). Nel contempo, ulteriori risorse aggiuntive per il biennio in esame, pari a 12 milioni di euro, sono state assegnate allo sviluppo rurale dalla riduzione dei pagamenti diretti italiani (c.d. "capping").

Riassumendo per il periodo di programmazione 2014-2022 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 + NGUE) risorse per circa 14,4 miliardi, con copertura di cofinanziamento nazionale per circa 13,5 miliardi, per un totale di circa 27,9 miliardi di euro.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

Ammontano ad oltre 3,4 miliardi di euro i finanziamenti erogati nell'esercizio 2021 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 2021 l'avanzamento della spesa pubblica effettivamente sostenuta risulta pari a 55,45 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 15.471.639.899,85 euro pari a 7.669.441.968,38 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 2021-2027 sono state assegnate al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA) risorse comunitarie complessive per circa 518 milioni e una quota di cofinanziamento nazionale di circa 469 milioni, per un ammontare complessivo di 987 milioni di euro. Le norme e le regole di utilizzo del FEAMPA, per la programmazione 2021/2027 sono contenute nel Reg. (UE) 2021/1139.

VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2021 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

Nel corso del 2021 sono stati riscossi complessivamente dall'Agenzia delle entrate 13,8 miliardi di euro dall'attività di promozione della *compliance* e dall'attività di controllo, di cui 8,1 miliardi di euro derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia, circa 1,7 miliardi di euro sono il risultato dell'attività di promozione della *compliance* e 4 miliardi di euro rappresentano le somme recuperate a seguito di riscossione coattiva.

I risultati del 2021, in analogia con quelli del 2020, sono stati condizionati dagli effetti dell'emergenza sanitaria COVID - 19 e degli interventi normativi adottati nel corso dell'anno dal legislatore per sostenere le attività economiche.

Dal punto di vista del miglioramento della *tax compliance* e Per stabilire una stretta connessione tra i risultati derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, il Governo ha di recente introdotto un nuovo meccanismo di alimentazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (d'ora in avanti "Fondo") cui sono destinati i proventi delle maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) che - nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - potranno essere restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo.

Per determinare le risorse da destinare al Fondo, si considerano ogni anno le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nella "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva". La valutazione per l'anno 2021 doveva pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2018. Tale valutazione è stata illustrata nel "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva - Anno 2021", pubblicato contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021. In aggiunta, la norma vigente prevede due condizioni necessarie per determinare le risorse da destinare al Fondo. La prima condizione si riferisce alla definizione delle maggiori entrate "permanenti"; la seconda condizione concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La Tabella 1 illustra il calcolo delle risorse potenziali da destinare al Fondo, tenendo conto della condizione prevista dal comma 4. In particolare, si osserva che la somma algebrica delle variazioni della *tax compliance* nel triennio 2019-2021 risulta strettamente positiva. Pertanto, le risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo nel 2018, non solo non sono state annullate negli anni successivi, ma sono state ulteriormente incrementate. Per tale ragione, è possibile considerare come maggiori entrate permanenti tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2018, pari a circa 4,4 miliardi di euro.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA VIII.1-1 MAGGIORI ENTRATE PERMANENTI – CONDIZIONE EX ART. 1, COMMA 4, LEGGE 178/2020 – DATI IN MILIONI DI EURO**

Anno	Quantificazione	IVA	IRPEF/IRES	Totale
2018	variazione <i>compliance</i>	4.942	1.485	6.426
	<i>di cui già impiegati</i>	2.069	0	2.069
	a) var. <i>compliance</i> netta	2.873	1.485	4.357
2019	variazione <i>compliance</i>	4.671	-1.599	3.072
	<i>di cui già impiegati</i>	1.613	112	1.725
	b) var. <i>compliance</i> netta	3.058	-1.711	1.347
2020	variazione <i>compliance</i>	-815	4.658	3.843
	interventi normativi	-1.893	-1.313	-3.206
	c) var. <i>compliance</i> netta	1.077	5.971	7.048
2021	variazione <i>compliance</i>	4.146		4.146
	interventi normativi	203		203
	d) var. <i>compliance</i> netta	3.943		3.943
Condizione ex art. 1 comma 4 Legge 178/2020	e) = b) + c) + d)	8.078	4.260	12.338
		e) > 0	e) > 0	e) > 0
Fondo potenziale	f) = a)	2.873	1.485	4.357

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

APPENDICE A



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

**APPENDICE A: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI
CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO
2019-2021**

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA**TABELLA A.1-1 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2019 (1/2)**

In milioni	Settore Statale (2)	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificare	Settore Pubblico
Incassi correnti	461.463	355.163	166.223	120.406	66.114	54.621	12.504	-388.779	847.714
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	236.673	0	0	0	0	0	0	236.673
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	355.937	170.103	122.477	76.640	58.271	14.982	-406.320	859.387
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.

(2) Consolidato con i flussi finanziari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali (TAR) e delle Agenzie fiscali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

APPENDICE A

TABELLA A.1-1 (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 rettifiche	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	478.352	351.278	154.591	119.951	61.527	52.314	12.504	-388.779	841.738
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	345.805	142.277	3.293	8.786	16.687	12.504	-387.425	420.500
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	340.826	2.111	859	2.577	1.827	0	0	364.437
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 totali	508.772	355.937	169.504	121.607	74.648	58.214	14.982	-405.725	897.939

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA A.1-2 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2020 (1/2)

In milioni	Settore Statale (2)	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettifiche	Settore Pubblico
Incassi correnti	430.283	388.774	176.135	123.686	63.299	54.101	11.197	-454.119	793.355
Tributari	372.514	0	60.582	0	35.936	11.292	0	-171	480.153
Imposte dirette	214.894	0	25.354	0	6.305	170	0	0	246.722
Imposte indirette	157.620	0	35.228	0	29.632	11.122	0	-171	233.431
Risorse Proprie UE	4.046	0	0	0	0	0	0	0	4.046
Contributi sociali	0	224.700	0	0	0	0	0	0	224.700
Vendita di beni e servizi	2.200	207	204	2.935	5.051	7.882	0	0	18.479
Redditi da capitale	12.783	1.870	1.143	148	3.068	409	0	-1.021	18.400
Trasferimenti correnti totali	37.858	161.114	112.787	118.042	17.743	30.887	11.197	-452.927	36.701
da Settore Statale (1)	0	161.084	110.981	-4.141	8.700	18.413	696	-295.732	0
da Enti di Previdenza	4.804	0	27	0	0	0	39	-4.870	0
da Regioni	1.389	0	0	121.449	7.989	2.153	4.451	-137.431	0
da Sanità	0	5	0	0	212	313	1.531	-2.061	0
da Comuni e Province	3.021	20	238	198	0	263	1.004	-4.744	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	618	0	50	25	83	0	3.476	-4.252	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	2	100	173	502	3.060	0	-3.837	0
da Famiglie	12.601	0	65	142	69	56	0	0	12.933
da Imprese	3.815	0	1.327	194	184	6.524	0	0	12.044
da Estero	11.610	3	0	2	4	105	0	0	11.724
Altri incassi correnti	882	883	1.419	2.561	1.501	3.630	0	0	10.877
Incassi in conto capitale	2.972	196	3.462	1.868	9.778	13.439	2.518	-26.783	7.450
Trasferimenti in conto capitale totali	431	0	3.246	1.854	8.756	13.255	2.518	-26.783	3.277
da Settore Statale	0	0	2.726	0	3.326	11.331	500	-17.884	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.794	3.176	832	1.770	-7.572	0
da Sanità	0	0	0	0	0	13	0	-13	0
da Comuni e Province	200	0	61	0	0	28	109	-398	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	7	0	7	0	109	0	138	-261	0
da Enti Pub. non Consolidati	224	0	141	9	183	98	0	-655	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	311	51	1.962	953	0	0	3.277
Ammortamenti	444	0	0	0	0	0	0	0	444
Altri incassi in conto capitale	2.097	196	216	14	1.022	184	0	0	3.729
Incassi partite finanziarie	406	441	553	12	2.610	966	95	-3.148	1.935
Incassi finali	433.661	389.411	180.150	125.566	75.887	68.506	13.809	-484.050	802.740
Saldo	-159.128	0	-1.625	228	1.842	1.031	0	-441	-158.092

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 110.981 milioni, di cui 85.745 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

(2) Consolidato con i flussi finanziari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali (TAR) e delle Agenzie fiscali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

APPENDICE A

TABELLA A.1-2 (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 rettificative	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	549.833	386.635	163.926	123.149	60.328	56.044	11.197	-454.119	896.992
Personale	93.375	2.520	6.272	38.001	14.026	13.725	0	0	167.919
Acquisto di beni e servizi	15.444	1.493	2.893	76.737	32.364	17.809	0	0	146.740
Trasferimenti correnti totali	354.941	381.340	151.087	3.183	8.989	15.853	11.197	-452.927	473.663
a Settore Statale	0	4.804	1.389	0	3.021	618	0	-9.832	0
a Enti di Previdenza	161.084	0	0	5	20	0	2	-161.111	0
a Regioni	110.981	27	0	0	238	50	100	-111.395	0
a Sanità	-4.141	0	121.449	0	198	25	173	-117.704	0
a Comuni e Province	8.700	0	7.989	212	0	83	502	-17.486	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	18.413	0	2.153	313	263	0	3.060	-24.202	0
ad Enti Pub. non Consolidati	696	39	4.451	1.531	1.004	3.476	7.359	-11.197	7.359
a Famiglie	21.316	375.310	2.594	846	3.002	1.812	0	0	404.880
a Imprese	17.975	1.148	11.062	276	1.243	8.476	0	0	40.180
a Estero	19.918	12	0	0	0	1.313	0	0	21.243
Interessi	65.743	43	1.863	277	1.936	72	0	-1.021	68.913
Ammortamenti	444	0	0	0	0	0	0	0	444
Altri pagamenti correnti	19.886	1.239	1.811	4.951	3.013	8.585	0	-171	39.314
Pagamenti in conto capitale	35.686	269	14.703	1.959	12.704	11.057	2.518	-26.783	52.113
Costituzione capitali fissi	6.222	269	1.419	1.946	11.719	9.852	0	0	31.427
Trasferimenti in conto capitale totali	29.364	0	13.035	13	975	374	2.518	-26.783	19.497
a Settore Statale	0	0	0	0	200	7	224	-431	0
a Regioni	2.726	0	0	0	61	7	141	-2.935	0
a Sanità	0	0	1.794	0	0	0	9	-1.803	0
a Comuni e Province	3.326	0	3.176	0	0	109	183	-6.794	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	11.331	0	832	13	28	0	98	-12.302	0
ad Enti Pub. non Consolidati	500	0	1.770	0	109	138	1.863	-2.518	1.863
a Famiglie	681	0	585	0	267	22	0	0	1.555
a Imprese	10.272	0	4.878	0	288	81	0	0	15.518
a Estero	528	0	0	0	22	11	0	0	561
Altri pagamenti in conto capitale	100	0	249	0	10	830	0	0	1.189
Pagamenti partite finanziarie	7.269	2.507	3.146	230	813	375	95	-2.707	11.727
Pagamenti finali	592.788	389.411	181.775	125.338	73.845	67.475	13.809	-483.609	960.833

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022
ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA

TABELLA A.1-3 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2021 (1/2)

In milioni	Settore Statale (2)	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificative	Settore Pubblico
Incessi correnti	485.759	384.045	175.581	129.273	67.077	61.513	14.846	-448.383	869.710
Tributari	416.437	0	65.529	0	37.336	10.970	0	-1.126	529.146
Imposte dirette	227.511	0	25.815	0	6.387	11	0	0	259.724
Imposte indirette	188.926	0	39.714	0	30.949	10.959	0	-1.126	269.422
Risorse Proprie UE	4.690	0	0	0	0	0	0	0	4.690
Contributi sociali	0	235.439	0	0	0	0	0	0	235.439
Vendita di beni e servizi	2.281	214	361	3.341	6.258	9.952	0	0	22.407
Redditi da capitale	11.499	2.106	1.050	182	3.766	389	0	-888	18.103
Trasferimenti correnti totali	48.470	145.251	106.780	123.450	17.339	35.374	14.846	-446.369	45.141
da Settore Statale (1)	0	145.245	104.244	160	8.527	20.200	0	-278.376	0
da Enti di Previdenza	3.633	0	0	0	0	0	23	-3.656	0
da Regioni	2.722	0	0	122.442	7.483	2.011	4.403	-139.061	0
da Sanità	0	6	0	0	204	324	1.398	-1.932	0
da Comuni e Province	3.274	0	221	207	0	275	1.151	-5.128	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	1.168	0	106	32	95	0	7.871	-9.272	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	0	182	438	846	7.478	0	-8.945	0
da Famiglie	16.699	0	75	40	46	59	0	0	16.919
da Imprese	4.535	0	1.952	129	135	4.985	0	0	11.736
da Estero	16.439	0	0	2	3	42	0	0	16.486
Altri incassi correnti	2.382	1.035	1.861	2.300	2.378	4.828	0	0	14.784
Incessi in conto capitale	16.093	217	3.935	1.728	12.097	19.366	3.492	-35.972	20.956
Trasferimenti in conto capitale totali	206	0	3.785	1.714	11.153	19.160	3.492	-35.972	3.538
da Settore Statale	0	0	3.324	0	4.839	16.947	1.401	-26.510	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.649	3.651	1.124	1.966	-8.390	0
da Sanità	0	0	0	0	3	14	0	-17	0
da Comuni e Province	200	0	64	0	0	46	52	-362	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	6	0	6	0	95	0	73	-180	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	0	214	19	178	101	0	-512	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	177	46	2.387	928	0	0	3.538
Ammortamenti	1.080	0	0	0	0	0	0	0	1.080
Altri incassi in conto capitale	14.807	217	150	14	944	207	0	0	16.339
Incessi partite finanziarie	641	1.325	2.087	11	611	4.343	96	-1.760	7.354
Incessi finali	502.493	385.587	181.603	131.012	79.785	85.222	18.434	-486.115	898.020
Saldo	-106.378	0	-4.236	-98	1.028	861	0	-200	-109.022

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 104.244 milioni, di cui 83.173 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

(2) Consolidato con i flussi finanziari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali (TAR) e delle Agenzie fiscali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

APPENDICE A

TABELLA A.1-3 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2021 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettifiche	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	553.781	380.355	164.518	128.742	62.917	68.756	14.846	-448.383	925.531
Personale	96.942	2.457	6.214	39.110	14.247	13.977	0	0	172.947
Acquisto di beni e servizi	15.868	1.757	2.635	81.358	34.027	20.738	0	0	156.382
Trasferimenti correnti totali	351.834	374.801	152.575	2.999	9.907	23.813	14.846	-446.369	484.405
a Settore Statale	0	3.633	2.722	0	3.274	1.168	0	-10.797	0
a Enti di Previdenza	145.245	0	0	6	0	0	0	-145.251	0
a Regioni	104.244	0	0	0	221	106	182	-104.753	0
a Sanità	160	0	122.442	0	207	32	438	-123.279	0
a Comuni e Province	8.527	0	7.483	204	0	95	846	-17.155	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	20.200	0	2.011	324	275	0	7.478	-30.289	0
ad Enti Pub. non Consolidati	0	23	4.403	1.398	1.151	7.871	5.901	-14.846	5.901
a Famiglie	21.400	370.063	2.310	954	3.343	2.066	0	0	400.136
a Imprese	29.255	1.082	11.204	113	1.436	11.253	0	0	54.343
a Estero	22.803	0	0	0	0	1.221	0	0	24.024
Interessi	64.663	20	1.653	334	1.774	58	0	-888	67.614
Ammortamenti	451	0	0	0	0	0	0	0	451
Altri pagamenti correnti	24.022	1.320	1.441	4.941	2.962	10.171	0	-1.126	43.731
Pagamenti in conto capitale	50.133	316	14.470	2.274	14.569	14.600	3.492	-35.972	63.883
Costituzione capitali fissi	7.983	316	1.641	2.257	13.411	13.490	0	0	39.098
Trasferimenti in conto capitale totali	41.192	0	12.598	17	1.152	299	3.492	-35.972	22.778
a Settore Statale	0	0	0	0	200	6	0	-206	0
a Regioni	3.324	0	0	0	64	6	214	-3.608	0
a Sanità	0	0	1.649	0	0	0	19	-1.668	0
a Comuni e Province	4.839	0	3.651	3	0	95	178	-8.766	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	16.947	0	1.124	14	46	0	101	-18.232	0
ad Enti Pub. non Consolidati	1.401	0	1.966	0	52	73	2.979	-3.492	2.979
a Famiglie	2.367	0	375	0	331	24	0	0	3.097
a Imprese	11.633	0	3.833	0	430	90	0	0	15.986
a Estero	682	0	0	0	29	5	0	0	716
Altri pagamenti in conto capitale	958	0	231	0	6	811	0	0	2.006
Pagamenti partite finanziarie	4.957	4.916	6.851	94	1.271	1.004	96	-1.560	17.629
Pagamenti finali	608.871	385.587	185.839	131.110	78.757	84.361	18.434	-485.916	1.007.043

Nota metodologica sui criteri di formazione
delle previsioni tendenziali

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 -Il 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.....	39
III.1 Saldo strutturale di bilancio	39
III.2 La regola della spesa.....	43
III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	45
III.4 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	46
III.5 Evoluzione dello stock di debito pubblico	47
IV. ANALISI TEMATICHE.....	49
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato	49
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.....	51
Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.....	52
La sanità.....	52

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

Provine e Comuni.....	52
Le Università e gli Enti di ricerca.....	53
IV.3 La spesa sanitaria	54

INDICE DEI BOX

Previsione degli accreditati dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)	16
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 1999-2021.....	25

INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.2-2 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle ap – un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro).....	26
--	----

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) 2022. 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 2022 - 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 -Il 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 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, degli scenari di policy 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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 *policy* 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 2022 - 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 ISTAT sia per il

¹ Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/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_programmazione/working_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model---ITEM.pdf

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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, indagine 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 2022 - 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 sottosettori¹⁰. 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. 234 del 30 settembre 2021.

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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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 2022 - 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 caso si riscontri un disallineamento tra gli effetti realizzati e quelli stimati ex-ante (c.d. effetto Normativo);

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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

- 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 degli 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 2022 - 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 tiene conto anche degli specifici criteri di registrazione definiti dal SEC 2010.

In particolare, la valutazione del gettito contributivo è effettuata sulla base del metodo di calcolo adottato dall'ISTAT, basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata". 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.

Un'altra specifica modalità di registrazione è adottata per alcune misure di esonero contributivo a carattere selettivo, indirizzate a specifici soggetti, settori o aree geografiche. Tali misure di esonero contributivo, infatti, essendo assimilate, sulla base dei criteri di contabilità nazionale, ad interventi di sostegno all'attività economica, sono contabilizzate dal lato della spesa quali contributi alla produzione e non quali minori entrate a riduzione del gettito contributivo.

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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione 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 comunitario¹⁵ (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 assegnate¹⁶. 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:

¹⁵ Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la risorsa calcolata sull'imponibile IVA nazionale, basata su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento, un contributo sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclata e la risorsa correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

¹⁶ 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 2022 - 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 membri¹⁷, 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 profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni

¹⁷ Cfr. Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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 anticipazioni¹⁸. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari¹⁹ 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".

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.

¹⁸ 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*).

¹⁹ 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 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

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 contrattuali²⁰ 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.

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali²¹ - 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 salariale²².

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

²⁰ In quanto componente una tantum che non si consolida nella retribuzione.

²¹ Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

²² 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..).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità²³. 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 prudenziali²⁴, 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 informativi²⁵ 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 completate²⁶.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali²⁷ e 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 lavoro²⁸ 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

²³ Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di bilancio.

²⁴ Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

²⁸ In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC 2010, è compresa fra le imposte.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

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.

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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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.

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 opera il necessario bilanciamento tra quanto prevede l'articolo 1, commi 859 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che impone la riduzione della spesa per consumi intermedi per gli enti non rispettosi dei tempi di pagamento e della riduzione dello stock di debito pregresso, e quanto inserito nel PNRR, tra le riforme abilitanti (Riforma 1.11 - Missione 1 Componente 1) che contempla misure volte a

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

ridurre i tempi di pagamento delle PA a livello centrale, regionale e locale, e dei sistemi sanitari regionali in modo tale che, entro la fine del 2023, le predette pubbliche amministrazioni paghino entro il termine di 30 giorni, innalzati a 60 solo per le autorità sanitarie. Il target obiettivo, da conseguire entro il 31 dicembre 2023, prevede che, sulla base della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC), la media ponderata dei tempi di pagamento degli enti locali nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 30 giorni, mentre la media ponderata dei tempi di pagamento degli enti del Servizio sanitario nazionale nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 60 giorni.

Da ultimo, le stime risentono anche degli effetti che produrrà sui consumi intermedi la fine dello stato di emergenza dovuto all'epidemia da Covid-19.

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 che erogano assistenza sanitaria 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 prestazioni sanitarie²⁹.

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 SSN³⁰ 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;
- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, termale, ecc.).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* viene effettuata tenendo conto delle informazioni sulla dinamica degli aggregati e degli effetti derivanti dai provvedimenti normativo-istituzionali in vigore. Analogamente a quanto operato per i redditi da lavoro dipendente, le previsioni della spesa

²⁹ Oltre agli enti del SSN, ossia le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie, si annoverano anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

³⁰ Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

relativa all'assistenza medico-generica tengono anche conto degli oneri per il rinnovo delle convenzioni³¹.

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 monitoraggio³² 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, 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.

³¹ Benché di importo non rilevante, deve considerarsi anche la spesa relativa al rinnovo delle convenzioni dei professionisti della medicina specialistica ambulatoriale interna inclusa nell'Assistenza medico-specialistica.

³² 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 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

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 Istituto³³.

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.

³³ Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

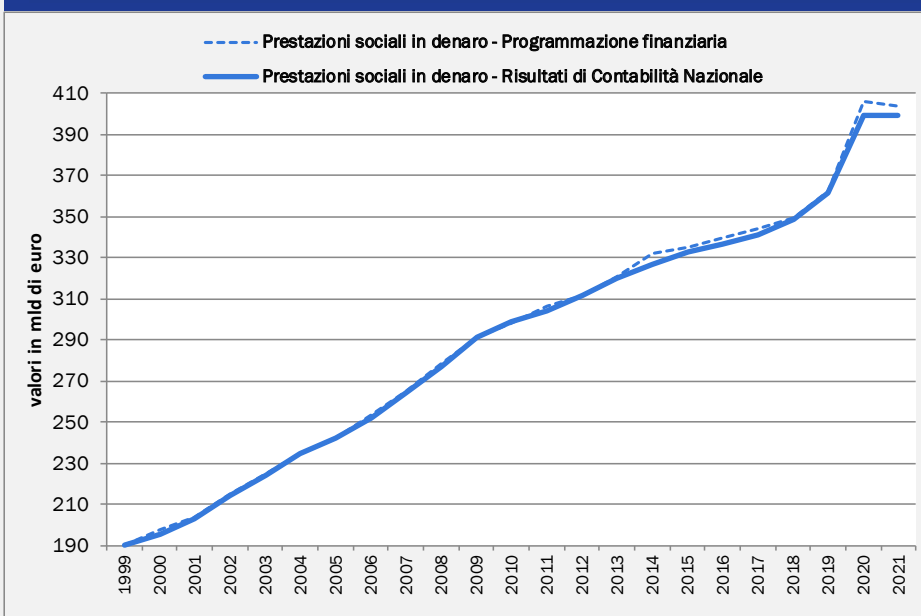
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2021

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 1999-2021. 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 *n* 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)³⁴ 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 programmatico 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 *n*³⁵ 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)³⁶.

³⁴ 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.

³⁵ 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).

³⁶ 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA**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 trasparente³⁷. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

TABELLA II.2-2 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
	Dpof 2000-2003	190,5
	RPP 2000	190,5
Anno 2000	RPP 2000	197,7
	Trimestrale cassa 2000	197,8
	Dpof 2001-2004	198,2
	RPP 2001	198,2
Anno 2001	RPP 2001	206,0
	Trimestrale cassa 2001	203,5
	Dpof 2002-2006	203,6
	RPP 2002	203,7
		195,7
		203,1

³⁷ Nel periodo riscontrabile si è registrata 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%, 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 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale	
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	
	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	
Anno 2015	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	332,9
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	
Anno 2016	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	336,4
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	344,7	
Anno 2017	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	341,4
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

Previsioni Conto AP		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2018	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	
	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
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	
	Nota Aggiornamento DEF 2019	362,5	361,2
	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	399,2
Anno 2021	Nota Aggiornamento DEF 2020	389,9	
	NTI legge bilancio 2021 e DPB 2021 (14)	398,0	
	DEF 2021 e Agg Prog Stabilità (2021) (15)	402,4	
	Nota Aggiornamento DEF 2021 (16)	404,0	
	NTI legge bilancio 2022 + DL 209/2021 (17)	403,5	399,2

(1) Comprende i maggiori oneri previsti in 900 mln 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 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 mln di euro, che

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.**

ha contribuito alla compensazione degli oneri conseguenti ai citati ristori per specifici settori economici, e la relativa conseguente rideterminazione della stessa in 406.267 mln di euro.

(14) Come indicato in Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2021-2023 (nota 19) e illustrato in sede di DEF 2021 la riprogrammazione finanziaria effettuata in DPB 2021, senza effetto sui saldi complessivi, ha previsto una riduzione della spesa per prestazioni sociali in denaro di 3.000 mln di euro per l'anno 2020 e un corrispondente incremento per l'anno 2021 da utilizzare per il riconoscimento di prestazioni per ammortizzatori sociali (successivamente deliberato in sede di legge di bilancio 2021-2023).

(15) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 41/2021 (c.d. DL sostegni), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69/2021.

(16) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 73/2021 (c.d. DL sostegni-bis), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2021.

(17) Comprende gli effetti derivanti dal DL n. 146/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 215/2021 e, da ultimo, del DL n. 209/2021 rifuso nella legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022-2024) i cui effetti non sono contenuti in Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024 e che ha previsto, sulla base dell'attività di monitoraggio relativa a interventi comunque adottati in corso d'anno, la riduzione di circa 940 mln di euro della spesa per prestazioni sociali in denaro per finanziare altri programmi di spesa.

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione³⁸, 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 parte³⁹, 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'UE⁴⁰.

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.

³⁸ 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 bilanciato in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

³⁹ Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi.

⁴⁰ 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).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

Un elemento di novità, introdotto nel 2021⁴¹, è costituito dalla nuova categoria di risorse proprie basata su contributi nazionali calcolati sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati. Tale risorsa propria, calcolata su base statistica, è in linea con la strategia europea che intende incentivare ciascuno Stato membro a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso e a promuoverne il riciclo per dare impulso all'economia circolare. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo e viene calcolata sul totale del peso degli imballaggi di plastica generati meno quelli riciclati in un determinato anno.

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 europeo⁴². 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 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.

⁴¹ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, articolo 2, paragrafo 1, lettera c), entrata in vigore il 1° giugno 2021 con effetto retroattivo al 1° gennaio 2021. Il Regolamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consiglio del 30 aprile 2021, ha invece definito le modalità di calcolo della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, le modalità e la procedura di messa a disposizione di tale risorsa.

⁴² In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

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 Statale⁴³ 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, 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 macroeconomica⁴⁴.

Sulla base della globalità di questi input, un programma di calcolo denominato SAPE⁴⁵, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del

⁴³ Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

⁴⁴ 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).

⁴⁵ 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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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 flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, siano coperte con tali swap⁴⁶.

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 conformazione 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.

Anche 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 in tempo reale alle curve dei tassi di interesse e di cambio che 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

Annuale sul Debito Pubblico disponibili sul sito del Debito Pubblico:
http://www.dt.mef.gov.it/debito_pubblico/

⁴⁶ 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

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 €STR), 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'€STR 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 Fruttiferi⁴⁷ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁴⁸, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)⁴⁹. 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 Stato⁵⁰.

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'Italia⁵¹, 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

⁴⁷ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁸ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁹ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁵⁰ Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

⁵¹ 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.

(SIFIM)⁵² 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 Centrale⁵³, 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 sottosectori (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 interesse anch'essi coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato.

Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica, si corregge per le stime SIFIM.

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.

⁵² Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁵³ Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

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 diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo⁵⁴.

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

⁵⁴ 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.

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.

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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

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 economico⁵⁵. 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 Europea⁵⁶ 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:

⁵⁵ 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

⁵⁶ 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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

$$(1) \quad Y_t = L_t^\alpha \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot TFP_t$$

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 ARIMA⁵⁷. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello

⁵⁷ 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 valore del 2019 e quello del 2020, nella stima del filtro HP. Tale innovazione, è stata inclusa dalla Commissione anche negli esercizi di stima successivi, ed è stata riportata anche nel presente Documento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - 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*⁵⁸.

Il sistema di equazioni per la stima del NAWRU attualmente in uso per l'Italia può essere descritto in modo analitico come segue:

$$(4) U_t = N_t + G_t$$

$$(5) N_t = N_{t-1} + \lambda_{t-1} + \varepsilon_{1t} \quad \varepsilon_{1t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_1))$$

$$(6) \lambda_t = \lambda_{t-1} + \varepsilon_{2t} \quad \varepsilon_{2t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_2))$$

$$(7) G_t = \rho_1 G_{t-1} + \rho_2 G_{t-2} + \varepsilon_{3t} \quad \varepsilon_{3t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_3))$$

$$(8) \Delta W_t = \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \varepsilon_{4t} \quad \varepsilon_{4t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))$$

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 loro⁵⁹.

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, la Commissione Europea ha accolto la proposta italiana di utilizzare una procedura automatica di *grid search* come strumento di supporto⁶⁰. I parametri di

⁵⁸ L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione panel ad effetti fissi. La metodologia è stata revisionata da OGWG e approvata da EPC a 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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 "Sensibilità del NAWRU ai

inizializzazione utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

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)⁶¹. 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):

$$(9) Y_t^{pot} = LP_t^\alpha K_t^{1-\alpha} TFP_t^*$$

L'*output gap*, che indica lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale, è calcolato come:

$$(10) OG_t = \left[\left(\frac{Y_t}{Y_t^{Pot}} \right) - 1 \right] \cdot 100$$

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:

$$(11) CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

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.

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

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.

⁶¹ Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare ex-ante delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. Anche in questo caso, i parametri utilizzati per le stime ufficiali corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione Europea nel più recente esercizio di previsione.

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 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

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 Termine (OMT), o nel caso il Paese non sia all'OMT, per effettuare l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola

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 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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.

$$TS_t = G_n_t - G_{t-1}$$

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 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:

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 vengono pubblicati ogni anno nell'aggiornamento della pubblicazione annuale della Commissione Europea "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact".

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

$$DB_t = ((EB_t - TS_t) * G_{t-1})/PIL. \quad \leq 0,5$$

$$DB2_t = ((DB_{t-1} + DB_t)/2)/PIL \quad \leq 0,25$$

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:

$$(14) \quad R_A^{ca} = (R_B^{CA}) * \left(\frac{\bar{Y}_A}{\bar{Y}_B}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

$$(15) \quad E_A^{ca} = \left(\frac{E^{CA}}{\bar{Y}_B}\right) * \left(\frac{\bar{Y}_B}{\bar{Y}_A}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

dove \bar{Y}_B e \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

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

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.
- 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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

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 gli effetti delle transazioni necessarie per le operazioni di acquisizione o di dismissione 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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 reinscrizione 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 ai principali ambiti di intervento al fine di ottenere una valutazione maggiormente

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 reinscritte, 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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

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.

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

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 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
ANALISI TEMATICHE

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, 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.

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.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
NOTA METODOLOGICA

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2022 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 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

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022 - ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA
ANALISI TEMATICHE

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.

Le stime risentono della proroga del regime di tesoreria unica al 31 dicembre 2025 disposto dal comma 636 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 - legge di bilancio 2022, e considerano gli effetti che la fine del periodo emergenziale causato dall'epidemia da Covid-19, determinata al 31 marzo 2022, produrrà sui bilanci degli enti locali. Le stime incorporano, altresì, l'utilizzo degli avanzi vincolati, derivanti dalle risorse assegnate, anche a titolo di ristori specifici di spesa, per ristorare l'eventuale perdita di gettito e le maggiori spese, al netto delle minori spese, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 anche nell'anno 2022.

Le stime considerano, inoltre, i risparmi di spesa derivanti dalla rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità, disposta dal comma 597 della legge di bilancio per il 2022: gli enti interessati sono quelli che hanno contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze anticipazioni di liquidità ad un tasso di interesse pari o superiore al 3 per cento, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e dell'articolo 13 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102.

Con riferimento, infine, all'incremento delle risorse finalizzate al raggiungimento di obiettivi di servizio 2021-2030 sui servizi sociali e sugli asili nido in attesa della definizione dei LEP, e al potenziamento dello sviluppo delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, le stime tengono conto dell'aumento graduale del fondo di solidarietà comunale e dell'utilizzo dei maggiori fondi di parte corrente attribuiti agli enti locali.

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.

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria che l'ISTAT riporta annualmente nel Conto economico consolidato della sanità⁷⁴.

In quest'ultimo viene quantificata la spesa corrente sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali si annoverano gli enti del SSN⁷⁵, ma anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori⁷⁶ in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate.

Elaborato secondo i principi del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS⁷⁷) e in accordo con i criteri di Contabilità nazionale⁷⁸, il Conto fornisce, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica⁷⁹, anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono predisposte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, tenendo conto delle informazioni relative alla dinamica degli aggregati economici (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio trimestrale) nonché degli effetti derivanti dai parametri normativo-istituzionali vigenti. In tale contesto, viene posta 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 efficientamento previste dagli interventi normativi di razionalizzazione del sistema.

Gli andamenti tendenziali stimati per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente sulla base della dinamica effettiva della spesa desunta dai modelli di Conto economico (CE⁸⁰) degli enti del SSN.

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) è relativo al conto economico del quarto trimestre.

⁷⁵ Aziende sanitarie locali (ASL), Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, Aziende ospedaliere e Aziende ospedaliere universitarie.

⁷⁶ Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

⁷⁷ Regolamento CE n. 458/2007.

⁷⁸ 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. Ad esempio, a partire dall'edizione del 2017, per una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, la spesa sanitaria è quantificata al netto degli interessi passivi. Da settembre 2019, invece, per una modifica ai criteri contabili voluta dall'EUROSTAT, gli investimenti in ricerca e sviluppo e i relativi ammortamenti sono registrati nella COFOG implicando una revisione a ribasso della spesa. In ultimo, dall'edizione del 2020, il Conto è stato oggetto di revisioni che hanno comportato una contrazione dell'aggregato relativo alle Altre uscite.

⁷⁹ 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 componenti di spesa.

⁸⁰ Il CE rappresenta la principale fonte informativa a partire dalla quale viene costruito il Conto economico consolidato della sanità. Dal 2019 l'adozione di un nuovo modello di CE ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci contabili disponibili, consentendo un potenziamento delle possibilità di analisi. La medesima base dati è presa come riferimento da parte del Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali per la verifica dei risultati di esercizio.

Sezione III

Programma nazionale di riforma

PREMESSA

Nel 2021 l'economia italiana ha messo a segno un buon recupero, con una crescita del PIL pari al 6,6 per cento in termini reali e una discesa del deficit e del debito della Pubblica amministrazione (PA) in rapporto al PIL più accentuata del previsto, rispettivamente al 7,2 per cento e al 150,8 per cento del PIL (dal 9,6 per cento di deficit e 155,3 per cento di debito del 2020).

La crescita del PIL registrata in corso d'anno dall'Italia (quarto trimestre 2021 su quarto trimestre 2020) è risultata la più elevata tra quella delle grandi economie europee, grazie anche alle politiche adottate dal Governo per sostenere famiglie e imprese e al successo della campagna di vaccinazione anti-Covid.

Negli ultimi mesi dell'anno, il quadro economico si è deteriorato, non solo per l'impennata dei contagi da Covid-19 causata dalla diffusione della variante Omicron, ma anche per l'eccezionale aumento del prezzo del gas naturale, che ha trainato al rialzo le tariffe elettriche e i corsi dei diritti di emissione (ETS). La conseguente crescita del tasso di inflazione, comune a tutte le economie avanzate, seppure con diversa intensità, ha portato le principali banche centrali a rivedere l'orientamento della politica monetaria in direzione restrittiva o, nel caso della Banca Centrale Europea, a segnalare l'approssimarsi di tale inversione di tendenza. Conseguentemente, i tassi di interesse sono saliti e il differenziale del rendimento sui titoli di Stato italiani nei confronti di quello sul Bund tedesco si è allargato. Le prospettive di crescita, sebbene riviste lievemente al ribasso, prima dello scoppio della guerra restavano comunque ampiamente favorevoli.

A febbraio, facendo seguito a una escalation militare, la Russia ha avviato la sua invasione dell'Ucraina, alla quale l'Unione Europea (UE), il G7 e numerosi altri Paesi hanno risposto con una serie di sanzioni economiche. Agli eventi bellici è conseguita un'ulteriore impennata dei prezzi dell'energia, degli alimentari, dei metalli e di altre materie prime e si è accentuata la flessione della fiducia di imprese e famiglie. In Italia, a marzo l'inflazione al consumo è salita al 6,7 per cento e anche l'inflazione di fondo (al netto dei prodotti energetici e alimentari freschi), seppure assai più moderata, ha raggiunto il 2 per cento.

A fronte di questi sviluppi, le prospettive di crescita dell'economia appaiono oggi più deboli e assai più incerte che a inizio anno. Nell'aggiornamento della previsione ufficiale del presente documento, il peggioramento del quadro economico è determinato dall'andamento delle variabili esogene - dai prezzi dell'energia ai tassi d'interesse, dal tasso di cambio ponderato dell'euro alla minor crescita prevista dei mercati di esportazione dell'Italia. Tali variabili sono oggi tutte meno favorevoli di quanto fossero in settembre, in occasione della pubblicazione della precedente previsione ufficiale nella Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF).

Anche in conseguenza di un livello di partenza del PIL trimestrale più elevato a fine 2021 rispetto a quanto precedentemente stimato, nonché dell'impatto

economico del conflitto e delle sanzioni imposte nei confronti della Russia, la previsione tendenziale di crescita del PIL per quest'anno scende dal 4,7 per cento dello scenario programmatico della NADEF al 2,9 per cento; quella per il 2023 dal 2,8 per cento al 2,3 per cento, mentre per il 2024 si ha solo una lieve riduzione, dall'1,9 per cento all'1,8 per cento. La previsione per il 2025 viene posta all'1,5 per cento, seguendo l'approccio secondo cui il tasso di crescita su un orizzonte a tre anni converge verso il tasso di crescita 'potenziale' dell'economia italiana, attualmente stimato pari all'1,4 per cento. Tale stima presuppone l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Alla luce delle tante incognite dell'attuale situazione, la previsione tendenziale è caratterizzata da notevoli rischi al ribasso. Tra questi spicca la possibile interruzione degli afflussi di gas naturale dalla Russia, che nel 2021 hanno rappresentato il 40 per cento delle nostre importazioni. Sebbene questo rischio sia già parzialmente incorporato negli attuali prezzi del gas e del petrolio, è plausibile ipotizzare che un completo blocco del gas russo causerebbe ulteriori aumenti dei prezzi, che influirebbero negativamente sul PIL e spingerebbero ulteriormente al rialzo l'inflazione. In tale scenario, la crescita media annua del 2022 potrebbe scendere sotto il 2,3 per cento ereditato dal 2021.

Il Governo già dallo scorso anno ha risposto al repentino aumento dei prezzi dei prodotti energetici con misure di contenimento dei costi per gli utenti di gas ed energia elettrica. Gli interventi - attuati in misura rilevante dal terzo trimestre del 2021 - sono stati pari, in termini di indebitamento della PA, a 5,3 miliardi nel 2021 e a 14,7 miliardi per il primo semestre di quest'anno, quando si sono aggiunte misure in favore anche delle grandi imprese, incluse le 'energivore', per il contenimento del costo dei carburanti e a beneficio del settore dell'autotrasporto. Si può, inoltre, stimare che per effetto di tali misure l'aumento della bolletta energetica pagata da imprese e famiglie nel primo semestre si riduca di almeno un quarto rispetto a uno scenario senza gli interventi del Governo.

A queste misure si aggiungono ulteriori interventi adottati nei primi mesi dell'anno in favore di specifiche categorie (contributi a fondo perduto e sostegno della liquidità delle imprese), quelli per coprire parte dei costi di Regioni ed enti locali e quelli per il settore della sanità (nel complesso, per ulteriori 4,1 miliardi nel 2022).

Il Governo sta anche operando per una risposta più ampia e strutturale alla crisi energetica, sia con azioni a livello nazionale che con l'attiva partecipazione alla formulazione delle politiche europee. Sul fronte nazionale, di concerto con le imprese del settore, è in corso uno sforzo di ampliamento e diversificazione degli approvvigionamenti di gas tramite un maggior ricorso alle forniture attraverso i gasdotti meridionali, nonché di aumento delle importazioni di GPL e della capacità di rigassificazione. Sarà inoltre promosso un incremento della produzione nazionale di gas naturale e di biometano.

All'impegno del Governo e delle società del settore per diversificare le fonti di approvvigionamento di gas si accompagnano sforzi crescenti per ridurre rapidamente la dipendenza dalle fonti fossili di energia attraverso l'impulso all'installazione di capacità produttiva di elettricità da fonti rinnovabili. Questa linea è coerente con la recente comunicazione *REPowerEU* della Commissione europea,

PREMESSA

la quale pone l'enfasi sullo sviluppo della produzione di biocombustibili e su una politica concertata a livello europeo per l'acquisizione di gas e l'imposizione di livelli minimi di stoccaggio, oltre ad invitare gli Stati membri a contenere i consumi di energia tramite il potenziamento dell'efficienza energetica degli edifici e misure di risparmio, per esempio sulla temperatura degli ambienti interni.

La Commissione propone anche, in linea con la posizione espressa dall'Italia, di rivisitare in chiave migliorativa i meccanismi di funzionamento del mercato del gas e di quello elettrico, senza pregiudicare i principi di trasparenza e concorrenzialità su cui essi poggiano.

L'obiettivo principale nella risposta all'attuale crisi energetica è di accelerare la transizione ecologica assicurando al contempo le forniture di gas, che costituiscono il ponte verso un'economia decarbonizzata e sostenibile, e migliorando i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei mercati dell'energia.

Più in generale, è necessario che la difficile fase che stiamo attraversando non distolga l'attenzione, ma anzi rafforzi l'impegno di tutte le amministrazioni e di tutti i livelli di governo ad attuare efficacemente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di cui la transizione ecologica è il capitolo più corposo in termini di investimenti programmati. Il completamento a fine 2021 della prima tappa del PNRR, con l'erogazione dei relativi fondi da parte della Commissione, rappresenta un primo importante risultato.

L'ultimo anno è stato anche caratterizzato da strozzature nei trasporti internazionali e nella logistica, nonché dalla carenza di prodotti d'importanza cruciale nelle moderne filiere industriali quali i semiconduttori. Ne ha particolarmente risentito l'industria dell'auto, che soffre non solo di un'insufficiente disponibilità di componenti elettroniche e dell'incertezza percepita dai consumatori circa la tempistica di dismissione delle auto tradizionali, ma anche delle difficoltà di riconversione della filiera dell'auto convenzionale.

Per quanto riguarda la politica industriale, sono stati destinati nuovi fondi al sostegno dell'industria dell'auto (sia dal lato delle vendite di veicoli non inquinanti che da quello del supporto all'innovazione e alla riconversione della filiera produttiva) e di sostegno agli investimenti dell'industria dei semiconduttori.

Ulteriori provvedimenti saranno emanati in aprile. Ma prima di descrivere quali saranno i prossimi passi, è opportuno considerare quali siano le basi di partenza in termini di finanza pubblica.

Come detto, il 2021 ha registrato un deficit della PA nettamente inferiore alle attese. I dati relativi al fabbisogno di cassa del settore statale indicano che nel primo trimestre dell'anno in corso l'andamento della finanza pubblica è rimasto favorevole. Le nuove proiezioni mostrano disavanzi della PA inferiori a quanto previsto per il 2022-2024 nello scenario programmatico della NADEF, soprattutto per quanto riguarda il 2022. Ciò riflette una dinamica delle entrate tributarie e contributive sostenuta e superiore alle previsioni e una dinamica della spesa sotto controllo. I recenti provvedimenti di calmierazione del costo dell'energia sono stati compensati in modo tale da non influire sull'indebitamento netto.

A fronte di una previsione di deficit tendenziale della PA del 5,1 per cento del PIL quest'anno e in discesa fino al 2,7 per cento del PIL nel 2025, il Governo ha

deciso di confermare gli obiettivi di deficit nominale della NADEF, con un sentiero che partendo dal 5,6 per cento del PIL quest'anno scende fino al 2,8 per cento nel 2025, creando uno spazio per nuove misure espansive pari a 0,5 punti percentuali di PIL quest'anno, 0,2 nel 2023 e 0,1 nel 2024 e 2025.

Utilizzando tali margini finanziari, il Governo predisporrà un nuovo decreto-legge per ripristinare alcuni fondi che erano stati utilizzati a copertura del recente decreto-legge n.17, integrare le risorse destinate a compensare l'aumento del costo delle opere pubbliche a fronte della dinamica del prezzo dell'energia e delle materie prime, intervenire ancora per contenere il costo dei carburanti e dell'energia. Si appronteranno inoltre strumenti per sostenere le imprese più danneggiate dalle sanzioni nei confronti della Russia e a tale scopo si rifinanzierà anche il fondo di garanzia per le PMI. Infine, ulteriori risorse saranno messe a disposizione per fornire assistenza ai profughi ucraini.

Tenuto conto di queste misure, lo scenario programmatico si caratterizza per una crescita del PIL lievemente più elevata del tendenziale, soprattutto nel 2022 e nel 2023, quando il PIL è previsto crescere, rispettivamente, del 3,1 per cento e del 2,4 per cento, con riflessi positivi sulla crescita dell'occupazione.

Come detto, lo scenario programmatico per l'indebitamento netto è invariato rispetto alla NADEF per quanto riguarda gli anni 2022-2024 e fissa un deficit inferiore al 3 per cento per il 2025. Il sentiero del saldo strutturale è solo lievemente superiore a quello della NADEF a causa di una diversa quantificazione delle misure di carattere temporaneo (one-off) e prevede comunque miglioramenti di tale saldo in ciascuno dei prossimi tre anni, oltre che, più limitatamente, quest'anno. Il rapporto debito/PIL scenderà dal 150,8 per cento del 2021 fino al 141,4 per cento nel 2025.

La decisione di confermare gli obiettivi programmatici di disavanzo fissati in un quadro congiunturale più favorevole testimonia l'attenzione dell'esecutivo verso la sostenibilità della finanza pubblica. Anche in questo momento difficile, in cui la finanza pubblica è chiamata a rispondere a molteplici esigenze di natura sia congiunturale sia strutturale, si conferma la sostenibilità dei conti pubblici. Le proiezioni di più lungo termine mostrano, infatti, che il progressivo miglioramento del saldo di bilancio negli anni successivi al 2025 e la piena attuazione del programma di riforma delineato nel PNRR consentiranno di portare il rapporto debito/PIL al disotto del livello precedente alla crisi pandemica (134,1 per cento) entro la fine del decennio.

Al contempo, per il Governo resta imprescindibile continuare ad operare per promuovere una crescita economica più elevata e sostenibile. Già lo scorso anno, con ripetuti interventi il Governo ha posto le basi per un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia. Per gli investimenti pubblici sono stati stanziati fondi per oltre 320 miliardi, affiancando alle risorse previste con il PNRR quelle del Fondo complementare e quelle reperite con la Legge di bilancio per 2022. Sono stati estesi nel tempo, per dare maggiore certezza della programmazione temporale, gli incentivi agli investimenti privati e, in particolare, gli incentivi alla ricerca. Sono stati inoltre creati nuovi strumenti di sostegno alla ricerca di base e applicata.

PREMESSA

La riforma dell'Irpef e il taglio dell'Irap determinano una riduzione degli oneri fiscali su famiglie e imprese che potrà avere effetti positivi sull'occupazione e sul mercato del lavoro. Inoltre, l'attuazione della riforma dell'Assegno Unico e Universale per i figli, il potenziamento della rete di asili nido, le misure di vantaggio per i giovani che acquistano casa sono esempi della più ampia azione che il Governo sta conducendo a favore delle famiglie e della natalità, anche alla luce delle tendenze demografiche.

L'attuale contingenza non deve farci distogliere l'attenzione dalle politiche strutturali già avviate nei settori strategici della transizione ecologica e digitale, della competitività del sistema economico, della sanità e del welfare, con particolare riguardo all'assetto del sistema pensionistico per il quale, nel pieno rispetto dell'equilibrio dei conti pubblici, della sostenibilità del debito e dell'impianto contributivo del sistema, occorrerà trovare soluzioni che consentano forme di flessibilità in uscita ed un rafforzamento della previdenza complementare. Occorrerà, altresì, approfondire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni.

In conclusione, gli obiettivi programmatici del Documento si fondano su uno scenario in cui l'economia rallenta fortemente ma registra comunque una crescita annua significativa. I margini di bilancio derivanti dalla conferma degli obiettivi fissati nella NADEF saranno utilizzati per sostenere ulteriormente il sistema produttivo, le famiglie e per realizzare gli investimenti programmati.

L'incertezza è tuttavia molto ampia, in relazione a fattori politici ed economici internazionali. Se lo scenario globale dovesse ulteriormente deteriorarsi, vi è il rischio che la crescita annua risulti inferiore a quella derivante dal trascinarsi del risultato del 2021.

Il Governo non esiterà a intervenire con la massima decisione e rapidità a sostegno delle famiglie e delle imprese italiane.

Il Governo è impegnato ad accelerare fortemente la diversificazione delle fonti energetiche e il conseguimento di una maggiore autonomia energetica nazionale.

I tanti problemi contingenti che ci troviamo a fronteggiare non devono distogliere la nostra attenzione dagli obiettivi di medio e lungo termine. Va data piena attuazione al PNRR e a tutte le iniziative necessarie per innalzare e rendere più sostenibile la crescita della nostra economia: dobbiamo accrescere gli investimenti in capitale umano e fisico, l'occupazione e il tasso di aumento della produttività.

Daniele Franco
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

PREMESSA	III
I. AGGIORNAMENTO DELLA STRATEGIA DI RIFORMA	1
I.1 Introduzione.....	1
I.2 La risposta alle nuove sfide.....	1
II. SCENARIO MACROECONOMICO	5
II.1. Sintesi del Quadro Macroeconomico.....	5
II.2 Impatto macroeconomico del PNRR e delle Riforme	7
III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE.....	11
IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE.....	79
V. FONDI EUROPEI	87
V.I Complementarità tra le priorità sostenute dai fondi di coesione e il Piano Nazionale di Riforma e Resilienza (PNRR)	87
VI. PROCESSI ISTITUZIONALI E COINVOLGIMENTO DEI PORTATORI DI INTERESSI	95
VI.1 Il coinvolgimento degli <i>stakeholders</i> nella definizione e attuazione del PNRR	95

I. AGGIORNAMENTO DELLA STRATEGIA DI RIFORMA

I.1 INTRODUZIONE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta il programma più ampio e strutturato di riforma, innovazione e rilancio degli investimenti degli ultimi decenni. La sua formulazione e concreta attuazione hanno rappresentato, e rappresenteranno nei prossimi anni, una grande sfida a livello tecnico, organizzativo e di coordinamento fra amministrazioni e livelli di governo.

In presenza di un quadro economico, tecnologico e geopolitico in costante evoluzione a livello europeo e mondiale, è utile e opportuno accompagnare la periodica rendicontazione sullo stato di avanzamento del PNRR con un aggiornamento annuale della strategia di riforma e di politica economica e sociale del Governo.

Sebbene il PNRR sia stato presentato meno di un anno fa, e dalla sua completa definizione, frutto anche di un'intensa interlocuzione con la Commissione Europea, siano passati solamente nove mesi, la situazione europea e mondiale ha registrato cambiamenti di tale portata da imporre una riflessione sulla strategia complessiva di riforma.

Di conseguenza, questa edizione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) non rappresenta meramente un adempimento del Semestre Europeo e un volume del Documento di Economia e Finanza previsto dalla normativa nazionale, ma è invece un'occasione per aggiornare la strategia di riforma alla luce delle mutate condizioni di contesto.

I.2 LA RISPOSTA ALLE NUOVE SFIDE

I principali ambiti su cui si concentrano riforme e investimenti del PNRR e le altre iniziative di policy sono illustrati nel Capitolo III. In questo capitolo di sintesi si evidenziano le aree in cui si stanno registrando nuove iniziative.

Transizione energetica e diversificazione delle fonti di approvvigionamento

Il settore dell'energia rappresenta l'ambito in cui a partire dall'estate scorsa si sono verificati i cambiamenti più rilevanti della situazione europea e globale. A partire dalla tarda primavera del 2021, il prezzo del gas naturale ha registrato forti aumenti, anche in confronto all'andamento del prezzo del petrolio. Alla ripresa della domanda mondiale di gas si sono accompagnate carenze di offerta, dovute non solo ad eventi climatici e a incidenti tecnici, ma anche a fattori geopolitici, e, più recentemente, all'attacco militare all'Ucraina da parte della Federazione Russa.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Il fortissimo aumento del prezzo del gas che ne è conseguito ha anche causato un'impennata del prezzo dell'energia elettrica in Europa. Sono inoltre fortemente salite le quotazioni dei diritti di emissione (ETS). Nei primi mesi di quest'anno, soprattutto dopo l'attacco russo all'Ucraina, il petrolio ha raggiunto livelli di prezzo non sperimentati negli ultimi dieci anni. Il gas ha toccato un nuovo massimo l'8 marzo, per poi scendere a livelli di poco superiori a quelli di dicembre ma pari a quasi cinque volte il livello medio dell'anno termico 2020-2021. Il mercato resta influenzato dai timori di interruzione degli afflussi di gas (e petrolio) dalla Russia, sia come possibile forma di inasprimento delle sanzioni UE, sia come strumento di pressione da parte russa.

Tutto ciò configura uno shock di offerta in cui il nostro Paese si trova altamente esposto sia perché il gas pesa per il 31 per cento dei consumi nazionali di energia¹ e il 57 per cento dell'energia elettrica è prodotta da centrali termiche, prevalentemente a gas², sia perché la Russia è il primo Paese fornitore dell'Italia (rappresentando il 40 per cento dell'import italiano di gas nel 2021)³.

La risposta alla salita del prezzo del gas e alla crisi ucraina si basa sulle seguenti azioni prioritarie:

- Accelerazione dell'installazione di capacità produttiva di energia elettrica da fonti rinnovabili, per ridurre rapidamente la produzione delle centrali termiche;
- Rilancio della produzione nazionale di gas naturale e di biometano;
- Diversificazione delle fonti di importazione attraverso un maggior utilizzo dei gasdotti meridionali e un aumento delle importazioni di GPL anche tramite il potenziamento della capacità di rigassificazione.
- Riduzione dei consumi di gas attraverso l'efficientamento termico degli edifici, la promozione di una riduzione della temperatura negli ambienti interni e un maggior ricorso alle pompe di calore.

L'accelerazione del passaggio alle fonti rinnovabili è l'iniziativa più importante in un'ottica di medio e lungo periodo. Tuttavia, come ha anche argomentato la Commissione Europea nella recente comunicazione *REPowerEU*⁴, sono anche necessarie azioni immediate per coordinare l'approvvigionamento di gas dei Paesi UE, l'efficiente circolazione del gas disponibile e la politica di stoccaggio del gas. Tali azioni sarebbero ancor più essenziali se l'Europa si orientasse verso l'estensione delle sanzioni al settore dell'energia.

Ciò detto, lo sviluppo delle fonti rinnovabili rimane la strada maestra per la decarbonizzazione dell'economia e per ridurre la dipendenza del Paese dalle importazioni di combustibili fossili. Il Governo si è fattivamente adoperato per snellire la normativa settoriale e per sbloccare l'approvazione di progetti di generazione eolica e fotovoltaica e ha allo studio ulteriori misure.

¹ Bilancio energetico nazionale 2020.

² Dato di fonte Terna per il 2021, cfr. Rapporto Mensile sul sistema elettrico, dicembre 2021.

³ Fonte: Ministero della transizione ecologica - DGISSEG

⁴ European Commission, *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, Communication to the EU institutions, 8 March 2022.

I. AGGIORNAMENTO DELLA STRATEGIA DI RIFORMA**Sviluppo delle filiere produttive legate alla transizione ecologica**

L'impulso alle rinnovabili solleva anche la questione delle relative filiere produttive, sia perché il fabbisogno di pannelli fotovoltaici e turbine eoliche nei prossimi anni sarà ingente, sia perché è necessario cogliere le opportunità produttive e occupazionali create dall'impulso agli investimenti nelle rinnovabili. I progetti per lo sviluppo delle filiere produttive per la transizione ecologica contenuti nel PNRR e gli strumenti di sostegno alla ricerca e sviluppo e prima industrializzazione quali gli *Important projects of common European interest* (IPCEI) costituiscono importanti leve per promuovere la crescita produttiva nelle rinnovabili e nella produzione e utilizzo dell'idrogeno a livello industriale e di mobilità.

Il Governo è al lavoro per ottimizzare l'utilizzazione di tutti gli strumenti di sostegno alla ricerca e sviluppo e agli investimenti in nuova capacità produttiva. Particolare attenzione sarà dedicata alla filiera del fotovoltaico, in cui è previsto il rilancio della produzione in Italia di pannelli di nuova tecnologia e lo sviluppo dei comparti a monte e a valle di tale produzione, e quella dell'idrogeno. È anche auspicabile, e sarà oggetto di concreti studi e iniziative industriali, una maggiore presenza produttiva dell'Italia nella filiera della generazione eolica, che è una componente essenziale per la realizzazione dell'obiettivo enunciato nel Piano per la Transizione Ecologica di arrivare nel 2030 ad una quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili pari al 72 per cento, dal 35 per cento del 2021.

Politica industriale per i settori di punta, quali i *chips* e l'auto elettrica

Un altro tema che è emerso prepotentemente nell'ultimo anno è quello della carenza di semiconduttori e, più in generale, della dipendenza dell'Europa da componenti e prodotti importati prevalentemente dall'Asia, nonché quanto terreno l'UE abbia perso rispetto alla concorrenza internazionale in numerose industrie di punta negli ultimi due decenni. In un contesto in cui la Cina, altri Paesi asiatici e, in misura crescente, gli Stati Uniti hanno lanciato grandi iniziative di sostegno all'industria dei semiconduttori, l'Europa sta finalmente rispondendo con iniziative che mirano a preservare un'equa concorrenza e l'integrità del mercato unico, ma al tempo stesso prevedono la possibilità che gli Stati membri sostengano gli investimenti del settore privato in ricerca e nuova capacità produttiva. È questo, ad esempio, lo spirito del recente European Chips Act, che prevede ad esempio la possibilità di sovvenzioni pubbliche per impianti innovativi *first of a kind*. Il Governo ha già risposto a queste nuove condizioni incrementando le risorse disponibili tramite il recente decreto-legge n.17/2022, che stanziava 150 milioni per quest'anno e poi 500 milioni all'anno da qui al 2030 per sostenere investimenti nell'industria dei microprocessori e in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative.

L'industria dell'auto e della componentistica si trova com'è noto in una fase di profonda transizione verso veicoli non inquinanti. La trazione elettrica alimentata da batterie (BEV) è ormai considerata la tecnologia che prevarrà nei prossimi decenni, sebbene alcuni costruttori ripongano grande fiducia nella cella a combustibile, vista come potenzialmente vincente per i camion a lunga percorrenza. La filiera italiana è molto specializzata nell'auto tradizionale con propulsori a combustione interna. Vi è quindi una necessità di riconversione delle imprese del settore verso la mobilità elettrica, la guida autonoma e assistita ed

altre numerose innovazioni. Dal lato del mercato, le vendite di auto negli ultimi trimestri hanno sofferto non solo della carenza di semiconduttori, ma anche dell'incertezza da parte dei consumatori sulla tempistica della dismissione delle auto convenzionali e dello scarso sviluppo delle infrastrutture di ricarica per le auto elettriche. In considerazione di questi fattori, il già menzionato decreto-legge n. 17/2022 stanziava 700 milioni per il 2022 e un miliardo all'anno per il periodo 2023-2030 per incentivare gli acquisti di auto a basso o nullo impatto ambientale e, dal lato dell'offerta, sostenere la ricerca, l'innovazione e gli investimenti della componentistica. Inoltre, il PNRR contiene già una linea progettuale per fornire sovvenzioni ad una prima *gigafactory* per la produzione di batterie per veicoli BEV.

Istruzione, formazione ricerca, riqualificazione e avvio al lavoro

L'impegno del Governo per sostenere ricerca, innovazione e investimenti industriali si è anche manifestato in una serie di misure inserite nella Legge di Bilancio 2022 e nei recenti provvedimenti di legge adottati nel primo trimestre. Il filo conduttore di tutti questi interventi è di continuare a migliorare l'attrattiva del Paese come destinazione di investimenti nazionali ed esteri e di rilanciare i settori più esposti ai grandi cambiamenti tecnologici di questi anni.

È evidente che, per cogliere appieno le opportunità dell'attuale fase di innovazione e ricomposizione delle catene globali del valore, è anche necessario avere a disposizione adeguate risorse umane. Il PNRR contiene numerose linee progettuali finalizzate al miglioramento dell'istruzione e della formazione, al rafforzamento dei dottorati e della ricerca universitaria, alla promozione delle discipline STEM e al riallineamento delle competenze con le esigenze del sistema produttivo.

L'inclusione sociale, l'avvio al lavoro e il reinserimento sono fra gli obiettivi prioritari del PNRR. La componente 'Politiche attive del lavoro' della Missione 5 del PNRR è oggetto di 6,66 miliardi di risorse destinate a disegnare un nuovo paradigma delle politiche attive e a superare i problemi che ne rallentano l'attuazione, integrandole in modo sistematico con altre politiche, in primis la formazione professionale. Vengono potenziati i Centri per l'impiego, sia per quanto riguarda la capillarità dei punti di accesso e il contingente delle unità di personale, sia rispetto alla qualità dell'offerta di servizi e misure.

Nell'ambito delle politiche attive promosse dal PNRR, a novembre è stato adottato con decreto interministeriale il Programma nazionale di Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL), che è attualmente in corso di avviamento. Su di esso sono state stanziare risorse complessive pari a 4,4 miliardi, a cui si aggiungono 600 milioni per il rafforzamento dei Centri per l'impiego e 600 milioni per il rafforzamento del sistema duale. I principali obiettivi del programma sono di raggiungere almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025 e che almeno 800 mila di essi siano coinvolti in programmi di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali. Il programma prevede anche che entro il 2025, 500 Centri per l'Impiego conseguano gli obiettivi dei piani regionali e che 135 mila ragazzi partecipino al Sistema duale entro il 2025.

II. SCENARIO MACROECONOMICO

II.1. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

Dopo la forte contrazione registrata nel 2020, nel 2021 l'economia mondiale è cresciuta a tassi sostenuti, superando ampiamente i livelli precrisi anche grazie alla crescente disponibilità di vaccini contro il Covid-19. Verso la fine dell'anno sono emersi i primi segnali di rallentamento a seguito della diffusione di nuove varianti del virus e delle conseguenti limitazioni ai contatti sociali e i lockdown selettivi in alcuni Paesi. La rapidità della crescita della domanda, a fronte dell'incapacità dell'offerta di adeguarsi tempestivamente, ha fatto emergere pressioni inflazionistiche a livello globale, più accentuate a partire dalla seconda metà del 2021 e ulteriormente rafforzatesi negli ultimi mesi dell'anno. Le tensioni geopolitiche prima e l'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia poi, hanno esacerbato la volatilità dei prezzi che si è estesa a tutte le materie prime. L'inizio del conflitto tra Russia e Ucraina, unitamente al perdurare della pandemia, orientano maggiormente al ribasso gli elementi di rischio dello scenario globale.

Il 2021 è stato un anno di forte recupero per l'economia italiana. Rispetto all'anno precedente, il prodotto interno lordo (PIL) è aumentato del 6,6 per cento in termini reali, al di sopra della stima della NADEF 2021. Tuttavia, negli ultimi mesi dell'anno il ritmo di crescita è stato rallentato dalla quarta ondata dell'epidemia da Covid-19 e dall'impennata dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica. Il 2022 si è aperto con una battuta di arresto della produzione dell'industria e delle costruzioni, forti pressioni inflazionistiche, il rialzo dei tassi di interesse e l'ampliamento dello spread tra titoli di Stato italiani e Bund.

Su questo già complesso quadro economico, a fine febbraio si è inserito l'attacco militare della Russia all'Ucraina; le forti tensioni internazionali hanno influito sull'aumento dei prezzi del gas naturale e del petrolio, che hanno raggiunto un nuovo massimo l'8 marzo, a cui è poi seguita una correzione. La crisi militare in Ucraina ha anche causato un marcato aumento dei prezzi delle materie prime alimentari, che potrà avere ulteriori impatti sull'inflazione.

Sul fronte della pandemia da Covid-19, alla luce dell'andamento dei contagi e delle ospedalizzazioni, Il Governo ha posto fine il 31 marzo allo stato di emergenza e ha adottato una *roadmap* per la rimozione delle restrizioni anti-Covid in vigore⁵. Ciononostante, la pandemia è ancora in corso e rimane un ostacolo all'attività economica a livello globale.

In merito alle prospettive per i prossimi mesi, i più recenti indicatori di fiducia di famiglie e imprese⁶ segnano un peggioramento, più marcato per le famiglie e meno accentuato per le imprese. In controtendenza il settore delle costruzioni, il

⁵ Le disposizioni sono contenute nel decreto-legge n. 24/2022 del 17 marzo 2022.

⁶ Relativi al mese di marzo.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

cui indice di fiducia ha toccato a marzo un nuovo massimo, sebbene un'elevata quota di imprese riporti pressioni al rialzo sui prezzi.

I modelli di *nowcasting*, in base agli ultimi dati disponibili, indicano che all'incremento congiunturale dello 0,6 per cento registrato nel quarto trimestre del 2021 sia seguita una contrazione del PIL dello 0,5 per cento nel primo trimestre di quest'anno, attribuibile principalmente ad una contrazione del valore aggiunto dell'industria. Per il secondo trimestre si prevede una moderata ripresa della crescita trimestrale del PIL, trainata principalmente dai servizi. Tale ultima valutazione presenta, tuttavia, dei rischi al ribasso.

Per quest'anno nello scenario tendenziale si stima che l'economia registrerà un aumento del PIL reale del 2,9 per cento. Nel 2023, a seguito anche delle ripercussioni delle tensioni economiche in corso, la crescita del PIL reale rallenterà, attestandosi al 2,3 per cento. Nel biennio 2024-25 il PIL aumenterà, rispettivamente dell'1,8 e del 1,5 per cento. Il valore per il 2025 riflette anche il consueto approccio di far convergere la previsione a tre anni verso il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana⁷.

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

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,8	3,0	2,1	1,8	1,8
Deflatore consumi	1,7	5,8	2,0	1,7	1,8
PIL nominale	7,5	6,0	4,4	3,6	3,3
Occupazione (ULA) (2)	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
Occupazione (FL) (3)	0,8	1,8	1,7	1,2	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,7	8,3	8,1	8,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,3	2,3	2,7	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).

In linea con quanto già fatto nei mesi passati, il Governo è pronto ad adottare ulteriori misure per attutire l'impatto dell'aumento dei prezzi energetici su imprese e famiglie, nonché per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane e migliorare la competitività e l'attrattività del nostro Paese. Si continuerà, inoltre, a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia ed i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica. Infine, sono già stati finanziati e in corso di definizione interventi per sostenere il settore dell'auto ed in particolare le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché il settore dei semiconduttori. Gli interventi governativi già adottati e di prossima emanazione conterranno gli effetti avversi sul sistema e sugli operatori economici di questo difficile momento storico.

⁷ Quest'ultimo, ipotizzando l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal PNRR, è cifrato in un 1,4 per cento.

II. SCENARIO MACROECONOMICO**II.2 IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR E DELLE RIFORME**

In considerazione della stretta integrazione fra il PNR e l'implementazione del PNRR, nel presente paragrafo si offre una valutazione aggiornata delle stime dell'impatto macroeconomico complessivo delle misure di spesa del PNRR, utilizzando le prime informazioni disponibili in merito agli esborsi sostenuti negli anni 2020 e 2021⁸. Inoltre, in ottemperanza alle indicazioni fornite dalla Commissione Europea in merito ai contenuti e al formato dei PNR nazionali, si riportano anche le valutazioni di impatto di alcune riforme⁹. Nella maggior parte dei casi, la valutazione è stata effettuata con riferimento agli effetti strutturali di lungo periodo delle riforme. Per motivi prudenziali, considerati anche i margini di discrezionalità insiti nell'esercizio di valutazione, i quadri macroeconomici di breve - medio termine del Programma di Stabilità (PdS) non tengono conto di tali stime di impatto strutturale.

La valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR è stata effettuata considerando solo le risorse che finanziano progetti aggiuntivi¹⁰, non tenendo conto delle misure contenute nel Piano che si sarebbero comunque realizzate anche senza l'introduzione del PNRR. Si tratta di prestiti e sovvenzioni RRF (124,5 miliardi), fondi REACT-EU (13,9 miliardi)¹¹, le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (15,6 miliardi) e quelle stanziato attraverso il Fondo complementare (30,6 miliardi), per un totale di circa 184,7 miliardi.

I risultati delle simulazioni sono descritti nella Tavola II.2, che riporta l'impatto del Piano sulle principali variabili macroeconomiche. Al fine di confrontare i risultati contenuti in questo documento con le simulazioni condotte ad aprile 2021, la tavola riporta anche il differenziale in termini di impatto sul PIL fra le due versioni.

TAVOLA II.2: IMPATTO MACROECONOMICO PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,2	0,9	1,5	2,1	2,8	3,2
Consumi privati	-0,3	-0,8	-0,7	-0,3	0,5	1,5
Investimenti totali	2,1	6,5	9,6	11,2	11,7	10,1
Importazioni	0,0	0,6	1,4	2,2	3,0	3,6
Esportazioni	-0,1	-0,5	-0,5	0,2	1,1	2,2
Differenziale PIL (PNR2022 - PNRR2021)	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

Nel 2026, anno finale del Piano, per effetto delle spese ivi previste, il PIL risulterebbe più alto di 3,2 punti percentuali rispetto allo scenario di base¹². Confrontando i risultati con le simulazioni condotte ad aprile 2021, emerge che

⁸ La precedente valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR a livello sia complessivo, sia delle singole missioni, è stata condotta ad aprile 2021 ed è riportata nel capitolo 4 del PNRR italiano.

⁹ La metodologia seguita per le valutazioni e le informazioni sintetiche di cui alla Tavola 3 delle linee guida della Commissione sui PNR 2022 sono illustrate estesamente in un'appendice dedicata (Appendice 1), cui si rinvia per dettagli.

¹⁰ Oppure progetti che, in assenza del Piano, si sarebbero realizzati in tempi o settori diversi.

¹¹ L'importo non include la quota di circa 400 milioni per l'assistenza tecnica.

¹² Che non considera tali spese.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

l'impatto sul livello del PIL è ora leggermente più basso, con una differenza attribuibile soprattutto a due fattori. Innanzitutto, ad aprile 2021 si era ipotizzata una dinamica temporale di spesa per il Fondo complementare simile a quella del resto del Piano. Nella versione attuale, invece, circa 9,5 miliardi del Fondo saranno utilizzati dopo il 2026. Un altro fattore che influisce sui risultati della simulazione è la differente e meno rapida dinamica del cronoprogramma di spesa complessivo rispetto a quanto ipotizzato in precedenza.

Per quanto riguarda le riforme, la valutazione di impatto macroeconomico è stata effettuata per i seguenti ambiti: tassazione e trasferimenti alle famiglie; sistema bancario e mercato dei capitali; istruzione e ricerca; politiche attive del mercato del lavoro; Pubblica Amministrazione (PA); giustizia; concorrenza ed appalti. Essi costituiscono solo parte delle riforme strutturali descritte in dettaglio nel capitolo successivo, ovvero quelle per cui è possibile individuare obiettivi quantitativi e per le quali le ipotesi necessarie per le simulazioni sono meno arbitrarie e più robuste¹³.

In particolare, con riferimento alle misure fiscali, l'introduzione dell'assegno unico universale e del primo modulo della riforma dell'IRPEF sono stati valutati con il modello ITEM. Le due riforme determinano un impatto positivo e crescente sul PIL, pari a 0,5 punti percentuali nel 2025 (Tavola II.3).

L'impatto macroeconomico delle misure in materia di crisi d'impresa e risanamento aziendale, introdotte nel 2021 insieme all'individuazione di strumenti per identificare le situazioni di insolvenza, è stato quantificato con il modello ITFIN, supponendo che l'incidenza percentuale dei crediti deteriorati sui prestiti nel sistema bancario italiano raggiungesse il valore dell'Area Euro. La riduzione dello stock di crediti deteriorati ha un effetto positivo sulla crescita economica: alla fine del quarto anno il PIL reale sarebbe superiore di circa 0,2 p.p. rispetto al valore dello scenario di base (Tavola II.3).

TAVOLA II.3: EFFETTI SUL PIL REALE DEL PRIMO MODULO DELLA RIFORMA FISCALE E DEGLI INTERVENTI SUL SISTEMA BANCARIO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2022	2023	2024	2025
Assegno unico per i figli e primo modulo della riforma fiscale	0,2	0,4	0,5	0,5
Interventi sul sistema bancario e sul mercato dei capitali	0,0	0,1	0,1	0,2

Note: Elaborazione MEF-DT, modello ITEM.

Gli effetti macroeconomici degli altri interventi di riforma previsti nel PNRR sono stati valutati con il modello QUEST. Gli impatti sul PIL reale di breve, medio e lungo periodo sono esposti nella Tavola II.4, mentre per approfondimenti si rinvia all'Appendice 1

Per la riforma dell'istruzione sono stati considerati gli effetti in termini di riduzione dell'abbandono scolastico, miglioramento del capitale umano e della qualità dell'offerta scolastica e universitaria. Tali interventi hanno un impatto significativo nel lungo periodo, dove il livello del PIL risulta più alto di 3 p.p. rispetto allo scenario di base.

¹³ Per dettagli si veda l'Appendice 1.

II. SCENARIO MACROECONOMICO

La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione prevede che larga parte dei fondi sia diretta al Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e all'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze. Si è ipotizzato che questi e altri interventi determineranno un aumento dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro. La riforma ha un impatto rilevante sul PIL già nel 2026, mentre nel lungo periodo il PIL aumenta di 2,5 p.p. rispetto allo scenario di base.

TAVOLA II.4: EFFETTI SUL PIL REALE DELLE RIFORME IN ISTRUZIONE E RICERCA, MERCATO DEL LAVORO, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, GIUSTIZIA, CONCORRENZA E APPALTI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

Riforme	2026	2030	Lungo periodo
Istruzione e ricerca	0,5	0,9	3,0
Politiche attive del mercato del lavoro	1,2	1,8	2,5
Pubblica Amministrazione	0,9	1,6	2,3
Giustizia	0,4	0,6	0,7
Concorrenza e Appalti	0,6	1,0	1,7

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

Obiettivo principale delle azioni strutturali relative alla riforma della Pubblica Amministrazione previste nel PNRR è di rendere più snella ed efficiente la PA, con ricadute positive sul miglioramento della produttività e della qualità del capitale umano, accompagnati dalla riduzione dei costi per le imprese. Ciò determina un effetto positivo sul PIL reale di 2,3 p.p. nel lungo periodo.

Le misure previste dal PNRR nell'ambito della giustizia hanno tra i loro obiettivi la riduzione della durata dei processi civili e penali (rispettivamente del 40 e del 25 per cento), nonché il miglioramento dell'efficienza e della prevedibilità del sistema giudiziario. Gli effetti della riforma determinano un aumento del livello del PIL nel lungo periodo di 0,7 p.p. rispetto allo scenario di base.

Le riforme relative a concorrenza e appalti, infine, mirano ad accrescere il livello di concorrenza e competitività del sistema produttivo e a semplificare le norme in materia di contratti pubblici. Sulla base dei contenuti delle riforme attuate e di quelle che dovranno essere implementate negli anni successivi, si è ipotizzato che l'Italia possa raggiungere il livello dei *best performer* nei diversi ambiti considerati, con un impatto stimato sul PIL rispetto allo scenario di base rilevante, pari a 1,7 p.p. nel lungo periodo.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

La riforma del sistema giudiziario

La giustizia italiana si confronta da tempo con problemi strutturali che rallentano il buon funzionamento del sistema, determinando una carenza di fiducia da parte dei cittadini, degli operatori economici e degli investitori internazionali. Nell'ultimo anno, grazie all'impulso fornito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il processo di riforma della giustizia ha trovato uno slancio particolare nell'ambizione di contribuire in modo decisivo al rilancio del Paese. L'obiettivo è risolvere i due principali problemi del sistema giudiziario: l'eccessiva lunghezza dei procedimenti e l'elevato arretrato di casi.

Secondo i dati pubblicati nell'edizione 2021 dello *Justice Scoreboard*, l'Italia si colloca tra i Paesi europei con il *disposition time* più elevato soprattutto per quanto riguarda il terzo grado di giudizio, dove il tempo medio stimato per risolvere i contenziosi civili e commerciali raggiunge i 1302 giorni¹⁴. Inoltre, il numero di procedimenti pendenti nel III trimestre del 2021 si è attestato a 1,5 milioni di casi nel settore penale (seppur in diminuzione del 2,3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2020) e intorno a 3 milioni di casi nel civile, in calo del 5 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Tendendo conto della domanda di giustizia dei cittadini, ma anche delle indicazioni espresse dalla Commissione europea nello *Staff Working Document* (SWD) che accompagna la decisione del Consiglio sul PNRR e nelle *Country-Specific Recommendations* (CSRs) del 2019 e del 2020¹⁵, il Governo si è prefisso l'obiettivo di abbattere del 40 per cento la durata dei processi civili, del 25 per cento quella dei processi penali e del 90 per cento l'arretrato del settore civile entro giugno 2026. La riduzione dei tempi dei processi costituisce pertanto l'obiettivo fondamentale delle misure in materia di giustizia comprese nel PNRR, che ha destinato circa tre miliardi agli interventi nel settore. L'obiettivo è quello di arrivare a un modello di efficienza e competitività di cui possa beneficiare l'intero sistema economico, nel rispetto dei principi costituzionali del giusto processo e della ragionevole durata dello stesso. Le risorse saranno destinate innanzitutto al rafforzamento del capitale umano, in particolare attraverso l'ufficio del processo¹⁶,

¹⁴ L'indicatore *disposition time* (DT) è definito come: $DT = 365 * (\text{casi pendenti a fine anno} / \text{casi definiti durante l'anno})$. Esso fornisce pertanto una stima del tempo prevedibile di definizione di un procedimento in termini di giorni. La durata media dei procedimenti definiti nel corso di un determinato anno dipende, invece, dall'anzianità dei casi che vengono definiti in un determinato anno.

¹⁵ Le CSR 2019 e 2020 invitano l'Italia, rispettivamente, a ridurre la durata dei processi civili e penali in tutti i gradi di giudizio e a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

¹⁶ Istituito dal D.L. n. 90/2014 con la finalità di ridurre i tempi della giustizia, prevede che il giudice sia supportato nelle attività preparatorie del giudizio da personale qualificato. L'istituzione degli uffici del processo è stata resa obbligatoria dal CSM nel luglio 2018.

ma anche alla trasformazione digitale del sistema giudiziario e alla riqualificazione del patrimonio immobiliare.

La strategia del Governo in materia di giustizia è orientata, a livello organizzativo, a rafforzare la capacità amministrativa e tecnica del sistema giudiziario e alla semplificazione: nel 2021 è stato valorizzato l'ufficio del processo quale vero e proprio staff di supporto al magistrato ed alla giurisdizione. Il secondo obiettivo prevede di mettere in rete le esperienze virtuose del settore per fare in modo che contribuiscano al miglioramento del funzionamento dell'intero sistema. Il terzo aspetto riguarda la formazione, soprattutto dei magistrati con incarichi direttivi e semidirettivi, che dovrà essere focalizzata sugli aspetti organizzativi e gestionali.

Dal lato delle riforme normative, come previsto dal PNRR, nel 2021 il Governo ha approvato la legge delega di riforma del processo civile¹⁷, quella di riforma del processo penale¹⁸ e il decreto-legge di riforma dell'insolvenza¹⁹.

La legge delega sulla giustizia civile si basa, da un lato, sulla valorizzazione degli **strumenti di risoluzione alternativa delle controversie** per dare spazio a forme preventive e consensuali di soluzione delle controversie ed abbattere il carico di lavoro dei tribunali e dall'altro, sulla **razionalizzazione del processo** per concentrare le attività processuali nella prima udienza. Tra le disposizioni più rilevanti rientrano la riduzione dei casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, la disciplina dell'appello - per scoraggiare impugnazioni pretestuose e semplificare le procedure - il rafforzamento dell'utilizzo di modalità telematiche per il deposito di atti e documenti e per le notifiche e una revisione del diritto di famiglia e dei minori. È stato inoltre introdotto il ricorso pregiudiziale in Cassazione, che avrà un effetto deflattivo del contenzioso.

Il disegno di legge delega di riforma della giustizia penale mira innanzitutto a **sbloccare quelle fasi del processo** - dalle indagini preliminari al giudizio in Cassazione - **che possono determinare una stasi**, anche incentivando il ricorso ai riti alternativi. Si fissano i principi per la **revisione del sistema sanzionatorio** con finalità deflattive, viene confermata la riforma della **prescrizione**²⁰ e si introducono correttivi a garanzia dell'imputato attraverso il nuovo istituto della improcedibilità per superamento dei termini²¹. Inoltre, il Governo è chiamato a intervenire anche sul tema della **giustizia riparativa**. Anche la riforma del processo penale ha l'obiettivo di migliorare l'efficienza del giudizio riducendone la durata e rafforzando il ricorso alle tecnologie digitali. In relazione a questo ultimo aspetto, diverse disposizioni incentivano l'uso di questi strumenti, come quelle che invitano il Governo a dare attuazione al **principio di obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali per il deposito di atti e documenti, per la conservazione degli atti processuali e per le comunicazioni e notificazioni**.

¹⁷ L. n. 206/2021.

¹⁸ L. n. 134/2021.

¹⁹ D.L. n. 118/2021 convertito dalla L. n. 14/2021.

²⁰ Si ribadisce che il corso della prescrizione si blocca con la sentenza di primo grado, sia essa di assoluzione o di condanna come disposto dalla L. n. 3/2019, e si stabilisce che il blocco della stessa è collegato alla sentenza di primo grado, ma non più al decreto penale di condanna.

²¹ In base a questo istituto, la mancata definizione del giudizio di appello entro due anni, e del giudizio di cassazione entro un anno, costituiscono cause di improcedibilità dell'azione penale e di conseguenza, di proscioglimento.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Gli interventi in materia di **insolvenza** rispondono all'esigenza di incentivare l'emersione tempestiva delle crisi per garantire la continuità di impresa e salvaguardare i livelli di occupazione. Le misure previste nel PNRR e già adottate nel 2021 riguardano le modifiche al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza che entrerà in vigore nei tempi previsti per il recepimento della Direttiva (UE) 2019/1023²², sul quale il Governo è intervenuto per rendere immediatamente operative alcune disposizioni come lo strumento della composizione negoziata²³.

Come già accennato, nel 2021 è entrata in vigore la legislazione che autorizza il Ministero della Giustizia ad assumere nuovo personale da impiegare nell'**Ufficio del processo**, uno strumento dalle grandi potenzialità in termini di abbattimento della durata dei processi e che è già in fase operativa avanzata²⁴. Inoltre, entro il mese di giugno è previsto il reclutamento di profili tecnico amministrativi per migliorare l'efficienza della macchina amministrativa degli uffici giudiziari e per dotare i tribunali delle competenze tecniche necessarie ad affrontare la trasformazione tecnologica e digitale. Il Governo intende inoltre mettere in campo numerosi strumenti per incentivare la **digitalizzazione del sistema giudiziario**: tra gli impegni per i prossimi anni rientrano il completamento del processo civile e penale telematico, oltre ad alcuni grandi interventi stabiliti nel PNRR e relativi alla digitalizzazione dei fascicoli giudiziari degli ultimi 10 anni²⁵ e allo sviluppo di un *data lake* che consenta di accedere a una grande mole di dati per la ricostruzione della giurisprudenza, oltre che per finalità statistiche.

Le riforme della giustizia civile e penale definite nelle leggi delega vedranno la luce nel 2022 con l'adozione di decreti attuativi ai quali il Governo sta già lavorando. Questi interventi prevedono un'attuazione progressiva e ulteriori strumenti attuativi verranno realizzati anche nel 2023. Anche la riforma della **giustizia tributaria** costituisce un impegno che il Governo considera prioritario tanto che, per rispettare le scadenze concordate con la Commissione (il 2022), si ipotizza di intervenire con disposizioni di immediata applicazione, anziché ricorrere alla legge delega. Anche in questo settore, infatti l'Italia sconta un elevato arretrato²⁶ - con un numero di controversie pendenti che alla fine del 2020 è aumentato del 2,8 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019 e i tempi medi del processo sono molto lunghi²⁷ e in ulteriore aumento, sia nelle Commissioni Tributarie Regionali (+ 16,3 per cento nel 2020 rispetto all'anno precedente) sia in quelle Provinciali (+ 3,8 per cento). Questi dati impongono un intervento organico volto a rendere il sistema più efficiente, soprattutto per quanto riguarda la

²² Il Codice è stato introdotto dal decreto legislativo n. 14 del 2019, in attuazione della Legge Delega n. 155 del 2017 ed è attualmente oggetto di alcune revisioni come quelle previste dalla Direttiva n. 1023/2019 sulle procedure di ristrutturazione preventiva, insolvenza ed esdebitazione. Le relative modifiche sono state approvate dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, a marzo.

²³ Attraverso questo strumento gli imprenditori che si trovano in una condizione di difficoltà possono richiedere la nomina di un esperto indipendente che agevoli le trattative con i creditori al fine di individuare una soluzione allo stato di crisi.

²⁴ A questo fine la Legge di Bilancio opera un coordinamento normativo delle disposizioni finanziarie relative ai provvedimenti legislativi di riforma del processo civile e del processo penale che hanno previsto le assunzioni di personale da destinare stabilmente all'ufficio per il processo.

²⁵ L'intervento riguarderà oltre 10 milioni di fascicoli entro il 2026.

²⁶ Le controversie pendenti al 31 dicembre del 2020 erano pari a 345.295.

²⁷ In base alla Relazione annuale sullo stato del contenzioso tributario 2020, il tempo medio del processo tributario nel 2020 è stato pari a 1.055 giorni presso le Commissioni Tributarie Regionali e 631 giorni presso le Commissioni Tributarie Provinciali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

riduzione dei ricorsi alla Corte di Cassazione. In un’ottica di più lungo periodo rientrano invece le opere di edilizia per **l’efficientamento degli uffici giudiziari**²⁸ con la previsione di numerosi interventi da realizzare entro il 2026. A tal riguardo sono state sottoscritte le prime cinque Convenzioni tra Ministero della Giustizia e l’Agenzia del Demanio, quest’ultima con il ruolo di amministrazione attuatrice, con l’obiettivo di realizzare le c.d. ‘Cittadelle delle Giustizie’²⁹.

Tra le riforme che il Governo sta realizzando nel campo della giustizia al di fuori del raggio di azione del PNRR, rientra il disegno di legge di **riforma dell’ordinamento giudiziario**³⁰, già incardinato nell’ambito dei lavori parlamentari, che contribuirà a migliorare l’efficienza della giustizia e la gestione delle risorse umane, oltre che a rafforzare l’autonomia della magistratura anche attraverso la riforma del Consiglio Superiore della Magistratura. La Legge di Bilancio ha inoltre previsto nuove risorse per attuare gli interventi volti alla modifica della disciplina economica della **magistratura onoraria**³¹, sulla spinta delle sollecitazioni provenienti dalla Commissione europea, e destinate a coprire anche i costi per lo svolgimento di procedure concorsuali tese alla conferma dei magistrati onorari attualmente in servizio.

Una pubblica amministrazione più moderna, competente ed efficiente

Rafforzare la capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione (PA), snellire le procedure, digitalizzare le competenze e i processi sono esigenze ineludibili per il rilancio del nostro Paese. La Commissione europea, così come le altre principali istituzioni internazionali³² imputano alla debole capacità amministrativa della PA, soprattutto a livello locale, la scarsa dinamicità degli investimenti pubblici in Italia e ne sottolineano l’effetto negativo sul *business environment*.

Diversi anni di blocco delle assunzioni hanno restituito una PA con un’età media molto elevata, carente sul piano delle competenze specifiche e penalizzata da una bassa mobilità e da procedure di assunzione lente e rigide. Al tema delle competenze si collega la necessità di sviluppare, implementare e mantenere le tecnologie digitali. La pandemia ha imposto una accelerazione del processo di digitalizzazione dei servizi pubblici, anche grazie all’ampio ricorso allo *smart working*, ma molti progressi sono ancora necessari: secondo l’indicatore DESI 2021 elaborato dalla Commissione europea, l’Italia si colloca al diciottesimo posto nella Ue per quanto riguarda i servizi pubblici digitali. La percentuale di utenti che ricorre a servizi di *e-government*, pur essendo passata dal 30 per cento nel 2019 al 36 per cento nel 2020, rimane ben al di sotto del 64 per cento registrato in media per la

²⁸ Sono previsti anche interventi di architettura penitenziaria finanziati con le risorse del fondo complementare.

²⁹ In particolare, gli interventi si riferiscono ad operazioni ubicate nelle città di Napoli, Benevento, Perugia, Trani e Bergamo per un finanziamento complessivo di circa 30 milioni. Inoltre, sono già in corso altre due significative operazioni finanziate con fondi dello stesso Ministero della Giustizia e Agenzia del Demanio in qualità di soggetto attuatore: il ‘Parco della Giustizia di Bari’; il ‘Parco della Giustizia di Bologna’.

³⁰ A.C. 2681.

³¹ Di cui al D.Lgs. n. 116/2017.

³² L’Ocse, nell’*Economic Survey* del 2021 sull’Italia ha dedicato un capitolo specifico al tema della PA.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Ue. Il nostro Paese si colloca al di sotto della media Ue anche in termini di offerta di servizi pubblici digitali per i cittadini e disponibilità di moduli precompilati³³.

Anche il tema del ritardo nei pagamenti costituisce una sfida centrale per le pesanti ricadute sull'equilibrio finanziario delle imprese e sul grado di concorrenza nel mercato. Alla luce dei dati aggiornati a maggio 2021³⁴, i tempi medi di pagamento sono passati da 55 giorni nel 2018 a 45 nel 2020, con una quota di fatture pagate nei termini pari al 74,1 per cento, ma con andamenti diversificati per comparto e area geografica, e comunque non ancora mediamente in linea i termini di pagamento previsti dalla normativa europea e nazionale di recepimento³⁵.

La **riduzione dei tempi di pagamento** rientra tra le riforme abilitanti del PNRR. Nel 2021 sono state introdotte delle disposizioni per rendere più stringente l'osservanza della disciplina vigente e favorire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali³⁶. Ulteriori misure sono previste entro il 2023.

Nelle CSRs del 2019 la Commissione ha enfatizzato l'esigenza di rafforzare le competenze dei dipendenti pubblici, accelerare la digitalizzazione e aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.

Il PNRR rappresenta una grande sfida per la PA, soprattutto quella locale: si tratta di gestire, affidare e rendicontare un complesso di risorse straordinario e al contempo di contribuire a formulare le riforme strategiche per il rilancio del Paese. Il Governo ha individuato quattro direttrici principali lungo le quali intervenire per rendere la PA in grado di rispondere a questa sfida.

Innanzitutto, si intende migliorare i **meccanismi di accesso e le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale**. In secondo luogo, il Governo si è impegnato a **semplificare norme e procedure**, soprattutto per rimuovere i colli di bottiglia che potrebbero ostacolare gli investimenti previsti dal PNRR, oltre che a valorizzare alcune buone pratiche e innovazioni normative di successo. Terzo, il Governo intende **allineare le competenze alle esigenze di una amministrazione moderna** investendo su qualificazione e riqualificazione delle risorse umane. Infine, l'ultimo aspetto riguarda la **digitalizzazione** che opera come strumento trasversale per realizzare pienamente le riforme precedenti.

Molte misure previste nel PNRR e relative alla PA sono state già completate nel 2021. In attuazione della **riforma dei meccanismi di selezione del personale**, da novembre scorso è attivo il nuovo portale di reclutamento 'inPA' per la mappatura delle opportunità di lavoro nella PA, da cui sarà possibile monitorare bandi e avvisi di selezione e candidarsi ai concorsi, e sono state avviate le procedure per il reclutamento di 2.800 funzionari per il Mezzogiorno³⁷ e di 1.000 esperti³⁸ per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse, tenendo conto del relativo livello di coinvolgimento nell'attuazione del PNRR. È stato disposto anche un ampliamento delle facoltà di assunzione per i Comuni che per

³³ Al contrario, l'Italia si colloca al di sopra della media Ue per quanto riguarda l'offerta di servizi pubblici digitali per le imprese e *open data*.

³⁴ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/i_debiti_commerciali_delle_publiche_amministrazioni/index.html

³⁵ Ai sensi del D. Lgs. n. 231/2002, per tutte le pubbliche amministrazioni il termine massimo di pagamento è di 30 giorni, esteso a 60 giorni per gli enti del SSN o quando sia giustificato dalla particolare natura del contratto o da talune sue caratteristiche.

³⁶ Art. 9 comma 2 del D.L. n. 152/2021.

³⁷ Già previsto dalla Legge di Bilancio per il 2021 e attuato con il D.L. n. 44 del 2021. Si tratta di una misura a carico del bilancio nazionale.

³⁸ D.L. n. 80/2021. Con il DPCM 12 novembre 2021 sono state ripartite le risorse per i relativi reclutamenti.

realizzare gli interventi del PNRR³⁹ possono assumere personale in possesso di specifiche professionalità. In questo ambito si concentreranno anche gli investimenti per la formazione dei dipendenti pubblici⁴⁰. Per quanto riguarda la **riforma del pubblico impiego e la revisione dei meccanismi di accesso e reclutamento**, nel 2021 sono entrati in vigore i relativi decreti⁴¹ e il processo verrà completato nel primo semestre 2022, quando saranno adottati i provvedimenti attuativi necessari, verranno sviluppate e implementate sul portale InPA ulteriori funzionalità e si concluderà l'intervento di riordino del sistema di classificazione professionale.

Anche le misure necessarie al rafforzamento della macchina amministrativa e alla **semplificazione** per la gestione del PNRR sono state adottate nel 2021, con la definizione della struttura di *governance* del PNRR, l'introduzione di un sistema di archiviazione per *audit* e controlli per monitorare l'attuazione della RRF⁴² e la semplificazione di alcune procedure direttamente collegate all'attuazione del piano, come la VIA e la VAS⁴³. Inoltre, è in corso la definizione delle modalità attuative della riforma per la semplificazione e la standardizzazione delle procedure nell'ambito dell'Agenda per la Semplificazione⁴⁴ ed è stata avviata la mappatura dei procedimenti e delle attività coinvolti nel processo. Entro la prima metà del 2022 è prevista la creazione di un portale in cui pubblicare i dati relativi alla durata delle procedure per tutte le amministrazioni⁴⁵.

Alla **digitalizzazione** è destinata la parte più corposa delle risorse stanziata per la PA nel PNRR ma la maggior parte delle misure vedrà la luce solo nei prossimi anni. Tra le azioni già intraprese e in corso di attuazione nel 2022 rientrano: l'approvazione del progetto di fattibilità per la realizzazione e la gestione della infrastruttura *cloud* della PA, il Polo strategico nazionale (PSN)⁴⁶, l'istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) e l'individuazione dei programmi per la sperimentazione del Servizio civile digitale. L'AgID inoltre ha adottato le linee guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) per permettere alle camere di commercio di creare un servizio di collegamento telematico con la PDND attraverso il quale le imprese possano effettuare controlli automatizzati e acquisire certificati⁴⁷.

Per favorire una maggiore efficienza della PA attraverso un utilizzo produttivo delle risorse materiali e umane, il PNRR prevede anche un rafforzamento del ruolo del MEF nei processi di monitoraggio e valutazione della spesa, per migliorare

³⁹ D.L. n. 152/2021.

⁴⁰ In questo campo rientra anche il progetto PA 110 e lode che offre ai dipendenti pubblici corsi di laurea, corsi di specializzazione e master a condizioni agevolate, oltre ad alcune disposizioni della Legge di Bilancio per il 2022 che ad esempio, istituisce un apposito fondo per la formazione dei dipendenti pubblici.

⁴¹ Disciplinati, rispettivamente, dal D.L. n. 80/2021 e dal D.L. n. 44/2021. Si veda la NADEF 2021 per una trattazione più estesa dell'argomento.

⁴² Per giugno 2022 è previsto il completamento delle funzionalità del sistema informativo ReGis e la relativa messa in produzione.

⁴³ Si tratta di misure disciplinate dal D.L. n. 77/2021, si veda la NADEF 2021 per i dettagli. Sulle semplificazioni è ulteriormente intervenuto il D.L. n. 152/2021.

⁴⁴ Predisposta sulla base di quanto previsto dal D.L. n. 76/2020.

⁴⁵ Le attività di misurazione dei tempi e di rilevazione degli stessi coinvolgono anche altre istituzioni come le Regioni, l'ANCI e l'Istat.

⁴⁶ A gennaio è stato pubblicato il bando di gara e le offerte possono essere presentate entro il 16 marzo.

⁴⁷ In base a quanto previsto dal D.L. n. 152/2021. Ulteriori interventi in questo ambito saranno finanziati dalle risorse del Fondo Complementare al quale, con il D.L. n. 77/2021, sono state estese le misure e procedure di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione degli interventi del PNRR.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

l'efficacia del processo di *spending review*. Il traguardo è stato realizzato nel 2021 con la previsione della costituzione di un Comitato scientifico e di una apposita Unità di missione⁴⁸ e nell'anno 2022 con l'effettiva istituzione. Il processo di *spending review* viene rafforzato anche nell'ambito della programmazione economico-finanziaria e del bilancio annuale e pluriennale⁴⁹ e il DEF 2022 fissa gli obiettivi di risparmio per le amministrazioni centrali.

Il processo di riforma degli appalti pubblici

Nelle CSRs del 2021, la Commissione europea ha insistito sulla necessità di accrescere gli investimenti pubblici, dando priorità agli investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita economica.

L'incremento degli investimenti pubblici non può prescindere da un drastico miglioramento dell'assetto istituzionale nazionale in materia di appalti, sia in termini di semplificazione della normativa, compresa quella riguardante il contenzioso, sia in termini di rafforzamento della professionalità delle stazioni appaltanti pubbliche. Le istituzioni internazionali, la Commissione europea, il Fondo monetario internazionale e l'OCSE, hanno infatti più volte sottolineato la necessità di migliorare il sistema pubblico di *procurement* in termini di trasparenza, semplificazione e *accountability*⁵⁰.

Già con il Codice dei contratti pubblici del 2016⁵¹ il legislatore aveva inteso riordinare l'intero settore degli appalti pubblici e delle concessioni allo scopo di rilanciare gli investimenti pubblici. Il provvedimento è stato in seguito modificato da un Decreto correttivo - volto a superare una serie di criticità normative emerse sin dalla prima introduzione del nuovo Codice - e da ulteriori interventi anche a carattere temporaneo, in particolare sui criteri di aggiudicazione e il formato di gara pubblica⁵². Il susseguirsi di tali misure ha prodotto un quadro giuridico poco organico e chiaro, che ha accresciuto l'incertezza per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici creando disfunzionalità in un settore di grande rilievo per il Paese.

Il mercato degli appalti pubblici (lavori, servizi, forniture) ha un impatto sostanziale sul PIL: nel 2020 (ultimo dato disponibile)⁵³ esso ha registrato un valore complessivo pari a 178,8 miliardi, con un aumento del 78 per cento rispetto al 2016, anno di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici⁵⁴. Tuttavia, anche il 2020

⁴⁸ D.L. n. 152/2021. Per il rafforzamento delle strutture della RGS è previsto il reclutamento di 40 unità di personale e di 10 esperti e la possibilità di avvalersi del supporto di società a prevalente partecipazione pubblica.

⁴⁹ Come già previsto dalla Legge n. 196/2009.

⁵⁰ Commissione europea (2021), 'Documento di lavoro dei Servizi della Commissione. Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia', SWD (2021). IMF (2021), '2021 Article IV Consultation'; OCSE (2021), Studi Economici dell'Ocse: Italia 2021.

⁵¹ D.Lgs. n. 50/2016.

⁵² Ad esempio, il D.L. n. 32/2019, c.d. 'Sblocca cantieri' e il D.L. n. 76/2020 c.d. 'Semplificazioni' hanno introdotto una serie di modifiche temporanee all'art. 36 del Codice, relativo alle procedure di affidamento dei contratti sottosoglia comunitaria, ampliando, per tale tipologia di appalti, le soglie di utilizzo delle procedure negoziate (con indicazioni diverse in funzione della classe d'importo della gara).

⁵³ Fonte: ANAC (2021), 'Relazione annuale 2020'.

⁵⁴ Si tratta del valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per lavori, forniture e servizi (bandi e inviti di importo uguale o superiore a 40.000 euro). Si ricorda che 40.000 euro è la soglia ordinaria fissata dal Codice per l'affidamento diretto. Attualmente, in deroga al Codice, e fino al 30 giugno 2023, come stabilito dal D.L. n. 77/2021, la soglia per l'affidamento diretto è fissata in 150.000 euro per i lavori pubblici, e 139.000 euro

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

è stato caratterizzato da un netto rallentamento della crescita rispetto al 2019, registrando un incremento pari all'1,7 per cento, contro il +27,2 per cento del 2019 (rispetto al 2018).

Nel settore dei lavori pubblici, si segnala invece un valore pari a circa 52,8 miliardi nel 2020, con un incremento del 52,8 per cento rispetto al 2019, dovuto principalmente all'avvio di appalti di importo rilevante nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali.

La realizzazione dei progetti di investimento previsti dal PNRR comporterà, nel 2022 e negli anni a venire, un aumento dei bandi di gara per appalti pubblici. A tal fine, il Governo ha introdotto alcune misure urgenti di semplificazione⁵⁵ e ha avviato un nuovo intervento organico sulla normativa in tema di appalti pubblici, prevedendo la semplificazione, digitalizzazione e informatizzazione delle procedure di gara e l'implementazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici gestita dall'ANAC e connessa in un rapporto di interoperabilità con le piattaforme telematiche delle stazioni appaltanti. Un'altra misura di semplificazione introdotta dalla normativa di attuazione del PNRR è l'istituzione, presso la Banca Dati, del fascicolo virtuale dell'operatore economico per la verifica dei dati concernenti i requisiti di partecipazione degli operatori economici, utilizzabile per una pluralità di gare⁵⁶.

Le **misure già approvate** mirano, tra l'altro, anche a rispondere alle procedure di infrazione europee (ad esempio quella sulla soglia di subappalto) aperte nei confronti dell'Italia, per non conformità della normativa nazionale con quella europea. Con riferimento alla questione cruciale della disciplina del subappalto è stato eliminato del tutto⁵⁷, a decorrere dal 1° novembre 2021, l'istituto della soglia⁵⁸. A partire dal 1° febbraio 2022 sono stati smantellati definitivamente il divieto per l'affidatario del contratto di subappaltare a soggetti che abbiano partecipato alla procedura di appalto e l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori in sede di offerta⁵⁹.

La soglia per il subappalto è stata considerata dalla Commissione una violazione della normativa europea, in quanto limitativa della partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese (PMI). L'impostazione della Commissione, che ha aperto una procedura di infrazione nel 2018, è stata confermata dalla Corte di Giustizia europea nel 2019.

L'eliminazione della soglia di subappalto favorirà la partecipazione delle PMI al mercato dei contratti pubblici, aumentando la concorrenza. Le PMI beneficeranno non solo di un più agevole accesso al mercato dei contratti pubblici, ma anche, in

per i servizi e le forniture. Per ragioni di omogeneità dei dati, la serie storica delle procedure di affidamento dell'ANAC riporta i bandi e gli inviti di importo uguale o superiore a 40.000 euro.

⁵⁵ Attuate con il D.L. n. 77/2021. Tra le misure adottate, la modifica delle soglie per gli affidamenti diretti e l'obbligo di trasmissione tempestiva alla Banca dati ANAC delle informazioni relative alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di contratti pubblici da parte delle stazioni appaltanti.

⁵⁶ Da luglio 2021 è operativa la Struttura per la progettazione incardinata presso l'Agenzia del Demanio a supporto delle Pubbliche Amministrazioni in particolare per la riqualificazione e rifunzionalizzazione degli edifici pubblici, garantendo progettazioni con elevati standard qualitativi e innovativi, in ottica di sostenibilità, efficientamento energetico e digitale, riduzione del rischio sismico e recupero dell'ambiente naturale e dello spazio architettonico e urbano.

⁵⁷ Con il D.L. n. 77 del 2021.

⁵⁸ Ovvero il limite di legge - inizialmente pari al 30 per cento e successivamente innalzato al 40 per cento e fino al 31 ottobre 2021 al 50 per cento - alla quantità delle attività effettuabili mediante i subappaltatori.

⁵⁹ Con le disposizioni inserite nella Legge di delegazione europea n. 238/2021.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

generale, di misure di semplificazione e di snellimento della burocrazia, che costituiscono un ostacolo alla partecipazione alle gare pubbliche per molte realtà aziendali, prive di adeguate risorse finanziarie e umane per far fronte alla complessità e alla lentezza attuale delle procedure.

Con il D.L. n. 77/2021 state previste semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici rientranti nel PNRR.

Sono state introdotte modifiche in tema di appalto integrato, volte ad ammettere l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'art. 23, comma 5, d.lgs. n. 50/2016.

Altre misure, volte ad accelerare l'esecuzione dei contratti pubblici, riguardano i poteri sostitutivi del RUP in caso di inerzia e premi di accelerazione che possono essere concessi dalla stazione appaltante per ogni eventuale giorno di anticipo rispetto alla data prevista di fine lavori.

Si riduce il numero delle stazioni appaltanti, modificando la disciplina della loro qualificazione. Per le procedure afferenti alle opere rientranti nel PNRR e nel PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dall'art. 37, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province.

L'istituto del dibattito pubblico, particolarmente rilevante per gli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR, viene dotato di una disciplina più dettagliata.

Ulteriori interventi riguardano gli affidamenti diretti, per i lavori di importo inferiore a 150.000, e la semplificazione delle procedure per gli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR.

Sono state anche previste modifiche volte ad assicurare la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici gestita dall'ANAC, connessa in un rapporto di interoperabilità con le piattaforme telematiche delle stazioni appaltanti. Un'altra misura di semplificazione introdotta dalla normativa di attuazione del PNRR è l'istituzione, presso la Banca Dati, del fascicolo virtuale dell'operatore economico per la verifica dei dati concernenti i requisiti di partecipazione degli operatori economici, utilizzabile per una pluralità di gare.

Tra gli obiettivi da raggiungere entro il 31 dicembre 2021 è stata già attivata⁶⁰ la Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica, dotata di risorse adeguate allo svolgimento dei compiti ad essa affidati, anche con il sostegno di una struttura dedicata presso l'Anac. Alla Cabina di regia sono anche attribuiti precisi compiti nell'ambito del perseguimento delle finalità del PNRR e della revisione e razionalizzazione della materia dei contratti pubblici.

La più organica riforma del settore dei contratti pubblici è stata avviata con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un disegno di legge, avente ad oggetto la 'Delega al Governo in materia di contratti pubblici'⁶¹(DDL), che è attualmente in discussione in Parlamento ed è stato approvato dal Senato.

⁶⁰ Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 novembre 2021.

⁶¹ A.S. 2330.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Il cronoprogramma del PNRR prevede che il DDL sia approvato dal Parlamento entro giugno di quest'anno, mentre i decreti legislativi dovranno essere emanati entro il 31 marzo 2023. Il DDL ha l'obiettivo di semplificare l'attuale disciplina degli appalti pubblici e di abbreviare i tempi delle procedure di gara, in coerenza con gli obiettivi del PNRR e allo scopo anche di facilitarne l'attuazione. Affronta le criticità attuali del sistema dei contratti pubblici e intende ridurre i tempi medi di realizzazione degli investimenti, al momento insoddisfacenti. La delega interviene sul quadro normativo, sulla struttura della domanda (stazioni appaltanti), sul formato di gara e i criteri di aggiudicazione, sull'iter di programmazione, sulla scelta della localizzazione, sulla progettazione e sulla verifica delle opere e il contenzioso, anche favorendo strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.

Diversi sono gli obiettivi della delega: in primo luogo, si mira a ristabilire chiarezza, unitarietà e semplicità alla disciplina di settore - limitando il più possibile i rinvii alla normativa secondaria - e ad assicurare la coerenza con il quadro giuridico europeo, limitando il livello di regolamentazione a quello minimo richiesto dalle direttive europee (eliminazione del cosiddetto *gold plating*, o eccesso di regolamentazione).

In secondo luogo, si punta alla riduzione del numero e alla riqualificazione delle stazioni appaltanti, stimate attualmente in circa 32.000, nonostante la riduzione fosse già un obiettivo della riforma del 2016. La delega prevede anche incentivi alle amministrazioni pubbliche che fanno ricorso alle centrali di committenza esistenti, in una ottica di riduzione del numero dei soggetti appaltanti, professionalizzazione, specializzazione ed efficienza. Ciò determinerà chiari vantaggi in termini di economie di scala e di maggiore efficienza nella gestione degli appalti.

Va in tale direzione anche il Protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza sottoscritto da Presidenza del Consiglio dei Ministri (PdCM) e ANAC. L'accordo consente all'ANAC di predisporre il sistema e svolgere una verifica delle stazioni appaltanti qualificabili e degli obiettivi di riduzione delle stesse, raggiungibili in vista della disciplina definitiva che sarà introdotta con la riforma in materia di contratti pubblici. Il Protocollo prevede, tra l'altro, che l'ANAC, sentita la PdCM, adotti entro il 31 marzo 2022 le linee guida non vincolanti per dare la possibilità alle stazioni appaltanti di prepararsi in vista della nuova disciplina.

Il processo di qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti dipende anche dalla disponibilità di risorse finanziarie adeguate ad attrarre nella PA risorse umane esperte nel campo del *procurement*. Su questo fronte, il PNRR ha previsto risorse e interventi per l'assunzione di personale a tempo determinato e indeterminato, nonché di professionisti, al fine di rafforzare il capitale umano operante nella PA. In una ottica sinergica e multisetoriale, il PNRR affronta la revisione del sistema di *public procurement* all'interno della più ampia e sfidante riforma volta all'ammodernamento della PA italiana. Infatti, il generale obiettivo del PNRR di digitalizzare la PA e semplificare le procedure amministrative, ha implicazioni rilevanti anche per questo settore e la delega prevede espressamente la **digitalizzazione e l'informatizzazione** delle procedure di appalto, anche ai fini dei controlli sui requisiti dichiarati dagli operatori economici, e la riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure,

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

nonché di quelli relativi al pagamento dei corrispettivi agli operatori economici in relazione allo stato di avanzamento dei lavori.

Su tale fronte, la Banca Dati nazionale dei Contratti Pubblici - che rende le piattaforme telematiche delle stazioni appaltanti interoperabili - ha assunto un ruolo cardine nell'ambito del complessivo sistema di monitoraggio⁶². Essa consentirà una continua attività di controllo e verifica sull'intero ciclo dei contratti pubblici, mediante l'acquisizione e l'elaborazione informatica dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti per il tramite dei rispettivi responsabili unici del procedimento, così che possano essere rilevate eventuali situazioni di ritardo.

In termini di **formato di gara e criteri di aggiudicazione**, la riforma prevista dal DDL mira a incentivare l'utilizzo delle procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione per la stipula di contratti pubblici complessi. Inoltre, limita drasticamente i casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo prevedendolo nei soli casi di forniture ripetitive di materiali le cui caratteristiche di qualità e prezzo siano già dettagliatamente individuate.

Ai fini della riduzione dei tempi di gara, di stipula dei contratti e di realizzazione delle opere pubbliche, la delega interviene sull'intero iter dei progetti di investimento pubblico e prevede la semplificazione e revisione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e cosiddetto 'dibattito pubblico'. Inoltre, si semplificano le procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche anche attraverso: la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, la diminuzione del numero e dell'impatto delle prescrizioni, la limitazione del numero dei soggetti preposti a dare parere nelle conferenze di servizi istruttorie e decisorie, l'introduzione di termini perentori, l'eliminazione del procedimento di verifica di ottemperanza e delle procedure di verifica dei progetti e lo snellimento delle procedure di validazione dei progetti stessi.

Le misure di semplificazione e accelerazione dei tempi, che saranno messe a regime con il nuovo Codice, sono funzionali al raggiungimento, entro dicembre 2023, del target di riduzione - a meno di 180 giorni - del tempo per l'approvazione di un progetto adottato dall'Ente attuatore, di 100 giorni del tempo medio tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto per i contratti sopra soglia comunitaria e del 15 per cento (almeno) del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'opera.

Per deflazionare il contenzioso, che allunga i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, la delega prevede la promozione di metodi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali, anche nella fase di esecuzione del contratto.

Connesso al tema degli appalti pubblici vi è quello della **prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi**. La semplificazione normativa e delle procedure, insieme alla loro digitalizzazione e alla qualificazione delle stazioni appaltanti - obiettivi generali del PNRR - costituiscono rimedi efficaci per evitare la

⁶² Con il D.L. n. 77/2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

moltiplicazione di fenomeni corruttivi, perché tali fenomeni possono trovare alimento proprio nell'eccesso e nella complicazione delle leggi.

Un'altra misura da segnalare è la realizzazione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa, al fine di alleggerire gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme: l'obiettivo è assicurare la necessaria trasparenza degli atti amministrativi e il diritto di conoscibilità dei cittadini, riducendo però gli oneri a carico degli enti, soprattutto minori. La piattaforma unica per la trasparenza sarà realizzata dall'ANAC.

Sul fronte delle strategie internazionali per la lotta alla corruzione, occorre sottolineare che nel 2021 - nell'ambito della Presidenza del G20 - l'Italia ha promosso l'adozione degli *High Level Principles on Corruption*. In particolare, i paesi del G20 si sono impegnati a adottare misure per rafforzare l'integrità del settore pubblico e del sistema degli appalti pubblici, la capacità tecnica delle amministrazioni pubbliche e la trasparenza dell'azione amministrativa⁶³. In particolare, gli Stati membri devono mettere in atto misure volte a minimizzare il rischio organizzativo e rendere il settore pubblico più resistente al crimine organizzato, accrescendo trasparenza, *accountability* e integrità nelle istituzioni pubbliche. Nella strategia anticorruzione suggerita dal *G20 ACWG*, anche con riferimento agli appalti, un ruolo centrale è dato dal potenziamento delle tecnologie ICT nella PA, l'interoperabilità dei dati raccolti da enti diversi e lo scambio di informazioni. Si tratta di questioni per le quali il PNRR prevede specifiche misure.

La necessità di trovare un punto di equilibrio tra la semplificazione normativa e amministrativa, da una parte, e il contrasto alla corruzione, dall'altra, va ben oltre l'orizzonte temporale del PNRR e costituisce una sfida permanente cui il Governo non intende sottrarsi. Occorrerà valutare nel medio periodo in che misura sono stati ottenuti gli obiettivi che si intendono conseguire, in termini di maggiori investimenti, minor tempo di realizzazione e contrasto più efficace alla corruzione, con le riforme che si vanno a realizzare in applicazione del PNRR, apportando, se necessari, interventi di *fine tuning*, nell'ambito di un processo efficace di valutazione *ex post* delle politiche pubbliche. Il processo di riduzione del numero e, soprattutto, di riqualificazione professionale delle stazioni appaltanti ha un orizzonte temporale che travalica quello del PNRR. Ad esso verrà prestata la massima attenzione, con un attento monitoraggio anche nel periodo successivo alla conclusione del Piano.

⁶³ Si veda: *G20 High-Level Principles on Corruption related to Organized Crime*, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2021_G20_High-Level_Principles_on_Corruption_related_to_Organized_Crime.pdf

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE**La promozione della concorrenza per un'economia più dinamica**

Un'economia dinamica trae la sua forza da un ambiente concorrenziale favorevole, con un assetto regolatorio che incoraggia le imprese e tutela i consumatori: questo assunto, che è alla base del processo di integrazione economica europea, non ha ancora trovato una piena attuazione nel nostro Paese.

In Italia le barriere alla concorrenza sono particolarmente pronunciate nel settore dei servizi⁶⁴, dove si rilevano regolazioni restrittive - con elevate barriere all'ingresso - soprattutto nei servizi professionali, nel commercio al dettaglio e nell'utilizzo delle concessioni per l'assegnazione di beni pubblici, con importanti riflessi sull'andamento della produttività e sull'innovazione⁶⁵.

Il *gap* concorrenziale che caratterizza le dinamiche del sistema produttivo italiano rispetto al resto dell'Unione Europea è stato sottolineato più volte dalla Commissione nelle CSRs⁶⁶, ed è rilevato anche dall'OCSE nella recente *Economic Survey*⁶⁷ sull'Italia oltre che negli indicatori di *Product Market Regulation*⁶⁸.

Gli interventi che il Governo e le Autorità di regolazione hanno operato negli ultimi anni per correggere questi squilibri hanno avuto natura sia settoriale, sia organica. Per quanto riguarda gli interventi strutturali, un passo avanti importante è stato compiuto con il decreto⁶⁹ di attuazione della direttiva (UE) 2019/1 che conferisce alle Autorità antitrust degli Stati membri poteri di applicazione più efficaci per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno. Con tale decreto vengono confermate una serie di prerogative e poteri istruttori, in gran parte già utilizzati nella prassi dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCM), e si introducono nuovi strumenti volti a rafforzare i suoi poteri d'indagine e sanzionatori. Tra le novità introdotte: l'AGCM potrà definire le proprie priorità di intervento, si rafforza l'indipendenza dei membri e del personale dell'Autorità, si codificano strumenti di indagine (già in parte utilizzati nella prassi) e si attribuiscono ulteriori significativi poteri sanzionatori (anche per le persone fisiche)⁷⁰.

Nell'approccio del PNRR la promozione della concorrenza assume un duplice ruolo strategico: da un lato, la riforma della concorrenza (definita 'riforma abilitante', al pari del programma per la semplificazione normativa) rappresenta la precondizione per la corretta attuazione degli investimenti; dall'altro, gli investimenti e le misure previste fungeranno a loro volta da vettori virtuosi per il

⁶⁴ Si ricorda che il settore dei servizi - pubblici e privati - rappresenta circa il 75 per cento del valore aggiunto e dell'occupazione.

⁶⁵ Ciapanna, E., S. Mocetti and A. Notarpietro (2020), The effects of structural reforms: Evidence from Italy. Temi di discussione No. 1303, Banca d'Italia, Novembre 2020. Lo studio stima che la liberalizzazione del settore dei servizi in Italia potrebbe indurre un incremento permanente della produttività totale nel settore dei servizi pari al 4,3 per cento e una riduzione permanente dei relativi mark-up pari a 0,7 punti percentuali.

⁶⁶ Le Raccomandazioni per il 2019, in particolare, richiedono di 'affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e nei servizi alle imprese, anche attraverso una nuova legge annuale sulla concorrenza'.

⁶⁷ Studi Economici dell'Ocse: Italia 2021.

⁶⁸ Per l'Italia gli indicatori sono sintetizzati in questa pubblicazione dell'OECD.

https://issuu.com/oecd.publishing/docs/ita_country_note_-_tot_final?fr=sNDUzYzkzNTk1MQ

⁶⁹ D.L. n. 185/2021.

⁷⁰ L'Autorità può ora irrogare sanzioni pecuniarie e penali di mora direttamente alle persone fisiche che, dolosamente o per colpa: (i) ostacolano l'accertamento ispettivo; (ii) forniscono informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti in risposta a una richiesta di informazioni; ovvero (iii) non si presentano all'audizione.

miglioramento del *business environment*. Viene, in primo luogo, riconosciuto il ruolo fondamentale della legge annuale per il mercato e la concorrenza⁷¹. Con il PNRR, infatti, l'Italia ha assunto l'impegno che la sua cadenza annuale venga assicurata, al fine di verificare ed espungere in via continuativa vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, tenendo conto dell'evoluzione del quadro socioeconomico.

Una prima serie di misure in materia concorrenziale è stata inclusa nel **disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza** (DDL) per il 2021, mentre altre verranno considerate nelle leggi annuali per gli anni successivi. Il DDL annuale per il 2021⁷², attualmente in discussione in Parlamento, recepisce buona parte delle proposte dell'AGCM⁷³ e interviene con misure specifiche nei principali ambiti individuati dal PNRR: realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche (reti di telecomunicazioni, rilascio di concessioni per la gestione di porti⁷⁴); rimozione di barriere all'entrata nei mercati (concessioni di grande derivazione idroelettrica e di distribuzione del gas naturale); concorrenza e valori sociali (razionalizzazione della normativa sui servizi pubblici locali, incluso il trasporto pubblico locale e l'*in-house providing*); sistema di accreditamento in ambito sanitario, rifiuti); rafforzamento dei poteri di *antitrust enforcement* e dei poteri di regolazione settoriale (modifiche ai poteri dell'AGCM per il controllo delle concentrazioni); vigilanza del mercato e conformità dei prodotti.

Ulteriori misure di promozione della concorrenza, anche in altri settori, saranno definite nei successivi disegni di legge per la concorrenza che, come previsto dal PNRR, avranno cadenza annuale.

Il PNRR prevede poi che nella legge annuale per il 2022 siano comprese norme finalizzate ad assicurare la tempestiva attuazione dei piani di sviluppo della rete per l'energia elettrica, mentre in quella per il 2023 dovranno trovare spazio disposizioni in materia di concessioni autostradali, che prevedano gare competitive per gli affidamenti, fatti salvi i presupposti europei per l'*in-house*, che rafforzino i divieti di proroga e di rinnovo automatico e potenzino i controlli pubblici sull'esecuzione delle opere realizzate dai concessionari, in connessione con le previsioni introdotte nel nuovo codice dei contratti pubblici. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dalla istituzione, nel gennaio scorso, di una Commissione per individuare le modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali, in linea con le disposizioni UE. La Commissione svolgerà un'attività di analisi e ricognizione dello stato del sistema delle concessioni autostradali in Italia, con particolare riguardo a: principali caratteristiche e possibili

⁷¹ La legge annuale per la concorrenza, prevista nell'ordinamento nazionale dal 2009 (con L. n. 99/2009), è stata in concreto adottata solo con la Legge Annuale per la Concorrenza 2015, che fu approvata dal Parlamento nel 2017 (L. n. 124/2017).

⁷² A.S. 2469.

⁷³ Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, 'Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021' 22 marzo 2021.

⁷⁴ Sulle aree demaniali portuali si segnala la proposta emendativa presentata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti -ART volta a favorire la razionalizzazione delle procedure di affidamento delle concessioni in questione (Audizione del 17 febbraio 2022 dinanzi alla 10^a Commissione del Senato). A tale riguardo, si propone di riconoscere all'ART il potere di definire lo schema di concessione. Inoltre si propone l'abrogazione dell'art. 37 del codice della navigazione, il quale, in presenza di più domande di concessione, attribuisce ampi e ingiustificati ambiti di discrezionalità al concedente nella scelta del concessionario. Infine, si ipotizza la possibilità di attribuire ad ART il potere di definizione dei canoni concessori, secondo principi e criteri direttivi che dovrebbero essere parametrati anche all'entità degli investimenti.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

criticità; sostenibilità economico-finanziaria del modello concessorio; tutela dell'interesse nazionale e della finanza pubblica; individuazione di durate congrue per le nuove concessioni, anche alla luce delle innovazioni derivanti dalle rivoluzioni digitale ed ecologica; livello di qualità minimo da garantire all'utenza finale; miglioramento del sistema regolatorio autostradale.

In materia di vendita di energia elettrica, il Piano prevede di completare entro il 2023 l'adozione di regole finalizzate ad assicurare un passaggio consapevole e trasparente al mercato libero da parte della clientela domestica e delle micro-imprese, anche seguendo il modello già adottato per il servizio a tutele graduali, fissando tetti alla quota di mercato, e potenziando la trasparenza delle bollette per garantire maggiore certezza ai consumatori

Ulteriori strumenti individuati dal PNRR sono il rafforzamento di alcuni poteri e prerogative dell'AGCM e delle altre *authority* indipendenti (ARERA, ART, Consob). Per quanto riguarda l'AGCM, il PNRR si ripromette di avvicinare le prerogative previste dalla legislazione nazionale rispetto a quelle previste dal diritto europeo, specialmente per quanto riguarda la valutazione delle concentrazioni aziendali e le imprese che operano in più mercati.

È opportuno sottolineare che alcune misure segnalate dall'Autorità, ma non inserite nell'ambito del PNRR, hanno trovato spazio successivamente e in differenti iniziative legislative; in particolare il tema delle **concessioni demaniali su aree marittime** - di particolare urgenza, in ragione dei richiami europei al rispetto della Direttiva Bolkestein e la numerosità delle concessioni demaniali per le quali il canone concessorio è fuori linea⁷⁵ - è stato affrontato a febbraio 2022 dal Governo con una proposta emendativa al DDL annuale per il mercato e la concorrenza, relativa alle modalità di affidamento delle concessioni demaniali.

In base a questa modifica, le concessioni in essere continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023: al termine di questo periodo esse verranno assegnate tramite gara⁷⁶. Per assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore il Governo è delegato a adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore del DDL, uno o più decreti legislativi aventi la finalità di aprire il settore alla concorrenza.

Al riguardo, considerato il ruolo sociale, formativo e inclusivo delle Associazioni sportive dilettantistiche (ASD), si potrebbero valutare meccanismi specifici di fruizione per le ASD le cui attività si svolgono in aree demaniali.⁷⁷

Infine, come più volte ricordato, il rilancio della politica di concorrenza è un pilastro centrale della strategia di **crescita strutturale** del Paese. Un punto chiave di tale strategia è rappresentato dal processo di semplificazione normativa. Il DDL sulla concorrenza per il 2021 dispiegherà le sue potenzialità oltre la correzione degli

⁷⁵ Secondo dati AGCM, nel 2019, su un totale di 29.689 concessioni demaniali marittime (aventi qualunque finalità), ben 21.581 erano soggette ad un canone inferiore ad euro 2.500. Per lo stesso anno, l'ammontare complessivo dei canoni concessori è stato pari a 115 milioni.

⁷⁶ Fatta eccezione per le concessioni rilasciate secondo procedure selettive (avviso pubblico di evidenza pubblica) e nel rispetto delle regole UE, che resteranno efficaci fino alla scadenza fissata, quindi anche oltre il 2023.

⁷⁷ Per la direttiva Bolkestein, le attività sportive amatoriali senza scopo di lucro rivestono una notevole importanza sociale; perseguendo spesso finalità esclusivamente sociali o ricreative non possono costituire un'attività economica ai sensi del diritto comunitario e non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva.

squilibri settoriali, anche per semplificare il quadro normativo, la cui complessità fa spesso da freno agli investimenti. Esso contiene infatti due importanti deleghe che rafforzano le semplificazioni per velocizzare l'attuazione del PNRR e razionalizzano i controlli sulle attività produttive (cfr. anche il paragrafo 'Costruire una pubblica amministrazione più moderna, competente e digitale').

Rilancio del turismo

L'Italia è tra i paesi di più antica vocazione turistica e vanta un patrimonio artistico e di risorse naturali con pochi eguali al mondo: con 58 dei 1154 siti Unesco, è il primo paese per luoghi riconosciuti come patrimonio dell'umanità. La pandemia ha purtroppo avuto un effetto drammatico sul settore: in base al Rapporto annuale sull'impatto economico del turismo (EIR) condotto dal *World Travel & Tourism Council* e *Oxford Economics*, nel 2020 in Italia il giro di affari ha registrato un calo del -51 per cento, passando da 236 miliardi a 116 miliardi; sempre nel 2020 l'impatto sul Pil nazionale è sceso al 7 per cento rispetto al 13,1 per cento del 2019⁷⁸.

Nel 2021 il turismo ha mostrato segni di ripresa anche se la distanza da recuperare, rispetto al 2019, è ancora ampia.

Gli effetti della crisi del settore sono stati attenuati dalle misure di sostegno attuate per oltre 2 miliardi: a questa forma di aiuto di natura transitoria e quindi a termine - corrisponde tuttavia l'urgenza di prospettare strategie efficaci e mirate, che consentano al settore, in tutte le sue articolazioni, di riattivare politiche di investimento.

Lo strumento di pianificazione delle politiche di settore è rappresentato dal **Piano Strategico di Sviluppo del Turismo (PST)**⁷⁹ quinquennale, che proprio nel 2022 dovrà essere aggiornato, per la naturale decadenza del precedente (2017-2022), con il coinvolgimento primario delle Regioni, degli enti locali e degli *stakeholders* più rappresentativi. Dal punto di vista operativo, il Ministero del Turismo ha già provveduto⁸⁰ a istituire il Comitato permanente di promozione del turismo in Italia⁸¹.

Il nuovo PST dovrà basarsi su: la ricognizione e l'analisi puntuale dei risultati raggiunti con il precedente Piano; lo studio delle ricadute che l'emergenza sanitaria ha avuto sul comparto del turismo; l'applicazione estensiva del digitale, quale strumento di *governance*, di assistenza al turista, di gestione di nuove forme di visita a scala territoriale; gli investimenti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), le cui misure devono essere ulteriormente consolidate e sviluppate oltre l'orizzonte del Piano; gli appuntamenti di rilievo e gli eventi di valenza internazionale che si svolgeranno sul territorio italiano nei prossimi anni⁸²

⁷⁸ <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>

⁷⁹ Cfr. le previsioni di cui all' art. 34-*quinquies*, comma 3, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221.

⁸⁰ Con DM 23 giugno 2021, prot. 962.

⁸¹ Il compito primario del Comitato è quello di '*promuovere un'azione coordinata dei diversi soggetti che operano nel settore del turismo, con la relativa politica e programmazione nazionale, assicurando la rappresentanza di soggetti pubblici e privati operanti nel settore*'.

⁸² La Ryder Cup 2023, il Giubileo 2025, la Milano-Cortina 2026, i Giochi del mediterraneo-Taranto 2026, etc

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

con un notevole potenziale a livello di attrattività del Paese, oltre al termine fissato per il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Anche in coerenza con gli obiettivi della Agenda 2030 per il turismo proposta dalla Commissione europea, il nuovo PST dovrà svilupparsi secondo cinque linee strategiche: i) un modello condiviso di governance e monitoraggio (già individuato quale obiettivo specifico del PST 2017-2022 ma che necessita di essere rafforzato); ii) il turismo digitale, per la realizzazione di importanti progettualità, quali il *Tourism Digital Hub* (TDH)⁸³, in linea con gli indirizzi europei⁸⁴. A questo proposito l'avvio della piattaforma TDH022⁸⁵, consentirà all'ecosistema turistico di collegarsi al sito nazionale italia.it, garantendo così un'offerta, specialmente sui mercati esteri, mirata ed unitaria del Paese verso il turista; iii) un turismo sostenibile ed integrato. In questo ambito, si intende ricomprendere anche il 'turismo di prossimità', che a causa della pandemia ha avuto una significativa diffusione; iv) un turismo per tutti (in sicurezza e di qualità) che tenga conto dei temi della inclusività, riqualificazione del lavoro e delle imprese, sviluppo e valorizzazione del patrimonio e delle specificità territoriali; v) una formazione dell'accoglienza, dell'attrazione e dell'organizzazione turistica ad alto livello attraverso un approfondimento dei corsi esistenti o nuove scuole di specializzazione tematiche.

Le misure del prossimo PST sono state anticipate dalle azioni previste nel PNRR ed in particolare da: il **credito di imposta per il miglioramento delle strutture ricettive** (500 milioni), il **sostegno alle imprese** e gli investimenti di sviluppo, a valere sul Fondo Rotativo Imprese (180 milioni); il credito di imposta per la digitalizzazione delle agenzie di viaggio e dei *tour operators* (98 milioni); la definizione delle varie fasi di avanzamento ed i bandi per l'avvio del *Tourism Digital Hub* (TDH). Nell'ambito del PNRR si realizzerà inoltre la **riforma dell'ordinamento delle professioni delle guide turistiche** con l'obiettivo di dare, nel rispetto dell'autonomia locale, un ordinamento professionale alle guide turistiche e al loro ambito di appartenenza. L'applicazione sistematica e omogenea della riforma permetterà di regolamentare i principi fondamentali della professione e di standardizzare i livelli di prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale, producendo un effetto positivo sul mercato. La riforma prevede interventi di formazione e aggiornamento professionale, al fine di supportare e rendere più qualificata l'offerta.

Un sistema fiscale più equo ed efficace.

Nei documenti di finanza pubblica degli ultimi anni, il Governo ha indicato la necessità di attuare un'ampia riforma fiscale atta a migliorare l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario, riducendo anche il carico fiscale sui redditi

⁸³ Il TDH consentirà di mettere a sistema il variegato mondo del turismo, sia pubblico sia privato, sfruttando il potenziale tecnologico per offrire servizi innovativi al turista favorendo una 'esperienza' personalizzata, sostenibile e di lungo termine. Il successo del TDH è affidato a due fattori, strettamente connessi: la valorizzazione dei dati e l'interoperabilità.

⁸⁴ Transition Pathway for Tourism, EC 4 febbraio 2022.

⁸⁵ La messa in esercizio della prima versione è prevista a maggio 2022, nel frattempo sono in consultazione pubblica le linee guida per l'interoperabilità: <https://docs.italia.it/italia/mitur/lg-tourism-digital-hub-interoperabilita-docs/it/bozza/index.html>

medi e bassi, coordinandola con l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli.

Con il disegno di legge delega, approvato il 5 ottobre 2021 dal Consiglio dei ministri e attualmente all'esame del Parlamento, il Governo ha avviato un percorso di riforma del sistema fiscale che dovrà accompagnare l'attuazione del PNRR. **La riforma fiscale è tra le azioni chiave da intraprendere per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese.** Pur non rientrando nell'ambito operativo del PNRR, gli interventi per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale possono concorrere a realizzare gli obiettivi generali di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo già indicati nelle Raccomandazioni all'Italia. Nel PNRR si esplicita, infatti, la necessità di un intervento complessivo, che parta da una analisi operata da esperti in materia fiscale e che abbia come obiettivo principale la definizione di un sistema fiscale certo ed equo.

In questa prospettiva si inserisce la **recentissima revisione dell'Irpef**, prevista nella Legge di Bilancio per il triennio 2022-2024⁸⁶ ed entrata in vigore il 1° gennaio del 2022. L'intervento è principalmente indirizzato a **rimuovere gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro associati all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive, ridurre la pressione fiscale per un'ampia platea di contribuenti e concentrare i benefici sui redditi medi**⁸⁷.

Va inoltre segnalato che un'analisi combinata degli effetti della revisione dell'Irpef e dell'introduzione dell'Assegno unico universale (cfr. Paragrafo inclusione sociale e coesione territoriale) - attuata dal Dipartimento delle Finanze con il modello TAXBEN-DF calcolando i principali indicatori di disuguaglianza - ha mostrato un significativo effetto redistributivo. L'indice di Gini del reddito disponibile familiare diminuisce dell'1,65 per cento, indicando una rilevante diminuzione della disuguaglianza del reddito disponibile per le famiglie italiane; l'indice di redistribuzione Reynold-Smolensky mostra un miglioramento significativo, con una variazione positiva pari all'8,41 per cento. La riduzione dell'incidenza dell'imposta (9,43 per cento in termini di aliquota media effettiva) è più che compensata da un aumento significativo nella progressività della riforma (+21,60 per cento dell'indice di progressività di Kakwani). Nel complesso si registra anche un miglioramento delle disuguaglianze territoriali: nelle Regioni del Mezzogiorno l'indice di Gini del reddito disponibile familiare si riduce in misura maggiore rispetto alle altre aree geografiche (-2,50 per cento al Sud rispetto a -1,66 per cento al Centro e -1,30 per cento al Nord).

Un altro tassello del disegno di riforma fiscale che ha trovato recente attuazione è la revisione del **sistema nazionale della riscossione**. Con la Legge di Bilancio per il 2022 sono state infatti introdotte modifiche alla *governance* del servizio nazionale della riscossione volte a realizzare una maggiore integrazione tra l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Entrate-Riscossione, prevedendo, tra l'altro, che quest'ultima sia sottoposta all'indirizzo operativo e di controllo della prima⁸⁸.

Numerosi sono gli altri ambiti sui quali il disegno di riforma fiscale intende agire. Rimanendo in tema di imposizione personale sui redditi, si prevede la

⁸⁶ L. 30 dicembre 2021, n. 234, articolo 1, commi 2 e 3.

⁸⁷ Gli effetti distorsivi sono dovuti al salto dell'aliquota marginale legale dal 27 per cento al 38 per cento.

⁸⁸ Art. 1 commi 14-23.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

progressiva evoluzione del sistema verso un **modello duale e cioè che sottopone alcuni redditi a imposizione proporzionale, mentre la restante parte verrebbe assoggettata a imposta progressiva**. In particolare, si prevede l'applicazione di una aliquota proporzionale ai redditi derivanti dall'impiego del capitale e ai redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo, condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società - Ires. Alle restanti tipologie di reddito verrebbe invece applicata la tassazione progressiva. Si prevede anche il **riordino delle deduzioni e delle detrazioni vigenti e l'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio**.

Verrà anche attuata la **riforma dell'imposizione sul reddito d'impresa**, secondo i principi e i criteri direttivi della coerenza con il sistema di imposizione personale, della tendenziale neutralità rispetto alle forme dell'attività imprenditoriale, della semplificazione e razionalizzazione dell'imposta dal punto di vista amministrativo, anche attraverso un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali.

Un punto centrale attiene poi alla **razionalizzazione dell'IVA e delle accise** in base a criteri di: semplificazione, contrasto dell'erosione e dell'evasione ed efficienza (per quanto riguarda l'IVA) e di riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili (per quanto riguarda le accise), in linea con gli impegni internazionali a livello intraunionale e G20 e G7.

Parte del disegno di riforma riguarda il graduale superamento dell'**Imposta regionale sulle attività produttive - Irap**⁸⁹, nonché l'adozione di norme finalizzate a modificare il sistema di **rilevazione catastale degli immobili**, prevedendo nuovi strumenti atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili non censiti e l'integrazione delle informazioni attualmente presenti nel catasto dei fabbricati. In ogni caso le nuove informazioni rilevate hanno obiettivi di trasparenza ma non dovranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi e non saranno utilizzate, comunque, per finalità fiscali.

L'articolo 7 del DDL contiene infine principi e i criteri direttivi che devono guidare il Governo nella riforma della **fiscalità regionale e locale**, sia nella sua componente personale, sia nella componente immobiliare. In particolare, le addizionali (regionali e comunali) all'IRPEF saranno sostituite con specifiche sovrainposte (sull'IRPEF) e sarà rivista, senza oneri per lo Stato, l'attuale ripartizione tra lo Stato e i Comuni delle entrate derivanti dai tributi sugli immobili destinati a uso produttivo ed eventualmente degli altri tributi che incidono sulle transazioni immobiliari.

Funzionale all'obiettivo di attuazione della riforma fiscale sarà anche un rinnovato e rafforzato impegno **nell'azione di contrasto all'evasione fiscale**, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione - che verrà rafforzata - supportata dall'estensione ai soggetti che hanno optato per il regime forfetario della fatturazione elettronica obbligatoria e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché dall'incentivazione dei pagamenti elettronici. Tenuto conto

⁸⁹ Al riguardo, è da segnalare, come nel corso dell'Indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef della Commissione Finanze della Camera dei Deputati, una riforma o radicale abolizione dell'Irap sia stata proposta da numerosi soggetti auditi, nell'ottica della revisione complessiva dei redditi d'impresa.

degli obiettivi di recupero delle entrate di circa 5 miliardi nel 2018 e, in particolare, di miglioramenti significativi di recupero del gettito IVA, la riduzione del *tax gap* continuerà a rappresentare una priorità del Governo.

All'interno del percorso di riforma complessiva **del sistema fiscale si colloca l'impegno a consolidare il rapporto di fiducia tra contribuenti e fisco**, favorendo un incremento del livello di *compliance*. Si prevede la realizzazione di una piena digitalizzazione dei rapporti con i contribuenti e con gli *stakeholders*, con l'obiettivo di facilitare gli adempimenti, minimizzare i costi ed eliminare eccessivi oneri e formalità. L'idea è quella di integrare l'assolvimento degli obblighi fiscali nel normale svolgimento delle attività economiche.

Un elemento fondamentale nell'attuazione di tale approccio, strettamente connesso al pieno sviluppo della **digitalizzazione**, è l'ottimizzazione e l'ampliamento dei canali messi a disposizione dall'amministrazione finanziaria, attraverso strumenti che offrano ai contribuenti/utenti una chiara definizione dei propri obblighi fiscali, anche in un'ottica di maggiore trasparenza dei rapporti con il fisco. In questo senso, in attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR, la progressiva estensione del metodo della dichiarazione precompilata anche per gli adempimenti IVA (registri IVA, comunicazioni delle liquidazioni periodiche, dichiarazione annuale), resa possibile dall'estensione della fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, costituirà un'azione strategica per il prossimo triennio.

Anche la fase del controllo dovrà essere interessata dalla spinta alla digitalizzazione; dovrà inoltre essere confermata e incentivata la possibilità di gestire le diverse fasi del confronto tra il cittadino e l'Amministrazione, tra cui il contraddittorio preventivo a distanza. Sempre nell'ambito dell'avanzamento digitale si colloca la completa interoperabilità delle banche dati e l'evoluzione nell'attività di gestione delle informazioni.

In linea prospettica, nell'ambito dell'iniziativa UE- OCSE '*EFR-Enhancing an environmental Fiscal Reform in Italy and in the EU*' si è svolta una importante riflessione sui **vantaggi della tassazione ambientale** in termini di efficacia, efficienza economica, capacità di innalzare gettito e trasparenza⁹⁰. Gli orientamenti emersi sono stati approfonditi nell'ambito del Piano per la Transizione ecologica e verranno esplorate diverse ipotesi, con l'obiettivo di incoraggiare investimenti e forme di consumo e produzione sostenibili per effetto dello spostamento del carico fiscale sullo sfruttamento delle risorse naturali e sull'emissione di sostanze inquinanti.

Nell'ambito di una riforma ambientale, la rimozione e rimodulazione di sussidi fiscali ambientalmente dannosi potrebbe rappresentare una leva importante per favorire scelte di consumo ecosostenibili e compensare -al contempo - eventuali effetti redistributivi negativi sui contribuenti se gli eventuali risparmi di spesa fossero destinati ai soggetti più penalizzati o vulnerabili.

Sempre sul **piano europeo e internazionale**, sarà assicurato il potenziamento della cooperazione amministrativa attraverso lo scambio di informazioni tra giurisdizioni fiscali per contrastare efficacemente e tempestivamente l'evasione,

⁹⁰ Il Progetto 'EFR, è finanziato dalla Commissione Europea, nell'ambito del programma '*Structural Reform Support Programme*' (SRSP) ed è coordinato dall'OCSE.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

l'elusione e le frodi fiscali, migliorare la coerenza delle norme fiscali internazionali e garantire un ambiente fiscale più trasparente. Inoltre, l'impegno sarà finalizzato ad assicurare un'implementazione equa, efficace e coerente delle nuove regole condivise a livello internazionale (G20 ed EU) in **materia di tassazione dei profitti delle multinazionali e dell'economia digitale** ed a proseguire le attività legate al progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). Tali attività hanno portato allo storico accordo *'Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy'* sottoscritto a ottobre 2021 sotto la Presidenza italiana del G20, grazie al quale è stata introdotta una tassazione minima globale del 15 per cento sui profitti delle multinazionali. L'impegno sarà attuato sia attraverso studi e analisi economico-statistici sull'elusione operata dalle multinazionali e sulle possibili soluzioni alle problematiche fiscali connesse allo sviluppo dell'economia digitale in discussione presso OCSE, G20 e UE, sia proseguendo le attività necessarie all'attuazione delle misure del progetto, nonché all'implementazione di uno standard internazionale condiviso per la trasparenza dei *crypto-asset*.

Un sistema bancario e un mercato dei capitali che sostengano la crescita

Il miglioramento del quadro congiunturale, le misure di sostegno ancora attive e la posizione più solida con cui le banche hanno affrontato la crisi innescata dal Covid-19 hanno ridotto la gravità degli impatti della pandemia sul settore. Negli ultimi anni, le banche italiane avevano infatti già avviato un processo di riallineamento ai valori di patrimonializzazione medi europei, il cui consolidamento ha consentito di sostenere gli impatti di eventi macroeconomici avversi, come dimostrato da un esercizio di *stress test* sulle banche italiane meno significative condotto dalla Banca d'Italia nel 2021⁹¹. Alla fine di settembre 2021, il rapporto tra il capitale di migliore qualità e gli attivi ponderati per il rischio ammontava in media al 15,2 per cento, mostrando la solidità patrimoniale degli intermediari. Inoltre, nei primi nove mesi del 2021, la redditività dell'intero sistema bancario è più che raddoppiata rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, soprattutto a seguito della riduzione delle svalutazioni sui prestiti⁹².

Malgrado la crisi sanitaria, nel corso degli ultimi anni, le banche italiane hanno innalzato la qualità dell'attivo con una significativa riduzione dei crediti deteriorati (*Non-performing loans - NPL*)⁹³: le cessioni di sofferenze⁹⁴ e di inadempienze probabili sono proseguite, contribuendo a ridurre ulteriormente la consistenza degli NPL e la loro incidenza sul totale dei finanziamenti. Sebbene in leggero aumento nel quarto trimestre del 2021, il flusso di nuovi NPL - in rapporto a quelli in bonis - si è mantenuto basso, attestandosi all'1,3 per cento.

⁹¹ Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n.2/2021 -Riquadro: Gli stress test sulle banche italiane meno significative e le altre misure di supervisione.

⁹² La ripresa della redditività trova conferma nei risultati preliminari sull'intero anno comunicati a inizio febbraio 2022 dalle banche quotate.

⁹³ A tale proposito, si ricorda che la Commissione Europea nelle CSR 2019 chiedeva all'Italia di favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista'.

⁹⁴ Va anche sottolineato che grazie alla misura introdotta dal D.L. n.18/2020 (decreto Cura Italia), a fronte di cessioni di crediti deteriorati, le banche hanno potuto convertire parte delle imposte anticipate (*deferred tax assets*) in crediti di imposta.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

È inoltre proseguita la riduzione delle consistenze: a settembre 2021, il rapporto tra i crediti deteriorati e il totale dei finanziamenti (al netto delle svalutazioni) era pari all'1,9 per cento, 3 decimi di punto inferiore rispetto alla fine del 2020.

Anche le abbondanti disponibilità liquide accantonate dalle imprese nel corso della crisi hanno riflessi potenzialmente positivi sulla qualità degli attivi bancari. Tuttavia, rimane alta l'attenzione sul rischio di un peggioramento della qualità del credito: le moratorie⁹⁵, la cui incidenza in Italia era più alta della media europea, potrebbero infatti aver ritardato l'emersione di difficoltà nel rimborso dei prestiti; il graduale ritiro delle misure di sostegno potrà comportare nei prossimi mesi un aumento del flusso di crediti deteriorati.

Nel terzo trimestre del 2021, i prestiti con moratoria scaduta e quelli con moratorie ancora attive presentavano un tasso di ingresso in *default* pari, rispettivamente, al 2,4 e al 4,6 per cento, a fronte dello 0,9 per i finanziamenti che non avevano beneficiato di misure di sostegno. La qualità del credito per i prestiti assistiti dagli schemi di garanzia del Fondo centrale (si stima che alla fine del 2021 ne fossero stati effettivamente erogati circa 150 miliardi) rimane elevata: solo lo 0,5 per cento è infatti classificato come deteriorato nelle ultime segnalazioni di vigilanza relative alla fine di settembre.

Se le garanzie pubbliche sul credito, insieme alle misure di sostegno e di ristoro, hanno dimostrato la loro efficacia, in particolare per le imprese di piccole dimensioni⁹⁶, il limitato ricorso agli ampi interventi predisposti dal Governo per sostenere la capitalizzazione delle imprese⁹⁷ acuisce il rischio - rilevato da più parti - di una sottocapitalizzazione delle imprese italiane a seguito della crisi.

Questi risultati ripropongono la necessità per l'Italia - rilevata sia nello *Staff Working Document*, sia nelle CSRs del 2019⁹⁸ - **di ampliare i canali di raccolta del capitale privato alternativi a quello bancario (soprattutto per le *start up* e le PMI) e di rafforzare la capitalizzazione delle imprese⁹⁹.**

Un passo importante in questa direzione è stato realizzato con la semplificazione della normativa sui PIR, intervenuta nel 2019¹⁰⁰, mentre il PNRR intende promuovere in modo articolato e organico lo sviluppo di canali di

⁹⁵ Le moratorie ex lege a favore delle PMI, introdotte dal Decreto 'Cura Italia', sono terminate il 31 dicembre 2021. Restano in essere, pertanto, moratorie offerte su base volontaria dai singoli intermediari o sulla base di accordi-quadro promossi da associazioni di categoria. Alla fine del 2021 i prestiti alle imprese che ancora beneficiavano di moratorie ex lege a favore delle PMI ammontavano a circa 33 miliardi.

⁹⁶ Si veda Dipartimento delle Finanze, Nota Tematica n. 5/2021, 'L'impatto della crisi Covid 19 sul fabbisogno di liquidità delle imprese' e De Socio et al., 'Gli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità, sul bilancio e sulla rischiosità delle imprese', Banca d'Italia, Note Covid-19, Novembre 2020. Nel caso delle società di capitali, circa il 61 per cento del deficit potenziale stimato è stato compensato dalle misure per fronteggiare l'emergenza, (residua un deficit di 37 miliardi su un deficit potenziale di 94,6 miliardi); nel caso delle società di persone in contabilità ordinaria, circa l'82 per cento del fabbisogno potenziale di liquidità stimato è stato compensato dal sostegno economico pubblico.

⁹⁷ Crediti d'imposta per le piccole imprese, Fondo Patrimonio PMI per le medie e Patrimonio Rilancio per le grandi.

⁹⁸ Le CSR 2019 raccomandano di 'migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative'.

⁹⁹ Si vedano anche: [Audizione sulle tematiche relative allo squilibrio della struttura finanziaria delle imprese italiane che rischia di essere determinato dalla pandemia da Covid-19](#), testimonianza del Capo del Servizio Stabilità finanziaria della Banca d'Italia A. De Vincenzo, 6^a Commissione permanente (Finanze), Camera dei deputati, Roma, 18 marzo 2021; [Memoria della Banca d'Italia sulla Risoluzione Zanichelli n. 7-00748 recante iniziative volte a tutelare il risparmio privato e a favorire il suo impiego nell'economia reale](#), 6^a Commissione permanente (Finanze), Camera dei deputati, Roma, 25 gennaio 2022.

¹⁰⁰ Cfr. il riquadro *L'impatto delle recenti modifiche normative sui fondi PIR*, in Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, 1, 2019.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

finanziamento alternativi attraverso uno spettro di misure a sostegno della competitività del sistema produttivo. Tra gli obiettivi già raggiunti vi è il rifinanziamento (per 1,2 miliardi di cui 400 milioni destinati a cofinanziamenti a fondo perduto) e la revisione del Fondo introdotto con la legge 394/81, gestito da SIMEST, per sostenere l'**internazionalizzazione delle piccole e medie imprese**¹⁰¹ italiane operanti su mercati esteri. In questo contesto si è ridefinita la relativa politica di investimento per allinearla ai criteri più restrittivi del PNRR in materia ambientale.

Un'altra azione chiave del PNRR consiste nel supporto finanziario alla crescita delle filiere produttive, attraverso lo strumento del **contratto di sviluppo**. Gli interventi dovranno riguardare progetti legati alle principali catene del valore strategiche, quali programmi di sviluppo industriale, programmi di sviluppo a tutela dell'ambiente, mobilità sostenibile e attività turistiche, con particolare attenzione alle Regioni del Mezzogiorno. Il decreto ministeriale (in fase di pubblicazione) che tiene conto anche della recente revisione dello strumento del contratto di sviluppo¹⁰² - renderà possibile la definizione di circa 40 contratti con un importante effetto leva sugli investimenti.

Il PNRR prevede anche interventi a supporto di *start up* e *venture capital* attivi in settori legati alla transizione ecologica. A tal fine è prevista l'istituzione di un fondo dedicato da 250 milioni (*Green Transition Fund*) con una strategia di investimento focalizzata su fonti rinnovabili, economia circolare, mobilità, efficienza energetica, gestione dei rifiuti e stoccaggio dell'energia. L'attuazione di questo obiettivo è prevista nel primo semestre del 2022¹⁰³.

La competitività del settore agroalimentare e, al contempo, il rafforzamento delle aggregazioni tra imprese di diversa dimensione sarà perseguita dallo strumento dei Contratti di filiera, finanziato a valere sulle risorse del Piano nazionale degli investimenti complementari.

L'accesso al credito di imprese e famiglie sarà influenzato, negli anni a venire, anche dalla dal livello di digitalizzazione del sistema bancario, anch'essa profondamente accelerata dall'emergenza sanitaria¹⁰⁴. In prospettiva, una delle sfide più rilevanti per il settore consisterà nell'identificare e presidiare i rischi di attacchi informatici, frodi e uso improprio dei dati personali che potrebbero derivare da queste trasformazioni¹⁰⁵. Allo stesso tempo sfruttare pienamente i

¹⁰¹ Trattasi della Sub-Misura ricadente nella M1.C2.I5 del PNRR di titolarità del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. La politica di investimento è stata adottata dal Consiglio di Amministrazione del Fondo (Comitato Agevolazioni), il 30 settembre 2021, che ha approvato una delibera quadro e tre circolari operative, le quali hanno ridefinito gli strumenti del Fondo per sostenere gli investimenti nelle seguenti tre aree di intervento: 1) transizione digitale ed ecologica delle PMI con vocazione internazionale; 2) sviluppo dell'e-commerce delle PMI in Paesi esteri; 3) partecipazione delle PMI a fiere e mostre internazionali, anche in Italia, e missioni di sistema.

¹⁰² Una revisione della disciplina generale sui contratti di sviluppo è stata condotta con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 2 novembre 2021.

¹⁰³ Sono in corso le interlocuzioni con CDP per la firma del relativo accordo finanziario, mentre è in fase di adozione il decreto ministeriale volto a fissare la politica di investimento.

¹⁰⁴ Secondo quanto rilevato dalla Banca d'Italia le transazioni *contactless* con carta sono infatti passate dal 35 per cento del periodo pre-*lockdown* a oltre il 55 per cento. Sono cresciute le transazioni *e-commerce* e anche i bonifici *on line*.

¹⁰⁵ In questo ambito sono attive iniziative pubblico private (CERTFin) tra Banca d'Italia e ABI finalizzate a innalzare la capacità di gestione del rischio informatico e la *cyber resilience* del sistema finanziario italiano. Per ulteriori dettagli sulle iniziative di Cybersecurity si veda anche infra, il paragrafo su Digitalizzazione e infrastrutture di comunicazione.

vantaggi di questo processo per famiglie e imprese potrà consentire di migliorare la valutazione del merito creditizio e di promuovere l'inclusione, facilitando l'accesso ai servizi finanziari da parte di soggetti meno serviti dal sistema tradizionale¹⁰⁶.

Per accompagnare lo sviluppo digitale del settore finanziario è stato emanato un decreto¹⁰⁷ del Ministero dell'Economia che dota l'Italia di una *regulatory sandbox*, uno spazio protetto dedicato alla sperimentazione delle attività di innovazione tecnologica nei settori bancario, finanziario e assicurativo. Si tratta di un progetto tra i più innovativi del settore, che consentirà agli operatori FinTech di testare soluzioni innovative, potendo beneficiare di un regime semplificato, transitorio, e in costante dialogo con le autorità di vigilanza: Consob, IVASS e Banca d'Italia.

Infine, gli investimenti privati e la ripresa economica richiedono la presenza di un settore finanziario maturo e attivo anche nello sviluppo della finanza sostenibile. La Presidenza Italiana del G20 ha assunto un ruolo propulsivo per definire un ambizioso programma pluriennale per la finanza sostenibile e la lotta al cambiamento climatico. È stata promossa, in particolare, la riattivazione del *Sustainable Finance Working Group*, con l'obiettivo di incentivare le migliori pratiche di finanza sostenibile e promuovere la transizione verso economie e società più verdi, resilienti e inclusive.

Politiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro

A settembre 2021, l'OCSE raccomandava all'Italia di aumentare la componente occupazionale della crescita per poter affrontare in maniera sostenibile i bassi livelli di occupazione e la disoccupazione di lunga durata. La Commissione europea, a sua volta, già nelle CSRs del 2019 chiedeva di intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire l'efficace integrazione delle politiche attive del lavoro e delle politiche sociali e il coinvolgimento dei giovani e dei gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

All'emergere della crisi sanitaria, le CSRs del 2020 si sono concentrate sui redditi sostitutivi e l'accesso al sistema di protezione sociale, in particolare per i lavoratori atipici, e sulla necessità di attenuare l'impatto della crisi COVID-19 sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. Questi obiettivi si inseriscono in un contesto sfidante in termini di occupazione: nel 2020 il *Social Scoreboard* registrava infatti un tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni al 62,6 per cento, contro una media europea del 72,5 per cento.

Ad oggi, le numerose misure attivate per contrastare gli effetti della pandemia - insieme alla ripresa economica in atto - hanno consentito di registrare progressi in diversi aspetti richiamati dalla Commissione. Nel 2021 è proseguita la crescita degli occupati, sospinta soprattutto dalla componente a termine (365.000 su circa 597.000 posti di lavoro), che già da vari anni rappresenta una quota importante del mercato del lavoro. L'andamento delle posizioni di lavoro dipendente si è rafforzato

¹⁰⁶ Si veda intervento del Governatore della Banca d'Italia al 28° Congresso ASSIOM FOREX - 12 febbraio 2022.

¹⁰⁷ Decreto ministeriale 30 aprile 2021, n. 100. La cabina di regia di questa iniziativa è affidata al Comitato Fintech già attivo presso il MEF dal 2018

[http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/sistema_bancario_finanziario/fintech/comitato_fin/.](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/sistema_bancario_finanziario/fintech/comitato_fin/)

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

e il numero di contratti attivati ha quasi raggiunto il sentiero di crescita che si sarebbe registrato se l'evoluzione della domanda di lavoro si fosse mantenuta, anche durante l'emergenza sanitaria, sugli stessi ritmi del periodo 2018-19¹⁰⁸.

Dalla seconda metà del 2021 hanno ricominciato ad aumentare anche le assunzioni a tempo indeterminato e le trasformazioni, fino a superare i livelli del 2019. Si è osservato anche un incremento delle dimissioni dei dipendenti a tempo indeterminato e della mobilità dei lavoratori tra imprese. Sulla dinamica dell'occupazione ha inciso l'andamento contenuto dei licenziamenti che, nonostante la progressiva rimozione del blocco, sono rimasti su valori inferiori a quelli precedenti la pandemia, grazie anche alla proroga dell'accesso agevolato agli strumenti di integrazione salariale.

Nonostante i recenti miglioramenti, per diversi segmenti della popolazione permangono difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. La ripresa del 2021 ha favorito la componente maschile dell'occupazione, mentre i margini di recupero dell'occupazione femminile rimangono deboli. Ciò conferma di una tendenza che era emersa già prima dell'emergenza sanitaria e che era stata ulteriormente aggravata, durante la pandemia, dagli accresciuti carichi familiari delle donne: il *Social Scoreboard* testimonia un *gap* occupazionale di genere ancora elevato in tutta la UE e particolarmente pronunciato in Italia (pari al 19,9 per cento nel 2020). Per le donne si riscontra, inoltre, una minore domanda di lavoro a tempo indeterminato: nonostante rappresentino circa il 42 per cento della forza lavoro, esse incidono solo per un terzo sul saldo delle posizioni a tempo indeterminato.

Tali posizioni sono scarsamente diffuse anche tra i giovani (classe di età tra 15 e 34 anni): in questo segmento l'incidenza del lavoro a termine sul totale dell'occupazione dipendente è passata dal 19 per cento del 2004 al 36,8 per cento del 2019, prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria. Questo aspetto ha contribuito a rendere la categoria dei giovani quella più colpita dalla recente crisi: da un'analisi delle variazioni del numero di attivazioni nel 2020 emerge infatti come il rallentamento sia più rilevante tra i giovani che tra gli anziani¹⁰⁹, le cui posizioni a tempo indeterminato sono state preservate dall'estensione della CIG e dal blocco dei licenziamenti. In tutti i trimestri del 2020 i valori più negativi riguardano le coorti con meno di 45 anni, mentre per quelle più anziane, con l'eccezione del II trimestre, le variazioni tendenziali appaiono più modeste. Il quadro è confermato anche dal *Social Scoreboard* che rileva un tasso di disoccupazione giovanile in Italia pari al 29,4 per cento a fronte del 17,1 per cento della media UE. Il fenomeno di elevata disoccupazione e bassa qualità dell'occupazione della popolazione giovanile è solo in parte influenzato dal ciclo economico e rappresenta già da diversi decenni una caratteristica strutturale della società italiana. L'attenzione alle donne e ai giovani costituisce pertanto una 'clausola di condizionalità trasversale' a tutto il PNRR, coerentemente con le CSR del 2019 e del 2020¹¹⁰.

La presenza di **lavoratori stranieri precari, con occupazioni bassamente qualificate e redditi più bassi rispetto agli italiani e ai comunitari, di disoccupati**

¹⁰⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Banca d'Italia e ANPAL, 'Il Mercato del Lavoro: dati e analisi' - Gennaio 2022.

¹⁰⁹ Rapporto INAPP 2021.

¹¹⁰ Un esempio è costituito dalla previsione, per le imprese che parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN di specifiche clausole (anche nei bandi di gara) dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

stranieri (pari al 10,3 per cento del totale) e di inattivi (pari al 34,8 per cento e per metà donne)¹¹¹ richiede di rafforzare le **misure per ridurre la distanza dal mondo del lavoro** per queste categorie di lavoratori. Interventi specifici sono anche necessari per l'integrazione socio-lavorativa delle **donne straniere**¹¹² la cui partecipazione al mercato del lavoro è ostacolata da alti carichi familiari, e - se di recente ingresso - da scarse conoscenze linguistiche, bassa scolarizzazione o minori esperienze lavorative.

Le raccomandazioni della Commissione - se opportunamente attuate - sosterranno il Paese nell'ambizioso obiettivo del Piano di Azione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, in base al quale almeno il 78 per cento della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrà essere occupata, entro il 2030. Vanno in questa direzione le misure introdotte dalla Legge di Bilancio per il 2022¹¹³ in vista della ripresa stabile dell'occupazione e per rafforzare il sistema di protezione sociale e di politiche attive. La legge interviene, in particolare, sul quadro normativo relativo alla riforma degli ammortizzatori sociali, sulla gestione delle crisi aziendali, sul rilancio dell'apprendistato formativo e dei tirocini extracurricolari¹¹⁴, sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, sul sostegno all'occupazione di giovani e donne e sul contrasto alla delocalizzazione.

Per incentivare la **crescita dell'occupazione** si riconosce l'esonero contributivo, già previsto per le stabilizzazioni dei giovani *under36*, anche alle imprese che assumono i lavoratori di imprese in crisi (a prescindere da limiti di età)¹¹⁵; si valorizza l'apprendistato formativo riconoscendo uno sgravio contributivo del 100 per cento per tutto il 2022 per i contratti di apprendistato di primo livello; si prevede un sostegno (sotto forma di esonero contributivo) alla costituzione di cooperative di lavoratori, al fine di garantire la continuità produttiva e i livelli occupazionali delle imprese (*workers buyout*). Alcune previsioni sono dirette a specifiche categorie in condizioni di svantaggio, come le donne, che beneficeranno: dell'incremento del Fondo per il sostegno della parità salariale di genere, di 3 mesi in più di percepimento dell'indennità di maternità (per alcune categorie di lavoratrici¹¹⁶), di un anno di decontribuzione per le lavoratrici madri dipendenti del settore privato. Si rafforza inoltre il Fondo Nuove Competenze per la riqualificazione e l'aggiornamento dei lavoratori, attraverso il quale nel 2021 sono stati coinvolti in attività formative più di 375 mila lavoratori. La dotazione per il 2022 è pari a 1 miliardo.

¹¹¹ Rapporto 'Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Anno 2020'.

¹¹² In questa categoria si registra un tasso di occupazione minore rispetto alle donne italiane (24 per cento in meno).

¹¹³ L. n. 234/2021.

¹¹⁴ La Legge di Bilancio per il 2022 ha promosso una revisione globale dei tirocini. Tra i pilastri della nuova normativa ci sono un'equa 'indennità di partecipazione', i requisiti formativi, la certificazione delle competenze acquisite, l'obbligo per il datore di lavoro di assumere una determinata quota di tirocinanti. Inoltre, i tirocini extracurricolari saranno rivolti solo a persone a rischio di esclusione sociale, riducendo così l'uso improprio dello strumento nei confronti dei giovani e aumentandone l'efficacia per chi ha più bisogno di formazione continua. Per i soggetti a minor rischio, invece, lo strumento primario di ingresso nel mercato del lavoro sarà l'apprendistato, anch'esso incentivato nella Legge di Bilancio attraverso sgravi contributivi per i datori di lavoro.

¹¹⁵ L'esonero consiste nell'azzeramento (sgravio del 100 per cento) dei contributi per 36 mesi, entro un limite di 6 mila euro annui.

¹¹⁶ Lavoratrici autonome e in collaborazione coordinata e continuativa, commercianti, artigiane ed imprenditrici agricole.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Nel Mezzogiorno, grazie ai Fondi REACT-EU, è stata inoltre attivata la decontribuzione dei contratti di lavoro per il rilancio dell'occupazione, in particolare quella femminile e giovanile. Tale misura che ha dato già risultati soddisfacenti, è finanziata fino al 2029, ma è stata autorizzata dalla Commissione europea solo nell'ambito del Quadro Temporaneo di aiuti per l'emergenza Covid (fino al 30 giugno 2022). Il Governo valuterà se sussistano le condizioni per rendere strutturale questo regime e per farlo rientrare nel nuovo Quadro Temporaneo di aiuti recentemente introdotto a livello europeo per l'emergenza Ucraina.

La pandemia ha anche messo in luce diverse vulnerabilità del settore dei lavoratori sportivi, dovute in gran parte alla mancanza di normazione del dilettantismo, che ha, fino ad oggi, vissuto in un'area di incertezza interpretativa e in una confusa coesistenza tra prestazioni subordinate, autonome e di collaborazione coordinata e continuativa, rimesse all'autonomia delle parti, con forti rischi di abusi e di contenziosi. Il Governo intende pertanto riformare la normativa nazionale¹¹⁷, con interventi volti a individuare il giusto punto di equilibrio tra la tutela dei lavoratori e le specificità del mondo sportivo, innovando a favore di una pari dignità rispetto ad altri settori produttivi e semplificando gli adempimenti previsti.

Un intervento di particolare rilievo riguarda la **riforma degli ammortizzatori sociali** con la quale si intende accrescere il grado di equità generale del sistema, razionalizzando e rendendo universale questo importante strumento. L'obiettivo è che non vi siano lavoratori esclusi dal sistema di protezione sociale, migliorando al contempo le prestazioni, sia in termini di durata, sia di trattamento¹¹⁸. Inoltre, sono stati ridotti i requisiti di ammissibilità in termini di esperienza lavorativa, che viene portata a trenta giorni di lavoro nell'azienda richiedente, rispetto al precedente requisito di 90 giorni. Allargando la platea dei beneficiari si prevede di garantire nuove o maggiori protezioni sociali a 12,4 milioni¹¹⁹ di persone, compresi i lavoratori da remoto e quelli coinvolti nella formazione duale.

Si consolida, inoltre, il collegamento tra integrazione salariale e formazione professionale e politiche attive. Si interviene anche sulla CIGS, estendendola a tutti i datori di lavoro con più di 15 dipendenti che non accedono ai Fondi di solidarietà bilaterali, senza alcuna distinzione settoriale. Viene rafforzato il contratto di solidarietà e si introduce l'accordo di transizione occupazionale per fornire un ulteriore sostegno agli addetti di aziende con più di 15 dipendenti in queste particolari circostanze lavorative.

Inoltre: si riconoscono incentivi economici alle imprese che assumono lavoratori in CIGS; la copertura obbligatoria dei Fondi bilaterali è assicurata anche ai datori di lavoro che occupano da 1 a 5 dipendenti; si estende la Cassa integrazione per gli operai agricoli (CISOA) ai lavoratori del settore della pesca.

¹¹⁷ L. 23 marzo 1981, n. 91.

¹¹⁸ Il beneficio è calcolato all'80 per cento del salario normale all'interno di un intervallo fisso che non può essere superato. La riforma tocca questo intervallo portando il tetto massimo da 1000 a 1200 euro.

¹¹⁹ L'obiettivo è includere nel sostegno al reddito tutti i lavoratori subordinati, anche con una minima anzianità di lavoro, compresi gli apprendisti e i lavoratori a domicilio. Nel dettaglio: 9,9 milioni i dipendenti di aziende a cui viene estesa la CIGS; 1,5 milioni di lavoratori di datori di lavoro che occupano fino a 5 dipendenti a cui viene per la prima volta riconosciuto l'assegno ordinario del FIS; 1 milione i lavoratori a cui viene riconosciuto l'assegno ordinario del FIS in affiancamento alla CIGS.

In mancanza di lavoro, la riforma degli ammortizzatori sociali prevede due linee di intervento: l'alleggerimento dei requisiti soggettivi - rendendo meno rigidi i requisiti di accesso alla Naspi e allargandola ad altre categorie¹²⁰ - e il potenziamento del sussidio economico, con un trattamento di maggior favore per quei lavoratori che in ragione dell'età hanno maggiore difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro. Si potenzia anche l'indennità di disoccupazione per i lavoratori coordinati e continuativi (DIS-COLL). Di recente sono state anche semplificate¹²¹ le modalità di presentazione dell'istanza all'INPS per l'accesso all'ammortizzatore sociale riconosciuto dal FIS, accelerando i tempi di deposito delle domande e di ricezione del trattamento di integrazione salariale.

Nella legge di riforma non sono, comunque, contemplate strutture di sostegno al reddito prive di un nesso tra le politiche attive e la formazione. Con le norme di riordino, il legislatore ha introdotto la necessità della partecipazione a processi di aggiornamento e riqualificazione a carattere formativo e la ha inserita tra le condizioni per beneficiare del trattamento di integrazione salariale straordinaria. Al riguardo, si evidenzia che la Legge di Bilancio¹²² ha introdotto un ampliamento della fattispecie della riorganizzazione diretta ai processi di transizione, declinati con specifico decreto ministeriale, prevedendo interventi volti alla transizione digitale, ecologica e al potenziamento delle misure di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Le **politiche attive del lavoro** sono rafforzate nella Legge di Bilancio attraverso una serie di interventi che si collocano all'interno del più ampio processo di riforma definito nel PNRR. Nell'ambito della Missione 5, la Componente 'Politiche attive del lavoro' è infatti oggetto di un importante stanziamento di risorse, pari a 6,66 miliardi, destinate a disegnare un nuovo paradigma delle politiche attive e a superare le criticità che ne rallentano l'attuazione. L'obiettivo è quello di integrarle e coordinarle in modo sistematico con altre politiche, in primis la formazione professionale, e di potenziare i Centri per l'impiego, sia per quanto riguarda la capillarità dei punti di accesso e il contingente delle unità di personale, sia rispetto alla qualità dell'offerta di servizi e misure.

Perno dell'azione di riforma delle politiche attive promossa dal PNRR è il **Programma nazionale di Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL)**, adottato con decreto interministeriale nel novembre 2021 e attualmente in corso di avviamento, sul quale sono stanziati risorse complessive pari a 4,4 miliardi. Il Programma GOL è strettamente collegato al Piano Nazionale Nuove competenze, che, a sua volta, fissa standard di formazione per i disoccupati censiti dai centri per l'impiego con l'obiettivo di fornire una cornice di riferimento unitaria per il sistema della formazione professionale. Alle risorse di GOL si aggiungono 600 milioni (di cui 400 già in essere e 200 aggiuntivi) destinati al potenziamento dei Centri per l'impiego, processo questo già lanciato nel 2019 per sostenere l'attuazione del Reddito di cittadinanza e il cui completamento rappresenta ora il necessario presupposto per l'attuazione di GOL (per ulteriori dettagli su questo aspetto si veda

¹²⁰ In particolare, si riduce del 3 per cento ogni mese a decorrere dal sesto mese (oggi quarto), il *decalage* scatta dall'ottavo mese per i disoccupati over 55. Si applicherà anche ad alcune tipologie di operai agricoli a tempo indeterminato.

¹²¹ Con la Circolare n. 3 del 2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹²² L. n. 234 del 31 dicembre 2021 (art.1, co. 199).

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

il pgf.' Inclusion sociale, parità di genere e coesione territoriale') . Ulteriori 600 milioni sono infine destinati rafforzamento del modello di apprendimento 'duale', basato cioè sull'alternarsi di momenti formativi in aula e momenti di formazione presso un'impresa o organizzazione.

GOL intende offrire percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro e/o formazione a una platea di soggetti costituita prioritariamente da beneficiari di ammortizzatori sociali (Naspi, Dis-Coll), nonché del Reddito di cittadinanza. Al programma accederanno, a valere sulle risorse del Programma nazionale *Giovani, donne e lavoro*, cofinanziato dal Fse+, giovani Neet, donne inattive e altre categorie fragili.

La Legge di Bilancio è intervenuta per rafforzare la cornice operativa del programma GOL, stabilendo che il programma possa essere esteso ai lavoratori in CIGS con accordo di transizione occupazionale ed ai lavoratori autonomi che chiudono la partita IVA. Per quanto riguarda il lavoro autonomo, presso i centri per l'impiego (CPI) è istituito un apposito sportello, e sono incoraggiate convenzioni tra CPI, ordini professionali e associazioni di rappresentanza del lavoro autonomo al fine di formare all'autoimprenditorialità e promuovere le transizioni occupazionali nel lavoro autonomo e professionale. Inoltre, si assegnano risorse ai CPI per attività connesse all'attuazione delle politiche attive del lavoro in favore dei giovani di età compresa tra i 16 e i 29 anni, non occupati né inseriti in un percorso di studio o formazione (Neet).

Il rilancio delle politiche attive, promosso attraverso il PNRR e rafforzato dalla Legge di Bilancio, non esaurisce l'imponente sfida che il Paese è chiamato ad affrontare per ristabilire un sentiero di crescita dell'occupazione non solo solido ma soprattutto sostenibile, poiché la condizione lavorativa non sempre impedisce agli individui di cadere in situazioni di povertà. In Italia la **povertà lavorativa** ha una dimensione non trascurabile: un quarto dei lavoratori ha una retribuzione individuale bassa (cioè, inferiore al 60 per cento della mediana) e più di un lavoratore su dieci si trova in situazione di povertà (cioè, vive in un nucleo con reddito netto equivalente inferiore al 60 per cento della mediana). Essa non riguarda solo salari insufficienti ma anche i tempi di lavoro, la composizione familiare (quante persone percepiscono un reddito all'interno del nucleo) e il ruolo redistributivo dello Stato e richiede quindi un approccio integrato con strumenti molteplici¹²³.

Per definire la strategia del Paese in questo ambito è stato istituito il Gruppo di lavoro 'Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa' presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹²⁴, che ha recentemente presentato una proposta di riforma che include la garanzia di minimi salari adeguati e il potenziamento dell'azione di vigilanza sui dati che le imprese e i lavoratori comunicano alle Amministrazioni pubbliche. Si sottolinea anche la necessità di introdurre un '*in-work benefit*' per aiutare chi si trova in situazione di difficoltà economica e incentivare il lavoro regolare e meccanismi di incentivazione al rispetto delle norme per le imprese.

¹²³ Per approfondimenti si rimanda alla Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf>

¹²⁴ Con il Decreto Ministeriale n. 126 del 2021.

Politiche per la famiglia e lo sviluppo demografico

La popolazione italiana è in calo da alcuni anni. Secondo le più recenti stime dell'ISTAT nel 2021 le nascite si sono fermate a circa 399 mila, in diminuzione dell'1,3 per cento rispetto al 2020 e quasi del 31 per cento a confronto con il 2008, anno di massimo relativo più recente; la popolazione residente al 31 dicembre 2021 risulterebbe pari a 58,98 milioni, 253 mila circa in meno rispetto al 31 dicembre 2020¹²⁵. In base alle proiezioni demografiche Istat aggiornate (base 2020)¹²⁶, è prevista una riduzione della popolazione rispetto al 2020 pari a 3,3 milioni al 2040, 5,5 milioni al 2050, 8,8 milioni al 2060 e a 12 milioni al 2070. Questo andamento è significativamente peggiore rispetto alle precedenti proiezioni demografiche ISTAT (base 2018) comportando, rispetto alle medesime, una riduzione nelle previsioni della popolazione di circa 2,9 milioni al 2040, 3,7 milioni al 2050 e di circa 4,4 milioni al 2060 (si raddoppia, quindi, per tale anno la riduzione della popolazione prevista rispetto al 2020).

Un programma organico di misure a sostegno della famiglia e dalla natalità è rappresentato dalla legge delega al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (cd. Family Act), approvato dal Parlamento in via definitiva in data odierna. Si tratta di un disegno di riforma che prevede interventi rivolti, in particolare, al rafforzamento delle misure di sostegno all'educazione dei figli, a rivedere la disciplina dei congedi parentali, di paternità e di maternità, a incentivare il lavoro femminile e l'armonizzazione dei tempi di vita e lavoro, a sostenere la formazione e l'autonomia finanziaria dei giovani e a promuovere le responsabilità familiari.

Un aiuto concreto e fruibile già dal mese di marzo 2022 è rappresentato dall'Assegno unico universale¹²⁷. Le risorse destinate alle famiglie con figli a carico - sinora disperse su una pluralità di misure, con criteri e platee anche molto diversificati - sono concentrate su un'unica misura nazionale di sostegno (come richiesto dalla Commissione nelle CSRs del 2020), che assegna ai nuclei familiari un beneficio economico omogeneo, secondo criteri di universalità e progressività¹²⁸. L'assegno spetta a tutti i nuclei familiari (indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori) purché abbiano figli a carico, a partire dal 7° mese di gravidanza fino al diciottesimo anno di età, estendibile anche fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili. L'importo mensile va da un minimo di 50 euro a figlio - per tutte le famiglie con ISEE pari o sopra i 40mila euro oppure che non presentano l'ISEE - a un massimo di 175 euro a figlio per le famiglie con ISEE inferiore a 15mila euro.

L'altro fronte su cui si è agito per ottenere risultati tangibili, nel lungo periodo, in termini di aumento della natalità e di una migliore conciliazione famiglia-lavoro,

¹²⁵ ISTAT 'Dinamica demografica - Anno 2021', marzo 2022,

¹²⁶ ISTAT 'Previsioni della popolazione residente e delle famiglie' pubblicato a novembre 2021.

¹²⁷ Previsto dalla Legge Delega n. 46 del 01/04/2021: al fine di favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale. In attuazione della delega, il D.L. n. 230/2021 ha istituito l'Assegno unico universale.

¹²⁸ L'assegno assorbe (dal mese di marzo 2022) tutte le altre misure a sostegno della famiglia, come il bonus premio alla nascita o all'adozione ('bonus mamma domani'), l'assegno di natalità (bonus bebè), l'assegno al nucleo familiare con almeno tre figli, gli assegni familiari e le detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni. Resta invece valido il bonus asilo nido.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

riguarda la riforma dei congedi di paternità (estesi a 10 giorni, entro cinque mesi dalla nascita del figlio¹²⁹).

Per rafforzare queste misure, è contestualmente necessario agire con riforme e interventi mirati a rimuovere stabilmente gli ostacoli al miglioramento dell'offerta di lavoro femminile, che è condizionata negativamente dalla carenza di servizi educativi per l'infanzia. Attualmente, in Italia, il rapporto tra i posti disponibili negli asili nido e il numero di bambini fino ai 2 anni è pari al 25,5 per cento (35,1 per cento la media europea e 33 per cento l'obiettivo europeo) con importanti difformità territoriali. Per quanto riguarda l'istruzione primaria, si evidenzia che il 46,1 per cento delle famiglie italiane chiede di poter fruire del servizio di tempo pieno nelle scuole primarie, ma non è possibile soddisfare tutte le richieste a causa di servizi insufficienti, soprattutto per la ridotta dotazione infrastrutturale e mancanza degli spazi necessari per il tempo pieno.

Tenuto conto di queste carenze, il PNRR ha previsto una serie di misure per rafforzare l'offerta di servizi all'infanzia. Sono stati già adottati alcuni importanti atti¹³⁰ per finanziare la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia. La Legge di Bilancio per il 2022 ha inoltre disposto misure attuative necessarie a garantire l'effettiva gestione del servizio asili nido, una volta che le infrastrutture previste nell'ambito del PNRR saranno realizzate¹³¹.

Al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione dei servizi di asili nido, è stata inoltre incrementata la quota del Fondo di solidarietà comunale (FSC) destinato a potenziare il numero di posti disponibili e determinato un livello minimo che ciascun Comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. L'obiettivo è raggiungere un livello del 33 per cento su base locale del numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi entro l'anno 2027, considerando anche il servizio privato. Si prevede l'esclusione dei costi di gestione degli asili nido dal costo dei servizi individuali che i Comuni strutturalmente deficitari sono tenuti a coprire¹³². È inoltre in programma l'attuazione graduale del tempo pieno scolastico, per ampliare l'offerta formativa delle scuole e renderle sempre più aperte al territorio, anche oltre l'orario scolastico, e accogliere le necessità di conciliare la vita personale e quella lavorativa delle famiglie. Funzionale a questo obiettivo sarà anche la costruzione o la ristrutturazione degli spazi delle mense per un totale di circa 1.000 edifici entro il 2026 e delle palestre scolastiche allo scopo di riconvertire circa 400 edifici da destinare a palestre o strutture sportive.

¹²⁹ Legge di Bilancio per il 2022 art. 1 co. 239.

¹³⁰ A ottobre 2021 la Cabina di regia dedicata al settore istruzione ha stabilito, nell'ambito del 'Piano asili nido', l'emanazione di un bando per la costruzione di nuovi asili nido, pubblicato dal Ministero dell'istruzione il 2 dicembre 2021. La Legge di Bilancio per il 2020 (art. 1 co. 59) ha previsto tali interventi e con il decreto MEF 6 agosto 2021 si è provveduto alla ripartizione delle risorse per l'attuazione degli interventi del PNRR (tra cui anche quello per la costruzione degli asili nido).

¹³¹ Il PNRR ha stanziato risorse per finanziare il Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (Missione 4, Componente 1, Investimento 1.1) per un totale di 4.600 milioni fino al 2026, di cui 900 milioni per la gestione degli asili nido nel 2025.

¹³² Anche la NADEF 2021, con riferimento al servizio asili nido, aveva preannunciato l'obiettivo di assicurare che almeno il 33 per cento della popolazione di bambini residenti ricompresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi arrivasse ad usufruire, nel 2026, del servizio su base locale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Un altro aspetto messo in luce dallo SWD della Commissione europea è la necessità di fornire sostegno ai giovani e alle famiglie meno abbienti nell'acquisto della prima casa. Si rende necessario, pertanto, ridurre gli oneri amministrativi, sostenere le imprese edili locali a impegnarsi in partenariati pubblico-privato, concentrandosi in particolare su progetti di alloggi e infrastrutture sostenibili¹³³.

Vanno in questa direzione le misure che hanno esteso al 31 dicembre 2022 l'operatività delle misure di deroga alla ordinaria vocazione del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (cd. Fondo Gasparri), originariamente introdotte dal D.L. 'Cura Italia'¹³⁴. Anche l'accesso al Fondo di Garanzia prima casa¹³⁵ è stato ampliato, con una corsia preferenziale per i giovani di età inferiore ai trentasei anni che siano titolari di un rapporto di lavoro atipico, così come la disciplina della detrazione IRPEF per le locazioni stipulate dai giovani¹³⁶.

Più di recente, sono state approvate dal Consiglio dei ministri ulteriori misure volte a migliorare la conciliazione tra attività lavorativa e vita privata per i genitori e i prestatori di assistenza, al fine di conseguire la condivisione delle responsabilità di cura tra uomini e donne e la parità di genere in ambito lavorativo e familiare.

Infine, per valorizzare gli strumenti di telelavoro, il Governo intensificherà il dialogo già in atto con le imprese, al fine di trovare il giusto equilibrio tra flessibilità e lavoro, rispetto delle esigenze familiari e sviluppo e delle potenzialità delle lavoratrici con figli.

L'approccio del Governo alle politiche demografiche e familiari si conferma pertanto multisettoriale, con un mix di sostegni diretti, agevolazioni fiscali e riforme di più lungo periodo per la conciliazione vita-lavoro e di attenzione all'infanzia e alla genitorialità.

Istruzione e formazione

In base all'ultimo *Report* dell'Istat su istruzione e formazione¹³⁷ il divario tra l'Italia e gli altri Paesi europei nei livelli di istruzione si sta ampliando, sia per

¹³³ Il documento si rifà all'iniziativa europea 'Affordable Housing Initiative' che individua 100 progetti faro di edilizia abitativa che dovranno diventare, attraverso partenariati trasversali di progetti anche a livello locale, economicamente accessibili e resilienti dopo la ristrutturazione.

¹³⁴ Il Fondo è incrementato di 290 milioni per il 2021 e di 250 milioni per il 2022. Sono previste inoltre agevolazioni per l'acquisto della prima casa fino al 31 dicembre 2022, per i giovani che non hanno compiuto 36 anni d'età. In particolare, è previsto l'esonero dal pagamento dell'imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale, un credito d'imposta di ammontare pari all'IVA corrisposta in relazione all'acquisto, e l'esenzione dell'imposta sui finanziamenti sostitutiva delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle tasse sulle concessioni governative.

¹³⁵ Esteso con il D.L. 'Sostegni bis' (previsto inizialmente dall'art. 1, comma 48, lettera c) della L. n. 147/2013. La Legge di Bilancio per il 2022 proroga infine al 31 dicembre 2022 (rispetto al 30 giugno 2022) i termini per la presentazione delle domande per l'ottenimento di determinati benefici che riguardano la garanzia massima concedibile dal Fondo di garanzia per la prima casa, che viene elevata dal 50 all'80 per cento per i soggetti che rientrano nelle categorie aventi le priorità stabilite dalla disciplina del Fondo e con ISEE non superiore a 30 mila euro. La proroga interessa inoltre anche le agevolazioni per l'acquisto della prima casa già previste per soggetti che non abbiano compiuto 36 anni di età, aventi determinati requisiti reddituali.

¹³⁶ In particolare: i) è elevato il requisito anagrafico per usufruire della detrazione dai 30 ai 31 anni non compiuti; ii) è estesa la detrazione al caso in cui il contratto abbia a oggetto anche una porzione dell'unità immobiliare; iii) viene innalzato il periodo di spettanza del beneficio dai primi tre ai primi quattro anni del contratto; iv) si dispone che l'immobile per cui spetta l'agevolazione deve essere adibito a residenza del locatario, in luogo di abitazione principale dello stesso; v) viene elevato l'importo della detrazione da 300 a 991,6 euro ovvero, se superiore, è stabilito che essa spetti in misura pari a pari al 20 per cento dell'ammontare del canone ed entro il limite massimo di 2.000 euro di detrazione.

¹³⁷ *Report* sui livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020. Pubblicato a ottobre 2021.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

quanto riguarda la quota di popolazione con almeno un diploma¹³⁸ (che nel 2020 in Italia è stata pari al 62,9 per cento contro il 79 per cento della UE), sia in relazione alla popolazione tra i 25 e i 64 anni che possiede una laurea (20,1 per cento a fronte di una media Ue del 32,8 per cento)¹³⁹. Inoltre, nello stesso anno, la quota di ELET - *Early Leavers from Education and Training* - ovvero di 18-24enni che possiedono al massimo un titolo secondario inferiore e sono fuori dal sistema di istruzione e formazione - si è attestata al 13,1 per cento, pari a 543 mila giovani, restando tra le più alte dell'UE nonostante la contrazione registrata rispetto al 2019.

L'abbandono scolastico comporta gravi ripercussioni sui giovani e sulla società in generale: i giovani che lasciano gli studi avendo conseguito al massimo un'istruzione secondaria inferiore hanno prospettive occupazionali più limitate. La pandemia ha accentuato il problema dell'abbandono e ha avuto un impatto particolarmente rilevante sull'istruzione e la formazione. Infatti, se da un lato, il sistema educativo ha dimostrato un'enorme capacità di innovare e adottare nuovi approcci, dall'altro è anche emersa la difficoltà di sfruttare proficuamente strumenti di apprendimento diversi da quelli tradizionali¹⁴⁰. Anche per questo l'azione del Governo è stata volta a garantire agli studenti una scuola in presenza.

A ciò si aggiungono i maggiori ritardi nel percorso di studi registrati tra gli studenti stranieri (30,1 per cento vs il 9,1 per cento degli italiani) e l'alta incidenza degli *early leavers* (35,4 per cento tra gli stranieri vs l'11 per cento degli italiani) che richiedono adeguati interventi di sostegno didattico e formativo¹⁴¹.

Il Governo condivide la convinzione espressa dalla Commissione europea secondo la quale l'impegno verso una istruzione più inclusiva e di migliore qualità non si debba limitare a una risposta emergenziale alla crisi. Le sfide da affrontare sono molte e impegnative: creare esperienze di apprendimento significative in ambienti diversi e per discenti caratterizzati da età, capacità e circostanze diverse; sostenere lo sviluppo di un ampio ventaglio di competenze adeguate alle esigenze dei discenti per la società globale; sostenere il benessere degli educatori e delle scuole affinché adattino e continuino a migliorare i loro approcci organizzativi e pedagogici. Sono necessarie pertanto misure a breve termine per colmare le lacune più urgenti e superare gli effetti della pandemia sulle giovani generazioni, in modo da delineare una nuova via per creare sistemi di istruzione e formazione più resilienti, in linea con il piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 e lo spazio europeo dell'istruzione, e preparare il terreno per realizzare gli obiettivi del decennio digitale¹⁴².

Alla luce di queste considerazioni, il PNRR mira a promuovere pari opportunità di istruzione riducendo le disparità regionali in termini di infrastrutture e risultati scolastici, rafforzando le tecnologie digitali nel sistema educativo e contrastando il

¹³⁸ Questo dato è il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese.

¹³⁹ La percentuale sale al 27,8 per cento se si guarda alla quota di 30-34enni laureati. Il basso livello di istruzione terziaria colloca l'Italia anche al di sotto della media OCSE attestandosi al 20,1 per cento a fronte di una media OCSE pari al 38,6 per cento nel 2020 (*Education at a Glance 2021*).

¹⁴⁰ In Italia, i risultati delle prove INVALSI 2021 hanno evidenziato un calo degli apprendimenti, soprattutto nella scuola secondaria di secondo grado e anche in questo caso, come per gli abbandoni scolastici, le perdite maggiori di apprendimento si sono registrate tra gli allievi che provengono da contesti socioeconomico-culturali più sfavorevoli.

¹⁴¹ Miur - Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2019/2020.

¹⁴² Il portale della didattica digitale integrata <https://scuolafutura.pubblica.istruzione.it/> viaggia in questa direzione con una sezione specifica dedicata alla formazione del personale scolastico e una sezione sui contenuti per l'educazione digitale a disposizione di docenti e studenti per il potenziamento del curriculum digitale nelle scuole.

divario di genere¹⁴³ per garantire ai giovani una partecipazione attiva alla vita sociale, culturale ed economica del Paese, facilitando il loro ingresso nel mondo del lavoro.

Gli investimenti riguardano quattro aree di intervento¹⁴⁴ per ciascuna delle quali sono stati previsti progetti che interessano un arco temporale superiore al 2021, mentre tre traguardi sono stati già raggiunti al 31 dicembre 2021. Il primo riguarda l'entrata in vigore delle **riforme del sistema di istruzione terziaria** per migliorare i risultati scolastici in materia di lauree abilitanti, classi di laurea e riforma dei dottorati. Le iniziative intraprese mirano a coinvolgere maggiormente le imprese e a stimolare la ricerca applicata al fine di introdurre un grado maggiore di flessibilità nei percorsi curricolari, per rispondere all'evoluzione della domanda di competenze del mercato del lavoro, nonché a semplificare e velocizzare l'accesso all'esercizio delle professioni. In particolare, si prevede che, nell'ambito dei criteri generali per la definizione degli ordinamenti dei corsi di studio, una parte dei crediti formativi universitari (CFU) possa essere riservata ad attività affini o integrative, relative a settori scientifico-disciplinari (SSD) o ad ambiti disciplinari non previsti per le attività di base o caratterizzanti del corso di studi¹⁴⁵, con la conseguente razionalizzazione e aggiornamento degli SSD.

Per quanto riguarda le lauree abilitanti, al fine di semplificare le modalità di accesso all'esercizio di alcune professioni regolamentate e per un rapido inserimento nel mercato del lavoro, è prevista l'esclusione dagli esami di Stato per alcuni corsi di laurea¹⁴⁶. Per la semplificazione delle procedure e il potenziamento della ricerca applicata è intervenuta la riforma della disciplina dei dottorati¹⁴⁷.

Il secondo traguardo riguarda la parità di accesso all'istruzione e quindi l'accesso all'istruzione terziaria anche agli studenti con difficoltà economiche. A tal fine, si è imposta una revisione del **quadro di regolazione delle borse di studio**, incrementandone l'importo e il numero dei beneficiari¹⁴⁸ per permettere l'erogazione delle borse ad almeno 300.000 studenti nei prossimi anni.

Il terzo traguardo riguarda, infine, la creazione di nuove strutture di edilizia universitaria, al fine di ridurre in modo significativo il divario del Paese rispetto alla media UE (gli studenti serviti in Italia sono pari al 3 per cento del totale rispetto all'8 per cento registrato nella UE). Si prevede di incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di **strutture di alloggio per studenti** e si porta dal 50 al

¹⁴³ A novembre 2021 è stato realizzato il sito 'Futura, la scuola per l'Italia di domani' (<https://pnrr.istruzione.it/>), attraverso il quale è possibile accedere alle informazioni generali relative agli interventi del PNRR per il settore Istruzione, ai dati relativi ai finanziamenti, ai bandi e ai servizi disponibili.

¹⁴⁴ Le quattro aree di intervento sono così suddivise: i) miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; ii) riforma della carriera degli insegnanti, con particolare riferimento ai processi di reclutamento e di formazione; iii) ampliamento delle competenze - con particolare riferimento alle discipline STEM (scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche, matematiche) e al multilinguismo - e il potenziamento delle infrastrutture, in particolare in termini di sicurezza ed efficienza energetica; iv) riforma delle classi di laurea e delle lauree abilitanti, nonché dei dottorati.

¹⁴⁵ D.L. n. 152/2021, art. 14.

¹⁴⁶ In particolare la L. n. 163/2021 prevede che l'esame finale dei corsi di laurea magistrale in odontoiatria e protesi dentaria, farmacia e farmacia industriale, medicina veterinaria, psicologia, e dei corsi di laurea professionalizzante in professioni tecniche per l'edilizia e il territorio, professioni e tecniche agrarie, alimentari e forestali, professioni tecniche industriali e dell'informazione abilita all'esercizio delle relative professioni. L'esame finale è invece abilitante per l'esercizio delle professioni di chimico, fisico e biologo solo previa emanazione di regolamenti di delegificazione mentre è escluso per altri titoli che consentono l'accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio di professioni per il quale non è richiesto il tirocinio post-lauream.

¹⁴⁷ Decreto MIUR n. 226 del 14 dicembre 2021.

¹⁴⁸ Art. 12 D.L. n. 152/2021.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

75 per cento il costo totale della quota massima di cofinanziamento dello Stato¹⁴⁹. Si stabilisce che le procedure per l'assegnazione di detti alloggi siano effettuate esclusivamente attraverso l'informatizzazione del processo edilizio e che i progetti prevedano, a pena di inammissibilità, il numero dei posti letto attesi¹⁵⁰. Si dispone, infine, la preferenza per la ristrutturazione e trasformazione di immobili esistenti.

Il PNRR prevede significativi interventi anche sull'edilizia scolastica, relativi alla messa in sicurezza, all'adeguamento sismico, all'efficientamento energetico e ove necessario alla sostituzione edilizia. L'obiettivo è quello di rendere gli edifici pubblici adibiti a scuole del primo e secondo ciclo di istruzione più sostenibili e sicuri.

Per i prossimi anni, il PNRR attuerà numerosi progetti orientati a colmare il sensibile divario regionale del settore scolastico. Per la fascia d'età 0-6 anni, ad esempio, sono previsti interventi per la ristrutturazione degli edifici¹⁵¹ e la creazione di nuovi posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia; per la riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di primo e secondo grado sono in programma interventi per la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica, il potenziamento delle competenze di base nelle istituzioni scolastiche, il potenziamento dell'apprendimento delle discipline STEM e delle lingue. Nell'ambito delle misure del REACT-EU e del PON Istruzione 2021-2027 sono inserite azioni specifiche per lo sviluppo dell'educazione alla sostenibilità e alla transizione verde con la realizzazione di laboratori *green* e percorsi didattici innovativi nelle scuole.

Il PNRR ha programmato una serie di importanti riforme, tutte da adottarsi entro il 2022, finalizzate a rendere il sistema scolastico un fattore propulsivo per la crescita economica e uno strumento di integrazione e di eguaglianza. La prima riforma mira alla revisione dell'attuale sistema di reclutamento dei docenti e della loro formazione iniziale, allo scopo di migliorare la qualità della docenza e di garantire la regolare e stabile copertura delle cattedre disponibili con insegnanti di ruolo. Si prevede che, entro il 2024, il nuovo sistema porti all'immissione in ruolo di 70.000 docenti qualificati e formati. La seconda riforma è finalizzata invece a garantire un continuo sviluppo professionale e di carriera del personale scolastico, anche attraverso l'istituzione della Scuola di Alta formazione per dirigenti scolastici, insegnanti e personale ATA. La terza riforma attiene alla riorganizzazione del sistema scolastico e interviene sul numero degli studenti per classe¹⁵², puntando a ridurlo, e sul dimensionamento della rete scolastica. La quarta riforma mira invece a introdurre moduli di orientamento nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, con la realizzazione di una piattaforma digitale relativa all'offerta formativa terziaria degli Atenei e degli ITS, allo scopo di mettere in sinergia il sistema di istruzione, quello universitario e il mondo del lavoro e di favorire le scelte consapevoli degli studenti, contrastando la dispersione scolastica.

Sono previsti infine interventi per il riassetto degli istituti tecnici superiori (ITS) a cui il PNRR dedica 1,5 miliardi e degli istituti tecnici professionali. Si punta a semplificare il modello di *governance* degli istituti, ad aumentare il numero dei

¹⁴⁹ Art. 64, co. 8, del D.L. n. 77/2021 cvt in L. n. 108/2021.

¹⁵⁰ Art. 15 del D.L. n. 152/2021.

¹⁵¹ Per gli interventi nel settore dell'edilizia scolastica, cfr. par. famiglie e sviluppo demografico.

¹⁵² La Legge di Bilancio per il 2022 (art.1, comma 344), al fine di favorire l'efficace fruizione del diritto all'istruzione anche da parte dei soggetti svantaggiati collocati in classi con numerosità prossima o superiore ai limiti previsti a normativa vigente, ha autorizzato il Ministero dell'istruzione a istituire classi in deroga alle dimensioni previste dal regolamento di cui al D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81. La deroga opererà nelle scuole che si trovano in aree di maggior disagio e con indici di dispersione scolastica più elevati.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

percorsi e degli iscritti, nonché a migliorare la qualità del collegamento con la rete degli imprenditori nei territori, in modo da colmare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. L'altra linea di intervento riguarda gli Istituti tecnici professionali, per allinearne i curricula alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese e per potenziarne la qualità, allo scopo di incoraggiare l'occupabilità.

Tra le misure più rilevanti attese per i prossimi anni rientra anche il 'Piano scuole connesse'¹⁵³ che sarà completato entro il 2023 per fornire a circa 35.000 edifici scolastici un servizio Internet basato su connettività di 1 Gbit al secondo¹⁵⁴ e il 'Piano Scuola 4.0', che consentirà la trasformazione di 100.000 classi in ambienti di apprendimento innovativi e la realizzazione di laboratori per le professioni digitali del futuro nelle scuole del secondo ciclo.

L'azione del Governo per il rafforzamento dell'offerta formativa non si esaurisce nelle misure del PNRR¹⁵⁵. Oltre alle misure straordinarie per il contenimento della pandemia e l'avvio dell'anno scolastico e per la nomina dei docenti, si è proceduto alla semplificazione delle procedure concorsuali a cominciare da quelle relative alle classi di concorso delle materie scientifiche e tecnologiche¹⁵⁶ e dell'immissione in ruolo del personale. Sono state stanziato inoltre risorse per rafforzare le azioni, di competenza statale, in materia di orientamento e tutorato a beneficio degli studenti della formazione superiore per compensare i disagi provocati dalla pandemia.

Inoltre, è previsto un credito d'imposta a favore delle imprese che sostengono finanziariamente iniziative formative finalizzate allo sviluppo e all'acquisizione di competenze manageriali e viene prorogato fino al 2024 il credito d'imposta, pari al 75 per cento dei contributi versati dalle fondazioni bancarie a sostegno di progetti finanziati a valere sul Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile.

Infine, sono state stanziato delle risorse in favore delle università del Mezzogiorno per promuoverne lo sviluppo e potenziarne l'attrattività oltre che per mitigare gli effetti della crisi¹⁵⁷. Ulteriori percorsi di riforma potrebbero avvalersi dell'approfondimento delle prove INVALSI, mirando a valorizzarne il potenziale di strumento di *benchmarking* per il miglioramento dei livelli di apprendimento.

Sostegno alla ricerca e all'innovazione

Lo *European Innovation Scoreboard 2021* classifica il nostro Paese come un 'innovatore moderato', dotato di una **ricerca pubblica di qualità ma**

¹⁵³ Già previsto nell'ambito del Protocollo di intesa tra il MIUR e il MISE nel 2015 e attuato con il decreto del MISE del 7 agosto 2020. Ad oggi, 27.000 scuole sono nella fase operativa, di cui circa i tre quarti sono scuole primarie, di primo grado e dell'infanzia.

¹⁵⁴ In questo ambito, con fondi React-Eu, a luglio 2021 è stato pubblicato il bando per la 'Realizzazione di reti locali, cablate e wireless, nelle scuole' e a settembre il bando '*Digital board*: trasformazione digitale nella didattica e nell'organizzazione', con uno stanziamento di 455 milioni per l'acquisto di monitor digitali interattivi touch screen per le classi e di attrezzature informatiche per le segreterie.

¹⁵⁵ Altri interventi in questo campo sono stati disciplinati dal D.L. n. 73/2021 e dalla Legge di Bilancio per il 2022.

¹⁵⁶ Le immissioni in ruolo potranno avvenire attraverso l'incremento della quota proveniente dalle graduatorie dei concorsi straordinari banditi nel 2018 e l'integrazione delle graduatorie del concorso straordinario bandito nel 2020 con tutti i candidati risultati idonei. Sono previsti inoltre, in via straordinaria, contratti a tempo determinato per gli insegnanti iscritti nelle graduatorie provinciali per le supplenze, in possesso di 3 anni di servizio negli ultimi 10, che, possono trasformarsi in immissioni in ruolo.

¹⁵⁷ Nello specifico, la Legge di Bilancio rfinanzia il Fondo perequativo ad esse dedicato.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

sottodimensionata per risorse umane, economiche e strutturali e di una ricerca privata che, seppure in crescita, riflette una specializzazione produttiva non 'science based', con disparità territoriali e tecnologiche. Tuttavia, per un paradosso che conferma le enormi potenzialità del capitale umano italiano, nonostante gli investimenti in ricerca e sviluppo siano più bassi degli altri Paesi europei (1,47 per cento del Pil nel 2019, contro il 2,1 dell'Ue e il 2,5 dell'OCSE)¹⁵⁸, l'Italia spicca per la produzione di pubblicazioni scientifiche, che rientrano nel 10 per cento più citato a livello mondiale¹⁵⁹.

Senza ricerca non può esserci innovazione e senza innovazione non può esserci progresso: su questo assunto si fondano i due documenti governativi di indirizzo e programmazione strategica che hanno l'obiettivo, anche a seguito della pandemia, di rimettere la ricerca al centro dello sviluppo del Paese, il **Piano Nazionale per la Ricerca 2021-2027**¹⁶⁰ e il **PNRR** (principalmente nell'ambito della missione 4, 'Istruzione e Ricerca', ma con interventi previsti anche in altre missioni¹⁶¹).

Il Programma Nazionale per Ricerca 2021-2027, approvato dal CIPE a fine 2020, è il frutto di un intenso e partecipato confronto tra Governo e comunità scientifica e imprese. Il documento ha identificato e definito le priorità nazionali su cui investire: **i giovani ricercatori, il consolidamento della ricerca fondamentale e l'incentivazione della ricerca interdisciplinare, la promozione della dimensione internazionale dell'alta formazione e della ricerca, la circolazione di conoscenza tra ricerca e sistema produttivo.** Dall'incrocio fra queste priorità e i grandi ambiti di ricerca e d'innovazione, ispirati al Programma quadro europeo *Horizon Europe* (salute, cultura umanistica, sicurezza per i sistemi sociali, digitale industria e aerospazio, clima energia e mobilità sostenibile, prodotti alimentari, bioeconomia, risorse naturali e ambiente) sono nate proposte di azioni condivise volte a favorire un più efficace coordinamento delle politiche di ricerca a livello europeo, nazionale e regionale e rafforzare la presenza e la competitività dei ricercatori italiani.

La fase attuativa del Programma Nazionale per la Ricerca 2021-27 metterà in campo strumenti e risorse utili a perseguire le priorità di sistema. Il modello di *governance* ipotizzato, che dovrà accompagnare l'intero percorso del Programma nel corso dei prossimi anni, riguarda le fasi di definizione dei programmi attuativi e di misurazione dell'impatto dei risultati e si concretizza in un coordinamento leggero, con una forte componente di monitoraggio. All'attuazione del Programma nazionale per la ricerca sono destinati fondi di provenienza diversa, tra cui: risorse di bilancio del Ministero per l'università e la ricerca, fondi strutturali e di investimento europei, fondi nazionali destinati alla Politica di Coesione e programmi europei a gestione diretta (*Horizon Europe*, InvestEU, Europa digitale, Erasmus+, Europa Creativa, LIFE) per un valore complessivo, nell'arco dei sette anni, di circa 14,5 miliardi.

¹⁵⁸ Istat, 'Ricerca e sviluppo in Italia' 2019-2021.

¹⁵⁹ OECD *Science Technology and Innovation Outlook 2021*.

¹⁶⁰ Testo approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica con Delibera 15 dicembre 2020, n. 74, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 18 del 23-1-2021: Approvazione del «Programma nazionale per la ricerca 2021-2027» (Delibera n. 74/2020).

¹⁶¹ In particolare, la missione 1, nell'ambito del piano 'Transizione 4.0', prevede crediti d'imposta a favore delle imprese che investono in ricerca, sviluppo e innovazione e che erogano ai propri dipendenti corsi di formazione 4.0.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

La componente **‘Dalla ricerca all’impresa’** della più ampia Missione **‘Istruzione e Ricerca’** del PNRR si inserisce nel paradigma tracciato dal Programma nazionale per la ricerca, lo integra e lo rafforza, stanziando circa 11,4 miliardi per una serie di investimenti da realizzarsi tra il 2022 e il 2026. Si tratta di una straordinaria opportunità, sia per il sistema italiano della ricerca scientifica, sia per il sistema produttivo che, come si è detto, spesso, manca di connessioni funzionali con il settore scientifico. Un passaggio fondamentale e propedeutico all’attuazione delle ambiziose misure contenute nel Piano è proprio la formulazione di una riforma del quadro di supporto della ricerca e sviluppo. Il nuovo modello si baserà su poche missioni orizzontali conformi alle priorità del Piano Nazionale della Ricerca 2021-2027 e ai pilastri di *Horizon Europe*. **Le misure si avvarranno di interventi aggregati e integrati per sostenere l’intera filiera della creazione della conoscenza: poli tecnologici e infrastrutture di ricerca, competenze scientifiche e tecnologiche, imprese.** L’obiettivo della riforma sarà superare l’attuale logica di redistribuzione delle risorse, favorendo un approccio di condivisione e sarà orientata alla semplificazione della gestione dei fondi dedicati alle attività di ricerca pubblico-privata. Gli Enti pubblici di ricerca (EPR) avranno un ruolo fondamentale sia come possibili *leader* progettuali per i partenariati, per i campioni nazionali e per gli ecosistemi territoriali, sia come potenziali partecipanti ai bandi sul Fondo PNR e sul Fondo per le infrastrutture.

Venendo agli investimenti che il PNRR intende realizzare, essi si articolano in tre linee d’intervento: *i)* il rafforzamento anche con modelli innovativi, della ricerca di base e applicata, condotta in sinergia tra Università e imprese, con un focus particolare sui giovani; *ii)* il sostegno ai processi di innovazione e di trasferimento tecnologico; *iii)* il potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all’innovazione.

La prima linea di intervento, per complessivi 6,91 miliardi, mira a potenziare **le attività di ricerca di base e industriale**, favorendo sia la ricerca aperta e multidisciplinare, stimolata dalla curiosità e dall’approccio scientifico, sia la ricerca finalizzata ad affrontare sfide strategiche per lo sviluppo del Paese. Particolare attenzione è riservata all’investimento sui **giovani ricercatori** (ad oggi ce ne sono 6,3 su ogni 1000 occupati contro l’8,9 della media UE) e a favorire **la creazione di partnership pubblico/private di rilievo nazionale o con una vocazione territoriale**. In particolare, si prevede il rafforzamento del Fondo per il PNR, il finanziamento di Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN¹⁶²) e di progetti presentati da giovani ricercatori¹⁶³, lo sviluppo di partenariati estesi a università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca. Inoltre, è previsto il potenziamento delle strutture di ricerca e creazione di **‘campioni nazionali’ di R&S su alcune Key enabling technologies** e la creazione e il rafforzamento di **‘ecosistemi dell’innovazione per la sostenibilità’**¹⁶⁴.

¹⁶² L’art. 25 del D.L. n. 152/2021 al fine di attuare gli obiettivi del PNRR, consente di destinare le risorse previste per il finanziamento nel 2021 del nuovo programma per lo sviluppo di progetti di rilevante interesse nazionale (PRIN) allo scorrimento delle graduatorie del bando 2020.

¹⁶³ Si prevede di sostenere le attività di ricerca di un massimo di 2.100 giovani ricercatori - sul modello dei bandi *European Research Council-ERC, Marie Skłodowska-Curie Individual Fellowships- MSCA-IF e Seal of Excellence* - al fine di consentire loro di maturare una prima esperienza di responsabilità di ricerca.

¹⁶⁴ Gli ecosistemi dell’innovazione rappresentano luoghi di contaminazione e collaborazione tra Università, centri di ricerca, società e formazione di alto livello per lo sviluppo di idee e soluzioni innovative. La misura contempla il finanziamento entro il 2026 di **‘campioni territoriali di R&S’** (esistenti o nuovi) che verranno selezionati con procedure competitive. Il decreto del Ministro dell’università e della ricerca 1141 del 7 ottobre 2021 prevede

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

La seconda componente è diretta a rafforzare la propensione all'innovazione del mondo produttivo, incoraggiando un uso sistemico dei risultati della ricerca e favorendo la creazione di reti di collaborazioni internazionali. Alle misure di sostegno diretto alle imprese si accompagna una azione di riorganizzazione, razionalizzazione e rafforzamento delle strutture che offrono servizi tecnologici avanzati e servizi innovativi qualificanti di trasferimento tecnologico. Vengono stanziati risorse aggiuntive per il finanziamento dei progetti *IPCEI (Important Project of Common European Interest)*¹⁶⁵. L'investimento comprende sia gli IPCEI già approvati, sia quelli futuri, come il *cloud*, la salute, le materie prime e la *cybersecurity*. Sempre nell'ambito di questa componente, è previsto il finanziamento di progetti di sviluppo, ricerca e innovazione individuati con inviti specifici a partecipare a partenariati europei nell'ambito di *Horizon Europe*. Il traguardo previsto è la presentazione di almeno 285 progetti entro i primi mesi del 2025.

Di particolare rilievo gli investimenti nella microelettronica. Per promuovere la ricerca, lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative, anche tramite la riconversione di siti industriali esistenti e l'insediamento di nuovi stabilimenti, si prevede l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico con una dotazione complessiva dal 2022 al 2030 di 4,15 miliardi.

Il sistema di **trasferimento tecnologico** in Italia presenta alcune debolezze, tra cui: la bassa propensione a cooperare fra imprese e università e centri di ricerca; la scarsa attrattività dei centri esistenti; la frammentazione del sistema e la mancanza di una *governance* chiara. Si intende pertanto sostenere, anche attraverso un processo di riorganizzazione e razionalizzazione, una rete di 60 centri (tra Centri di Competenza Digitale, *Digital Innovation Hub*, Punti di Innovazione Digitale) incaricati dello sviluppo di progettualità, dell'erogazione alle imprese di servizi tecnologici avanzati e servizi innovativi e qualificanti di trasferimento tecnologico. L'obiettivo è quello di aumentare tali servizi a beneficio delle aziende focalizzandosi su tecnologie e specializzazioni produttive di punta. Si prospetta un aumento del valore del servizio di trasferimento tecnologico pari al 140 per cento (circa 600 milioni) rispetto al valore base. Il presupposto per finanziare i nuovi centri è l'abbinamento con fondi privati, condizione essenziale per garantirne la sostenibilità¹⁶⁶.

La terza linea di intervento mira invece al **rafforzamento delle condizioni abilitanti allo sviluppo delle attività di ricerca e innovazione**, agendo su:

la creazione di 5 centri nazionali anche con dimensioni e livello di finanziamento diversificato. I temi di attività sono: 1) Simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni; 2) Tecnologie dell'agricoltura (Agritech); 3) Sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a RNA; 4) Mobilità sostenibile; 5) Bio-diversità.

¹⁶⁵ Con il lancio degli avvisi per le imprese a manifestare interesse per gli importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) su microelettronica, idrogeno e cloud si intende promuovere la collaborazione tra enti pubblici e privati per realizzare progetti nel campo della ricerca sviluppo innovazione e prima produzione industriale di larga scala per creare filiere europee in settori strategici.

¹⁶⁶ Con il decreto 31 dicembre 2021 del MiSE che ha modificato il precedente decreto del 24 maggio 2017 recante le procedure per la concessione delle agevolazioni in favore di progetti di ricerca e sviluppo, alla luce delle nuove disposizioni previste dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (Pnc) approvato dal D.L. n. 59/2021 e dalla missione 4 'Istruzione e ricerca del PNRR', è stato stanziato un miliardo, fruibile tra il 2022 e il 2025 per contributi diretti alla spesa e finanziamenti agevolati, senza obbligo di garanzie, alle imprese che investono in attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, finalizzate alla realizzazione e al miglioramento di nuovi prodotti e processi.

dotazione infrastrutturale (anche favorendo l'apertura delle infrastrutture di ricerca al mondo produttivo); sviluppo di competenze (dottorati) dedicate a specifiche esigenze delle imprese (in particolare nelle tematiche del *green* e del digitale); strumenti finanziari destinati a sostenere gli investimenti in ricerca e innovazione delle PMI¹⁶⁷. Uno degli strumenti chiave in questo ambito è rappresentato dalla creazione di un **Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione** (a cui sono dedicati 1,58 miliardi). Il Fondo dovrà facilitare l'osmosi tra la conoscenza scientifica generata in infrastrutture di ricerca di alta qualità e il settore economico, favorendo l'innovazione. In particolare, la misura finanzia fino a 30 progetti infrastrutturali (esistenti o di nuovo finanziamento) con un *research manager* per ogni infrastruttura. È inoltre prevista l'integrazione delle risorse del **Fondo Nazionale per l'Innovazione** - lo strumento gestito da CDP per sostenere lo sviluppo del *venture capital* in Italia - per ampliare la platea di imprese innovative beneficiarie del Fondo, finanziando investimenti privati in grado di generare impatti positivi e valore aggiunto sia nel campo della ricerca sia sull'economia nazionale¹⁶⁸. Ciò consentirà di sostenere 250 piccole e medie imprese innovative con investimenti per 700 milioni (partecipazione media pari a 1,2 milioni). Infine, si intende investire (600 milioni) per l'introduzione di dottorati innovativi che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovano l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese stesse. Contestualmente è prevista la creazione di un *hub* finalizzato alla valorizzazione economica della ricerca prodotta dai dottorati industriali, favorendo la creazione di *spin-off*¹⁶⁹. Per tutte le misure sono previste procedure di selezione su base competitiva, una buona parte delle quali si è conclusa a febbraio 2022, per un valore di 4,5 miliardi.

L'obiettivo di lungo periodo è pertanto quello di un progressivo cambio di approccio che puntando sui giovani ricercatori, sull'internazionalizzazione dei progetti e soprattutto su un dialogo costante e una integrazione sempre più stretta tra ricerca e impresa, produca innovazione di qualità al servizio della crescita del Paese.

Digitalizzazione e infrastrutture per le comunicazioni avanzate

Nel 2021 la Commissione ha lanciato il *'2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade'*, una nuova strategia per la trasformazione digitale

¹⁶⁷ Sempre nell'ambito degli stimoli per le imprese agli investimenti in ricerca, vanno ricordati gli incentivi fiscali previsti dal Piano 'Transizione 4.0', in particolare la linea che sostiene la competitività delle imprese stimolando gli investimenti in Ricerca e Sviluppo e Innovazione. Per le attività di ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico e tecnologico, è riconosciuto un credito di imposta in misura pari al 20 per cento delle spese agevolabili nel limite massimo di 4 milioni fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2022 e in misura pari al 10 per cento delle spese agevolabili nel limite massimo di 5 milioni dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2022 e fino a quello in corso al 31 dicembre 2031 (commi 203 e 203-bis della Legge di Bilancio per il 2020). Per le attività di innovazione tecnologica finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica, il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 15 per cento. I criteri per la corretta applicazione di tali definizioni sono dettati dall'art. 2 del decreto 26 maggio 2020 del MISE, tenendo conto dei principi generali e dei criteri contenuti nel Manuale di Frascati dell'OCSE.

¹⁶⁸ Entro il 30 giugno dovrà essere firmato il relativo accordo tra Governo e CDP.

¹⁶⁹ Nello specifico, la misura, implementata dal MUR, prevede l'attivazione di 5.000 borse di dottorato per 3 anni, con il cofinanziamento privato e l'incentivo all'assunzione di 20.000 assegnisti di ricerca o ricercatori da parte delle imprese.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

dell'Europa che dovrà indirizzare le azioni dei Paesi membri fino al 2030¹⁷⁰. Gli obiettivi del *Digital Compass* si concentrano in quattro aree: *skills*, *infrastructures*, *business* e *e-government* con una serie di *target* sfidanti, tra cui: lo sviluppo di competenze digitali (per almeno l'80 per cento della popolazione adulta)¹⁷¹; la creazione di infrastrutture digitali sostenibili, sicure e performanti (con *target* relativi alla connettività in Gigabit e alla copertura 5G)¹⁷²; la trasformazione digitale delle imprese (attraverso *clouds* e *big data* in primis)¹⁷³; la digitalizzazione dei servizi pubblici, che entro il 2030 dovranno essere tutti disponibili *on line*¹⁷⁴.

Molti degli obiettivi che ogni Paese dovrà raggiungere per contribuire a realizzare le ambizioni digitali della UE sono già monitorati attraverso 11 indicatori¹⁷⁵ del DESI (*Digital Economy and Society Index*) e, se realizzati, contribuiranno anche a un efficace utilizzo delle risorse del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

L'ultima edizione del DESI¹⁷⁶ indica per l'Italia la persistenza di numerosi *gap*, soprattutto in termini di capitale umano e competenze digitali, mentre registra alcuni progressi sul fronte dell'integrazione delle tecnologie digitali e quello della digitalizzazione dei servizi pubblici. Altri studi, che prendono spunto dal DESI, rilevano tuttavia che i ritardi dell'Italia hanno una connotazione soprattutto territoriale e che il posizionamento del nostro Paese rispetto agli altri Stati membri dipende anche dagli ampi divari regionali nelle competenze digitali, nell'utilizzo delle tecnologie digitali e nell'accesso all'*e-government*¹⁷⁷.

Il tema della transizione digitale è inoltre trattato nelle CSRs per il 2019 e il 2020, dove, oltre a sottolinearsi la necessità di focalizzare gli investimenti verso la ricerca e l'innovazione, si segnalano anche la necessità del miglioramento delle competenze, specialmente quelle digitali e del sostegno alle imprese innovative e agli investimenti per la transizione digitale. Lo SWD conferma questa visione e individua negli investimenti del PNRR un importante strumento verso la chiusura di questi divari.

¹⁷⁰ Il contesto di riferimento si ritrova nel discorso sullo stato dell'Unione 2020 nel quale la Presidente invitava l'Europa a dimostrare una *leadership* digitale più forte con una visione comune per il 2030 basata su obiettivi e principi chiari. A questo si aggiungono le conclusioni del Consiglio europeo di ottobre 2020 che invitavano la Commissione a presentare una 'bussola per il digitale' globale che definisca le ambizioni dell'UE all'orizzonte 2030. Infine la RRF ha messo a disposizione la cornice economica e fissato un obiettivo di assegnazione del 20 per cento della spesa al settore digitale per ciascun piano nazionale, a integrazione della componente digitale del bilancio europeo 2021-2027.

¹⁷¹ Entro il 2030 almeno l'80 per cento della popolazione adulta dovrebbe possedere competenze digitali di base e 20 milioni di specialisti dovrebbero essere impiegati nell'UE nel settore ICT, con un aumento del numero di donne operanti nel settore.

¹⁷² Tutte le zone abitate dovrebbero essere coperte dal 5G; la produzione di semiconduttori sostenibili e all'avanguardia in Europa dovrebbe rappresentare il 20 per cento della produzione mondiale; 10.000 nodi periferici a impatto climatico zero e altamente sicuri dovrebbero essere installati nell'UE e l'Europa dovrebbe dotarsi del suo primo computer quantistico.

¹⁷³ Entro il 2030 tre imprese su quattro dovrebbero utilizzare servizi di *cloud computing*, *big data* e intelligenza artificiale; oltre il 90 per cento delle PMI dovrebbe raggiungere almeno un livello di intensità digitale e dovrebbe raddoppiare il numero di aziende 'unicorno' nell'UE.

¹⁷⁴ Entro il 2030, inoltre tutti i cittadini avranno accesso alla propria cartella clinica elettronica e l'80 per cento dei cittadini dovrebbe utilizzare l'identità digitale (eID).

¹⁷⁵ Si ricorda a questo proposito che gli obiettivi del DESI dedicati a monitorare i *target* del *Digital Compass* sono i seguenti: competenze digitali di base, specialisti in ICT (incluso il *target* sulle donne), reti fisse e mobili ad altissima velocità (VHCN), la copertura del 5G, le PMI con un livello base di *digital intensity*, l'Intelligenza Artificiale, il *Cloud*, i *big data*, i servizi pubblici digitali per cittadini e imprese.

¹⁷⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

¹⁷⁷ Benecchi A., Bottoni C., Ciapanna E., Frigo A., Milan A., Scarinzi E., *Digitalisation in Italy: evidence from a new regional index*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 662, Dicembre 2021, Banca d'Italia.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

La risposta programmatica nazionale alle indicazioni e alle sfide europee, resa più urgente dalla crisi pandemica, è contenuta nella **Strategia Nazionale per le Competenze Digitali** di maggio 2020, con la quale, per la prima volta, l'Italia si è dotata di un'agenda digitale caratterizzata da un approccio multisettoriale ed organico.

In piena sintonia con il *Digital Compass*, la Strategia Nazionale è rivolta ad accrescere le competenze digitali dei cittadini, per far sì che la digitalizzazione diventi una condizione abilitante per l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione, alla scuola e al mondo del lavoro. A tal fine, gli assi di intervento riguardano l'istruzione e la formazione superiore, la forza lavoro attiva (anche potenziando il circuito educativo non formale o *lifelong learning*¹⁷⁸), le competenze specialistiche ICT ed i cittadini, con particolare riguardo ai gruppi sociali svantaggiati (anziani, persone con bassa istruzione o con disabilità). L'obiettivo è di eliminare il *gap* con gli altri Paesi europei e abbattere il *digital divide*¹⁷⁹ tra varie aree del territorio nazionale. A tal fine è stato definito un Piano Operativo che traduce la Strategia in oltre 100 azioni specifiche e fissa obiettivi ambiziosi per il 2025.

La Strategia è stata a sua volta elaborata nell'ambito dell'iniziativa multilaterale **Repubblica Digitale**¹⁸⁰, con cui si intende ridurre il divario digitale e promuovere l'educazione sulle tecnologie del futuro, supportando il processo di sviluppo del Paese. All'inizio del 2022, questa iniziativa aveva già promosso 200 progetti a favore di 2 milioni di studenti, 85 mila lavoratori del settore pubblico e 230 mila lavoratori del privato. Per sostenere i numerosi progetti di formazione e inclusione digitale è stato istituito il Fondo per la Repubblica Digitale¹⁸¹, divenuto operativo a gennaio 2022. Con la piena operatività del Fondo, l'iniziativa Repubblica Digitale diviene uno strumento essenziale anche per la realizzazione degli obiettivi del PNRR dedicati alle persone che hanno maggiori difficoltà nell'accedere al digitale. Dal lato della domanda, da novembre 2020 sono stati attivati oltre 118.000 *voucher* dedicati alle famiglie a basso reddito, per un totale di oltre 59 milioni erogati, per il sostegno alla domanda di servizi di connettività a banda. Il Piano *voucher* è stato avviato nel contesto dell'emergenza sanitaria per permettere l'esercizio di diritti essenziali come quello allo studio e al lavoro¹⁸².

A questi progetti si affiancano le misure a sostegno della riqualificazione e del miglioramento delle competenze della forza lavoro e delle competenze digitali avanzate del Piano Transizione 4.0, che ha ulteriormente prorogato il credito d'imposta per la formazione 4.0¹⁸³.

¹⁷⁸ In questo spirito va inteso il ricorso al credito d'imposta per investimenti in formazione 4.0 incluso nel PNRR nell'ambito del programma 'Transizione 4.0'.

¹⁷⁹ Nel medio periodo, dalla sua realizzazione ci si attende un aumento dei cittadini e della popolazione attiva con competenze digitali almeno di base, un maggior numero di individui svantaggiati (tra cui i soggetti anziani) con competenze digitali almeno di base e l'incremento dell'utilizzo di internet, con particolare riferimento ad alcune attività essenziali (inclusi i servizi di *eGovernment*).

¹⁸⁰ <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/it/>

¹⁸¹ Il Fondo è alimentato dai versamenti effettuati dalle Fondazioni di origine bancaria, per un importo complessivo previsto di circa 350 milioni. A fronte dei versamenti operati, alle Fondazioni verrà riconosciuto un credito d'imposta, pari al 65 per cento per gli anni 2022 e 2023 e al 75 per cento per gli anni 2024, 2025 e 2026.

¹⁸² La prima fase del Piano si è conclusa a novembre 2021. La seconda fase è in corso di approvazione.

¹⁸³ Per le piccole imprese il credito d'imposta è riconosciuto in misura pari al 50 per cento delle spese ammissibili e nel limite massimo annuale di 300.000 euro, per le medie imprese è pari al 40 per cento delle spese

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Con l'adozione del PNRR, l'Italia si è dotata di un ulteriore strumento strategico e finanziario per il raggiungimento dei *target* digitali europei; come richiesto dal Regolamento RRF, il PNRR italiano dedica infatti il 27 per cento delle risorse totali alla transizione digitale, basandola su due assi principali: infrastrutture e connettività a banda ultra-larga, da una parte, e trasformazione della Pubblica Amministrazione in chiave digitale, dall'altra.

Entrambi i pilastri devono coinvolgere tutte le fasce della popolazione e garantire che tutti i cittadini abbiano accesso ad una 'vita digitale' equa e sicura; a tal fine, il PNRR affronta il tema delle competenze digitali attraverso un'ampia serie di misure rivolte alla popolazione in generale (con particolare attenzione alle persone con disabilità e a rischio di esclusione digitale), alla Pubblica Amministrazione, al sistema di istruzione e alle esigenze di un mercato del lavoro in transizione. In particolare, l'investimento relativo alle '**Competenze digitali di base**' stanziava 195 milioni per il Servizio civile digitale e le Reti di servizi di facilitazione digitale¹⁸⁴, per i quali sono già state avviate le azioni previste per il 2021¹⁸⁵.

Il Servizio civile digitale, in particolare, è lo strumento che è stato scelto per raggiungere 1 milione di cittadini attraverso attività di educazione informatica¹⁸⁶. A gennaio 2022 è stato pubblicato il primo Avviso per la presentazione di programmi di intervento di Servizio Civile Digitale da finanziare nell'ambito del PNRR (Missione 1), con risorse pari a 55 milioni per il triennio 2022-2024. L'avviso prevede di finanziare programmi d'intervento per circa 2.400 operatori volontari ed i progetti dovranno essere presentati entro il 31 marzo 2022 per poi passare alle successive fasi di valutazione delle proposte e di selezione dei volontari.

Si tratta di misure che si aggiungono ad altre più tradizionali (Piattaforme educative, di istruzione e di supporto all'inserimento nel mondo del lavoro) e alla riforma in senso digitale della Pubblica Amministrazione (per i dettagli si veda il paragrafo 'Una pubblica amministrazione più moderna, competente ed efficiente').

Come già sottolineato, uno degli assi portanti del PNRR per eliminare i divari digitali - anche tra le diverse aree del Paese - è rappresentato dagli investimenti nella **connettività a banda larga**, ai quali sono indirizzati 6,71 miliardi del PNRR. In concomitanza con il lancio del Piano è stata approvata a maggio 2021 la Strategia italiana per la Banda Ultra-larga - '*Verso la Gigabit Society*', che definisce le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dall'Unione Europea¹⁸⁷, in continuità con la precedente Strategia varata nel 2015. I progetti previsti sono interamente finanziati con le risorse del PNRR e concorrono all'obiettivo di portare la connettività a 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbps in *upload*

ammissibili nel limite massimo annuale di 250.000 euro mentre per le grandi imprese, è pari al 30 per cento delle spese ammissibili nel limite massimo annuale di 250.000 euro.

¹⁸⁴ Nel 2020 i nodi della rete di servizi di facilitazione digitale hanno formato oltre 100 000 persone e le hanno aiutato ad accedere ai più comuni servizi *on line*.

¹⁸⁵ Per il primo sub investimento è stato emanato il primo avviso. Relativamente al sub-investimento 'Reti di facilitazione digitale' è in corso di definizione il modello operativo da condividere con le Regioni nel corso del primo trimestre 2022.

¹⁸⁶ Il progetto pilota è partito alla fine del 2021 e impiega oggi circa mille volontari su 45 programmi selezionati e 103 progetti, inserendosi nell'ambito delle attività per il processo di transizione digitale che vede soggetto attuatore il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale, sulla base dell'Accordo sottoscritto il 14 dicembre 2021 con il Dipartimento per la trasformazione digitale.

¹⁸⁷ Rispettivamente con la Comunicazione sulla Connettività per un mercato unico digitale europeo (cd. '*Gigabit Society*') del 2016 e la Comunicazione sul decennio digitale del 2021.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

su tutto il territorio nazionale (incluso scuole, ospedali, periferie, centri urbani di piccole dimensioni e isole) nonché di assicurare la copertura 5G in tutte le aree popolate entro il 2026, in anticipo rispetto agli obiettivi europei fissati al 2030.

Lo sviluppo delle reti e dei servizi 5G, in particolare, contribuirà a ridurre l'esclusione sociale e territoriale, garantirà flessibilità e innovazione dei processi produttivi e sosterrà il processo di semplificazione della PA.

La Strategia si basa sia sul completamento del Piano di copertura delle aree bianche e delle misure a sostegno della domanda già avviate, sia su ulteriori cinque Piani di intervento pubblico per coprire le aree geografiche in cui l'offerta di infrastrutture e servizi digitali ad altissima velocità da parte degli operatori di mercato è assente o insufficiente. I cinque Piani sono: Italia a 1 giga, Scuola connessa, Sanità connessa, Collegamento isole minori, Italia 5G.

In vista dell'obiettivo intermedio del PNRR fissato per il 2022, è stato pubblicato il bando¹⁸⁸ per 15 lotti geografici del Piano Italia a 1 Giga, già avviato a luglio del 2021, sottoposto anche a consultazione pubblica e notificato alla Commissione UE ai fini degli aiuti di Stato. Con questo bando, Internet veloce arriverà ad altri 7 milioni di indirizzi (numeri civici) in tutta Italia.

Passi in avanti sono stati compiuti anche nell'ambito del Piano Italia 5G¹⁸⁹, con la recente mappatura e l'identificazione delle aree in cui è necessario l'intervento pubblico e l'avvio della consultazione pubblica.

Da segnalare anche l'avvenuta pubblicazione dei bandi per i Piani Collegamento isole minori¹⁹⁰, Scuole connesse¹⁹¹ e Sanità connessa¹⁹², elementi cruciali per l'avanzamento della Strategia nazionale e complementari agli altri Piani. Grazie ai piani relativi alla scuola e alla sanità, più di 12 mila strutture sanitarie e circa 10 mila sedi scolastiche distribuite su tutto il territorio nazionale saranno connesse con Internet veloce; in entrambi i casi le attività di infrastrutturazione dovranno concludersi entro giugno 2026. Per i dettagli sulla digitalizzazione delle scuole e della sanità si rinvia ai paragrafi dedicati.

Entro la prima metà dell'anno, si dovranno aggiudicare i bandi per i Piani che sono stati già oggetto di avviso. Un elemento innovativo e qualificante di questo processo consiste nell'obbligo di inserire uno specifico punteggio nei bandi per gli operatori che dimostreranno di avere una strategia adeguata alla formazione della forza lavoro. Punteggi specifici sono anche previsti per le misure di inclusione di categorie svantaggiate, giovani e donne. Nei prossimi mesi, le sfide più importanti riguarderanno le comunicazioni satellitari e il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture satellitari per l'osservazione della Terra.

La trasformazione digitale ha portato nell'agenda dei Governi il tema della 'cyber-security': la difesa dei dati e delle infrastrutture digitali da intrusioni e attacchi cibernetici è sempre più vitale e strategica e il PNRR ha destinato diverse risorse alle misure di rafforzamento delle difese cyber nazionali, a partire dalla piena attuazione della disciplina in materia di Perimetro di Sicurezza Nazionale

¹⁸⁸ Il Bando è pubblicato al seguente link

<https://www.infratelitalia.it/archivio-documenti/documenti/avviso-bando-italia-1-giga>

¹⁸⁹ A tale proposito si sottolinea che è la prima volta che si fa un intervento pubblico nazionale sul mercato del mobile.

¹⁹⁰ <https://www.infratelitalia.it/archivio-documenti/documenti/avviso-gara-isole-minori>

¹⁹¹ <https://www.infratelitalia.it/archivio-documenti/documenti/gara-scuole-2022>

¹⁹² <https://www.infratelitalia.it/archivio-documenti/documenti/gara-sanita-2022>

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Cibernetica. L’Agenzia per la *cyber*-sicurezza nazionale è stata istituita ed entro il 2022 sarà pienamente operativa.

Nel PNRR il Governo ha stabilito di anticipare al 2026 il raggiungimento degli obiettivi del *Digital Compass* 2030 il che implicherà uno sforzo su più fronti: oltre a sviluppare ulteriormente le infrastrutture e la connettività sarà necessario investire sull’accrescimento delle conoscenze STEM e sul rafforzamento delle competenze per costruire una forza lavoro qualificata predisposta al digitale.

A ciò si dovrà affiancare un impegno costante alla semplificazione e all’accelerazione dei tempi amministrativi, preconditione essenziale per la realizzazione delle infrastrutture di comunicazione. Un passo avanti rilevante in questa direzione è stato già compiuto con il decreto ‘semplificazioni’ che riduce i tempi dei procedimenti autorizzativi necessari alla realizzazione delle infrastrutture, passando da circa 250 giorni in media ad un termine massimo di 90 giorni. Inoltre, il riconoscimento del valore strategico delle infrastrutture ad alta velocità fisse e mobili ridurrà il contenzioso e il rischio di blocco di opere finanziate con i fondi del PNRR.

Il cambiamento che ci si attende dalle numerose energie messe in campo, sia attraverso il PNRR, sia con la più ampia strategia in ambito digitale, dovrà essere pervasivo e di lungo periodo per riuscire a portare l’Italia tra i Paesi più avanzati nell’utilizzo del digitale. Se efficacemente dispiegate, tali energie potranno consentire - nell’orizzonte programmatico al 2026 - di raddoppiare le identità digitali (con un uso regolare da parte del 70 per cento della popolazione), accrescere ulteriormente le competenze in modo che siano diffuse tra il 70 per cento dei cittadini, coinvolgere almeno il 75 per cento della PA nell’utilizzo del *cloud* e raggiungere la quasi totale erogazione *on line* (80 per cento) dei servizi pubblici. A questi *target* si affianca l’ancor più ambizioso obiettivo di raggiungere il 100 per cento delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga. Il sostegno alla realizzazione di investimenti digitali costituisce, inoltre, una direttrice di crescita centrale per favorire lo sviluppo e il rafforzamento della **competitività internazionale** delle imprese italiane, e in tal senso sono stati previsti specifici strumenti finanziari¹⁹³ nell’ambito del PNRR.

Infine, sarà essenziale completare l’azione a supporto della domanda avviata con il piano ‘*voucher*’, per garantire l’accesso alla rete da parte di famiglie e imprese¹⁹⁴.

Transizione ecologica e mobilità sostenibile

In ambito di transizione ecologica, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali in materia. Il CITE è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dai Ministri dell’economia e delle finanze, dello sviluppo economico, della

¹⁹³ Trattasi degli strumenti finanziari gestiti da SIMEST, per il cui dettaglio si rinvia al seguente *link* di approfondimento: <https://www.simest.it/finanziamenti-pnrr/finanziamenti-agevolati-pnrr-nextgenerationeu>.

¹⁹⁴ Il decreto del MISE che disciplina il ‘Piano *voucher* fase 2, per interventi di sostegno alla domanda di connettività delle micro, piccole e medie imprese’ è stato pubblicato a febbraio 2022. Esso coinvolge le imprese iscritte al registro delle imprese, di dimensione micro, piccola e media.

transizione ecologica, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole alimentari e forestali.

Sin dalla sua seconda seduta, al Comitato hanno preso parte anche i Ministri per gli affari regionali e le autonomie, per il Sud e la coesione territoriale e per gli affari europei, considerato, da una parte, che molte delle misure da attuare hanno rilevanza regionale e territoriale e, dall'altra, che è necessaria la massima integrazione tra le azioni nazionali e quelle europee.

A marzo 2022, il CITE ha approvato il Piano per la transizione ecologica (PTE) che fornisce un quadro per la transizione ecologica italiana, coordina le politiche ambientali, individua gli obiettivi e le aree di intervento e accompagna le misure del PNRR. Il PTE e la corrispondente missione del PNRR 'Rivoluzione Verde e Transizione ecologica', in sinergia con la Missione 'Infrastrutture per una mobilità sostenibile', rappresentano la risposta del Governo italiano per centrare gli obiettivi fissati a livello internazionale ed europeo al 2050, a partire dallo **European Green Deal**. La sostenibilità è infatti diventata un concetto sempre più esteso e pervasivo, che permea ogni ambito del vivere civile, pubblico e privato: dall'ambiente alla finanza, dagli investimenti ai comportamenti, dall'impresa alla famiglia.

Il percorso individuato riflette un approccio sistemico, orientato non solo alla decarbonizzazione, ma anche alla conservazione della biodiversità e alla preservazione dei servizi ecosistemici, integrando la salute con l'economia e perseguendo la qualità della vita e l'equità sociale. Un approccio sinergico e integrato è stato promosso e fatto proprio dalla **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)**, lo strumento di programmazione per la trasposizione interna dell'Agenda 2030, di cui l'Italia si è dotata sin dal 2017 (cfr. anche Cap. IV)¹⁹⁵.

La decarbonizzazione per la neutralità climatica

Il PTE, in linea con il pacchetto europeo *Fit for 55*, porta l'obiettivo nazionale di emissioni al 2030 intorno a 256 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente. Per raggiungerlo, si ipotizza uno sforzo ulteriore nelle politiche di risparmio energetico, soprattutto nei settori dei trasporti e dell'edilizia e un'elettrificazione del sistema dell'energia primaria, che nella prospettiva di raggiungere l'obiettivo di zero emissioni nette nel 2050 dovrà superare il 50 per cento. L'energia elettrica, a sua volta, dovrà essere quasi totalmente prodotta dismettere l'uso del carbone entro il 2025 e provenire nel 2030 per il 72 per cento da fonti rinnovabili, fino a sfiorare livelli prossimi al 95-100 per cento entro il 2050. Pur lasciando aperta la possibilità di possibili sviluppi tecnologici e della crescita del ricorso a fonti rinnovabili (quali l'eolico *off-shore*, il moto ondoso, l'idroelettrico o le fonti geotermiche) si punterà molto sul fotovoltaico¹⁹⁶. La rivoluzione del sistema energetico andrà inoltre accompagnata da una sostanziale decarbonizzazione del comparto industriale. Nei settori *'hard to abate'* il principio guida per la riduzione delle emissioni resta quello dell'*'energy efficiency first'*.

¹⁹⁵ Delibera CIPE 108/2017, il ruolo della Strategia nazionale per lo Sviluppo sostenibile è ribadito nella Direttiva del Presidente del Consiglio 'Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile per l'anno 2022', del 7 dicembre 2021.

¹⁹⁶ Tra le misure previste: la creazione di una *Giga-factory* per la costruzione di pannelli fotovoltaici innovativi ad alto rendimento e l'incremento delle risorse per la ricerca applicata.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Il drammatico evolversi della situazione geopolitica internazionale e il conseguente aumento dei prezzi energetici hanno peraltro reso necessario, con misure recentissime, aumentare la produzione di gas nazionale (l'idea è di arrivare a 5 miliardi di metri cubi annui) per ridurre le importazioni (al momento quasi il 40 per cento del gas naturale consumato in Italia è importato dalla Russia) e alleggerire i costi. Per raggiungere gli obiettivi che ci siamo posti sarà necessario ricorrere all'integrazione di più leve, quali: il passaggio da combustibili fossili ai combustibili ricavati da fonti rinnovabili come idrogeno¹⁹⁷, bioenergie e carburanti sintetici, l'elettrificazione e il ricorso a cattura e stoccaggio della CO₂ residua. Infine, una direzione da considerare è quella della leva fiscale, cioè quella di riorientare le aliquote di accisa dei prodotti energetici coerentemente con gli obiettivi di decarbonizzazione, in modo da spostare il carico fiscale dal lavoro alle attività più inquinanti e maggiormente dannose per l'ambiente¹⁹⁸.

Il PNRR disegna misure di azione fino al 2026, prevedendo un insieme di investimenti volti a incrementare la quota di energia prodotta da **fonti rinnovabili**¹⁹⁹, a **potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete**, a promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'**idrogeno**, a incentivare la crescita di un **trasporto locale più sostenibile** e a migliorare l'**efficienza energetica degli edifici**²⁰⁰. Le azioni previste sono variegata e innovative, come la **realizzazione di impianti innovativi off-shore**; lo sviluppo di comunità di consumatori-produttori di energia e il rafforzamento dello sviluppo del biometano²⁰¹; semplificazioni amministrative per ridurre gli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno e l'attivazione di misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno. Il primo decisivo passo in questa direzione è rappresentato dalla recente adozione di uno strumento normativo volto, tra l'altro, a consentire di connettere alla rete gas anche gli impianti di produzione di biometano e altre tipologie di gas, tra cui

¹⁹⁷ Anche l'idrogeno, che si prevede che, entro il 2030 potrebbe arrivare a coprire fino al 2 per cento della domanda di energia (attualmente è all'1 per cento), giocherà il suo ruolo, riducendo di 8 milioni di tonnellate le emissioni di CO₂ e arrivando a produrre fino a 27 miliardi di PIL aggiuntivo. Le misure previste dal PNRR prevedono quindi investimenti nella produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (*hydrogen valleys*), l'utilizzo in settori '*hard to abate*' e la costruzione di elettrolizzatori. Tra il 2023 e il 2026, verranno inoltre realizzati significativi investimenti per progetti di sperimentazione dell'utilizzo dell'idrogeno nel settore ferroviario, nel trasporto stradale e per la creazione di stazioni di rifornimento. Una particolare attenzione sarà dedicata a progetti di ricerca e sviluppo, che verranno realizzati prevalentemente dall'ENEA.

¹⁹⁸ Il PTE ipotizza tre percorsi paralleli: 1) rimodulare, settore per settore, le aliquote di accisa sui prodotti energetici anche in relazione alle emissioni di CO₂ e delle altre emissioni GHG in modo da internalizzare i danni ambientali (ad esempio, il riequilibrio dei livelli di aliquote di accisa del gasolio e della benzina, ad oggi sproporzionato a favore del gasolio, maggiormente climalterante); 2) prevedere l'eliminazione graduale ma rapida dei sussidi ai combustibili fossili (c.d. '*sunset clauses*') 3) fissare misure di defiscalizzazione per le imprese che innovano, che si impegnano a raggiungere certi obiettivi di decarbonizzazione; 4) aumentare gli incentivi per lo sviluppo di nuove tecnologie e per i processi di riconversione industriali per la decarbonizzazione.

²⁰⁰ Le emissioni dovute allo stock immobiliare nell'UE ammontano a circa il 36 per cento di tutte le emissioni di CO₂ nell'UE. Il miglioramento dell'efficienza energetica al 2030 è parte di una strategia di lungo periodo dell'UE per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, come indicato nel *Green New Deal*. L'agevolazione dell'Ecobonus è finalizzata ad accelerare l'efficientamento degli edifici esistenti e la diffusione di interventi di riqualificazione anche mediante utilizzo di tecnologie innovative. Le percentuali di detrazione variano in relazione all'anno in cui sono stati effettuati gli interventi e a seconda che riguardino la singola unità immobiliare o gli edifici condominiali.

²⁰¹ Di recentissima approvazione, nel D.L. n. 17 del 1° marzo 2022 un complesso di misure strutturali e di semplificazione in materia energetica per l'installazione di impianti di fonti rinnovabili, per la regolamentazione dello sviluppo del fotovoltaico in area agricola, e per la razionalizzazione delle procedure autorizzative per gli impianti *off-shore*. Si prevede la creazione di un Fondo per autoconsumo da fonti rinnovabili per le piccole e medie imprese e un credito d'imposta per l'efficienza energetica nelle Regioni del Sud.

l'idrogeno, alla **semplificazione dell'iter autorizzativo per la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di idrogeno**, alle innovazioni delle rinnovabili elettriche e allo sviluppo del biometano²⁰².

Si intende inoltre procedere alla **conversione energetica del parco immobiliare**. In questo ambito, oltre alla proroga del Superbonus 110 per cento e a un recente *fine tuning* della misura per evitarne l'utilizzo fraudolento, è prevista una riforma finalizzata alla semplificazione e accelerazione delle procedure per gli interventi per l'efficientamento energetico. Inoltre, è previsto un complesso di investimenti per la riduzione di emissioni di gas serra tramite la sostituzione, messa in sicurezza e riqualificazione energetica di 195 edifici scolastici e 48 uffici giudiziari entro il 2026²⁰³.

La mobilità sostenibile

Un capitolo particolarmente importante dell'opera di **decarbonizzazione riguarda i trasporti**, responsabili nel 2019 (ultimo anno pre-Covid) di un quarto delle emissioni in Italia. Di questo 25 per cento, il trasporto su strada è responsabile del 92,6 per cento delle emissioni, di cui il 69 per cento rappresentato dal trasporto leggero su gomma, il 25 per cento dal trasporto merci, il 3 per cento dal trasporto pubblico privato e il restante 3 per cento dal trasporto a due ruote²⁰⁴. Le ferrovie, al contrario, contribuiscono in maniera marginale al totale con lo 0,15 per cento.

L'obiettivo della riduzione delle emissioni dei trasporti al 2030 e dell'azzeramento al 2050 sarà realizzabile, da un lato, solo con una decisa spinta verso la **transizione modale da gomma a ferro di passeggeri e merci (c.d. *shift modale*)** e il contestuale rafforzamento di altre forme di trasporto collettivo, dall'altro, attraverso la progressiva conversione verso **tecnologie di trazione che utilizzino vettori energetici ad alta efficienza e a zero emissioni**. In prospettiva, per il trasporto stradale leggero e i mezzi del trasporto pubblico locale (TPL), in particolare urbano, l'opzione dei veicoli elettrici a batteria appare essere quella preferibile dal punto di vista ambientale, dell'efficienza energetica e dei costi infrastrutturali. Questo vale anche per il trasporto merci, in particolare per i veicoli commerciali leggeri, mentre per veicoli pesanti tale approccio è attualmente realizzabile solo su tratte limitate, ma con prospettive e sperimentazioni promettenti. In altri contesti più difficilmente decarbonizzabili, come il trasporto di lunga distanza, in particolare aereo e navale, sarà necessario investire in ricerca e sviluppo, puntando sull'efficienza energetica dei mezzi e sperimentando soluzioni complementari all'elettrificazione, come l'uso di idrogeno verde, biocarburanti

²⁰² D. Lgs. 8 novembre 2021, n. 199 recante 'Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (Red II)'. Inoltre, alla fine del 2021, si è conclusa la fase di confronto con gli stakeholder istituzionali propedeutica alla modifica del decreto ministeriale che definisce le regole tecniche del settore gas naturale finalizzata a garantire la possibilità di interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi del gas.

²⁰³ Al fine di semplificare e accelerare le procedure per la realizzazione degli interventi di efficientamento energetico degli immobili della Pubblica Amministrazione, è stata adottata la riforma normativa relativa al programma di riqualificazione energetica della PA centrale - PREPAC (art. 19 D.L. 'Energia' n. 17/2022), prevedendo la possibilità per le PA centrali di avvalersi dell'Agenzia del Demanio, attraverso la Struttura per la progettazione, in qualità di stazione appaltante anche per gli interventi già oggetto di convenzionamento.

²⁰⁴ Fonte dati: ISPRA, *National Greenhouse Inventory Report 2021*.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

avanzati, combustibili sintetici e, nel caso del trasporto pesante su gomma, anche sistemi di autostrade elettrificate dove il rapporto costi/benefici risulti positivo (in analogia con il caso di filobus e ferrovie). Al riguardo, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ha avviato un procedimento per la definizione degli schemi di concessione per l'affidamento, tra l'altro, delle concessioni di costruzione e gestione degli impianti di ricarica elettrica sulla rete autostradale nazionale, sulla quale esistono già precisi obblighi in capo ai concessionari autostradali²⁰⁵.

La conversione tecnologica sarà in ogni caso accompagnata dal rafforzamento della quota di domanda pubblica, soprattutto nel settore del trasporto pubblico locale, così come già previsto nelle linee di intervento del PNRR e PNC. Per questo, il **Piano per la Transizione Ecologica (PTE)** si allinea ai principali obiettivi indicati dalla **Strategia europea sulla mobilità (2020)**²⁰⁶, che prevedono 30 milioni di auto elettriche entro il 2030 (6 milioni in Italia), navi e aerei a emissioni zero fra il 2030 e il 2035, il raddoppio del traffico ferroviario ad alta velocità per il 2030 e la triplicazione entro il 2050, l'aumento del 50 per cento del traffico merci su rotaia entro il 2030 e il suo raddoppio per il 2050²⁰⁷.

Per favorire la transizione verde, la ricerca, gli investimenti nella filiera del settore automotive, in linea con gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni nocive per l'ambiente e di sviluppo digitale, e per stimolare la domanda di veicoli non inquinanti, è stata prevista l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico con una dotazione complessiva dal 2022 al 2030 di 8,7 miliardi di euro²⁰⁸.

In questo contesto, il **PNRR prevede interventi rivolti alla transizione verso una mobilità sostenibile** sia nella **Missione 2 'Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica'** nella sua componente 2 'Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile' sia nelle diverse componenti della **Missione 3 'Infrastrutture per una mobilità sostenibile'**. In particolare, la **Missione 2 del PNRR** assegna le risorse maggiori (9 miliardi) alla conversione ecologica della mobilità locale. Sono previsti interventi nello **sviluppo del trasporto rapido di massa** con 240 km di nuove linee di trasporto pubblico comprendenti metropolitane, tramvie, filovie-BRT e funivie, mentre è prevista la **realizzazione di oltre 570 km di piste ciclabili urbane e metropolitane** e di **1.200 km di ciclovie turistiche nazionali** al fine di favorire una mobilità dolce su tutto il territorio nazionale. Si prevede anche lo **sviluppo di una rete infrastrutturale di ricarica elettrica pubblica** con 7.500 punti nelle superstrade e altri 13.750 punti nei siti urbani, oltre a 40 stazioni di **ricarica sperimentali a idrogeno** per il trasporto pesante.

²⁰⁵ La Legge di Bilancio per il 2021 stabilisce che 'al fine di raggiungere gli obiettivi/ di decarbonizzazione nell'ambito dei trasporti e facilitare la diffusione della mobilità elettrica non solo nell'ambito urbano, i concessionari autostradali provvedono a dotare le tratte di propria competenza di punti di ricarica di potenza elevata [...]'.
²⁰⁶ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy_it

²⁰⁷ In entrambi i casi, rispetto ai dati del 2015.

²⁰⁸ art. 22 del d.l. n.17/2022

Gli interventi previsti dalla Missione 2 puntano inoltre all'**ammodernamento del parco mezzi adibiti al trasporto pubblico locale (TPL)**, con la sostituzione di circa 3.000 autobus inquinanti con autobus elettrici e l'entrata in servizio di almeno 150 treni a emissioni zero. Il TPL può contare, in aggiunta, sui fondi relativi al **Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile (PSNMS)** che prevede uno stanziamento di 3,7 miliardi per il rinnovo della flotta autobus regionale e comunale con un orizzonte temporale al 2033. Sempre in tema di TPL, è stata chiarita e rafforzata la funzione dei *mobility manager* delle imprese e dei Comuni con oltre 50.000 abitanti²⁰⁹, allo scopo di rendere più flessibili gli orari di ingresso e uscita dal posto di lavoro per alleggerire la pressione sulla viabilità e sul TPL grazie alla redazione di piani per l'organizzazione degli spostamenti dei dipendenti²¹⁰.

L'opera di **potenziamento del sistema ferroviario, navale e aeroportuale** è già in atto con la Missione 3 del PNRR che investirà circa 27 miliardi, oltre a circa 10 miliardi finanziati con fondi nazionali, nel completamento dell'infrastruttura ferroviaria ad alta velocità e sulla sicurezza delle strade e altri 3,5 miliardi nell'intermodalità e logistica integrata²¹¹. Le opere permetteranno di ridurre i tempi di percorrenza, soprattutto nelle tratte del Sud, di aumentare il traffico merci su rotaia, di migliorare le connessioni con i porti, gli aeroporti e i centri intermodali, e di agevolare il collegamento delle linee del Nord con il resto dell'Europa²¹².

All'interno delle Missioni sono compresi anche interventi di riforma funzionali agli investimenti programmati, finalizzati allo **snellimento delle procedure di approvazione dei progetti, alla digitalizzazione del sistema di gestione del traffico ferroviario, della catena logistica e della gestione del traffico aereo e alla competitività delle concessioni portuali**. Le riforme già approvate riguardano la riduzione dei tempi per l'approvazione e la realizzazione dei progetti nel settore infrastrutture, in particolare quelli funzionali alla transizione verso la mobilità sostenibile²¹³, il rafforzamento della sicurezza nelle infrastrutture stradali, anche attraverso l'uso delle tecnologie digitali²¹⁴, e l'aumento della competitività dei

²⁰⁹ D.M. Mite-Mims 179/2021 e Linee guida del 4 agosto 2021.

²¹⁰ In questa direzione sono stati individuati, a seguito di una selezione pubblica, tre progetti pilota (Milano, Napoli e Roma) per sperimentare il *Mobility as a Service* (MaaS), il sistema di mobilità innovativa che permetterà ai cittadini di usufruire di diversi mezzi di trasporto, pubblico e privato, attraverso un unico canale digitale a supporto di tutte le attività, dalla pianificazione al pagamento del viaggio.

²¹¹ Gli interventi di maggior rilievo per il completamento dell'alta velocità/alta capacità ferroviaria riguardano la realizzazione dei principali lotti funzionali della linea Salerno-Reggio Calabria (11,2 miliardi), il completamento della Napoli-Bari (1,4 miliardi), ulteriori lotti funzionali della Palermo-Catania-Messina (1,4 miliardi). Per la Brescia-Padova sono previsti l'attraversamento di Vicenza e la progettazione definitiva del lotto da Vicenza a Padova (4,6 miliardi). Sulla linea Liguria-Alpi gli interventi riguardano il completamento del Terzo Valico dei Giovi (4,0 miliardi) e sulla Verona-Brennero è previsto in particolare l'attraversamento di Trento (0,9 miliardi).

²¹² Interventi di velocizzazione ed efficientamento interesseranno anche le cosiddette 'connessioni diagonali', come la Roma-Pescara (0,6 miliardi), la Orte-Falconara (0,5 miliardi), la Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia (0,4 miliardi).

²¹³ In tale direzione, si segnalano le riforme relative alla semplificazione e velocizzazione degli iter di valutazione degli interventi per il TPL a impianti fissi (D.L. n.77/2021), delle procedure per l'approvazione del Contratto di Programma RFI e dei processi di approvazione dei progetti ferroviari con una riduzione dei tempi autorizzativi da 11 mesi a 6 mesi (D.L. n. 152/2021).

²¹⁴ Ci si riferisce in particolare all'estensione delle 'Linee Guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti e delle gallerie esistenti' alla rete viaria degli enti locali (D.M. n. 493/2021) e all'accelerazione del processo di trasferimento degli obblighi manutentivi delle opere d'arte

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

porti, attraverso una revisione e semplificazione delle procedure di programmazione strategica.

Inoltre, il PNRR prevede per il 2022 ulteriori traguardi relativi all'aggiudicazione di appalti per opere strategiche, come le ferrovie ad alta velocità sulle linee Napoli-Bari e Palermo-Catania e lo sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) oltre all'approvazione di riforme rilevanti riguardanti l'aumento della competitività e la riduzione dell'impatto ambientale del sistema portuale²¹⁵.

Il Fondo Complementare al PNRR integra quanto finanziato con le Missioni 2 e 3 accelerando la transizione ecologica attraverso il rinnovo della flotta autobus extraurbana, il rinnovo delle locomotive merci obsolete e il rafforzamento delle reti ferroviarie regionali. È stata inoltre finanziata la strategia nazionale per le aree interne stradali, finalizzata alla messa in sicurezza di oltre 2.000 km di strade ed opere d'arte serventi. Particolarmente sfidante sarà il raggiungimento di emissioni zero nei trasporti marittimi, per i quali si renderanno disponibili motori alimentati a carburanti alternativi e si valuteranno soluzioni a batteria per le tratte brevi verso le isole minori, mentre si prevede una importante opera di elettrificazione dei porti (attuazione del Piano nazionale del *'cold ironing'* e *Green Ports*).

In aggiunta agli interventi sopra citati, anche i 36,1 miliardi previsti dalla Legge di Bilancio hanno l'obiettivo di potenziare e modernizzare le infrastrutture e i sistemi di mobilità nazionali nell'ottica dello sviluppo sostenibile, consentendo di estendere lo sforzo di rilancio del Paese avviato con il PNRR alla seconda metà del decennio. Una delle principali novità della Legge di Bilancio è la creazione del **'Fondo per la strategia di mobilità sostenibile'** dotato di 2 miliardi, che finanzia la trasformazione del sistema dei trasporti nel quadro della lotta al cambiamento climatico e della riduzione delle emissioni climalteranti²¹⁶. Inoltre, saranno finanziati interventi volti al potenziamento delle **infrastrutture ferroviarie, del trasporto rapido di massa e della mobilità locale, alla manutenzione e realizzazione di infrastrutture stradali, ponti e viadotti.**

La transizione verso la mobilità sostenibile necessita di una strategia complessiva di tipo pluriennale, che consideri sinergicamente le diverse componenti: sviluppo economico, riduzione delle disuguaglianze territoriali, miglioramento della qualità della vita e del benessere dei cittadini, transizione ecologica e digitale. A questo scopo, nel gennaio 2022, è stata istituita, presso il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS) un'apposita Commissione incaricata di elaborare il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica. L'iniziativa ha l'obiettivo di creare una cornice strategica aggiornata entro cui collocare tutte le politiche pubbliche in materia di mobilità delle persone e delle merci da realizzare nei prossimi anni. Inoltre, è stato istituito il Centro per

dei sovrappassi e sottopassi interferenti con le strade principali a soggetti maggiormente in grado di pianificare e mantenere le infrastrutture, come l'ANAS e le società concessionarie autostradali (D.M. n. 485/2021).

²¹⁵ Accanto all'intervento normativo per la semplificazione delle procedure di pianificazione strategica portuale, già approvato nel 2021, le riforme del 2022 riguardano in particolare la modifica del regolamento relativo alle concessioni portuali e la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di *'Cold Ironing'*, per l'elettrificazione delle banchine portuali.

²¹⁶ È stata inoltre definita una *roadmap* per l'eliminazione dei veicoli più inquinanti utilizzati per il Tpl e la loro sostituzione con mezzi a basso impatto ambientale. In particolare, è stata proibita progressivamente la circolazione dei mezzi Euro 1, Euro 2 ed Euro 3, prevedendo incentivi pubblici per l'acquisto di nuovi autobus (D.L. n. 121/2021).

l'Innovazione e la sostenibilità di infrastrutture e sistemi di mobilità (CISMI) con l'obiettivo di trasformare il modo di disegnare e realizzare le politiche per la mobilità, tenendo conto della necessità di fronteggiare la crisi climatica e delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica. Con lo stesso approccio, sempre presso il MIMS è stata istituita la Struttura per la transizione ecologica della mobilità e delle infrastrutture, dedicata all'attuazione del pacchetto *Fit for 55* e all'elaborazione di un piano italiano per il raggiungimento degli obiettivi europei di riduzione delle emissioni climalteranti²¹⁷.

Il contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico

La messa in sicurezza e la valorizzazione delle aree a rischio idrogeologico proteggono l'ambiente, le persone, e le comunità.

In tale ottica, nell'ambito del PNRR (Missione 2 C4 - per un totale di 8,5 miliardi), sono previste azioni specifiche per la tutela del territorio e della risorsa idrica tramite la prevenzione e il contrasto degli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio. In particolare, gli interventi previsti riguardano misure per la gestione del rischio alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico; interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni; la semplificazione e l'accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico.

Un primo passo già attuato nell'ambito del PNRR è rappresentato dall'approvazione del Piano operativo per la realizzazione di un sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione sull'illecito conferimento di rifiuti, gli incendi e la gestione delle emergenze²¹⁸.

Il PTE si allinea in questa direzione a questi obiettivi concentrandosi sulle misure di adattamento al cambiamento climatico mediante interventi di contrasto ai dissesti idrogeologici in atto e per aumentare la resilienza dei sistemi naturali e antropici e delle risorse idriche, anche attraverso l'azzeramento del consumo di suolo entro il 2030.

In particolare, per arginare l'erosione costiera saranno messe in cantiere azioni di adattamento basate su soluzioni naturali (*nature based solutions*) rispetto ai tradizionali interventi strutturali di difesa, anche con obiettivi di contrasto naturale dei fenomeni erosivi. È prevista una pianificazione omogenea su scala nazionale che consenta di valutare i fenomeni in gioco, di prevedere gli scenari futuri, di avviare percorsi volti a favorire i processi di ripascimento naturale e artificiale delle coste, operando a scala di bacino idrografico e rendendo più duraturi e meno onerosi gli effetti degli interventi di difesa delle coste stesse e dei beni esposti.

A tal fine, in un'ottica di collaborazione tra Stato e Regioni, si prevede l'elaborazione di linee guida operative e di pianificazione, volte a rendere

²¹⁷ Nell'ottica della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, il MIMS ha pubblicato a febbraio 2022 il rapporto 'Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità' che illustra gli impatti attuali e futuri della crisi climatica sulle infrastrutture e i sistemi di trasporto nazionali e locali, fornendo indicazioni precise sulle strategie da adottare per ridurre i rischi, mitigare l'effetto delle attività economiche sulle emissioni di gas climalteranti, adattare il sistema infrastrutturale alle nuove condizioni climatiche, contribuendo alla definizione di nuove soluzioni e politiche per la mobilità sostenibile.

²¹⁸ Decreto MITE n. 398 del 29/09/2021.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

omogenee le metodologie di raccolta e di elaborazione delle informazioni e a ottimizzare le tecniche di intervento sul territorio.

Il miglioramento della gestione delle risorse idriche e delle relative infrastrutture

Le strategie di adattamento al cambiamento climatico riguardano anche l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse idriche (a scopo civile, industriale e agricolo), caratterizzato spesso da elevata frammentazione gestionale e sprechi di risorse. Il PNRR ha destinato 4,38 miliardi per riforme e interventi destinati a infrastrutture per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico primario, reti di distribuzione, fognature e depuratori, sistemi per il monitoraggio e la digitalizzazione delle reti e, in particolare, per ridurre in modo consistente le dispersioni idriche in 15.000 km di rete (entro il 2026) e ottimizzare i sistemi di irrigazione nel 15 per cento delle aree agricole. Per la stessa data, sono previste riforme per rafforzare il 'Piano nazionale degli interventi nel settore idrico' e rendere più efficiente la gestione delle acque con la formazione di consorzi pubblico-privati a livello sovracomunale. In questa prospettiva, l'opera di potenziamento andrà proseguita anche dopo il 2026, al fine di completare, entro il 2040, gli interventi nelle principali infrastrutture idriche.

Nell'ambito delle riforme previste dal PNRR, è stata semplificata la *governance* degli interventi sulle infrastrutture idriche²¹⁹ e, in particolare, è stato rivisto il 'Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico', al fine di rendere questo atto di programmazione lo strumento centrale di finanziamento pubblico per gli investimenti nel settore.

La tutela della biodiversità terrestre e marina

In armonia con la Strategia europea per la biodiversità 2030, anche l'Italia si sta dotando della Strategia nazionale 2030, le cui azioni chiave riguardano il rafforzamento delle aree protette e, più in generale, interventi di rinaturalizzazione e soluzioni '*nature based*'. A questo scopo, il PNRR ha allocato 1,69 miliardi, cui si aggiungono ulteriori risorse nazionali ed europee, per l'avvio di alcune misure pilota da completare entro il 2026 e da estendere al 2030 e oltre. I più rilevanti sono: *i*) la 'tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano' che prevede una serie di azioni su larga scala rivolte alle 14 città metropolitane con l'obiettivo di mettere a dimora almeno 6,6 milioni di alberi al fine di contribuire a preservare e valorizzare la naturalità diffusa, la biodiversità e i processi ecologici legati a ecosistemi pienamente funzionali; *ii*) la riduzione dell'inquinamento atmosferico nelle aree metropolitane; *iii*) la riduzione delle procedure di infrazione sulla qualità dell'aria; *iv*) recuperare i paesaggi antropizzati, valorizzando le aree interne - in diretta relazione ecologica con le aree urbanizzate- e il sistema di aree protette presenti nelle immediate vicinanze delle aree metropolitane, frenare il consumo di suolo e ripristinare i suoli utili. A questi si aggiungono: la 'digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette', che mira a stabilire procedure standardizzate e digitalizzate per la modernizzazione,

²¹⁹ Questa riforma è stata attuata dall'art. 2, comma 4-bis, del D.L. n. 121/2021 convertito in L. n. 156/2021.

l'efficienza e l'efficace funzionamento delle aree protette nelle loro varie dimensioni (conservazione della natura, semplificazione amministrativa e servizi digitali per i visitatori); la 'rinaturalizzazione del Po', per bilanciare i processi morfologici attivi, attraverso l'abbassamento degli argini per la navigazione, divenuti negli anni troppo alti per essere scavalcati dalla portata ordinaria del Po, ma che vengono adeguati per assicurare la rinaturalizzazione del fiume.

Tra il 2022 e il 2026 grazie al Progetto *Marine Ecosystem Restoration* - anch'esso incluso nel PNRR - verrà mappato e monitorato almeno il 90 per cento dei sistemi marini e costieri di interesse unionale con l'obiettivo di individuare le aree da sottoporre a misure di tutela spaziale sia all'interno delle acque territoriali sia nelle acque di giurisdizione oltre le 12 miglia. Con l'individuazione di aree da sottoporre a misure di conservazione si risponde alla richiesta della Strategia Europea della Biodiversità di portare al 30 per cento l'estensione delle aree protette, di cui il 10 per cento con forme rigorose di protezione, entro il 2030. L'altro fondamentale obiettivo del progetto consiste nella realizzazione di un elevato numero di interventi di restauro ambientale negli *habitat* di interesse comunitario particolarmente degradati, utilizzando le tecniche e gli strumenti più aggiornati sia per quanto concerne gli interventi di *restoration* attiva, sia nella predisposizione delle attività di controllo e riduzione delle pressioni antropiche consentendone il naturale ripristino.

L'economia circolare

In linea con gli obiettivi del Piano d'azione per l'**economia circolare** adottato dalla Commissione europea nel marzo del 2020, nel PNRR sono previsti investimenti mirati alla realizzazione di nuovi **impianti di gestione rifiuti**²²⁰, all'ideazione di progetti di **economia circolare**, alla creazione di **isole verdi**, alla realizzazione di **green communities** in territori rurali e di montagna e alla diffusione nella cittadinanza di una maggiore **consapevolezza dei temi ambientali**. Per realizzare tali iniziative sono state previste tre riforme strategiche, tutte in itinere e da realizzarsi entro il primo semestre 2022: l'aggiornamento della Strategia nazionale per l'Economia Circolare²²¹, l'adozione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti²²², il Programma Nazionale di prevenzione dei rifiuti²²³ e il supporto tecnico alle autorità locali attraverso il Piano di azione per lo sviluppo di capacità locali²²⁴. Questi progetti andranno estesi e consolidati oltre l'orizzonte del 2026, con tappe sempre più stringenti che prevedono il dimezzamento dei rifiuti di plastica in mare, dei rifiuti urbani e la riduzione del 30 per cento delle microplastiche rilasciate nell'ambiente entro il 2030.

²²⁰ Un primo passo importante si è compiuto con l'adozione dei decreti del MITE n. 396 e 397 del 28 settembre 2021, uno relativo alla realizzazione o ammodernamento di impianti di gestione dei rifiuti urbani, l'altro alla realizzazione o ammodernamento di impianti di gestione dei RAEE, carta e cartone, plastiche e rifiuti tessili.

²²¹ La relativa consultazione pubblica si è conclusa il 30 novembre 2021.

²²² Di cui all'art. 198bis del D.Lgs n. 152/2006.

²²³ Ai sensi dell'art. 180 del D.Lgs n. 152/2006.

²²⁴ Il *target* prevede che entro il secondo trimestre 2022 venga approvato l'accordo per lo sviluppo del piano d'azione per la creazione di capacità a sostegno degli enti locali.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

L'agricoltura sostenibile

Il tema dell'agricoltura sostenibile declinato in tutela del paesaggio, promozione turistica, sostenibilità ambientale ha ricadute rilevanti per la crescita e per il rilancio di molte aree del Paese a rischio di abbandono. A tal fine il Governo - principalmente nel PNRR - prevede azioni mirate all'innovazione e alla competitività del sistema agricolo con un approccio di sostenibilità, garantendo la **diversificazione energetica** tramite una maggiore e più rapida diffusione degli impianti ad energia rinnovabile.

In questo ambito sono state adottate misure per lo **sviluppo delle agro-energie**, con particolare riferimento all'agri-solare, che consente di incrementare la capacità di generazione di energia elettrica fotovoltaica, senza consumo di suolo, utilizzando i tetti degli edifici agricoli e agroindustriali. Il PNRR ha destinato 1,5 miliardi al Parco Agrisolare e numerose risorse anche all'agrivoltaico (1,1 miliardi), al biogas e al biometano (1,98 miliardi).

Compito del settore è anche costruire un sistema alimentare sostenibile dando impulso alle coltivazioni rispettose dell'ambiente. A tal fine, una parte delle risorse del fondo complementare al PNRR a favore dei contratti di filiera (1,2 miliardi di euro) sono riservate alle **coltivazioni biologiche**. Inoltre, il Piano Strategico Nazionale assicura un ulteriore impulso al settore biologico, con l'obiettivo di convertirvi almeno il 25 per cento delle superfici agricole e prevedendo risorse complessive per 2,5 miliardi.

L'attività di promozione e **tutela della biodiversità** degli ecosistemi nonché di contrasto al dissesto idrogeologico si esplica, in questo settore, attraverso l'attuazione della Strategia Forestale Nazionale, un nuovo strumento che si pone l'obiettivo di rafforzare e salvaguardare il patrimonio forestale, quale eccellenza italiana, sia in termini di produzione, sia di implementazione dell'economia circolare e della sostenibilità. A tale scopo, il Governo, con la legge di bilancio per il 2022, ha stanziato risorse pari a 420 milioni fino al 2032.

In linea prospettica, il Governo ritiene che il **processo di transizione ecologica debba contare sul più ampio volume possibile di risorse disponibili**, al fine di massimizzare l'impatto degli investimenti e accelerare il processo di trasformazione a livello nazionale e locale. Ai fondi del PNRR si affiancheranno quindi i fondi della coesione europea e nazionale e i fondi di bilancio ordinario gestiti dalla PA centrale e dagli enti territoriali. Contemporaneamente, verrà promossa l'attivazione di ulteriori investimenti da parte degli operatori privati, anche attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

La transizione ecologica deve essere realizzata con la **partecipazione** di tutti i cittadini. Per diffondere una maggiore **consapevolezza delle criticità ambientali** e degli scenari di cambiamento climatico e le relative conseguenze, tramite il PNRR, saranno sviluppate **azioni di comunicazione e educazione** finalizzate all'adozione di stili di vita e consumi più sostenibili a livello di individui, famiglie e comunità.

Un sistema sanitario più efficiente, resiliente e inclusivo

La pandemia ha evidenziato il grande valore del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), ma ne ha anche messo in luce alcuni limiti e vulnerabilità. In particolare, sono emerse significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, soprattutto in termini di prevenzione e assistenza sul territorio, tempi di attesa e grado di integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali.

Per fronteggiare la situazione di emergenza si è reso necessario un elevato dispendio di risorse finanziarie e strumentali²²⁵, ma è stata anche stimolata la crescita della sanità digitale, mostrandone le enormi potenzialità. Le restrizioni alla circolazione delle persone hanno accresciuto la consapevolezza dell'importanza di una trasformazione digitale del processo di prevenzione, accesso, cura e assistenza e quindi di un adeguato sfruttamento delle tecnologie più avanzate, dello sviluppo di elevate competenze digitali, professionali e manageriali, della creazione di nuovi processi per l'erogazione delle prestazioni e delle cure e di un più efficace collegamento fra la ricerca, l'analisi dei dati, le cure e la loro programmazione a livello di sistema.

In Italia la spesa sanitaria è stata per lungo tempo inferiore alla media UE, ma le misure emergenziali hanno contribuito a un consistente incremento del livello del finanziamento del SSN. Le CSR del 2020 richiamano la necessità di rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario (in termini di risorse umane e infrastrutture) e di migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.

Al fine di ridurre i divari regionali in ambito sanitario è in corso di approvazione il **Programma nazionale 'Equità nella Salute'**²²⁶ che mira a favorire l'accesso ai servizi sanitari e sociosanitari delle fasce della popolazione in condizioni di difficoltà nelle sette Regioni del Mezzogiorno - Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia - che hanno maggiori difficoltà ad erogare le prestazioni di assistenza, soprattutto alle fasce più vulnerabili²²⁷. Il Programma indica quattro priorità di intervento: *i)* contrasto della povertà sanitaria, per migliorare l'accesso ai servizi sanitari e sociosanitari da parte delle persone vulnerabili, anche con l'erogazione gratuita di farmaci non rimborsati e dispositivi medici extra - livelli essenziali di assistenza (LEA); *ii)* salute mentale; *iii)* salute di genere, per l'identificazione di percorsi integrati di assistenza attenti alle differenze di genere; *iv)* maggiore copertura degli *screening* oncologici.

Migliorare le capacità infrastrutturali del sistema sanitario è essenziale per rafforzare l'equità del sistema stesso e per accrescere l'accesso alle prestazioni sanitarie. Questo tema è particolarmente urgente se si tiene conto che nel 2020, in Italia, quasi 1 cittadino su 10 ha dichiarato di aver rinunciato - per motivi legati a difficoltà di accesso - a visite o accertamenti, pur avendone bisogno. Nel 2019 la quota era pari al 6,3 per cento, il che indica che il dato del 2020 è legato alle

²²⁵ Nel DEF si rileva che la spesa sanitaria nel 2020 è cresciuta del 6,1 per cento rispetto all'anno precedente, arrivando a circa 123 miliardi. Il nuovo livello del fabbisogno sanitario nazionale, che rappresenta il finanziamento complessivo della sanità pubblica e accreditata in Italia, è stato fissato dalla Legge di Bilancio per il 2022 in 124.061 milioni per il 2022, 126.061 milioni per il 2023 e 128.061 milioni per il 2024.

²²⁶ Finanziato dalla CE con i fondi FESR e FSE+ della Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027.

²²⁷ Il Programma prevede risorse per 625 milioni da aggiungersi a quelle già stanziate per i progetti del PNRR.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

restrizioni imposte per contenere i contagi durante la pandemia e all'effetto di spiazzamento di altre terapie causato dalla creazione di reparti anti-Covid²²⁸.

Alcune misure varate con il DL 'Rilancio' hanno comunque limitato gli impatti negativi dell'epidemia sull'accesso al SSN, consentendo il rinnovo dei piani terapeutici in scadenza, semplificando la distribuzione dei farmaci e le procedure di rinnovo delle prescrizioni mediche dei farmaci essenziali. Con lo stesso decreto, che ha finanziato l'incremento di posti-letto di terapia intensiva e subintensiva²²⁹ è stato avviato il rafforzamento strutturale degli ospedali nel SSN, mentre il DL 'Sostegni bis' prima e la Legge di Bilancio per il 2022 poi, sono intervenuti in materia di liste di attesa per l'accesso alle prestazioni sanitarie. La Legge di Bilancio per il 2022 agisce anche nel settore dell'assistenza territoriale, incrementando in via permanente il livello del finanziamento per coprire i maggiori costi relativi al fabbisogno aggiuntivo di personale e per potenziare l'assistenza sul territorio attraverso l'implementazione di ulteriori standard organizzativi, quantitativi, qualitativi e tecnologici rispetto a quelli previsti dal PNRR. Inoltre, alle persone in condizioni di non autosufficienza viene garantito l'accesso ai servizi sociali e sociosanitari per una valutazione multidimensionale dei bisogni attraverso punti unici di accesso (PUA) la cui sede operativa è situata presso le Case della comunità.

La Legge di Bilancio per il 2022 ha, infine, previsto finanziamenti per interventi in materia di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico²³⁰.

Sulla scorta dell'esperienza acquisita nel periodo più difficile della crisi, il PNRR ha dedicato una intera Missione al settore sanitario (con circa 20,23 miliardi a disposizione nel periodo 2021-2026, comprese le risorse del REACT UE e quelle del Fondo Complementare) concentrandosi in particolare su due aspetti prioritari: reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale. Gli investimenti previsti entro il 2026 potenzieranno i servizi assistenziali territoriali consentendo un'effettiva esigibilità dei LEA da parte di tutti gli assistiti. Tra gli obiettivi previsti spicca quello di superare la frammentazione e il divario tra i diversi sistemi sanitari regionali e riuscire così a raggiungere il 10 per cento degli assistiti ultrasessantacinquenni tramite assistenza domiciliare integrata in ogni Regione²³¹. In tale ottica muoverà la riforma dell'assistenza territoriale²³², che definirà requisiti e standard organizzativi, qualitativi e di personale unitari per l'assistenza territoriale, per il monitoraggio degli investimenti regionali per le strutture e le

²²⁸ ISTAT, Rapporto BES 2020. Prima dell'epidemia, l'andamento dell'indicatore aveva fatto registrare un calo in tutto il territorio nazionale, passando dall'8,1 per cento nel 2017 al 6,3 per cento nel 2019. La flessione era stata registrata in tutte le Regioni, e in misura maggiore nel Mezzogiorno (7,5 per cento rispetto al 5,1 per cento del Nord nel 2019).

²²⁹ In attuazione all'art. 2 del D.L. n. 34 del 2020 a ottobre 2021 il Decreto Direttoriale n. MDS-DGPROGS-84 ha previsto l'adozione del 'Piano di riorganizzazione approvato dal Ministero della Salute/Regioni italiane', relativo ai piani di riorganizzazione presentati dalle Regioni e dalle Province Autonome, volti a rafforzare la capacità delle strutture ospedaliere del SSN ad affrontare le emergenze pandemiche.

²³⁰ L'importo è stato incrementato di ulteriori 2 miliardi.

²³¹ Per il rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale, l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni e PP.AA del 12 gennaio 2022 ha ripartito fra le Regioni e le Province autonome le risorse per i progetti del PNRR e del Piano complementare. Per gli ospedali di comunità sono state finalizzate risorse pari a 1 miliardo. Inoltre, il Ministero della salute, nella Relazione sull'attuazione del PNRR del dicembre 2021, chiarisce che si è proceduto all'individuazione dei siti idonei per la realizzazione degli Ospedali di Comunità.

²³² DM 71 'Modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza nel territorio'.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

attività del distretto sociosanitario (Case della Comunità, Assistenza Domiciliare Integrata, Ospedali di Comunità).

Per garantire un miglior livello di assistenza sanitaria a tutti i cittadini, nella Missione 6 del PNRR sono previsti inoltre importanti progetti che permetteranno l'innovazione tecnologica e digitale del SSN, attraverso la sostituzione delle tecnologie sanitarie obsolete negli ospedali, con l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale, la sicurezza strutturale degli edifici e il potenziamento dei sistemi informativi e degli strumenti digitali sanitari. Il miglioramento dei servizi digitali riguarderà in modo particolare l'armonizzazione e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), per garantire piena accessibilità in tutte le Regioni, sia da parte degli assistiti che degli operatori sanitari, alle sue funzioni chiave²³³.

Si potenzieranno poi le piattaforme nazionali (quali quelle della telemedicina) in modo da assicurare strumenti di programmazione, gestione e controllo uniformi in ogni territorio. Ciò potrà avvenire attraverso il finanziamento di progetti che consentano interazioni medico-paziente a distanza (diagnostica e monitoraggio); la creazione di una piattaforma nazionale per lo *screening* di progetti di telemedicina; il finanziamento di iniziative di ricerca sulle tecnologie digitali in materia di sanità e assistenza²³⁴.

La sempre crescente disponibilità di dati sanitari abbinata alle sofisticate tecniche di *machine learning* e intelligenza artificiale abiliterà il modello previsionale non solo a implementare gli scenari di simulazione predefiniti, ma anche ad 'agire proattivamente' nell'individuazione di fenomeni sanitari e serie storiche di dati, intercettando dinamiche anomale e/o fenomeni da attenzionare e approfondire. Rientra nel PNRR anche il Piano 'Sanità connessa' che prevede la realizzazione entro il 2026 di infrastrutture digitali all'avanguardia anche nelle strutture sanitarie (per dettagli si veda il paragrafo 'Digitalizzazione e infrastrutture per le comunicazioni avanzate').

La resilienza del SSN è legata, in termini di offerta, al personale medico e infermieristico, che negli ultimi dieci anni si è fortemente ridimensionato (nella componente a tempo indeterminato) richiedendo - nel periodo emergenziale - l'utilizzo di procedure straordinarie di reclutamento. Un'innovazione rilevante, in tal senso, è l'introduzione della laurea abilitante con cui si facilita l'accesso alla professione medica incrementando, al contempo, l'offerta di personale. In tale contesto, nell'ambito del PNRR, sono stati stanziati oltre 700 milioni per la formazione di professionisti sanitari²³⁵.

A dicembre 2021 è stato conseguito un primo importante traguardo del PNRR con l'adozione del Piano di riorganizzazione delle strutture sanitarie per

²³³ In particolare, si potenzieranno i punti di accesso nella fruizione di servizi e base dati, per cittadini e professionisti, e saranno fornite informazioni cliniche omogenee che tracciano l'intera storia clinica del paziente. Il Piano mette inoltre al centro l'interoperabilità, affinché i vari sistemi regionali si possano scambiare dati e documenti, attraverso la piattaforma nazionale di interoperabilità.

²³⁴ Il 15 dicembre 2021 il Comitato interministeriale per la transizione digitale ha avviato l'iniziativa di realizzazione della piattaforma nazionale di telemedicina, che gestirà i servizi nazionali abilitanti per l'adozione nei territori dei servizi di telemedicina.

²³⁵ Queste risorse finanziano, per l'anno 2021, 4.200 contratti di formazione medico specialistica aggiuntivi rispetto ai 13.200 contratti già finanziati con fondi statali; 900 borse aggiuntive per la formazione dei medici di medicina generale per i trienni formativi 2021-2024, 2022-2025 e 2023-2026, per un totale di 2700 borse; un piano straordinario di formazione sulle infezioni ospedaliere rivolto a circa 294.000 professionisti sanitari e un corso di formazione, rivolto a 4.500 *manager* e *middle manager* del SSN, per il rafforzamento delle competenze manageriali e digitali dei professionisti.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

l'emergenza pandemica, con cui viene reso operativo il processo di adeguamento dei sistemi sanitari regionali avviato dalle Regioni nel 2020.

I numerosi progressi che sono stati realizzati in questo ambito hanno modificato, in alcuni casi in maniera radicale, il servizio sanitario in Italia. Molti passi restano da compiere, ma una corretta attuazione degli investimenti e delle riforme previste nel PNRR potranno dotare il Paese di un sistema assistenziale capillare e moderno. In futuro queste misure dovranno essere accompagnate da una attenzione costante al capitale umano, in coerenza con i fabbisogni, favorendo l'incremento del personale sanitario, anche a livello territoriale, potenziando la formazione e valorizzando gli specializzandi all'interno delle reti assistenziali.

La rapida attuazione degli investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie dovrà essere costantemente monitorata e accompagnata da investimenti immateriali come la promozione della ricerca sanitaria. Per dare risposta alla domanda di assistenza dei cittadini e accrescere la resilienza del sistema sarà necessario puntare sempre più su una sanità di 'prossimità' anche sfruttando la diffusione delle nuove tecnologie.

Inoltre, al fine di salvaguardare la rete di prossimità rappresentata dalle farmacie italiane, a partire dalle zone interne, montane e a più bassa redditività, sarà valutato un nuovo metodo di calcolo della remunerazione delle farmacie per la dispensazione del farmaco nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

Tale metodo di remunerazione - da implementare in coerenza con i vincoli di finanza pubblica e tenendo conto degli esiti della sperimentazione di cui all'articolo 20 del decreto-legge 22 n. 41, marzo 2021 - potrà accompagnare lo sviluppo di una moderna idea di farmacia che, insieme alla dispensazione di farmaci, si trasformi, sempre di più, in "farmacia dei servizi", ovvero un luogo di riferimento dove erogare assistenza e servizi.

È infine da segnalare che la tutela della salute ha rappresentato un argomento centrale nei lavori della Presidenza italiana del G20. Il riconoscimento dello sforzo globale posto in essere per il contrasto della pandemia ha portato all'ulteriore riconoscimento della 'One Health' (o Salute Globale) quale obiettivo da perseguire, con finalità di prevenzione, tutela e contrasto, in risposta alle emergenze sanitarie odierne e future nell'ambito globale e locale. L'Italia proseguirà il proprio impegno nel favorire l'accesso equo ed universale alle vaccinazioni più urgenti e necessarie, tra cui quelle contro il COVID-19, anche da parte dei Paesi più fragili, attraverso la costante e attiva partecipazione ai lavori delle organizzazioni e delle iniziative nel campo della Salute Globale.

Inclusione sociale, parità di genere e coesione territoriale

La Commissione europea, nell'*Annual Sustainable Growth Survey (ASGS) 2022* ha sottolineato come la crisi epidemiologica abbia comportato un impatto di entità differente tra i diversi gruppi sociali, colpendo in maniera particolare le donne, i giovani, i lavoratori con minori competenze professionali e i lavoratori immigrati. Tale asimmetria è percepibile anche a livello territoriale: alcune Regioni, tra cui quelle più dipendenti dal turismo, hanno subito maggiori perdite. Secondo l'ISTAT, a causa della pandemia la povertà assoluta è tornata a crescere, raggiungendo il livello più elevato dal 2005, passando a toccare dai 4,6 milioni di individui del 2019

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

agli oltre 5,6 milioni del 2020. Inoltre, la povertà è maggiore al Sud, dove l'incidenza del fenomeno tocca il 9,4 per cento delle famiglie e sale al 26,7 per cento tra le famiglie di soli stranieri.

In questo contesto di aggravamento dei fenomeni di esclusione sociale e dei divari territoriali, i punti di riferimento dell'azione governativa sono, ancora una volta europei. Come ricordato dalla proposta della Commissione per il *Joint Employment Report* (JER) del 24 novembre 2021, il Pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo Piano di Azione della Commissione europea del marzo 2021 oltre a fissare nuovi e ambiziosi *target* per l'impiego, hanno stabilito **l'obiettivo europeo di diminuire entro il 2020 di almeno 15 milioni il numero di individui a rischio povertà o esclusione sociale.**

Il Piano d'azione UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 aiuta a declinare queste sfide per i cittadini migranti e con *background* migratorio.

L'idea di fondo è che l'inclusione sociale, la parità di genere e la coesione territoriale rappresentano elementi fondamentali per la modernizzazione del sistema economico dell'UE e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale.

Con l'introduzione del Reddito di inclusione (Rel) prima e del **Reddito di cittadinanza (RdC)** poi, l'Italia si è allineata agli altri Paesi europei nel fornire con un unico strumento la garanzia di un reddito minimo e la possibilità di inserimento nel mercato del lavoro. A quasi tre anni dalla sua introduzione, il RdC ha fornito sostegno per chi non ha un lavoro, ma ha incontrato più difficoltà ad agire come meccanismo per l'individuazione di un nuovo impiego. L'INPS, infatti, sottolinea che il 70 per cento dei beneficiari che hanno iniziato a percepire il reddito di cittadinanza tra aprile e giugno del 2019 è risultato essere ancora destinatario dell'assegno nel secondo semestre del 2021. Nei primi tre anni di applicazione della misura, sono stati oltre 2 milioni i nuclei familiari, pari a 4,65 milioni di persone coinvolte, che hanno ricevuto il pagamento di almeno una mensilità, per un'erogazione totale di quasi 20 miliardi.

Il Reddito di Emergenza²³⁶ (REM), introdotto nel 2020 alla fine della prima fase della pandemia, per sostenere i nuclei familiari in condizione di disagio economico rimasti esclusi dalle altre misure di sostegno previste dai decreti legge anticrisi (essenzialmente, integrazioni salariali e indennità una tantum) è stato pensato e configurato come un RdC semplificato, di importo inferiore, caratterizzato da vincoli meno stringenti per quanto riguarda i requisiti di residenza²³⁷ e di tipo economico-patrimoniale e svincolato dagli obblighi connessi con le politiche attive. Sulla base dei dati INPS, i trasferimenti erogati sotto forma di REM nel 2021 corrispondono a 2,2 miliardi (830 milioni nel 2020), interessando mediamente 570.000 nuclei nei sette mesi in cui è stato concesso. L'importo medio delle erogazioni si è attestato a 541 euro, in lieve calo rispetto al 2020 (550 euro).

Con la Legge di Bilancio per il 2022 il RdC viene rifinanziato fino al 2029 aumentando i controlli in ottica di contrasto alle frodi e permettendo al percettore

²³⁶ Inizialmente previsto per sole due mensilità, il REM è stato successivamente esteso e in parte modificato dal D.L. n. 104/20202 (cosiddetto decreto di agosto), dal D.L. n. 137/20203 (decreto Ristori), dal D.L. n. 41/20214 (decreto Sostegni) e, da ultimo, dal D.L. 73/20215 (decreto Sostegni bis).

²³⁷ Si pensi ad esempio al recupero, nella platea, di una quota di stranieri del 24,6 per cento, pari al doppio di quella che ha fruito del RdC nel medesimo periodo e di una quota (pari al 30 per cento, contro il 20 per cento del RdC) di cittadini occupati fruitori. Fonte: UBP, 'Il Reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione', giugno 2021.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

di rifiutare fino a un massimo di due offerte lavorative²³⁸. Vengono inoltre stanziare risorse per far fronte agli oneri di funzionamento dei centri per l'impiego anche con riguardo alle attività connesse alle politiche attive del lavoro e si dispone che i Comuni siano tenuti a impiegare almeno un terzo dei percettori di RdC nell'ambito dei progetti utili alla collettività.

È infine da segnalare, sempre sul lato del sostegno al reddito, che, grazie alla combinazione di due importanti riforme entrate in vigore nel 2022, ovvero la **riforma dell'IRPEF** e quella dell'**assegno unico e universale per le famiglie con figli sotto i 21 anni di età**, si prevede un aumento del reddito annuo fino a oltre 1.900 euro aggiuntivi per i nuclei familiari più svantaggiati, con un'incidenza dell'11,6 per cento sul reddito lordo (cfr. paragrafo sulla 'Riforma del sistema fiscale').

Il fenomeno del lavoro irregolare e in particolare del lavoro sommerso è una caratteristica strutturale del mercato del lavoro italiano e coinvolge principalmente i soggetti più fragili e vulnerabili come i migranti, le donne e i minori²³⁹. Entro la fine del 2022 dovrà essere adottato un **Piano d'azione nazionale volto a rafforzare la lotta al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia**.

Il Piano comprenderà una serie di azioni, in parte già avviate, che mediante il coinvolgimento di vari attori rilevanti secondo un approccio interistituzionale, punterà a contrastare il ricorso al lavoro sommerso²⁴⁰. Sarà quindi riprodotto l'approccio già utilizzato per il settore agricolo che ha portato all'adozione del 'Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato' (2020-2022) ampliandolo ad altri settori economici.

Sempre con l'obiettivo di prevenire il fenomeno del lavoro sommerso e di migliorare la qualità dell'occupazione - in considerazione del forte impulso dato al settore con i bonus legati all'edilizia e con i numerosi progetti infrastrutturali previsti nel PNRR e nel Piano Complementare- il Governo ha introdotto requisiti più rigorosi per i datori di lavoro del settore delle costruzioni sulle certificazioni necessarie per esercitare l'attività. Tra questi, si segnalano il rafforzamento del 'DURC di congruità' e l'applicazione dei bonus solo a quelle imprese che utilizzano i contratti collettivi pertinenti, ossia, quelli sottoscritti dalle associazioni sindacali e datoriali più rappresentative del settore delle costruzioni.

Per quanto riguarda invece lo specifico aspetto dell'**aiuto all'inserimento nel mondo lavorativo**, il PNRR prevede investimenti (per un volume di 600 milioni) tesi a rafforzare ulteriormente i Centri per l'Impiego (CPI) con attività che

²³⁸ Con Legge di Bilancio per il 2022, art. 1 co. 73-86, vengono posti correttivi alla definizione del beneficio e modificato il numero massimo delle offerte di lavoro che il beneficiario può ricevere ai fini della accettazione (due anziché tre). Inoltre, l'offerta non è più determinata in funzione della durata di fruizione del beneficio del Rdc, ed è definita congrua se la posizione offerta si colloca entro ottanta chilometri di distanza (anziché cento, come attualmente previsto) dalla residenza del beneficiario o è comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di seconda offerta. Viene infine abrogato il limite temporale di dodici mesi di fruizione del beneficio.

²³⁹ ISTAT- L'economia non osservata nei conti nazionali - 2018.

²⁴⁰ Per l'attuazione del Piano è stato istituito presso il MLPS un apposito Tavolo tecnico con il compito, fra l'altro, di indicare le misure più idonee per un efficace contrasto al lavoro sommerso, delineare una strategia di indirizzo dell'attività ispettiva, effettuare una ricognizione delle analisi e dei dati più recenti riguardanti il fenomeno del lavoro sommerso, studiare forme di denuncia da parte dei lavoratori e favorire il dialogo e la collaborazione con le parti sociali. Esso dovrà concludere i lavori entro il 15 ottobre 2022.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

comprenderanno un *upgrade* del sistema IT per l'interoperabilità con gli altri sistemi, la formazione degli addetti dei CPI, la comunicazione istituzionale e il rinnovo e la ristrutturazione dei locali dove sono ospitati i CPI. Sempre in ambito di politiche attive, come si è detto, sono già stati raggiunti nell'ultimo trimestre del 2021 due importanti traguardi fissati dal PNRR: l'approvazione del programma 'Garanzia di occupabilità dei lavoratori' (GOL) e del Piano Nazionale nuove competenze (cfr. paragrafo 'Politiche per la facilitazione dell'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro').

L'altro obiettivo da perseguire per uno sviluppo inclusivo è l'**aumento della partecipazione delle donne al mondo del lavoro**, in particolare supportandone l'attività imprenditoriale. Il PNRR prevede di: rimodulare gli attuali sistemi di sostegno all'imprenditoria femminile per aumentare la loro efficacia; agevolare la realizzazione di progetti imprenditoriali già stabiliti e operanti; supportare le *start up* femminili attraverso attività di *mentoring* e assistenza tecnico-manageriale; creare, con una mirata attività comunicativa, un clima favorevole all'imprenditorialità femminile. Nel 2021 è stato finanziato il '**Fondo Impresa Donna**'²⁴¹ con 160 milioni, per garantire il finanziamento di iniziative imprenditoriali facendo leva, tra l'altro, su strumenti già esistenti come NITO (Nuove Imprese a Tasso Zero) e il progetto 'Smart&Start' per le *start up* altamente innovative.

È inoltre in corso la definizione di un 'Sistema nazionale di certificazione della parità di genere' che accompagni e incentivi le imprese a adottare *policy* adeguate a ridurre il divario di genere in tutte le aree maggiormente critiche. Va infine segnalato il recente inserimento, nell'ambito delle procedure per la stipulazione di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR e dal Piano complementare, di disposizioni relative all'introduzione, nei bandi di gara, di criteri orientati verso gli obiettivi di parità di genere come requisiti necessari e premiali delle offerte²⁴².

Sempre nel PNRR sono previsti investimenti per 4,6 miliardi per espandere l'offerta di assistenza all'infanzia al fine di facilitare la conciliazione vita-lavoro per i genitori, contribuendo all'aumento dell'occupazione femminile. L'obiettivo è di aumentare i posti disponibili negli asili e nelle scuole materne di almeno 260 mila nell'ottica di raggiungere gli obiettivi europei (c.d. Obiettivi di Barcellona) in relazione all'offerta di assistenza all'infanzia. È previsto anche un investimento aggiuntivo di 1 miliardo per aumentare di almeno mille unità il numero di scuole che offrono l'istruzione a tempo pieno.

Per quanto riguarda le politiche per le pari opportunità si segnala la presentazione nel corso del 2021 della prima Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 - in linea con l'omonima Strategia europea 2020-2025 - e il nuovo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne, oltre alla istituzione, con la Legge di Bilancio per il 2022, di una Cabina di regia interistituzionale contro la violenza sessuale e di genere e di un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere.

²⁴¹ Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia del 30 settembre 2021 e Decreto integrativo del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia del 24 novembre 2021.

²⁴² Art. 47 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Venendo al tema delle **politiche generazionali**, sebbene i recenti dati ISTAT registrino un generale miglioramento, il tasso di disoccupazione giovanile nella fascia tra i 15 e i 24 anni nel nostro Paese, a dicembre 2021, era ancora al 26,8 per cento (in calo rispetto al 27,5 per cento di novembre) attestandosi al terzultimo posto in Europa. In Italia, inoltre, il numero di Neet (i giovani che non studiano, non lavorano e non si formano) nella fascia d'età 15-34 anni supera i 3 milioni, con una prevalenza femminile, pari a 1,7 milioni.

L'individuazione di metodi e programmi per impegnare in modo efficace il maggior numero possibile di giovani Neet costituisce parte integrante dell'agenda del Governo e rientra tra gli obiettivi del PNRR, attraverso interventi suddivisi in tre macrofasi - emersione, ingaggio e attivazione - e l'utilizzo di un approccio metodologico ispirato ai modelli dell'innovazione sociale.

Gli strumenti per sviluppare queste fasi sono rappresentati dalla Garanzia Giovani rinforzata, dagli sportelli giovani nei Centri per l'impiego e dalla campagna informativa itinerante del Dipartimento per le politiche giovanili, dal Servizio civile universale, dal portale GIOVANI2030 nonché dai programmi europei gestiti dall'Agenzia Nazionale per i giovani, così come dal Piano nazionale pluriennale (2021-2027) sull'inclusione dei giovani con minori opportunità.

Per favorire un maggiore coordinamento e integrazione delle politiche in favore dei giovani è stato inoltre istituito il Tavolo interministeriale su pandemia, disagio giovanile e Neet. Il Tavolo ha finora elaborato diverse iniziative, alcune delle quali realizzate nell'immediato e confluite nei provvedimenti adottati dal Governo, nonché proposte operative di breve e medio periodo. Nel mese di gennaio 2022 è stato infine adottato il Piano '*Neet Working*'²⁴³ per l'emersione e l'orientamento dei giovani inattivi, con l'intento di ridurre il numero di giovani Neet, agendo, al contempo, sulle cause sociali e culturali sottostanti.

Gli investimenti nella manovra di bilancio a sostegno dei giovani raggiungono complessivamente 1,031 miliardi e si muovono su più fronti. In particolare, sono stati finanziati servizi di supporto psicologico nelle istituzioni scolastiche per i disagi derivanti dall'emergenza sanitaria, sono stati istituiti il **Fondo permanente per il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo** presso il Ministero dell'Istruzione (2 milioni) e il **Fondo per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze comportamentali e da sostanze** tra le giovani generazioni (presso il Dipartimento per le politiche antidroga) con una dotazione di 2 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023. È stata inoltre incrementata di 500 mila euro la dotazione per il Consiglio nazionale dei giovani²⁴⁴. È comunque da sottolineare che il PNRR considera le politiche per la riduzione del *gap* generazionale una priorità trasversale e sono previsti investimenti a supporto dei giovani in tutte le missioni (cfr. paragrafo 'Istruzione e formazione').

Le iniziative adottate a sostegno delle giovani generazioni sono monitorate dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche

²⁴³ Adottato con decreto dei Ministri per le politiche giovanili e del lavoro e delle politiche sociali del 19 gennaio 2022.

²⁴⁴ Le risorse destinate alle misure a favore dei giovani, rappresentano così il 113,4 per cento sul totale complessivo delle spese per le innovazioni legislative della manovra. Di questo ammontare, una quota pari a 709,4 milioni è destinata a provvedimenti idonei a incidere direttamente sul divario generazionale, in quanto rivolti esclusivamente ai giovani. I restanti 322,2 milioni riguardano misure che sono destinate principalmente e non esclusivamente a giovani tra i 16 e i 35 anni.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

(COVIGE)²⁴⁵ che risponde all'esigenza di migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità delle politiche pubbliche destinate alla fascia di popolazione giovanile.

Oltre alle misure a sostegno dell'autonomia abitativa dei giovani²⁴⁶, è prevista la presentazione di un disegno di legge delega per la definizione, lo sviluppo e il coordinamento tra i diversi livelli di governo delle politiche giovanili, con il quale è stata disposta, tra l'altro, l'adozione del Piano Nazionale per le Giovani generazioni.

Il PNRR (Missione 5) indirizza ingenti risorse anche al Servizio Civile Universale. A tal fine è stato ampliato²⁴⁷ il numero di posizioni per operatori volontari di 8.126 unità, superando così la soglia dei 64.000 giovani operatori da avviare nei prossimi programmi di intervento, uno dei numeri più elevati degli ultimi anni. Per il 2022, le risorse finanziarie utilizzate per l'attuazione dei programmi di intervento per il servizio civile sono oltre 330 milioni²⁴⁸. Completano il quadro gli stanziamenti dedicati al Servizio Civile Ambientale, pari a 10 milioni per la prima annualità.

Infine, a decorrere dal 2022, è entrata a regime l'implementazione della "Carta Giovani Nazionale" che consente ai beneficiari, giovani tra i 18 e i 35 anni, la fruizione di sconti e agevolazioni su acquisti connessi ad attività ricreative, culturali e sportive, cui si sono aggiunte anche iniziative di formazione. È stato infine rifinanziato per il 2022, il "Bonus cultura", un contributo di 500 euro per i ragazzi che hanno compiuto diciotto anni nel 2021 da spendere in attività culturali quali cinema, musica, libri, musei e corsi di lingua straniera.

Un'altra linea di azione è destinata ai **gruppi vulnerabili e svantaggiati**, quali le **persone disabili e gli anziani**. Il 22 dicembre 2021 è stata adottata la **legge delega per la disabilità**, che si propone di realizzare pienamente i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (ratificata dall'Italia fin dal 2009), secondo un approccio coerente con la recente 'Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030' adottata dalla Commissione Europea²⁴⁹. La riforma prevede il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali, la semplificazione dell'accesso ai servizi sociosanitari, la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità, la promozione dei progetti di vita indipendente e la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati. Verrà finanziata a partire dalle risorse del nuovo 'Fondo disabilità e non autosufficienza' creato con la Legge di Bilancio per il 2020 (800 milioni complessivamente per il triennio 2021-2023).

²⁴⁵ Istituito dal Ministro per le politiche giovanili e di cui fanno parte amministrazioni centrali e i principali stakeholders del settore.

²⁴⁶ In particolare, il Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa e l'incremento delle detrazioni IRPEF sulle locazioni stipulate dai giovani.

²⁴⁷ Con Bando pubblicato il 25 gennaio 2022.

²⁴⁸ In questa somma sono ricompresi i 200 milioni relativi a 'risorse PNRR per progetti in essere' e 17 milioni relativi a 'risorse PNRR per nuovi progetti'.

²⁴⁹ Al fine di dare tempestiva attuazione alla legge delega, con decreto del Ministro per le disabilità sono state istituite delle Commissioni volte a sovrintendere al processo di predisposizione dei decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla medesima legge n. 227/2021, e per l'elaborazione degli schemi dei decreti legislativi stessi che il Governo è delegato ad adottare entro 20 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Con riguardo alle politiche in favore delle persone con disabilità, il PNRR, oltre alla predetta legge delega, comporta un impegno trasversale da parte di tutte le Amministrazioni competenti, prevedendo in ognuna delle Missioni investimenti e progetti specifici. A tal proposito, con un approccio orientato al *mainstreaming* della disabilità e in linea con la Convenzione ONU e la Strategia europea, il Ministro per le disabilità ha recentemente adottato una Direttiva per le Amministrazioni direttamente titolari di progetti, riforme e misure del PNRR, al fine di consentire la verifica, nella fase attuativa del PNRR, del carattere inclusivo e non discriminatorio di ogni riforma o categoria di investimento²⁵⁰.

Per l'**inclusione degli anziani non autosufficienti**, in coerenza con il messaggio della CSR 2019 sul riequilibrio tra funzioni di *welfare*, è stata avviato un processo di semplificazione dell'accesso ai servizi di assistenza, mediante punti unici di accesso sociosanitario, un *assessment* multidimensionale e la definizione di un progetto individualizzato che finanzia i sostegni necessari in maniera integrata, favorendo la permanenza a domicilio²⁵¹.

A luglio 2021, nell'ambito del nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, è stato approvato il **secondo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2021-2023)**, che comprende anche il Piano sociale nazionale 2021-2023. Il Piano stabilisce gli utilizzi del Fondo nazionale Povertà, ripartito tra gli Ambiti Territoriali (AT-associazioni di Comuni), per il rafforzamento dei servizi di contrasto alla povertà. Le risorse afferenti al Fondo Povertà sono pari complessivamente a 619 milioni annui, tenuto conto delle risorse destinate AT per il contributo relativo al potenziamento del servizio sociale professionale (180 milioni)²⁵². Il Piano orienta anche l'utilizzo in maniera integrata delle risorse afferenti al PNRR e ai fondi europei.

Le politiche per l'**inclusione dei cittadini migranti o con background migratorio** si inseriscono nella cornice europea del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e del Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, e con l'asse strategico 'Inclusione sociale' e la Missione 5 'Coesione e inclusione' del PNRR.

Il Governo proseguirà l'impegno contro il lavoro sommerso e lo sfruttamento, diffusi in diversi settori, dei migranti e a favore del lavoro dignitoso e della cultura della legalità. Accompagnerà, inoltre, l'accesso alle politiche attive del lavoro, l'inserimento socio-lavorativo e l'autonomia di migranti particolarmente vulnerabili, come richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale, speciale o temporanea, minori stranieri non accompagnati, vittime di tratta, di sfruttamento o di violenza di genere. Sono previste azioni per favorire la partecipazione e l'inclusione socio-lavorativa delle donne migranti, vittime di una doppia penalizzazione per genere e status. In generale, si intende valorizzare il pieno

²⁵⁰ Con D.M. 9 febbraio 2022.

²⁵¹ È stato firmato il 9 dicembre 2021 il Decreto Direttoriale che approva il Piano Operativo in cui vengono definiti i requisiti dei progetti finalizzati a fornire servizi alle persone vulnerabili, sulla base delle Linee guida già approvate dal Ministero, dalle Regioni ed Enti Locali e in coerenza con il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-23.

²⁵² Le risorse sono destinate alle seguenti finalità: a) servizi per la presa in carico e il sostegno delle famiglie beneficiarie del RdC, che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni sociali (414 milioni); b) interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora (20 milioni); c) interventi sperimentali per i giovani che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, al fine di prevenire condizioni di povertà e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia (5 milioni).

potenziale dei giovani stranieri in età scolastica e dei cittadini migranti nell'accesso al mercato del lavoro, anche declinando su questa sfida il Piano Nazionale Nuove Competenze e il Programma GOL (cfr anche par. Facilitazione dell'incontro da domanda e offerta di lavoro). Infine, si intende promuovere la partecipazione dei migranti alla vita sociale e culturale, per contrastare discriminazioni e marginalizzazione, e promuovere nella cittadinanza un'informazione qualificata per i migranti e sulle migrazioni.

Attraverso l'attuazione del PNRR il Governo intende porre la **riduzione dei divari territoriali tra Nord e Sud** al centro del rilancio economico del Paese e ha pertanto stabilito di assegnare alle Regioni del Mezzogiorno non meno del 40 per cento degli investimenti del PNRR con una destinazione territoriale specifica²⁵³. Una prima valutazione ex ante effettuata dal Dipartimento per le politiche di coesione quantifica in oltre 86 miliardi l'insieme delle risorse del PNRR e del Fondo di Coesione destinate al Mezzogiorno. A marzo 2022, con riferimento alle risorse sinora ripartite, l'obiettivo risulta rispettato anche oltre le aspettative, con il 45 per cento delle risorse destinate al Sud del Paese.

Una misura strategica già avviata è la **riforma delle Zone economiche speciali (ZES)**, che ha disposto la semplificazione della *governance*, l'introduzione di meccanismi di velocizzazione degli interventi e il rafforzamento del ruolo del Commissario per le ZES, che sarà l'interlocutore principale per gli attori economici interessati a investire in un determinato territorio²⁵⁴. Sono previsti interventi infrastrutturali nelle ZES per i seguenti ambiti: collegamenti di 'ultimo miglio' con porti o aree industriali; digitalizzazione della logistica, urbanizzazioni *green* o lavori di efficientamento energetico nelle aree retroportuali; rafforzamento della resilienza e sicurezza nei porti²⁵⁵. Il Governo intende inoltre rilanciare e valorizzare le 'aree interne', i territori marginalizzati e a rischio di abbandono che costituiscono circa tre quinti dell'intero territorio nazionale (cfr. anche il Cap. V 'Fondi europei) e intende procedere alla ridefinizione degli obiettivi e al rifinanziamento del *"Fondo per la valorizzazione e promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale"*.²⁵⁶

Sempre in tema di marginalità territoriale, al fine di alleviare il disagio economico e sociale in cui versano le isole minori, cui da ultimo si è inteso dare formale riconoscimento con la proposta di introduzione in Costituzione della condizione di insularità, il Governo intende formulare una Strategia integrata di sviluppo e modernizzazione.²⁵⁷

²⁵³ Questa soglia è più ambiziosa di quella per i fondi ordinari: a legislazione vigente - nell'ambito dei programmi di investimento nazionali - devono essere infatti assegnate alle Regioni del Mezzogiorno risorse in misura almeno proporzionale alla popolazione residente (pari a circa il 34 per cento della popolazione italiana).

²⁵⁴ La riforma trova attuazione con l'art. 57 del D.L. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 108/2021, con la quale sono state introdotte misure volte a rafforzare i poteri del Commissario e con l'art. 11 del D.L. n. 152 del 2021 che ha istituito lo 'Sportello unico digitale'.

²⁵⁵ Con il Decreto Interministeriale n. 492 del 3 dicembre 2021 firmato dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro per il Sud e la coesione territoriale è stato approvato il Piano operativo per gli interventi infrastrutturali nelle otto Zone Economiche Speciali.

²⁵⁶ Fondo istituito dall'articolo 6, comma 7, della legge 3 agosto 2007, n. 127, la cui scadenza è attualmente fissata all'anno 2022.

²⁵⁷ Il *"Fondo per gli investimenti nelle isole minori"*, istituito dall'articolo 1, comma 553, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è attualmente finanziato fino all'anno 2022.

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

Inoltre, il Governo intende riqualificare e valorizzare almeno 200 beni confiscati alla criminalità organizzata che verranno utilizzati per il potenziamento del *social housing*, la rigenerazione urbana e il rafforzamento dei servizi pubblici di prossimità e intervenire per contrastare fenomeni di povertà educativa nel Mezzogiorno che si manifestano in aree caratterizzate da una carenza di offerta di servizi socio-educativi. Alla **rigenerazione urbana**²⁵⁸ e al **contrasto al disagio abitativo** saranno dedicati numerosi altri progetti finanziati dal PNRR utilizzando modelli e strumenti innovativi per effettuare interventi per il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive. A tale proposito nel 2021 sono stati assegnati i fondi per il Piano Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare o PINQUA (159 progetti per 2,8 miliardi di euro) e sono stati assegnati i fondi per gli investimenti relativi ai Piani Integrati Urbani (3,13 miliardi di euro) alle città metropolitane, le quali individueranno i progetti finanziabili all’interno della propria area urbana.

Intersecano il tema del disagio abitativo, ma rientrano nel più ampio ambito di lotta al fenomeno del caporalato, anche le misure del PNRR volte alla realizzazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo, in alternativa agli insediamenti spontanei e agli altri alloggi degradati, spesso terreno fertile di infiltrazione di gruppi criminali²⁵⁹.

Lo sport svolge un ruolo importante nei processi di inclusione. Il Governo intende quindi dotarsi di un Fondo finalizzato alla realizzazione di impianti e parchi sportivi di quartiere che consentano di valorizzare lo sport di base, favorendo l’accesso a tali strutture da parte di associazioni che promuovono progetti di integrazione e inclusione; le stesse finalità verranno, inoltre, perseguite potenziando strumenti già esistenti, quali il Fondo ‘Sport e Periferie’, particolarmente efficace nel potenziamento dell’impiantistica sportiva nei piccoli Comuni, nonché nelle aree più disagiate del territorio nazionale. Per dare attuazione alle misure del PNRR in ambito sportivo, nonché ad altri progetti per lo sviluppo degli impianti sportivi sul territorio nazionale, verranno inoltre incrementati gli specifici Fondi gestiti dall’Istituto per il Credito Sportivo che hanno lo scopo di fornire garanzie per mutui finalizzati alla costruzione, ampliamento, miglioramento e acquisto di strutture ed attrezzature sportive²⁶⁰.

²⁵⁸ In tale contesto, assume particolare rilevanza il ruolo che potrebbe avere il Comitato interministeriale per le politiche urbane, istituito dall’art 12 bis del D.L. 22 giugno 2012, n. 83 convertito dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, nel quadro degli interventi di riassetto dell’intervento pubblico nel settore attualmente all’esame del Parlamento.

²⁵⁹ L’investimento si colloca nell’ambito della strategia delineata nel Piano Triennale (2020-22) approvato lo scorso 20 febbraio 2020 dal ‘Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura’ istituito dal D.L. n. 119 del 23 ottobre 2018 (cfr. art. 25-quater) e sul quale lo scorso 21 maggio 2020 è stata raggiunta l’intesa in Conferenza Unificata.

²⁶⁰ Inoltre con la Legge di Bilancio per il 2022 è stato istituito il Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale per la realizzazione di investimenti finalizzati ad incrementare l’attrattività turistica del Paese, anche in relazione all’organizzazione di manifestazioni ed eventi, compresi quelli sportivi, connotati da spiccato rilievo turistico, garantendo positive ricadute sociali, economiche ed occupazionali sui territori e per le categorie interessate, con una dotazione di 250 milioni per il periodo 2022-2025.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

La direzione verso la quale il Governo intende procedere è quella di una attuazione sempre più concreta del principio costituzionale di uniformità territoriale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti sociali ed economici, anche attraverso la progressiva determinazione dei costi standard e dei relativi fabbisogni dei comuni e degli enti locali e con l'individuazione di LEP in ambiti sempre più estesi.

IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Contesto di riferimento

L'ASGS 2022 conferma l'integrazione nel Semestre europeo degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) previsti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite²⁶¹, attraverso un percorso specifico di valutazione e monitoraggio del raggiungimento degli OSS nel ciclo di programmazione economica²⁶².

In linea con l'approccio della Commissione europea nel Documento di lavoro (SWD) che accompagna la Decisione di esecuzione del Consiglio sul PNRR italiano, il presente capitolo illustra le misure attuate e programmate dal Governo per accelerare il raggiungimento di quegli obiettivi il cui percorso di attuazione è in posizione ancora arretrata rispetto alla media UE. Tali OSS sono stati suddivisi in ragione della loro rilevanza per ciascuna delle dimensioni dell'ASGS: sostenibilità ambientale, transizione digitale e produttività, equità, stabilità macroeconomica. La disamina si basa sui risultati del Rapporto di Monitoraggio di Eurostat²⁶³, sui dati rilevati a livello nazionale dall'Istat²⁶⁴ e sulla Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) 2022²⁶⁵.

DIMENSIONE 'SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE'

Per questa dimensione rilevano gli Obiettivi N. 2, 7, 9,11,12, 13, 14,15. In base all'analisi dello SWD l'Italia ha raggiunto risultati positivi in molti degli Obiettivi collegati alla sostenibilità ambientale. Tuttavia, sono necessari ancora degli sforzi per raggiungere l'**Obiettivo N.2** (comune anche alla Dimensione 'Equità').

²⁶¹ Resolution A/RES/70/1: 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development', 21 Ottobre 2015 https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

²⁶² 'The Sustainable Development Goals (SDGs) will be further integrated into the European Semester. The 2020 European Semester cycle initiated the work on the integration of the SDGs, as called for by President von der Leyen in her 2019 Political Guidelines. The 2022 European Semester cycle will continue upon this path in order to provide a fully updated and consistent SDG reporting across the Member States. First, the yearly SDG monitoring report will now be part of the European Semester documents and will be published as part of the Spring package. Second, each European Semester country report will include a dedicated section discussing the country's status, compared to the EU average, and progress in each SDG area. Third, a combination of these two elements and additional indicators that monitor Member States' performance in view of key EU policy targets (e.g. European Green Deal, Digital Decade) will inform the country reports and underpin country-specific recommendations. The resilience dashboards may also inform the analysis for the country reports'. ASGS 2022, pagina 15.

²⁶³ Eurostat, Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2021 edition.

²⁶⁴ ISTAT, Rapporto SDGs 2021. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia.

²⁶⁵ https://www.mef.gov.it/inevidenza/2022/article_00071/Relazione-BES-2022_03_03.pdf

Obiettivo 2 - Sconfiggere la fame e garantire l'accesso a un'alimentazione sana e nutriente

L'indice composito - che include gli indicatori su sicurezza alimentare, eccesso di peso, coltivazioni biologiche, utilizzo di fertilizzanti ed emissioni di ammoniaca del settore agricolo - con il quale si misura l'Obiettivo 2 rivela una situazione di luci e ombre. Nel 2019, da una parte, sono emersi maggiori segnali di insicurezza alimentare per le famiglie italiane²⁶⁶, dall'altra si è invertita la tendenza positiva dell'indicatore di sovrappeso e obesità e sono tornati a crescere i bambini e gli adolescenti con eccesso di peso (sono il 25,6 per cento nella fascia di età 3-17 anni). In entrambi i casi la situazione più grave si colloca nel Mezzogiorno. Le stime contenute nell'edizione 2022 della Relazione BES indicano che il significativo incremento dell'indicatore sull'eccesso di peso registrato nel 2020 sarà riassorbito nel 2022 grazie alla maggiore attività sportiva²⁶⁷, una dieta più bilanciata e la ripresa dei redditi dopo la caduta del 2020. Un fattore di rischio è costituito dal recente aumento dei prezzi dei beni alimentari²⁶⁸. Un aspetto da tenere sotto controllo è il rallentamento dell'espansione delle coltivazioni biologiche, anche se l'Italia rimane comunque al di sopra della media UE.

Il Governo è intervenuto con diversi provvedimenti volti sia a supportare le famiglie in indigenza alimentare - incrementando ad esempio il Fondo Nazionale per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti²⁶⁹ - sia a sostenere le aziende agricole. Altri interventi sono finalizzati a sostenere il reddito degli operatori del settore agricolo e potenziare la competitività delle imprese, migliorare la sostenibilità ambientale del settore limitando le esternalità negative e favorendo l'economia circolare. È inoltre in fase di approvazione la proposta di legge²⁷⁰ recante norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari locali. Una descrizione sintetica delle misure attuate e programmate in questo ambito è contenuta nei paragrafi 'Transizione ecologica e mobilità sostenibile' del Capitolo III²⁷¹. Si vedano anche le Tabelle 1,2, e 4 dell'Appendice 2.

DIMENSIONE 'TRANSIZIONE DIGITALE E PRODUTTIVITÀ

Per questa dimensione rilevano gli Obiettivi N. 4, 8, 9. In base all'analisi dello SWD le performance dell'Italia negli Obiettivi di questa dimensione sono al di sotto della media europea. Un impegno particolare è necessario per raggiungere gli **Obiettivi N.8 e 9**. L'Obiettivo N.8 è comune alla Dimensione 'Stabilità macroeconomica'.

²⁶⁶ L'1,6 per cento delle famiglie dichiarava di non aver avuto, in alcuni periodi dell'anno, denaro sufficiente per comprare cibo e di non potersi permettere un pasto proteico almeno due volte a settimana. Il dato è risultato in leggero rialzo, per la prima volta dal 2013.

²⁶⁷ La Legge di Bilancio prevede, tra l'altro, agevolazioni per lo sviluppo dello sport e un credito d'imposta per le spese relative alla fruizione dell'attività fisica.

²⁶⁸ La riduzione del potere di acquisto della popolazione può tradursi in un'alimentazione meno equilibrata e in un più elevato apporto di carboidrati, con ripercussioni negative sull'eccesso di peso.

²⁶⁹ Previsto in diverse leggi di bilancio (2020, 2021 e 2022) e nel D.L. Rilancio.

²⁷⁰ AS 728 - B.

²⁷¹ Per la disamina puntuale dell'andamento degli indicatori rilevanti per gli obiettivi citati dalla SWD, ossia 6, 7, 11, 12 e 13, si rimanda alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E ...**Obiettivo 9 – Infrastrutture, innovazione e industrializzazione equa**

L'obiettivo-relativo allo sviluppo delle infrastrutture e all'industrializzazione in chiave sostenibile- presenta una dimensione trasversale. Lo SWD sottolinea che il ritardo dell'Italia in questo ambito dipende anche da alcune debolezze del settore manifatturiero: da sottolineare al riguardo che l'Istat rileva che, dopo anni di crescita, la pandemia ha avuto un impatto negativo determinante sul valore aggiunto per abitante dell'industria manifatturiera²⁷². Va poi segnalato che l'intensità di investimenti in R&S rispetto al Pil sta aumentando da diversi anni, ma rimane al di sotto della media UE. Inoltre, si registra un aumento del numero di ricercatori per abitante (leggermente sopra la media europea), mentre l'indicatore che misura la capacità delle imprese di utilizzare le nuove tecnologie per lo sviluppo e l'innovazione dal 2011 registra una crescita inferiore rispetto alla media europea²⁷³.

Il Governo è consapevole della necessità di migliorare il posizionamento dell'Italia in questi ambiti: un impulso particolarmente rilevante è atteso dalle risorse dedicate alla Missione relativa a digitalizzazione, innovazione, e competitività (40,29 miliardi), alla Missione istruzione e ricerca (30,88 miliardi) e alla Missione infrastrutture per una mobilità sostenibile (25,40 miliardi) del PNRR.

Al riguardo, si rimanda ai paragrafi 'Digitalizzazione e infrastrutture per le comunicazioni avanzate', 'Sostegno alla ricerca e all'innovazione' e 'Transizione ecologica e mobilità sostenibile' del Capitolo III e le tabelle 1, 2, e 4 dell'Appendice 2.

DIMENSIONE 'EQUITÀ'

Alla dimensione equità sono collegati gli Obiettivi N.1, 2, 3, 4, 5, 8, 10. In base all'analisi dello SWD l'Italia registra progressi limitati nel raggiungimento degli Obiettivi collegati a questa dimensione, che in alcuni casi subiscono anche un peggioramento. In particolare, è necessario intervenire per avvicinarsi maggiormente agli **Obiettivi N.1, 3, 4, 5 e 10**. L'Obiettivo 4 è comune alla dimensione 'Transizione Digitale e produttività'.

Obiettivo 1 - Porre fine alla povertà

Nel 2020 gli effetti della crisi pandemica hanno prodotto un netto peggioramento dell'incidenza della povertà assoluta individuale e familiare (soprattutto nel Nord-Ovest e nel Nord-Est e per tutte le fasce di età, tranne che per gli over 65) e i dati del 2021 registrano una sostanziale stabilità dell'indicatore. Sulle conseguenze in termini di povertà assoluta della crisi sanitaria ha inciso anche la situazione della povertà assoluta immediatamente precedente allo scoppio della pandemia, quando il numero di poveri assoluti era più che doppio rispetto al 2007. L'azione del Governo per far fronte a questa allarmante situazione si è concretizzata in una molteplicità di misure di sostegno al reddito, introdotte a partire da marzo 2020, che hanno permesso di mitigare il peggioramento delle condizioni reddituali delle famiglie. Per un quadro generale di tali misure si rimanda al paragrafo 'Inclusione sociale, parità di genere e coesione territoriale' del Capitolo III e alle tabelle 1, 2 e 4 nell'Appendice 2.

²⁷² Il peso del settore manifatturiero sul totale dell'economia invece ha registrato un calo solo marginale (-0,1 per cento rispetto al 2019).

²⁷³ Tra il 2010 e il 2018 i ricercatori per 10 mila abitanti sono aumentati da 17,1 a 25,2.

Il BES 2022 stima che, anche grazie alle misure della Legge di Bilancio 2022, il reddito disponibile lordo pro-capite (RDLC) migliorerà nel triennio 2022-2024, con incrementi annui superiori al 3 per cento, pertanto in misura maggiore di quanto osservato nel periodo pre-pandemia. Tuttavia, in termini reali, il RDLC potrebbe subire un arretramento nel 2022 per via dell'impennata dell'inflazione (misurata dal deflatore dei consumi), pur in presenza del calmieramento delle bollette energetiche deciso dal Governo. Nel 2023 e nel 2024, grazie alla prevista moderazione del ritmo di crescita dei prezzi, il RDLC dovrebbe riprendere a crescere anche in termini reali.

Obiettivo 3 – Assicurare salute e benessere

Come riconosciuto nello SWD, negli ultimi anni l'Italia ha raggiunto alcuni miglioramenti nel conseguimento dell'obiettivo 3, ma certe aree richiedono sforzi ulteriori. Come è noto, la pandemia ha inciso in maniera drammatica sul settore della salute e del benessere: nel 2020 ad esempio, l'Istat ha rilevato che il totale dei decessi per il complesso delle cause è stato il più alto mai registrato in Italia dal secondo dopoguerra²⁷⁴, ma sono aumentati anche il consumo di alcol, il numero di persone in eccesso di peso e le patologie legate all'invecchiamento della popolazione e agli stili di vita, come diabete e ipertensione. Anche l'edizione 2022 della Relazione BES sottolinea che l'indicatore 'speranza di vita in buona salute alla nascita' così come l'indicatore 'eccesso di peso' hanno risentito fortemente dalla epidemia da COVID-19. Tuttavia, ci si attende che le numerose misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria e quelle programmate per i prossimi anni daranno un contributo al raggiungimento di questo obiettivo. Un impulso determinante arriverà anche dal PNRR, che comprende una sezione specifica dedicata al sistema sanitario, al quale sono destinati oltre 20 miliardi per interventi da realizzare tra il 2021 e il 2026. Per i dettagli si rimanda al paragrafo 'Un sistema sanitario più efficiente, resiliente e inclusivo' del Capitolo III e alle tabelle 1,2 e 4 nell' Appendice 2.

Obiettivo 4 – Una istruzione di qualità per tutti

La garanzia di un'istruzione di qualità, rilevante per migliorare la vita delle persone e stimolare uno sviluppo sostenibile, è tra gli obiettivi che hanno risentito maggiormente della pandemia, sia in termini di apprendimento, sia di formazione. La performance non ottimale dell'Italia nel raggiungimento di questo obiettivo è determinata da diversi fattori: dalla scarsa copertura degli asili nido e dalla quota, ancora inferiore alla media UE, di giovani tra 30-34 anni che possiede una laurea o un titolo terziario (27,8 per cento nel 2020), oltre alle scarse competenze digitali di base, finanziarie e scientifiche della popolazione²⁷⁵. Nel 2020, la chiusura di

²⁷⁴ + 100.526 rispetto alla media 2015-2019, con una incidenza maggiore sulla popolazione di 80 anni e più.

²⁷⁵ Nel 2019, la quota di popolazione di 16-74 anni che possedeva competenze digitali almeno di base era del 41,5 per cento; nel 2020, il livello medio di alfabetizzazione finanziaria degli italiani era stabile (rispetto al 2017) a 11,2, in una scala che va da 1 a 21; infine, nel 2018 solo il 15,1 per mille degli individui di 20-29 anni possedeva una laurea STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*).

IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E ...

scuole e luoghi di apprendimento ha ridotto anche le occasioni di formazione²⁷⁶. Gli effetti più gravi si evidenziano nel peggioramento delle competenze degli studenti, soprattutto con riferimento agli alunni di terza media, *low performers* sia in italiano, sia in matematica. Il medesimo *trend* si è registrato anche per gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado, le cui competenze già risultavano inadeguate nel 2019. Queste carenze sono più marcate nelle Regioni del Mezzogiorno, ancora più coinvolte dal fenomeno dell'abbandono scolastico²⁷⁷.

La consapevolezza di questi divari ha portato il Governo a dedicare un'attenzione particolare all'istruzione nell'ambito del PNRR, con il 16,12 per cento delle risorse totali indirizzate a costruire un sistema educativo rafforzato che garantisca il diritto allo studio e accresca le competenze digitali. Il Piano asili nido è in fase di avviamento e una spinta ulteriore in questa direzione - al di fuori del PNRR - potrà venire dall'incremento delle risorse per il Sistema integrato di istruzione e formazione dalla nascita ai 6 anni (per le misure relative ad asili nido, rinnovamento degli edifici scolastici in chiave tecnologica e altre iniziative di recente emanazione si rimanda ai paragrafi 'Politiche per la famiglia e lo sviluppo demografico' e 'Istruzione e formazione' del Capitolo III e alle tabelle 1,2 e 4 nell'Appendice 2). Per affrontare i nodi strutturali dell'istruzione si è agito anche sul personale della scuola - con provvedimenti volti al reclutamento di nuovi insegnanti, dirigenti scolastici e personale amministrativo - e sugli studenti attraverso, ad esempio, la sostituzione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro con percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento.

Obiettivo 5 – Uguaglianza di genere ed empowerment delle donne

La posizione dell'Italia nel percorso di avvicinamento all'Obiettivo 5 ha registrato un peggioramento per alcune dimensioni, seppure bilanciato da segnali di avanzamento nel tasso di partecipazione delle donne alla vita politica ed economica. È, infatti, in aumento il numero delle donne che presiede consigli regionali (al 22 per cento) e la quota femminile negli organi di amministrazione delle società italiane quotate in borsa ha raggiunto il 39 per cento alla fine del 2020. A fronte di questi progressi, nel 2020, sono aumentate le donne vittime di violenza²⁷⁸. Le disuguaglianze di genere continuano a caratterizzare l'accesso al mercato del lavoro, con maggiori difficoltà per le donne con figli, la cui situazione è peggiorata durante la pandemia, e gli squilibri sono marcati anche per quanto riguarda la ripartizione delle cure domestiche.

Nella consapevolezza di dover colmare diversi *gap*, l'azione del Governo si è svolta su più fronti, innanzitutto con l'adozione di misure specifiche volte a contrastare la violenza come il rafforzamento delle tutele processuali delle vittime

²⁷⁶ La quota di individui nella fascia 25 -64 anni che ha svolto almeno una attività formativa nelle ultime 4 settimane è passata dall'8,1 per cento del 2019 al 7,2 per cento del 2020.

²⁷⁷ La quota di giovani che esce precocemente dal sistema di istruzione - stimata al 13,1 per cento nel 2020 - ci pone al fuori dell'obiettivo UE del 10 per cento ed è più elevata al Sud e nelle Isole (15,5 e 17,9 per cento).

²⁷⁸ 49 donne ogni 100.000 si sono rivolte al numero verde antiviolenza (27 del 2019). Sono calati i femminicidi (111 nel 2019 rispetto ai 133 del 2018), prevalentemente commessi in ambito familiare, mentre sono cresciuti i centri Anti-Violenza e le Case Rifugio con una maggiore copertura nel Nord Est rispetto al Centro e al Sud.

di reati violenti²⁷⁹ e il rifinanziamento del Fondo per le pari opportunità²⁸⁰. Per le misure dirette alla riduzione dei divari di genere e alla conciliazione tra vita privata e lavorativa si rimanda al paragrafo ‘Politiche per l’incontro tra domanda e offerta di lavoro’ del Capitolo III e alle tabelle 1,2 e 4 nell’ Appendice 2.

In prospettiva l’approvazione del disegno di legge delega al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia potrà avere effetti positivi sull’Obiettivo 5²⁸¹. Su tema, si rimanda anche alla Relazione al Parlamento sul bilancio di genere 2021 che fornisce dati aggiornati sulle norme e le politiche pubbliche per promuovere la parità di genere²⁸².

Obiettivo 10 – Ridurre le disuguaglianze

Nel 2020 tutti gli indicatori relativi all’Obiettivo 10 hanno mostrato un rallentamento, risentendo evidentemente delle misure di contenimento per contrastare l’epidemia. Il reddito lordo è diminuito, così come il potere di acquisto delle famiglie residenti e si è accentuato il *trend* della riduzione dei permessi di soggiorno. La Relazione BES 2022 rileva che, grazie alle misure di sostegno ai minori e ad altre misure redistributive, nel 2021 si prevede un miglioramento dell’indicatore sulla disuguaglianza del reddito disponibile²⁸³, che dovrebbe tornare al livello del 2019. Nel 2022, per effetto dell’Assegno Unico Universale per i figli e della rimodulazione delle aliquote Irpef, l’indicatore si ridurrà di un ulteriore decimo di punto, riposizionandosi sui livelli registrati nel periodo 2012-2014²⁸⁴.

Un passo avanti sarà rappresentato inoltre dall’approvazione della citata delega al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, che intende razionalizzare il sistema dei benefici fiscali relativi ai figli a carico, introducendo anche nuove agevolazioni inerenti le spese per la crescita, il mantenimento e l’educazione formale²⁸⁵ e non formale dei figli²⁸⁶. Il Governo è intervenuto anche sulle politiche migratorie²⁸⁷ rivedendo, tra l’altro, la disciplina per la conversione dei permessi di soggiorno e le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo ‘Inclusione sociale, parità di genere e coesione territoriale’ del Cap. III e alle tabelle 1,2 e 4 nell’Appendice 2.

²⁷⁹ Con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica. L. n. 69/2019

²⁸⁰ Anche al fine di finanziare il Piano nazionale sulla violenza maschile contro le donne.

²⁸¹ Il DDL (A.C. 2561-A) attualmente in discussione al Senato, si propone di supportare la parità tra i sessi nei nuclei familiari, favorendo l’occupazione femminile e agevolando l’armonizzazione dei tempi familiari e di lavoro e la equa condivisione dei carichi di cura tra i genitori, nonché incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito e favorire con strumenti fiscali il rientro delle donne nel mercato del lavoro, in particolare dopo la maternità.

²⁸² Dal 2016, il Bilancio di genere viene presentato ogni anno, in sede di rendicontazione del bilancio dello Stato quale base informativa per promuovere la parità di genere tramite le politiche pubbliche. La V edizione è stata presentata a dicembre 2021.

²⁸³ Misurata dal rapporto fra l’ammontare del reddito disponibile equivalente del quinto più alto e quello più basso della distribuzione dei redditi (S80/S20).

²⁸⁴ Per il 2023 e il 2024, non essendo previste modifiche normative in grado di agire sulla disuguaglianza dei redditi, si prevede che l’indicatore rimanga costante al livello di 5,8.

²⁸⁵ Acquisto di libri scolastici, beni e servizi informatici per i figli a carico che non beneficiano di altri sostegni.

²⁸⁶ Come, ad esempio, iscrizione/abbonamento ad associazioni sportive, palestre, piscine nonché alla frequenza di corsi di lingua straniera, di arte, di teatro e di musica.

²⁸⁷ Con il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130.

IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E ...**DIMENSIONE 'STABILITÀ MACROECONOMICA'**

Per questa dimensione rilevano gli Obiettivi N. 8, 16, 17. In base all'analisi dello SWD l'Italia è al di sotto della media UE negli **Obiettivi N.8, e 17**, mentre alcuni progressi sono stati fatti per l'**Obiettivo N. 16** limitatamente agli aspetti legati al mantenimento della pace e la sicurezza.

Obiettivo 8 – Promuovere crescita economica e occupazione

Lo SWD rileva che la performance dell'Italia nell'ambito di questo obiettivo non è pienamente soddisfacente, soprattutto in relazione ad alcune componenti, come la produttività²⁸⁸. La crisi pandemica ha inciso pesantemente sulla dinamica del PIL e sull'occupazione, colpendo in particolare la componente femminile. L'obiettivo 8 tiene conto anche della capacità di garantire un lavoro dignitoso e, al riguardo, l'Italia è chiamata a migliorare la propria situazione sia per quanto riguarda il numero di dipendenti che percepiscono una bassa retribuzione²⁸⁹ sia per quanto riguarda il lavoro irregolare²⁹⁰. Un segnale positivo giunge invece dal numero di infortuni mortali e inabilità permanenti che è diminuito nel 2018. Nel 2020 infine, il numero di NEET si è attestato ben al di sopra della media europea (23,3 per cento rispetto alla media Ue del 13,7). Il quadro è confermato dal BES: dopo anni di miglioramenti, l'indicatore 'tasso di mancata partecipazione al lavoro' si è mantenuto stabile nel 2020, confermando l'impatto negativo della pandemia.

Una spinta importante per colmare il gap registrato nel settore giungerà dalle misure messe in atto dal governo per sostenere l'occupazione e per rimuovere le disparità di genere e territoriali, dalla riforma degli ammortizzatori sociali e dal rafforzamento delle politiche attive del lavoro. Numerosi interventi in materia di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro sono contenuti anche nel PNRR (per i dettagli si rimanda al paragrafo 'Politiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro' del Capitolo III e alle Tabelle 3 e 4 dell'Appendice 2).

Obiettivo 16 – Promuovere società pacifiche e inclusive; accesso alla giustizia per tutti

L'obiettivo 16 intende promuovere società pacifiche e inclusive basate sull'accesso universale alla giustizia e sulla creazione di istituzioni trasparenti, efficaci e responsabili. Se da un lato l'Italia ha compiuto progressi significativi per garantire la sicurezza personale, dall'altro è chiamata a migliorare il funzionamento del sistema giudiziario e ad accrescere la fiducia nelle istituzioni. Per il 2020, l'Istat attesta una riduzione in termini assoluti del numero dei detenuti in attesa di giudizio - nonostante l'aumento della loro incidenza sul totale dei detenuti - e una lieve diminuzione della lunghezza dei procedimenti civili nei tribunali ordinari (da 421 a 419 giorni), decisamente meno marcata rispetto alla riduzione registrata nel periodo 2012-2019 e pari a 61 giorni. Tuttavia, la performance della giustizia

²⁸⁸ Questo indicatore tiene conto della capacità di generare livelli di crescita economica sostenuti e alti livelli di produttività che garantiscano a loro volta la creazione di posti di lavoro di qualità.

²⁸⁹ In aumento nel 2020 rispetto al 2019 dopo 4 anni consecutivi di miglioramenti,

²⁹⁰ Nel 2018, la quota di occupati irregolari sul totale è stata pari a circa il 13 per cento.

italiana è ancora fortemente condizionata dall'eccessiva lunghezza dei procedimenti e dall'elevato arretrato. Nella piena consapevolezza di questi limiti, nel PNRR il Governo si è impegnato a realizzare un ambizioso programma di riforme che coinvolgerà il sistema giudiziario in tutto l'arco temporale di validità del Piano. Per i dettagli si rimanda al paragrafo 'La riforma del sistema giudiziario' del Capitolo III, e alle Tabelle 1,2, 4 dell'Appendice 2.

Obiettivo 17 – Partnership per gli obiettivi di sviluppo sostenibile

Lo SWD imputa la difficoltà di raggiungere risultati soddisfacenti nel conseguimento di questo obiettivo all'elevato debito pubblico italiano. Per valutare i progressi compiuti, l'Istat fa riferimento a una serie di indicatori, tra i quali rientra l'intensità e la qualità del sistema di prelievo fiscale. I dati riferiti al 2020 mostrano un incremento delle entrate delle Amministrazioni Pubbliche²⁹¹ rispetto al 2019 pari all'1,5 per cento. Per quanto riguarda la percentuale di famiglie che accede a Internet tramite una connessione a banda larga, nel 2020 si è registrato un incremento del 3,1 per cento rispetto al 2019. Il frequente ricorso alla didattica a distanza ha determinato inoltre un aumento significativo dell'utilizzo di internet nella fascia 6-10 anni (+11,5 per cento rispetto al 2019) mentre tra gli utenti regolari di internet nella fascia 16-74 anni, il 31,4 per cento di chi lo ha usato si è connesso per acquisti *on line* e quasi il 40 per cento per i servizi di *internet banking*.

Alcune politiche, come quelle di revisione della spesa e l'adozione della riforma fiscale, potranno contribuire in modo significativo al raggiungimento di questo obiettivo. Il PNRR intende migliorare l'efficacia del processo di *spending review* e già nel 2021 sono stati mossi i primi passi. La riforma fiscale non rientra direttamente nel PNRR, ma il Piano riconosce la necessità di procedere in questa direzione per le sue implicazioni positive in termini di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo. Per il raggiungimento dell'obiettivo 17 assume rilevanza anche l'impegno del Governo per il contrasto all'evasione fiscale. Per i dettagli si rimanda ai paragrafi 'Una pubblica amministrazione più moderna, competente ed efficiente' e 'Un sistema fiscale più equo ed efficace' del Capitolo III e alle tabelle 1,2 e 4 dell'Appendice 2²⁹².

Nel concludere questa sintetica disamina, si rimanda anche alla **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** ²⁹³ (SNSvS), il quadro programmatico del Governo per la trasposizione a livello nazionale degli OSS e dei principi che li reggono -universalità, coerenza, trasversalità e impegno alla trasformazione. La SNSvS collega le misure che la compongono agli OSS e alle Missioni del PNRR, con l'ambizione di rendere sempre più diretta e immediata la valutazione circa il contributo di una misura al raggiungimento dell'OSS di riferimento.

²⁹¹ Pari al 43,1 per cento del Pil nel 2020, in aumento del 4 per cento rispetto al 2010.

²⁹² Al raggiungimento dell'Obiettivo 17, target 14 'Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile' contribuirà in modo particolarmente specifico la SNSvS con il Piano di Azione Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile. Il Piano, ancora in fase di approvazione, enfatizza la centralità dell'Obiettivo 16 che contiene un target dedicato al rafforzamento delle capacità istituzionali.

²⁹³ Delibera CIPE n. 108 del 22 Dicembre 2017. Per gli aggiornamenti sulla revisione della Strategia: <https://www.mite.gov.it/pagina/strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

V. FONDI EUROPEI

V.I COMPLEMENTARITÀ TRA LE PRIORITÀ SOSTENUTE DAI FONDI DI COESIONE E IL PIANO NAZIONALE DI RIFORMA E RESILIENZA (PNRR)

La programmazione 2021-2027 della politica di coesione e il PNRR: l'impostazione dell'Accordo di Partenariato

A seguito di un intenso confronto con il partenariato istituzionale, le parti economiche e sociali e le organizzazioni rappresentative della società civile -e di un dialogo informale con la Commissione europea - il 17 gennaio scorso l'Italia ha notificato la proposta di Accordo di Partenariato (AP) alla Commissione europea.

L'AP²⁹⁴ definisce le priorità di intervento della politica di coesione in Italia per il periodo 2021-2027. Le risorse finanziarie, che ammontano a oltre 75 miliardi incluso il cofinanziamento nazionale, sono indirizzate a sostenere i cinque Obiettivi Strategici (individuati dal Regolamento di disposizioni comuni sull'uso dei fondi a gestione concorrente²⁹⁵) per un'Europa: 1) più intelligente; 2) più verde; 3) più connessa; 4) più sociale; 5) più vicina ai cittadini. Nella proposta italiana, tali obiettivi sono stati declinati sulla base delle priorità del Paese e delle specifiche esigenze dei territori.

Agli obiettivi economici, sociali e territoriali propri della politica di coesione concorrono anche le risorse messe a disposizione dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF). Per dare risposta a tali obiettivi, il PNRR oltre a prevedere una specifica Componente dedicata agli interventi volti a colmare i divari territoriali, destina al Mezzogiorno almeno il 40 per cento delle proprie risorse territorializzabili²⁹⁶.

In considerazione dell'eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell'Italia per la politica di coesione 2021-2027 e per l'attuazione del PNRR, è necessario un approccio coordinato di impiego delle risorse che massimizzi le complementarità e le sinergie tra i due strumenti, pur tenendo in considerazione le rispettive specificità. Ciò al fine di evitare sovrapposizioni e frammentazioni delle misure cofinanziate nei due ambiti e per rafforzare gli obiettivi di addizionalità propri della politica di coesione, in particolare nelle Regioni meno sviluppate, dove si concentra la maggiore quota dei fondi (oltre 30 miliardi di quota UE cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale)²⁹⁷.

²⁹⁴ L'Accordo di Partenariato è il documento di indirizzo strategico dei fondi di coesione (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Sociale Europeo Plus) e del Fondo europeo affari marittimi, pesca e acquacoltura.

²⁹⁵ Reg. UE 2021/1060

²⁹⁶ Una prima valutazione ex ante effettuata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2, co. 6 bis del D.L. n. 77/2021, quantifica in oltre 86 miliardi l'insieme delle risorse del PNRR e del FoC destinate al Mezzogiorno.

²⁹⁷ Nella programmazione 2021-2027 ricadono nella categoria 'Regioni meno sviluppate' le seguenti Regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Le 6 Missioni individuate dal PNRR agiscono peraltro su priorità di investimento comuni anche ai 5 Obiettivi Strategici della Politica di Coesione 2021-2027. Per entrambi gli strumenti di intervento le sfide cruciali sono: l'innovazione, la digitalizzazione e la transizione ecologica. Un efficace coordinamento è opportuno anche per gli investimenti nell'ambito delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione, dell'inclusione sociale, della salute, della cultura, del rafforzamento della capacità amministrativa.

Nella programmazione strategica e operativa della politica di coesione il tema della complementarità con il PNRR assume grande rilevanza²⁹⁸ e sarà attentamente presidiato in fase attuativa.

Nella proposta di AP dell'Italia, su cui è in corso il negoziato formale con la Commissione, sono stati delineati sia i meccanismi di coordinamento da attivare in fase di programmazione e di attuazione, sia i principi generali di demarcazione, nonché alcuni aspetti di complementarità e coerenza con gli investimenti confluiti nelle diverse missioni del PNRR.

Il medesimo tema della complementarità viene declinato a livello di programmi della politica di coesione, nazionali e regionali, attualmente in fase di definizione e/o di negoziato informale con la Commissione europea, per l'adozione nel corso del 2022²⁹⁹.

L'AP specifica, in via generale, che per l'utilizzo dei fondi di coesione sono previste opportune declinazioni e differenziazioni - in termini di *target* e scala dell'intervento - rispetto agli investimenti confluiti nel PNRR. In alcuni casi la previsione di analoghe misure è giustificata dalla necessità di sostenere fabbisogni aggiuntivi con la politica di coesione o dalla differente tempistica di spesa e realizzazione dei due programmi d'investimento.

Allo stesso tempo, l'AP indica elementi di complementarità e demarcazione più puntuali per alcuni settori di spesa, in particolare digitalizzazione, energia e trasporti, dove più cogente è l'esigenza di coordinamento, considerato il volume di risorse destinato dal PNRR. In questi ambiti, l'obiettivo della politica di coesione è quello di perequare le dotazioni infrastrutturali e, per l'intervento sulla digitalizzazione, anche il livello di servizio, agendo in coerenza con il quadro di pianificazione definito a livello nazionale³⁰⁰. Le scelte indicate dal PNRR rappresentano la base per orientare in maniera complementare e sinergica la programmazione della politica di coesione in questi settori, tenuto conto della maggiore dimensione finanziaria e del più ravvicinato orizzonte temporale di completamento degli interventi previsti dal Piano. Pertanto, gli interventi infrastrutturali finanziati con i fondi della politica di coesione, da realizzare su un orizzonte meno immediato anche se ugualmente vincolante, sono programmati in modo da garantire il soddisfacimento di fabbisogni aggiuntivi e/o ulteriori negli ambiti di intervento coperti dal PNRR. In particolare, nel settore della digitalizzazione, la politica di coesione è rivolta a riequilibrare i divari nell'accesso ai servizi da parte di cittadini e imprese, promuovendo, da un lato, la

²⁹⁸ Il tema della complementarità con il PNRR assume analogo rilievo anche ai fini della programmazione in atto delle risorse nazionali 2021-2027 relative al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

²⁹⁹ Si tratta di 10 programmi a titolarità di amministrazioni centrali e 38 programmi regionali cofinanziati dai Fondi FESR e FSE Plus.

³⁰⁰ Strategia BUL e Piano Italia 5G per il digitale, Piano Nazionale Integrato Energia e Clima e Strategia di lungo termine per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica al 2050, Allegato Infrastrutture al DEF.

V. FONDI EUROPEI

digitalizzazione delle PMI (mentre il PNRR agisce prevalentemente sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione) e, dall'altro, intervenendo su ambiti tematici (es. salute, legalità) e aree territoriali individuate come critiche per colmare i divari territoriali. Per quanto riguarda lo sviluppo delle infrastrutture, le risorse della politica di coesione saranno orientate a sostenere le connessioni ad alta capacità nelle aree marginali e periferiche. In materia di trasporti, in sinergia con gli investimenti del PNRR - incentrati sulle reti ferroviarie TEN-T, sulle principali diagonali ferroviarie e sull'accessibilità ed efficientamento energetico degli scali portuali (inclusi quelli ricadenti nelle ZES) - il sostegno dei fondi della coesione sarà orientato in maniera sinergica sulle reti ferroviarie regionali, sulle stazioni di interscambio e sulle strutture funzionali alle filiere logistiche non finanziate dal Piano. In campo energetico, l'azione della politica di coesione si focalizzerà sull'efficientamento negli usi residenziali, produttivi e di pubblica utilità, con un più limitato sostegno alla generazione di rinnovabili e alla riqualificazione delle reti trasmissive e distributive, che saranno attuate con investimenti più significativi nel PNRR.

Settore rilevante e cruciale richiamato dall'AP, in cui si interverrà sia con i programmi regionali, sia con il programma nazionale 'Equità in salute' è quello della salute. In questo caso i fondi della politica di coesione prevedono servizi integrativi o complementari rispetto a quelli finanziati dal PNRR.

Per quanto riguarda gli interventi in materia di politiche attive del lavoro e di inclusione sociale e lotta alla povertà, con la politica di coesione si intende intercettare *target* o ambiti di azione non coperti dal PNRR o prevedere una pianificazione temporale della spesa coordinata tra i due strumenti che consenta di evitare sovrapposizioni. Nel campo dell'istruzione, al potenziamento della didattica e del diritto allo studio previsti dal PNRR, si affianca l'azione della politica di coesione, che interviene in modo più puntuale nei territori con maggiori criticità e, per quanto riguarda gli interventi sulle strutture scolastiche, è rivolta al potenziamento degli ambienti scolastici e laboratoriali per le scuole del primo e secondo ciclo.

Anche in materia di turismo e cultura, la politica di coesione agisce in complementarità con il PNRR, individuando siti *target* e tipologie di azioni, principalmente rivolte alla prevenzione e gestione dei rischi naturali nei luoghi della cultura e al miglioramento dell'efficienza energetica, che si differenziano rispetto a quelli individuati dal Piano.

Infine, le azioni di rafforzamento della capacità amministrativa previste a sostegno delle strutture di coordinamento e gestione della politica di coesione, con una particolare attenzione ai soggetti su cui ricadono le responsabilità di attuazione degli interventi, si affiancheranno all'azione più generale di modernizzazione della pubblica amministrazione sostenuta dal PNRR.

In fase attuativa, il rischio di sovrapposizione tra il PNRR e i programmi della politica di coesione è superato attraverso il sistema di *governance* dei due strumenti. Per quanto riguarda la politica di coesione, l'AP prevede l'istituzione, nell'ambito del 'Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento

dell'attuazione dei programmi³⁰¹, di un tavolo tecnico cui partecipano le Autorità di coordinamento della politica di coesione, il MEF in qualità di struttura centrale di coordinamento operativo e monitoraggio del PNRR e, in relazione ai temi che saranno di volta in volta individuati, i referenti delle Amministrazioni titolari di programmi nazionali e regionali, l'ANCI e l'UPI. La Commissione europea prenderà parte ai lavori del tavolo tecnico. In fase attuativa particolare attenzione verrà data agli interventi destinati al Mezzogiorno, alla verifica dello stato di attuazione degli investimenti finanziati da entrambi gli strumenti, e all'esame delle eventuali difficoltà attuative e criticità comuni.

Per evitare sovrapposizioni e scongiurare il rischio di doppio finanziamento si promuoverà l'interoperabilità dei sistemi di monitoraggio dei due strumenti d'intervento (Sistema informativo Regis per gli interventi del PNRR e Sistema Nazionale di Monitoraggio per la politica di coesione). Inoltre, sarà possibile determinare in modo univoco la destinazione delle risorse pubbliche attribuite a ciascun progetto per mezzo dell'attribuzione del Codice Unico di Progetto (CUP), strumento cardine del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici.

Programmazione 2014-2020 della politica di coesione e PNRR: misure sostenute da REACT-EU

Con la decisione di esecuzione della Commissione del novembre 2021³⁰² è stata assegnata all'Italia la seconda e ultima *tranche* di risorse a valere sullo strumento REACT-EU previsto nell'ambito dell'iniziativa NGEU, pari a 3,1 miliardi, che si aggiunge agli 11,3 miliardi già assegnati a titolo di prima *tranche* per l'annualità 2021.

Attraverso questi fondi supplementari si è inteso rafforzare i Programmi Operativi 2014-2020 della politica di coesione con il duplice obiettivo di promuovere il superamento delle conseguenze economiche e sociali derivanti dalla pandemia di COVID-19 e di favorire la transizione verde, digitale e resiliente dell'economia.

Il Governo, a partire dal primo semestre del 2021, ha definito la proposta generale di programmazione delle risorse assegnate, che si è concentrata su interventi di natura orizzontale in grado di garantire maggiore efficacia e una più rapida capacità di spesa, confluiti in nove Programmi Operativi Nazionali (PON).

Gli interventi, che, per quanto riguarda le assegnazioni della prima *tranche*, risultano in gran parte in corso di realizzazione, sono stati definiti in stretto raccordo con gli investimenti previsti dal PNRR secondo criteri di complementarità e addizionalità. Si è, inoltre, mantenuto l'obiettivo di riequilibrio territoriale attraverso una focalizzazione dell'azione sul Mezzogiorno, cui è stata destinata in fase di programmazione una quota di fondi stimata in circa 9,3 miliardi, che corrispondono al 66,8 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse assegnate al Paese.

³⁰¹ Sede partenariale stabile in cui si farà il punto sullo stato della programmazione e attuazione della politica di coesione 2021-2027.

³⁰² Decisione di esecuzione C(2021)8271 del 23/11/2021.

V. FONDI EUROPEI

Gli interventi programmati afferiscono ai seguenti ambiti:

- in risposta all'emergenza sanitaria, la politica di coesione interviene con il finanziamento di spese straordinarie per la messa a disposizione di personale medico e sanitario nelle otto Regioni del Mezzogiorno e per l'acquisto di vaccini e farmaci anti COVID-19, in sinergia con gli interventi di natura più strutturale previsti nel PNRR. Attraverso la messa a disposizione di risorse aggiuntive per l'accesso alla formazione specialistica dei laureati in medicina, le risorse si integrano, invece, con gli stanziamenti programmati dal Piano;
- relativamente agli interventi sul mercato del lavoro, con REACT-EU si interviene, in particolare al Sud, per favorire l'assunzione di giovani e donne, finanziando sgravi contributivi e misure di fiscalità di vantaggio (c.d. 'Bonus assunzioni' e 'Decontribuzione Sud'), in complementarità con le misure previste dal PNRR per il sostegno all'occupazione. Inoltre, si finanziano interventi per l'innalzamento delle competenze, la riqualificazione e l'accompagnamento alla ricerca di lavoro (Fondo Nuove Competenze);
- il sostegno alla ripresa economica prevede misure di supporto alla liquidità delle imprese (rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI);
- in materia di istruzione, gli investimenti sono rivolti al completamento del cablaggio degli edifici scolastici, alla realizzazione di laboratori e al rafforzamento della dotazione di attrezzature digitali, in una logica sia complementare, sia di integrazione con il PNRR, finalizzata, in particolare, ad ampliare il volume e la copertura territoriale delle scuole interessate da interventi di infrastrutturazione digitale e trasformazione digitale della didattica;
- in una logica di complementarità e di integrazione rispetto all'ambito di intervento più ampio del PNRR, il dispositivo REACT-EU prevede, inoltre, numerose misure per sostenere la doppia transizione verde e digitale, tra le quali: interventi per la trasformazione digitale delle imprese, la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare; azioni di efficientamento energetico di edifici pubblici e per la trasformazione intelligente delle reti elettriche; contributi per il rafforzamento dell'offerta di dottorati e contratti di ricerca sulle tematiche inerenti alla transizione verde e all'innovazione; interventi per il miglioramento delle infrastrutture idriche e la digitalizzazione delle reti idriche nelle Regioni del Mezzogiorno; iniziative per la transizione verde e digitale nelle Città metropolitane (mobilità sostenibile, efficienza energetica, miglioramento della qualità dell'ambiente urbano);
- per quanto attiene all'inclusione sociale, è previsto il rafforzamento delle misure di distribuzione di aiuti alimentari agli indigenti e lo stanziamento di risorse per il potenziamento della rete dei servizi locali rivolti alle persone senza dimora e/o in condizioni di marginalità estrema, cui si affiancano le azioni programmate per progetti diretti al potenziamento di servizi e iniziative di sostegno per i segmenti più fragili delle comunità. Questi interventi, già previsti nella annualità 2021 di REACT-EU, si integrano con gli investimenti del PNRR per l'infrastrutturazione e l'inclusione sociale, che saranno erogati a livello territoriale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Con la programmazione delle risorse REACT-EU relativa all'annualità 2022 si interviene prioritariamente per completare il finanziamento di alcune delle misure già previste nel 2021 che non hanno trovato sufficiente copertura nelle riprogrammazioni dei PON 2014-20, con particolare riferimento ai temi della salute, dell'occupazione, della competitività e della transizione ecologica.

In aggiunta, si rafforzano e si ampliano altre misure già previste con la programmazione 2021 (infrastrutture idriche, laboratori *green* delle scuole del secondo ciclo, Fondo Centrale di Garanzia PMI, interventi per l'acquisto di macchinari innovativi) e si introducono nuove linee di intervento. In particolare, con riferimento a queste ultime, si promuove la mobilità sostenibile, prevedendo nuovi finanziamenti destinati al rinnovo delle flotte del Trasporto Pubblico Locale su gomma (limitatamente agli autobus sub-urbani e extra-urbani), che vanno ad aggiungersi agli apporti già programmati per tale finalità nell'ambito del PNRR, concentrandosi nelle cinque Regioni del Mezzogiorno interessate dal PON Infrastrutture e Reti 2014-20 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Si prevede, infine, una nuova misura per la realizzazione di ambienti didattici innovativi nelle scuole dell'infanzia statali, complementare al 'Piano asili nido e scuole per l'infanzia' finanziato nell'ambito del PNRR.

Complementarità e coerenza tra le priorità dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 e il Piano Nazionale di Riforma

Come anticipato nel precedente paragrafo, nella fase di stesura dell'Accordo di Partenariato si è tenuto conto di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in una logica di complementarità tra ambiti di intervento e, allo stesso tempo, di specificità della politica di coesione.

L'AP è anche in linea con le sfide e le priorità descritte nel Capitolo III di questo PNR.

Attraverso gli interventi che saranno programmati nell'ambito dell'Obiettivo strategico 'Un'Europa più intelligente', si intende incidere in positivo sulle più importanti determinanti della competitività dei sistemi produttivi italiani - la propensione alla ricerca industriale, la digitalizzazione, le competenze - e, per effetto di questi fattori, su produttività e capacità di innovare delle imprese, in armonia con quanto descritto nel paragrafo Sostegno alla ricerca e all'innovazione del Cap III.

Alle priorità richiamate nel paragrafo Transizione ecologica e mobilità sostenibile è, invece, collegato l'Obiettivo strategico 'Un'Europa più verde' della politica di coesione che, in coerenza con il *Green Deal* per l'Unione europea e in sinergia con il PNRR, prevede interventi per l'efficientamento energetico di edifici residenziali e di pubblica utilità e degli impianti produttivi, per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e l'efficientamento delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia. In questo ambito sono ricompresi anche gli interventi di adattamento ai cambiamenti climatici e di promozione della biodiversità, quelli di contrasto ai rischi naturali, incluso il contrasto al dissesto idrogeologico, gli investimenti sui servizi idrici, per l'aumento degli standard di fornitura del servizio, e sulle infrastrutture per la raccolta e trattamento dei rifiuti, per favorire la transizione verso l'economia circolare, oltre che gli interventi di rafforzamento della mobilità urbana in chiave di sostenibilità.

V. FONDI EUROPEI

Con l'Obiettivo strategico 3 'Un'Europa più connessa' si intende intervenire in quei territori in cui la scarsa qualità del sistema di trasporto incide maggiormente sulle disparità economiche e di qualità della vita, attraverso interventi di sostegno alla multi-modalità sulle dorsali ferroviarie e sulle connessioni di 'ultimo miglio' dei nodi portuali, logistici e degli aeroporti di livello regionale, in coerenza con la prospettiva delineata nel paragrafo sulla Transizione ecologia e mobilità sostenibile (Cap III). L'Obiettivo strategico di policy 4 'Un'Europa più sociale e inclusiva' rafforza e innova l'azione delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e formazione, dell'inclusione sociale e lotta alla povertà e della parità di genere, in linea con il Piano di Azione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e le priorità indicate nei paragrafi 'Politiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro' e 'Inclusione sociale, parità di genere e coesione territoriale' (Cap III).

Tra i risultati più rilevanti perseguiti, in particolare nel Mezzogiorno, vi è l'aumento dell'occupazione e dell'occupabilità di giovani e donne, anche attraverso il rafforzamento del sistema dei servizi del lavoro e la formazione permanente e continua. Gli interventi previsti mirano anche a consolidare un sistema di protezione e inclusione sociale adeguato e accessibile in ogni territorio e per tutti i cittadini. In tale ambito si collocano anche gli interventi finalizzati a favorire l'accesso ai servizi sanitari delle persone in situazioni di vulnerabilità, in armonia con le analoghe misure descritte nel paragrafo 'Un sistema sanitario più efficiente, resiliente e inclusivo' (Cap III).

È, inoltre, prevista la destinazione di risorse specifiche alla definizione di strategie territoriali (principalmente aree urbane e aree interne) nell'ambito dell'Obiettivo Strategico 'Un'Europa più vicina ai cittadini', in un'ottica di rigenerazione dei luoghi, rafforzamento della qualità dei servizi, creazione e rivitalizzazione delle attività economiche.

Trasversale a tutti gli ambiti di *policy* è, invece, la previsione di interventi diretti al rafforzamento della capacità amministrativa degli attori istituzionali coinvolti nella programmazione e gestione degli investimenti cofinanziati dai fondi di coesione, con una particolare attenzione agli enti locali responsabili della realizzazione di rilevanti investimenti da attivare sui territori. Si tratta di misure che integrano l'ampio ventaglio di riforme e azioni previste dal Governo per una pubblica amministrazione più moderna, competente ed efficiente (cfr il Paragrafo 'Una Pubblica Amministrazione più moderna, competente ed efficiente' del Cap III).

Attuazione della politica di coesione 2014-2020

I 51 Programmi Operativi (PO) cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE) del ciclo 2014-2020 hanno presentato, entro il 31 dicembre 2021, la certificazione delle spese sostenute e relativa domanda di rimborso alla Commissione europea, superando le soglie di spesa previste per evitare il disimpegno automatico a fine anno.

La spesa complessivamente certificata alla Commissione è risultata pari a 28,6 miliardi, con un incremento di 7,3 miliardi rispetto all'importo di 21,3 miliardi conseguito al 31 dicembre 2020, raggiungendo il 46,3 per cento del totale delle risorse programmate, pari a 61,8 miliardi.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Per quanto riguarda le risorse comunitarie a valere sul bilancio UE, il livello del loro utilizzo si è attestato a 22 miliardi, a fronte del *target*, pari a 15 miliardi, quale soglia per evitare il disimpegno automatico.

Nel 2021 si è anche chiuso l'anno contabile 2020-2021 interessato dalle certificazioni al tasso di cofinanziamento comunitario del 100 per cento, al quale hanno aderito 42 dei 51 PO. Questa modifica regolamentare ha contribuito a conseguire una complessiva domanda di risorse comunitarie pari a 11 miliardi, sulla base delle domande di pagamento effettuate nell'anno contabile 2020-2021.

I 19 Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) ai quali partecipa l'Italia con un finanziamento totale di 2,9 miliardi, cofinanziati dai fondi FESR, ENI e dal fondo IPA II, hanno presentato al 31 dicembre 2021 la certificazione delle spese sostenute e relativa domanda di rimborso alla Commissione europea, raggiungendo il *target* di spesa previsto. La spesa complessivamente certificata alla Commissione europea è pari a 1,3 miliardi.

Nell'anno 2021 è proseguita l'azione di riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali per rispondere alla crisi COVID-19. Al fine di massimizzare le opportunità offerte dalle iniziative europee e per ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali in funzione anticrisi, l'Agenzia per la Coesione Territoriale e l'ANPAL hanno dato continuità e impulso alle Regioni, supportandole e accompagnandole nella rendicontazione delle spese.

Per quanto riguarda i programmi complementari, al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 242 del D.L. n. 34/2020, il CIPESS, nella data del 9 giugno 2021, ha adottato la delibera n. 41 che ha istituito o incrementato i programmi complementari nei quali sono confluite le risorse finanziarie a seguito dei rimborsi derivanti dalla rendicontazione di spese anticipate a carico dello Stato, secondo quanto previsto negli accordi tra il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e le Amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi finanziati con i fondi strutturali 2014-2020.

VI. PROCESSI ISTITUZIONALI E COINVOLGIMENTO DEI PORTATORI DI INTERESSI

VI.1 IL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDERS NELLA DEFINIZIONE E ATTUAZIONE DEL PNRR

Ruolo degli enti territoriali e delle parti sociali

In armonia con i principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di partenariato, di partecipazione e della coerenza delle politiche, così come enunciati nella “Carta della Governance Multilivello in Europa” adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014, il PNRR prevede un ruolo attivo e sostanziale per gli enti territoriali e le parti sociali, tanto nella definizione delle linee strategiche, quanto nella fase attuativa delle misure e delle riforme.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un ruolo strategico è affidato al **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**³⁰³, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Tavolo svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all’attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l’efficace e celere attuazione degli interventi.

Al Tavolo permanente partecipano i rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Alle riunioni possono partecipare anche i componenti del Governo, quando vengono trattate questioni di rispettiva competenza. Il supporto alle attività del Tavolo permanente è assicurato dalla Segreteria tecnica del PNRR

Al coinvolgimento strategico si affianca quello operativo: circa il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali³⁰⁴; queste ultime, in particolare, sono coinvolte in numerosi investimenti e progetti che spaziano dagli asili nido, ai progetti di rigenerazione urbana, all’edilizia scolastica e ospedaliera, all’economia circolare, agli interventi per il sociale. Le amministrazioni locali sono anche destinatari finali degli investimenti in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione e giocheranno un ruolo nell’attuazione di alcune delle riforme previste dal Piano in materia di disabilità, servizi pubblici locali e turismo.

³⁰³ Con il Dpcm 14 ottobre 2021.

³⁰⁴ 66,4 miliardi relativi al PNRR in senso stretto, che si estendono a circa 80 miliardi se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari.

Per assicurare l'effettivo coinvolgimento nella fase di attuazione delle numerose misure a carattere territoriale, anche attraverso iniziative che ne migliorino le capacità amministrative e gestionali, è stato istituito il **Nucleo PNRR Stato-Regioni**³⁰⁵ finalizzato al coordinamento dei rapporti tra le Amministrazioni statali titolari di iniziative nell'ambito del PNRR e gli enti territoriali. Il Nucleo cura l'istruttoria di tavoli tecnici di confronto settoriali con le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali; supporta gli enti locali nella elaborazione dei progetti aventi particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione e Provincia Autonoma (progetto bandiera); presta assistenza agli enti territoriali, con particolare riferimento ai piccoli Comuni e ai Comuni insulari e delle zone montane.

A novembre 2021 è partita inoltre l'iniziativa **'Italiadomani - Dialoghi sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza'**, un ciclo di incontri promossi dalla Presidenza del Consiglio, per comunicare a cittadini, imprese e Amministrazioni territoriali i contenuti e le opportunità del PNRR. Si tratta di seminari e incontri in tutto il territorio italiano che vedranno, per tutta la durata del Piano, la partecipazione di rappresentanti del Governo e di esperti e tecnici coinvolti nell'attuazione del PNRR.

Ruolo del Parlamento

Il percorso che ha portato all'adozione del PNRR italiano si è caratterizzato per un intenso coinvolgimento del Parlamento, che si è pronunciato già sulla proposta di Linee guida per la definizione del Piano nell'estate del 2020. In seguito, il Parlamento ha esaminato la proposta di PNRR - anche attraverso l'audizione di diversi rappresentanti delle istituzioni, del mondo produttivo e della società civile - e successivamente, prima della trasmissione alla Commissione Europea, il testo definitivo del Piano.

Il dialogo con il Parlamento riguarda anche i progressi compiuti nell'attuazione del PNRR: sono previste infatti due relazioni semestrali sullo stato di attuazione - una ad aprile, in coincidenza con il DEF, e una a settembre - e in base alle disposizioni della legge europea 2019 - 2020, le Commissioni parlamentari competenti possono svolgere audizioni dei soggetti attuatori delle misure e sopralluoghi nei luoghi in cui sono in corso di realizzazione i progetti del PNRR. Al termine dell'esame di ogni relazione semestrale, il Parlamento può adottare atti di indirizzo al Governo per evidenziare eventuali criticità.

Anche il PNR è sottoposto all'esame parlamentare prima dell'invio alla Commissione europea, il che garantisce il vaglio del Parlamento sulle riforme contenute nel PNR ma non comprese nel PNRR.

³⁰⁵ Art. 33 del DL 152/2021.



Documento di Economia e Finanza

2022

Appendice I al
Programma Nazionale di Riforma 2022

Valutazione di impatto delle riforme



Documento di Economia e Finanza 2022

Appendice I al
Programma Nazionale di Riforma 2022
Valutazione di impatto delle riforme

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Mario Draghi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco



INDICE

I. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME 1

I.1 Introduzione..... 1

I.2 La valutazione aggiornata delle stime dell'impatto macroeconomico del PNRR 3

I.3 Le valutazioni di impatto delle riforme 5

I. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

I.1 INTRODUZIONE

Questa appendice contiene informazioni di dettaglio in merito alla valutazione dell'impatto macroeconomico di alcuni interventi di riforma descritti nel Programma Nazionale di Riforma 2022 (PNR) ed all'aggiornamento delle stime dell'impatto macroeconomico complessivo delle misure di spesa del PNRR, che utilizza le prime informazioni disponibili in merito agli esborsi sostenuti negli anni 2020 e 2021¹. In aggiunta alle risorse della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, nella simulazione presentata si tiene conto anche dei fondi di REACT-EU².

Le valutazioni di impatto delle riforme effettuate riguardano solo una parte degli ambiti di intervento individuati nel PNR 2022. In particolare, sono state considerate solo le misure per cui è possibile effettuare una valutazione più robusta, per le quali l'imputazione a variazioni dei parametri dei modelli è meno arbitraria ed in linea con metodologie già introdotte in altri contesti. Tale possibilità dipende sia dalle caratteristiche degli specifici modelli di simulazione utilizzati, sia dalla disponibilità di studi ed analisi in merito all'impatto degli interventi di riforma sulle variabili economiche. Nella maggior parte dei casi la valutazione è stata effettuata con riferimento agli effetti strutturali di lungo periodo delle riforme. Per motivi prudenziali, considerati anche i margini di incertezza insiti nelle quantificazioni, i quadri macroeconomici di breve - medio termine del Programma di Stabilità (PdS) non tengono conto di tali stime di impatto strutturale.

Le valutazioni degli effetti macroeconomici sono state effettuate impiegando diversi modelli in uso presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Primariamente è stato utilizzato il modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST, sviluppato dalla Commissione Europea³, in quanto consente di analizzare approfonditamente l'impatto di riforme strutturali a favore

¹ La precedente valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR a livello sia complessivo, sia delle singole missioni, è stata condotta ad aprile 2021 ed è riportata nel capitolo 4 del PNRR italiano.

² REACT-EU è una delle iniziative attivate nell'ambito dello strumento *Next Generation EU* (NGEU). Si tratta di fondi destinati all'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa che saranno ripartiti fra il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Per dettagli si veda https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

³ Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/research/macroeconomic_models_en.htm. Nel dettaglio, si è utilizzata la versione QUEST III R&D 2018 sviluppata dalla Commissione per l'Italia, descritta in D'Auria, F., Pagano, A., Ratto, M., Varga, J. (2009), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", *European Economy, Economic Papers* No. 392, ECFIN.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

della crescita. Il modello presenta, inoltre, un mercato del lavoro eterogeneo che ben si presta agli obiettivi di queste analisi⁴.

In alcuni casi i risultati di QUEST sono stati integrati e messi a confronto con quelli ottenuti dal modello MACGEM-IT, che è un modello Computazionale di Equilibrio Generale (CGE) per l'economia italiana *multi-input, multi-output* e multisettoriale⁵. In particolare, il modello MACGEM-IT fornisce una rappresentazione disaggregata del funzionamento del sistema economico e può valutare gli impatti economici disaggregati, diretti ed indiretti, delle misure di *policy* sul flusso circolare del reddito. Infine, si è utilizzato il modello ITEM per valutare gli effetti del primo modulo della riforma fiscale e dell'introduzione dell'assegno unico universale per i figli e il modello ITFIN per quantificare l'impatto di una riduzione dei crediti deteriorati nei bilanci bancari. ITEM è un modello econometrico dell'economia italiana basato su equazioni in forma ridotta. Ogni equazione è specificata in termini di un meccanismo di correzione dell'errore (ECM) ed individua relazioni sia di breve, sia di lungo periodo⁶. ITFIN è un modello *stock flow consistent*, sviluppato di recente dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si caratterizza per essere focalizzato sul sistema bancario e finanziario ed avere una marcata enfasi sull'evoluzione del rischio sovrano e le sue conseguenze macroeconomiche⁷.

E', infine, importante sottolineare che le valutazioni fornite in questa appendice sono solo uno dei fattori in grado di influenzare l'evoluzione del quadro macroeconomico, i cui risultati complessivi sono determinati anche da altre variabili non considerate in questa analisi.

⁴ Il modello presenta al suo interno quattro classi di lavoratori. I lavoratori a bassa efficienza corrispondono a persone con un titolo di istruzione fino alla scuola secondaria di primo grado. I lavoratori ad efficienza media e medio-alta corrispondono, rispettivamente, ad individui con titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado e terziario. Infine, i lavoratori ad alta efficienza sono quelli impiegabili nel settore R&D. Rispetto al modello QUEST nella sua calibrazione di base, si considera una classe aggiuntiva, ovvero quella medio-alta. Tale classe corrisponde agli individui con istruzione terziaria che non fanno parte del settore R&D, ed è inserita nel modello considerando un differenziale di salario (e si assume di produttività) tra studenti diplomati e studenti laureati pari a 1,37 (dati OCSE). Tale modifica si ottiene agendo, quando necessario, sull'efficienza specifica della classe media del modello base, corrispondente alle classi media e medio-alta della nuova calibrazione.

⁵ Per dettagli cfr. Ciaschini, M., Felici, F., Pretaroli, R., Severini, F., Soggi, C. (2020) "MACGEM - ITA a SAM based GCE model for the Italian economy", MEF working paper n. 1; Soggi C., Felici, F., Pretaroli, R., Severini, F., Loiero, R. (2021), "The multisector applied computable general equilibrium model for Italian economy (MACGEM - IT)", *Italian Economic Journal*, vol. 7, pp. 109-127.

⁶ Per maggiori informazioni si veda Cicinelli, C., Cossio, A., Nucci, F., Ricchi, O. e Tegami, C. (2008), "The Italian treasury econometric model (ITEM)", Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, Working Paper n.1, febbraio 2008.

⁷ Per dettagli sul modello ITFIN si veda Barbieri Hermitte, R., Cagnazzo, A., Favero, C.A., Felici, F., Macaudo, V., Nucci, F. e Tegami, C. (2021), "ITFIN: a Stock-Flow Consistent Model for the Italian Economy", di prossima pubblicazione nella collana di working paper del MEF-Dipartimento del Tesoro.

APPENDICE AL PNR 2022 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

I.2 LA VALUTAZIONE AGGIORNATA DELLE STIME DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR

La precedente valutazione quantitativa dei piani di investimento contenuti nel PNRR è stata effettuata ad aprile 2021 utilizzando il modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST. In questo documento si utilizzano il medesimo modello e le medesime ipotesi per un aggiornamento di tale valutazione.

Per la stima dell'impatto macroeconomico si considerano solo le risorse che finanziano progetti aggiuntivi. Non si tiene conto, quindi, di tutte le misure contenute nel Piano che si sarebbero comunque realizzate anche senza l'introduzione del PNRR. Le fonti di finanziamento considerate corrispondono a prestiti e sovvenzioni RRF (124,5 mld), fondi REACT-EU (13,9 mld)⁸, le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (15,6 mld) e quelle stanziare attraverso il Fondo complementare (30,6 mld), per un totale di circa 184,7 mld.

Prima di analizzare i nuovi risultati, è utile richiamare le principali ipotesi dell'esercizio di simulazione adottate per le valutazioni di impatto di aprile 2021⁹. Le misure fiscali contenute nel Piano possono essere suddivise in cinque grandi categorie di spesa: investimenti pubblici, incentivi alle imprese, decontribuzione, spesa corrente e trasferimenti. La maggior parte dei fondi per progetti aggiuntivi è destinata al finanziamento di investimenti pubblici, la parte rimanente è destinata a incentivi per gli investimenti delle imprese, alla riduzione dei contributi fiscali sul lavoro e, in misura limitata, a spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie.

Per i fondi erogati attraverso prestiti si considerano costi di indebitamento più bassi rispetto a quelli applicati sui titoli di Stato italiani¹⁰. Inoltre, il Piano italiano avrà luogo in concomitanza con analoghi programmi negli altri Stati Membri dell'UE. Al fine di tenerne conto, si ipotizza che l'intero ammontare delle sovvenzioni destinate agli altri Paesi UE venga destinato ad investimenti. In via prudenziale, non si tiene invece conto dei prestiti RRF e degli altri fondi del pacchetto NGEU a livello comunitario.

Alle ipotesi operative appena descritte è necessario aggiungere un'assunzione sull'efficienza degli investimenti pubblici. In linea con gli ambiziosi obiettivi del Piano, si ipotizza che gli investimenti pubblici finanziati siano quelli con una elevata efficienza e ricaduta in termini di crescita del prodotto potenziale. Tale ipotesi è innestata nel modello ipotizzando un valore per l'elasticità del PIL allo stock di capitale pubblico pari a 0,17, valore associato in letteratura agli investimenti ad alta efficienza¹¹.

Infine, in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-

⁸ L'importo non include la quota di circa 400 milioni per l'assistenza tecnica.

⁹ Si veda, in particolare, la sezione 4 del PNRR "Valutazione dell'impatto macroeconomico", pp. 247 - 271.

¹⁰ Si prende come riferimento il rendimento a lungo termine delle emissioni dell'Unione Europea, che è inferiore a quello dei titoli di Stato italiani. Tale ipotesi è tuttavia indicativa considerando che una quota delle emissioni potrebbe avere scadenze più brevi.

¹¹ *European Commission, Country Report 2020 - Italy, SWD (2020) 511 final, 26 February 2020*. Si veda anche la Tavola 4.3 del PNRR per un approfondimento su questo punto.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

privato, contribuiti a progetti di investimento, prestiti o garanzie. In tal caso l'impatto sarebbe ben maggiore per l'operare di un effetto leva¹².

I risultati delle simulazioni sono descritti nella Tavola 1, che riporta l'impatto delle misure sulle principali variabili macroeconomiche. Al fine di confrontare i risultati contenuti in questo documento con le simulazioni condotte ad aprile 2021, la Tavola 1 riporta anche il differenziale in termini di impatto sul PIL fra le due versioni.

TAVOLA 1: IMPATTO MACROECONOMICO PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,2	0,9	1,5	2,1	2,8	3,2
Consumi privati	-0,3	-0,8	-0,7	-0,3	0,5	1,5
Investimenti totali	2,1	6,5	9,6	11,2	11,7	10,1
Importazioni	0,0	0,6	1,4	2,2	3,0	3,6
Esportazioni	-0,1	-0,5	-0,5	0,2	1,1	2,2
Differenziale PIL (PNR2022 - PNRR2021)	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

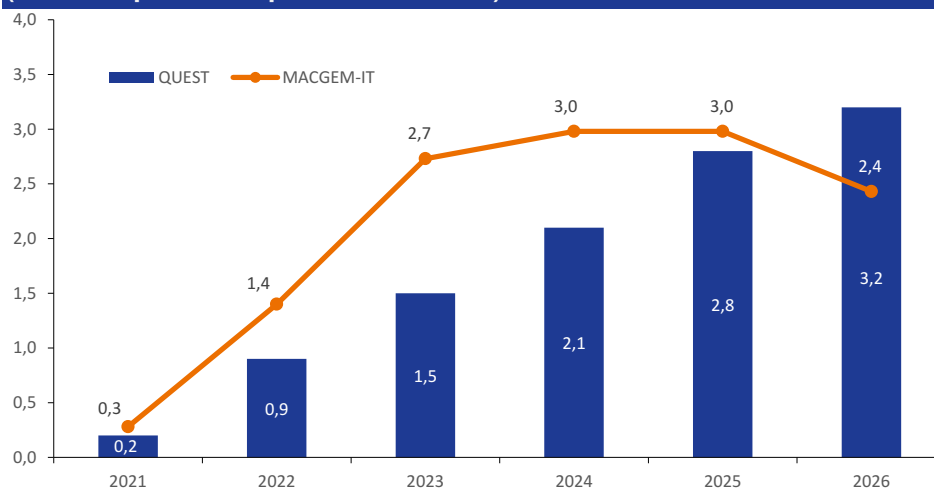
Nel 2026, anno finale del Piano, il PIL risulta più alto di 3,2 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Nel breve termine prevale l'effetto di domanda. Nel medio periodo, invece, i maggiori investimenti accrescono lo *stock* di capitale pubblico con effetti positivi persistenti su PIL potenziale ed effettivo.

Confrontando i risultati con le simulazioni condotte ad aprile 2021, emerge che l'impatto sul livello del PIL è ora leggermente più basso, con un differenziale medio pari a 0,3 p.p. in termini di scostamento dallo scenario di base. Tale differenza è dovuta principalmente a due fattori. Innanzitutto, ad aprile 2021 si era ipotizzata una dinamica temporale di spesa per le misure finanziate attraverso il Fondo complementare simile al resto del Piano, ovvero compresa tra il 2021 ed il 2026. Alla luce delle informazioni contenute nel D.L. n.59/2021 di istituzione del Fondo, invece, parte delle misure di spesa (pari a circa 9,5 miliardi) avverrà tra il 2027 ed il 2030. Un altro fattore che influisce sui risultati della simulazione è la più debole dinamica degli investimenti finanziati attraverso fondi NGEU nei primi anni del piano rispetto a quanto ipotizzato in precedenza. I due fattori appena menzionati rallentano l'impatto degli investimenti sul PIL sia nei primi anni del piano, riducendo l'effetto sulla domanda, sia negli anni finali, a causa della più lenta accumulazione di capitale pubblico. Al fine di compiere un'analisi di robustezza dei risultati, la Figura 1 riporta un confronto fra gli impatti sul PIL stimati con il modello QUEST e quelli che si ottengono dal modello MACGEM - IT.

Le due simulazioni producono profili del PIL differenti ma simili in termini di impatto cumulato. Se si calcola l'impatto del programma in termini di maggiore PIL reale prodotto nei sei anni del piano, tale valore varia tra il 10,7 per cento del modello QUEST e il circa 12,8 per cento di MACGEM-IT (in termini di PIL 2020).

¹² Sul tema si vedano, ad esempio, le valutazioni contenute in EIB (2019), "EIB EFSI multiplier calculation methodology", EFSI Steering Board.

APPENDICE AL PNR 2022 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

FIGURA 1: IMPATTO SUL PIL DEL PNRR: MODELLI QUEST-III R&D E MACGEM-IT (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

Note: Elaborazione MEF-DT, modelli QUEST-III R&D, MACGEM-IT.

I.3 LE VALUTAZIONI DI IMPATTO DELLE RIFORME

Le riforme di cui è stato valutato l'impatto macroeconomico riguardano i seguenti ambiti: tassazione e trasferimenti alle famiglie, sistema bancario e mercato dei capitali, istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica Amministrazione (PA), giustizia, concorrenza ed appalti. Di seguito si riportano i risultati delle analisi condotte ed alcune specifiche tecniche delle simulazioni.

Introduzione dell'assegno unico universale per i figli e il primo modulo della riforma fiscale

Il sistema fiscale e di trasferimenti alle famiglie italiano è stato di recente interessato da due importanti riforme: la revisione dell'IRPEF e l'introduzione dell'assegno unico universale per i nuclei familiari con figli minori di 21 anni (AUU)¹³.

La revisione dell'IRPEF è stata attuata con la Legge di Bilancio 2022-2024 e costituisce il primo modulo della riforma fiscale. È stato ridotto il numero di aliquote di imposta e sono stati rimodulati gli scaglioni di reddito. È stato anche diminuito il livello delle aliquote centrali, sono state aumentate le detrazioni da lavoro dipendente ed è stato rimodulato il trattamento integrativo per i lavoratori dipendenti. L'AUU è stato introdotto con il D.Lgs.230/2021 in sostituzione dei

¹³ Per dettagli sul tema si veda la Nota tematica n. 6 'Assegno unico universale e revisione dell'IRPEF: effetti distributivi sulle famiglie italiane' del Dipartimento delle Finanze - Direzione studi e ricerche economico fiscali, gennaio 2022.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

molteplici precedenti strumenti di sostegno al reddito familiare, fra cui le detrazioni IRPEF per i figli a carico e l'assegno per il nucleo familiare.

Considerato che entrambe le misure modificano le aliquote fiscali effettive e variano il reddito disponibile delle famiglie, la valutazione dell'impatto macroeconomico è stata effettuata congiuntamente per i due interventi.

L'analisi è stata condotta con il modello ITEM. Gli effetti in termini di gettito e di spesa del bilancio pubblico collegati alle due riforme sono stati inseriti nel modello modificando le aliquote fiscali implicite ed il valore dei trasferimenti alle famiglie.

Le due riforme determinano un impatto positivo e crescente sul PIL, pari a 0,2 punti percentuali nel primo anno e in aumento fino a 0,5 p.p. nel quarto anno (Tavola 2). La crescita è trainata dall'aumento dei consumi e degli investimenti, mentre peggiora il saldo della bilancia commerciale.

TAVOLA 2: EFFETTI MACROECONOMICI DELL'INTERVENTO IRPEF E DELL'ASSEGNO UNICO PER I FIGLI E DEL PRIMO MODULO DELLA RIFORMA FISCALE (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2022	2023	2024	2025
PIL	0,2	0,4	0,5	0,5
Deflatore del PIL	0,0	0,0	0,1	0,2
Deflatore dei consumi	0,0	0,0	0,1	0,1
Consumi	0,3	0,6	0,8	0,8
Investimenti	0,4	0,8	1,0	1,0
Esportazioni	0,0	0,0	0,0	-0,1
Importazioni	0,1	0,5	0,6	0,7

Note: Elaborazione MEF-DT, modello ITEM.

Gli interventi sul sistema bancario e il mercato dei capitali

Secondo la Commissione europea, le misure previste nel PNRR per rafforzare il quadro di insolvenza hanno un potenziale impatto positivo sui bilanci del settore bancario¹⁴, contribuendo ad attenuare gli effetti della crisi ed impedendo l'accumulo di crediti deteriorati nei bilanci delle banche. Nel 2021 sono state introdotte misure in materia di crisi d'impresa e risanamento aziendale e sono stati individuati strumenti per identificare le situazioni di insolvenza¹⁵. Le misure adottate rispondono all'esigenza di incentivare l'emersione tempestiva delle crisi per garantire la continuità di impresa e salvaguardare i livelli di occupazione. In particolare, è stato modificato il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza per rendere immediatamente operative alcune disposizioni come lo strumento della composizione negoziata.

Per valutare l'impatto macroeconomico della riforma è stato ipotizzato che, per effetto di tale intervento, l'incidenza percentuale dei crediti deteriorati sui prestiti nel sistema bancario italiano raggiungesse il valore dell'Area Euro, diminuendo di 1,5 punti percentuali. La quantificazione dell'impatto macroeconomico è stata condotta con il modello ITFIN. Nel modello i crediti deteriorati sono rappresentati dallo *stock* di sofferenze verso famiglie ed imprese e

¹⁴ Si veda, per esempio, lo *Staff Working Document* dei Servizi della Commissione del 22.6.2021 "Analisi del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia".

¹⁵ Decreto-legge n.118/2021, convertito dalla legge n.14/2021.

APPENDICE AL PNR 2022 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

la riduzione di 1,5 p. p. del rapporto rispetto ai prestiti corrisponde alla diminuzione del 40 per cento di tale *stock*¹⁶.

La riduzione dello *stock* di crediti deteriorati ha un effetto positivo sulla crescita economica: alla fine del quarto anno il PIL reale sarebbe superiore di circa 0,2 p.p. rispetto al valore dello scenario di base (Tavola 3) e lo scostamento raggiungerebbe 0,4 p.p. in un orizzonte di sette anni. Nel modello la riduzione dei crediti deteriorati ha effetti positivi sulle condizioni finanziarie e la solidità patrimoniale degli istituti di credito anche attraverso una diminuzione degli accantonamenti necessari per la copertura dei rischi di credito. Il calo dello *stock* dei crediti deteriorati permette al sistema economico di accedere al credito a condizioni più vantaggiose in termini di tassi di interesse richiesti dalle banche, e questo accresce la quantità domandata dei prestiti da parte delle imprese e delle famiglie. Tale iniezione di maggiore credito favorisce i consumi e gli investimenti, stimolando la crescita reale.

TAVOLA 3: EFFETTI MACROECONOMICI DELL'ALLINEAMENTO DELL'INCIDENZA DEI CREDITI DETERIORATI AL VALORE DELL'AREA EURO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2022	2023	2024	2025
PIL	0,0	0,1	0,1	0,2
Consumi privati	0,0	0,0	0,1	0,1
Consumi pubblici	0,0	0,0	0,0	0,1
Investimenti fissi	0,1	0,3	0,5	0,8
Investimenti immobiliari	0,0	0,4	1,0	1,1
Investimenti in capitali privati	0,1	0,4	0,5	0,8
Investimenti pubblici	0,0	0,0	0,0	0,1
Esportazioni	0,0	0,0	0,0	0,0
Importazioni	0,0	0,1	0,2	0,3

Note: Elaborazione MEF-DT, modello ITFIN.

La riforma dell'istruzione e della ricerca

La riforma dell'istruzione e della ricerca prevista nel PNRR è un processo che coinvolge l'intero sistema educativo¹⁷. Con riferimento all'istruzione primaria e agli asili nido, il PNRR prevede numerosi progetti orientati a colmare il sensibile divario regionale attualmente esistente. Si tratta, ad esempio, di interventi per la ristrutturazione degli edifici e della realizzazione di un piano di educazione alla sostenibilità e all'accessibilità. Ulteriori interventi sono previsti per la riduzione dei divari territoriali, da realizzarsi principalmente attraverso attività di tutoraggio e orientamento mirato a giovani a rischio di abbandono scolastico o che hanno già abbandonato gli studi.

Per quanto riguarda la scuola secondaria di secondo grado, sono in programma interventi per il sostegno delle istituzioni scolastiche sia in termini infrastrutturali

¹⁶ I dati di consuntivo riguardo la quota dei crediti deteriorati sul totale dei prestiti per l'Italia e l'area dell'euro sono disponibili solo con riferimento all'aggregato dei gruppi bancari significativi. È stato accertato che la quota di crediti deteriorati in rapporto ai prestiti a famiglie ed imprese al netto dei mutui, che è la variabile considerata nel modello ITFIN, ha un grado di accostamento elevato rispetto alla quota riferita ai soli gruppi bancari significativi. La riduzione percentuale calcolata con riferimento a questi ultimi è stata pertanto applicata alla variabile di ITFIN.

¹⁷ La riforma è contenuta nella Componente M4C1 'Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università' della Missione M4 'Istruzione e ricerca'.

che di apprendimento delle discipline STEM e delle lingue. Il cronoprogramma prevede l'entrata in vigore della legge sul reclutamento degli insegnanti entro giugno 2022, mentre per la fine del prossimo anno entreranno in vigore una serie di misure relative al rafforzamento del sistema di istruzione professionale terziaria (ITS), del sistema di orientamento e della scuola di alta formazione per il personale scolastico. Tra le misure più rilevanti attese per i prossimi anni si segnala anche il 'Piano scuole connesse', che sarà completato entro il 2023 per fornire agli edifici scolastici un servizio Internet basato su connettività di 1 Gbit al secondo.

Con riferimento all'istruzione terziaria, le principali misure di intervento prevedono l'introduzione delle lauree abilitanti, la riforma delle classi di laurea e la riforma dei dottorati. Il PNRR punta anche ad estendere l'accesso all'istruzione terziaria attraverso la revisione del quadro di regolazione delle borse di studio, incrementandone l'importo e il numero dei beneficiari.

Gli effetti economici di lungo periodo della riforma sono stati valutati utilizzando il modello QUEST, considerando tre macro-componenti.

La prima componente riguarda la diminuzione dell'abbandono scolastico e, nello specifico, il raggiungimento dell'obiettivo dichiarato nel PNRR di ridurre il tasso di abbandono italiano dal 13,5 per cento al 10,2 per cento entro il 2024, rafforzando l'andamento decrescente che ha caratterizzato gli ultimi anni¹⁸.

La seconda componente riguarda le variazioni nella composizione del capitale umano per titolo di studio. Le misure contenute nella riforma, infatti, mirano all'aumento del livello medio di istruzione. Con riferimento al passaggio tra l'istruzione secondaria a quella terziaria, il potenziamento degli ITS ha come obiettivo l'incremento degli iscritti di 11.000 unità in un periodo di 6 anni. Si prevede, inoltre, che l'assegnazione di 80.000 nuove borse di studio per l'accesso all'università porterà altrettanti diplomati ad ottenere un titolo universitario. Altro intervento della riforma è l'assegnazione di 7.200 borse di dottorato aggiuntive. Di esse, 3.000 sono destinate a dipendenti della PA, 600 sono destinate al patrimonio culturale e 3.600 alla ricerca applicata, anche in ambito aziendale. Ulteriori borse sono destinate a programmi di dottorato dedicati alla transizione digitale e ambientale (500), a programmi di dottorato che promuovano l'assunzione dei ricercatori nelle imprese (15.000), a finanziare progetti di ricerca presentati da giovani ricercatori (250) e da imprese (194). Con riferimento a questa seconda componente, aggregando le varie misure, si calcola che, a parità di numero complessivo di studenti, i diplomati diminuirebbero di 91.000 unità, mentre i laureati del settore ricerca e sviluppo (R&D) e gli altri laureati aumenterebbero, rispettivamente, di 23.144 e 67.856 unità¹⁹.

Infine, la terza componente riguarda le seguenti misure di miglioramento della qualità dell'offerta scolastica e universitaria: *i*) la formazione di 650.000 dirigenti scolastici, insegnanti e personale amministrativo, *ii*) il reclutamento di 70.000 docenti, *iii*) la fruizione di 1.000 corsi di lingua per insegnanti, *iv*) la trasformazione di 100.000 classi in ambienti innovativi, *v*) l'estensione del tempo pieno in 1.000

¹⁸ Si tratta, rispettivamente, del valore nel 2019 del tasso di abbandono scolastico italiano e di quello medio dei paesi dell'UE. Tali obiettivi sono coerenti con la risoluzione approvata dal Consiglio dell'Unione Europea a febbraio 2021 'Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030)', che prevede una percentuale di abbandono scolastico inferiore al 9 per cento entro il 2030.

¹⁹ Ipotizzando un'efficienza alta (quindi corrispondente a laureati del settore R&D) per gli studenti e dipendenti della PA che ottengono un dottorato.

APPENDICE AL PNR 2022 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

scuole, *vi*) il potenziamento di 230.400 metri quadri di infrastrutture, *vii*) la fruizione da parte di 1.000.000 di studenti di corsi di orientamento scuola-università e *viii*) la riqualificazione edilizia di 2.784.000 metri quadri di edifici scolastici.

L'innesto all'interno del modello QUEST avviene come segue. Per la prima e seconda componente si agisce sulla composizione della popolazione per titolo di studio, cui corrispondono diversi livelli di efficienza del lavoro (lavoratori a bassa, media, medio-alta ed alta efficienza). Le variazioni seguono i dati indicati in precedenza.

Per l'abbandono scolastico, si ipotizza che gli individui coinvolti dalle misure decidano di proseguire i loro studi, ottenendo negli anni successivi un diploma o una laurea²⁰. Tale riduzione avverrebbe a partire dal 2022.

Per tutte le altre misure si considerano passaggi tra i diversi livelli di efficienza²¹. Tali variazioni avverrebbero, gradualmente, a partire dal 2024, ed impiegherebbero un periodo medio di sette anni e mezzo per giungere a regime.

Per quanto riguarda la terza componente, si suppone che questa sia in grado di migliorare lo *stock* di capitale umano a partire dal 2022. Tale variazione è innestata nel modello attraverso uno shock esogeno sulla produttività totale dei fattori (TFP), calibrato sulla base di alcune evidenze preliminari in corso di elaborazione in ambito OCSE²².

I risultati della simulazione sono riportati nella Tavola 4.

TAVOLA 4 EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIFORMA DELL'ISTRUZIONE E DELLA RICERCA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)			
	2026	2030	Lungo periodo
PIL	0,5	0,9	3,0
Consumi privati	0,6	1,0	3,1
Investimenti totali	-0,1	0,4	2,3

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

La riforma ha un impatto significativo sulla crescita: per effetto delle misure che si prevede di intraprendere il livello del PIL nel lungo periodo risulterebbe più alto di 3 p.p. rispetto allo scenario di base, con un corrispondente aumento dei consumi privati e, in misura più contenuta, degli investimenti.

A complemento dell'analisi precedente, con il modello MACGEM-IT sono stati analizzati gli effetti di medio periodo della spesa collegata alla riforma. In base ai dati elaborati ad aprile 2021 (cfr. Tavola 5), la spesa in istruzione e ricerca porterebbe ad un incremento di 0,5 p.p. del PIL nel periodo 2024-2026, con un contributo poco rilevante dei consumi privati e più significativo degli investimenti.

²⁰ Si ipotizza che a seguito delle misure introdotte, il numero di studenti che ogni anno decide di interrompere gli studi si riduca, in media, di 30.000 unità. Questo valore tiene conto dell'obiettivo di allineamento del tasso di abbandono scolastico alla media europea (10,2 per cento), al netto della dinamica tendenziale decrescente osservata nell'ultimo ventennio.

²¹ Si considerano *i*) una riduzione dei lavoratori ad efficienza media pari a 91.000 unità; *ii*) un aumento dei lavoratori ad efficienza medio-alta ed alta pari, rispettivamente, a 67.856 e 23.144 unità.

²² Le elaborazioni preliminari elaborate dall'OCSE riguardano l'utilizzo dei test PISA per la costruzione di un nuovo indicatore della qualità del capitale umano. Considerando che l'Italia nel 2018 aveva un risultato medio per i test PISA pari 487 punti, e ipotizzando che in futuro si possa raggiungere un punteggio pari a 519 - risultato dei migliori tre paesi europei - questo produrrebbe un incremento della TFP pari al 5,33 per cento. Tale incremento avverrebbe, tuttavia, in un periodo molto lungo di circa 50 anni. Ciò è dovuto al fatto che affinché il miglioramento dell'offerta formativa si traduca in un miglioramento dello *stock* di capitale umano è necessario che gli studenti sostituiscano, progressivamente, l'attuale forza di lavoro.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA****TAVOLA 5: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE DI SPESA PNRR ASSOCIATE A ISTRUZIONE E RICERCA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2024-2026		
	Missione 4 Componente 1: Istruzione	Missione 4 Componente 2: Ricerca	Missione 4: Totale
PIL	0,3	0,2	0,5
Consumi privati	0,1	0,1	0,2
Investimenti totali	0,5	0,6	1,1

Note: Elaborazione MEF-DT, modello MACGEM-IT.

La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro

La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione contenuta nel PNRR²³ prevede che larga parte dei fondi siano utilizzati lungo l'arco temporale del PNRR per il Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e con l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze.

Il programma GOL si prefigge di coinvolgere entro la fine del 2025 3 mln di persone. Il 75 per cento (2,25 mln) dei partecipanti al programma dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, disabili o lavoratori *under-30* o *over-55*. Dei tre mln totali, inoltre, 800.000 devono essere inclusi in percorsi di formazione professionale e 300.000 di questi indirizzati alla digitalizzazione.

Le tempistiche del programma sono chiaramente definite. Entro il 2022, almeno 250 Centri per l'Impiego devono completare oltre il 50 per cento delle attività previste nel piano di potenziamento 2021-2023. Entro il 2025, almeno 500 Centri per l'Impiego devono completare le attività del Piano Nazionale Nuove Competenze e l'80 per cento di essi, in ogni Regione, deve realizzare i livelli di prestazioni definiti dal programma GOL.

Nella valutazione degli interventi previsti nel PNRR per il mercato del lavoro occorre includere anche gli incentivi all'imprenditoria femminile attraverso operazioni di *venture capital* e supporto tecnico-gestionale. Si prevede, inoltre, l'introduzione della certificazione relativa alla parità di genere.

È possibile ricondurre agli interventi sul mercato del lavoro anche le iniziative per il 'Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia'²⁴. Questa misura, infatti, pur facendo parte della riforma dell'istruzione, ha tra i suoi fini anche una partecipazione al mercato del lavoro più estesa. Grazie a tale intervento verranno costruiti, riqualificati o messi in sicurezza gli asili e le scuole dell'infanzia, al fine di migliorare l'offerta educativa e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale. Principale obiettivo della misura è la creazione di circa 264.500 posti aggiuntivi nei servizi di educazione e cura per la prima infanzia (fascia 0-6 anni).

Le misure descritte sono innestate nel modello QUEST considerando variazioni dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro, tenendo conto della composizione della popolazione per titolo di studio. In via conservativa non si considerano gli

²³ La riforma delle politiche attive del lavoro è coperta dalla Componente M5C1 'Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione'.

²⁴ Componente M4C1 del Piano.

APPENDICE AL PNR 2022 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

effetti che la riforma potrebbe avere sul miglioramento delle competenze degli attuali disoccupati o sul favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

A partire dalla platea del programma GOL, pari a 3 mln, è possibile stimare che circa 1,5 mln di persone inattive vengano coinvolte dal programma²⁵. In via prudenziale, si ipotizza che solo una quota pari ad un terzo di queste entri a far parte gradualmente della forza lavoro tra la seconda metà del 2022 ed il 2026.

A questo bisogna aggiungere la maggiore partecipazione femminile al lavoro che, grazie alle aumentate disponibilità di asili nido e scuole per l'infanzia, potrebbe coinvolgere circa 25.750 donne²⁶. Ciò avverrebbe gradualmente in tre anni a partire dal 2024. Si ipotizza, infine, che anche le misure relative alla parità di genere incidano sulla partecipazione femminile al lavoro riducendo parte del divario esistente rispetto ai tre *best performer* dell'UE. Ipotizzando che questo processo possa avvenire in un periodo di dieci anni, ciò farebbe entrare oltre 220.000 donne²⁷ nella forza di lavoro tra il 2023 ed il 2032.

Complessivamente, la riforma produrrebbe un aumento delle forze di lavoro (occupati e disoccupati) al termine dell'orizzonte di simulazione del 3,3 per cento. I risultati della simulazione sono riportati nella Tavola 6.

TAVOLA 6: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIFORMA DELLE POLITICHE ATTIVE DEL MERCATO DEL LAVORO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2026	2030	Lungo periodo
PIL	1,2	1,8	2,5
Consumi privati	1,2	1,8	2,5
Investimenti totali	0,7	1,5	2,4

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

La riforma ha un impatto rilevante sul PIL già nel 2026. Nel lungo periodo il PIL aumenta di 2,5 p.p. rispetto allo scenario di base, con un corrispondente incremento dei consumi privati e degli investimenti. Tali risultati sono da ritenere conservativi, considerando le ipotesi prudenziali descritte in precedenza. Inoltre, non si è tenuto conto di una serie di misure non modellizzabili, se non attraverso assunzioni arbitrarie e poco robuste, oppure con un impatto principalmente in termini di spesa. Tra queste, il rafforzamento del Servizio Civile Universale, del sistema duale e del Fondo Nuove Competenze (istituito per consentire alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro, al fine di favorire l'attività di formazione).

A complemento dei risultati appena descritti, con il modello MACGEM-IT sono stati analizzati gli effetti di medio periodo della spesa collegata alla riforma. In base ai dati elaborati ad aprile 2021 (cfr. Tavola 7), la maggiore spesa per politiche attive del lavoro porterebbe ad un incremento di 0,1 p.p. del PIL nel periodo 2024-2026. Il risultato sulla spesa privata è determinato dal fatto che il canale coinvolto è principalmente quello della spesa pubblica.

²⁵ Tale valore è ottenuto in proporzione alla quota degli inattivi che esprimono la volontà di ricercare lavoro appartenenti alle categorie destinatarie del programma GOL (donne, disoccupati di lunga durata, disabili o lavoratori under-30 o over-55) nel 2020.

²⁶ Tale valore può essere individuato considerando che in media ogni donna in Italia ha 1,24 figli. La platea potenziale della misura sarebbe, quindi, pari a 213.000 donne su 264.500 posti aggiuntivi. Al valore finale si giunge considerando che la percentuale delle donne inattive che esprime la volontà di ricercare lavoro nella fascia di età 25-64 anni risulta essere pari al 12,1 per cento.

²⁷ Questo valore corrisponde ad una riduzione pari ad un decimo del divario tra tasso di attività femminile della popolazione 25-64 ed i tre *best performer* dell'Unione Europea (Svezia, Lituania ed Estonia).

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA****TAVOLA 7: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE DI SPESA PNRR ASSOCIATE ALLE POLITICHE ATTIVE DEL MERCATO DEL LAVORO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2024-2026
PIL	0,1
Consumi privati	0,0
Investimenti totali	0,0

Note: Elaborazione MEF-DT, modello MACGEM-IT.

La riforma della pubblica amministrazione

Le azioni strutturali relative alla riforma della PA previste nel PNRR implicano innovazioni di ampio respiro al fine di renderla più snella ed efficiente, con conseguenti ricadute positive per l'intera economia²⁸. Le misure insistono, principalmente, su cinque linee di intervento: *i*) miglioramento dei meccanismi di selezione del personale; *ii*) formazione continua per il personale assunto e miglioramento dei meccanismi di mobilità orizzontale e verticale; *iii*) semplificazione delle procedure amministrative e dei processi produttivi; *iv*) investimenti in capitale umano; *v*) rafforzamento della digitalizzazione. Gli obiettivi della riforma sono molteplici, ma possono essere sintetizzati in tre punti: *i*) aumento dell'efficienza delle PA; *ii*) riduzione dei costi burocratici; *iii*) miglioramento del capitale umano della PA. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il PNRR stabilisce un obiettivo di 750.000 dipendenti della PA coinvolti in corsi di formazione e 525.000 dipendenti con formazione completata entro il 2026.

La riforma della PA è innestata nel modello QUEST, utilizzando la variazione di tre variabili esogene, ovvero: la produttività generale, i costi legati alla burocrazia per le imprese, la produttività del lavoro.

L'effetto positivo della riforma sulla produttività è introdotto nel modello seguendo la metodologia di uno studio del FMI²⁹ che utilizza micro-dati sulle amministrazioni pubbliche italiane a livello provinciale³⁰. Secondo lo studio del FMI, l'annullamento del divario esistente tra l'attuale livello di efficienza delle amministrazioni e quello potenzialmente raggiungibile (frontiera efficiente) comporterebbe un aumento medio permanente della produzione pari al 3 per cento. Si ipotizza che un terzo di questo divario possa chiudersi in un periodo di dieci anni. Lo *shock* è innestato come un graduale miglioramento della produttività a partire dal 2022³¹.

Le misure della riforma della PA contenute nel PNRR non prevedono, invece, obiettivi espliciti in termini di riduzione dei costi delle imprese legati alla burocrazia, o dei costi di entrata nel sistema produttivo, anch'essi correlati al costo

²⁸ La riforma della PA fa parte della Missione M1C1 'Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA' e costituisce una delle due riforme orizzontali del Piano.

²⁹ Giordano R., Lanau, S., Tommasino, P., Topalova, P. (2020), "Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italian provinces", *International Tax and Public Finance*, 27(4), 1019-1049. Precedentemente pubblicato come *working paper* del FMI (WP/15/168).

³⁰ Numerosi studi empirici evidenziano lo stretto legame che intercorre tra efficienza della PA e produttività del sistema economico. Si veda, tra gli altri, Fadic, M., Garda, P., Pisu, M. (2019), "The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case", OECD, WP No 1573.

³¹ Per la simulazione si ipotizza un miglioramento della TFP pari all'1,5 per cento. Tale valore è pari alla variazione minima necessaria al fine di ottenere un miglioramento del PIL pari ad un punto percentuale in dieci anni. Lo *shock* è innestato gradualmente, su un periodo di dieci anni, modificando la variabile esogena legata alla TFP nel modello. Un procedimento del tutto simile è stato utilizzato in Andrle, M., Kangur, A., Raissi, M. (2018), "Italy: quantifying the benefits of a comprehensive reform package", IMF Working Paper No. 18/60.

APPENDICE AL PNR 2022 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

degli adempimenti burocratici. Tuttavia, considerando gli importanti interventi in merito, può ritenersi conservativa una riduzione di tali costi pari al 10 per cento, raggiunta gradualmente in cinque anni a partire dal 2022³².

Per quanto riguarda l'impatto sulla qualità del capitale umano, si ipotizza che 525.000 dipendenti della PA possano acquisire un titolo di istruzione terziaria³³ tra il 2024 ed il 2026 e che tale impatto sia additivo rispetto a quanto già considerato. La prima parte della simulazione farebbe, quindi, riferimento a miglioramenti nei processi, mentre la seconda ad un miglioramento delle competenze dei dipendenti pubblici attraverso percorsi di formazione.

Le simulazioni dell'impatto macroeconomico sono riportate nella Tavola 8. Il miglioramento della produttività e della qualità del capitale umano, accompagnati dalla riduzione dei costi per le imprese, ha un impatto significativo sui costi medi di produzione, sulla redditività delle imprese e, quindi, su produzione, investimenti e consumi.

TAVOLA 8: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2026	2030	Lungo periodo
PIL	0,9	1,6	2,3
Consumi privati	0,9	1,5	2,3
Investimenti totali	0,4	1,3	2,2

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

La riforma della giustizia

Le misure previste dal PNRR in quest'area si pongono come obiettivi la riduzione della durata dei processi civili e penali ed il miglioramento dell'efficienza e della prevedibilità del sistema giudiziario³⁴. Le tre principali linee di intervento della riforma mirano a completare il progetto dell'Ufficio del processo, a rafforzare la capacità amministrativa mediante investimenti sul capitale umano ed a potenziare le infrastrutture digitali. Parte della riforma è stata già implementata nel 2021, con una serie di interventi legislativi quadro.

La riforma della giustizia definisce alcuni obiettivi quantitativi prioritari in termini di riduzione della durata dei processi civili e penali³⁵, rispettivamente del 40 e 25 per cento entro il 2026 rispetto a quanto osservato nel 2019 (*benchmark*). Un ulteriore obiettivo quantitativo della riforma è la riduzione del 90 per cento dei processi civili pendenti (sia di primo che di secondo grado) e del 70 per cento per i processi amministrativi (TAR e Consiglio di Stato)³⁶.

³² I costi a cui si fa riferimento sono variabili esogene del modello.

³³ Come descritto in precedenza, il modello utilizzato, presenta quattro categorie di lavoratori: a bassa, media, medio-alta ed alta efficienza. Per la simulazione in esame si presume che i dipendenti della PA interessati passino dalla categoria media a quella medio-alta.

³⁴ La riforma della giustizia è incardinata nel PNRR nella Missione M1C1-3 'Innovazione organizzativa del sistema giudiziario', ed è una delle due riforme orizzontali del PNRR, contestualmente alla riforma della PA prima descritta.

³⁵ Corte di Cassazione, Corte di Appello e Tribunale ordinario.

³⁶ Nel 2019 i processi civili pendenti erano 436.111, di cui il 77,4 per cento presso i tribunali ordinari e il 22,6 per cento presso la Corte di Appello. Nello stesso anno i processi amministrativi pendenti erano 133.039, di cui l'82,0 per cento presso i tribunali amministrativi e il 18,0 per cento presso il Consiglio di Stato.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

In linea con l'evidenza raccolta da diversi studi empirici³⁷, l'ipotesi di fondo per l'innesto della riforma all'interno del modello QUEST è che la maggiore efficienza del sistema giudiziario possa rendere i mercati maggiormente contendibili, ridurre l'incertezza sui futuri rendimenti del capitale, migliorare le condizioni di finanziamento per famiglie e imprese e stimolare maggiori investimenti, interni e dall'estero.

Sulla base di un recente studio della Banca d'Italia³⁸, basato su micro-dati italiani a livello di impresa e circoscrizione giudiziaria, gli effetti di una riforma della giustizia possono essere sinteticamente colti dalla relazione che intercorre tra la durata dei processi civili e la produttività del sistema economico. In particolare, lo studio mostra come una riduzione nella durata dei processi pari all'1 per cento sia associata ad un miglioramento della produttività totale dei fattori (TFP) pari allo 0,03 per cento. Alla luce della tempistica delineata nel PNRR, per questa simulazione si ipotizza che gli obiettivi di riduzione della durata dei processi civili e penali vengano raggiunti gradualmente in cinque anni a partire dal 2022. In via prudenziale, e tenendo conto di possibili effetti non lineari dovuti alla riduzione nella durata dei procedimenti già registrata prima del PNRR, si assume un aumento della produttività dimezzato rispetto quanto individuato nello studio citato in precedenza³⁹.

Nella Tavola 9 si riportano gli effetti complessivi della riforma, che produce un aumento del livello del PIL nel lungo periodo di 0,7 p.p. rispetto allo scenario di base. Si rammenta che tale risultato è basato su ipotesi conservative, e che l'impatto sul PIL potrebbe arrivare a 1,4 p.p. nel lungo periodo utilizzando un'ipotesi più ottimistica⁴⁰.

Investimenti e consumi aumentano in linea con il PIL.

TAVOLA 9: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2026	2030	Lungo periodo
PIL	0,4	0,6	0,7
Consumi privati	0,4	0,5	0,7
Investimenti totali	0,4	0,6	0,7

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

³⁷ Si vedano, su questo punto, Jappelli, T., Pagano, M., Bianco, M. (2005), "Courts and banks: effects of judicial enforcement on credit markets", *Journal of Money, Credit and Banking*; Accetturo, A., Linarello, A., Petrella, A. (2017), "Legal enforcement and global value chains: micro-evidence from Italian manufacturing firms". *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia.

³⁸ Ciapanna, E., Mocetti, S., Notarpietro, A. (2020), "The effects of structural reforms: Evidence from Italy", *Temi di Discussione*, Banca d'Italia.

³⁹ L'elasticità della TFP rispetto alla durata dei processi, stimata nello studio citato nel testo, è pari a 0,03. Una riduzione nella durata dei processi civili del 40 per cento, produrrebbe, quindi, un aumento della TFP pari all'1,2 per cento. Per la giustizia penale, non coperta dallo studio citato, si ipotizza una elasticità particolarmente conservativa, pari a 0,01, ovvero un terzo rispetto a quanto rilevato per la giustizia civile. Tale ipotesi può essere supportata considerando che negli anni giudiziari 2018-2021 sono stati iscritti in media circa 3 mln di procedimenti civili e 1,3 mln di procedimenti penali. Una riduzione nella durata processi penali del 25 per cento, produrrebbe, quindi, un aumento della TFP pari allo 0,25 per cento. Tali valori vengono poi dimezzati, in via prudenziale, come descritto nel testo.

⁴⁰ Si veda nota precedente. Un risultato pari a 1,4 p.p. per il PIL si otterrebbe considerando un aumento della TFP a regime pari all'1,2 per cento per i procedimenti civili e 0,25 per cento per i procedimenti penali.

APPENDICE AL PNR 2022 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME

Gli interventi in materia di concorrenza e appalti

Le misure considerate in quest'ambito mirano ad accrescere il livello di concorrenza e competitività del sistema produttivo e a semplificare le norme in materia di contratti pubblici.

L'obiettivo della riforma della concorrenza presentata nel PNRR è di migliorare il contesto imprenditoriale, agevolando l'imprenditorialità e le condizioni concorrenziali al fine di favorire un'allocatione più efficiente delle risorse e conseguenti aumenti di produttività⁴¹.

Le misure volte a snellire la disciplina dei contratti pubblici, accrescere la certezza del diritto per le imprese e velocizzare l'iter di affidamento salvaguardando le garanzie procedurali di trasparenza e parità di trattamento sono contenute nell'asse 4 della componente M1C1 del PNRR. I traguardi raggiunti al 31 dicembre 2021 costituiscono la prima fase della riforma del Codice dei contratti pubblici (M1C1-69 e M1C1-71), con l'adozione del D.L.77/2021 (cosiddetto 'Decreto Semplificazioni') e con il disegno di legge delega di riforma del codice dei contratti pubblici (Atto Senato 2330) che dovrà essere approvato entro il primo semestre 2022.

I due ambiti di intervento sono considerati congiuntamente, tenuto conto delle ricadute positive sul grado di concorrenza dello snellimento delle procedure di appalto pubbliche che, comportando una riduzione dei costi e dell'incertezza, dovrebbero consentire una maggiore partecipazione delle imprese alle gare.

Livelli più elevati di concorrenza sono correlati a minori margini di profitto, migliore allocatione delle risorse e maggiori investimenti. Ciò è confermato da uno studio della Commissione Europea (CE)⁴² che pone in relazione il grado di concorrenza misurato dall'indice di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) sviluppato dall'OCSE⁴³ ed i margini di profitto (*mark-up*) medi sui prezzi. Le misure che fanno riferimento alla concorrenza possono quindi essere innestate nel modello QUEST sfruttando i valori dell'elasticità stimati dalla CE tra indici PMR e *mark-up* sui prezzi. In particolare, pur essendo la concorrenza una tematica orizzontale a tutto l'indicatore PMR, in base al contenuto previsto delle leggi annuali sulla concorrenza si può ipotizzare che venga interessato solo l'indicatore settoriale relativo alle industrie a rete, nelle componenti di energia e trasporti. Per la componente energia (elettricità e gas) si suppone che, grazie alla riforma, il punteggio dell'Italia arrivi alla fine dell'orizzonte temporale del PNRR al livello medio dei primi tre *best performer* dell'Unione Europea (Germania, Portogallo e Repubblica Ceca), passando da 1,16 a 0,53. Per il sub-indicatore dei trasporti, risultando l'Italia il migliore dei Paesi UE ed il terzo tra paesi OCSE, si ipotizza che le riforme portino il punteggio dell'Italia a livello dei primi due *best performer*

⁴¹ La riforma della concorrenza è incardinata nel PNRR nella Missione 1, Componente 2, Asse 2 'Migliorare il contesto imprenditoriale e la concorrenza'.

⁴² Si veda la Tavola 1 in Thum-Thysen, A., Canton, E. (2015), "Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators", *European Economy, Economic Papers No. 547*, ECFIN. L'elasticità stimata del mark-up medio alle variazioni degli indici PMR è eterogenea nei diversi settori. Quella considerata per questo esercizio è l'elasticità media stimata per i settori dell'energia (0,0306) e delle reti di trasporto (0,0134), tra i settori maggiormente interessati dalle azioni di riforma e per cui sono disponibili stime econometriche.

⁴³ Cfr. Vitale, C., Bitetti, R., Wanner, I., Danitz, E., Moiso, C. (2020), "The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights", OECD WP No. 1604. Si noti che, sulla base del PMR, l'Italia ha una qualità della regolamentazione in linea con la media dei Paesi OCSE, ma risulta meno competitiva se confrontata con Spagna e Germania, due dei principali concorrenti del Paese sui mercati.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

dell'area OCSE (Regno Unito e Islanda), da 1,33 a 1,07⁴⁴. In linea con il cronoprogramma del PNRR, tali miglioramenti avverrebbero a partire dal 2023 e, si ipotizza, in un periodo di 5 anni.

TAVOLA 10: INDICI PMR SETTORIALI, LIVELLI OSSERVATI E TARGET DI RIFORMA			
PMR	2018	2026	Variazione %
Energia	1,16	0,53	-53,8
Trasporti	1,33	1,07	-19,1

Note: Elaborazione MEF-DT.

La valutazione della semplificazione in materia di contratti pubblici è stata effettuata seguendo la metodologia introdotta da un recente studio del FMI⁴⁵ proprio con riferimento al caso italiano. In base a questo studio, la qualità delle procedure di appalto pubblico può essere misurata attraverso l'indicatore delle prestazioni in materia di appalti pubblici del Quadro di Valutazione del Mercato unico (*Single Market Scoreboard*) elaborato dalla CE. Si ipotizza che le semplificazioni possano incidere sul sub-indicatore relativo alla velocità decisionale, che misura il tempo medio tra la ricezione delle offerte e l'aggiudicazione del contratto. In tale sub-indicatore l'Italia ha un punteggio di -1. Le modifiche porterebbero il punteggio ad un valore pari a 1 (meno di 120 giorni). Di conseguenza, l'indicatore complessivo passerebbe, a parità di altre condizioni, da -3,32 a -1,32, con un miglioramento del 60 per cento. Sulla base dello studio del FMI, tale variazione comporterebbe un aumento del rapporto tra investimenti pubblici e PIL pari allo 0,08 per cento⁴⁶.

L'impatto di lungo periodo delle due riforme è descritto nella Tavola 11. L'impatto sul PIL rispetto allo scenario di base è rilevante e pari a 1,7 p.p. nel lungo periodo. Per effetto dell'aumento della concorrenza e della semplificazione dei contratti pubblici si riscontra soprattutto un aumento degli investimenti, che nel lungo periodo aumenterebbero di circa 3,6 p.p.

TAVOLA 11: EFFETTI MACROECONOMICI DEGLI INTERVENTI IN MATERIA DI CONCORRENZA E APPALTI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)			
	2026	2030	Lungo periodo
PIL	0,6	1,0	1,7
Consumi privati	-0,1	0,3	1,3
Investimenti totali	2,5	3,1	3,6

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

⁴⁴ L'esercizio risente del fatto che il PMR 2018 non è direttamente confrontabile con il PMR 2013, sulla base del quale sono costruite le elasticità del *mark up* utilizzate nella simulazione. Tuttavia, come sottolineato anche dall'OCSE (Cfr. par.29 del documento: <https://www.oecd.org/economy/reform/OECD-PMR-detailed-explanation-methodology-used-to-build-PMR-indicators.pdf>), le risposte sui cui si basano gli indici risultano coerenti nel tempo.

⁴⁵ Belhocine, N., Jirasavetakul, L. B. F. (2020), "Lessons from Two Public Sector Reforms in Italy", IMF Working Paper No. 20/40.

⁴⁶ Sulla base dello studio FMI citato, l'elasticità del rapporto tra investimenti pubblici e variazioni dello *Scoreboard* andrebbe da 0,04 a 0,07. Utilizzando, in via prudenziale, l'elasticità più bassa, la variazione in esame dello *Scoreboard* (+2 punti) comporterebbe un aumento permanente del rapporto tra investimenti pubblici e PIL pari allo 0,08 per cento. Tale variazione è stata innestata gradualmente in un periodo di 5 anni, dal 2022 al 2026. Contestualmente, si ipotizza una riduzione di pari misura della spesa corrente.



Documento di Economia e Finanza

2022

Appendice II al
Programma Nazionale di Riforma 2022

Tavole di approfondimento previste dalle
Linee Guida della Commissione europea



Documento di Economia e Finanza 2022

**Appendice II al
Programma Nazionale di Riforma 2022**
Tavole di approfondimento previste dalle
Linee Guida della Commissione europea

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Mario Draghi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco



APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 1: LE RIFORME SUDDIVISE PER CSR**CSR.2021.1**

CSR 1.1: Nel 2022, utilizzare il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare investimenti aggiuntivi a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente. Preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale. Limitare l'aumento delle spese correnti finanziate a livello nazionale.

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per il finanziamento del contratto di programma ANAS 2021-2025 – assegnazione di risorse pubbliche per l'attuazione degli interventi infrastrutturali – è autorizzata la spesa complessiva di 4,55 miliardi come segue: 100 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023, 250 milioni per il 2025, 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e 400 milioni per ciascuno degli anni dal 2029 al 2036.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per contribuire al conseguimento degli obiettivi stabiliti negli accordi internazionali sulla protezione del clima e dell'ambiente concordati dall'Italia, è istituito un Fondo con una dotazione di 840 milioni per ciascuno degli anni 2022-2026 e 40 milioni a partire dal 2027. Il Fondo finanzia interventi per enti pubblici e privati. La gestione è attribuita al CDP, mentre la governance è deferita a un comitato direttivo.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>È prevista una procedura accelerata per l'approvazione – a seguito del parere favorevole espresso dal Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) – del contratto di programma aggiornato 2017-2021 (parte di investimento) tra il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili e Rete Ferroviaria Italiana Spa. Le assegnazioni previste sono considerate immediatamente disponibili per Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Misure volte a migliorare i servizi di trasporto e ad agevolare gli investimenti nelle infrastrutture. In particolare, per quanto riguarda le infrastrutture, sono introdotte misure volte a facilitare gli investimenti nella sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria (accelerazione dell'implementazione del piano nazionale per l'attuazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario–ERTMS) e delle dighe. È ridefinita la procedura da seguire per dirigere le risorse finanziarie (4,6 miliardi) per ridurre le disuguaglianze territoriali in termini di assegnazione delle infrastrutture (decreto legge 121/2021).</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituito il Fondo per la transizione industriale con una dotazione di 150 milioni a partire dal 2022, al fine di agevolare l'adeguamento del sistema produttivo nazionale alle politiche europee in materia di cambiamenti climatici attraverso la concessione di incentivi alle imprese, in particolare quelle che operano in settori ad alta intensità energetica, a realizzare investimenti per l'efficienza energetica e il riutilizzo per usi produttivi di materie prime e materiali riciclati. Le disposizioni attuative del presente articolo (decreto ministeriale) sono adottate entro 30 giorni dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Finanziato il contratto di programma tra il MIMS e il gestore della rete RFI e autorizzate le seguenti spese nei prossimi 15 anni: Parte di investimenti 2022-2026: 250 milioni per il 2025; 300 milioni per il 2026; 500 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2032; 550 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2036; Parte dei servizi 2022-2027: 500 milioni per il 2022; 1 miliardo per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026; 600 milioni per il 2027.</p>
Osservazioni	
Situazione attuale	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

CSR 1.2: Quando le condizioni economiche lo consentono, perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine e a garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Per quanto riguarda la dichiarazione dei redditi pre-compilata, si dispone il controllo formale sui dati forniti da terzi solo in caso vi sia una modifica degli importi inseriti dall'amministrazione fiscale.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Il termine per l'adozione del meccanismo di fatturazione elettronica da parte dei rivenditori è stato posticipato al 1° gennaio 2023.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Norme volte a facilitare le condizioni per il pagamento delle imposte in sospeso da parte dei contribuenti o il rimborso di benefici indebiti in seguito alle agevolazioni previste per la pandemia da COVID-19. Vengono estese anche le concessioni delle società partecipate.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 1.3: Allo stesso tempo, aumentare gli investimenti per incrementare il potenziale di crescita. Prestare particolare attenzione alla composizione delle finanze pubbliche, sia dal lato delle entrate e delle spese di bilancio, che della qualità delle misure di bilancio, al fine di garantire una ripresa sostenibile e inclusiva. Dare priorità agli investimenti sostenibili e a favore della crescita, in particolare sostenendo la transizione verde e digitale.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Il termine entro cui il Fondo 'Patrimonio destinato' – istituito attraverso il D.L. n. 34/2020 in 'Cassa Depositi e Prestiti' – potrà continuare ad operare nell'ambito dell' <i>UE Temporary Framework</i> è stato prorogato fino al giugno 2022, al fine di sostenere e rilanciare il sistema economico e produttivo nazionale danneggiato dalla crisi COVID-19.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Modificato il codice delle comunicazioni elettroniche al fine di includere la promozione degli investimenti nelle reti fisse e mobili ad altissima velocità e quindi promuovere una significativa riduzione dei costi di investimento, semplificando le procedure amministrative per l'autorizzazione alla realizzazione di reti e infrastrutture di comunicazione elettronica, o incentivando la cooperazione e creando sinergie tra gli operatori.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Introdotta un credito d'imposta per le spese documentate relative all'installazione di sistemi di stoccaggio integrati negli impianti di generazione di energia alimentati da fonti rinnovabili.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Cfr. la misura 2021 credito d'imposta per PIR, come modificata dalla Legge di Bilancio per il 2022.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Innalzati i limiti agli investimenti nel PIR ordinario: il limite annuale passa da 30.000a 40.000 euro e il limite complessivo da 150.000 a 200.000 euro.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Cfr. la misura 2021 credito d'imposta per la Transizione 4.0, come modificata dalla Legge di Bilancio per il 2022.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 7	TIPO DI MISURA: Adottata Cfr. CSR 2020.3.4 per le seguenti misure: i) progetti di riqualificazione urbana; ii) istituzione dei fondi per le pratiche sostenibili e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari tradizionali e certificati, con risorse per 1 milione per il 2022; iii) costituzione del fondo nazionale per la copertura dei danni meteorologici catastrofici; iv) creazione di un fondo per l'attuazione della strategia forestale nazionale.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Adottata Cfr. CSR 2020.3.2 per le seguenti misure: i) risorse per mettere in sicurezza ponti e viadotti esistenti e per costruire nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti con problemi di sicurezza strutturale; ii) manutenzione straordinaria, sicurezza, nuova costruzione, maggiore efficienza energetica e cablaggio interno delle scuole nelle province e nelle città metropolitane.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Adottata Il disegno di legge delega in materia di appalti pubblici (A. S. 2330) autorizza il governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi che disciplinano gli appalti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. L'obiettivo della DdL è razionalizzare, ristrutturare e semplificare le norme vigenti dell'attuale codice degli appalti pubblici.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Adottata Decreto ministeriale n. 148/2021 recante attuazione dell'articolo 44 del codice degli appalti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016) sulla digitalizzazione delle procedure. Tutti i dati, i documenti e le comunicazioni relativi all'invito a presentare offerte devono essere inseriti in un archivio informatico gestito dal sistema elettronico a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 1.4: Dare priorità alle riforme strutturali di bilancio che contribuiranno a finanziare le priorità di politica pubblica e a contribuire alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche rafforzandone la copertura, adeguatezza e sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Modifiche al regime fiscale delle persone fisiche: i) adeguamento delle fasce di reddito e riduzione delle aliquote IRPEF da 5 a 4 e modifica del cosiddetto bonus 100 euro (D.lgs. n. 3/2020); ii) esenzione dell'imposta IRAP dal 2022 per le persone fisiche impegnate in attività commerciali, artistiche e professionali. È istituito un fondo speciale per coprire la perdita di entrate dell'IRAP a favore delle regioni e delle province autonome e un fondo per il triennio 2022 - 2024 per compensare le Autonomie speciali della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRPEF.
Osservazioni	
Situazione attuale	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA****CSR.2020.1**

CSR 1.1: Attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia 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.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Assegnate le risorse per il 2021 al Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19 (circa 1,2 miliardi) nonché al fondo nazionale di emergenza e alla protezione civile. Il decreto Sostegni bis assegna ulteriori risorse al Commissario straordinario.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Le risorse per le scuole statali e gli istituti di istruzione sono incrementate di 300 milioni per il 2021 in considerazione dell'emergenza COVID-19.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Viene prorogato l'esonero dal pagamento di una serie di canoni per l'occupazione delle aree destinate ai mercati. A tale scopo viene incrementato (da 82,5 a 330 milioni) il fondo destinato al ristoro dei comuni a fronte della diminuzione delle entrate conseguente a tali esoneri.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Viene istituito un fondo per l'anno 2021 per il ristoro parziale dei comuni a seguito della mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco o del contributo di soggiorno, a seguito delle misure di contenimento del COVID-19. Al Fondo è attribuita una dotazione di 350 milioni per l'anno 2021 e 150 milioni per l'anno 2022.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata () Istituito un fondo con risorse per 10 milioni per il 2021 per sostenere le piccole e medie Città d'arte e i Borghi colpiti dalla diminuzione dei flussi turistici dovuti all'epidemia da COVID-19.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementate le risorse per l'anno 2021 dei Fondi per l'esercizio delle funzioni degli enti locali e delle Regioni e Province autonome, per assicurare a tali enti le risorse necessarie a fronteggiare la crisi pandemica. L'incremento è pari a 1 miliardo in favore degli enti locali e a 260 milioni per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziamento del fondo unico a sostegno delle associazioni sportive e dei club sportivi amatoriali per un importo di 50 milioni per l'anno 2021. L'obiettivo è affrontare la crisi economica causata dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Viene disposto l'annullamento automatico di tutti i debiti fiscali di importo residuo fino a 5.000 euro emersi dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. L'agevolazione opera in favore di soggetti che hanno percepito, nell'anno d'imposta 2019, un reddito imponibile fino a 30.000 euro.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Estesa fino al 2024 la detrazione fiscale per l'inverdimento delle aree private scoperte degli edifici esistenti, dei sistemi di irrigazione e di altri interventi, noti come 'Green Bonus'.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Prorogata al 2022 l'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - già prevista per gli anni 2017-2021 - dei redditi agricoli degli agricoltori diretti e degli agricoltori professionisti iscritti al regime pensionistico agricolo.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 11	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Esenzione per il 2021 del versamento dell'IMU per le persone fisiche che possiedono un immobile concesso in locazione ad uso abitativo che abbiano ottenuto una convalida di sfratto per morosità entro il 28 febbraio 2020 o successiva al 28 febbraio 2020 ma la cui esecuzione è sospesa fino al 30 settembre 2021 o fino al 31 dicembre 2021. Previsto un decreto del Ministro dell'Interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto nel quale sono stabiliti i criteri e le modalità di ripartizione del fondo.</p>
Misura 12	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Varie misure di sostegno per garantire il saldo di bilancio degli enti locali e l'istituzione di fondi dedicati per gli enti locali in deficit e per i comuni in difficoltà finanziarie. Al fine di garantire un contributo a favore degli enti di area vasta in dissesto finanziario è autorizzata la spesa di 5 milioni per l'anno 2021.</p>
Misura 13	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Anticipi di tesoreria agli enti locali e regionali. Si prevede di concedere anticipi di cassa da CdP S.p.A. alle Regioni e Province Autonome i cui organi del Servizio sanitario nazionale non sono in grado di far fronte ai propri debiti a causa dell'emergenza sanitaria straordinaria causata dalla diffusione della pandemia di COVID-19. Gli anticipi non richiedono risorse supplementari da mettere a disposizione delle regioni e delle autorità sanitarie, in quanto sono destinate a consentire solo di superare temporanee carenze di liquidità e non costituiscono debiti.</p>
Misura 14	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali, istituito con D.L. n. 34/2020 per dotare comuni, province e città metropolitane delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni essenziali (in relazione alla perdita di entrate locali connessa all'emergenza epidemiologica COVID-19), è aumentato di 500 milioni. L'assegnazione delle risorse aggiuntive del Fondo sarà effettuata in due fasi, mediante decreti del Ministro dell'Interno, da adottare entro il 28 febbraio 2021 e la seconda entro il 30 giugno 2021. Il decreto legge 'Sostegni bis' ha aumentato le risorse di questo fondo di 1 milione per il 2021.</p>
Misura 15	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il contributo alle finanze pubbliche dovuto dallo statuto speciale delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano per il 2021 è ridotto di 100 milioni per compensare la perdita di entrate dovuta alla pandemia di COVID-19.</p>
Misura 16	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Maggiori risorse per il trasporto scolastico e il trasporto pubblico locale per far fronte alle esigenze di trasporto, derivanti dall'attuazione di misure volte a limitare la diffusione della COVID-19. È istituito un fondo di 150 milioni per il 2021 per consentire la fornitura di servizi di trasporto scolastico. Un altro fondo, con risorse per 200 milioni per il 2021, è stato creato per consentire la fornitura di servizi supplementari di trasporto pubblico locale e regionale, anche per gli studenti. La Legge di Bilancio per il 2022 stanziava risorse per il potenziamento del trasporto scolastico al fine di incrementare il numero di studenti disabili della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia.</p>
Misura 17	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La possibilità per gli enti locali e regionali di utilizzare la quota gratuita dell'eccedenza amministrativa per finanziare le spese correnti connesse all'emergenza epidemiologica è prorogata al 2021, in deroga alle disposizioni in vigore.</p>
Misura 18	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Risorse per gli enti locali in difficoltà finanziarie causate dalla pandemia da COVID-19. Il relativo Fondo istituito dal D.L. 104/2020 (articolo 53) per promuovere la ripresa finanziaria dei Comuni con un disavanzo strutturale è aumentato di 100 milioni per il 2021 e di 50 milioni per il 2022 (rispetto ai 50 milioni iniziali per ciascun anno).</p>
Misura 19	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Aumento delle risorse per gli investimenti da parte degli enti locali e regionali. Un aumento di 1 miliardo (un aumento di 300 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e un aumento di 400 milioni per il 2024) è stato effettuato per investimenti da parte delle regioni ordinarie, estendendo nel contempo le loro aree di utilizzo.</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 20	TIPO DI MISURA: Implementata Esenzione dalla prima rata dell'IMU 2021 per gli edifici in cui sono svolte attività specifiche nei settori del turismo, dell'ospitalità e dello spettacolo e crediti d'imposta sulle locazioni; allo stesso tempo, viene aumentato il fondo di ristoro dedicato ai Comuni. L'esenzione è stata estesa per il 2021.
Misura 21	TIPO DI MISURA: Implementata Revisione delle risorse a favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e l'aumento delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per il miglioramento dei servizi sociali e il potenziamento degli asili nido.
Misura 22	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio 2021 estende al 2021 l'indennità di nascita ('Assegno di Natalità') e il congedo di paternità per i padri, confermandone la durata in 7 giorni.
Misura 23	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 introduce un Fondo per la riforma fiscale, un Fondo per la lealtà fiscale e un Fondo per l'assegno universale e i servizi familiari.
Misura 24	TIPO DI MISURA: Implementata Revisione, ampliamento ed estensione delle norme dei commissari straordinari previste dal decreto 'Sblocca Cantieri'.
Misura 25	TIPO DI MISURA: Implementata Principali misure di lotta contro l'evasione fiscale già attuate: i) introdotto l'indice di affidabilità sintetica (ISA) nonché l'obbligo generale di fatturazione elettronica e di trasmissione elettronica delle tariffe; ii) avviato il Piano 'Italia Cash/less', per incoraggiare attraverso un meccanismo premiale, i pagamenti elettronici; iii) inasprite le sanzioni per i grandi evasori, potenziata la lotta contro l'amministrazione illecita del lavoro e rafforzate le disposizioni per contrastare l'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici da parte di cooperative o imprese fittizie. Queste misure sono state modificate molte volte dal 2016.
Misura 26	TIPO DI MISURA: Implementata Introdotta disposizioni giuridiche sulla gestione contabile del bilancio dello Stato per garantire la disponibilità di risorse finanziarie compatibili con la tempistica degli investimenti.
Misura 27	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementate le risorse per il piano per le persone non autosufficienti e per l'inclusione delle persone con disabilità.
Misura 28	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione della <i>Family Card</i> a seguito dell'emergenza sanitaria. Il servizio è disponibile grazie all'attivazione di una piattaforma <i>on line</i> dedicata.
Misura 29	TIPO DI MISURA: Implementata Introduzione di congedo parentale, <i>voucher</i> e garanzie per i periodi di quarantena. Alcune innovazioni sono state recentemente introdotte con i decreti 'Ristori'.
Misura 30	TIPO DI MISURA: Implementata Ripristino del Fondo di solidarietà comunale, a seguito dell'emergenza alimentare.
Misura 31	TIPO DI MISURA: Implementata Moratoria per le autorità locali affinché aderiscano al nuovo piano di rinegoziazione dei mutui tramite CDP.
Misura 32	TIPO DI MISURA: Implementata Possibilità di assegnare le risorse del Fondo di sviluppo e di coesione (cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020) a ciascun tipo di intervento di natura nazionale, regionale o locale connesso all'emergenza.
Misura 33	TIPO DI MISURA: Implementata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Revisione del 'Bonus IRPEF' (aumento dell'importo e dell'estensione del numero di destinatari).
Misura 34	TIPO DI MISURA: Implementata Abolizione delle clausole di salvaguardia (aumento dell'IVA e delle accise) a decorrere dal 1° gennaio 2020.
Misura 35	TIPO DI MISURA: Annunciata Allo studio la revisione del testo unico sulle imprese a partecipazione pubblica per individuare criteri adeguati a misurare la capacità di gestione delle imprese pubbliche, al fine di aumentarne l'efficienza, migliorare la qualità dei servizi offerti e incoraggiare gli investimenti nelle infrastrutture.
Misura 36	TIPO DI MISURA: Annunciata Introduzione del <i>Family Act</i> , un disegno di legge delega contenente misure per il sostegno e il miglioramento delle condizioni sociali della famiglia. Dal luglio 2020 la misura è all'esame del Senato. Essa introduce un assegno unico per ciascun figlio a carico. A tale riguardo, la Legge di Bilancio per il 2021 ha stanziato risorse aggiuntive per finanziare il Fondo specifico per l'indennità unica e i servizi alle famiglie.
Misura 37	TIPO DI MISURA: Adottata Istituito un fondo con risorse per 150 milioni per il 2022, destinato a sostenere gli operatori economici del turismo, dello spettacolo e del settore automobilistico, gravemente colpiti dall'emergenza epidemiologica COVID-19.
Misura 38	TIPO DI MISURA: Adottata Istituzione del fondo nazionale per il turismo (in conto capitale), con risorse pari a 50 milioni per il 2022, 100 milioni per l'anno 2023 e 50 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025. Il fondo sarà utilizzato per l'attuazione di investimenti volti ad accrescere l'attrattiva del Paese, anche in relazione all'organizzazione di eventi, anche sportivi, caratterizzati da una forte importanza turistica, garantendo impatti sociali, economici e occupazionali positivi sui territori e sulle categorie interessate.
Misura 39	TIPO DI MISURA: Adottata Istituzione del Fondo nazionale per il turismo (conto corrente), con un bilancio di 120 milioni per gli anni 2022 e 2023 e di 40 milioni per l'anno 2024, con l'obiettivo di razionalizzare le misure volte alla promozione del turismo e al sostegno degli operatori. L'obiettivo è mitigare gli effetti della crisi e stimolare la produzione e l'occupazione.
Misura 40	TIPO DI MISURA: Adottata Istituito un fondo con risorse pari a 50 milioni per il 2022 a favore dei comuni con una popolazione inferiore a 5000 abitanti con problemi strutturali evidenziati da indicatori specifici.
Misura 41	TIPO DI MISURA: Adottata Contributo statale totale di 2,67 miliardi per gli anni dal 2022 al 2042 destinato ai comuni sede di capoluogo di città metropolitane con un disavanzo pro capite superiore a 700 euro. Il contributo è subordinato alla firma di un accordo in cui il comune accetta di contribuire all'aggiustamento del disavanzo per almeno un quarto del contributo statale annuale concesso.
Misura 42	TIPO DI MISURA: Adottata Fondo di perequazione delle infrastrutture. Per ridurre il divario infrastrutturale tra le zone del Paese è stato istituito un fondo con risorse per 4,6 miliardi dal 2022 al 2033. Previsti uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro il 30 giugno 2021 per effettuare un riesame delle infrastrutture esistenti. Ulteriori innovazioni sono state introdotte dai decreti n. 77/2021 e 121/2021.
Misura 43	TIPO DI MISURA: Adottata A partire dal 2022 si prevede la creazione di due fondi unici per riunire i contributi e i fondi attuali per il finanziamento delle province e delle città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. L'importo totale dei fondi rimane invariato. La ripartizione è effettuata con decreto del 31 ottobre di ogni anno precedente l'anno di riferimento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 44	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2021 rinvia l'introduzione della <i>sugar tax</i> a gennaio 2022.
Misura 45	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2021 introduce alcune semplificazioni fiscali (ad esempio, l'introduzione di modalità specifiche per la trasmissione delle fatture elettroniche a partire dal 2022, con disposizioni specifiche per le operazioni transfrontaliere).
Misura 46	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2021 modifica e rinvia l'introduzione della <i>plastic tax</i> a luglio 2021.
Misura 47	TIPO DI MISURA: Adottata Azioni per combattere l'evasione fiscale nella Legge di Bilancio per il 2021: i) lotta contro le frodi nel settore dei combustibili; ii) rafforzamento della lotta all'evasione dell'IVA, con particolare riferimento alla mancata applicazione dell'imposta da parte degli esportatori abituali; iii) introduzione di alcune innovazioni nelle norme che disciplinano sia la lotteria degli scontrini sia il programma di <i>cashback</i> . Con il DI sostegni bis è prevista la sospensione per il secondo semestre del 2021 del programma <i>cashback</i> e con la Legge di Bilancio per il 2022 è disposta la conclusione del programma.
Misura 48	TIPO DI MISURA: Adottata Come anticipazione dei contributi dell'Unione europea, la Legge di Bilancio per il 2021 istituisce un Fondo rotativo per l'attuazione della <i>Next Generation EU-Italia</i> le cui risorse possono essere utilizzate dopo l'approvazione del programma NGEU per finanziare i progetti contemplati dal programma stesso. La Legge di Bilancio introduce anche altre misure relative alla gestione del Fondo.
Misura 49	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio 2021 prevede che, a partire dall'anno 2023, gli stanziamenti in termini di liquidità e competenza per le missioni e i programmi di spesa dei ministeri saranno ridotti. Anche le Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane devono contribuire agli obiettivi di finanza pubblica con una somma di 350 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025 attraverso una spesa efficiente derivante dalla riorganizzazione dei servizi, anche attraverso la digitalizzazione e la valorizzazione dello <i>smart working</i> .
Misura 50	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2021 prevede la semplificazione della procedura per la determinazione dei tassi di interesse massimi per i prestiti statali e locali.
Misura 51	TIPO DI MISURA: Adottata Per far fronte alla seconda ondata della pandemia, sono stati adottati 4 decreti 'Ristori' con l'assegnazione di oltre 26 miliardi a sostegno dei lavoratori, delle imprese e delle famiglie.
Misura 52	TIPO DI MISURA: Adottata Il Piano Sud 2030 è stato presentato con l'obiettivo di rilanciare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno.
Misura 53	TIPO DI MISURA: Adottata Sulla base del piano straordinario di dismissioni, prosegue la vendita degli immobili inclusi nel programma di dismissioni immobiliari allo scopo di recuperare le spese, ridurre il debito pubblico e migliorare l'efficienza nella gestione degli stessi beni pubblici.
Misura 54	Viene istituito un fondo a favore degli enti locali a copertura dei maggiori oneri per gas ed energia, pari a 250 milioni per l'anno 2022.
Osservazioni	
Situazione attuale	

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

CSR 1.2: Rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario nei settori degli operatori sanitari, dei prodotti medici critici e delle infrastrutture.

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Istituito un fondo con risorse pari a 1 miliardo per il 2021 per contribuire al rimborso delle spese sostenute nel 2020 dalle regioni e dalle province autonome per l'acquisto di attrezzature di protezione individuale (DPI) e di altri beni sanitari relativi alla emergenza epidemiologica da COVID-19.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Prorogate per quattro mesi, a partire dal 23 marzo 2021, le misure relative agli alberghi sanitari per l'emergenza da COVID-19, ovvero alle strutture alberghiere o beni immobili idonei, di cui può essere disposta la requisizione in uso per fronteggiare l'emergenza sanitaria in corso. Per l'intervento vengono stanziati 51,6 milioni per il 2021.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La Legge di Bilancio per il 2022 prevede uno stanziamento annuale pari a 200 milioni a partire dal 2022, per l'aggiornamento delle prestazioni comprese nei LEA.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Estese al 30 giugno 2022 le disposizioni relative alle Unità speciali di continuità assistenziale - USCA. Stanziate risorse per 105 milioni a valere sul fabbisogno sanitario standard per l'anno 2022. incremento del fondo destinato al concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>A partire dal 1° gennaio 2022 è stata prevista un'indennità supplementare per i dipendenti degli enti e delle aziende del Servizio Sanitario Nazionale operanti nei servizi di pronto soccorso. Per questo motivo sono stati stanziati 27 milioni per la dirigenza medica e 63 milioni per il restante personale.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Riconosciuto un contributo alle strutture che al fine di garantire la soglia minima di efficienza di 200.000 esami di laboratorio, si adeguano entro il 31 dicembre 2022 agli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Istituito un Fondo con una dotazione di 500 milioni per l'anno 2021 finalizzato alla prevenzione, preparazione e risposta alle pandemie e il contrasto al COVID-19.</p>
Misura 8	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Prorogato al 31 dicembre 2021 il regime tariffario straordinario, introdotto per corrispondere alle finalità del Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste di attesa in relazione a prestazioni non erogate nel 2020 da parte di strutture pubbliche e private accreditate, a causa dell'emergenza epidemiologica. Le Regioni e Province autonome dovranno quindi rimodulare i rispettivi piani per le liste d'attesa adottati in base alla normativa emergenziale. La Legge di Bilancio per il 2022 proroga ulteriormente tale regime tariffario al 31 dicembre 2022.</p>
Misura 9	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le Regioni e le Province autonome possono autorizzare gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale a procedere all'assunzione straordinaria di dirigenti medici e tecnici di prevenzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato, da assegnare ai dipartimenti di prevenzione. Tale assunzione avviene in deroga ai limiti ordinari all'assunzione.</p>
Misura 10	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per aumentare gli investimenti nell'assistenza sanitaria e nella modernizzazione tecnologica sono state assegnate ulteriori risorse alle regioni per attuare un programma pluriennale di misure per la ristrutturazione degli edifici e la modernizzazione tecnologica del patrimonio sanitario pubblico. Al fine di salvaguardare i livelli di assistenza, anche attraverso la telemedicina, le regioni devono destinare lo 0,5% delle risorse del bilancio al programma di investimenti nell'assistenza sanitaria, all'acquisto da parte di strutture sanitarie pubbliche e private accreditate di dispositivi informatici e applicazioni che consentano il referenziamento</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	a distanza, la consultazione di specialisti e l'assistenza a domicilio a distanza. La Legge di Bilancio per il 2022 ha incrementato le risorse per interventi in materia di edilizia sanitaria per 2 miliardi per il periodo 2024-2035. Stanziati ulteriori 42 milioni per lo sviluppo di sistemi informativi utili per la sorveglianza epidemiologica e virologica, nonché per l'acquisizione di strumentazioni utili a sostenere l'attività di ricerca e sviluppo, correlata ad una fase di allerta pandemica. Previsti decreti attuativi del Ministero della Salute di concerto con MEF.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata Per l'anno 2021, i valori percentuali dei massimali per la spesa farmaceutica convenzionata e per la spesa farmaceutica per gli acquisti diretti (ex ospedali) sono stati rivisti, fissandoli rispettivamente al 7e al 7,85%. Anche la Legge di Bilancio per il 2022 modifica i limiti di spesa farmaceutica (relativi sia alle singole regioni sia al livello nazionale), elevando quello concernente la spesa farmaceutica per acquisti diretti da 7,85 punti a 8 punti per il 2022, a 8,15 punti per il 2023 e a 8,30 punti a decorrere dal 2024.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Per il 2021 è istituito un Fondo con una dotazione di 400 milioni per l'acquisto di vaccini per combattere la SARS-CoV-2 e di medicinali specifici per il trattamento dei pazienti affetti da infezione da COVID-19. L'acquisto sarà effettuato tramite il commissario speciale per la lotta contro l'emergenza epidemiologica. Il decreto sostegni bis prevede un credito d'imposta per le imprese che effettuano attività di ricerca e sviluppo per farmaci innovativi, inclusi i vaccini, nella misura del 20% dei costi sostenuti dal 1° giugno 2021 al 31 dicembre 2030. La Legge di Bilancio per il 2022 stanziava risorse per 200 milioni per l'implementazione delle prime misure previste dal Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023 e risorse per 50 milioni per il finanziamento di interventi di competenza del Commissario straordinario
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui lo Stato contribuisce è pari a 122.061 milioni per il 2021 (rispetto al precedente 120.557). Per il 2022 il livello complessivo è fissato a 124.061 milioni per il 2023 a 126.061 e 128.061 milioni per il 2024.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo per l'assistenza ai bambini affetti da malattie oncologiche è rifinanziato con 5 milioni all'anno dal 2021 al 2023. Il Decreto sostegni bis stanziava ulteriori risorse per il reclutamento straordinario di psicologi diretto a tutelare la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo dei cittadini, in particolare dei minori, nonché degli operatori sanitari. La Legge di Bilancio 2022 stanziava ulteriori risorse per il Fondo per la promozione del benessere, volto a facilitare l'accesso ai servizi psicologici per le fasce più vulnerabili della popolazione, con priorità per i pazienti affetti da malattie oncologiche.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata Prevista la possibilità da parte dell'INPS di assumere 189 medici per il biennio 2021-2022 per l'espletamento delle funzioni mediche e legali di cui è responsabile.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Assunzione di medici e infermieri militari a tempo determinato per il 2021. Richiesta di risorse umane da parte dell'esercito italiano, del personale della marina militare, dell'aeronautica militare nel servizio a tempo determinato, per un periodo non prorogabile di un anno.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Rafforzamento dell'assistenza territoriale, attraverso infrastrutture e sistemi digitali per l'assistenza domiciliare e residenziale e per il monitoraggio a distanza. La Legge di Bilancio per il 2022 per garantire il potenziamento dell'assistenza territoriale, realizzato attraverso l'implementazione di ulteriori standard organizzativi, quantitativi, qualitativi e tecnologici rispetto a quelli previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) stanziava risorse per 90,9 milioni per il 2022, 150,1 milioni per il 2023, 328,3 milioni per il 2024, 591,5 milioni per il 2025 e 1.015,3 milioni dal 2026. Previsti decreti attuativi del Ministero della Salute di concerto con il MEF per la ripartizione delle risorse.
Misura 18	TIPO DI MISURA: Implementata Potenziamento della struttura sanitaria ospedaliera (letti in terapia intensiva e sub-intensiva, ristrutturazione di 651 postazioni di primo soccorso, materiali di consumo e attrezzature sanitarie, mezzi di trasporto sanitari). Potenziato il personale sanitario supplementare, anche temporaneo, per ulteriori 9.600 unità.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 19	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Possibilità per le Regioni di aumentare per il 2020 gli importi già assegnati nel D.L. n. 18/2020 per la retribuzione delle ore di lavoro straordinario degli operatori sanitari. La Legge di Bilancio per il 2021 ha ulteriormente aumentato le risorse per la remunerazione del lavoro straordinario per i lavoratori direttamente impiegati nella lotta contro l'emergenza epidemiologica COVID-19. Possibilità per gli enti e le imprese del SSN di assegnare incarichi di lavoro per il 2021 ai membri dell'albo delle professioni sanitarie, compresi i medici. La Legge di Bilancio per il 2022 prevede la possibilità da parte di enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale di conferire incarichi di lavoro autonomo a medici specializzandi iscritti all'ultimo o al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione e incarichi individuali a tempo determinato al personale delle professioni sanitarie e ad operatori socio-sanitari. Previste norme transitorie per la stabilizzazione del personale del ruolo sanitario e degli operatori socio-sanitari aventi una determinata anzianità di servizio presso enti ed aziende del SSN. Possibilità di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato, relativi al servizio di emergenza-urgenza 118, anche a medici privi del diploma di formazione specifica in medicina generale.</p>
Misura 20	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Attivazione di borse di studio supplementari per medici generici, con uno stanziamento di 20 milioni nel 2021. Aumento del numero di contratti di formazione specialistica per i medici, con una dotazione di 25 milioni all'anno dal 2022 al 2023 e di 26 milioni all'anno dal 2024 al 2026.</p>
Misura 21	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Incrementato il Fondo nazionale per le emergenze finalizzato anche alla ricerca e all'acquisto di vaccini dalle industrie del settore, eventualmente anche con l'acquisizione di quote di capitale a condizioni di mercato. Incremento Fondo sanità vaccini da destinare ai vaccini anti SARS-CoV-2 e all'acquisto dei farmaci per la cura dei pazienti.</p>
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 1.3: Rafforzare il coordinamento tra le autorità nazionali e regionali.

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Introdotta il parere obbligatorio della commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) per definire le modalità di assegnazione delle risorse finanziarie necessarie per i compiti che rientrano nella sfera di competenza degli enti locali e regionali in relazione ai livelli essenziali di prestazione (LEP) e il loro monitoraggio.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Incremento delle risorse per le zone interne di 20 milioni per il 2023 e di 30 milioni per il 2024. Le risorse sono già state assegnate nel quadro del fondo nazionale complementare al PNR.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le amministrazioni pubbliche che operano nel Mezzogiorno sono autorizzate ad assumere personale a tempo determinato (massimo 2.800 unità) per il periodo 2021-2023 mediante concorso pubblico, al fine di rafforzare la capacità amministrativa nell'ambito della gestione e dell'utilizzo dei fondi della politica di coesione. L'Agenzia per la coesione avrà il compito di controllare.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per il ciclo di programmazione 2021-2027 è prevista una prima assegnazione aggiuntiva di 50 miliardi al Fondo di sviluppo e di coesione. Definiti inoltre i criteri e le procedure per la programmazione, la gestione finanziaria e il monitoraggio delle risorse 2021-2027, in linea con il precedente periodo di programmazione.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il Comitato permanente per la verifica dell'attuazione dei livelli essenziali di assistenza è chiamato ad adottare linee guida sui sistemi di controllo dell'idoneità dei prestatori di servizi sanitari accreditati. Deve anche redigere un programma nazionale per la valutazione e il miglioramento dei processi di mobilità e programmi specifici relativi alle zone di confine e ai flussi interregionali, al fine di migliorare e sviluppare i servizi locali.</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 6	TIPO DI MISURA: Adottata Incrementato lo stipendio dei sindaci in proporzione alla retribuzione dei presidenti delle regioni. L'aumento è adottato gradualmente per il 2022 e il 2023 e su base permanente a decorrere dal 2024.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Adottata Introduzione di misure a sostegno dei comuni che hanno avviato procedure pluriennali di equilibrio finanziario e che presentano problemi strutturali di bilancio a causa delle caratteristiche socioeconomiche. A tal fine, sono stanziati 450 milioni per il biennio 2022-2023.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR.2020.2

CSR 2.1: Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Prorogata la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, sospendendo dunque le procedure di esecuzione degli sfratti fino al 30 settembre 2021 per i provvedimenti adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020 e fino al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito un nuovo fondo per l'inclusione delle persone con disabilità con risorse pari a 100 milioni per il 2021.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementato di 100 milioni per il 2021 il fondo straordinario per il sostegno del terzo settore.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementato di 1 miliardo il fondo per il finanziamento del reddito per la cittadinanza.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziamento del fondo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti con 2 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Nel periodo 2022-2023 è stata introdotta una legislazione transitoria per affrontare i processi di ristrutturazione delle imprese e le circostanze particolarmente difficili dal punto di vista economico da parte dei datori di lavoro che hanno esaurito le possibilità di CIGS disponibili.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito un osservatorio permanente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali incaricato della valutazione indipendente delle norme di sicurezza sociale.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Il regime di integrazione salariale ordinaria/straordinaria (CIG/CIGS) è esteso ai lavoratori a domicilio e agli apprendisti e ridotto il requisito di anzianità di lavoro da 90 a 30 giorni. Inoltre, l'importo massimo di CIG/CIGS è unificato e viene modificata la regolamentazione relativa al contributo aggiuntivo del datore di lavoro dovuto in caso di accesso ai regimi di integrazione salariale. Modificata inoltre, la regolamentazione dei casi in cui è possibile integrare i regimi: in particolare, i datori di lavoro possono accedere alla CIGS per ulteriori 12 mesi in caso di riorganizzazione e crisi delle imprese. Tutti i lavoratori che beneficiano di CIGS saranno obbligati a partecipare alla formazione e a corsi di qualificazione. I lavoratori assunti con l'apprendistato professionale avranno accesso ai 12 mesi aggiuntivi di CIGS in caso di riorganizzazione e crisi aziendale. Sono state stanziati risorse aggiuntive per circa 2 miliardi nel 2022 e 0,4 nel 2023.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 9	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Dal 1° luglio al 31 dicembre 2021 prevista la corresponsione di un assegno a favore di ciascun figlio minore e a carico in relazione all'ISEE e al numero di figli minori (in particolare se inferiore o superiore a 3). L'importo mensile è maggiorato di 50 euro per ciascun figlio minore con disabilità riconosciuta. Le risorse del fondo per l'assegno sono incrementate con il D.L. n. 146/2021.</p>
Misura 10	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Stanziate risorse per 50 milioni a favore del Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità per ciascuno degli anni 2022 e 2023. Il fondo ha lo scopo di finanziare interventi per la promozione e la realizzazione di infrastrutture, l'inclusione lavorativa, il turismo accessibile e iniziative dedicate alle persone con disturbi dello spettro autistico.</p>
Misura 11	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Istituito un fondo con una dotazione di 50 milioni volto a rafforzare l'orientamento e il tutoraggio per gli studenti dell'istruzione superiore che, a causa della crisi pandemica, richiedono interventi mirati per porre rimedio ai ritardi nei corsi di istruzione superiore.</p>
Misura 12	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Al fine di potenziare l'assistenza e i servizi connessi ai progetti di vita indipendente per le persone con disabilità e le persone non autosufficienti, il Fondo per i non autosufficienti è stato aumentato di 40 milioni per l'anno 2022.</p>
Misura 13	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il Fondo per le politiche familiari è stato aumentato di 135 milioni. L'operatività del Fondo per la lotta alla povertà educativa è stata prorogata per l'anno 2022 e il contributo riconosciuto alle fondazioni bancarie per progetti di assistenza sociale sotto forma di credito d'imposta è stato rifinanziato, aumentando l'importo di ulteriori 45 milioni nel 2023.</p>
Misura 14	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La dotazione del Fondo per le politiche giovanili è stata aumentata di 30 milioni per l'anno 2021, allocando queste risorse alle politiche di finanziamento per prevenire e combattere il disagio giovanile e i comportamenti rischiosi.</p>
Misura 15	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La possibilità per i lavoratori autonomi e altre categorie di accedere al Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa è stata prorogata fino al 31 dicembre. Di conseguenza, il fondo è stato aumentato di 290 milioni per il 2021 e di 250 milioni per il 2022. Sono previste agevolazioni per l'acquisto di una prima casa fino al 31 dicembre 2022, per i giovani al di sotto dei 36 anni.</p>
Misura 16	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il 'contratto di rioccupazione' dal 1° luglio 2021 al 31 ottobre 2021 è eccezionalmente concepito come un contratto a tempo indeterminato volto a incoraggiare i lavoratori disoccupati ad entrare nel mercato del lavoro durante la fase di recupero delle attività, dopo l'emergenza epidemiologica.</p>
Misura 17	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per il 2021 è stato istituito un Fondo con risorse pari a 550 milioni, al fine di consentire ai comuni di adottare misure urgenti di solidarietà alimentare, nonché di sostenere il pagamento degli affitti per le famiglie in difficoltà.</p>
Misura 18	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>È in vigore un decreto legge che prevede misure urgenti per contenere gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore dell'elettricità e del gas naturale. Le nuove misure intervengono a vantaggio delle famiglie che beneficiano del 'bonus sociale elettrico': per loro gli effetti del futuro aumento della bolletta energetica sono quasi azzerati. Per circa 6 milioni di piccole e medie imprese (con utenze a bassa tensione fino a 16,5kW) e per circa 29 milioni di clienti domestici, le tariffe relative agli oneri generali di sistema sono state eliminate per il quarto trimestre del 2021.</p> <p>Per quanto riguarda il gas, gli effetti del previsto aumento delle bollette nel quarto trimestre del 2021 tendono ad essere eliminati per circa 2,5 milioni di famiglie che beneficiano del 'bonus gas'. Nello stesso periodo, per tutti gli utenti di gas naturale, famiglie e imprese, l'aliquota IVA (ora 10 e 22% a seconda dei consumi) è portata al 5% e le spese di sistema sono azzerate. La Legge di Bilancio per il 2022 detta disposizioni in merito al contenimento</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	degli effetti degli aumenti dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale e al rafforzamento dei bonus sociali elettrico e gas.
Misura 19	TIPO DI MISURA: Implementata Riconosciuta un'indennità una tantum di 800 euro ai lavoratori agricoli a tempo determinato che hanno svolto almeno 50 giorni effettivi di lavoro agricolo nel 2020. Un'indennità analoga di 950 euro è riconosciuta ai pescatori autonomi, compresi i membri delle cooperative che non hanno una pensione o altri regimi assicurativi obbligatori.
Misura 20	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (già istituito) è aumentato di 5 milioni all'anno nel periodo 2021-2023. Le risorse sono destinate a finanziare interventi sperimentali per aiutare i giovani di età compresa tra i 18 e i 21 anni a lasciare le famiglie. Per quanto riguarda il 2018, i criteri di assegnazione del Fondo sono stati definiti con decreto ministeriale del 18 maggio 2018. Con decreto del MLPS del 2 febbraio 2021 sono state ripartite le quote del fondo per il 2020. Con il D.L. n. 18/2020 sono stati introdotti alcuni margini di flessibilità nell'utilizzo dei servizi finanziati a valere sulla quota servizi del Fondo povertà in favore di utenti in condizione di necessità in relazione all'emergenza epidemiologica COVID-19.
Misura 21	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 ha destinato 40 milioni nel 2021 a un fondo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti.
Misura 22	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 aumenta le risorse destinate al reddito di cittadinanza. Inoltre, la pensione di cittadinanza sarà versata insieme alle prestazioni pensionistiche. Il reddito di cittadinanza è rifinanziato di 200 milioni nel 2021.
Misura 23	TIPO DI MISURA: Implementata Il contributo supplementare riscosso per l'accesso ai servizi sanitari nazionali a carico delle famiglie (il cosiddetto 'Superticket') è stato abolito a decorrere dal 1° settembre 2020.
Misura 24	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziamento, estensione ai lavoratori autonomi e semplificazione dell'uso del 'Fondo prestiti per l'abitazione principale'. Introduzione di misure per garantire l'immediata disponibilità delle risorse previste dal 'Fondo nazionale per sostenere l'accesso alle abitazioni in affitto' e dal 'Fondo inquilini morosi incolpevoli'.
Misura 25	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione delle prestazioni di invalidità civile già concesse alle persone che hanno superato il 60° anno di vita, anche ai soggetti invalidi che hanno compiuto i 18 anni dal 20 luglio 2020.
Misura 26	TIPO DI MISURA: Implementata Nelle regioni 'rosse' (con un elevato rischio sanitario connesso all'emergenza COVID-19) è concesso un credito d'imposta di 1.000 euro per finanziare l'acquisto di servizi di assistenza all'infanzia durante il periodo di sospensione delle attività educative, a beneficio dei lavoratori a progetto registrati presso la Gestione Separata dell'INPS e dei lavoratori autonomi. Per questa misura sono stati stanziati 8 milioni.
Misura 27	TIPO DI MISURA: Implementata Nel 2020 (fino al 31 agosto) è previsto un congedo fino a 30 giorni per i genitori lavoratori, a seguito della sospensione dei servizi di istruzione per i bambini di età inferiore a 12 anni. Il congedo è parzialmente retribuito con il 50% della retribuzione. In alternativa, viene concessa un'indennità di 1.200 euro per l'acquisto di servizi di assistenza all'infanzia per bambini di età inferiore a 12 anni. Tale indennità è utilizzata anche per i centri estivi. Il congedo può essere utilizzato da lavoratori del settore privato, lavoratori a progetto registrati presso la Gestione Separata INPS e lavoratori autonomi. Il congedo è esteso anche ai dipendenti dei settori della sanità e della sicurezza pubblica.
Misura 28	TIPO DI MISURA: Implementata Le famiglie con almeno un figlio a carico possono ottenere la 'Family Card' per beneficiare di sconti sugli acquisti in negozi o siti web affiliati.
Misura 29	TIPO DI MISURA: Implementata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Il Fondo di solidarietà per il trasporto aereo è stato finanziato, nel contesto dell'emergenza COVID-19, per alimentare il regime di indennità di disoccupazione (NASpl) e il regime CIG per i dipendenti del trasporto aereo, al fine di garantire la tutela dei lavoratori in caso di cessazione del rapporto di lavoro. La Legge di Bilancio per il 2021 ha previsto l'estensione della CIG in deroga e l'istituzione del Fondo per sostenere il reddito degli operatori aeroportuali.
Misura 30	TIPO DI MISURA: Implementata Il decreto 'Ristori-ter' assegna risorse per finanziare i programmi di aiuto alimentare promossi dai comuni a favore delle persone a basso reddito. Tali risorse devono essere concesse ai comuni entro sette giorni dall'entrata in vigore del decreto.
Misura 31	TIPO DI MISURA: Implementata Introduzione del reddito di emergenza (REM) per le famiglie in difficoltà attraverso lo stanziamento di 955 milioni. Il REM, che viene escluso dalle sovvenzioni attualmente in vigore, ammonta a 400 euro nel 2020.. Il decreto 'Ristori' ha fissato due nuove rate mensili relative a novembre e dicembre 2020 per le persone che avevano già diritto alla prestazione o che avevano percepito nel settembre 2020 un reddito inferiore a quello della prestazione. Proroga del Reddito di emergenza per i mesi giugno-settembre 2021.
Misura 32	TIPO DI MISURA: Implementata Per il 2021 sono stati stanziati ulteriori 100 milioni per finanziare la sovvenzione per l'acquisto di apparecchiature di ricezione televisiva al fine di incoraggiare il rinnovo o la sostituzione di apparecchi televisivi in grado di captare i segnali DVB-TA. Il decreto attuativo sarà emanato entro 45 giorni dall'entrata in vigore della legge.
Misura 33	TIPO DI MISURA: Implementata Il beneficio concesso ai lavoratori affetti da patologie correlate all'esposizione all'amianto, attraverso il 'Fondo per le vittime dell'amianto', è aumentata del 15%.
Misura 34	TIPO DI MISURA: Implementata Istituita per il periodo 2021-2023 la cassa integrazione straordinaria semestrale per i lavoratori autonomi (ISCRO). I beneficiari partecipano a programmi di formazione.
Misura 35	TIPO DI MISURA: Implementata Assegno mensile di 550 euro per le madri disoccupate in caso di famiglie con un solo reddito o con una persona con disabilità come componente del nucleo familiare. Stanziati 15 milioni annui per il periodo 2021-2023. Entro febbraio 2021 sarà adottato un decreto ministeriale. L'assegno è esteso a 'uno dei genitori' e non solo alle 'madre' come precedentemente previsto (D.L. Sostegni).
Misura 36	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziamento del fondo per sostenere i lavoratori dei <i>call center</i> nel 2021. Entro febbraio 2021 sarà adottato un decreto ministeriale.
Misura 37	TIPO DI MISURA: Implementata Prorogati i benefici per i lavoratori nel settore della pesca che hanno subito perdite durante la sospensione dell'attività produttiva connessa all'emergenza COVID-19.
Misura 38	TIPO DI MISURA: Implementata Per novembre 2020 è stata fissata un'indennità di 800 euro per i lavoratori di impianti sportivi che avevano già beneficiato della prestazione di 600 euro stabilita nei D.L. n. 18/2020 e n. 34/2020. L'indennità è stata estesa con decreto 'Ristori-bis' a tutti i lavoratori impiegati in attività sportive con rapporto di lavoro terminato ad ottobre 2020. Inoltre, con il decreto 'Ristori-quater' è stata istituita una nuova proroga per il mese di dicembre 2020. Le risorse stanziare sono le seguenti: 67 milioni nel D.L. n. 104/2020; 124 milioni nel D.L. n. 137/2020; 170 milioni nel D.L. n. 157/2020. La Legge di Bilancio per il 2022 stanziava 50 milioni per il 2023 per gli sgravi contributivi nel settore dilettantistico e prevede per il 2022 la possibilità di fruire del credito d'imposta per le erogazioni liberali per interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici e per la realizzazione di nuove strutture sportive pubbliche.
Misura 39	TIPO DI MISURA: Implementata Indennità una tantum per i lavoratori autonomi e i lavoratori dipendenti nel settore del turismo, dell'agricoltura, dei servizi domestici e delle attività sportive e ricreative. Il decreto 'Agosto' ha istituito un assegno di 1.000 euro per i lavoratori stagionali nel settore del turismo.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	degli stabilimenti termali e dello spettacolo che, nel periodo gennaio 2019 – marzo 2020, hanno involontariamente interrotto il loro rapporto di lavoro. I decreti 'Ristori' e 'Ristori-quater' hanno previsto una proroga di tale indennità. Il D.L. n. 101/2020 (cvt. in L. n. 126/2020) istituisce due versamenti mensili supplementari di indennità di disoccupazione con un onere di 1.319 milioni nel 2020.
Misura 40	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito il fondo per il reddito di ultima istanza, per garantire un sostegno al reddito per i lavoratori autonomi e i dipendenti colpiti dall'emergenza COVID-19. Il fondo viene rifinanziato con 10 milioni al fine di garantire un'indennità (valida per maggio 2020) per i professionisti che sono membri di enti pensionistici legali privati.
Misura 41	TIPO DI MISURA: Implementata L'utilizzo delle prime 9 settimane di CIGS non comporterà alcun costo, mentre un contributo aggiuntivo è previsto per le ulteriori 9 settimane per i datori di lavoro che hanno subito perdite di reddito inferiori al 20% nel primo semestre del 2020. Le imprese che rinunciano a derogare al regime CIG nel 2020 beneficeranno di un'esenzione contributiva fino a 4 mesi. L'esenzione degli oneri sociali contributivi è aumentata a 8 settimane fino al 31 marzo 2021 con la Legge di Bilancio per il 2021.
Misura 42	TIPO DI MISURA: Implementata La durata del regime specifico di integrazione salariale (CIG) in deroga con causale COVID-19 è stata prorogata per un totale di 18 settimane fino al 31 dicembre 2020. A sostegno dei lavoratori che non rientrano nel regime ordinario CIG, è previsto un'integrazione salariale supplementare. Il decreto 'Ristori' ha ulteriormente prorogato la CIG straordinaria di ulteriori 6 settimane fino al 31 gennaio 2021. La Legge di Bilancio per il 2021 ha prorogato la durata del regime CIG di altre 12 settimane fino al 31 marzo 2021. Anche i settori dell'agricoltura e della pesca e il settore portuale sono stati interessati da interventi di integrazione salariale. Nel decreto Sostegni si prevede che i lavoratori che sospendono o riducono la loro attività lavorativa a causa di eventi attribuibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19 possono ricorrere a regimi straordinari di integrazione salariale, a condizione che nella prima metà dell'anno 2021 il datore di lavoro abbia subito un calo del fatturato del 50% rispetto alla prima metà del 2019. I trattamenti sono consentiti per una durata massima di 26 settimane e fino al 31 dicembre 2021. La possibilità di avviare procedure di licenziamento individuale e collettivo è preclusa ai datori di lavoro privati che, a partire dal 1° luglio 2021 e fino al 31 dicembre 2021, sospendono o riducono la loro attività lavorativa a causa di eventi imputabili all'emergenza epidemiologica e presentano domanda di concessione del regime di integrazione salariale ordinaria. Ai datori di lavoro che non possono ricorrere a trattamenti di integrazione salariale viene concesso un trattamento straordinario di supplemento salariale per un massimo di 13 settimane utilizzabili fino al 31 dicembre 2021. Il decreto sostegni bis prevede inoltre che da maggio a dicembre 2021 è possibile prorogare per un massimo di sei mesi il regime straordinario di integrazione salariale per le imprese di particolare importanza strategica che stanno interrompendo la loro attività produttiva, se le azioni necessarie per salvaguardare l'occupazione o chiudere l'attività hanno incontrato fasi di particolare complessità. L'estensione di sei mesi del supplemento salariale straordinario può essere eccezionalmente estesa al settore aereo. La deroga CIG relativa a COVID-19 è aumentata di 13 settimane nel periodo ottobre-dicembre 2021 con un onere aggiuntivo di 657,9 milioni. Analogamente, il periodo di CIG nel settore tessile e del cuoio è aumentato di 9 settimane fino a dicembre 2021 con un onere di 140,5 milioni.
Misura 43	TIPO DI MISURA: Adottata L'indennità di disoccupazione (NASpl) è estesa ai lavoratori a tempo indeterminato impiegati nelle cooperative agricole. Inoltre, il quadro normativo dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori a progetto (DIS-COLL) è stato modificato per gli eventi verificatisi nel 2022.
Misura 44	TIPO DI MISURA: Adottata Il Fondo per l'Occupazione e la Formazione è stato aumentato per sostenere i lavoratori impiegati nelle attività di pesca e call-center. Inoltre, è prevista una riduzione dei contributi previdenziali per le imprese che hanno avuto accesso alle procedure di insolvenza e di amministrazione straordinaria. Un decreto ministeriale del ministero del lavoro e delle politiche sociali attribuirà le quote di risorse per regione.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 45	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Incrementate le risorse del Fondo per le non autosufficienze di 15 milioni per il 2022 e istituito un Fondo con risorse pari a 5 milioni per il 2022 per la concessione, da parte dei comuni, di agevolazioni per la realizzazione di progetti di coabitazione, libera e volontaria, di persone aventi più di 65 anni di età. Per il fondo per la coabitazione è previsto un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da emanarsi, di concerto con il Ministro della salute e il Ministro delegato per le pari opportunità e la famiglia.</p>
Misura 46	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>La Legge di Bilancio per il 2021 stanziava 30 milioni per il periodo 2021-2023 per remunerare il lavoro di attività di cura non professionale svolta dal caregiver familiare per disabili del nucleo familiare. Per quanto riguarda l'attuazione, il 16 ottobre 2020 è stato raggiunto un accordo tra il Governo e le regioni in merito al decreto ministeriale che assegna 68 milioni. Il 26 settembre 2016 è stato emanato un decreto sulle risorse stanziate per il 2016.</p>
Misura 47	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>È istituito il Fondo per finanziare la riduzione dei contributi sociali versati dai lavoratori autonomi ed arginare la riduzione temporanea dei contributi versati nel 2021. Per tale disposizione è stato stanziato 1 miliardo. Un decreto ministeriale sarà adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio per il 2021. Il fondo è stato rifinanziato con 1,5 miliardi per il 2021 con il decreto Sostegni.</p>
Misura 48	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Misure per ampliare il costo del regime straordinario di integrazione salariale (CIGS): i) proroga, per il periodo 2021-2022, della possibilità per le imprese di accedere alla CIGS fino a 12 mesi; ii) estensione della possibilità per le imprese strategiche ed economicamente rilevanti di accedere ad un ulteriore periodo di CIGS per il periodo 2021-2022; iii) finanziamento di 180 milioni per la proroga della CIGS e la deroga dei programmi di mobilità per i beneficiari nelle zone di crisi industriale. Anche i lavoratori occupati in imprese sequestrate e confiscate alla mafia beneficeranno della CIGS nel periodo 2021-2023. Ulteriori 190 milioni sono destinati alla proroga della CIGS e dei programmi di mobilità nel 2021 in aree di crisi complesse.</p>
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 2.2: Attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche attraverso modalità di lavoro flessibili

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per il mese di gennaio 2021 è previsto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, per la quota a carico dei datori di lavoro, per le aziende appartenenti alle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché agli imprenditori agricoli professionali, ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni, che svolgono determinate attività.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Viene riconosciuta un'indennità connessa all'emergenza da COVID-19 in favore dei lavoratori in somministrazione del comparto sanità in servizio alla data del 1° maggio 2021. Per tale misura sono stanziati 8 milioni per il 2021.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Introdotta una indennità in favore di operatori nel settore dello sport proporzionale al reddito percepito nell'anno di imposta 2019. Il riconoscimento dell'indennità è subordinato alla condizione che i soggetti, in conseguenza dell'emergenza COVID-19, abbiano cessato, ridotto o sospeso la loro attività; le risorse a disposizione per tale misura sono pari a 350 milioni per il 2021.</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Riconosciuta una indennità una tantum pari a 2.400 euro in favore di: lavoratori dipendenti stagionali, a tempo determinato ed in regime di somministrazione nei settori del turismo, degli stabilimenti termali e altri settori; lavoratori intermittenti ed alcune categorie particolari di lavoratori autonomi; lavoratori dello spettacolo. La nuova indennità è erogata nel limite di spesa complessivo di 897,6 milioni per l'anno 2021.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Introdotta una indennità in favore di lavoratori portuali per le giornate di mancato avviamento al lavoro con uno stanziamento pari a 2,7 milioni per il 2021.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Viene preclusa ai datori di lavoro, salve specifiche eccezioni, la possibilità di avviare procedure di licenziamento e di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo: a) fino al 30 giugno 2021, per coloro che richiedano il trattamento di cassa integrazione ordinaria; b) dal 1° luglio 2021 al 31 ottobre 2021, per coloro che richiedano l'assegno ordinario e il trattamento di integrazione salariale in deroga.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Previste una serie di proroghe relative ai trattamenti ordinari di integrazione salariale, agli assegni ordinari di integrazione salariale e ai trattamenti di integrazione salariale in deroga, già riconosciuti secondo una disciplina transitoria posta in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19.</p>
Misura 8	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>I genitori di bambini di età inferiore a 14 anni possono beneficiare dei congedi dal lavoro in caso di sospensione dell'attività scolastica in seguito a contagio da COVID-19.</p>
Misura 9	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il periodo di quarantena relativo all'epidemia da COVID-19, trascorso da dipendenti del settore privato, è considerato e pagato dall'INPS - fino al 31 dicembre 2021 - come periodo di interruzione. Allo stesso modo, i lavoratori particolarmente fragili (privati e pubblici) possono non essere presenti a lavoro ed essere pagati con lo stesso beneficio delle persone ospedalizzate.</p>
Misura 10	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Vengono introdotti alcuni vincoli procedurali per i licenziamenti di numero superiore a 50 e connessi alla chiusura (nel territorio nazionale) di una sede o struttura autonoma da parte di datori di lavoro rientranti in una determinata soglia dimensionale. In caso di violazione dei suddetti vincoli procedurali, i licenziamenti sono nulli con il seguente obbligo di versare i contributi all'INPS.</p>
Misura 11	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 novembre 2019 è stato avviato il Piano triennale 2019-2021 per le non autosufficienze, al fine di rafforzare gli interventi a favore delle persone disabili, definendo al contempo i livelli di servizio essenziali.</p>
Misura 12	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Stanziate risorse per 400.000 euro per il 2021 al fine di garantire attività di inclusione sociale per le persone con disabilità diverse, conformemente alla convenzione delle Nazioni Unite ratificata con la L. n. 18/2009.</p>
Misura 13	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Potenziato il sistema dei servizi sociali comunali (in particolare per i disabili e l'infanzia). Nello specifico, viene assegnato un contributo (compreso tra 20.000 e 40.000 euro) per ciascun assistente sociale a tempo indeterminato. A tal fine saranno stanziati annualmente 180 milioni. Un decreto ministeriale, da emanare entro il 30 giugno di ogni anno, definirà l'assegnazione delle risorse.</p>

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 14	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il Fondo di solidarietà comunale è potenziato per migliorare l'offerta di servizi sociali e di asili nido: 771 milioni nel periodo 2021-2023 per i servizi sociali; 250 milioni per gli asili nido. Gli obiettivi e il monitoraggio per il sociale saranno stabiliti con un Dpcm che sarà emanato annualmente entro il 30 giugno nel 2021 e il 31 marzo negli anni successivi. Per le risorse destinate ai servizi educativi per l'infanzia (nido) il decreto interministeriale di riparto delle risorse e di monitoraggio delle medesime è ripartito entro il 28 febbraio 2022 per l'anno 2022 ed entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni successivi .</p>
Misura 15	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il Bonus bebè è stato rifinanziato con 340 milioni nel 2021 e 400 milioni nel 2022.</p>
Misura 16	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Nel 2021 sono stati stanziati 3 miliardi per il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e altre misure correlate. Una quota del Fondo per le misure di riforma del sistema fiscale, a partire dal 2022 sarà assegnata all'assegno universale e ai servizi alle famiglie. Il progetto di legge delega per l'istituzione dell'assegno unico per i figli minori è stato approvato dal Senato il 21 luglio 2020 ed è attualmente all'esame della Camera dei Deputati (AC 687). L'assegno per i figli è fissato in funzione del numero di figli a carico. Ad aprile 2021 è stata approvata la legge delega sul beneficio universale per i bambini. A dicembre è stato approvato il decreto legislativo n. 230/2021 che disciplina la materia.</p>
Misura 17	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>I genitori, lavoratori dipendenti e che hanno figli di 16 anni (14 anni nella versione precedente) in quarantena possono svolgere il loro lavoro in modalità 'agile'. Nel caso di ragazzi di età compresa tra i 14 e i 16 anni, i genitori possono ottenere un congedo non retribuito con il diritto di conservare il loro posto di lavoro. Previsto un ulteriore congedo per il periodo di quarantena dei bambini durante la frequenza scolastica. Aumento del numero di congedi giornalieri ai sensi della legge n. 104/1990.</p>
Misura 18	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il 'Fondo per le politiche familiari' è aumentato di 50 milioni nel 2021, al fine di favorire il reinserimento nel mercato del lavoro delle lavoratrici madri dopo la nascita dei figli. Le modalità di attuazione saranno definite con decreto ministeriale. A novembre 2021 è stato raggiunto un accordo in Conferenza Stato Regioni e Province autonome.</p>
Misura 19	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Al fine di promuovere politiche a sostegno delle famiglie, il rafforzamento dei congedi di paternità è confermato nel 2021 con un aumento da 7 a 10 giorni. La Legge di Bilancio per il 2022 ha reso strutturale questa disposizione.</p>
Misura 20	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Nelle regioni 'rosse' (con un elevato rischio sanitario legato alla COVID-19) i genitori lavoratori dipendenti possono svolgere il loro lavoro in modalità 'agile' o accedere a un congedo retribuito del 50% in caso di sospensione delle attività di istruzione secondaria inferiore. È stato stanziato un finanziamento di 55 milioni.</p>
Misura 21	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Al fine di evitare conseguenze negative per i contratti a tempo determinato esistenti, le condizioni per il rinnovo o la proroga dei contratti – una sola volta per 12 mesi, entro il limite di un totale di 24 mesi – sono state inizialmente estese fino al 30 agosto 2020. Successivamente, si è prorogata fino al 31 dicembre 2020. Infine, con la Legge di Bilancio per il 2021 il termine è stato posticipato al 31 marzo 2021.</p>
Misura 22	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>L'avvio di una procedura di licenziamento individuale per giustificati motivi oggettivi è precluso fino al 15 novembre 2021, salvo in caso di scioglimento di imprese o di accordi con i sindacati, quali misure di emergenza. Il decreto 'Ristori' ha prorogato tale termine fino al 31 gennaio 2021. Un'altra proroga fino al marzo 2021 è stata prevista dalla Legge di Bilancio per il 2021. Il divieto di licenziamento è prorogato fino al dicembre 2021 dal D.L. n. 146/2021.</p>
Misura 23	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>L'indennità di maternità è prorogata di 3 mesi a determinate condizioni.</p>
Misura 24	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Istituito un fondo per sostenere i lavoratori a tempo determinato con un 'ciclo verticale'. In particolare, la disposizione riguarda i lavoratori a tempo parziale che lavorano a tempo pieno solo in alcuni periodi. Un decreto stabilirà il modo di utilizzare le risorse.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 2.3: sostegno attivo all'occupazione.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata I contributi previdenziali del datore di lavoro sono ridotti del 50% per le lavoratrici con figli.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata I dipendenti delle cooperative possono beneficiare di un'esenzione dai contributi sociali dei datori di lavoro del 100% fino a 6.000 euro su base annua per un periodo fino a 24 mesi dalla costituzione delle cooperative.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata L'esenzione totale dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro prevista per i contratti di formazione di primo livello è prorogata al 2022. Questa esenzione è relativa ai datori di lavoro con nove o meno dipendenti.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito un fondo, con una dotazione di 20 milioni per l'anno 2021, chiamato 'Scuole dei mestieri', volto a promuovere una maggiore integrazione tra il sistema di politiche attive del mercato del lavoro e il sistema industriale, la transizione verso l'occupazione e la formazione dei lavoratori in settori particolarmente specializzati.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Per il 2021 sono stati stanziati 70 milioni per far fronte ai costi operativi dei centri di collocamento pubblici, in relazione all'aumento del personale previsto dal piano straordinario di rafforzamento dei centri di collocamento e delle politiche attive del mercato del lavoro.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Il fondo di sostegno al <i>venture capital</i> è rifinanziato con 3 milioni nel 2021. Il Fondo è volto a sostenere iniziative imprenditoriali femminili altamente innovative.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo di sostegno all'imprenditoria femminile è stato istituito con risorse pari a 20 milioni in ciascuno degli anni 2021 e 2022. Attraverso questo Fondo saranno finanziate iniziative imprenditoriali. Inoltre, è istituita la commissione per le donne e le imprese incaricata di definire le linee di attuazione. Un decreto sarà adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Il 'Fondo sociale per l'occupazione e la formazione' è stato rifinanziato per il 2021 e il 2022. Le risorse saranno assegnate annualmente ad ANPAL Servizi S.p.A. a partire dal 2021. È istituito il 'Fondo per l'attuazione delle politiche attive del mercato del lavoro incluse in quelle finanziate da REACT-EU'. Tali risorse saranno utilizzate per finanziare il programma 'Garanzia sull'occupazione' (GOL), compreso l'inserimento nel mercato del lavoro e l'Assegno di ricollocazione per i beneficiari del regime di assicurazione contro la disoccupazione e CIG. Una delibera ANPAL definirà le modalità di esborso dopo l'approvazione da parte della Commissione europea. Il fondo è stato rifinanziato dal D.L. Sostegni con 480 milioni per il periodo 2021-2022. Lo stesso decreto assegna inoltre risorse aggiuntive per il regime straordinario CIG 2021 a favore dei lavoratori del Gruppo ILVA, nonché per il riconoscimento di prestazioni supplementari per i lavoratori aeroportuali.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementate le risorse per il sistema 'duale' di istruzione e lavoro per il 2021 e il 2022, al fine di sviluppare competenze trasversali e orientamento. Anche il Fondo per l'istruzione secondaria superiore (ITS) è stato potenziato per il 2021.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Istituito, per il periodo 2019-2020, il contratto di salvaguardia interprofessionale (che sostituisce il precedente contratto di solidarietà), che consente alle imprese con almeno 1.000 dipendenti di promuovere contratti collettivi di programmazione delle assunzioni. In particolare, le imprese possono stabilire l'assunzione di nuove professionalità e i flussi di pensionamento anticipato delle professionalità esistenti. La Legge di Bilancio per il 2021 estende tale programma al 2021 e riduce la soglia di dimensione dell'impresa a 500 dipendenti. La Legge di Bilancio per il 2022 ha prorogato l'accordo al 2022 e 2023 e ridotto la soglia a 50 dipendenti e istituisce un fondo per le assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, per il personale degli enti pubblici non economici dello Stato.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata L'esenzione del pagamento dei contributi sociali per l'assunzione di donne – attualmente in vigore ai sensi della L. n. 92/2012 – è esteso al periodo 2021-2022. Il beneficio ammontava al 50% di riduzione, fino a 3.000 euro all'anno ma è portato al 100% fino a 6.000 euro all'anno.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 prevede tre incentivi: i) gli imprenditori agricoli di età inferiore a 40 anni che hanno appena avviato l'attività sono totalmente esentati dal pagamento dei contributi sociali per 2 anni; ii) le federazioni e gli organismi sportivi possono beneficiare di tagli ai contributi sociali da pagare per il loro personale con una dotazione complessiva di 50 milioni all'anno nel 2021 e nel 2022; iii) sospensione del pagamento dei contributi sociali da parte di federazioni e organismi sportivi fino al 30 maggio 2021.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 prevede l'aumento da 3 a 4 anni della durata dell'esenzione degli oneri contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato dei dipendenti under-35 nel Sud. La misura è stata introdotta con la Legge di Bilancio per il 2018.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 è prevista una riduzione del 30% dei contributi dovuti, per tutti i dipendenti delle imprese situate nel Sud e nelle principali isole. L'incentivo è prorogato al 2021-2029; la misura sarà efficace previa approvazione della Commissione europea.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata Riduzione del 50% dei contributi sociali per i datori di lavoro privati che assumono dipendenti con meno di 35 anni nel periodo 2019-2020. Nel 2021 prevista una decontribuzione del 100% per 3 anni per l'assunzione di dipendenti sotto i 35 anni fino a 6.000 euro all'anno. In attuazione di tale disposizione l'INPS ha pubblicato una circolare nell'aprile 2021.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Per sostenere l'occupazione nel 2020 sono state introdotte misure di sgravio fiscale: i) esenzione dal versamento dei contributi per 4 mesi per gli imprenditori che non si sono avvalsi della CIG con causale COVID-19; ii) esenzione dal versamento dei contributi per 6 mesi per i contratti a tempo indeterminato conclusi entro il 31 dicembre 2020; iii) esenzione dal versamento dei contributi per 3 mesi per i contratti a tempo determinato nel settore del turismo.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Nel contesto dell'emergenza COVID-19, i datori di lavoro hanno la possibilità di stipulare un contratto con cittadini stranieri residenti sul territorio nazionale o di dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro non registrato.
Misura 18	TIPO DI MISURA: Implementata Nel febbraio 2020 è stato avviato il piano triennale 2020-2022 di lotta contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura e il 'Caporalato', che rafforza le misure di prevenzione e sorveglianza, anche attraverso lo sviluppo di un sistema di informazione che agevoli l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
Misura 19	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito il 'Fondo per le nuove competenze' per finanziare le ore di formazione e i percorsi di ricollocazione dei lavoratori, al fine di consentire alle parti sociali di concludere un accordo collettivo per la riassegnazione degli orari, assegnando parte delle ore di lavoro alle attività di formazione.
Misura 20	TIPO DI MISURA: Implementata È stato approvato un piano di investimenti per il rilancio della rete di servizi per la ricerca di un impiego e dei servizi sociali, al fine di rafforzare i Centri per l'Impiego. Particolare attenzione

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	sarà prestata anche al funzionamento della piattaforma informativa GEPI per il coordinamento dei comuni.
Misura 21	TIPO DI MISURA: Implementata I beneficiari della rete di sicurezza sociale e del regime del reddito di cittadinanza (RdC) potranno stipulare contratti con i datori di lavoro del settore agricolo per un periodo non superiore a 30 giorni.
Misura 22	TIPO DI MISURA: Adottata Aumento degli stanziamenti per il Fondo di solidarietà comunale (FSC) con l'obiettivo di aumentare il numero di posti disponibili negli asili nido.
Misura 23	TIPO DI MISURA: Adottata Sono finanziate iniziative volte ad introdurre interventi per il potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa, durante il periodo estivo, per i minori di età compresa tra 0 e 16 anni, nonché progetti volti a contrastare la povertà educativa e ad incrementare le opportunità culturali e educative dei minori.
Misura 24	TIPO DI MISURA: Adottata Creato un sistema di certificazione della parità di genere e un meccanismo premiale. Istituita una <i>task force</i> per raccogliere dati disaggregati per genere. Il sistema di certificazione sarà attuato entro il secondo quadrimestre del 2022. Un decreto ministeriale del ministero del lavoro e delle politiche sociali attuerà il provvedimento.
Misura 25	TIPO DI MISURA: Adottata I governi locali, le associazioni dei datori di lavoro e i sindacati possono concludere un accordo sull'offerta di corsi di formazione nei settori della trasformazione ecologica e digitale nel contesto del GOL (Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori). Inoltre, il programma GOL includerà anche i lavoratori autonomi che cessano definitivamente le loro attività professionali; questi ultimi beneficeranno di un'assistenza intensiva per l'integrazione nel mercato del lavoro. Un Decreto ministeriale emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali definirà i settori coinvolti nella Transizione Digitale ed Ecologica.
Misura 26	TIPO DI MISURA: Adottata Il Reddito di Cittadinanza è rifinanziato a partire dal 2022 e viene modificata la disciplina sostanziale del beneficio. Ulteriori risorse sono destinate a finanziare le attività svolte dai Centri per l'impiego per attuare politiche attive del mercato del lavoro a favore dei giovani. Un decreto ministeriale sarà emanato entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge.
Misura 27	TIPO DI MISURA: Adottata I lavoratori affetti da sindrome di spettro autistico possono essere assunti da <i>start up</i> sociali. Il reddito guadagnato dai lavoratori non è considerato imponibile. I datori di lavoro possono beneficiare dell'esenzione dalle imposte sul reddito degli utili nei primi 5 anni e di un'esenzione dei contributi sociali pari al 70% del reddito da lavoro. Questa misura è subordinata alla condizione dell'autorizzazione dell'Unione europea.
Misura 28	TIPO DI MISURA: Adottata L'esenzione dai contributi previdenziali dei lavoratori è garantita per l'assunzione a tempo indeterminato nel 2022 di lavoratori precedentemente impiegati durante la crisi pandemica. Previsto un decreto attuativo.
Misura 29	TIPO DI MISURA: Adottata Viene introdotta la definizione di stage curriculare e un accordo nella Conferenza Stato Centrale - Regioni - Province Autonome emetterà le linee guida entro 180 giorni dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio per il 2022.
Misura 30	TIPO DI MISURA: Adottata Previsto un piano strategico nazionale per l'uguaglianza di genere, con l'obiettivo di colmare il divario di genere nel mercato del lavoro. Le risorse del Fondo per le politiche in materia di diritti e pari opportunità saranno utilizzate per il finanziamento del presente piano, che sarà aumentato di 5 milioni a partire dal 2022.
Misura 31	TIPO DI MISURA: Adottata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Il Fondo per la promozione della parità di genere è istituito con risorse pari a 1 milione l'anno per il periodo 2021-2023. Le risorse saranno destinate alle associazioni del Terzo Settore. Un decreto ministeriale (da adottare entro il 31 marzo) definirà annualmente le modalità di utilizzo e i criteri di erogazione.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 2.4: Rafforzare l'apprendimento a distanza e le competenze, comprese quelle digitali.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementato di 78,5 milioni per il 2021 il Fondo relativo alle esigenze emergenziali del sistema dell'università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Sono incrementate di 35 milioni le risorse destinate all'acquisto di dispositivi che consentano di portare a compimento il programma di sostegno alla fruizione delle attività di didattica digitale integrata nelle Regioni del Mezzogiorno.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2022 stanziava risorse per la mobilità di studenti universitari italiani verso l'estero e per potenziare la promozione della frequenza di corsi di livello universitario o post universitario in Italia da parte di studenti stranieri
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Alle aziende che sostengono spese per attività di formazione professionale di alto livello nel periodo fiscale successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020, viene concesso un credito d'imposta del 25%. I corsi devono svolgersi in aree legate allo sviluppo di nuove tecnologie e allo studio approfondito delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Industria 4.0, quali <i>big data</i> e analisi dati, <i>cloud</i> e <i>fog computing</i> , <i>cyber security</i> , sistemi cyberfisici ecc.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Per ridurre il divario digitale, alle famiglie a basso reddito (ISEE non superiore a 20.000 euro), con almeno un membro iscritto a corsi di istruzione scolastica o universitaria, è stato concesso un dispositivo mobile gratuito con connettività per un anno.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Risorse per 100.000 euro per ogni anno del triennio 2021-2023, da distribuire tra le università che avviano master di secondo livello in medicina clinica termale sulla base di accordi con la Fondazione per la ricerca scientifica termale (FORST).
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 prevede un credito d'imposta per le donazioni effettuate nel 2021 o 2022 sotto forma di borse di studio, iniziative di formazione volte allo sviluppo e all'acquisizione di competenze manageriali promosse da università pubbliche e private, istituti di formazione avanzata, scuole di formazione a gestione pubblica o privata. Il decreto sostegni bis abroga la norma della Legge di Bilancio e prevede un credito d'imposta fino al 100% per le piccole e micro imprese, fino al 90% per le medie imprese e fino all'80% per le grandi imprese dell'importo delle donazioni effettuate fino all'importo massimo di 100.000 euro. Previsto un decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Aumento delle risorse per l'avanzamento di carriera dei ricercatori universitari e aumento della quota riservata alla copertura dei posti attraverso la valutazione dei ricercatori a tempo indeterminato che già lavorano nella stessa università.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Misure per il diritto allo studio e per la funzionalità del sistema di istruzione superiore. Aumentate le risorse per il fondo di finanziamento ordinario per le università (FFO) al fine di incrementare il numero di studenti che beneficiano dell'esenzione totale o parziale dal pagamento del contributo annuale onnicomprensivo e di altri benefici per il diritto allo studio.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Aumentate, inoltre, le risorse per il fondo statale supplementare per l'assegnazione di borse di studio. Per sostenere le università non statali del Mezzogiorno è stato istituito un fondo. La Legge di Bilancio per il 2022 incrementa le risorse di detto fondo di 8 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023. Per ciascuna misura è stato predisposto un decreto attuativo per l'assegnazione delle risorse entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. La Legge di Bilancio per il 2022 incrementa il FFO per l'assunzione di professori, ricercatori a tempo determinato di tipo B e personale tecnico-amministrativo, per la valorizzazione del personale tecnico-amministrativo, per incentivare le chiamate dirette per la copertura di posti di professore e ricercatore, per l'incremento delle borse di studio per la frequenza ai corsi di dottorato di ricerca.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Possibilità di ampliare le <i>équipe</i> territoriali formative per gli anni scolastici 2021/2022 e 2022/2023 fino a un massimo di 200 insegnanti, al fine di garantire la diffusione delle azioni connesse al piano nazionale per la scuola digitale (PNSD) e promuovere metodi di formazione del personale docente.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata Aumentate le risorse per il Fondo per il sistema integrato di istruzione e istruzione da 0 a 6 anni e per il Fondo per il potenziamento della formazione, al fine di ridurre le disuguaglianze e promuovere il diritto allo studio anche per gli studenti che non hanno alcun mezzo di apprendimento. Previsto un programma nazionale di ricerca e di intervento della durata di 12 mesi per combattere la povertà educativa cui partecipano università, scuole, istituti culturali e organizzazioni del terzo settore. La Legge di Bilancio per il 2022 proroga al 2024 gli effetti delle agevolazioni fiscali riconosciute alle fondazioni bancarie sotto forma di un credito d'imposta pari al 75% dei contributi versati al Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Aumento del numero di insegnanti di sostegno permanente, anche attraverso la stabilizzazione di una parte degli insegnanti di sostegno precari. Iniziative volte a consentire agli insegnanti di acquisire competenze nel campo dell'insegnamento e di una metodologia inclusiva. La Legge di Bilancio per il 2021 stanziò risorse per l'assunzione e la formazione permanente di nuovi insegnanti di sostegno e per l'acquisto di strumenti digitali per studenti disabili. Previsto un decreto di attuazione senza data di scadenza. La Legge di Bilancio per il 2022 proroga al 30 giugno 2022 il termine degli ulteriori incarichi temporanei di personale docente e ATA attivati con riferimento all'a.s. 2021/2022.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Risorse per il Fondo per l'innovazione digitale per i dispositivi e gli strumenti digitali per la scuola al fine di garantire un uso adeguato delle piattaforme digitali per la didattica a distanza e per la necessaria connettività di rete.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Interventi programmati per gli edifici scolastici per garantire l'adeguamento sismico, la messa in sicurezza e la manutenzione degli edifici esistenti e la costruzione di nuovi edifici scolastici in tutto il paese, con aule d'avanguardia, laboratori innovativi e consumi energetici efficienti. La Legge di Bilancio per il 2021 ha stanziato risorse per il periodo 2020-2023.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata Potenziato dalla Legge di Bilancio per il 2021 il 'Fondo per le esigenze di emergenza del sistema universitario' per sostenere l'apprendimento a distanza e l'acquisto di dispositivi digitali o di piattaforme digitali per la ricerca.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Risorse per rafforzare le competenze digitali degli studenti e metodi di insegnamento innovativi. Le risorse saranno utilizzate anche per attività di formazione del personale.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Per offrire a tutti gli studenti l'opportunità di beneficiare dell'apprendimento a distanza è stata disposta l'assunzione di 50.000 docenti e personale amministrativo e sono stati stanziati 977 milioni.
Misura 18	TIPO DI MISURA: Implementata Maggiori risorse sono stanziati nell'ambito del programma scolastico PON 2021-2027 per la creazione di ambienti di apprendimento più adeguati, sia dal punto di vista strutturale che tecnologico, per la fascia di età compresa tra 0 e 6 anni. Gli interventi sono volti a consentire

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	alle scuole di partecipare a progetti europei e internazionali e a migliorare la conoscenza delle culture e delle lingue straniere, a partire dalla scuola materna e primaria.
Misura 19	TIPO DI MISURA: Implementata Per offrire a tutti gli studenti l'opportunità di beneficiare della didattica a distanza, sono state aumentate le risorse per il piano scolastico nell'ambito del piano per la banda ultra larga e sono state pianificate azioni volte a rafforzare la connettività. Il piano prevede un collegamento in fibra ottica per tutte le scuole statali entro due anni. È stata inoltre offerta una connettività gratuita per 5 anni e la manutenzione di reti e buoni per le famiglie per l'acquisto di dispositivi elettronici assegnati in base al reddito.
Misura 20	TIPO DI MISURA: Implementata Per garantire un'adeguata formazione a distanza, sono state adottate le seguenti misure: i) la formazione permanente del personale docente e amministrativo (ATA) per quanto riguarda le nuove risorse e gli strumenti tecnologici (la Legge di Bilancio per il 2021 ha previsto ulteriori risorse per questa misura); ii) potenziamento della connettività e fornitura di dispositivi tecnologici su tutto il territorio nazionale; iii) l'attuazione di una piattaforma digitale ministeriale 'proprietaria' per l'apprendimento digitale; iv) l'istituzione di un fondo per la diffusione e l'attuazione dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione nel settore dell'istruzione. Prevista la possibilità nella scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado di derogare, a determinate condizioni, al numero minimo di alunni per classe, al fine di favorire l'efficace fruizione del diritto all'istruzione anche da parte dei soggetti svantaggiati e di contrastare la dispersione scolastica.
Misura 21	TIPO DI MISURA: Adottata Assegnati agli istituti di istruzione superiore per l'arte, la musica e la danza (AFAM) 12 milioni per finanziare investimenti finalizzati all'apertura di nuove sedi o alla protezione di immobili particolarmente rilevanti dal punto di vista architettonico nel contesto della riqualificazione delle aree urbane svantaggiate. Inoltre, il Governo contribuirà al 75% (rispetto al 50% precedentemente previsti) al costo di costruzione di alloggi e residenze per studenti universitari e istituzioni AFAM: gli interventi sono finanziati attraverso le risorse PNRR. Migliorato inoltre il valore dei titoli AFAM.
Misura 22	TIPO DI MISURA: Adottata Riconosciuto un contributo totale di 2 milioni per l'anno 2021 alle università statali e non statali legalmente riconosciute del Sud che hanno un numero di studenti non superiore a 9.000 per promuovere lo sviluppo e migliorare l'attrattiva delle stesse.
Misura 23	TIPO DI MISURA: Adottata Aumento del numero di insegnanti per 1.000 posti per la formazione nelle scuole materne. L'aumento deve essere ripartito tra le regioni (previsto un decreto attuativo ogni tre anni per l'assegnazione delle risorse).
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR.2020.3

CSR 3.1: Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, comprese le piccole e medie imprese, le imprese innovative e i lavoratori autonomi, ed evitare i ritardi di pagamento.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Sono introdotte nuove norme aventi natura temporanea sulla rinegoziazione di mutui ipotecari per l'acquisto di beni immobili destinati a prima casa e oggetto di procedure esecutive, esplicitamente volte a fronteggiare in via eccezionale, temporanea e non ripetibile i più gravi casi di crisi economica dei consumatori.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Viene rifinanziato per un importo di 150 milioni per l'anno 2021 il Fondo per la concessione di contributi a fondo perduto - commisurati ai costi fissi sostenuti dal 1° marzo 2020 e non

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	coperti da utili - a favore degli enti fieristici italiani per il supporto ai processi di internazionalizzazione. Viene inoltre istituito un Fondo destinato al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio e dal ridimensionamento, a causa della pandemia da COVID-19, di fiere e congressi. Il Fondo viene dotato di 100 milioni per l'anno 2021.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Introdotta misure di sostegno per le imprese dell'autotrasporto, in considerazione dei gravi effetti derivanti dall'emergenza COVID-19. In particolare, non si applica per l'anno 2021 l'obbligo di contribuzione nei confronti dell'Autorità di regolazione dei trasporti per un importo pari a 1,4 milioni.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Creato un apposito fondo con una dotazione di 200 milioni per il 2021 che, in relazione alla crisi COVID-19, è diretto ad assicurare, tramite la concessione di prestiti, la continuità operativa delle grandi imprese che si trovano in situazione di temporanea difficoltà finanziaria. La norma si aggiunge ai tradizionali strumenti per la liquidità, basati sul ricorso al sistema bancario assistito da garanzie pubbliche.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Introdotta un credito di imposta a favore delle imprese che svolgono attività teatrali e spettacoli dal vivo, anche attraverso l'utilizzo di sistemi digitali al fine di sostenere le attività che abbiano subito nell'anno 2020 una riduzione del fatturato di almeno il 20% rispetto al 2019.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementato di 120 milioni per il 2021 il Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Introdotta un percorso regolato di condivisione dell'impatto economico derivante dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, a tutela delle imprese e delle controparti locatrici, nei casi in cui il locatario abbia subito una significativa diminuzione del volume d'affari derivante dalle restrizioni sanitarie, dalla crisi economica e dalla riduzione dei flussi turistici.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziato il fondo per il sostegno delle attività termali (introdotta con il DL Agosto del 2020) con risorse per 5 milioni per il 2021.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Viene rifinanziato con 20 milioni per l'anno 2021 il Fondo per le emergenze relative alle emittenti locali.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Si introduce per i mesi di aprile, maggio e giugno 2021 una riduzione della spesa per fornitura dell'energia elettrica diverse dagli usi domestici. La riduzione opera nel limite delle risorse pari a 600 milioni per l'anno 2021. L'intervento opera in favore delle utenze elettriche, quali piccoli esercizi commerciali, artigiani, professionisti, servizi e piccoli laboratori.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito un fondo con una dotazione di 700 milioni per il 2021 destinato alla concessione di contributi in favore di attività di vendita di beni o servizi al pubblico situate nei comuni ubicati all'interno di comprensori sciistici. La misura intende far fronte alla mancata apertura al pubblico della stagione sciistica invernale 2020/2021.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Introdotta un contributo a fondo perduto per le nuove imprese (<i>start up</i>) nella misura massima di 1.000 euro. Il contributo è riconosciuto a condizione che l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi del 2020 sia inferiore almeno del 30% rispetto al 2019.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Riconosciuto un contributo a fondo perduto a favore di soggetti titolari di partita IVA con ricavi o compensi inferiori a 10 milioni. Il contributo spetta a condizione che l'ammontare medio mensile del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 sia inferiore almeno del 30% rispetto al 2019 ed in proporzione a tale perdita. Inoltre, i destinatari del contributo sono esentati dal pagamento della prima rata dell'IMU 2021. Per il ristoro ai comuni viene costituito un apposito Fondo con una dotazione di 142,5 milioni per l'anno 2021. Il contributo a fondo perduto è stato rifinanziato con il D.L. Sostegni bis.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Proroga al 2021 delle agevolazioni fiscali per gli investimenti finalizzati a promuovere l'immagine, ovvero i prodotti e i servizi tramite campagne pubblicitarie effettuate da società

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	ed associazioni sportive professionistiche e dilettantistiche che investono nei settori giovanili e rispettano determinati limiti dimensionali. Stanziate risorse per 90 milioni. Riconosciuto un contributo a fondo perduto, nel limite massimo di spesa di 30 milioni per l'anno 2021 alle associazioni e alle società sportive iscritte nel registro del Comitato olimpico nazionale italiano. Previsto un DPCM entro 30 giorni dall' approvazione della legge per le modalità e i termini di presentazione delle richieste di erogazione del contributo. Le concessioni a tali associazioni degli impianti sportivi ubicati su terreni demaniali o comunali, che siano in attesa di rinnovo o scadute ovvero in scadenza entro il 31 dicembre 2021, sono prorogate fino al 31 dicembre 2023. Previsto un DPCM, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata Proroga al 31 maggio 2021 del credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda versati nei primi 5 mesi del 2021, a favore delle imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio e i <i>tour operator</i> . Il credito d'imposta è esteso anche alle imprese esercenti attività di commercio al dettaglio, con ricavi superiori a 15 milioni nel secondo periodo d'imposta antecedente a quello della data di entrata in vigore del decreto, e ai soggetti che hanno iniziato l'attività a partire dal 1° gennaio 2019.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Previsto un credito d'imposta per il 2021 sulle rimanenze di magazzino nei settori contraddistinti da stagionalità e obsolescenza dei prodotti. Per sostenere l'industria conciaria, e per tutelare le filiere e la programmazione di attività di progettazione, di sperimentazione, di ricerca e di sviluppo nel settore conciario, è istituito un fondo con una dotazione di 10 milioni per l'anno 2021. Previsto un decreto MISE per la corretta individuazione dei settori economici in cui operano i beneficiari del credito d'imposta da adottarsi entro 20 giorni dall'entrata in vigore del decreto. Previsto inoltre un decreto MISE, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto nel quale sono stabiliti i criteri e le modalità di ripartizione del fondo.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementato di 100 milioni per il 2021 il fondo per i comuni a vocazione montana per il sostegno delle attività turistiche che hanno sofferto la crisi pandemica.
Misura 18	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito un fondo con una dotazione di 140 milioni per il 2021 per favorire la continuità delle attività economiche che hanno subito una chiusura di almeno cento giorni per effetto della crisi pandemica. Incrementato inoltre di 50 milioni il fondo destinato al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da COVID-19, di fiere e congressi. Infine è stato incrementato di 10 milioni per il 2021 il fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura. Previsto un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in cui sono stabiliti i criteri e le modalità di applicazione della norma.
Misura 19	TIPO DI MISURA: Implementata Credito d'imposta per le imprese editrici di quotidiani e periodici per le spese sostenute per l'acquisto della carta utilizzata per la stampa. Il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 30% delle spese sostenute, rispettivamente negli anni 2021 e 2022, entro il limite di 60 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023.
Misura 20	TIPO DI MISURA: Implementata Stanziate risorse per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza per il 2020 e il 2021 per i costi sostenuti per la sanificazione, per l'adozione di dispositivi di protezione individuale per gli ospiti e gli operatori e per l'adeguamento strutturale dei locali. Previsto un decreto del MLPS, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, nel quale è stabilito il riparto delle risorse.
Misura 21	TIPO DI MISURA: Implementata Proroga fino al 31 marzo 2022 delle agevolazioni previste a sostegno delle imprese operanti nel settore alimentare (bar, ristoranti) e i commercianti ambulanti. In particolare è prevista: i) esenzione dal pagamento del canone di concessione; ii) procedure elettroniche semplificate per la presentazione delle domande di nuove concessioni per l'uso del suolo pubblico.
Misura 22	TIPO DI MISURA: Implementata Varie misure di sostegno sono riconosciute al settore turistico e culturale sotto forma di indennità a tantum per i lavoratori stagionali e temporanei; previsti sgravi previdenziali per

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	i datori di lavoro privati che operano nel settore del turismo e nel settore creativo, della cultura e dell'intrattenimento oltre a contributi non rimborsabili per i ristoratori. Anche il Fondo Indennizzo è aumentato a favore degli operatori del settore sportivo.
Misura 23	TIPO DI MISURA: Implementata Sono state adottate misure settoriali per fornire liquidità alle attività di trasporto colpite dalla pandemia con lo stanziamento di ulteriori 100 milioni per il settore aereo, 300 milioni per il settore aeroportuale, 150 milioni per le aziende ferroviarie e per il gestore dell'infrastruttura ferroviaria (RFI) mentre le risorse residuali sono destinate alle società cooperative che gestiscono i servizi di ormeggio, nonché alle società armatoriali iscritte al registro nazionale.
Misura 24	TIPO DI MISURA: Implementata Sono previste misure urgenti per sostenere l'industria tipografica e gli investimenti pubblicitari sotto forma di: credito d'imposta per le case editrici di quotidiani e riviste fino al 30% delle spese sostenute nel 2020 per la distribuzione; un credito d'imposta del 10% delle spese sostenute nel 2020 per l'acquisto della carta utilizzata per la stampa. Al fine di garantire la ripresa del mercato pubblicitario effettuato in aree pubbliche o aree aperte al pubblico, è concesso un credito d'imposta, fino ad un limite di spesa di 20 milioni a favore dei proprietari di sistemi pubblicitari privati o concessi a soggetti privati.
Misura 25	TIPO DI MISURA: Implementata Sono state approvate misure di sostegno per l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura e l'agriturismo. Tra l'altro, sono state aumentate le percentuali di compensazione IVA applicabili a talune attività, è stata estesa la possibilità di combinare la garanzia del Fondo centrale di garanzia per le PMI con altre forme di garanzia, è stata estesa alle donne - indipendentemente dall'età - l'applicabilità di misure di agevolazione per lo sviluppo dell'imprenditorialità in agricoltura e il ricambio generazionale.
Misura 26	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo per le emergenze per le imprese e le istituzioni culturali è stato aumentato di 20 milioni per il 2021, per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Le risorse destinate al funzionamento degli istituti statali e dei luoghi di cultura sono aumentate di 20 milioni per il 2021.
Misura 27	TIPO DI MISURA: Implementata Come ulteriore obiettivo del Fondo per la crescita sostenibile, è introdotto il finanziamento di interventi volti a salvaguardare l'occupazione e a dare continuità all'esercizio delle attività imprenditoriali. A tal fine, possono essere concessi prestiti a favore di piccole imprese costituite in forma di società cooperativa composta da lavoratori di imprese i cui proprietari intendono trasferire l'attività, in vendita o in affitto, ai lavoratori stessi. Anche per queste società sono previste agevolazioni fiscali specifiche.
Misura 28	TIPO DI MISURA: Implementata Gli operatori finanziari mutualistici e solidali, adeguatamente capitalizzati, sono autorizzati a concedere crediti alle imprese con meno di 10 dipendenti e con un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni. Tali società devono avere requisiti specifici in termini di attivi (non superiori a 600.000 euro), ricavi lordi (non superiori a 400.000 euro) e debiti (non superiori a 200.000 euro), superiori a quelli previsti dalla normativa vigente.
Misura 29	TIPO DI MISURA: Implementata Al fine di incentivare la conclusione dei processi di aggregazione delle imprese mediante fusioni, scissioni o trasferimenti societari da concludersi nel 2021, il soggetto risultante dalla trasformazione straordinaria è autorizzato a trasformare in credito d'imposta una parte dell'attività per attività fiscali differite (DTA) riferita a perdite fiscali e/o eccedenze ACE (aiuti alla crescita economica). Il decreto sostegni bis proroga fino al 31 dicembre 2021 i termini previsti per la fruizione della trasformazione delle DTA in credito d'imposta. Si introduce inoltre un'opzione alternativa al normale funzionamento dell'ACE.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 30	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Con effetto dal 1° marzo 2021 e fino al 30 giugno 2021, SACE S.p.A. rilascia una garanzia alle imprese con un numero di dipendenti non inferiore a 250 e non superiore a 499 (c.d. <i>mid-cap</i>), gratuitamente, fino alla copertura del 90% del prestito, per un importo massimo garantito fino a 5 milioni, o inferiore. In questo modo le imprese a media capitalizzazione possono accedere allo strumento Garanzia Italia alle stesse condizioni favorevoli offerte a questo tipo di società dal Fondo Centrale di Garanzia (la cui operazione straordinaria, per le imprese a media capitalizzazione, è prevista fino al 28 febbraio 2021). SACE è autorizzata a emettere garanzie, oltre che a favore di banche, istituti finanziari e altri soggetti autorizzati ad effettuare crediti in Italia, anche a favore di compagnie di assicurazione, nazionali o internazionali, autorizzate ad esercitare il credito e i depositi.</p>
Misura 31	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le norme in materia di intervento straordinario garantito da SACE a sostegno della liquidità delle imprese colpite dalle misure di contenimento dell'epidemia di COVID-19 (la cosiddetta 'Garanzia Italia') sono estese. In particolare, il funzionamento della misura è prorogato dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 e l'ambito di applicazione della garanzia è esteso alle cessioni di crediti effettuate da società a favore di banche e intermediari finanziari senza garanzia di solvibilità del cedente. Per le garanzie concesse dopo il 31 dicembre 2020, è prevista anche l'estensione alle operazioni di prestito con rinegoziazione del debito. Il decreto sostegni bis proroga con alcune opportune rimodulazioni i regimi del Fondo per le PMI e Garanzia Italia oltre la scadenza attualmente fissata al 31 dicembre 2021. La Legge di Bilancio rifinanzia il fondo di Garanzia per le PMI dal 2024 al 2027.</p>
Misura 32	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per sostenere i settori cinematografico e audiovisivo, le risorse del Fondo di sviluppo degli investimenti sono aumentate (da 400 a 640 milioni l'anno) e le aliquote massime del credito d'imposta riconosciuto sono aumentate (dal 30 al 40%) per le imprese di produzione, le società di distribuzione e le società di produzione esecutiva e post-produzione italiane. Il Decreto sostegni incrementa il Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo per un importo di 200 milioni per il 2021. Il decreto sostegni bis incrementa ulteriormente il fondo di 47,85 milioni per il 2021.</p>
Misura 33	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Al fine di consentire l'applicazione delle misure di sostegno alle attività produttive per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, è stato istituito un fondo specifico, destinato al rifinanziamento delle misure di sostegno economico e finanziario già adottate nel 2020, con una dotazione di 3,8 milioni per il 2021. Istituito inoltre un fondo per riduzione della TARI in favore delle categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie o dalle restrizioni nell'esercizio delle rispettive attività.</p>
Misura 34	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>L'intervento straordinario del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, previsto dal decreto 'Liquidità' a sostegno della liquidità delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, è prorogato dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021. Le garanzie a favore delle cosiddette società 'Mid cap' sono concesse dal Fondo fino al 28 febbraio 2021. La dotazione del Fondo aumenta di 500 milioni per l'anno 2022, di 1 miliardo per l'anno 2023, di 1,5 miliardi per l'anno 2024, di 1 miliardo per il 2025 e di 500 milioni per l'anno 2026. Il decreto sostegni bis introduce un nuovo strumento di garanzia pubblica di portafoglio attraverso il Fondo centrale di Garanzia per le PMI volto ad accrescere il patrimonio delle imprese, fornendo loro, per la fase di ripartenza connessa all'uscita dall'emergenza sanitaria, l'accesso a nuovi finanziamenti di medio -lungo termine (6 - 15 anni), in cui almeno il 60% sia finalizzato a R&S e investimenti.</p>
Misura 35	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La durata del finanziamento garantito dal Fondo Centrale di Garanzia è stata estesa da 10 a 15 anni. Si tratta di prestiti fino a 30.000 euro garantiti al 100% dal Fondo, concessi a favore delle PMI e delle persone fisiche che svolgono attività commerciali, arti o professioni, nonché associazioni e imprese professionali, compresi professionisti, agenti e subagenti e mediatori assicurativi la cui attività commerciale è stata danneggiata dall'emergenza COVID-19.</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 36	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le imprese finanziarie e assicurative possono accedere, fino al 30 giugno 2021, allo stesso sostegno finanziario riconosciuto alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19, previsto dal decreto legislativo 'Cura Italia', relativo alla moratoria sui prestiti, e al D.L. Liquidità, relativo all'intervento straordinario e transitorio garantito dal Fondo centrale di garanzia.</p>
Misura 37	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il 'Fondo per lo sviluppo e il sostegno dei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura' è istituito con una dotazione di 150 milioni per l'anno 2021. Con il D.L. Sostegni bis il fondo viene incrementato per il 2021.</p>
Misura 38	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Al fine di rafforzare gli strumenti per la concessione di prestiti al settore produttivo, il credito d'imposta per i costi di consulenza relativi alla quotazione delle piccole e medie imprese (PMI) è prorogato fino al 31 dicembre 2021, per un importo pari al 50% delle spese e fino a un massimo di 500.000 euro.</p>
Misura 39	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Istituzione del Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e il proseguimento dell'attività imprenditoriale, con un bilancio di 300 milioni per il 2020. Il Fondo può intervenire a sostegno delle imprese con oltre 250 dipendenti e delle PMI operanti in settori strategici. Lo Stato – attraverso la società INVITALIA – può accedere al capitale delle società in difficoltà per un massimo di 10 milioni e per non più di 5 anni. L'intervento nel capitale di rischio deve essere accompagnato da un contributo di investitori privati pari ad almeno il 30%. È inoltre previsto un contributo a fondo perduto per salvaguardare l'occupazione in dette imprese. Lo stanziamento del Fondo è stato aumentato dalla Legge di Bilancio per il 2021 con 250 milioni per il 2021, 100 milioni per il 2022 e 100 milioni per il 2023.</p>
Misura 40	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Al fine di consentire l'applicazione delle misure di sostegno alle attività produttive per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, è stato istituito un fondo specifico, destinato al rifinanziamento delle misure di sostegno economico e finanziario già adottate nel 2020.</p>
Misura 41	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Stanziamento di circa 600 milioni per ridurre le quote fisse di bollette dell'energia elettrica per le piccole e medie imprese a bassa tensione, per un periodo di tre mesi a partire dal maggio 2020. Il decreto sostegni bis proroga sino al mese di luglio 2021 la riduzione della spesa sostenuta dalle utenze elettriche connesse in bassa tensione diverse dagli usi domestici.</p>
Misura 42	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Esenzione dal pagamento dell'IRPEF per l'anno 2021 per il settore agricolo. L'esenzione è stata prorogata anche per il 2022.</p>
Misura 43	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Risorse per 100 milioni a sostegno delle imprese nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura interessati dalle misure restrittive. Il sostegno è effettuato attraverso l'erogazione di contributi non rimborsabili tramite l'Agenzia delle Entrate.</p>
Misura 44	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Aumentato il Fondo per sostenere le agenzie di viaggio e gli operatori turistici, nonché le guide turistiche, il Fondo per il cinema e l'intrattenimento audiovisivo e il Fondo per le emergenze per le imprese e le istituzioni culturali. Stanziate inoltre risorse per 350 milioni per l'anno 2020 per compensare le perdite subite dal settore fieristico e congressuale. La possibilità di usufruire del credito d'imposta sulle vacanze è prorogata anche fino al 30 giugno 2021 fatta salva la necessità di richiederlo entro il 31 dicembre 2020.</p>
Misura 45	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Estensione del credito d'imposta per investimenti pubblicitari e servizi digitali fino al 2022 e aumento degli investimenti del Fondo nelle attività audiovisive (credito d'imposta cinematografico).</p>
Misura 46	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p>

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	<p>Varie misure settoriali: 600 milioni stanziati per sostenere le attività di ristorazione e catering per i mesi da marzo a giugno 2020; esenzione dal pagamento dell'imposta per l'occupazione di spazi e aree pubblici; misure a sostegno delle imprese che operano nel settore dei trasporti, per equilibrare i danni derivanti dalla riduzione della domanda e per sostenere forme di mobilità sostenibile; fondi specifici a sostegno del turismo e della cultura; compensazione per musei e luoghi di cultura; istituzione del 'Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi', con una dotazione di 500 milioni per le misure volte a favorire la ripresa dei settori maggiormente colpiti dalla crisi; credito d'imposta per investimenti pubblicitari e servizi digitali. Il D.L. Sostegni aumenta di 80 milioni i fondi destinati al funzionamento dei musei statali e dei siti culturali per il 2021, tenendo conto delle mancate entrate derivanti dall'adozione delle misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19. Il decreto legge sostegni bis destina risorse al fondo per sostenere agenzie di viaggio e tour operator e stanziando risorse per le strutture ricettive. La Legge di Bilancio per il 2022 ha rifinanziato il Fondo per la cultura per ciascuno degli anni 2022 e 2023. Incrementato il Fondo Unico per l'intrattenimento; il credito d'imposta è esteso alle imprese impegnate nella vendita al dettaglio di libri. Istituito il Fondo temporaneo di sostegno economico con risorse pari a 40 milioni a partire dal 2022 per i lavoratori, dipendenti o lavoratori autonomi, che svolgono attività artistiche o tecniche temporanee direttamente connesse alla produzione di spettacoli.</p>
Misura 47	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Risorse per 50 milioni per il 2020 per l'adozione di misure di sostegno e recupero per le associazioni sportive e i club non professionisti che hanno cessato o ridotto l'attività. Il Fondo è stato ulteriormente aumentato di 92 miliardi nel mese di dicembre.</p>
Misura 48	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Proroga del secondo acconto IRAP, IRPEF e IRES al 30 aprile 2021 per tutte le società con un fatturato non superiore a 50 milioni nel 2019 e che hanno registrato una diminuzione del fatturato del 33% nei primi sei mesi del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019. La politica si applica alle attività nelle regioni rosse indipendentemente dal loro fatturato.</p>
Misura 49	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Esenzione dal pagamento del saldo dell'IRAP dovuta per il 2019 e della prima rata dell'anticipo dell'IRAP dovuta per il 2020 per i contribuenti con un volume di ricavi o compensazione compreso tra 0 e 250 milioni. Sospensione o proroga di taluni pagamenti o scadenze fiscali: possibilità di beneficiare di ulteriori rate per i pagamenti sospesi, in marzo, aprile e maggio. Rinvio dei pagamenti a favore dei contribuenti ISA e dei contribuenti forfettari che hanno subito una diminuzione del fatturato. I pagamenti delle rate IRAP, IRPEF e IRES per i contribuenti ISA nelle regioni rosse (con un rischio più elevato) sono stati posticipati al 30 aprile 2021.</p>
Misura 50	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Prevista una procedura semplificata per la firma dei contratti bancari e incentivi alle imprese bancarie e industriali affinché cedano i prestiti non recuperabili o deteriorati convertendo le loro attività fiscali differite in crediti d'imposta. Disposizioni sui GACS per facilitare eventuali modifiche dei titoli o dei regolamenti contrattuali concordati tra le parti dell'operazione. Rafforzamento dei Confidi per le microimprese.</p>
Misura 51	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Vari crediti d'imposta sulle società a copertura delle spese per: i) l'adattamento dei luoghi di lavoro e la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale; ii) l'affitto di immobili non residenziali destinati all'esecuzione dei lavori; iii) la partecipazione a fiere e manifestazioni commerciali all'estero, in caso di annullamento. Il credito d'imposta per gli affitti è stato esteso anche a ottobre, novembre e dicembre 2020 ed è stata estesa la platea di beneficiari. Il decreto sostegni bis ha previsto per i soggetti esercenti attività d'impresa, arti e professioni, gli enti non commerciali, nonché per le strutture ricettive extra-alberghiere a carattere non imprenditoriale un credito d'imposta del 30% di alcune spese sostenute per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione.</p>
Misura 52	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Proroga fino al 30 giugno 2021 del credito d'imposta per gli investimenti effettuati fino alla fine del 2020 per il rafforzamento del capitale delle PMI. L'importo totale del credito d'imposta è incrementato dal 30 al 50% dell'aumento di capitale effettuato.</p>
Misura 53	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	La Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. è autorizzata a costituire un fondo per grandi imprese, denominato 'Patrimonio Rilancio'. Sono stati stanziati 1.5 miliardi per il rafforzamento del capitale delle imprese di proprietà statale.
Misura 54	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Misure volte ad agevolare la capitalizzazione delle imprese non finanziarie: 1) credito d'imposta pari al 20% dell'investimento a favore di soggetti che effettuano conferimenti in denaro partecipando all'aumento di capitale sociale; 2) credito d'imposta pari al 50% delle perdite superiori al 10% del capitale proprio degli azionisti, calcolato prima delle perdite, fino al 30% dell'aumento di capitale realizzato; 3) un fondo per il sostegno e il rilancio del sistema economico-produttivo italiano, denominato Fondo Patrimonio PMI. Lo scopo del Fondo è di sottoscrivere obbligazioni o titoli di debito emessi da società di nuova emissione. La possibilità di procedere all'aumento di capitale è prorogata dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 dalla Legge di Bilancio per il 2021.</p>
Misura 55	Contributo a fondo perduto (1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 euro per le persone giuridiche) – erogato dall'Agenzia delle Entrate – a favore di soggetti che svolgono attività imprenditoriali e autonome, titolari di partita IVA e che hanno subito una diminuzione delle entrate. A ottobre 2020 il contributo è stato esteso alle imprese e ai lavoratori autonomi con un fatturato superiore a 5 milioni e l'importo del contributo è stato aumentato (stanziati per questa misura 2,4 milioni). Per le imprese situate nelle regioni rosse (regioni soggette a maggiori restrizioni nella fase 2) è stato approvato un ulteriore contributo a fondo perduto pari al 200% dei contributi precedenti. Il numero di attività ammissibili è stato progressivamente ampliato.
Misura 56	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Viene istituito un Fondo per la concessione di anticipi alle regioni, alle province autonome e agli enti locali, in mancanza di liquidità, per far fronte al pagamento dei loro debiti commerciali.</p>
Misura 57	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Istituzione di una task force per garantire l'uso rapido ed efficiente delle misure di sostegno alla liquidità adottate dal Governo.</p>
Misura 58	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Viene disposto il rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI: tutte le imprese hanno accesso a prestiti garantiti dallo Stato fino al 90% dell'importo e, per le imprese più piccole, fino al 100% mentre per altre imprese che non beneficiano del Fondo interviene la Garanzia statale a favore di CDP. La misura è rifinanziata e prorogata fino al giugno 2021.</p>
Misura 59	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Moratoria sui prestiti fino al 30 giugno 2021. La moratoria è prorogata fino al 31 marzo 2021 per i prestiti concessi alle imprese del settore turistico. Il D.L. sostegni bis proroga la moratoria al 31 dicembre 2021 per le micro piccole e medie imprese (MPMI) che autocertificano di avere subito temporanea carenza di liquidità in seguito all'emergenza COVID-19.</p>
Misura 60	<p>TIPO DI MISURA: Annunciata</p> <p>Le misure di sostegno nel settore del trasporto ferroviario sono prorogate fino al 30 aprile 2021 mediante l'assegnazione di ulteriori 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 per compensare le perdite subite durante la crisi pandemica. Le compensazioni per le mancate entrate dovute alla pandemia sono riconosciute anche al settore marittimo e portuale.</p>
Misura 61	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Per favorire lo sviluppo turistico e contrastare la desertificazione commerciale, è stato introdotto un beneficio per i rivenditori e gli artigiani che iniziano, continuano o trasferiscono la loro attività in un comune con una popolazione di fino a 500 abitanti delle aree interne nella forma di un contributo al pagamento dell'imposta comunale per le proprietà situate nei suddetti comuni. Inoltre lo Stato, le regioni, le province autonome e le autorità locali possono concedere in prestito le loro proprietà per un periodo massimo di 10 anni agli stessi enti.</p>
Misura 62	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituzione di un fondo per finanziare misure per l'accessibilità turistica delle persone con disabilità. Gli stanziamenti sono pari a 6 milioni per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024.</p>
Misura 63	TIPO DI MISURA: Adottata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Sono previsti contributi alle imprese operanti nel settore del <i>wedding</i> dell'intrattenimento e dell'organizzazione di feste e cerimonie del settore <i>dell'Hotellerie-Restaurant-Catering</i> (HORECA) per 60 milioni nel 2021 da erogare con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.
Misura 64	TIPO DI MISURA: Adottata Al fine di assicurare il sostegno delle società di gestione degli impianti di riciclo dei rifiuti è istituito un fondo con la dotazione di 3 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Con decreto del Ministro della transizione ecologica da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, sono definiti i criteri e le modalità di attuazione del fondo.
Misura 65	TIPO DI MISURA: Adottata Istituito il Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria, per incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale, all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media, a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali, nonché la domanda di informazione. La ripartizione del fondo avverrà con un DPCM da adottare entro il 31 marzo di ogni anno per il biennio 2022-2023.
Misura 66	TIPO DI MISURA: Adottata Per incentivare il ricorso a un canale alternativo di finanziamento rispetto a quello bancario, sostenendo progetti qualificati di sviluppo aziendale, si istituisce una apposita sezione del Fondo di Garanzia costituito presso il Mediocredito Centrale dedicata alla concessione di garanzie su portafogli di obbligazioni emesse da imprese con un numero di dipendenti non superiore a 499. Previsto un decreto MISE nel quale sono stabiliti le modalità, i termini, i limiti e le condizioni per la concessione della garanzia, le caratteristiche dei programmi finanziabili e i requisiti dei soggetti proponenti.
Misura 67	TIPO DI MISURA: Adottata La disponibilità del fondo rotativo per la concessione di prestiti a tasso agevolato alle imprese esportatrici è aumentata di 500 milioni per il 2020.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.2: Anticipare i progetti di investimento pubblici maturi,

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Attuata Il fondo per garantire il completamento dei lavori pubblici e la tutela dei lavoratori ('Fondo Salva Opere') è aumentato di 6 milioni.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Attuata Incrementati i finanziamenti per la manutenzione straordinaria, la sicurezza, la nuova costruzione, l'aumento dell'efficienza energetica e il cablaggio interno delle scuole nelle province e nelle città metropolitane.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Attuata Risorse incrementali destinate alle Province e alle Città Metropolitane per rendere sicuri ponti e viadotti esistenti e per costruire nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti con problemi strutturali di sicurezza.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Al fine di sostenere e accelerare l'attività di concessione dei finanziamenti a sostegno degli investimenti pubblici da parte dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici si prevede una spesa di 1,2 milioni per l'anno 2021 per il Fondo rotativo per la progettualità.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Semplificate le procedure di autorizzazione dell'infrastruttura per le comunicazioni elettroniche e di quella radioelettrica. Lo stesso vale per le opere di ingegneria civile, gli scavi e l'occupazione di terreni pubblici necessari per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziamento di 950 milioni per il Fondo IPCEI a sostegno delle imprese che partecipano alla realizzazione di grandi progetti di interesse europeo.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziamento per 500 milioni dei contratti di sviluppo come misura a sostegno della realizzazione di importanti investimenti produttivi e per l'attuazione di politiche industriali nazionali.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Adottata Gli interventi per la manutenzione straordinaria e il restauro di opere contro i rischi idrogeologici nelle aree montane e collinari sono esentati dall'autorizzazione idraulica e dal vincolo idrogeologico. I decreti ministeriali definiranno le modalità di funzionamento del quadro normativo riveduto.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Adottata Il disegno di legge delega in materia di appalti pubblici (Atto Senato 2330) autorizza il governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi che disciplinano gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. L'obiettivo del DdL è razionalizzare, ristrutturare e semplificare le norme esistenti dell'attuale codice degli appalti pubblici.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Adottata Decreto Ministeriale n. 148/2021, che attua l'articolo 44 del codice degli appalti pubblici sulla digitalizzazione delle procedure. Tutti i dati, i documenti e le comunicazioni relativi al bando di gara devono essere inseriti in un archivio informatico gestito dal sistema elettronico a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.3: e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Misure per rafforzare la società SIN - Sistema Nazionale di informazioni per lo sviluppo dell'agricoltura S.p.A. - finalizzate all'assunzione di un massimo di 50 dipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata L'applicazione di misure volte a promuovere lo sviluppo dell'imprenditorialità in agricoltura e il rinnovamento generazionale è estesa anche alle aziende agricole con la partecipazione maggioritaria o totale delle donne. È anche aumentato di 5 milioni per il 2022, il fondo rotativo per promuovere lo sviluppo dell'imprenditoria femminile in agricoltura. Inoltre, nel 2022 sono stati stanziati 15 milioni per finanziare attività per lo sviluppo dell'imprenditorialità in agricoltura e il rinnovamento generazionale.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Attuata L'ISMEA è autorizzata a spendere 10 milioni nel 2022 in garanzie per finanziamenti a breve, medio e lungo termine a favore di imprese operanti nei settori agricolo, agroalimentare e della pesca.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Attuata Risorse per 50 milioni per il 2022 da trasferire all'ISMEA per interventi finanziari in società economicamente e finanziariamente sane impegnate nella produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura soggetti alla politica agricola e della pesca comune dell'UE, nonché i prodotti ottenuti nel contesto delle cosiddette attività agricole correlate.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Il credito d'imposta per la ristrutturazione del 110% ('Superbonus') sarà applicato anche agli interventi volti ad eliminare le barriere architettoniche (es. ascensori) anche con opere antisismiche. Anche gli immobili compresi in altre categorie (ospedali, case di cura e monasteri) avranno accesso al credito d'imposta. I requisiti tecnici per accedere al credito d'imposta (relativi a violazioni formali) sono stati modificati. Sempre nell'ambito degli interventi a sostegno del settore dell'edilizia, è disposta con la Legge di Bilancio per il 2022 la proroga fino al 2024 della detrazione per interventi di riqualificazione energetica.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2022 prevede il rifinanziamento del c.d. bonus tv e decoder, al fine di continuare a favorire il rinnovo e la sostituzione del parco degli apparecchi televisivi non idonei alla ricezione dei programmi con le nuove tecnologie DVB-T2 ed assicurare il corretto smaltimento degli apparecchi obsoleti, attraverso il riciclo in ottica di tutela ambientale e di economia circolare di apparecchiature elettriche ed elettroniche.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Un credito d'imposta è concesso per le perdite derivanti da specifici piani di risparmio a lungo termine – PIR, purché siano detenuti per almeno 5 anni e il credito d'imposta non superi il 10% degli importi investiti. Può essere utilizzato in 15 rate annuali dello stesso importo, nelle dichiarazioni dei redditi o in compensazione tramite F24. La Legge di Bilancio per il 2022 stabilisce che il credito d'imposta non superi il 10% e incrementa il tempo di utilizzo (15 rate).
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Sono stati innalzati i limiti agli investimenti nel PIR ordinario: il limite annuale passa da 30.000 euro a 40.000 euro e il limite complessivo da 150.000 euro a 200.000 euro.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo di Promozione Integrato è stato introdotto con il D.L. n. 18/2020 ed è stato ulteriormente regolato da altri decreti. Al fine di rafforzare l'internazionalizzazione delle imprese italiane, la Legge di Bilancio per il 2021 ha aumentato: i) la dotazione del fondo rotativo per la concessione di prestiti a tasso agevolato a favore delle imprese italiane operanti sui mercati esteri (1.085 milioni per il 2021 e 140 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023); ii) la dotazione del fondo di promozione per la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto. Il decreto sostegni bis ha incrementato per 1,2 milioni per il 2021 le risorse del fondo e per 400 milioni per l'anno 2021 il Fondo per la promozione integrata verso i mercati esteri, per l'erogazione di cofinanziamenti a fondo perduto sui finanziamenti agevolati concessi a valere sul Fondo Legge n. 394/1981.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Il credito d'imposta per l'acquisto di nuovi beni strumentali destinati a impianti di produzione nelle regioni meridionali è prorogato fino al 31 dicembre 2022. Per questa misura sono assegnati 1,1 miliardi che si aggiungono ai 617 milioni annui già assegnati dal 2016 al 2020 a legislazione vigente. Il credito d'imposta copre gli investimenti che fanno parte di un progetto di investimento iniziale relativo all'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature destinati a impianti di produzione nuovi o esistenti.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata È istituito dalla Legge di Bilancio per il 2021 ed esteso con la Legge di Bilancio per il 2022, un fondo di investimento per sostenere lo sviluppo e la competitività del sistema delle piccole e medie imprese nel settore aeronautico nazionale, delle sostanze chimiche verdi, nonché dei componenti per la mobilità elettrica e la produzione di energia da fonti rinnovabili.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Misure a favore delle imprese creative, attraverso l'istituzione del Fondo per le piccole e medie imprese creative, con una dotazione di 20 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Le risorse del Fondo devono essere utilizzate per sostenere le imprese creative, attraverso sovvenzioni, facilitando l'accesso al credito e la promozione di strumenti di finanziamento innovativi.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Per le imprese che intraprendono una nuova attività imprenditoriale nelle zone economiche speciali (ZES), è prevista una riduzione del 50% dell'imposta sul reddito derivante dall'esercizio dell'attività nello ZES, a partire dal periodo d'imposta durante il quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi. Il riconoscimento del beneficio è subordinato al rispetto di una serie di condizioni relative al mantenimento dell'attività nella zona ZES e al mantenimento dei posti di lavoro creati per almeno dieci anni.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Il Fondo a sostegno delle imprese femminili è istituito con una dotazione di 20 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, al fine di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditorialità femminile.
Misura 15	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per sostenere il settore turistico si interviene sulla disciplina dell'accesso ai contratti di sviluppo. In particolare, si prevede che: a) la soglia di accesso ai contratti di sviluppo, pari a 20 milioni è ridotta a 7.5 milioni per i programmi di investimento che prevedono interventi nelle aree interne del paese o il recupero e la riconversione di strutture edilizie dismesse. Per gli stessi programmi, l'importo minimo dei progetti di investimento del proponente è di conseguenza ridotto a 3 milioni; b) i programmi di sviluppo riguardanti esclusivamente la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli possono essere accompagnati da investimenti finalizzati alla creazione, ristrutturazione ed espansione di strutture idonee alla ricettività e all'accoglienza dell'utente, finalizzate alla prestazione di servizi di ospitalità, connessi alla trasformazione e alla commercializzazione di prodotti agricoli.</p>
Misura 16	<p>TIPO DI MISURA: Implementato</p> <p>Per stimolare gli investimenti produttivi, gli stanziamenti del Fondo per la crescita sostenibile sono aumentati per un importo di 150 milioni per l'anno 2021, 110 milioni per l'anno 2022 e 20 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026. La Legge di Bilancio per il 2021 aumenta la dotazione del Fondo per la crescita sostenibile di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2035. Nello specifico, i fondi sono destinati al cosiddetto 'accordo per l'innovazione'.</p>
Misura 17	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Regime fiscale agevolato per gli investimenti in <i>start up</i> innovative e PMI, con una deduzione fiscale pari al 50% dell'importo investito dal contribuente nel capitale sociale di una o più <i>start up</i> innovative. Nel 2021 è prevista una legge delega per la riorganizzazione delle <i>start up</i> e delle PMI innovative.</p>
Misura 18	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Interventi per potenziare l'efficienza energetica, il sismabonus, il fotovoltaico e le colonne di ricarica, al fine di incoraggiare il rilancio degli investimenti nel settore edile (previsti decreti di attuazione).</p>
Misura 19	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Fondo per il trasferimento di tecnologie per la promozione di iniziative e investimenti innovativi per le <i>start up</i>. Viene inoltre rafforzata la misura 'Smart & Start Italia' per il sostegno pubblico alle <i>start up</i> innovative.</p>
Misura 20	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Introduzione di un nuovo PIR (Super-PIR), con vincoli specifici se l'investimento è diretto, per oltre il 70% del valore totale del piano, a vantaggio delle PMI di dimensioni limitate. I PIR sono stati potenziati innalzando la soglia di investimento annuale esente da imposta da 150.000 a 300.000 euro per gli investimenti a lungo termine.</p>
Misura 21	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Rifinanziamento di 64 milioni della legge 'Nuova Sabatini' e di ulteriori 50 milioni per il 2021 del Voucher per consulenza e innovazione (cd '<i>Voucher Innovation Manager</i>'). Ulteriori risorse per il rifinanziamento della Nuova Sabatini sono state previste dalla Legge di Bilancio per il 2021 (370 mln nel 2021) - che ha previsto inoltre che le prestazioni saranno erogate in un'unica soluzione anziché in 6 rate annue - con la Legge di Bilancio per il 2022 e con il decreto sostegni bis.</p>
Misura 22	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituzione di un Fondo a sostegno dell'alimentazione e della pasticceria italiana, con un bilancio di 20 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023.</p>
Misura 23	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Al fine di rafforzare il sostegno al processo di internazionalizzazione delle imprese italiane, viene modificata la composizione della Cabina di Regia per l'internazionalizzazione e viene rafforzata la gestione dell'Agenzia ICE.</p>
Misura 24	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Il fondo di sostegno al mercato automobilistico per i veicoli ibridi ed elettrici a basse emissioni è rifinanziato di 100 milioni nel 2021. Il MIT emetterà un decreto ministeriale che stabilisce le misure di attuazione del regime rivisto.</p>
Misura 25	TIPO DI MISURA: Adottata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Si semplifica la disciplina del <i>Patent Box</i> e si prevede che le imprese e i lavoratori autonomi che hanno un reddito d'impresa possono beneficiare di un regime facoltativo di cinque anni consistente in un aumento del 90% dei costi deducibili di R&S. Un atto amministrativo dell'Agenzia delle Entrate definirà le disposizioni di attuazione del nuovo regime fiscale. La Legge di Bilancio per il 2022 modifica le disposizioni per il nuovo <i>Patent Box</i> aumentando dal 90% al 110% la detrazione fiscale per i costi di ricerca e sviluppo sostenuti in relazione ai beni immateriali e, dall'altro, limitando la gamma delle merci ammissibili.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.4: Concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia,

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Misure a sostegno della conversione in carburanti elettrici o ibridi per veicoli adibiti al trasporto di merci.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Viene introdotto un credito d'imposta per le spese documentate relative all'installazione di sistemi di accumulo integrati in impianti di generazione di energia alimentati da fonti rinnovabili.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Le risorse per le sovvenzioni a fondo perduto già previste dalla Legge di Bilancio per il 2020 sono state aumentate di 0,5 milioni al fine di sostenere il recupero e lo sviluppo delle filiere agricole attraverso esperimenti, progetti innovativi e l'utilizzo di soluzioni tecnologiche per la produzione agricola, con l'obiettivo di: aumentare la resilienza alle pandemie, contenere l'impatto ambientale e mitigare i cambiamenti climatici.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Istituzione del Fondo per l'attuazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico con risorse per 50 milioni nel 2023, 100 milioni nel 2024, 150 milioni nel 2025 e 200 milioni all'anno dal 2026 al 2035. L'obiettivo è garantire l'effettiva attuazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico e rispettare gli impegni assunti dall'Italia in materia di riduzione delle emissioni. Un decreto del Ministero della Transizione ecologica, di concerto con i Ministri competenti, determinerà le modalità di utilizzo delle risorse del Fondo, anche attraverso inviti a presentare proposte e programmi di finanziamento delle attività.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Viene semplificato il Fondo nazionale per l'efficienza energetica. Una parte delle risorse del Fondo è destinata all'erogazione di contributi non rimborsabili, fino a un limite complessivo di 8 milioni all'anno a partire dal 2022, specificando in tal modo la natura mista e non più rotativa del fondo.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Al fine di riqualificare e ripristinare le aree dismesse, le infrastrutture e gli edifici appartenenti alle pubbliche amministrazioni, si possono definire piani di sviluppo per il finanziamento degli interventi necessari per la riqualificazione, il ripristino delle infrastrutture e l'attrazione di investimenti privati finalizzati alla ripresa economica. A tal fine è stato istituito un 'Fondo per attrarre investimenti in aree dismesse e/o per beni dismessi'.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 istituisce un fondo con una dotazione di 4 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, destinato alla realizzazione di progetti pilota di educazione ambientale per studenti di comuni situati in aree naturali protette.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 aumenta, a partire dall'anno 2021, le risorse destinate ai parchi nazionali, al funzionamento e alla gestione delle aree marine protette e al fine di attuare la

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	protezione e il potenziamento delle aree protette nazionali e di altre aree riconosciute a livello internazionale per il loro particolare valore naturalistico.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 rifinanzia la sovvenzione per l'acquisto di nuovi motocicli elettrici o ibridi fino alla fine del 2026. Questa misura è stata introdotta per la prima volta nella Legge di Bilancio per il 2019.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 rifinanzia fino al 2026, il cosiddetto 'Marebonus' e il cosiddetto 'Ferrobonus'. Il Marebonus mira a rilanciare l'uso del trasporto marittimo rispetto a quello terrestre. L'obiettivo del Ferrobonus è quello di spostare il traffico merci dalla rete stradale alla rete ferroviaria attraverso un incentivo volto a favorire l'utilizzo del trasporto combinato e di trasbordo ferroviario da e verso i nodi logistici e gli interporti italiani. Queste misure sono state introdotte per la prima volta dalla Legge di Bilancio per il 2016.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 proroga di un anno (fino alla fine del 2021) l'agevolazione fiscale per la sistemazione a verde di aree scoperte di immobili privati a uso abitativo che consiste nella deduzione dall'imposta lorda del 36% delle spese sostenute, entro il limite di spesa di 5.000 euro all'anno. La misura è stata introdotta per la prima volta nella Legge di Bilancio per il 2018 ed è stata prorogata fino al 2024 dalla Legge di Bilancio per il 2022.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Le detrazioni per la ristrutturazione edilizia (50%), interventi di efficienza energetica (50% o 65%), per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici e il cosiddetto Bonus Facciate sono stati prorogati fino al 31/12/2021 dalla Legge di Bilancio per il 2021 e ulteriormente prorogati, ognuno con scadenze diverse, dalla Legge di Bilancio per il 2022. La Legge di Bilancio per il 2021 ha prorogato la disciplina della detrazione al 110% (c.d. superbonus) applicabile per gli interventi di efficienza energetica e antisismici fino al 30 giugno 2022. Questa misura è stata rifinanziata dalla Legge di Bilancio per il 2022 fino al 2025 con una progressiva riduzione della detrazione. La Legge di Bilancio per il 2020 ha introdotto la trasferibilità del credito d'imposta maturato. Nell'ambito del programma di recupero degli alloggi pubblici, anche gli IACP (Istituti autonomo di edilizia popolare) potranno beneficiare di incentivi fiscali. Le misure sono state successivamente prorogate con la L. n. 77/2020.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Per accelerare gli interventi per lo sviluppo delle energie rinnovabili e della mobilità sostenibile, il decreto legge "Semplificazioni" ha: i) disposto procedure amministrative semplificate e snellite per la costruzione di impianti di energia rinnovabile; ii) introdotto meccanismi di accelerazione per l'ammodernamento o la ricostruzione di impianti obsoleti; iii) garantito condizioni di certezza e stabilità per gli investimenti a lungo termine, disciplinando i controlli e le sanzioni. Il decreto sostegni bis fornisce ulteriore sostegno delle misure di incentivazione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Nell'ambito del piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) è stato emanato il decreto ministeriale FER1 per sostenere la produzione di energia da fonti rinnovabili, incentivando la diffusione di impianti fotovoltaici, eolici, idroelettrici e di purificazione del gas.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata Previsti incentivi per i veicoli a basse emissioni e a zero emissioni nonché per la demolizione del parco automobilistico più vecchio e inquinante. Questa misura è stata introdotta per la prima volta nella Legge di Bilancio per il 2020, disciplinata dal decreto ministeriale 30/03/2020, ed è stata prorogata con le L. n. 77/2020 e n. 126/2020.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Incremento dei finanziamenti (L. n. 126/2020) a sostegno dei Progetti Importanti di Interesse Comune Europeo (IPCEI) in settori rilevanti per il futuro. I progetti attualmente in corso sono nel campo della microelettronica e delle batterie. Questa misura è stata introdotta per la prima volta nella Legge di Bilancio per il 2019.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Semplificazioni procedurali per le infrastrutture di rete che fanno parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e della rete nazionale di trasporto del gas naturale.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 18	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Semplificazioni relative ai regolamenti per la costruzione di infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici.</p>
Misura 19	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Riduzione dei termini per la convalida dei documenti di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per il rilascio dell'autorizzazione ambientale unica. Introduzione di un quadro legislativo specifico per la valutazione ambientale dei progetti per l'attuazione del piano nazionale per l'energia e il clima (PNEC). Istituita una procedura specifica per accelerare e semplificare le autorizzazioni ambientali e paesaggistiche per le strade, le autostrade, le ferrovie e le infrastrutture idriche esistenti che rientrano nell'ambito di applicazione della VIA. Modificato il codice ambientale al fine di ampliare e semplificare alcuni interventi sui siti oggetto di bonifica, compresi quelli di interesse nazionale.</p>
Misura 20	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Completata l'elaborazione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). Il piano si articola in 5 dimensioni: i) decarbonizzazione, ii) efficienza energetica, iii) sicurezza energetica, iv) mercato interno dell'energia, v) ricerca, innovazione e competitività.</p>
Misura 21	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituzione di un fondo per attuare la strategia forestale nazionale con risorse per 30 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e di 40 milioni per ciascuno degli anni 2024-2032.</p>
Misura 22	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituzione del fondo nazionale per la copertura dei danni meteorologici catastrofici alla produzione agricola causati da inondazioni, gelate e siccità, con risorse pari a 50 milioni per il 2022.</p>
Misura 23	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Creazione del Fondo per la valorizzazione dei prodotti agroalimentari tradizionali e certificati, con risorse pari a 1 milione per il 2022, per facilitare la transizione ecologica della ristorazione.</p>
Misura 24	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituzione del Fondo per le pratiche sostenibili, con risorse pari a 1 milione per il 2022. L'obiettivo è facilitare la transizione ecologica del settore turistico e alberghiero.</p>
Misura 25	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Per agevolare gli investimenti nei progetti di riqualificazione urbana, i piccoli comuni ricevono contributi per investimenti fino a 300 milioni per l'anno 2022.</p>
Misura 26	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Le procedure per valutare i progetti di ricerca inclusi nel Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) sono state modificate attraverso l'Istituzione del Comitato Nazionale per Valutare le Attività di Ricerca (CNVR). Quest'ultimo sostituisce il Comitato nazionale dei garanti della ricerca (CNGR). L'Agenzia nazionale di ricerca (ANR) non sarà più incaricata dell'analisi dell'impatto delle attività di ricerca. Infine, le risorse del Fondo per la valutazione e il potenziamento dei progetti di ricerca sono aumentate di 5 milioni nel 2021 e di 20 milioni all'anno a partire dal 2022. Con la Legge di Bilancio per il 2022 l'ANR è soppressa.</p>
Misura 27	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Modifiche al Codice Ambientale con l'aggiunta del settore dei rifiuti, al fine di razionalizzare le procedure per ottenere l'autorizzazione sotto l'egida vincolante dell'ISPRA e dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale. Inoltre, sono state semplificate le norme sulla tracciabilità e la gestione dei rifiuti: in particolare, le risorse di combustibile tradizionali possono essere sostituite con i combustibili CSS (combustibili solidi prodotti da risorse che prima erano qualificate come rifiuti). Il ministero per la transizione ecologica applicherà le misure sopra descritte.</p>
Misura 28	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Il Fondo per la transizione industriale è istituito con una dotazione di 150 milioni a partire dal 2022, al fine di agevolare l'adeguamento del sistema produttivo nazionale alle politiche europee in materia di cambiamenti climatici attraverso la concessione di incentivi alle imprese, in particolare quelle che operano in settori ad alta intensità energetica, a realizzare investimenti per l'efficienza energetica e il riutilizzo per usi produttivi di materie prime e materiali riciclati. Previsto un decreto ministeriale da adottare entro 30 giorni dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio.</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 29	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituito il Fondo per il <i>Green and Innovation Deal</i> per la mobilitazione di investimenti pubblici e privati legati agli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, innovazione ed economia circolare. Il fondo, concepito per creare un effetto leva, dispone di un bilancio di 470 milioni per il 2020, di 930 milioni per il 2021 e di 1,42 miliardi per ciascuno degli anni 2022 e 2023, per un totale di 4,24 miliardi. Una parte di questi fondi – non inferiore a 150 milioni per ciascun anno dal 2020 al 2022 – sarà destinata a misure volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, a promuovere l'economia circolare, a ridurre l'inquinamento e il suo impatto sulla produttività delle imprese e la loro esposizione al rischio derivante da fattori ambientali, sociali, di <i>governance</i> (ESG) e sanitari. Tali fondi saranno coordinati con i fondi europei NGEU che operano negli stessi settori. Riorganizzazione della legislazione ambientale, promozione dell'economia verde e dell'economia circolare.</p>
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.5: su ricerca e innovazione

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Stanziati 5 milioni per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 a sostegno delle attività di ricerca svolte dal Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) per il contenimento del batterio Xylella.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per finalità di sostegno alla ricerca, è autorizzata la spesa per un importo pari a 1 milione a decorrere dall'anno 2021 in favore dell'ISPRA.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>In considerazione della sospensione delle attività di ricerca causate dall'emergenza COVID-19, si prevede la possibilità per i dottorandi di ricerca di richiedere una proroga del termine finale del corso, per non più di 3 mesi, con conseguente mantenimento della borsa di studio. A tal fine, si incrementa di 61,6 milioni per il 2021 il 'Fondo per il finanziamento ordinario delle università'.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il Fondo italiano per la scienza istituito dal Decreto Sostegni bis con risorse per 50 milioni per l'anno 2021 e per 150 milioni dall'anno 2022 per promuovere lo sviluppo della ricerca fondamentale. Previsto un decreto del MIUR entro 90 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento che stabilisce i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse. La Legge di Bilancio per il 2022 incrementa la dotazione del fondo per 50 milioni per il 2023 e 100 milioni dal 2024.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Incrementato il Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE) di 90 milioni per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 e di 100 milioni annui a decorrere dall'anno 2025 per la promozione dello sviluppo professionale di ricercatori e tecnologi di terzo livello e la valorizzazione del personale tecnico-amministrativo che partecipa a progetti finalizzati al raggiungimento di più elevati obiettivi nell'ambito della ricerca.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Al fine di incrementare la ricerca scientifica, il trasferimento tecnologico e l'innovazione nel settore automobilistico e promuovere il suo impatto positivo nell'industria, nei servizi e nella pubblica amministrazione, è stata istituita la fondazione del Centro Italiano di Ricerca per il settore automobilistico. La fondazione opera su temi tecnologici e su aree applicative legate alla produzione nei settori <i>automotive</i> e aerospaziale, nell'ambito del Piano Industria 4.0 e della sua intera catena del valore. L'obiettivo è creare un'infrastruttura innovativa che utilizzi i metodi dell'intelligenza artificiale.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p>

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Fondo per la valorizzazione dei progetti di ricerca con risorse per 10 milioni a partire dal 2021. Il ministero dell'Istruzione collaborerà con INVITALIA per sostenere l'analisi, la valutazione e il monitoraggio degli interventi di ricerca.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Istituzione del Fondo per le infrastrutture di costruzione e ricerca, con risorse per 100 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, 250 milioni per il 2023, 200 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2035.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Fondo per la promozione e lo sviluppo del programma nazionale di ricerca (PNR), con un bilancio di 200 milioni per il 2021, 202 milioni per il 2023 e 50 milioni per il 2024.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Per incoraggiare lo sviluppo delle capacità del sistema nazionale di ricerca nell'ambito di progetti di digitalizzazione delle imprese conformemente agli orientamenti del programma Industria 4.0, il Fondo per il finanziamento ordinario delle università è stato aumentato di 5 milioni per il 2021.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 istituisce i cosiddetti 'Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno' attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività formative, di ricerca multidisciplinare e di creazione di imprese, con la collaborazione di università, istituti di ricerca, imprese, pubbliche amministrazioni e organizzazioni del terzo settore, al fine di promuovere il perseguimento degli obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Campania. Le risorse saranno assegnate con decreto ministeriale entro 60 giorni dall'approvazione della legge.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Approvazione del Piano Nazionale per la ricerca del sistema elettrico che promuove progetti relativi alle nuove architetture di rete, al fine di rendere il sistema elettrico più flessibile e di garantire una gestione sicura.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Aumento del credito d'imposta per gli investimenti in attività di R&S nel Sud (dal 12% al 25% per le grandi imprese, dal 12% al 35% per le medie imprese e dal 12% al 45% per le piccole imprese), con un onere totale di 106,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023. Questa misura è stata introdotta per la prima volta con la L. n. 77/2020. La Legge di Bilancio per il 2021 estende questa misura agli investimenti effettuati entro la fine del 2022.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Attuata Il piano 'Transizione 4.0', rivisto dalla Legge di Bilancio per il 2020, considerato come unico credito d'imposta per diversi incentivi e prorogato fino al 2021, è stato ulteriormente prorogato e rimodulato dalla Legge di Bilancio per il 2022, con tempistiche, misure e massimali differenziati, a seconda della tipologia di investitori. In particolare, l'incentivo consiste in tre vantaggi: i) credito d'imposta per investimenti in beni strumentali al fine di sostenere e incoraggiare le imprese che investono in beni di investimento nuovi, materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi destinati a strutture produttive situate nel territorio nazionale; ii) credito d'imposta per la ricerca, lo sviluppo, l'innovazione e il design, al fine di stimolare la spesa privata in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica, sostenere la competitività delle imprese e promuovere i processi di transizione tecnologica nell'economia circolare e nella sostenibilità ambientale; iii) credito d'imposta in 'Formazione 4.0' per stimolare gli investimenti nella formazione del personale sulle tecnologie pertinenti alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese. Misure volte a rafforzare gli ITS. Il decreto legge 'Sostegni bis' prevede la possibilità per le persone con un volume d'affare o di onorari non inferiore a 5 milioni di beneficiare in un'unica rata del credito d'imposta per investimenti in nuovi beni d'investimento anziché tre.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata Introdotte misure per rafforzare i cosiddetti Centri di Competenza previsti dal piano 'Impresa 4.0', al fine di rendere più efficiente la rete di trasferimento tecnologico, costituita da altri centri di trasferimento tecnologico qualificati (università ed enti pubblici di ricerca) e dai poli dell'innovazione digitale delle associazioni dei datori di lavoro e dei PID (<i>Digital Enterprise Point</i>) del sistema camerale.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 16	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Il decreto sostegni bis prevede un credito d'imposta nella misura del 17% delle spese sostenute da enti di ricerca privati senza finalità di lucro per l'acquisto di reagenti e apparecchiature destinati alla ricerca scientifica. Previsto un decreto del Ministro della Salute, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto nel quale sono stabiliti le spese ammissibili ai fini del riconoscimento del credito d'imposta.</p>
Misura 17	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Istituito il fondo italiano per le scienze applicate con la finalità di promuovere la competitività del sistema produttivo nazionale, attraverso la valorizzazione della ricerca industriale e dello sviluppo sperimentale con una dotazione di 50 milioni per l'anno 2022, 150 milioni per l'anno 2023, 200 milioni per l'anno 2024 e 250 milioni a decorrere dal 2025. Previsto un decreto MIUR entro 90 giorni per la definizione dei criteri e la ripartizione delle risorse.</p>
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.6: sul trasporto pubblico sostenibile

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Aumento degli stanziamenti per il trasporto degli studenti disabili a scuola (scuola materna, primaria e secondaria).</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Si prevede il rifinanziamento, con ulteriori 800 milioni per l'anno 2021, delle misure a copertura della riduzione dei ricavi delle imprese di trasporto pubblico locale, in ragione della pandemia di COVID-19.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>I contributi previsti dalla Legge di Bilancio per il 2021 per l'acquisto di veicoli meno inquinanti sono stati prorogati dal 30 giugno al 31 dicembre. Il Fondo destinato a finanziare l'acquisto di veicoli a basse emissioni è rifinanziato con 350 milioni per l'anno 2021.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La Legge di Bilancio per il 2021 prevede misure a sostegno del trasporto aereo. In particolare, l'estensione del regime di integrazione salariale sulla deroga e l'istituzione di un fondo a sostegno dei gestori aeroportuali.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Introduzione di un bonus per l'acquisto di biciclette, comprese quelle con pedalata assistita, nonché di veicoli a trazione prevalentemente elettrica per la mobilità personale.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Sono state introdotte varie disposizioni in considerazione dell'emergenza epidemica COVID-19. La Legge di Bilancio per il 2021 rifinanzia nel 2021 le misure volte a compensare la perdita di reddito delle autorità di sistema portuale e di alcune compagnie di navigazione a causa delle limitazioni connesse all'emergenza e del Fondo destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri trasportati per le navi iscritte nel registro nazionale. Inoltre, è stato istituito un nuovo fondo per compensare la riduzione delle entrate tariffarie per i titolari di concessioni rilasciate dall'autorità portuale, i concessionari di aree e banchine portuali e i titolari di concessioni demaniali marittime.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La L. n. 126/2020 istituisce un fondo per le società di trasporto passeggeri con autobus non soggette a obblighi di servizio pubblico. Questa misura è stata rifinanziata con la Legge di Bilancio per il 2021.</p>
Misura 8	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Approvazione del piano strategico nazionale per la mobilità sostenibile (2019-2023).</p>
Misura 9	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p>

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	La Legge di Bilancio per il 2020 istituisce un fondo per le regioni (circa 3,3 miliardi nel 2021-2034) per le misure stradali e di sicurezza e per lo sviluppo dei sistemi di trasporto pubblico. Durante la pandemia sono state stanziati risorse per il sostegno del settore dei trasporti pubblici locali per compensare la riduzione delle entrate tariffarie dovuta alla riduzione del numero di passeggeri e al trasporto pubblico scolastico. Il fondo è aumentato di 450 milioni per il 2021 anche per compensare le minori entrate derivanti dalle tariffe passeggeri di alcuni servizi pubblici in concessione. Un fondo specifico di 50 milioni per il 2021 è istituito a favore di aziende, pubbliche amministrazioni e scuole che adottano piani di viaggio casa-lavoro e casa-scuola e iniziative per la mobilità sostenibile, previa nomina di un <i>mobility manager</i> .
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Risorse per le regioni, le città metropolitane e gli enti locali per l'acquisto di nuovi autobus ecologici per il trasporto pubblico locale. Stanziati 3,7 miliardi per il completamento delle linee metropolitane e la costruzione di nuove linee tranviarie e filoviarie in tutto il paese.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Adottata Stanziati risorse per 3,35 miliardi dal 2022 al 2036 per finanziare investimenti di competenza di regioni, province e città metropolitane relative a programmi di manutenzione straordinaria e di adattamento funzionale e resilienza ai cambiamenti climatici del traffico stradale, anche per quanto riguarda le variazioni di rotta. Previsti entro febbraio 2022 i decreti che disciplinano i criteri e le modalità di allocazione delle risorse, le modalità di approvazione dei piani, le procedure per il ritiro delle risorse e i criteri generali per adeguare la progettazione e l'esecuzione di tali opere ai principi ambientali comunitari.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2022 stanziati risorse per la pianificazione, l'acquisto o il rinnovo di materiale rotabile per il trasporto rapido di massa nelle città di Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino, con l'obiettivo di promuovere la sostenibilità della mobilità urbana, anche attraverso l'estensione della rete metropolitana e il rapido trasporto di massa nei prossimi 15 anni.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2022 prevede misure volte ad attuare la strategia 'Fit for 55'. A tal fine, è prevista l'istituzione di un fondo speciale denominato 'Fondo per la strategia di mobilità sostenibile' con risorse per 2 miliardi, di cui 50 milioni per ciascuno degli anni 2023-2026, 150 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028, 200 milioni per il 2029, 300 milioni per il 2030 e 250 milioni per ciascuno degli anni 2031-2034. Tali risorse sono destinate al rinnovo della flotta locale di autobus per il trasporto pubblico, all'acquisto di treni a idrogeno su linee ferroviarie non elettrificate, alla costruzione di piste ciclabili urbane e turistiche, allo sviluppo del trasporto intermodale di merci per ferrovia, all'adozione di carburanti alternativi per la fornitura di navi e aeromobili e al rinnovo dei veicoli adibiti al trasporto su strada.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Adottata Istituito il fondo per lo sviluppo di reti ciclabili urbane con risorse per 150 milioni per il triennio 2022-2024, al fine di finanziare il 50% della costruzione di nuove piste ciclabili urbane da parte delle autorità locali. Sono stati inoltre attuati vari incentivi per la mobilità sostenibile e il finanziamento di progetti riguardanti infrastrutture stradali e piste ciclabili.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Adottata Compensazioni per servizi ferroviari di trasporto merci e passeggeri basati sul mercato non soggetti a obblighi di servizio pubblico per compensare gli effetti economici direttamente imputabili all'emergenza COVID-19. La Legge di Bilancio per il 2021 proroga tali misure fino al 30 aprile 2021. Previsto un Decreto ministeriale entro ottobre 2021.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2021 autorizza la spesa di 5 milioni all'anno dal 2021 al 2034 per sostenere le imprese che possiedono e noleggiano carri ferroviari per il trasporto merci, nonché gli spedizionieri e gli operatori di trasporto multimodale, limitatamente all'attività connessa al trasporto ferroviario, che hanno subito danni economici connessi all'emergenza COVID-19. Previsto un Decreto ministeriale entro Febbraio 2021.
Osservazioni	
Situazione attuale	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA****CSR 3.7: sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche**

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito un Fondo per la progettazione di interventi volti a ripristinare l'efficienza delle opere idrauliche e a recuperare e migliorare la funzionalità idraulica delle reti idrografiche con risorse per 5 milioni per ciascuno degli anni 2022-2024.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito il fondo per le emergenze ambientali ai fini del ripristino di opere di raccolta o depurazione dell'acqua, nonché di impianti di monitoraggio dell'acqua, in casi di urgenza legati a eventi catastrofici con risorse per 5 milioni per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 prevede l'istituzione del 'Fondo per la promozione dell'uso consapevole della risorsa idrica', destinato all'attuazione di campagne di informazione destinate agli utenti del servizio idrico integrato. Per l'assegnazione delle risorse è richiesto un decreto ministeriale entro il 28 febbraio 2021.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 istituisce un Fondo Contributi per la promozione di compostiere di comunità nelle zone economiche ambientali con una dotazione di 5 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, al fine di promuoverne la diffusione.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 istituisce, su base sperimentale, il Fondo per la promozione della tariffazione puntuale, con una dotazione di 5 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, al fine di incentivare l'adozione di sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti dalle utenze domestiche al servizio pubblico nei comuni aventi la loro superficie in una zona economica ambientale (ZEA). Entro 90 giorni dall'approvazione della legge è richiesto un decreto ministeriale.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2021 riconosce un contributo non rimborsabile per commercianti, distributori, riempitori, utilizzatori di imballaggi con sede operativa in zone economiche ambientali che introducono il sistema a vuoto restituibile per gli imballaggi contenenti liquidi per uso alimentare. Il contributo è pari a 10.000 euro, entro il limite complessivo di 5 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Previsto un Decreto ministeriale entro 90 giorni dall'approvazione della legge.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.8: e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Istituite l'architettura nazionale di sicurezza informatica e l'Agenzia Nazionale per la sicurezza informatica. In dettaglio: vengono definite la <i>governance</i> del sistema nazionale e il concetto di resilienza nazionale nel cyberspazio, che si riferisce alle attività volte a prevenire un pregiudizio alla sicurezza nazionale o un danno all'indipendenza, integrità o sicurezza della Repubblica e delle istituzioni. Il Presidente del Consiglio è l'autorità al vertice dell'architettura incaricata di adottare la strategia nazionale per la sicurezza informatica. È prevista l'istituzione del Comitato interministeriale per la sicurezza informatica (CIC), con funzioni di consulenza, proposta e supervisione delle relative politiche. L'Agenzia nazionale per la sicurezza informatica tutela gli interessi nazionali nel campo e definisce la strategia nazionale per la sicurezza informatica.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Dopo una consultazione pubblica è stata presentata una proposta per la strategia italiana sull'intelligenza artificiale ed è stato pubblicato il relativo piano strategico.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Annunciata</p> <p>La proposta relativa alla strategia italiana sulla <i>blockchain</i> è in fase di consultazione. Le principali aree di applicazione della tecnologia <i>blockchain</i> potrebbero costituire uno strumento efficace per la protezione e la valorizzazione delle filiere di produzione <i>Made in Italy</i> e per la lotta alla contraffazione dei prodotti.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>Nel contesto del piano nazionale per la banda larga, sono previste misure per accelerare lo sviluppo di cantieri nelle cosiddette aree bianche e per l'attivazione dei servizi ultraveloci in tutte le aree del paese e la diffusione delle infrastrutture a banda larga nelle cosiddette aree grigie caratterizzate da carenze tecnologiche.</p>
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR.2020.4**CSR 4.1: Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e**

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Modificato il Codice della <i>Privacy</i> per limitare l'accesso ai dati sul traffico telefonico e telematico a fini di eventuali indagini penali, consentendolo solo per reati gravi o specifici e richiedendo sempre l'autorizzazione o la convalida del tribunale. Inoltre, l'uso del cosiddetto raccoglitore Trojan può essere autorizzato solo per motivi specifici. Infine, sono introdotte norme transitorie per i dati sul traffico acquisiti prima dell'entrata in vigore del decreto legge.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Risorse per l'assunzione di magistrati e personale amministrativo al fine di ridurre l'arretrato relativo ai procedimenti di esecuzione delle condanne penali. La Legge di Bilancio per il 2022 dispone un ulteriore incremento del personale della magistratura ed autorizza il reclutamento dei magistrati ordinari, anche al fine di facilitare le attività connesse alla protezione internazionale, il controllo dell'esecuzione delle sanzioni e delle funzioni di legalità connesse alle competenze della Procura europea.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>La Legge di Bilancio prevede il coordinamento regolamentare delle disposizioni finanziarie relative alle misure legislative di riforma dei procedimenti penali e civili che prevedono l'assunzione di personale da assegnare al nuovo ufficio per il processo.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Risorse per l'ampliamento e l'ammodernamento degli spazi e delle attrezzature destinate al lavoro dei detenuti nonché per la digitalizzazione delle istituzioni penitenziarie.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Sospensione della prescrizione e della custodia cautelare nei procedimenti penali e sospensione dei termini nei procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, durante il periodo di emergenza epidemiologica.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Introduzione di misure volte a favorire il procedimento digitale e a tenere udienze a distanza nel settore civile e amministrativo. Misure volte a utilizzare gli strumenti di videoconferenza e a tenere udienze a distanza nelle udienze penali in cui sono coinvolti detenuti in attesa di giudizio o detenuti condannati. Previste inoltre misure per consentire il deposito elettronico delle domande e degli atti presso la procura durante le indagini preliminari, sia per gli avvocati che per la polizia giudiziaria.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p> <p>È istituito un Fondo per la diffusione della cultura della legalità per le università statali italiane al fine di promuovere la cultura della legalità, la condivisione dei principi costituzionali e l'impegno contro le mafie e la violenza.</p>
Misura 8	<p>TIPO DI MISURA: Adottata</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Istituito un Fondo specifico per attuare le azioni volte a modificare il decreto legislativo n.116/2017 di riforma dei giudici onorari e destinato a coprire le spese di svolgimento degli esami di concorso per la conferma dei giudici onorari in servizio.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Adottata Approvazione di un progetto di legge delega per intervenire sull'efficienza dei procedimenti penali e disposizioni per la rapida definizione dei procedimenti giudiziari pendenti dinanzi alle corti d'appello.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Adottata Sono state previste misure per l'estensione della piattaforma del procedimento civile digitale sia agli uffici della Corte suprema di cassazione che agli uffici del giudice di pace e per l'attuazione del procedimento penale digitale.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Adottata È in fase di approvazione un progetto di legge per la riforma del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e del sistema giudiziario.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 4.2: l'efficacia della pubblica amministrazione.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata È previsto che agli operatori pubblici di sistema per la gestione dell'identità digitale dei cittadini e delle imprese (SPID) sia corrisposta un'indennità di gestione architettonica e operativa del sistema, fino a un massimo di 1 milione per l'anno 2021.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata) Per il 2020 è stato istituito un fondo per l'innovazione tecnologica e digitale, con una dotazione di 50 milioni destinato a: i) misure a sostegno di una strategia per la condivisione e l'utilizzo della ricchezza delle informazioni pubbliche a fini istituzionali; ii) diffusione dell'identità digitale e firma elettronica; iii) creazione e fornitura di servizi <i>on line</i> , accesso ai servizi <i>on line</i> attraverso le piattaforme previste per la fornitura del codice dell'amministrazione digitale. Con la Legge di Bilancio per il 2021 è prevista la possibilità di trasferire risorse dal Fondo per l'innovazione digitale e tecnologica alle varie amministrazioni pubbliche. Prevista l'emanazione di uno o più decreti attuativi.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione del regime di <i>smart working</i> ad almeno il 50% dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Viene promossa la costruzione di un'infrastruttura altamente affidabile distribuita in tutto il paese, con l'obiettivo di rendere operativi e consolidare i centri di informazione sul trattamento (CED) della pubblica amministrazione.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Sviluppo e rafforzamento della piattaforma digitale nazionale di dati al fine di conseguire l'interoperabilità dei sistemi di informazione e delle banche dati delle amministrazioni pubbliche e del responsabile dei servizi.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Modifica delle norme che disciplinano il reato di abuso d'ufficio, limitando l'elemento oggettivo del caso di violazione di specifiche norme di comportamento espressamente previste dalla legge.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Modifica dello statuto delle società prevedendo che, qualora la legislazione dello Stato introduca un nuovo onere non compensato da una riduzione degli oneri di pari valore, tale onere sia classificato come deducibile dall'imposta.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Introduzione di una procedura speciale semplificata per il controllo della Corte dei conti volta a individuare gravi irregolarità e ritardi nel pagamento dei contributi per sostenere e rivitalizzare l'economia nazionale.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Introduzione di modifiche alle norme che disciplinano il procedimento amministrativo al fine di garantire maggiore certezza e rapidità dell'azione amministrativa per quanto riguarda la responsabilità dei funzionari pubblici.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Ulteriore semplificazione normativa e razionalizzazione delle procedure di autorizzazione e controllo in settori caratterizzati da eccessivi oneri normativi e burocratici dopo lo sblocco dei lavori pubblici. Per questi temi è previsto un progetto di legge allegato alla Legge di Bilancio per il 2021.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata Attuazione dell' 'Agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023' sulle linee guida e il programma di interventi di semplificazione per la ripresa a seguito dell'emergenza COVID-19.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Adottata Aumento dei servizi di controllo del territorio e di prevenzione della criminalità: i) assunzioni straordinarie del personale delle Forze di Polizia; ii) riforma della polizia locale; iii) riforma della Polizia tributaria; iv) proroga della quota delle forze armate utilizzata nell'operazione 'Strade Sicure'.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Adottata Si prevede di creare poli territoriali avanzati in ciascuna regione per lo svolgimento decentrato dei concorsi pubblici e di garantire spazi di lavoro e formazione comuni per i funzionari pubblici. A tal fine si prevede di utilizzare edifici pubblici e beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Adottata È stata approvata la riforma costituzionale per ridurre il numero dei parlamentari da 945 a 600. Causa dell'epidemia COVID-19, il referendum confermativo è stato rinviato.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Adottata È istituito un Fondo per finanziare l'assunzione di personale a tempo determinato attraverso un concorso pubblico per le diverse amministrazioni al fine di rafforzarne la capacità amministrativa, oltre alle possibilità di assunzione previste dalla legislazione vigente (risorse complessive pari a 3,63 miliardi dal 2021 al 2033).
Misura 16	TIPO DI MISURA: Adottata Le risorse del Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale sono condivise tra le pubbliche amministrazioni con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con il ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Adottata Le autorità pubbliche operanti nel Mezzogiorno sono autorizzate ad assumere personale a tempo determinato (per un massimo di 2.800 dipendenti) per il periodo 2021-2023 mediante concorso pubblico, al fine di rafforzare la capacità amministrativa di tali amministrazioni nell'ambito della gestione e dell'utilizzo dei fondi della politica di coesione. Il controllo spetta all'Agenzia per la coesione.
Osservazioni	
Situazione attuale	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA****CSR.2019.1**

CSR 1.1: Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1% nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Aumentate di 30 milioni per il 2019 le risorse per i contributi straordinari destinati a sovvenzioni per l'unione dei piccoli comuni.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata È stato istituito il Fondo 'Dante' per la vendita di immobili pubblici, con una dotazione di circa 500 milioni.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Revisione e rimodulazione della spesa per acquisti di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione centrale. Le PA e le società pubbliche devono avvalersi delle convenzioni o accordi quadro anche per l'acquisto di certi tipi di auto e motoveicoli e per alcuni lavori pubblici.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Sterilizzazione delle clausole IVA: interamente per il 2020 e parzialmente per il 2021.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Adottata Introdotta la riforma del testo unico in materia di contabilità e tesoreria.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Adottata I proventi delle privatizzazioni ammontano allo 0,2% del PIL per anno nel periodo 2020-2022.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Adottata Per il periodo 2019-2021 i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 1,2 miliardi, di cui 610 derivanti dalla vendita degli immobili trasferiti da enti pubblici al fondo immobiliare gestito da INVIMIT SGR.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Adottata Nella Legge di Bilancio per il 2020 sono stati realizzati risparmi di spesa dalla semplificazione di procedure amministrative o organizzative e la riduzione delle risorse allocate a progetti in base alla loro efficacia o alla loro priorità. Inoltre, è prevista una revisione dei meccanismi di revisione della spesa determinati per legge.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Adottata Previsto un risparmio di spesa a seguito di una rimodulazione e di una riduzione della spesa delle amministrazioni centrali, attraverso tagli alla spesa (in particolare la spesa corrente dei ministeri) o mediante il ripianamento delle spese in conto capitale. Per salvaguardare gli obiettivi di politica pubblica, sono previste disposizioni per la contabilità per competenza del bilancio dello Stato.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 1.2: Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Soppresso Imposta sul consumo di bevande con zuccheri aggiunti ('sugar tax') al fine di limitare i danni alla salute (in particolare, diabete ed obesità) causati dall'eccessivo consumo di tali bevande. L'imposta si applicherà sia ai beni prodotti in Italia, sia a quelli importati, ma non sulle esportazioni comunitarie.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Aumentate le imposte ipotecarie e catastali sui trasferimenti immobiliari soggetti all'imposta di registro da 50 a 150 euro e, allo stesso tempo, riduzione di ogni imposta sui trasferimenti immobiliari soggetta ad IVA da 200 a 150 euro.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per quanto riguarda la revisione del valore catastale, negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli sforzi in termini di risorse e di tecnologie per migliorare la qualità e l'integrazione dei dati disponibili e dei servizi forniti ai contribuenti. Il catasto integrato è finalizzato a razionalizzare e ad assicurare una gestione omogenea dei database dell'Amministrazione Finanziaria sugli immobili anche al fine di identificare correttamente le unità immobiliari, la base fiscale e gli intestatari. È in via di realizzazione una nuova piattaforma tecnologica per ottenere un sistema integrato che si interfaccia con le Pubbliche Amministrazioni locali.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Aumento progressivo della deducibilità dell'IMU pagata sugli immobili strumentali all'esercizio dell'attività di impresa. L'IMU diventerà completamente deducibile a partire dal 2023. Allo stesso tempo è prevista una complessiva riforma dell'imposizione immobiliare locale, unificando l'IMU e la TASI.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Estesi e prorogati gli incentivi fiscali per l'ingresso dei lavoratori con competenze elevate residenti all'estero ('impatriati', ricercatori e professori) a partire dal periodo di imposta 2020. La durata del regime fiscale di favore è estesa per professori e ricercatori da 4 a 6 anni con l'incremento della deduzione dalla base imponibile dal 50 al 70%. Un periodo ulteriore di 5 anni può essere concesso a specifiche condizioni. Istituito un regime di favore per gli 'impatriati' che iniziano una nuova attività economica in Italia.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Estensione del regime forfetario per ricavi fino a 65mila euro con aliquota del 15% e conseguente esenzione dal versamento dell'IVA. I parametri per avvalersi del regime dei minimi sono stati rivisti: limite per le spese per il personale al 15%, regime di favore nel caso di adozione della fatturazione elettronica ed esclusione dei contribuenti con un reddito da lavoro dipendente oltre 30.000 euro.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Ripristinato dal 2019 il meccanismo fiscale di aiuto alla crescita economica - ACE, abrogato dalla Legge di Bilancio per il 2019 con un coefficiente dell'1,3%. (Cfr. CSR n. 3)</p>
Misura 8	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le esenzioni esistenti per i buoni pasto cartacei per i dipendenti sono state ridotte a 4 euro e, allo stesso tempo, l'esenzione per i buoni pasto elettronici è stata aumentata a 8 euro.</p>
Misura 9	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per i certificati rilasciati dall'autorità giudiziaria in materia penale è stata introdotta un'imposta di bollo pari a 2,4 euro per foglio.</p>
Misura 10	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Introduzione di soglie di reddito a partire dalle quali le detrazioni al 19% si riducono gradualmente fino ad annullarsi. Si escludono le detrazioni per gli interessi sui mutui immobiliari.</p>
Misura 11	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Riduzione dell'aliquota di imposta sui canoni di affitto dal 15 al 10% nelle aree ad elevate densità abitativa.</p>
Misura 12	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Per ridurre il cuneo fiscale sui lavoratori, è stato istituito un Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, le cui modalità dovrebbero essere definite da opportune misure normative (legge delega collegato alla Legge di Bilancio per il 2020).</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Riduzione dei premi pagati dalle imprese. Il taglio dei premi INAIL contro gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali è anticipato al 2022 dal 2023 in precedenza previsto.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Misure di semplificazione fiscale per ridurre i tempi di attesa e gli oneri amministrativi per i contribuenti e rendere più efficace i controlli da parte dell'autorità fiscale. Previsto un disegno di legge delega collegato alla Legge di Bilancio per il 2020.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Adottata La Legge di Bilancio per il 2020 prevede la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro per un importo pari allo 0,17% del PIL nel 2020 e allo 0,27% nel 2021.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 1.3: 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.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Istituzione degli indici di affidabilità sintetica potenziati (ISA), che sono il principale strumento per promuovere l'adempimento fiscale delle piccole e medie imprese e dei professionisti.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione anche a soggetti privati della trasmissione dei dati, al fine di trarre vantaggio dalla mancata applicazione dell'IVA per la vendita di autovetture e motocicli di origine UE.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Divieto di accollo di debiti verso l'Amministrazione Finanziaria al fine di usare lo strumento della compensazione con i crediti fiscali da parte dell'accollante.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Misure per contrastare la compensazione indebita di debiti verso l'Amministrazione Fiscale con crediti d'imposta attraverso il canale dell'F24. In particolare, la compensazione potrà avere luogo solo a partire dal decimo giorno successivo a quello di presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui emerge il credito nel caso di compensazioni annuali superiori a 5.000 euro e l'F24 deve essere inviato attraverso lo strumento informatico messo a punto dall'Agenzia delle Entrate (anche da parte dei contribuenti che non sono registrati come contribuenti ai fini dell'IVA).
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Aumento delle accise sui tabacchi lavorati.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Per prevenire l'evasione e le attività illecite nel settore delle scommesse e del gioco d'azzardo, sono stati rafforzati i controlli ed è stato creato il registro unico degli operatori pubblici di giochi. Previste misure di congelamento dei pagamenti a favore di operatori stranieri non certificati.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione del <i>reverse charge</i> applicato alle prestazioni effettuate mediante contratti di appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati, che vengano svolti con il prevalente utilizzo di manodopera (<i>labour intensive</i>) presso le sedi di attività del committente, con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente o ad esso riconducibili.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Trasmissione obbligatoria dei documenti contabili per i prodotti elettrici e il gas naturale, al fine di garantire la trasmissione elettronica delle quantità di energia elettrica e di gas naturale fatturate dai venditori e di quelle fornite a ciascun venditore dai distributori.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Trasmissione obbligatoria dei dati in forma elettronica solo del documento allegato per gli operatori che inviano gasolio e benzina per l'uso di carburante per motori lungo l'intera catena logistica nazionale.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione del cosiddetto sistema INFOIL per controllare il processo globale di produzione, stoccaggio e distribuzione dei prodotti energetici oltre una certa soglia.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata Per contrastare le frodi nel contesto della vendita di prodotti combustibili, una disposizione nazionale rafforza l'informatizzazione e il controllo dei movimenti in regime di sospensione dall'accisa dei prodotti soggetti ad accisa (sistema EMCS). In particolare, viene introdotto un termine più restrittivo entro il quale il suddetto regime di sospensione deve cessare (24 ore dal momento in cui i prodotti sono presi in consegna dal destinatario).
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Per quanto riguarda la fatturazione elettronica, nei primi otto mesi del 2019 il Sistema di Interscambio (SdI) ha gestito con successo 1,4 miliardi di fatture. Quasi due terzi delle fatture provengono dai settori del commercio all'ingrosso e al dettaglio (28%), delle utenze (19%) e dei servizi (17%). Nel primo semestre del 2019 l'estensione della fatturazione elettronica obbligatoria ha contribuito a un aumento del gettito IVA compreso tra 0,9 e 1,4 miliardi. La fatturazione elettronica obbligatoria è stata ulteriormente rafforzata dal decreto legislativo n. 119/2018 (art. 17 – collegato alla Legge di Bilancio per il 2019) che stabilisce l'obbligo di conservazione e trasmissione elettronica delle fatture all'Agenzia delle Entrate. Il nuovo obbligo si applica, a partire dal luglio 2019, alle imprese con un fatturato superiore a 400.000 euro e, a decorrere dal 1° gennaio 2020, a tutte le altre imprese.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Per combattere i fenomeni di evasione delle imposte dirette e dell'IVA, previsto un incremento delle sanzioni e un abbassamento delle soglie. Viene inoltre introdotta la confisca dei beni posseduti dalla persona condannata per un valore sproporzionato rispetto al suo reddito (confisca estesa). (Cfr. CSR n. 4)
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Sono previste misure per migliorare l'uso dei mezzi di pagamento elettronici, anche attraverso una riduzione dei costi di transazione e meccanismi di incentivazione nei settori in cui il divario fiscale è elevato.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata A partire dal 2020 è prevista una 'lotteria degli scontrini'. La disposizione introduce una sanzione specifica per coloro che non accettano il codice lotteria da parte dei contribuenti. Il D.L. n. 34/2020 ha ulteriormente esteso l'inizio della lotteria al 1° gennaio 2021.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Dal 1° luglio 2019 i rivenditori e le imprese analoghe devono rilasciare una ricevuta elettronica.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Modifica della soglia che limita le transazioni in denaro contante a 3.000 euro. A partire dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021 la soglia è ridotta a 2.000 euro e ulteriormente ridotta a 1.000 euro a decorrere dal 1° gennaio 2022.
Misura 18	TIPO DI MISURA: Implementata

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Dal 2021 obbligo per le piattaforme digitali di trasmettere i dati sulle vendite effettuate attraverso di esse, conformemente alla direttiva IVA dell'UE sul commercio elettronico.
Misura 19	TIPO DI MISURA: Implementata A partire dal 2020 prevista un'aliquota fiscale del 3% sui ricavi delle grandi imprese che forniscono servizi digitali nel territorio dello Stato (<i>Web Tax</i>).
Misura 20	TIPO DI MISURA: Adottata Il Governo intende rafforzare la lotta contro l'evasione fiscale (un divario fiscale totale di 110 miliardi l'anno): la ripresa stimata delle entrate è di circa 8 miliardi nel periodo 2020-2021.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 1.4: Attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Misure	
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR.2019.2

CSR 2.1: Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Nel 2019 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha utilizzato 85 milioni per 16 progetti a favore del lavoro regolare in agricoltura ed a protezione dei migranti. Infine, è stato lanciato il progetto 'ALT! Caporalato', finalizzato a realizzare attività di <i>training</i> per gli ispettori ed i mediatori culturali. Il 22 maggio 2020 è stato approvato un piano triennale di lotta contro il 'caporalato', in collaborazione con l'Ispettorato nazionale del lavoro e finanziato con 3 milioni dal Fondo nazionale per le politiche migratorie 2019. Il progetto mira a potenziare le attività di formazione per ispettori e mediatori culturali, <i>task force</i> multidisciplinari, attività di informazione e sensibilizzazione.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Adottata Misure per rafforzare la lotta contro il lavoro sommerso. Istituito un Osservatorio nazionale del lavoro.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 2.2: Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Riconoscimento ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali <i>under 40</i> dell'esonero dal versamento totale dei contributi per un periodo massimo di 2 anni. Il

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	'decreto Ristori' n. 137/2020 ha introdotto una riduzione di 1/12 degli oneri contributivi pagati dai datori di lavoro dell'agricoltura e della pesca. Un'esenzione analoga è stata riconosciuta attraverso il D.L. n. 34/2020 per il primo semestre 2020. Precedentemente, nella L. n. 232/2016 era prevista per il 2017 una riduzione triennale del 100% degli oneri contributivi pagata da imprenditori agricoli di età inferiore ai 40 anni. Nella L. n. 205/2017 era stata istituita un'esenzione degli oneri contributivi per i nuovi imprenditori agricoli di età inferiore ai 40 anni per il 2018: 100% dal primo al terzo anno, 66% nel quarto 50% nel quinto.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Esenzione contributiva triennale del 100% per gli apprendisti assunti da imprese con un massimo di 9 dipendenti. La misura è stata prorogata al 2021.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Riduzione dei premi INAIL pagati dalle imprese contro gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Potenziamento dell'"Incentivo Occupazione Sud": nel 2019 è stato finanziato per un importo totale di 1.352 milioni. La L. n. 145/2018 (Legge di Bilancio per il 2019) ha esteso l'incentivo al periodo 2019-2020.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione del credito d'imposta per la formazione 4.0 nell'ambito del piano 'Impresa 4.0'. È stato istituito un bonus 'Formazione 4.0' con un importo massimo di 300.000 euro all'anno (per le grandi imprese il massimo è di 200.000 euro all'anno), con una spesa di 250 milioni nel 2020 e di 150 milioni nel 2021.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Piano di politiche abitative (Piano Casa) con misure a sostegno dell'affitto per facilitare l'accesso agli alloggi per le famiglie in difficoltà e il recupero degli alloggi sociali.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata La soglia di reddito – al di sotto della quale le persone possono beneficiare dell'esenzione dal canone RAI (per il servizio pubblico di radiodiffusione) – è fissata per le persone di età superiore ai 74 anni a 8.000 euro (in precedenza la soglia era di 6.700 euro). L'aumento della spesa per le finanze pubbliche ammonta a 20,9 milioni nel triennio 2020-2022.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Per aiutare le regioni e le amministrazioni locali a migliorare la qualità dei servizi sociali, sono previste risorse strutturali attraverso il 'Fondo povertà'. Nel 2017 è stato introdotto il reddito di inclusione (REI) come misura testata sul reddito che combina una procedura di attivazione individualizzata e un vantaggio monetario.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Fondo per la riconversione produttiva nel settore industriale e Fondo per la riconversione dell'occupazione nelle zone in cui sono state installate centrali a carbone (art. 13 del 'decreto Riders'): questi due fondi sono costituiti con risorse pari a 100 milioni per il 2020 e 150 milioni per il 2021 (per il primo fondo), mentre 20 milioni all'anno nel periodo 2020-2024 sono assegnati al secondo. Le risorse provengono dai proventi delle emissioni ETS.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementato di 5 milioni il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili. Il Fondo è finalizzato a concedere ai datori di lavoro un incentivo differenziato in base alla gravità della disabilità.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementato il Fondo per la disabilità e la non autosufficienza di 50 milioni nel 2020. Stanziato risorse per 500 mila euro nel 2020, per favorire la realizzazione di progetti di integrazione dei disabili attraverso lo sport.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	È stato istituito un finanziamento di 2,8 milioni per ancorare la CIGS dei lavoratori delle imprese della grande distribuzione ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria alle condizioni contrattuali vigenti prima del manifestarsi della crisi.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo per l'occupazione e la formazione sociale (FSOF) è stato finanziato per il 2019 per sostenere il reddito dei lavoratori impiegati nei servizi di <i>call center</i> .
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Il 19 settembre 2019 è stato firmato tra INPS, Confindustria, CGIL, CISL e UIL un accordo quadro sull'attuazione del testo unico sulla rappresentatività. Si tratta di un primo passo verso una riforma globale del sistema di contrattazione.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata Il 'decreto <i>Riders</i> ' è entrato in vigore nel settembre 2019 per garantire la tutela economica e normativa di alcuni gruppi di lavoratori particolarmente vulnerabili. In particolare, il decreto mira a tutelare i lavoratori iscritti alla 'Gestione Separata' dell'INPS, quelli che operano attraverso piattaforme digitali, i lavoratori assunti per lavori pubblici e comunitari (vale a dire i lavoratori LSU e LPU) e i lavoratori disabili.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Monitoraggio dell'efficienza del reddito di cittadinanza (RdC) e della pensione di cittadinanza (PdC). I servizi sociali forniti dalla misura RdC costituiscono un livello essenziale di servizi sociali da attuare nel rispetto dello standard minimo di servizi (LEP) in tutto il paese. Per facilitare e standardizzare il lavoro dei servizi sociali, il Ministero del Lavoro sta implementando infrastrutture telematiche in modo da fornire ai servizi sociali un'unica piattaforma per gestire la misura in interoperabilità con altre piattaforme locali e nazionali.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Riforma dei servizi pubblici per l'impiego (SPI): quasi tutti i governi regionali hanno assunto i cosiddetti ' <i>navigators</i> ' che forniscono consulenza agli SPI. Inoltre, per ciascuna Regione è stato elaborato un piano operativo. Nel luglio 2019 è stata aperta una nuova piattaforma del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dedicata agli operatori dei servizi sociali dei Comuni. La piattaforma descrive il percorso che porta alla firma del 'Patto per l'inclusione sociale' e raccoglie le informazioni tecniche e gli strumenti operativi per sostenere il delicato compito che gli assistenti sociali sono chiamati a svolgere. Il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 149 del 22 ottobre 2019 attua la fornitura dei Progetti di Lavoro Sociale (LSU/LPU) per i beneficiari del reddito di cittadinanza. La legge n. 296/2006 ha stanziato 50 milioni all'anno a partire dal 2008 per assumere lavoratori comunitari (LPU-LSU) attraverso un contratto a tempo indeterminato nel Sud. I comuni hanno presentato progetti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali entro il 31 dicembre 2019. Inoltre, il Fondo per la crescita sostenibile finanzia la creazione di cooperative da parte di lavoratori impiegati in imprese in difficoltà.
Misura 18	TIPO DI MISURA: Implementata Previsti contributi addizionali per il lavoro temporaneo: si escludono i contratti stagionali ed i rapporti nel settore del turismo e dei pubblici esercizi, nonché quelli instaurati per la fornitura di lavoro portuale temporaneo dall'obbligo di corrispondere l'addizionale contributiva per i contratti a termine. Le entrate diminuiranno di 1,8 milioni nel 2020, 1,4 milioni nel 2021 e 1,6 nel 2022.
Misura 19	TIPO DI MISURA: Implementata Non imponibilità della liquidazione anticipata della NASpl ai fini dell'imposta sui redditi se finalizzata al conferimento in una cooperativa di lavoro.
Misura 20	TIPO DI MISURA: Annunciata Nel periodo 2021-2027, l'Italia definirà il Programma rivolto a giovani <i>under-29</i> per realizzare le priorità del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali da realizzare nel quadro del quarto obiettivo strategico (' <i>A more social Europe</i> ') della nuova programmazione dei fondi europei.
Osservazioni	
Situazione attuale	

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

CSR 2.3: Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità.

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Esenzioni dei contributi per 12 mesi per l'assunzione a tempo indeterminato di donne vittime di violenza di genere da parte delle cooperative sociali nel periodo 2018-2020, con risorse pari a 3 milioni. La misura è stata prorogata al 2021 con risorse pari a 1 milione.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Nella Regione Veneto è stato promosso attraverso il <i>welfare</i> territoriale e aziendale il programma 'Pari opportunità nel lavoro che cambia: investire nell'occupazione femminile'. Il piano include servizi per le donne che lavorano e attività di <i>training</i> per quelle inattive, oltre a politiche di conciliazione per le lavoratrici autonome.</p> <p>Nella Regione Campania sono stati varati i progetti 'Sapri Concilia' per l'occupazione femminile nel settore turistico e 'Double W' ('Women-Work') per la riqualificazione professionale e la reimmissione nel mercato del lavoro delle donne disoccupate.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Si incrementa il Fondo per le Pari Opportunità per finanziare il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere. Stanziare risorse per 4 milioni all'anno nel triennio 2020-2022.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Applicazione preferenziale dello <i>smart working</i> (o lavoro agile) alle madri lavoratrici. In particolare, si introducono forme di lavoro flessibile nella Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il decreto del Segretario Generale del 26 Maggio 2017, poi rinnovata per il 2018 ed il 2019.</p> <p>A questo si affianca il PON 'Governance e capacità istituzionale', che include il progetto 'Lavoro agile per il futuro della Pubblica Amministrazione' con il contributo del FSE. Il D.L. n. 18/2020 ha identificato lo <i>smart working</i> come modalità ordinaria di svolgere la prestazione lavorativa.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Si prorogano da tre a sei i mandati in cui trovano applicazione, per gli organi apicali delle società quotate, le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato. Il genere meno rappresentato dovrà ottenere almeno 2/5 degli amministratori eletti (40% vs. 33% attualmente vigente). Nel periodo 2020-22 viene stanziato un contributo straordinario dei dipartimenti per le pari opportunità pari a 0,1 milioni all'anno.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Viene istituito un fondo destinato all'attuazione di interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia, nonché al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. Dal 2021 nel Fondo confluiranno le risorse destinate all'erogazione dell'assegno di Bonus Natalità e del Bonus Asilo Nido. Le risorse sono le seguenti: 538 milioni nel 2020, 1.654 nel 2021 e 1.455 nel 2022.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Viene prorogato per il 2020 il congedo obbligatorio di paternità, elevandone la durata a sette giorni. Tale congedo deve essere goduto (anche in via non continuativa) entro i cinque mesi dalla nascita del figlio. Stanziati 74,2 milioni.</p>
Misura 8	<p>TIPO DI MISURA: Annunciata</p> <p>Attuazione di un piano nazionale per la famiglia (legge sulla famiglia), per il miglioramento delle politiche a sostegno delle famiglie, quali misure volte a promuovere l'accesso alle scuole materne e ad aumentare il sostegno finanziario alle famiglie per il pagamento delle tasse scolastiche. Sono state introdotte misure per promuovere il libero accesso agli asili nido in tutto il paese. L'offerta sarà estesa in particolare nel sud dell'Italia.</p>
Osservazioni	
Situazione attuale	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

CSR 2.4: Migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.

Misure	
Misura 1	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Il bonus 'Cultura' per le persone di età inferiore ai 18 anni per i beni e i servizi culturali è prorogato fino al 2020.</p>
Misura 2	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Potenziamento dell'acquisizione, da parte del personale docente, di competenze informatiche ed estensione del bonus per la valorizzazione del merito ai docenti con contratto a tempo determinato.</p>
Misura 3	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Istituzione di una 'Rete nazionale di scuole professionali statali' attraverso la creazione di Centri per la Formazione Professionale (CFP), che operano nell'ambito di 11 reti nazionali corrispondenti ad 11 corsi di studio. Il fine è quello di sviluppare nuovi approcci didattici ed organizzativi con stanziamenti di bilancio dedicati.</p>
Misura 4	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>PON 'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile' - gestito dall'ANPAL - è stato lanciato in cooperazione con Unioncamere ed in <i>partnership</i> con Google. Il progetto mira ad offrire ai NEET del Mezzogiorno l'opportunità di aumentare le loro conoscenze digitali, oltre ad assistere le aziende italiane nell'adozione delle tecnologie ICT. Il progetto è limitato alle regioni meridionali.</p>
Misura 5	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Tirocini extracurricolari: delineata una strategia comune nell'ambito della definizione degli obiettivi annuali di 'Action on Active Labour policies' per il 2020.</p>
Misura 6	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Assunti 1607 ricercatori e stanziati risorse per 96,5 milioni nel 2021 e 111,5 milioni a partire dal 2022. Inoltre, dal 2022 la progressione di carriera sarà assicurata attraverso un concorso pubblico riservato ai ricercatori a tempo indeterminato con una spesa annua di 15 milioni.</p>
Misura 7	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le risorse di emergenza saranno assegnate alle Università e agli istituti AFAM (50 milioni nel 2020), per realizzare piattaforme digitali per l'insegnamento a distanza (circa 85 milioni nel 2020) e per le attività di pulizia straordinaria delle scuole (circa 44 milioni nel 2020).</p>
Misura 8	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le risorse per il funzionamento e l'affidamento degli incarichi di insegnamento nell'ambito degli AFAM sono incrementate per iniziative in favore di studenti con disabilità e con disturbo specifico di apprendimento (DSA). Gli AFAM potranno attribuire incarichi di insegnamento annuali rinnovabili, previo espletamento di procedure pubbliche. Inoltre, le spese sostenute, anche nell'interesse dei familiari fiscalmente a carico, per lo studio e la pratica della musica saranno detraibili al 19% per un importo non superiore a 1.000 euro per i contribuenti con reddito complessivo non superiore a 36.000 euro.</p>
Misura 9	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Misure per assicurare la continuità dell'attività didattica a sostegno delle Università, degli AFAM, nonché degli istituti di ricerca. Proroga dei termini per la sessione di esame finale per conseguire il diploma accademico 2018-2019 e per tutte le procedure correlate fino al 15 giugno 2020.</p>
Misura 10	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Finanziamenti per l'istruzione terziaria; in termini assoluti, i fondi strutturali per le università pubbliche ammontavano a 6,9 miliardi nel 2013 e attualmente a 7,4 miliardi. Le principali iniziative finanziate dagli ulteriori 500 milioni sono le seguenti: 'Dipartimenti di Eccellenza': si tratta di uno stanziamento di 271 milioni all'anno (1355 milioni nel periodo 2018-2022) a 180 dipartimenti selezionati in base alla qualità della loro ricerca e alla coerenza e fattibilità dei loro progetti di sviluppo strategico. 'Piani straordinari' per l'assunzione di ricercatori R2: questi piani, che integrano le ordinarie iniziative di reclutamento delle università, mirano ad</p>

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	<p>aumentare il numero di giovani ricercatori attivi nelle università pubbliche. Il piano più recente, varato nel 2019, ha stanziato 30 milioni per il 2019 e 88,6 milioni a partire dal 2020 per l'assunzione di 1.511 ricercatori R2. Sostegno finanziario alle proposte di progetti delle università pubbliche per nuovi investimenti infrastrutturali: un totale di 400 milioni per 15 anni sono stati destinati al Fondo ministeriale per gli ammodernamenti infrastrutturali a partire dal 2019 (questi fondi sono stati estinti nel 2009).</p>
Misura 11	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Programma 'rientro dei cervelli' per ricercatori/professori provenienti dall'estero e operanti presso le università italiane per l'insegnamento o la ricerca per almeno tre anni.</p>
Misura 12	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Stanziati nel 2019 8,5 milioni per l'assunzione di nuovo personale accademico attraverso l'iniziativa 'Chiamate dirette', oltre a 5,5 milioni per il programma 'Rita Levi Montalcini'.</p>
Misura 13	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Incrementate le risorse per i fondi per i programmi spaziali per partecipare ai partenariati europei e internazionali. Contemporaneamente, viene aumentato il fondo ordinario per le università (FFO), nonché il fondo per gli edifici universitari e quello per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST). In particolare, nel 2021 sono stanziati 5 milioni, 15 milioni nel 2022 e 25 nel 2023.</p>
Misura 14	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Borse di studio universitarie. Il fondo supplementare del governo centrale è aumentato di 31 milioni.</p>
Misura 15	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Le procedure di concorso generale relative ai corsi di formazione (corso-concorso) per l'assunzione di insegnanti sono sostituite da una procedura di concorso basata su titoli ed esami e organizzata su base regionale. I dirigenti scolastici parteciperanno anche alle attività di formazione iniziale.</p>
Misura 16	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Stanziate risorse per 23,4 milioni di contributi annuali alle scuole paritarie che includono studenti disabili per 12,5 milioni nel 2020, 97 milioni nel 2020, 200 milioni nel 2021 e 300 nel 2022.</p>
Misura 17	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Gli insegnanti restano per cinque anni nella stessa scuola in cui sono assegnati per la prima volta.</p>
Misura 18	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Aumento del numero degli insegnanti di sostegno di 1.090 unità. Anche il personale degli insegnanti dell'asilo è aumentato di 390 unità per rafforzare l'offerta educativa.</p>
Misura 19	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Piano educativo individuale (PEI): stabilite con decreto ministeriale le procedure da seguire per l'elaborazione e l'aggiornamento del PEI, nonché per la messa a disposizione degli insegnanti della scuola a domicilio.</p>
Misura 20	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Stanziate risorse da destinare al 'Fondo unico nazionale per la retribuzione di posizione e di risultato' dei dirigenti scolastici, per aumentare la retribuzione di posizione di parte variabile e quella di risultato.</p> <p>Si incrementano le risorse destinate alla formazione dei docenti, al fine di potenziare la qualificazione in materia di inclusione scolastica. Si incrementano, inoltre, di 2 milioni per il 2020 le risorse destinate all'innovazione digitale nella didattica.</p>
Misura 21	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p> <p>Decreto ministeriale a sostegno dell'inclusione degli studenti disabili: è stato adottato il D.L. n. 92/2019 'Disposizioni relative alle procedure di specializzazione per gli insegnanti di sostegno previste dal D.L. n. 249/2010 e successive modificazioni', al fine di elaborare misure per l'attivazione di un nuovo ciclo di formazione attiva per gli insegnanti di sostegno</p>
Misura 22	<p>TIPO DI MISURA: Implementata</p>

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA): La CPIA (decreto presidenziale n. 263/12 e decreto MIUR del 12 marzo 2015) costituiscono istituzioni autonome di istruzione.
Misura 23	TIPO DI MISURA: Implementata Rafforzamento del Piano Nazionale della Scuola Digitale: 120 insegnanti specializzati in innovazione ICT ed educazione digitale saranno assunti per promuovere la diffusione sul territorio delle nuove metodologie e per lo sviluppo di nuove opportunità di insegnamento.
Misura 24	TIPO DI MISURA: Implementata Assunzioni per l'istruzione primaria e secondaria: approvato un decreto legge per l'avvio di una procedura straordinaria per la formazione iniziale e l'abilitazione dei docenti. Allo stesso tempo, è in corso una procedura ordinaria per l'assunzione di insegnanti della scuola primaria e secondaria superiore per 24.000 insegnanti con contratto a tempo indeterminato. A questo proposito, la procedura prende in considerazione i periodi di insegnamento con contratti a tempo determinato. Inoltre, è prevista la possibilità di ottenere l'autorizzazione all'esercizio della professione, anche se l'immissione in ruolo dalle graduatorie di merito non è disponibile.
Misura 25	TIPO DI MISURA: Implementata Pubblicato un concorso straordinario per l'assunzione permanente del personale docente per l'infanzia e le scuole elementari per insegnanti ordinari e di sostegno, prevedendo anche l'avvio di un prossimo concorso ordinario.
Misura 26	TIPO DI MISURA: Implementata Il MIUR ha lanciato il Progetto ITS-4.0, che ha coinvolto nel 2019 un totale di 72 istituti e più di 1.170 studenti. Ci si è avvalsi anche della cooperazione di 130 <i>partner</i> privati per 106 progetti di innovazione tecnologica e della cooperazione dell'Università Cà Foscari di Venezia. Nel 2018 gli ITS hanno potuto istituire nuovi corsi, in collaborazione con le imprese e nell'ambito del programma 'Impresa 4.0'. L'attività è proseguita nel 2019 nel rispetto delle linee guida europee sullo sviluppo economico e sul rilancio della produttività. Infine, è stata rivista l'organizzazione delle strutture e dei percorsi di formazione ogni due anni a partire dal 2020. Una quota del 'Fondo per l'istruzione e formazione tecnica superiore' viene destinata per il 2020 alla realizzazione di sedi e laboratori per lo svolgimento di attività 4.0.
Misura 27	TIPO DI MISURA: Adottata Stanziati 10 milioni provenienti dal 'Fondo per finanziare gli investimenti e lo sviluppo delle infrastrutture del paese' e destinati alla ristrutturazione degli edifici scolastici nel 2023. Per quanto riguarda il periodo 2020-2023, i compiti di pianificazione esecutiva saranno assegnati mediante appalti diretti conformemente al codice degli appalti pubblici e mediante la regola del 'silenzio-assenso'.
Misura 28	TIPO DI MISURA: Adottata Per quanto riguarda il periodo 2020-2024, sono state stanziati risorse per garantire il finanziamento continuo dei programmi spaziali nazionali in cooperazione con l'Agenzia spaziale europea.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR.2019.3

CSR 3.1: Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Con l'iniziativa denominata 'Dipartimenti di Eccellenza' è previsto uno stanziamento di 271 milioni all'anno (1.355 milioni per il periodo 2018-2022) a 180 dipartimenti universitari, selezionati in base alla qualità della loro ricerca. Inoltre per aumentare il

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	numero di giovani ricercatori attivi nelle università pubbliche sono previsti dei 'Piani straordinari' per l'assunzione di ricercatori R2. (Cfr. CSR n. 2)
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Applicazione di un'imposta di immatricolazione ipotecaria e catastale pari a 200 euro per il trasferimento di immobili a società di costruzione o ristrutturazione di edifici che attuano, tra l'altro, misure di efficientamento energetico.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Approvato il programma per l'efficientamento energetico degli edifici della pubblica amministrazione con risorse per 97 milioni (oltre alle risorse già stanziati) per il finanziamento di 56 progetti.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Decreto 'FER1', per sostenere la produzione di energia da fonti rinnovabili e raggiungere l'obiettivo dell'UE al 2030, come definito nel Piano Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Si prevedono incentivi per l'installazione di impianti fotovoltaici, eolici, idroelettrici e di pulizia a gas. L'attuazione del decreto consentirà la realizzazione di impianti con una potenza complessiva di 8.000 MW, con un guadagno di produzione da fonti rinnovabili di circa 12 miliardi di KWh e l'attivazione dell'investimento di 10 miliardi.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata È attualmente in fase di elaborazione un nuovo piano triennale per la ricerca sui sistemi elettrici, che spazia dalla <i>governance</i> del sistema alla R&S e alla diffusione delle tecnologie rinnovabili, della trasmissione elettrica e dell'uso finale, che interessa tutte le dimensioni del PNEC. Sarà finanziato mediante un fondo basato sul prelievo sulle tariffe dell'energia elettrica.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata Mobilità verde: per l'acquisto di veicoli nuovi, le amministrazioni pubbliche devono acquistare o noleggiare veicoli elettrici o ibridi per almeno il 50% delle loro esigenze.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Il PNIEC individua gli obiettivi relativi alla crescita delle fonti energetiche rinnovabili (30% sui consumi finali), al miglioramento dell'efficienza energetica (-43% rispetto al trend di evoluzione) e alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sia nei settori ETS che non ETS (rispettivamente -56% e -34% rispetto al 2005). Il PNIEC prevede inoltre importanti azioni compensative, come un piano di azioni infrastrutturali nella produzione flessibile di energia da gas, investimenti nelle reti elettriche e investimenti in sistemi di stoccaggio dell'energia. Il piano sarà presentato alla Commissione europea entro dicembre 2019.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Implementata Nell'ambito della strategia Green New Deal, è stata approvata la legge 'Clima' (proteggere la qualità dell'aria) per: i) l'istituzione di un 'buono per la mobilità' nelle zone oggetto di infrazione dell'UE per un importo di 500/1,500 euro per l'acquisto di abbonamenti ai trasporti pubblici o di biciclette dopo la demolizione di autovetture/automotori fino alla classe Euro 3; ii) l'istituzione di un fondo per la costruzione o la ristrutturazione di corsie di autobus per i trasporti pubblici; iii) contributi ai comuni nelle zone oggetto di infrazione dell'UE per i programmi di trasporto scolastico per gli asili nido mediante autobus ibridi o elettrici; iv) finanziamento di un programma sperimentale di rimboschimento; v) istituzione di un fondo per sostenere la creazione di 'angolo verde' (ad esempio per la vendita sfusa di alimenti di consumo e bevande o detergenti).
Misura 9	TIPO DI MISURA: Implementata Contributi aggiuntivi ai comuni pari a 150 milioni nel triennio 2022-2024 e semplificazioni normative relative alla sicurezza degli edifici e dei terreni.
Misura 10	TIPO DI MISURA: Implementata Incrementate le risorse per i lavori di manutenzione sulla rete stradale delle province e delle città metropolitane di 3,4 miliardi.
Misura 11	TIPO DI MISURA: Implementata

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	L'ambito operativo dell'FRI, il fondo rotativo a sostegno delle imprese e degli investimenti nella ricerca, sarà esteso al finanziamento di programmi di investimento e operazioni in tema di decarbonizzazione dell'economia, economia circolare, rigenerazione urbana, turismo sostenibile, adattamento e mitigazione dei rischi derivanti dal cambiamento climatico.
Misura 12	TIPO DI MISURA: Implementata Transizione 4.0: credito d'imposta per investimenti in beni strumentali. La misura è volta a sostenere e incentivare le imprese che investono in nuovi beni di investimento materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi destinati agli impianti produttivi ubicati in Italia.
Misura 13	TIPO DI MISURA: Implementata Transizione 4.0: crediti d'imposta per stimolare la spesa privata in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica per sostenere la competitività delle imprese e incoraggiare i processi di transizione digitale nell'economia circolare e la sostenibilità ambientale.
Misura 14	TIPO DI MISURA: Implementata Transizione 4.0: il credito d'imposta 'Formazione 4.0' sarà prorogato per tutto il 2020. La misura è volta a stimolare gli investimenti delle imprese nella formazione del personale su temi legati alle tecnologie, rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese.
Misura 15	TIPO DI MISURA: Implementata È stato adottato un decreto legislativo sulla <i>cyber</i> sicurezza nazionale: istituzione di un meccanismo per garantire appalti più sicuri per gli enti all'interno del perimetro stabilito dalla legge che intendono aggiudicare gli appalti di beni e servizi ICT.
Misura 16	TIPO DI MISURA: Implementata Il 'programma di sostegno al 5G per le tecnologie emergenti' è stato adottato nel giugno 2019, suddiviso in due assi: Asse I – Casa della tecnologia emergente: dotazione di 40 milioni; Asse II – Progetti di ricerca e sviluppo a sostegno della trasformazione tecnologica delle PMI e delle <i>start up</i> innovative, con risorse pari a 5 milioni.
Misura 17	TIPO DI MISURA: Implementata Con delibera CIPE n. 61, sono stati assegnati 45 milioni a progetti di sperimentazione, ricerca applicata e trasferimento tecnologico, anche in collaborazione con gli enti locali e regionali, relativi a tecnologie emergenti quali <i>Blockchain</i> , intelligenza artificiale, <i>Internet of Things</i> relativi allo sviluppo delle reti di prossima generazione.
Misura 18	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo per la crescita sostenibile è stato aumentato di 150 milioni per sostenere progetti di R&S nei settori di applicazione della strategia nazionale di specializzazione intelligente.
Misura 19	TIPO DI MISURA: Implementata Riduzione della tassazione IRPEF per persone che trasferiscono la loro residenza nel Mezzogiorno nei comuni con una popolazione fino a 20.000 abitanti. A partire dal 1° gennaio 2019, i redditi 'stranieri' possono essere soggetti a un'imposta sostitutiva del 7% per i primi 5 periodi d'imposta.
Misura 20	TIPO DI MISURA: Implementata Istituzione del Fondo 'Cresci al Sud', gestito da INVITALIA a sostegno della competitività e della crescita dimensionale delle PMI nelle regioni meridionali.
Misura 21	TIPO DI MISURA: Implementata Credito d'imposta nel Sud a sostegno delle fusioni di imprese in base alle quali le attività fiscali differite (DTA) delle imprese derivanti da tali fusioni possono essere convertite in crediti d'imposta (pagando un contributo annuo pari all'1,5% della differenza tra DTA e imposte pagate).
Misura 22	TIPO DI MISURA: Implementata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Modificate le procedure per definire e verificare l'applicazione della 'regola di assegnazione del 34%' della spesa in conto capitale da parte delle amministrazioni pubbliche centrali per gli investimenti nelle regioni meridionali.
Misura 23	TIPO DI MISURA: Implementata Crediti d'imposta per l'acquisto di nuovi beni d'investimento per impianti di produzione situati al Sud.
Misura 24	TIPO DI MISURA: Implementata Piano straordinario per la promozione del 'Made in Italy' e l'Attrazione degli Investimenti. La tutela del <i>Made in Italy</i> coprirà anche la promozione del turismo e dell'industria culturale nonché del settore agricolo e agroalimentare, anche attraverso il Piano Strategico per il Turismo 2017-2022.
Misura 25	TIPO DI MISURA: Implementata Semplificazione del processo di ammissione delle garanzie sui prestiti alle medie imprese (<i>Mid-cap</i>) per investimenti in attività materiali o per operazioni effettuate attraverso piattaforme di prestito sociale e di <i>crowdfunding</i> .
Misura 26	TIPO DI MISURA: Implementata Procedure semplificate per le PMI e le reti di imprese per richiedere gli incentivi previsti per la riconversione e la riqualificazione degli impianti per investimenti strategici ad alta tecnologia con un forte impatto occupazionale nei territori.
Misura 27	TIPO DI MISURA: Implementata Completato il processo volto a rendere operativo il Fondo nazionale per l'innovazione (FNI). Il fondo fungerà da fondo di fondi attraverso investimenti diretti nelle <i>start up</i> e nelle PMI innovative.
Misura 28	TIPO DI MISURA: Implementata Reintroduzione a partire dal 2019 dello strumento di bilancio denominato 'Sostegno alla crescita economica' (ACE- Aiuto alla crescita economica).
Misura 29	TIPO DI MISURA: Implementata L'ISMEA può concedere garanzie gratuite alle imprese agricole che desiderano richiedere finanziamenti per iniziative di sviluppo tecnologico innovativo, comprese quelle relative all'agricoltura di precisione o alla tracciabilità dei prodotti attraverso la <i>Blockchain</i> .
Misura 30	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione del credito d'imposta per la 'Formazione 4.0' entro un massimo di 300.000 euro all'anno (per le grandi imprese il massimale è di 200.000 euro all'anno).
Misura 31	TIPO DI MISURA: Implementata Rifinanziamento per gli anni 2020-2025 della legge Nuova Sabatini per l'accesso al credito delle PMI e delle <i>start up</i> e imprese innovative, per l'acquisto di attrezzature per uso produttivo nonché <i>hardware</i> , <i>software</i> e tecnologie digitali. I nuovi fondi ammontano a 105 milioni per il 2020, a 97 milioni all'anno per il periodo 2021-2024 e a 47 milioni per il 2025. Il 25% delle risorse è destinato alle microimprese e alle PMI per acquistare, anche con <i>leasing</i> finanziario, beni strumentali a basso impatto ambientale. Gli investimenti realizzati da micro e piccole imprese in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia avranno un contributo statale del 100% entro un limite complessivo di 60 milioni.
Misura 32	TIPO DI MISURA: Implementata Aumento delle deduzioni IRPEF e IRES per gli investimenti effettuati in <i>start up</i> e PMI innovative.
Misura 33	TIPO DI MISURA: Implementata Estensione al 2020 del superammortamento per gli investimenti in beni strumentali fino a 2,5 milioni. Ulteriore proroga per il 2020 dell'iperammortamento.
Misura 34	TIPO DI MISURA: Implementata

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Buono PMI: servizi di consulenza rivolti ai processi di trasformazione tecnologica e digitale nell'ambito del Piano Nazionale 'Impresa 4.0'. A partire dal 27 settembre 2019 fino al 25 ottobre 2019, i dirigenti e le società di consulenza qualificati possono presentare domanda al MISE per il proprio inserimento nell'elenco tramite procedura informatizzata. La domanda di accesso alle sovvenzioni da parte delle imprese è stata completata dal 7 novembre 2019 al 26 novembre 2019.
Misura 35	TIPO DI MISURA: Implementata Risorse aggiuntive, per un totale di 12,9 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 stanziati per investimenti da parte delle imprese di autotrasporto al fine di aumentare la sicurezza del trasporto su strada e ridurre gli effetti che alterano il clima derivanti dal trasporto merci.
Misura 36	TIPO DI MISURA: Implementata Piano 'Proteggi l'Italia' contro il dissesto idrogeologico, mobilitando 6,5 miliardi con le prime risorse pari a 315 milioni, già stanziati con il Piano 'Piano Stralcio' per finanziare 263 interventi definiti urgenti e non rinviabili.
Misura 37	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio 2020 estende al 31 dicembre 2020 le deduzioni per le misure di efficienza energetica – ecobonus – (65% entro limiti di spesa diversi a seconda della misura adottata distribuita in 10 quote annuali), ristrutturazione edilizia (50% fino ad un massimo di 96.000 euro per unità distribuita in 10 quote annuali), ristrutturazione delle facciate degli edifici (90% Bonus facciate), acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici con classe energetica da utilizzare negli immobili oggetto di ristrutturazione (50% fino a 10.000 euro distribuiti in 10 quote annue).
Misura 38	TIPO DI MISURA: Implementata Creazione di un fondo di investimento per progetti infrastrutturali nelle isole minori.
Misura 39	TIPO DI MISURA: Implementata Proroga al 2020 del credito d'imposta per investimenti nei territori colpiti da eventi sismici del 2016.
Misura 40	TIPO DI MISURA: Implementata Introduzione di un credito d'imposta per gli investimenti nelle zone economiche speciali (ZES).
Misura 41	TIPO DI MISURA: Implementata Piano 'Rinascita urbana', un piano pluriennale innovativo per la qualità degli alloggi al fine di combattere il degrado degli edifici, la mancanza di servizi e migliorare la sicurezza urbana. A tal fine è stato istituito un Fondo specifico con una dotazione complessiva di 853,8 milioni per il periodo 2020-2033.
Misura 42	TIPO DI MISURA: Implementata Risorse alle Province per la manutenzione straordinaria di strade e scuole e per l'efficienza energetica per un totale di circa 6,1 miliardi nel periodo 2020-2034.
Misura 43	TIPO DI MISURA: Implementata Stanziati 2,8 miliardi a favore dei comuni per finanziare la pianificazione definitiva ed esecutiva delle infrastrutture dal 2020 al 2034.
Misura 44	TIPO DI MISURA: Implementata 500 milioni all'anno dal 2020 al 2024 assegnati ai comuni per l'efficienza energetica e lo sviluppo locale sostenibile.
Misura 45	TIPO DI MISURA: Implementata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Risorse per 2,4 miliardi nel periodo 2023-2034 assegnate alle regioni per investimenti pubblici.
Misura 46	TIPO DI MISURA: Implementata Stanzianti 9.1 miliardi nel periodo 2021-2034 destinati a progetti di rigenerazione urbana e di efficienza energetica, alloggi sociali, sicurezza idrogeologica e prevenzione dei rischi sismici.
Misura 47	TIPO DI MISURA: Implementata Istituzione di un Fondo con una dotazione complessiva di 22,3 miliardi per rilanciare la programmazione pluriennale degli investimenti pubblici da parte delle amministrazioni centrali nel periodo 2020-2034. Le risorse saranno utilizzate per progetti di investimento volti a stimolare gli investimenti pubblici, promuovere l'innovazione, la sostenibilità ambientale, ridurre il divario tra il Sud e il Nord e rafforzare le infrastrutture fisiche, immateriali e sociali. Assegnate risorse alle amministrazioni locali.
Misura 48	TIPO DI MISURA: Implementata Revisione delle norme contenute nel codice degli appalti pubblici al fine di adottare un nuovo codice unico. Revisione dell'Atto unico sul settore edilizio al fine di razionalizzare le norme e incoraggiare la rigenerazione urbana e la riduzione del consumo di terreni. Attuazione del decreto 'Sblocca Cantieri'.
Misura 49	TIPO DI MISURA: Annunciata Al fine di preparare la strategia italiana a lungo termine fino al 2050 per le emissioni di abitazioni verdi, sono stati istituiti un 'comitato direttivo' interistituzionale e un gruppo di lavoro tecnico. La strategia si basa sugli obiettivi e le politiche del PNIEC. Sia il PNIEC che il programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico (PNCIA) hanno una prospettiva a lungo termine che va oltre il 2020 (fino al 2030).
Misura 50	TIPO DI MISURA: Adottata Con l'obiettivo di colmare le lacune regionali in termini di dotazione infrastrutturale migliorando l'efficienza energetica dei trasporti pubblici, la Legge di Bilancio per il 2022 assegna fondi alla società di gestione della rete – RFI (Rete Ferroviaria Italiana) per rendere la linea ferroviaria adriatica adeguata all'alta velocità. In questo modo la linea adriatica sarà inclusa nella rete centrale TEN-T.
Misura 51	TIPO DI MISURA: Adottata Il progetto di legge 'SalvaMare' – per la protezione del mare – è all'esame del Senato. Esso mira a sostenere il recupero dei rifiuti in mare (principalmente plastica) e l'economia circolare. Per quanto riguarda l'economia circolare, le iniziative riguardano: i) campagna 'senza plastica'; ii) sistema alternativo di rintracciamento dei rifiuti rispetto al SISTRI, al fine di semplificare l'obbligo e la digitalizzazione; iii) accordo sulla 'fine dei rifiuti', per dare impulso all'economia circolare e sostenere le imprese italiane leader nella tecnologia verde, che accoppiano la riduzione del riciclaggio e dello smaltimento dei rifiuti con la creazione di posti di lavoro. A livello nazionale è stato creato un quadro di monitoraggio per l'economia circolare, in aggiunta a quello proposto dalla Commissione europea.
Misura 52	TIPO DI MISURA: Adottata Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico (PNCIA) volto a ridurre le emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici.
Misura 53	TIPO DI MISURA: Adottata Sovvenzioni ai comuni per investimenti in progetti di riqualificazione urbana per un totale di 8,5 miliardi nel periodo 2021-2034.
Misura 54	TIPO DI MISURA: Adottata

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

	Istituzione del Fondo per lo sviluppo delle reti ciclabili urbane, con una dotazione di 50 milioni per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024. Disposizioni ulteriormente rafforzate dalla legge n. 126/2020.
Misura 55	TIPO DI MISURA: Adottata Istituito il fondo per rafforzare la R&S realizzato dalle università e dai centri di ricerca (pubblici e privati), con una dotazione di 25 milioni per il 2020, di 200 milioni per il 2021 e di 300 milioni all'anno a partire dal 2022. L'Agenzia nazionale per la ricerca (ANR) sarà creata per gestire il Fondo, sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del MIUR.
Misura 56	TIPO DI MISURA: Adottata Rafforzamento delle zone economiche speciali (ZES) attraverso il piano ZES per gli investimenti di grandi dimensioni, incoraggiando la creazione di imprese con programmi di investimento specifici. Il piano dispone di un bilancio di 50 milioni per il 2019, 150 per il 2020 e 100 milioni per il 2021.
Misura 57	TIPO DI MISURA: Adottata Disegno di legge 'CantierAmbiente' per la valorizzazione e l'accelerazione degli interventi di mitigazione contro il dissesto idrogeologico e per la conservazione del territorio.
Misura 58	TIPO DI MISURA: Adottata <i>Green and Innovation Deal</i> per la mobilitazione di investimenti pubblici e privati connessi agli obiettivi della sostenibilità ambientale e sociale, dell'innovazione e dell'economia circolare. Il fondo, concepito per creare un effetto leva, ha un bilancio di 470 milioni per il 2020, 930 milioni per il 2021 e 1,42 miliardi per ciascuno degli anni 2022 e 2023, per un totale di 4,24 miliardi. Una parte di questi fondi – non meno di 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 – sarà destinata a misure volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, a promuovere l'economia circolare, a ridurre l'inquinamento e il suo impatto sulla produttività delle imprese e la loro esposizione al rischio derivante da fattori legati alle questioni ambientali, sociali e di <i>governance</i> e alla salute. Questi fondi saranno coordinati con i fondi europei NGEU che operano negli stessi settori. Riorganizzazione della legislazione ambientale, promozione dell'economia verde e dell'economia circolare.
Misura 59	TIPO DI MISURA: Adottata Istituzione di un fondo con una dotazione complessiva di 2,5 miliardi nel periodo 2021-2034 per la ristrutturazione o la costruzione di edifici di scuole materne.
Misura 60	TIPO DI MISURA: Adottata Istituzione del Fondo per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale: 400 milioni all'anno sono assegnati per il periodo 2025-2034 ai comuni per la ristrutturazione degli edifici, il dissesto idrogeologico, le strade, il patrimonio culturale e l'ambiente.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.2: Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Nell'ambito del PON – Programma Operativo Nazionale sulla <i>Governance</i> e la Capacità Istituzionale 2014-2020, è avviato il progetto 'CReIAMO PA' – competenza e rete per

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	l'integrazione ambientale e il miglioramento dell'organizzazione della pubblica amministrazione. Il progetto mira a migliorare la capacità amministrativa, a livello centrale e regionale, in materia di sostenibilità ambientale. L'attività è iniziata nel 2017 e la conclusione è prevista per il 30/6/2023.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Patto per la salute 2019-2021: modernizzazione dei piani di risanamento; miglioramento della <i>governance</i> sanitaria, anche attraverso il monitoraggio e l'aggiornamento dei LEA; politiche per l'adeguamento del personale ai servizi offerti. Revisione del sistema di ripartizione dei costi per superare le distorsioni introdotte dal superticket.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Per quanto riguarda le attività informatiche per la pubblica amministrazione (decreto fiscale 2019), SOGEI sarà in grado di offrire servizi informatici, attraverso accordi speciali, al Consiglio di Stato, al Procuratore di Stato, al Comando Generale del Corpo Portuale, a INVIMIT SGR e alla società per la gestione della piattaforma tecnologica di pagamenti alle pubbliche amministrazioni (pagoPA).
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Per migliorare la digitalizzazione della PA, a settembre 2019 è stato nominato il Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la digitalizzazione con i seguenti compiti: i) promuovere l'inclusione digitale per i cittadini, le imprese e il settore pubblico; ii) promuovere un ecosistema culturale, normativo ed economico sostenibile; iii) promuovere la creazione di un'imprenditorialità innovativa, l'attrazione delle imprese straniere e la contaminazione tra attività imprenditoriali, ricerca e sperimentazione.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Misure volte a migliorare l'efficienza della PA al fine di prevenire l'assenteismo e garantire assunzioni mirate, agevolando il ricambio generazionale e migliorando la digitalizzazione della pubblica amministrazione.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Annunciata Disegno di legge per la revisione del testo unico sugli enti locali (TUEL).
Misura 7	TIPO DI MISURA: Annunciata Disegno di legge per una maggiore semplificazione e codificazione della legislazione.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Adottata Disegno di legge per promuovere l'autonomia differenziata delle regioni.
Misura 9	TIPO DI MISURA: Adottata Disegno di legge che delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi per il miglioramento dell'efficienza della PA. La delega riguarda la riforma del lavoro nella pubblica amministrazione, l'accesso all'occupazione pubblica, il merito e la remunerazione e la riorganizzazione della disciplina gestionale.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 3.3: Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Soppressa Decreto legge che modifica le norme sostanziali e procedurali relative ai poteri speciali (<i>Golden Power</i>) nelle imprese che operano nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Attuazione della riforma delle autorità del sistema portuale che fornisce strumenti di coordinamento operativo tra tali autorità.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Definizione dei diritti aeroportuali per gli aeroporti soggetti a contratti speciali (contratti di programma in deroga) secondo i modelli tariffari adottati dall'Autorità dei trasporti.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Adottata Nel novembre 2021 il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, come annunciato anche nel PNRR. Il disegno di legge interviene nei seguenti settori: servizi pubblici locali, energia, trasporti, rifiuti, il contesto imprenditoriale, sorveglianza del mercato. Esso mira a: promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati delle imprese più piccole; eliminare gli ostacoli normativi all'apertura del mercato; garantire la protezione dei consumatori. Il disegno di legge è attualmente in discussione al Parlamento come legge del Senato n. 2469.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Adottata Aggiornamento del piano aeroportuale nazionale. Il Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) ha conferito a ENAC il mandato di procedere all'aggiornamento e alla revisione critica del precedente Piano pubblicato nel 2015. Nel dicembre 2021 è stata conclusa la procedura di gara per la selezione di consulenti che supporteranno ENAC nell'aggiornamento e nella revisione critica del Piano e nello svolgimento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).
Misura 6	TIPO DI MISURA: Adottata Iniziativa legislative per la tutela e la promozione della concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche (in particolare per il sistema delle concessioni autostradali) e il rafforzamento delle autorità di regolamentazione. Con il D.L. n. 34/2020 le revisioni sono state rinviate.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Adottata Operatività delle misure settoriali previste dal diritto della concorrenza del 2017: la fine dei prezzi regolamentati nel settore dell'energia elettrica è stata rinviata a gennaio 2021 per le PMI e a gennaio 2022 per le famiglie con il decreto legislativo n. 162/2019 'Milleproroghe'.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR.2019.4

CSR 4.1: Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio applicando e razionalizzando le norme procedurali, comprese quelle in esame dal legislatore e con particolare attenzione ai regimi di insolvenza.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Nel luglio 2019 il Parlamento ha approvato il disegno di legge denominato 'codice rosso' contenente disposizioni sulla protezione delle vittime di violenza domestica e di genere.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Riforma dell'organizzazione giudiziaria: assegnazione flessibile dei magistrati a livello distrettuale, anche per affrontare situazioni di gestione critica degli uffici giudiziari. Misure introdotte con le leggi di bilancio per il 2019 e per il 2020.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Annunciata Il nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza è stato adottato lo scorso gennaio. Alcune misure sono attualmente in fase di studio per chiarire il contenuto di talune disposizioni, correggere alcuni errori di battitura e apportare alcune modifiche volte a coordinare meglio le norme sui vari istituti introdotte dal codice. Entrerà in vigore nel settembre 2021.
Misura 4	TIPO DI MISURA: Annunciata

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

	Sono stati approvati due disegni di legge i) sul patrocinio a spese dello Stato previste nel testo consolidato della tutela giudiziaria (presentato il 5 giugno 2019) e ii) in materia di giudici onorari (presentato il 29 luglio 2019).
Misura 5	TIPO DI MISURA: Annunciata Riforma del sistema giudiziario e delle norme sull'ammissibilità e il ricollocamento del personale dei magistrati, nonché disposizioni direttamente applicabili sull'istituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e sulla flessibilità del personale giudiziario. Tali misure sono state combinate nel progetto di legge di riforma del Consiglio superiore della magistratura presentato nel settembre 2020 (AC 2681).
Misura 6	TIPO DI MISURA: Adottata Nel dicembre 2019 il Presidente del Consiglio ha approvato la legge che consente di riformare il processo civile, che mira a semplificare il processo sia in prima istanza che in appello, attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione. È attualmente all'esame del Senato.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 4.2: Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Riforma dello statuto di prescrizione da gennaio 2020.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Gli strumenti di giustizia penale sono estesi per combattere i fenomeni di evasione delle imposte dirette e dell'IVA aumentando le sanzioni e riducendo le soglie di sanzione attualmente in vigore per i reati di false o omesse dichiarazioni, false fatturazioni, occultamento o distruzione di documenti contabili. In caso di condanna, viene introdotta anche la confisca dei beni posseduti dalla persona condannata per un valore sproporzionato rispetto al suo reddito (confisca estesa).
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata La Legge di Bilancio per il 2020 introduce alcune norme per assumere ulteriori giudici rispetto a quelli previsti e dirigenti carcerari nel 2020.
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR.2019.5

CSR 5.1: Promuovere la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità delle attività, proseguendo la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando i finanziamenti.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo per il risarcimento del risparmio (FIR) per i risparmiatori colpiti da fallimenti è operativo.
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata È in fase di definizione il processo di riforma del settore del credito cooperativo, con la costituzione dei due gruppi diretti da ICCREA e Cassa Centrale Banca.
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata Il fondo di gestione della società di investimento è operativo. Nel Fondo saranno inizialmente incanalati 2 miliardi di prestiti immobiliari semi non performanti, con la possibilità di estenderne il funzionamento fino a 3-4 miliardi.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Stabilite norme per facilitare le operazioni di trasferimento di probabili inadempimenti (UTP) e per ampliare le modalità di intervento delle società di cartolarizzazione.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata Confermata la garanzia statale sulla cartolarizzazione dei crediti deteriorati (GACS). Si stima che la nuova GACS potrebbe comportare un importo lordo di prestiti deteriorati cartolarizzati pari a circa 10 miliardi e che l'importo delle pertinenti <i>tranche</i> garantite dal GACS potrebbe essere compreso tra 2 e 3 miliardi.
Misura 6	TIPO DI MISURA: Annunciata Il nuovo codice della crisi aziendale e dell'insolvenza è stato adottato lo scorso gennaio. (Cfr. CSR n. 4)
Osservazioni	
Situazione attuale	

CSR 5.2: Migliorare i finanziamenti non bancari per le piccole imprese innovative.

Misure	
Misura 1	TIPO DI MISURA: Implementata Il Fondo nazionale per l'innovazione (FNI) per gli investimenti diretti nelle <i>start up</i> e nelle PMI innovative è operativo. (Cfr. RSP n. 3)
Misura 2	TIPO DI MISURA: Implementata Istituito il Fondo 'Cresci al Sud' per sostenere la competitività e la crescita dimensionale delle PMI. (Cfr. RSP n. 3)
Misura 3	TIPO DI MISURA: Implementata La nuova misura Sabatini sarà rifinanziata. (Cfr. RSP n. 3)
Misura 4	TIPO DI MISURA: Implementata Il credito d'imposta per le imprese che acquistano beni strumentali nelle regioni meridionali sarà prorogato per tutto il 2020.
Misura 5	TIPO DI MISURA: Implementata La piattaforma <i>Legality rating</i> , attiva da ottobre 2019 (ma introdotta nel 2012), rende più facile per le aziende accedere al credito bancario. In questo modo le aziende possono chiedere un <i>rating</i> di legalità semplicemente compilando un modulo <i>on line</i> .
Misura 6	TIPO DI MISURA: Implementata È stata istituita una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI per la concessione di garanzie, a titolo oneroso, che copre i finanziamenti concessi alle imprese con un massimo di 500 dipendenti.
Misura 7	TIPO DI MISURA: Implementata Semplificazioni per l'utilizzo del Fondo di garanzia a copertura dei finanziamenti concessi alle medie imprese e alla <i>Small Mid Cup</i> per gli investimenti in beni materiali.
Misura 8	TIPO DI MISURA: Adottata Il sostegno al credito e il coordinamento saranno potenziati con strumenti finanziari a sostegno delle esportazioni, del capitale proprio e delle garanzie, anche attraverso Cassa Depositi e Prestiti.
Osservazioni	
Situazione attuale	

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 2: LE MISURE INTRAPRESE IN ATTUAZIONE DEL PNRR				
CSR	Misura	Tappa	Obiettivo iniziale	Stato di avanzamento
CSR 2019 4 CSR 2020 4.1	Procedure di assunzione nei tribunali civili, penali e amministrativi	Entrata in vigore della legislazione speciale che disciplina le assunzioni nell'ambito del PNRR	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2021 1.1	Fornire assistenza tecnica e rafforzare lo sviluppo delle capacità per l'attuazione del PNRR	Entrata in vigore della legislazione primaria per fornire assistenza tecnica e rafforzare lo sviluppo delle capacità per l'attuazione del PNRR	II Trimestre 2021	Completato
CSR 2021 1.1	Fornire assistenza tecnica e rafforzare lo sviluppo delle capacità per l'attuazione PNRR	Assunzione di esperti per l'attuazione del PNRR	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2020 1.3	Processo di acquisto ICT	Entrata in vigore dei decreti legge relativi alla riforma 1.1 'Processo di acquisto ICT'	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.2 CSR 2021 1.3	Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici	Entrata in vigore del decreto sulla semplificazione del sistema degli appalti pubblici	II Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.2 CSR 2021 1.3	Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici	Entrata in vigore di tutte le leggi, i regolamentari e i provvedimenti attuativi (compreso il diritto derivato) per il sistema degli appalti pubblici	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 1.3 CSR 2021 1.4	Riforma dell'amministrazione fiscale	Adozione di una revisione dei possibili interventi per ridurre l'evasione fiscale	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 1.1 CSR 2020 1.1 CSR 2021 1.3	Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica	Entrata in vigore delle disposizioni legislative per migliorare l'efficacia della revisione della spesa – Rafforzamento del MEF nel processo di monitoraggio e valutazione	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.4-3.5 CSR 2021 1.3	Cloud First e interoperabilità	Entrata in vigore dei decreti legge per la riforma 1.3 'Cloud First e Interoperabilità'	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 4.1 CSR 2020 4.1	Riforma del processo civile	Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del processo civile	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 4.2 CSR 2020 4.1	Riforma del processo penale	Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del processo penale	IV Trimestre 2021	Completato

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 2 (SEGUE): LE MISURE INTRAPRESE IN ATTUAZIONE DEL PNRR				
CSR	Misura	Tappa	Obiettivo iniziale	Stato di avanzamento
CSR 2019 4.1 CSR 2020 4.1	Riforma del quadro in materia di insolvenza	Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del quadro in materia di insolvenza	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 4.2 CSR 2021 1.1	Riforma della pubblica amministrazione	Entrata in vigore della legislazione primaria sulla governance del PNRR	II Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 4.2 CSR 2020 1.1	Riforma della pubblica amministrazione	Entrata in vigore della legislazione primaria sulla semplificazione delle procedure amministrative per l'attuazione del PNRR	II Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 4.2 CSR 2020 1.1	Riforma della pubblica amministrazione	Per aumentare l'assorbimento degli investimenti, estendere al fondo complementare la metodologia adottata per il PNRR	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 4.2 CSR 2020 1.1	Riforma della pubblica amministrazione	Sistema di archiviazione per audit e controlli: informazioni per il monitoraggio dell'attuazione dell'RRF	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.5 CSR 2020 1.3	Transizione 4.0	Entrata in vigore degli atti giuridici volti a mettere a disposizione dei potenziali beneficiari i crediti d'imposta Transizione 4.0 e istituzione del comitato scientifico	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.3	Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST	Entrata in vigore della norma che rifinanzia il Fondo 394/81 e adozione della politica di investimento (criteri)	III Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.3	Rifinanziamento e rimodellamento del Fondo 394/81 gestito da SIMEST	PMI che dovranno fruire del sostegno del Fondo 394/81	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.3 CSR 2021 1.3	Competitività e resilienza delle filiere produttive	Entrata in vigore di un decreto comprendente la nuova disciplina sui contratti di sviluppo	I Trimestre/2022	In corso di attuazione
CSR 2020 3.4 CSR 2021 1.3	Hub del turismo digitale	Aggiudicazione degli appalti per lo sviluppo del portale del turismo digitale	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.1 CSR 2021 1.3	Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	Norme per la definizione della politica di investimento per il Fondo tematico della Banca europea per gli investimenti;	IV Trimestre 2021	Completato

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 2 (SEGUE): LE MISURE INTRAPRESE IN ATTUAZIONE DEL PNRR				
CSR	Misura	Tappa	Obiettivo iniziale	Stato di avanzamento
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.1 CSR 2021 1.3	Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	Norma per la definizione della politica di investimento per il Fondo nazionale per il turismo	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.1 CSR 2021 1.3	Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	Norma per la definizione della politica di investimento per il Fondo di garanzia per le PMI	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.1 CSR 2021 1.3	Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	Norma per la definizione della politica di investimento per il Fondo Rotativo	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 5.2 CSR 2020 3.1 CSR 2021 1.3	Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	Entrata in vigore del decreto attuativo per il credito d'imposta per la riqualificazione delle strutture ricettive.	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2020 3.7 CSR 2021 1.3	Realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e ammodernamento degli impianti esistenti	Entrata in vigore del decreto ministeriale.	III Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 3.6 CSR 2021 1.3	Autobus elettrici	Entrata in vigore di un decreto ministeriale che individua le risorse disponibili per raggiungere l'obiettivo dell'intervento (filiera degli autobus)	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2020 3.4 CSR 2021 1.3	Nuova normativa per promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabile	Entrata in vigore di un decreto legislativo per promuovere l'uso del gas rinnovabile per l'utilizzo del biometano nei settori dei trasporti, industriale e residenziale e di un decreto attuativo che stabilisce le condizioni e i criteri relativi al suo utilizzo e al nuovo sistema di incentivi.	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 3.6 CSR 2021 1.3	Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa	Entrata in vigore di un decreto legge	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.3	Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	Entrata in vigore della proroga del Superbonus	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.7	Realizzazione di un sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione	Piano operativo per realizzare un sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione per l'individuazione dei rischi idrologici	III Trimestre 2021	Completato

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 2 (SEGUE): LE MISURE INTRAPRESE IN ATTUAZIONE DEL PNRR				
CSR	Misura	Tappa	Obiettivo iniziale	Stato di avanzamento
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.7	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Entrata in vigore del quadro giuridico riveduto per gli interventi contro i rischi di alluvioni e idrogeologici	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.4 CSR 2021 1.3	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	Entrata in vigore delle modifiche legislative rivedute per la protezione e la valorizzazione delle aree verdi urbane ed extraurbane	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.4 CSR 2021 1.3	Digitalizzazione dei parchi nazionali	Entrata in vigore della semplificazione amministrativa e sviluppo di servizi digitali per i visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette	I Trimestre 2022	In corso di attuazione
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.4	Adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico	Entrata in vigore di un programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.7	Semplificazione della legislazione e rafforzamento della governance per l'attuazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico	Entrata in vigore della semplificazione della legislazione per gli interventi nelle infrastrutture idriche primarie e per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	I Trimestre 2022	In corso di attuazione
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.7	Misure volte a garantire la piena capacità gestionale dei servizi idrici integrati	Riforma del quadro giuridico per una migliore gestione e un uso sostenibile dell'acqua	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.6 CSR 2021 1.1	Accelerazione della procedura di approvazione del contratto tra MIMS e RFI	Entrata in vigore di una modifica legislativa sulla procedura di approvazione dei Contratti di Programma	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 4.2 CSR 2021 1.1	Accelerazione del processo di autorizzazione dei progetti ferroviari	Entrata in vigore di una modifica normativa che riduce i tempi di autorizzazione dei progetti da 11 a 6 mesi	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 4.2 CSR 2021 1.1	Attuazione del recente 'Decreto Semplificazione' (cvt in L. n.120 dell'11 settembre 2020) con l'emanazione di un decreto relativo all'attuazione di 'Linee guida per la classificazione e la gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti'	Entrata in vigore delle 'Linee guida per la classificazione e la gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti'	IV Trimestre 2021	Completato

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 2 (SEGUE): LE MISURE INTRAPRESE IN ATTUAZIONE DEL PNRR				
CSR	Misura	Tappa	Obiettivo iniziale	Stato di avanzamento
CSR 2019 3.3 CSR 2020 3.3 CSR 2021 1.3	Trasferimento della titolarità di ponti e viadotti delle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello	Entrata in vigore del trasferimento della titolarità di ponti, viadotti e cavalcavia dalle strade di secondo livello a quelle di primo livello (autostrade e strade nazionali principali)	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 4.2	Attuazione di uno 'Sportello Unico Doganale'	Entrata in vigore del decreto riguardante lo Sportello Unico Doganale	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 2.4 CSR 2020 2.4	Borse di studio per l'accesso all'università	Entrata in vigore dei decreti ministeriali di riforma delle borse di studio per migliorare l'accesso all'istruzione terziaria	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 2.4 CSR 2020 2.4	Riforma delle lauree abilitanti, riforma delle classi di laurea e riforma dei dottorati	Entrata in vigore delle riforme del sistema di istruzione terziaria per migliorare i risultati scolastici (legislazione primaria) per quanto riguarda: a) lauree abilitanti; b) classi di laurea; c) riforma dei programmi di dottorato	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 2.4 CSR 2020 2.4	Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti in alloggi per studenti	Entrata in vigore della legislazione volta a modificare le norme vigenti in materia di alloggi per studenti.	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.4	IPCEI	Varo dell'invito a manifestare interesse per l'individuazione dei progetti nazionali, compresi i progetti IPCEI microelettronica	II Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 2.3 CSR 2020 2.3	Creazione di imprese femminili	Adozione del Fondo a sostegno dell'imprenditorialità femminile.	III Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 2.2 CSR 2020 2.3	Politiche attive del lavoro e formazione	Entrata in vigore del decreto interministeriale che istituisce il programma nazionale 'Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) e di un decreto interministeriale che istituisce il Piano nazionale nuove competenze	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 2.2 CSR 2020 2.1	Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	Entrata in vigore del piano operativo.	IV Trimestre 2021	Completato

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 2 (SEGUE): LE MISURE INTRAPRESE IN ATTUAZIONE DEL PNRR				
CSR	Misura	Tappe	Obiettivo iniziale	Stato di avanzamento
CSR 2019 2.2 CSR 2020 2.1	Housing temporaneo e Stazioni di posta	Entrata in vigore del piano operativo relativo ai progetti di housing temporaneo e stazioni di posta che definisce i requisiti dei progetti che possono essere presentati dagli enti locali e lancio dell'invito a presentare proposte.	I Trimestre 2022	In corso di attuazione
CSR 2019 2.2 CSR 2020 2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale	Aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per investimenti nella rigenerazione urbana per ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, con progetti in linea con gli obiettivi RRF, compreso il principio DNSH.	I Trimestre 2022	In corso di attuazione
CSR 2019 2.1 CSR 2020 2.1	Piani Integrati Urbani	Entrata in vigore del decreto ministeriale che stabilisce la mappatura degli insediamenti abusivi approvata dal 'Tavolo di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura' e adozione del decreto ministeriale di assegnazione delle risorse.	I Trimestre 2022	In corso di attuazione
CSR 2019 2.2 CSR 2020 2.1	Programma innovativo della qualità dell'abitare	Le regioni e le province autonome (compresi i comuni e/o le città metropolitane situate in tali territori) hanno firmato gli accordi per riqualificare e aumentare l'edilizia sociale.	I Trimestre 2022	In corso di attuazione
CSR 2019 2.2 CSR 2020 2.1	Legge quadro sulle disabilità	Entrata in vigore della legge quadro per rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità.	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.1 CSR 2020 3.3	Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali	Entrata in vigore dei decreti ministeriali di approvazione del piano operativo per tutte le otto ZES	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 3.3	Semplificazione delle procedure e rafforzamento dei poteri del commissario nelle zone economiche speciali	Entrata in vigore del regolamento per semplificare le procedure e rafforzare il ruolo del commissario nelle ZES	IV Trimestre 2021	Completato
CSR 2019 3.2 CSR 2020 1.2	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	Piano di riorganizzazione delle strutture sanitarie per l'emergenza pandemica approvato dal Ministero della salute/Regioni	IV Trimestre 2021	Completato

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 3: ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rafforzamento modello duale 2. Incremento risorse Fondo Nuove Competenze 3. Sgravi contributivi per l'apprendistato di primo livello 4. Programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) 5. Riforma degli Ammortizzatori sociali – misure di formazione professionale per i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) 6. Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria 7. Borse di studio per studenti in difficoltà economiche 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il Piano Nuove Competenze stanZIA 600 milioni destinati al rafforzamento del modello di apprendimento duale. Questo investimento intende rendere il sistema educativo e formativo più sinergico con il mercato del lavoro così da favorire l'occupabilità dei giovani attraverso l'acquisizione di nuove competenze che siano anche in linea con la transizione ecologica e digitale. Entro il 2025 il numero di persone che avrà partecipato ad attività di formazione nell'ambito del sistema duale e avrà ottenuto la relativa certificazione dovrà passare dai 39 mila attuali a 174 mila. 2. Attraverso il Fondo Nuove Competenze per la riqualificazione e l'aggiornamento dei lavoratori nel 2021 sono stati coinvolti in attività formative più di 375 mila lavoratori. La dotazione per il 2022 è pari a 1 miliardo. 3. Con la finalità di incrementarne l'utilizzo, viene riconosciuto uno sgravio contributivo del 100 per cento per tutto il 2022, per i contratti di apprendistato di primo livello. 4. Il programma GOL prevede la formazione di un minimo di 800 000 beneficiari, di cui 300 000 in competenze digitali. 5. Viene introdotto il vincolo della partecipazione a processi di aggiornamento e riqualificazione a carattere formativo per beneficiare del trattamento di integrazione salariale straordinaria. 6. L'obiettivo nel concreto è incrementare da 11 mila a 22 mila il numero di studenti iscritti agli ITS ogni anno, e aumentare di 208 unità il loro numero complessivo. 7. Si prevede un aumento medio del valore delle borse di studio di 700 euro per un totale di 4 mila euro per studente. Verrà incrementata la quota di universitari con una borsa, che ora è del 12%, e del 25% nella Ue. Nel caso delle 300 mila borse di studio fornite nell'ambito del programma GOL, almeno il 75% dei beneficiari saranno donne, disoccupati, persone con disabilità e persone sotto i 30 anni.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 3 (SEGUE): ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
2. Parità di genere	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sgravi contributivi per donne lavoratrici al rientro dalla maternità 2. Incremento del Fondo per la Parità Salariale 3. PNRR – Incremento dell’offerta di posti negli asili nido 4. PNRR – Incremento dell’offerta di tempo pieno nelle scuole 5. Fondo Impresa Donna 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La legge di Bilancio per il 2022 riduce del 50 per cento i contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri dipendenti del settore privato. Tale riduzione opera per un periodo massimo di un anno a decorrere dalla data del rientro al lavoro dopo la fruizione del congedo obbligatorio di maternità. 2. La legge di Bilancio per il 2022 incrementa di 50 milioni a decorrere dal 2023 la dotazione del Fondo per il sostegno alla parità salariale di genere ed estende le finalità dello stesso, prevedendo che sia destinato anche alla copertura finanziaria di interventi volti al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro. 3-4. Nel PNRR sono previsti investimenti per 4,6 miliardi per espandere l’offerta di assistenza all’infanzia al fine di facilitare la conciliazione vita-lavoro per i genitori contribuendo all’aumento dell’occupazione femminile. L’obiettivo è di aumentare i posti disponibili negli asili e nelle scuole materne di almeno 260 mila posti per superare gli obiettivi di Barcellona in relazione all’offerta di assistenza all’infanzia. È previsto anche un investimento aggiuntivo di 1 miliardo per aumentare di almeno mille unità il numero di scuole che offrono l’istruzione a tempo pieno. L’obiettivo è raggiungere un livello del 33 per cento su base locale del numero dei posti nei servizi educativi per l’infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi entro l’anno 2027, considerando anche il servizio privato. 5. Il PNRR istituisce il Fondo Impresa Donna che dovrà garantire il finanziamento di iniziative imprenditoriali attraverso strumenti già esistenti come NITO (Nuove Imprese a Tasso Zero) e si rivolge alle ragazze che vogliono fare impresa e il progetto ‘Smart&Start’ per le <i>start up</i> altamente innovative

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 3 (SEGUE): ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
3. Pari opportunità	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assegno Unico Universale per i Figli (AUUF) 2. Legge delega per la disabilità 3. Borse di studio per studenti in difficoltà economiche 4. Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'assegno spetta a tutti i nuclei familiari, (indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori) purché abbiano figli a carico, a partire dal settimo mese di gravidanza fino al diciottesimo anno di età, estendibile anche fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili. L'importo mensile spazia da un massimo di 175 euro a figlio per chi ha l'ISEE inferiore a 15 mila euro a un minimo di 50 euro a figlio per tutte le famiglie con ISEE pari o sopra i 40 mila euro oppure che non presentano l'ISEE. Secondi i dati INPS al 21 febbraio 2022, erano state presentate 2.280.705 domande di assegno unico per un totale di 3.801.040 figli. Va segnalato che un'analisi combinata degli effetti della revisione dell'Irpef e dell'introduzione dell'Assegno unico universale ha mostrato un significativo effetto redistributivo. L'analisi delle due riforme è stata attuata dal Dipartimento delle Finanze con il modello TAXBEN-DF, calcolando i principali indicatori di disuguaglianza. I risultati mostrano che l'effetto redistributivo complessivo è positivo: l'indice di Gini del reddito disponibile familiare diminuisce dell'1,65%, indicando una rilevante diminuzione della disuguaglianza del reddito disponibile per le famiglie italiane; l'indice di redistribuzione Reynold-Smolensky mostra un miglioramento significativo, con una variazione positiva pari all'8,41%. La riduzione dell'incidenza dell'imposta (9,43% in termini di aliquota media effettiva) è più che compensata da un aumento significativo nella progressività della riforma (+21,60% dell'indice di progressività di Kakwani). 2. La riforma prevede il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali, la promozione dei progetti di vita indipendente e la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati. 3. Si prevede un aumento medio del valore delle borse di studio di 700 euro per un totale di 4 mila euro per studente. Verrà incrementata la quota di universitari con una borsa, che ora è del 12%, e del 25% nella Ue. Nel caso delle 300 mila borse di studio fornite nell'ambito del programma GOL, almeno il 75% dei beneficiari saranno donne, disoccupati, persone con disabilità e persone sotto i 30 anni. 4. Viene prorogato per il 2024 il credito d'imposta al 75 per cento dei contributi versati dalle fondazioni bancarie a sostegno di progetti finanziati a valere sul Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 3 (SEGUE): ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
4. Sostegno attivo all'occupazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programma GOL 2. Riforma Ammortizzatori Sociali – registrazione dei lavoratori in CIGS al programma GOL 3. Piano Nazionale di Rafforzamento dei Servizi Pubblici per l'Impiego 4. Revisione Reddito di Cittadinanza 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il Programma GOL intende offrire percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro e/o formazione a una platea di soggetti costituita prioritariamente da beneficiari di ammortizzatori sociali (Naspi, Dis-Coll), nonché del Reddito di cittadinanza. Al programma accederanno, a valere sulle risorse del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro, cofinanziato dal Fse+, giovani Neet, donne inattive e altre categorie fragili. Nell'ambito del PNRR sono definiti i seguenti obiettivi: (1) almeno 3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025, di cui almeno il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani <i>under</i> 30, lavoratori over 55; (2) almeno 800 mila beneficiari coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali; (3) almeno l'80% dei Centri per l'Impiego (CPI) in ogni regione dovrà rispettare gli standard definiti quali livelli essenziali entro il 2025; (4) almeno 250 CPI dovranno completare entro il 2022 il 50% delle attività previste nel Piano regionale di rafforzamento; (5) almeno 500 CPI devono completare tutte le attività previste nel Piano regionale entro il 2025; (6) un aumento di almeno 135 mila ragazzi che partecipano al Sistema Duale entro il 2025. 3. Il PNRR prevede investimenti (per un volume di 600 milioni) tesi a rafforzare ulteriormente i Centri per l'Impiego con attività che comprenderanno il rinnovo e la ristrutturazione dei locali dove sono ospitati i Centri, un upgrade del sistema IT per ottenere l'interoperabilità con gli altri sistemi, la formazione degli addetti dei Centri e la comunicazione istituzionale. 4. Contestualmente al rifinanziamento della misura, sono introdotte modifiche sostanziali dell'istituto che mirano ad una sua razionalizzazione, al fine di prevenire i comportamenti scorretti e incentivare, accompagnare e sostenere più efficacemente il beneficiario nella ricerca del lavoro. È stato previsto che la ricerca attiva del lavoro da parte del percettore del reddito sia verificata presso il centro per l'impiego in presenza, con una frequenza almeno mensile, pena, a meno di giustificato motivo per l'assenza, la decadenza del beneficio. Per i percettori occupabili, il <i>décalage</i> del beneficio mensile scatterà dopo il primo rifiuto, mentre la revoca è prevista dopo il secondo rifiuto di un'offerta congrua di lavoro. Sempre ai fini di una maggiore incentivazione dell'occupazione, sono stati rafforzati gli incentivi ai datori di lavoro che assumono percettori del reddito di cittadinanza anche con contratto a tempo determinato o a tempo indeterminato o anche a tempo parziale.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 3 (SEGUE): ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
5. Occupazione flessibile e sicura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Piano Nuove Competenze 2. Fondo Nuove Competenze 3. Riforma degli Ammortizzatori Sociali 4. Incentivi all'assunzione di lavoratori in CIGS 5. PNRR - Piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il Piano Nuove Competenze stanziava 600 milioni destinati al rafforzamento del modello di apprendimento duale. Questo investimento intende rendere il sistema educativo e formativo più sinergico con il mercato del lavoro così da favorire l'occupabilità dei giovani attraverso l'acquisizione di nuove competenze che siano anche in linea con la transizione ecologica e digitale. Entro il 2025 il numero di persone che avrà partecipato ad attività di formazione nell'ambito del sistema duale e avrà ottenuto la relativa certificazione dovrà passare dai 39 mila attuali a 174 mila. 2. Attraverso il Fondo Nuove Competenze per la riqualificazione e l'aggiornamento dei lavoratori nel 2021 sono stati coinvolti in attività formative più di 375 mila lavoratori. La dotazione per il 2022 è pari a 1 miliardo. 3. La riforma degli ammortizzatori sociali garantisce nuove o maggiori protezioni sociali a 12,4 milioni di persone, compresi i lavoratori da remoto e quelli coinvolti nella formazione duale. 5. Il Piano comprenderà una serie di azioni, in parte già avviate, che mediante il coinvolgimento di vari attori rilevanti secondo un approccio interistituzionale, punterà a contrastare il ricorso al lavoro sommerso. Sarà quindi riprodotto l'approccio già utilizzato per il settore agricolo che ha portato all'adozione del 'Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato' (2020-2022) ampliandolo ad altri settori economici.
6. Retribuzioni	<ol style="list-style-type: none"> 1. Riforma dell'IRPEF 2. Assegno Unico Universale per i Figli (AUUF) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'intervento è principalmente indirizzato a rimuovere gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro associati all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive, ridurre la pressione fiscale per un'ampia platea di contribuenti e concentrare i benefici sui redditi medi, superando gli effetti distorsivi dovuti al salto dell'aliquota marginale legale dal 27% al 38%. Va segnalato che un'analisi combinata degli effetti della revisione dell'Irpef e dell'introduzione dell'Assegno unico universale ha mostrato un significativo effetto redistributivo. L'analisi delle due riforme è stata attuata dal Dipartimento delle Finanze con il modello TAXBEN-DF, calcolando i principali indicatori di disuguaglianza. I risultati mostrano che l'effetto redistributivo complessivo è positivo: l'indice di Gini del reddito disponibile familiare diminuisce dell'1,65%, indicando una rilevante diminuzione della disuguaglianza del reddito disponibile per le famiglie italiane; l'indice di redistribuzione Reynold-Smolensky mostra un miglioramento significativo, con una variazione positiva pari all'8,41%. La riduzione dell'incidenza dell'imposta (9,43% in termini di aliquota media effettiva) è più che compensata da un aumento significativo nella progressività della riforma (+21,60% dell'indice di progressività di Kakwani). 2. L'assegno spetta a tutti i nuclei familiari, (indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori) purché abbiano figli a carico, a partire dal settimo mese di gravidanza fino al diciottesimo anno di età, estendibile anche fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili. L'importo mensile spazia da un massimo di 175 euro a figlio per chi ha l'ISEE inferiore a 15 mila euro a un minimo di 50 euro a figlio per tutte le famiglie con ISEE pari o sopra i 40 mila euro oppure che non presentano l'ISEE. Secondo i dati INPS al 21 febbraio 2022, erano state presentate 2.280.705 domande di assegno unico per un totale di 3.801.040 figli.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 3 (SEGUE): ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
7. Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento		
8. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori	1. Protocollo Nazionale sul Lavoro Agile nel settore privato	1. Su impulso del Ministro del Lavoro, nel dicembre 2021 ventisei organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori hanno sottoscritto il 'Protocollo Nazionale sul Lavoro Agile nel settore privato'. In Europa, l'accordo, è il secondo provvedimento che disciplina lo <i>smart working</i> . L'accordo si sviluppa lungo sette punti chiave: adesione volontaria; accordo individuale; disconnessione; luogo e strumenti di lavoro; salute, sicurezza, infortuni e malattie professionali; parità di trattamento, pari opportunità, lavoratori fragili e disabili; formazione.
9. Conciliazione vita-lavoro	1. Assegno Unico Universale per i Figli (AUUF) 2. Estensione dell'indennità di maternità per le lavoratrici autonome 3. Estensione del congedo di paternità 4. PNRR – Incremento dell'offerta di posti negli asili nido 5. PNRR – Incremento dell'offerta di tempo pieno nelle scuole	1. L'assegno spetta a tutti i nuclei familiari, (indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori) purché abbiano figli a carico, a partire dal settimo mese di gravidanza fino al diciottesimo anno di età, estendibile anche fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili. L'importo mensile spazia da un massimo di 175 euro a figlio per chi ha l'ISEE inferiore a 15 mila euro a un minimo di 50 euro a figlio per tutte le famiglie con ISEE pari o sopra i 40 mila euro oppure che non presentano l'ISEE. Secondi i dati INPS al 21 febbraio 2022, erano state presentate 2.280.705 domande di assegno unico per un totale di 3.801.040 figli. 2. La legge di Bilancio per il 2022 riconosce alle lavoratrici iscritte alla gestione separata non iscritte ad altre forme obbligatorie, alle lavoratrici autonome e alle imprenditrici agricole, nonché alle libere professioniste iscritte ad un ente che gestisce forme obbligatorie di previdenza l'indennità di maternità per ulteriori tre mesi a seguire dalla fine del periodo di maternità, a condizione che le lavoratrici stesse abbiano dichiarato un reddito inferiore a 8.145 euro nell'anno precedente l'inizio del periodo di maternità. 3. La legge di Bilancio per il 2022 rende strutturale il congedo di paternità obbligatorio confermandone la durata di 10 giorni. 4-5. Nel PNRR sono previsti investimenti per 4,6 miliardi per espandere l'offerta di assistenza all'infanzia al fine di facilitare la conciliazione vita-lavoro per i genitori contribuendo all'aumento dell'occupazione femminile. L'obiettivo è di aumentare i posti disponibili negli asili e nelle scuole materne di almeno 260 mila posti per superare gli obiettivi di Barcellona in relazione all'offerta di assistenza all'infanzia. È previsto anche un investimento aggiuntivo di 1 miliardo per aumentare di almeno mille unità il numero di scuole che offrono l'istruzione a tempo pieno. L'obiettivo è raggiungere un livello del 33 per cento su base locale del numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi entro l'anno 2027, considerando anche il servizio privato.
10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati		

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 3 (SEGUE): ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
11. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assegno Unico Universale per i Figli (AUUF) 2. PNRR – Incremento dell'offerta di posti negli asili nido 3. PNRR – Incremento dell'offerta di tempo pieno nelle scuole 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'assegno spetta a tutti i nuclei familiari, (indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori) purché abbiano figli a carico, a partire dal settimo mese di gravidanza fino al diciottesimo anno di età, estendibile anche fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili. L'importo mensile spazia da un massimo di 175 euro a figlio per chi ha l'ISEE inferiore a 15 mila euro a un minimo di 50 euro a figlio per tutte le famiglie con ISEE pari o sopra i 40 mila euro oppure che non presentano l'ISEE. Secondi i dati INPS al 21 febbraio 2022, erano state presentate 2.280.705 domande di assegno unico per un totale di 3.801.040 figli. 2-3. Nel PNRR sono previsti investimenti per 4,6 miliardi per espandere l'offerta di assistenza all'infanzia al fine di facilitare la conciliazione vita-lavoro per i genitori contribuendo all'aumento dell'occupazione femminile. L'obiettivo è di aumentare i posti disponibili negli asili e nelle scuole materne di almeno 260 mila posti per superare gli obiettivi di Barcellona in relazione all'offerta di assistenza all'infanzia. È previsto anche un investimento aggiuntivo di 1 miliardo per aumentare di almeno mille unità il numero di scuole che offrono l'istruzione a tempo pieno. L'obiettivo è raggiungere un livello del 33 per cento su base locale del numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi entro l'anno 2027, considerando anche il servizio privato.
12. Tutela sociale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Riforma degli Ammortizzatori Sociali 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La riforma degli ammortizzatori sociali garantisce nuove o maggiori protezioni sociali a 12,4 milioni di persone, compresi i lavoratori da remoto e quelli coinvolti nella formazione duale.
13. Indennità di disoccupazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Riforma degli Ammortizzatori Sociali – revisione requisiti per la NASPI e potenziamento DIS-COLL 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La riforma degli ammortizzatori sociali prevede due linee di intervento: l'alleggerimento dei requisiti soggettivi – rendendo meno rigidi i requisiti di accesso alla Naspi e allargandola ad altre categorie - e il potenziamento del sussidio economico, con un trattamento di maggior favore per quei lavoratori che in ragione dell'età hanno maggiore difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro. Si potenzia anche l'indennità di disoccupazione per i lavoratori coordinati e continuativi (DIS-COLL).
14. Salario minimo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisione Reddito di Cittadinanza 2. Riforma IRPEF 3. Assegno Unico Universale per i Figli (AUUF) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Con 1 miliardo di finanziamenti aggiuntivi per il reddito di cittadinanza la dote complessiva nel 2022 si attesta su poco meno di 8,8 miliardi: il sussidio andrà a 1,37 milioni di nuclei percettori, sul livello del 2021, ma in crescita rispetto al 2020, quando le famiglie erano 1,23 milioni. Contestualmente al rifinanziamento della misura, sono introdotte modifiche sostanziali dell'istituto che mirano ad una sua razionalizzazione, al fine di prevenire i comportamenti scorretti e incentivare, accompagnare e sostenere più efficacemente il beneficiario nella ricerca del lavoro. È stato previsto che la ricerca attiva del lavoro da parte del percettore del reddito sia verificata presso il centro per l'impiego in presenza, con una frequenza almeno mensile, pena, a meno di giustificato motivo per l'assenza, la decadenza del beneficio. Per i percettori occupabili, il décalage del beneficio mensile scatterà dopo il primo rifiuto, mentre la revoca è prevista dopo il secondo rifiuto di un'offerta congrua di lavoro. Sempre ai fini di una maggiore incentivazione dell'occupazione, sono stati rafforzati gli incentivi ai datori di lavoro che assumono percettori del reddito di cittadinanza anche con contratto a tempo determinato o a tempo indeterminato o anche a tempo parziale. 2-3. Grazie alla combinazione di due importanti riforme entrate in vigore nel 2022, ovvero la riforma dell'Irpef e quella dell'assegno unico e universale per le famiglie con figli sotto i 21 anni di età, si prevede un aumento del reddito annuo fino a oltre 1900 aggiuntivi per i nuclei familiari più svantaggiati, con una incidenza del 11,6 per cento sul reddito lordo.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 3: ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
15. Reddito e pensioni di anzianità	1. APE sociale	1. La Legge di Bilancio proroga al 2022 l'Ape sociale, ampliando la categoria dei lavori gravosi che hanno accesso alla misura ed eliminando il requisito dei tre mesi dalla fine del godimento della Naspi.
16. Assistenza sanitaria	1. Piano Operativo Nazionale Salute 2. PNRR - Missione Salute	1. Il Piano indica quattro priorità di intervento: 1) contrasto della povertà sanitaria, per migliorare l'accesso ai servizi sanitari e sociosanitari da parte delle persone vulnerabili, anche con l'erogazione gratuita di farmaci di fascia C e dispositivi medici extra- livelli essenziali di assistenza (LEA); 2) salute mentale; 3) maggiore copertura degli screening oncologici; 4) salute di genere, per l'identificazione di percorsi integrati di assistenza attenti alle differenze di genere. 2. Il PNRR ha dedicato una intera 'Missione' al settore sanitario (con circa 20,23 miliardi a disposizione nel periodo 2021-2026), concentrandosi in particolare su due aspetti prioritari: reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale. Gli investimenti previsti entro il 2026 andranno a potenziare i servizi assistenziali territoriali consentendo un'effettiva esigibilità dei LEA da parte di tutti gli assistiti. L'obiettivo è di superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali e riuscire così a raggiungere il 10 per cento degli assistiti ultrasessantacinquenni tramite assistenza domiciliare integrata in ogni Regione.
17. Inclusione delle persone con disabilità	1. Programma GOL 2. Legge delega per la disabilità	1. Il programma GOL prevede uno specifico programma di intervento per le persone disabili in cerca di lavoro. Nel caso delle 300 mila borse di studio fornite nell'ambito del programma, almeno il 75% dei beneficiari saranno donne, disoccupati, persone con disabilità e persone sotto i 30 anni. 2. La legge delega per la disabilità prevede il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali, la semplificazione dell'accesso ai servizi sociosanitari, la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità, la promozione dei progetti di vita indipendente e la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati. Verrà finanziata a partire dalle risorse del nuovo Fondo disabilità e non autosufficienza creato con la legge di bilancio 2020 (800 milioni complessivamente per il triennio 2021-2023).
18. Assistenza a lungo termine		
19. <i>Housing</i> e assistenza per i senzatetto	1. Fondo Garanzia Prima Casa 2. Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2021-2023) 3. Contrasto al disagio abitativo	1. La legge di Bilancio proroga per il 2022 le agevolazioni per l'acquisto della prima casa già previste per soggetti che non abbiano compiuto trentasei anni di età, aventi un ISEE non superiore a 40.000 euro annui. 2. Il secondo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2021-2023) prevede interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora per 20 milioni. 3. Il PNRR prevede un intervento per il superamento degli insediamenti abusivi in agricoltura. La nascita e lo sviluppo di insediamenti informali, in alcuni casi veri e propri ghetti, creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali che hanno reso ancor più vulnerabili le condizioni dei lavoratori e delle lavoratrici che vi dimorano. La linea di intervento si articola in un'azione volta alla pianificazione e attuazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo in alternativa agli insediamenti spontanei e agli altri alloggi degradanti.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 3: ATTUAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI: DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI MISURE E LORO IMPATTO STIMATO		
Pilastro	Elenco delle principali misure	Impatto stimato delle misure (qualitative e/o quantitativo)
20. Accesso ai servizi essenziali	<ol style="list-style-type: none"> 1. Borse di studio per gli studenti in difficoltà economiche 2. Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2021-2023) 3. Credito d'imposta al 75 per cento dei contributi versati dalle fondazioni bancarie a sostegno di progetti finanziati a valere sul Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si prevede un aumento medio del valore delle borse di studio di 700 euro per un totale di 4 mila euro per studente. Verrà incrementata la quota di universitari con una borsa, che ora è del 12%, e del 25% nella Ue. Nel caso delle 300 mila borse di studio fornite nell'ambito del programma GOL, almeno il 75% dei beneficiari saranno donne, disoccupati, persone con disabilità e persone sotto i 30 anni. 2. Il 28 luglio 2021 è stato approvato il secondo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2021-2023), nell'ambito del nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, che contiene al suo interno anche il Piano sociale nazionale 2021-2023. Il Piano stabilisce gli utilizzi del Fondo nazionale Povertà, ripartito agli ambiti territoriali (associazioni di Comuni) per il rafforzamento dei servizi di contrasto alla povertà. Le risorse afferenti al Fondo Povertà sono pari complessivamente a 619 milioni annui, tenuto conto delle risorse destinate agli ambiti territoriali (AT) per il contributo relativo al potenziamento del servizio sociale professionale (180 milioni). Le risorse sono destinate alle seguenti finalità: a) servizi per la presa in carico e il sostegno delle famiglie beneficiarie del Reddito di cittadinanza, che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni sociali (414 milioni); b) interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora (20 milioni); c) interventi sperimentali per i giovani che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, al fine di prevenire condizioni di povertà e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia (5 milioni). Il Piano orienta anche l'utilizzo in maniera integrata delle risorse afferenti al PNRR e ai fondi europei. 3. Viene prorogato al 2024 il credito d'imposta al 75 per cento dei contributi versati dalle fondazioni bancarie a sostegno di progetti finanziati a valere sul Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 4: PRINCIPALI MISURE ADOTTATE IN ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (OSS)		
OSS	Misure adottate per raggiungere l'obiettivo	Impatto stimato delle misure*
Obiettivo 1 - Porre fine alla povertà	A partire da marzo 2020 sono state adottate molte misure di sostegno al reddito, come il REM che si affianca al RdC.	Ci si aspetta un impatto positivo e crescente sul PIL, pari a 0,2 p.p. nel 2022 e in aumento fino a 0,5 p.p. nel 2025. La crescita è trainata dall'aumento dei consumi e degli investimenti.
	A gennaio sono entrate in vigore la riforma dell'Irpef e l'assegno unico e universale che si tradurranno in un aumento del reddito annuo per i nuclei familiari più svantaggiati.	
Obiettivo 2 - Sconfiggere la fame e garantire l'accesso a un'alimentazione sana e nutriente.	La LdB 2022 incrementa il Fondo Nazionale per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti e istituisce il Fondo mutualistico nazionale contro i rischi catastrofali nel settore agricolo.	
	La Camera ha approvato la proposta di legge recante norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari locali.	
	La LdB 2022 contiene numerose agevolazioni per lo sviluppo dello sport, prevede l'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria da parte di docenti forniti di titolo idoneo e introduce un credito d'imposta per le spese relative alla fruizione dell'attività fisica.	
Obiettivo 3 - Assicurare salute e benessere	Per far fronte alla improvvisa diffusione della pandemia sono state adottate numerose misure, come quelle per il potenziamento degli ospedali e la riduzione delle liste d'attesa.	
	Il PNRR comprende una sezione specifica dedicata al sistema sanitario con oltre 20 miliardi per interventi da realizzare tra il 2021 e il 2026. Verranno potenziate l'assistenza territoriale, la digitalizzazione del sistema e le attività di ricerca e innovazione. Una parte delle risorse è rivolta alla formazione del personale medico.	
	La LdB 2022 potenzia l'assistenza territoriale incrementando in via permanente il finanziamento per coprire i maggiori costi relativi al fabbisogno aggiuntivo di personale.	
	È in corso di approvazione il Programma Nazionale equità nella Salute per favorire l'accesso ai servizi sanitari e socio-sanitari nelle regioni del Sud che hanno maggiori difficoltà ad erogare le prestazioni, soprattutto alle fasce più vulnerabili della popolazione.	
Obiettivo 4 - Una istruzione di qualità per tutti	Le misure previste nel PNRR mirano al miglioramento qualitativo e all'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, alla riforma della carriera degli insegnanti, all' ampliamento delle competenze - in particolare quelle riferite alle discipline STEM, al potenziamento delle infrastrutture e alla riforma delle classi di laurea, delle lauree abilitanti e dei dottorati. Per colmare il divario regionale del settore, sono previste diverse misure come gli interventi per la ristrutturazione degli edifici e la creazione di nuovi posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia.	Si stima che la riforma avrà un impatto di lungo periodo significativo sulla crescita: il livello del PIL risulterebbe più alto di 3 p.p. rispetto allo scenario di base, con un corrispondente aumento dei consumi privati e, in misura più contenuta, degli investimenti.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 4 (SEGUE): PRINCIPALI MISURE ADOTTATE IN ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (OSS)		
OSS	Misure adottate per raggiungere l'obiettivo	Impatto stimato delle misure*
Segue Obiettivo 4 – Una istruzione di qualità per tutti	Il Piano asili nido è in fase di avviamento e, oltre alle somme stanziare nel PNRR, beneficerà dell'incremento delle risorse per il Sistema integrato di istruzione e formazione dalla nascita ai 6 anni.	
	La LdB 2022 incrementa il finanziamento per gli interventi di manutenzione straordinaria delle scuole e le risorse destinate al Fondo per il finanziamento ordinario delle università, con le quali verrà incrementato, tra l'altro, l'importo delle borse di studio per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca.	
	Nell'ambito delle misure del REACT-EU e del PON Istruzione 2021-2027 sono previste azioni specifiche per lo sviluppo dell'educazione alla sostenibilità e alla transizione verde.	
Obiettivo 5 – Uguaglianza di genere ed empowerment delle donne	Nel 2021 sono stati presentati la prima Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 e il nuovo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne. La LdB 2022 ha istituito una Cabina di regia e un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere.	
	Il PNRR individua la parità di genere come una delle 3 priorità trasversali perseguite nel Piano.	
	La LdB 2022 incrementata la dotazione del Fondo per il sostegno alla parità salariale di genere e ne estende le finalità. Numerose disposizioni riguardano il contrasto alla violenza come il rifinanziamento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità. Inoltre, dal 2022 viene reso strutturale il congedo di paternità e si introduce, in via sperimentale, una riduzione del 50% dei contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri dipendenti del settore privato.	
	A fine novembre, la Camera ha approvato, in prima lettura, il disegno di legge 'Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia' che si propone di supportare la parità tra i sessi nei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile e agevolando l'armonizzazione dei tempi familiari e di lavoro e la equa condivisione dei carichi di cura tra i genitori, nonché incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito e favorire con strumenti fiscali il rientro delle donne nel mercato del lavoro, in particolare dopo la maternità.	
	Assumono rilevanza in questo ambito le misure per incrementare la disponibilità di servizi educativi per l'infanzia già citate in relazione all'obiettivo 4.	

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA - SEZ. III **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA**

TAVOLA 4 (SEGUE): PRINCIPALI MISURE ADOTTATE IN ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (OSS)		
OSS	Misure adottate per raggiungere l'obiettivo	Impatto stimato delle misure*
Obiettivo 8 – Promuovere crescita economica e occupazione	La LdB 2022 interviene sulla riforma degli ammortizzatori sociali, sulla gestione delle crisi aziendali, sul rilancio dell'apprendistato formativo e dei tirocini extracurricolari, sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, sul sostegno all'occupazione di giovani e donne e sul contrasto alla delocalizzazione. L'esonero contributivo previsto per le stabilizzazioni dei giovani under36, viene steso alle imprese che assumono i lavoratori di imprese in crisi, si introduce uno sgravio contributivo del 100% per il 2022 per i contratti di apprendistato di primo livello, si prevede un esonero contributivo alla costituzione di cooperative di lavoratori e si rafforza il Fondo Nuove Competenze per la riqualificazione e l'aggiornamento dei lavoratori.	
	La LdB 2022 prevede anche misure in materia di politiche attive del lavoro che si collocano all'interno del più ampio processo di riforma definito nel PNRR. Esso fa perno sul Programma nazionale di Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL) per creare una stretta sinergia tra politiche attive del lavoro e politiche formative. Sul GOL è intervenuta anche la Legge di Bilancio per rafforzarne la cornice operativa. Il PNRR potenzia inoltre i Centri per l'impiego.	Si stima che la riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione contenuta nel PNRR - compresi il Programma GOL, l'adozione del Piano Nuove Competenze, gli interventi per l'imprenditoria femminile e quelli relativi ad asili nido e scuole dell'infanzia - avrà un impatto rilevante sul PIL già nel 2026, con un + 2,5 p.p. nel lungo periodo rispetto allo scenario di base e un corrispondente incremento dei consumi privati e degli investimenti.
	Entro la fine del 2022 dovrà inoltre essere adottato un Piano d'azione nazionale volto a rafforzare la lotta al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia.	
Obiettivo 9 – Infrastrutture, innovazione e industrializzazione equa	Il PNRR contiene molte misure per incentivare la transizione digitale come quelle per il potenziamento delle infrastrutture e la connettività a banda ultralarga, del 5G e delle connessioni satellitari. In questo ambito rientra l'approvazione della Strategia italiana per la Banda Ultralarga - 'Verso la Gigabit Society'. Sono previste inoltre misure per la trasformazione digitale della PA.	
	Il mondo della R&I beneficerà delle misure introdotte nell'ambito del Piano Nazionale per la Ricerca 2021-2027 che sarà integrato e rafforzato dalle misure previste nel PNRR tra le quali rientrano: il potenziamento delle attività di ricerca di base e industriale; il sostegno ai processi di innovazione e di trasferimento tecnologico; il potenziamento delle condizioni di supporto alle attività di ricerca e innovazione da realizzare, tra l'altro, attraverso l'introduzione di dottorati innovativi che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese.	

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2022

TAVOLA 4 (SEGUE): PRINCIPALI MISURE ADOTTATE IN ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (OSS)		
OSS	Misure adottate per raggiungere l'obiettivo	Impatto stimato delle misure*
Segue Obiettivo 9 – Infrastrutture, innovazione e industrializzazione equa	Tra le misure del PNRR in tema di mobilità sostenibile rientrano la conversione ecologica della mobilità locale, l'ammodernamento del parco mezzi del tpl da realizzare anche attraverso i fondi del Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile, lo sviluppo della rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e la digitalizzazione dei sistemi di gestione del traffico ferroviario e aereo e logistici. Un contributo verrà anche dalle risorse del Fondo Complementare e dalla LdB 2022 che prevede la creazione del Fondo per la strategia di mobilità sostenibile.	
Obiettivo 10 – Ridurre le disuguaglianze	Per la riduzione delle disuguaglianze assumono rilevanza la riforma dell'Irpef e l'assegno unico e universale già citati in relazione all'obiettivo 1 oltre all'approvazione della delega al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia.	
	Le politiche per l'inclusione dei cittadini migranti, si inseriscono nella cornice europea del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e del Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, oltre che nell'asse strategico 'Inclusione sociale' e nella Missione 5 'Coesione e inclusione' del PNRR.	
Obiettivo 16 – Promuovere società pacifiche e inclusive; accesso alla giustizia per tutti	Nel PNRR il Governo si è impegnato a realizzare un ambizioso programma di riforme del sistema giudiziario. Il disegno di legge delega di riforma della giustizia civile mira, tra l'altro, al rafforzamento dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie e alla razionalizzazione del processo, mentre con il disegno di legge delega di riforma della giustizia penale si interviene, tra l'altro, sul giudizio dibattimentale, sui riti alternativi e sulle impugnazioni. Assumono rilevanza anche le misure in materia di insolvenza e la riforma della giustizia tributaria, prevista per il 2022.	Si stima che la riforma (tenuto conto anche del completamento dell'Ufficio del processo, degli investimenti sul capitale umano e del potenziamento delle infrastrutture digitali) determini un aumento del livello del PIL nel lungo periodo di 0,7 p.p. rispetto allo scenario di base.
	Le risorse del PNRR saranno destinate anche al potenziamento della capacità amministrativa e tecnica del sistema giudiziario, per dotare i tribunali delle competenze tecniche necessarie ad affrontare la trasformazione tecnologica e digitale e al potenziamento dell'ufficio del processo.	
Obiettivo 17 – Partnership per gli obiettivi di sviluppo sostenibile	Il PNRR intende migliorare l'efficacia del processo di spending review e, già nel 2021, si è provveduto alla costituzione di un Comitato scientifico e di una Unità di missione presso la RGS. Inoltre, è stato previsto che il DEF fissi gli obiettivi di risparmio per le amministrazioni centrali relativamente agli anni 2023, 2024 e 2025. Inoltre, il Piano mira a ridurre il tax gap attraverso lo sfruttamento delle nuove tecnologie. Il rafforzamento della compliance sarà perseguito attraverso la dichiarazione precompilata IVA e le comunicazioni per l'adempimento spontaneo.	
	La LdB 2022 ha disposto la revisione del sistema di riscossione per favorire una maggiore integrazione tra l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle entrate-Riscossione.	
	Per il raggiungimento di questo obiettivo rileva anche l'implementazione del disegno di legge di riforma fiscale.	

* Per i dettagli si rimanda al Capitolo II e all'Appendice X

