III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

Il 2019 ha visto un significativo miglioramento della finanza pubblica. Ciò è pienamente confermato dal recente aggiornamento delle stime di consuntivo dell'ISTAT[1], secondo cui nel 2019 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso all'1,6 per cento del PIL, dal 2,2 per cento del PIL dell'anno precedente. Il miglioramento è dovuto sia al rafforzamento dell'avanzo primario, che è salito dall'1,4 all'1,8 per cento del PIL, sia alla riduzione della spesa per interessi, che è calata dal 3,6 per cento al 3,4 per cento del PIL. I nuovi dati confermano anche il trend positivo delle entrate tributarie, la cui stima di consuntivo del 2019 registra un aumento di circa 12 miliardi rispetto al 2018 e si colloca ad un livello superiore di oltre 10 miliardi rispetto alla previsione della NADEF di settembre 2019[2].

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per gli anni 2020-2023 sconta, invece, gli effetti della grave emergenza sanitaria causata dall'epidemia da Covid-19, che ha determinato una contrazione del PIL reale per l'anno in corso stimata ora al 9 per cento (circa 1 punto percentuale in più rispetto alla previsione del Programma di Stabilità di aprile). Nel quadro macroeconomico sottostante questo Documento si ipotizza il ritorno alla crescita già nel 2021 e il raggiungimento del livello del PIL reale registrato nel 2019 alla fine dell'orizzonte di previsione.

Gli andamenti tendenziali tengono anche conto dei risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica e dell'impatto dei provvedimenti adottati dal Governo dopo il Programma di Stabilità 2020[3], a completamento del pacchetto di risposta all'emergenza sanitaria. Tra questi provvedimenti vi sono, in particolare, il decreto 'Rilancio' recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica[4], e il decreto 'Sostegno e Rilancio' recante ulteriori misure urgenti per prolungare e rafforzare i precedenti interventi[5]. Tali misure hanno puntato a sostenere l'occupazione, garantire i redditi e le condizioni di vita delle famiglie ed allargare le tutele sociali, per non far pesare l'emergenza sui soggetti più vulnerabili. Il

[1] ISTAT, Conti Economici Nazionali, 22 settembre 2020.

[2] Le revisioni delle serie storiche eseguite dall'ISTAT per gli anni 2017-2019, dovute al consolidamento delle informazioni di base rispetto a quelle disponibili ad aprile 2020, lasciano invariata nel triennio l'incidenza del deficit. L'avanzo primario sul PIL è rivisto dall'1,5 all'1,4 per cento nel 2018 e dall'1,7 all'1,8 per cento nel 2019. Gli interessi passivi sul PIL sono rivisti dal 3,7 al 3,6 per cento nel 2018. Cfr. ISTAT, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2020.

[3] Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020.

[4] D.L. n. 34 del 19 maggio 2020, cvt. dalla L. n. 77/2020.

[5] D.L. n. 104 del 14 agosto 2020.

decreto 'Rilancio' ha inoltre soppresso gli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dalla legislazione vigente per il 2021 e gli anni seguenti.

Nel complesso, i due decreti comportano un peggioramento del deficit nominale di circa 4,9 punti percentuali di PIL per il 2020, 1,8 punti percentuali nel 2021, 2,0 punti percentuali nel 2022 e 2,2 punti percentuali nel 2023. Il rafforzamento delle misure ha reso necessaria la presentazione da parte del Governo di un'ulteriore Relazione al Parlamento ai sensi della Legge 243 del 2012[6] per chiedere l'autorizzazione ad effettuare il terzo scostamento temporaneo di bilancio, di circa 25 miliardi per il 2020, aggiuntivo rispetto a quanto già richiesto a marzo e aprile. Nel complesso, l'impatto sull'indebitamento netto del 2020 del pacchetto adottato dal Governo per fronteggiare l'emergenza Covid-19 raggiunge i 100 miliardi, pari a 6,1 punti percentuali del PIL[7].

La stima dell'indebitamento netto a legislazione vigente nel 2020, prevista in aprile al 7,1 per cento, sale al 10,8 per cento del PIL, un livello che si discosta solo lievemente dalla stima inclusiva delle nuove politiche[8] pari al 10,4 per cento del PIL. L'aggiornamento della stima tiene conto delle indicazioni più favorevoli, desumibili dai dati di monitoraggio, riguardo all'evoluzione delle entrate e delle spese, che andranno verificate nei prossimi mesi. Il deficit primario in rapporto al PIL è ora stimato al -7,3 per cento (-3,5 per cento nel quadro a legislazione vigente del DEF di aprile), mentre l'incidenza della spesa per interessi sul PIL è rivista al ribasso dal 3,7 per cento al 3,5 per cento.

Nel triennio di previsione è attesa una marcata riduzione dell'indebitamento netto a legislazione vigente, che scenderà al -5,7 per cento del PIL nel 2021, al -4,1 per cento del PIL nel 2022 e al -3,3 per cento del PIL nel 2023. Il deficit primario sarà progressivamente riassorbito, collocandosi al -2,4 per cento del PIL nel 2021, al -0,9 nel 2022 e al -0,1 per cento nel 2023, grazie alla dinamica delle entrate più sostenuta rispetto a quella della spesa primaria. Tali andamenti scontano, da un lato, il venir meno dell'impatto delle misure fiscali discrezionali introdotte in risposta all'emergenza sanitaria, la cui natura è prevalentemente temporanea ad eccezione della citata cancellazione degli aumenti IVA e accise che ha invece natura strutturale; dall'altro, il ritorno alla crescita, così come ipotizzato nel quadro macroeconomico tendenziale. L'incidenza della spesa per interessi passivi sul PIL, che nel 2021 scenderà al 3,3 per cento, si ridurrà di un decimo di punto nel 2022 e rimarrà stabile al 3,2 per cento nel 2023.

Dal lato delle entrate, il gettito tributario è atteso calare dell'8,1 per cento nel 2020 anche a causa del posticipo delle scadenze di versamento, e in alcuni casi della cancellazione[9] degli oneri fiscali a carico delle famiglie e delle imprese. Si prevede quindi un rimbalzo dell'8,1 per cento nel 2021 e il ritorno a una crescita media del 2,7 per cento nel biennio 2022-2023. Le imposte dirette nel 2020 scenderanno del 4,7 per cento per poi risalire del 5,3 per cento nel 2021 e crescere a una media annua del 2,9 per cento negli anni successivi. Gli aumenti delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (soprattutto dei dipendenti

[6] Relazione al Parlamento del 22 luglio 2020.

[7] Per maggiori dettagli sui provvedimenti si veda il paragrafo III.5 Principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2020.

[8] Inclusiva dell'impatto dei decreti Cura Italia e Liquidità già adottati e dell'annunciato decreto Rilancio.

[9] Tra questi si evidenzia, ad esempio il caso dell'IRAP commerciale, cui sono stati cancellati il saldo relativo al 2019 e la prima rata di acconto relativa al 2020.

pubblici) continuano a compensare la riduzione delle ritenute dei lavoratori autonomi e a tempo determinato, maggiormente colpiti dal calo di occupazione sul mercato del lavoro.

Nel 2020 le imposte indirette scenderanno dell'11,5 per cento. Tra le contrazioni più significative si evidenziano quelle registrate dall'IVA sugli scambi interni, per effetto del calo dei consumi; dalle entrate da giochi per effetto della sospensione delle attività durante il periodo di *lockdown*; e dall'imposta di registro a causa dei cali osservati nelle compravendite immobiliari. Nel 2021, si prevede un rimbalzo del 10,9 per cento mentre nel biennio successivo si ipotizza un ritmo di crescita media annua di circa il 2,6 per cento. L'andamento non sconta più, come già chiarito, gli aumenti IVA e accise, i quali sono stati definitivamente cancellati dalla legislazione vigente. Nonostante ciò, il rapporto del gettito tributario/PIL atteso nel 2021 e 2022 (rispettivamente 29,5 e 29,2 per cento) risulta più elevato rispetto alla previsione della NADEF 2019 (rispettivamente 29,3 e 29 per cento), confermando una certa resilienza delle entrate tributarie alla crisi sanitaria ed economico-sociale in atto.

Per i contributi sociali si prevede un calo del 7 per cento nel 2020 ed una crescita media sostenuta, pari al 4 per cento all'anno nel triennio successivo. L'andamento riflette il deterioramento delle condizioni sul mercato del lavoro nell'anno in corso e l'atteso ritorno alla crescita dal 2021. In rapporto al PIL, i contributi sociali raggiungeranno il 13,7 per cento nel 2020, mantenendo un livello medio pari al 13,6 per cento nel triennio successivo.

La pressione fiscale a legislazione vigente è attesa salire di un decimo di punto percentuale nel 2020, collocandosi al 42,5 per cento. Considerando l'intero periodo, crescerà di circa 0,1 punti percentuali, attestandosi al 42,6 per cento nel 2023. Al netto delle misure riguardanti l'erogazione del beneficio dei 100 euro[10], la pressione fiscale passerebbe dal 41,8 per cento del 2020 al 41,9 per cento nel 2023.

Le proiezioni della spesa pubblica stimano una crescita della spesa primaria, ovvero della spesa totale al netto degli interessi, dell'11,7 per cento per l'anno in corso, una contrazione pari al 3,5 per cento nel 2021 e un lieve incremento, pari allo 0,4 per cento, in media nel periodo 2022-2023. Nel 2020 l'incidenza della spesa primaria sul PIL salirà al 55 per cento, mentre nei prossimi anni tornerà a calare: a fronte della prevista crescita del PIL nominale, essa passerà dal 50,1 per cento del 2021 al 47,3 per cento nel 2023.

La spesa corrente primaria in rapporto al PIL salirà al 50,4 per cento nel 2020, per poi riscendere al 43,3 per cento a fine periodo. La componente delle prestazioni sociali in denaro è la più dinamica, con una crescita del 13,6 per cento nel 2020. Le prestazioni sociali in denaro subiranno un calo del -5 per cento nel 2021 per poi seguire un ritmo di crescita medio annuo dell'1,5 per cento nel periodo 2022-2023. In rapporto al PIL, la spesa per prestazioni sociali in denaro aumenterà al 24,9 per cento, ma successivamente ritornerà su un sentiero decrescente, collocandosi al 21,5 per cento nel 2023. All'interno delle prestazioni sociali, le previsioni della spesa pensionistica continuano a scontare il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei recenti cambiamenti

[10] A decorrere da luglio 2020, il beneficio degli 80 euro mensili è innalzato a 100 euro per i soggetti con reddito complessivo lordo non superiore a 28.000 euro dal decreto legge n. 3 adottato a febbraio 2020.

normativi introdotti con la Legge di Bilancio 2019 e altri provvedimenti attuativi[11], tra cui Quota 100[12]. Secondo la previsione a legislazione vigente, una crescita della spesa per pensioni più contenuta rispetto a quella dell'economia contribuirà a far scendere il rapporto tra tale spesa e PIL, dal 17,1 per cento del 2020 al 16,2 per cento nel 2023. Ciononostante, la spesa per pensioni a legislazione vigente nel 2023 risulterà più alta di 0,8 punti percentuali in rapporto al PIL in confronto al 2019.

Le altre prestazioni non pensionistiche sono attese crescere del 48,7 per cento nell'anno in corso, sostenute dal rifinanziamento degli ammortizzatori sociali per attenuare gli effetti economico-sociali della crisi, dalle politiche di contrasto alla povertà e dalle ulteriori prestazioni assistenziali riconosciute. Tali prestazioni scontano al loro interno, inoltre, l'ampliamento del trattamento integrativo di retribuzione mediante credito di imposta innalzato da 80 a 100 euro dal decreto legge n.3 del 2020.

I redditi da lavoro dipendente della PA cresceranno al ritmo del 2,4 per cento e del 2,6 per cento per ciascuno degli anni 2020 e 2021. La dinamica è correlata soprattutto all'aumento degli occupati della PA. La riduzione attesa nel biennio successivo, rispettivamente dello 0,8 per cento e dello 0,3 per cento nel 2022 e 2023, consentirà il calo dell'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sul PIL, dal 10,8 per cento del 2020 al 9,6 per cento del PIL nel 2023, livello lievemente più basso del 2019.

I consumi intermedi in rapporto al PIL sono attesi crescere al 9,6 per cento nel 2020 e ridursi gradualmente negli anni successivi per raggiungere l'8,3 per cento del 2023.

L'evoluzione degli investimenti fissi lordi nel 2020 mostra una crescita nominale dell'8,4 per cento, superiore rispetto alle attese del Programma di Stabilità di aprile, che la collocavano al 2,7 per cento, per effetto delle ulteriori misure di sostegno all'economia adottate negli ultimi mesi. Nel 2021 e 2022, la crescita degli investimenti sarà sostenuta, e seguirà un tasso medio del 6,5 per cento, mentre nel 2023 è prevista una riduzione dell'1,8 per cento, conseguente al ridimensionamento delle risorse stanziate dagli ultimi interventi di sostegno all'economia. In rapporto al PIL, gli investimenti si collocheranno su di un livello medio del 2,7 per cento nel periodo di previsione 2020-2023, superiore rispetto a quello registrato prima della crisi dovuta all'emergenza sanitaria.

[11] L. n. 145/2018 e D.L. n. 4/2019 cvt. dalla L. n. 26/2019.

[12] In base al nuovo canale di pensionamento anticipato, introdotto in via sperimentale nel triennio 2019-2021, è possibile collocarsi a riposo prima del conseguimento del requisito di vecchiaia, con un'anzianità contributiva minima di 38 anni ed una età minima di 62.

TAVOLA III.1a: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	2019	2020	2021	2022	2023
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	173.054	177.248	181.896	180.370	179.752
Consumi intermedi	147.364	158.876	154.106	154.138	154.178
Prestazioni sociali	361.203	410.500	389.880	394.650	401.710
di cui: Pensioni	274.860	282.140	288.600	295.270	302.210
Altre prestazioni sociali	86.343	128.360	101.280	99.380	99.500
Altre spese correnti	66.713	83.263	73.084	75.027	72.836
Totale spese correnti al netto interessi	748.334	829.887	798.966	804.185	808.476
Interessi passivi	60.386	58.411	57.705	57.583	58.800
Totale spese correnti	808.720	888.298	856.671	861.768	867.276
di cui: Spesa sanitaria	115.448	120.864	121.952	122.020	122.515
Totale spese in conto capitale	61.860	75.445	74.622	72.000	72.883
Investimenti fissi lordi	41.156	44.608	47.474	50.565	49.679
Contributi in c/capitale	14.327	20.531	21.775	17.292	16.258
Altri trasferimenti	6.377	10.306	5.373	4.143	6.946
Totale spese finali al netto di interessi	810.194	905.332	873.588	876.185	881.359
Totale spese finali	870.580	963.743	931.292	933.767	940.158
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	516.633	474.925	513.216	529.567	541.757
Imposte dirette	257.284	245.254	258.370	267.148	273.491
Imposte indirette	258.112	228.551	253.501	261.058	266.895
Imposte in c/capitale	1.237	1.120	1.345	1.361	1.371
Contributi sociali	241.952	224.934	236.027	246. 710	252.943
Contributi effettivi	237.752	220.604	231.623	242.242	248.477
Contributi figurativi	4.200	4.330	4.404	4.468	4.466
Altre entrate correnti	80.606	79.189	80.331	79.894	80.960
Totale entrate correnti	837.954	777.928	828.229	854.810	874.289
Entrate in c/capitale non tributarie	2.739	6.680	2.622	2.897	3.122
Totale entrate finali	841.930	785.727	832.196	859.068	878.782
p.m. Pressione fiscale	*42,4*	*42,5*	*43,0*	*42,8*	*42,6*
Pressione fiscale al netto misura 100 euro	*41,8*	*41,8*	*42,2*	*42,0*	*41,9*
SALDI					
Saldo primario	31.736	-119.605	-41.392	-17.116	-2.576
in % di PIL	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Saldo di parte corrente	29.234	-110.370	-28.442	-6.957	7.014
in % di PIL	1,6	-6,7	-1,6	-0,4	0,4
Indebitamento netto	-28.650	-178.015	-99.097	-74.699	-61.376
in % di PIL	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.789,7	1.647,2	1.742,0	1.814,8	1.865,2

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.1b: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

	2019	2020	2021	2022	2023
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,7	10,8	10,4	9,9	9,6
Consumi intermedi	8,2	9,6	8,8	8,5	8,3
Prestazioni sociali	20,2	24,9	22,4	21,7	21,5
di cui: Pensioni	15,4	17,1	16,6	16,3	16,2
Altre prestazioni sociali	4,8	7,8	5,8	5,5	5,3
Altre spese correnti	3,7	5,1	4,2	4,1	3,9
Totale spese correnti al netto interessi	41,8	50,4	45,9	44,3	43,3
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,2	3,2
Totale spese correnti	45,2	53,9	49,2	47,5	46,5
di cui: Spesa sanitaria	6,5	7,3	7,0	6,7	6,6
Totale spese in conto capitale	3,5	4,6	4,3	4,0	3,9
Investimenti fissi lordi	2,3	2,7	2,7	2,8	2,7
Contributi in c/capitale	0,8	1,2	1,2	1,0	0,9
Altri trasferimenti	0,4	0,6	0,3	0,2	0,4
Totale spese finali al netto di interessi	45,3	55,0	50,1	48,3	47,3
Totale spese finali	48,6	58,5	53,5	51,5	50,4
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	28,9	28,8	29,5	29,2	29,0
Imposte dirette	14,4	14,9	14,8	14,7	14,7
Imposte indirette	14,4	13,9	14,6	14,4	14,3
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,5	13,7	13,5	13,6	13,6
Contributi effettivi	13,3	13,4	13,3	13,3	13,3
Contributi figurativi	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,5	4,8	4,6	4,4	4,3
Totale entrate correnti	46,8	47,2	47,5	47,1	46,9
Entrate in c/capitale non tributarie	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Totale entrate finali	47,0	47,7	47,8	47,3	47,1
p.m. Pressione fiscale	*42,4*	*42,5*	*43,0*	*42,8*	*42,6*
SALDI					
Saldo primario	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Saldo di parte corrente	1,6	-6,7	-1,6	-0,4	0,4
Indebitamento netto	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.1c: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	2020	2021	2022	2023
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	2,4	2,6	-0,8	-0,3
Consumi intermedi	7,8	-3,0	0,0	0,0
Prestazioni sociali	13,6	-5,0	1,2	1,8
di cui: Pensioni	2,6	2,3	2,3	2,4
Altre prestazioni sociali	48,7	-21,1	-1,9	0,1
Altre spese correnti	24,8	-12,2	2,7	-2,9
Totale spese correnti al netto interessi	10,9	-3,7	0,7	0,5
Interessi passivi	-3,3	-1,2	-0,2	2,1
Totale spese correnti	9,8	-3,6	0,6	0,6
di cui: Spesa sanitaria	4,7	0,9	0,1	0,4
Totale spese in conto capitale	22,0	-1,1	-3,5	1,2
Investimenti fissi lordi	8,4	6,4	6,5	-1,8
Contributi in c/capitale	43,3	6,1	-20,6	-6,0
Altri trasferimenti	61,6	-47,9	-22,9	67,7
Totale spese finali al netto di interessi	11,7	-3,5	0,3	0,6
Totale spese finali	10,7	-3,4	0,3	0,7
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	-8,1	8,1	3,2	2,3
Imposte dirette	-4,7	5,3	3,4	2,4
Imposte indirette	-11,5	10,9	3,0	2,2
Imposte in c/capitale	-9,5	20,1	1,2	0,7
Contributi sociali	-7,0	4,9	4,5	2,5
Contributi effettivi	-7,2	5,0	4,6	2,6
Contributi figurativi	3,1	1,7	1,5	0,0
Altre entrate correnti	-1,8	1,4	-0,5	1,3
Totale entrate correnti	-7,2	6,5	3,2	2,3
Entrate in c/capitale non tributarie	143,9	-60,7	10,5	7,8
Totale entrate finali	-6,7	5,9	3,2	2,3

FOCUS

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento

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. In questo contesto di forte incertezza, la formulazione di previsioni macroeconomiche e di spesa è un esercizio estremamente complesso, soprattutto laddove l'orizzonte sia pluridecennale.

Ciononostante, in linea con l'approccio adottato dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* nell'ambito dei lavori per l'aggiornamento delle previsioni sulla spesa connessa all'invecchiamento per il Rapporto del 2021, le previsioni di medio e lungo periodo presentate in questo Riquadro sono state elaborate secondo l'impostazione adottata in passato, nel presupposto che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un

impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento[13].

Sulla base di questo approccio, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono elaborate, a normativa vigente, nell'ipotesi dello scenario nazionale base[14]. La previsione di lungo periodo (fino al 2070) della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat[15], con base 2018, mentre, per quanto riguarda il quadro macroeconomico, assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo[16].

La previsione della spesa pensionistica[17] in rapporto al PIL, riportata in figura 1, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle regole introdotte sia nel 2004 sia nel 2010 e, successivamente, alle misure della Legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, hanno migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso

[13] Tuttavia, dato che l'incertezza sulle conseguenze in ambito economico dell'epidemia da COVID-19 resta molto forte, in linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per il prossimo Rapporto di *Ageing* del 2021, valutazioni ulteriori sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario italiano sono state condotte costruendo scenari macroeconomici avversi, alternativi rispetto a quello di riferimento. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia e della recessione producano effetti macroeconomici che si propagano, rispettivamente, nel medio e nel lungo periodo, senza assegnare, tuttavia, ad alcuno di essi una maggiore o minore probabilità di realizzazione. Si veda, a questo riguardo, il riquadro 5.2 del Rapporto RGS del 2020 n. 21 su, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario* (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

[14] 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. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010).

[15] Poiché le previsioni della popolazione prodotte dall'Istat (base 2018, ottobre 2019) coprono un orizzonte temporale che si estende fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Complessivamente, i parametri demografici dello scenario nazionale base, aggiornati con la nuova previsione della popolazione Istat, risultano così specificati: i) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,29 del 2018 all'1,61 del 2070 (1,59 nel 2065), con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2070 raggiunge 86,5 anni per gli uomini e 90,6 anni per le donne, con un incremento, rispettivamente, di 5,6 e 5,4 anni rispetto al 2018 (nel 2065, i valori sono, rispettivamente, 86,1 e 90,2) e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un livello medio annuo di 162 mila unità (165 mila fino al 2065) con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2019), http://demo.istat.it.e Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2020), *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 21 (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

[16] Per il periodo 2020-2023, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale. Il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 anni, invece, aumenta nel 2070 di circa 8 punti percentuali rispetto al valore del 2018. Il tasso di disoccupazione decresce progressivamente fino a convergere sul valore di 5.5 per cento nel 2062.

[17] Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

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 ed 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, ed 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 revisioni[18].

La previsione tiene conto degli interventi normativi contenuti nella Legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) e delle misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019, convertito con la Legge n. 26/2019[19] che ha introdotto agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato consentendo, in particolare, l'anticipo del 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[20] e, stabilendo la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo 2019-2026[21]. Le previsioni in relazione all'anno 2020 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2020-2022 (Legge n. 160/2019)[22].

[18] L'adeguamento dei requisiti di pensionamento avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), è stato adottato con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018. Le previsioni qui illustrate fanno riferimento al quadro normativo in vigore al momento della predisposizione della Nota di Aggiornamento al DEF 2020 e, pertanto, tengono conto anche degli effetti del Decreto direttoriale del 5 novembre 2019 (GU n.267 del 14 novembre 2019) che, avente decorrenza dal 2021, non stabilisce ulteriori incrementi nei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della dinamica dell'aspettativa di vita. Inoltre, si tiene conto anche dell'adeguamento dei coefficienti di trasformazione con decorrenza dal 2021, entrato in vigore con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n. 147 dell'11 giugno 2020.

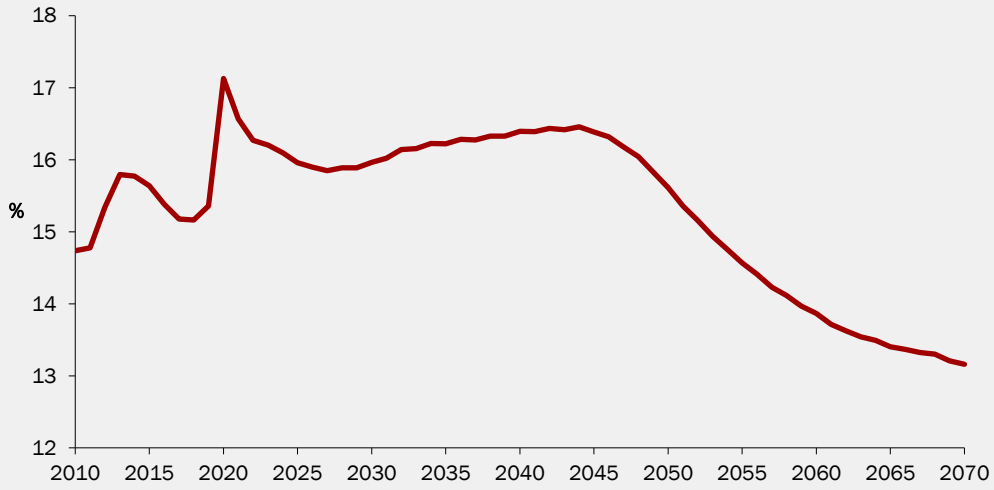
[19] Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 convertito con Legge n. 26/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

[20] 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.

[21] 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.

[22] In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 160/2019 prevedono una parziale e contenuta revisione in senso espansivo del sistema di indicizzazione e la proroga dell'accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome, nel 2019. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari settori (in particolare editoria). La legge n. 160/2019, unitamente anche alla NADEF 2019, ha provveduto altresì a una revisione delle previsioni degli oneri conseguenti dagli articoli 14 e 15 del DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

FIGURA R1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL (scenario nazionale base)



Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente, negli anni successivi, dell'ulteriore fase di contrazione del PIL. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce per circa un triennio, attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

Dal 2019 e fino al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL aumenta, prima repentinamente, raggiungendo un picco pari al 17,1 per cento nell'anno in corso, e poi si riduce nei due anni seguenti, attestandosi tuttavia su un livello pari al 16,3 per cento, oltre 1 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 PIL dovuti all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia dallo scorso febbraio. Tuttavia, tale andamento è condizionato anche dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge 4/2019 convertito con L. 26/2019 (c.d. 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.

Successivamente, si assiste ad un quadriennio di lieve declino, al termine del quale la spesa in rapporto al PIL si attesta, nel periodo 2026-2029, a un valore del 15,9 per cento, anche per un parziale recupero dei livelli occupazionali.

In seguito, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,5 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. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

A partire dal 2045, il rapporto scende rapidamente portandosi al 15,6 per cento nel 2050 e al 13,2 per cento nel 2070. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nell'ultima fase 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 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.

A fronte delle previsioni del sistema pensionistico descritte sopra, basate sullo scenario nazionale e utili a valutarne le tendenze di medio periodo, le previsioni fino al 2070 del complesso delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long-term care*, ammortizzatori sociali e istruzione), funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche in ambito europeo, sono elaborate sulla base dello scenario recentemente definito e concordato dall'*Economic Policy Committee, Working Group on Ageing* (EPC-WGA) del Consiglio Europeo per il prossimo round di previsione 2021.

Come è noto l'esercizio triennale di previsione nello scenario EPC-WGA *baseline*, che recepisce le proiezioni demografiche Eurostat[23] con base 2019, è finalizzato a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei nell'ambito della verifica del rispetto delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita e dei processi di formulazione delle Raccomandazioni Specifiche emesse dal Consiglio per il Semestre europeo.

Sulla base dello scenario definito in ambito EPC-WGA per il prossimo round 2021 che assume, nel corso dell'orizzonte previsivo, un tasso di crescita del PIL reale[24] pari all'1,1 per cento medio annuo, il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento di circa 1,8 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2030 e di 2,8 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2042, anno in cui il complesso della spesa pubblica connessa all'invecchiamento raggiunge il picco del 29,6 per cento del PIL (Tavola. 1). Tale aumento è ascrivibile al complesso della spesa pensionistica e sanitaria per circa 2 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2030 e per circa 3,1 punti percentuali nel periodo 2018-2042. Difatti, tenendo il 2018 come anno di riferimento, la spesa pensionistica aumenta di circa 1,5 punti percentuali al 2030 e di 1,9 punti percentuali al 2042, raggiungendo il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 17,2 per cento, nel 2036. La spesa sanitaria, invece, si incrementa di circa 0,5 punti percentuali di PIL al 2030 e di 1,1 punti percentuali al 2042[25].

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2042, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related* rispetto al PIL diminuisce progressivamente di 3 punti percentuali al 2070, grazie al contributo della spesa pensionistica che si riduce di 3,6 punti percentuali di PIL, passando dal livello del 17,1 per cento del 2042 al livello del 13,5 per cento nel 2070. Il rapido decremento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di previsione è determinato 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 è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita che alla progressiva uscita delle generazioni del *baby boom*.

[23] 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.

[24] Per il periodo 2020-2023 sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale definito per la Nota di Aggiornamento al DEF 2020. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA adottate per il Round di previsione 2021. Le differenze occupazionali evidenziate nel 2023, nel confronto fra lo scenario EPC-WGA baseline e lo scenario macroeconomico di breve periodo della Nota di Aggiornamento al DEF 2020 sono state progressivamente azzerate nei successivi 10 anni. Per quanto riguarda la dinamica della produttività le ipotesi dello scenario EPC-WGA baseline sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2024.

[25] Per contro, nel periodo 2018-2042, la spesa per LTC segna un incremento di 0,3 punti percentuali di PIL, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione per 0,5 punti e di una diminuzione della spesa per ammortizzatori sociali di 0,1 punti percentuali di PIL.

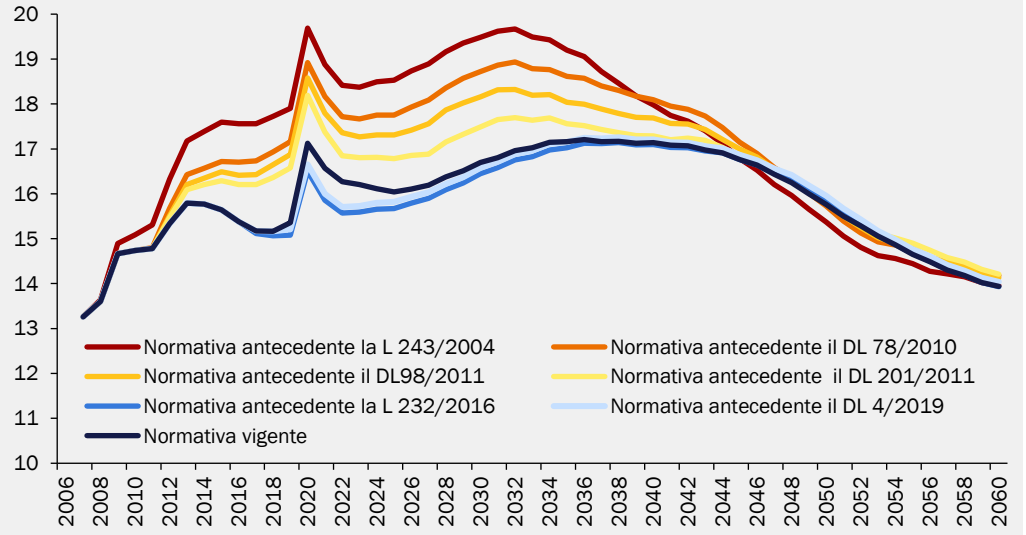
TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (pensioni, sanità, ltc, scuola ed ammortizzatori sociali) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2021

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	14,7	15,6	17,1	16,0	16,7	17,2	17,1	16,8	15,8	14,7	13,9	13,6	13,5
Sanità	7,0	6,6	7,3	6,7	6,9	7,2	7,5	7,7	7,9	8,0	8,0	8,0	7,9
di cui: componente LTC	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,8*	*0,9*	*1,0*	*1,1*	*1,1*	*1,1*	*1,1*
LTC - componente socio-assistenziale	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6
Scuola	3,9	3,6	3,8	3,4	3,1	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
Ammortizzatori sociali	0,7	0,9	2,2	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totale	27,4	27,8	31,6	27,9	28,6	29,2	29,5	29,5	28,8	27,9	27,2	26,8	26,6

La Figura R2 presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente, secondo lo scenario *EPC-WGA* Baseline (curva nera), ponendola a confronto con quelle che si sarebbero avute sulla base dei regimi antecedenti i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, le misure contenute nel D.L. n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019, nella Legge di Bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2018) e nella Legge di Bilancio 2020 (Legge n. 160/2019), 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.

Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 anni durante il periodo 2006-2010 a 63,3 nel 2018, a 67 anni nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. 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.

FIGURA R2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE (scenario EPC-WGA 2021)



Nota: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale della Nota di Aggiornamento DEF 2020. Fonte: Modello di previsione di lungo periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

La manovra per il triennio 2021-2023 è definita alla luce dell'importantissima novità costituita da *Next Generation EU* (NGEU), il pacchetto di strumenti per il rilancio e la resilienza delle economie dell'Unione Europea, dotato di 750 miliardi per il periodo 2021-2026, che rafforzerà il bilancio dell'Unione Europea con nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari. Il Fondo per la Ripresa e la Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility,* RRF) costituisce uno dei pilatri del pacchetto, disponendo di 672,5 miliardi di risorse tra sovvenzioni e prestiti finalizzati a sostenere finanziariamente gli Stati Membri nei primi anni della ripresa.

Nel dibattito recente in seno alle istituzioni europee è stato confermato l'orientamento favorevole circa l'opportunità di un'intonazione della politica fiscale espansiva nel 2021, che appare necessaria per continuare a sostenere la ripresa economica con politiche di stimolo, auspicabilmente selettive e temporanee. Solo quando le condizioni economiche torneranno alla normalità, sarà opportuno ritornare a politiche fiscali prudenti aventi un orizzonte temporale di medio periodo. Infine, il superamento della recessione consentirà di adottare misure capaci di migliorare i fondamentali dell'economia e incidere positivamente sul prodotto potenziale, quali quelle lanciate con il *Green New Deal* europeo per una crescita sostenibile e la transizione digitale.

La politica di bilancio dell'Italia delineata nel presente Documento delinea una *stance* fiscale espansiva rispetto al tendenziale nel breve periodo, in virtù degli sviluppi attuali dell'emergenza epidemiologica e dell'ipotesi di graduale ritorno alla normalità nel corso del 2021, coerentemente con le linee guida delle istituzioni europee.

Pertanto, il Governo intende adottare nuove politiche di sostegno agli investimenti pubblici e di incentivo all'occupazione, nonché un piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del *Recovery e Resilience Plan* (RRP) - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in italiano - che sarà sottoposto al vaglio del Parlamento italiano e delle istituzioni europee. I fondi del NGEU consentiranno spazi fiscali per far entrare a regime la riforma fiscale con la quale il Governo si è impegnato a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, soprattutto per i redditi medi e medio-bassi. La riforma fiscale si finanzierà strutturalmente con il contrasto all'evasione fiscale e con una riforma del sistema delle detrazioni e dalla tassazione ambientale. La manovra di finanza pubblica per il 2021 prevede, inoltre, il finanziamento delle politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente per circa due decimi di punto di PIL, tra cui missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc., e il rinnovo di alcune politiche in scadenza.

Nell'ottica dell'orientamento di stimolo alla crescita della politica di bilancio, ma tenuto conto della necessità di invertire l'aumento del rapporto debito/PIL dell'Italia nel medio periodo, il Governo fissa l'obiettivo di indebitamento netto nominale al 7,0 per cento del PIL per il 2021 e al 4,7 per cento del PIL nel 2022 e decide di ricondurre tale obiettivo entro la soglia del 3,0 per cento nel 2023. L'impatto della manovra sull'indebitamento netto, valutabile confrontando gli obiettivi con le previsioni del deficit a legislazione vigente, sarà espansivo nel

prossimo biennio, e pari rispettivamente a 1,3 punti percentuali del PIL nel 2021 e 0,6 percentuali del PIL nel 2022. Nel 2023 vi sarà, invece, una restrizione fiscale di circa 0,3 punti percentuali rispetto al tendenziale.

Il percorso programmatico delineato prefigura una lieve discesa degli interessi passivi, che raggiungeranno il 3,1 per cento alla fine del periodo di previsione, e il progressivo calo del deficit primario, fino al conseguimento di un avanzo primario di circa 0,1 punti percentuali del PIL nel 2023.

Tenuto conto della stima di *output gap* che si chiude più rapidamente nel triennio di previsione malgrado l'andamento del PIL potenziale risulti più favorevole, ciò porterebbe ad un miglioramento del saldo strutturale nel 2021 (circa 0,8 punti percentuali). Per il biennio 2022-2023 si punta a un miglioramento strutturale crescente, con un livello finale del saldo strutturale pari al -3,5 per cento del PIL nel 2023. Il Governo conferma l'impegno a raggiungere l'OMT negli anni successivi.

Le risorse per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2021 saranno assicurate dai seguenti ambiti di intervento:

- la rimodulazione di alcuni fondi di investimento e l'avvio di un programma di revisione e riqualificazione della spesa della PA;
- la revisione di alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale;
- incrementi di gettito derivanti dal miglioramento della *compliance*, correlati anche all'incentivazione all'utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento;
- gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita generata dal programma di investimenti descritto. Tale retroazione fiscale è prudenzialmente inclusa nelle stime solo a partire dal 2022, anche per tenere conto dei ritardi temporali con cui il gettito risponde agli incrementi dell'attività economica;
- utilizzo delle risorse messe a disposizione dal pacchetto NGEU, tra cui quelle dei fondi React-EU, Sviluppo Rurale e RRF. Per quest'ultimo si prevede l'utilizzo pieno delle sovvenzioni (*grants*) messe a disposizione del nostro Paese, e un utilizzo dei prestiti compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di bilancio. Si sottolinea che le sovvenzioni forniscono uno stimolo fiscale ma sono al contempo neutrali dal punto di vista dei saldi di bilancio.

Il nuovo obiettivo programmatico del 2021 risulta superiore rispetto al livello di indebitamento netto autorizzato dal Parlamento con l'approvazione dell'ultima Relazione ex L. 243/2022 del 22 luglio[26]. Nel Programma di Stabilità 2020, infatti, non è stato aggiornato il percorso programmatico per il triennio 2021-2023, ma è stato fornito un quadro semplificato per gli anni 2020 e 2021, in linea con le informazioni richieste dalla Commissione Europea. La previsione per il 2021 del deficit con le nuove politiche di aprile è pari a 5,7 per cento[27], mentre il ricorso al maggior deficit per il 2021 autorizzato a fine luglio è pari a circa 0,4 punti

[26] Si ricorda che attraverso la Relazione, il Governo ha richiesto un ricorso a nuovo indebitamento per 25 miliardi nel 2020, 6,1 miliardi nel 2021, 1 miliardo nel 2022, 6,2 miliardi nel 2023, 5 miliardi nel 2024, 3,3 miliardi nel 2025 e 1,7 miliardi a decorrere dal 2026.

[27] In aprile, oltre alle previsioni tendenziali per il 2020 e 2021, sono state fornite anche le previsioni inclusive dell'impatto atteso dalle nuove politiche annunciate, che sarebbero state introdotte con il decreto Rilancio nel mese di maggio.

percentuali del PIL. Pertanto, il nuovo obiettivo pari al 7,0 per cento del PIL risulta superiore del deficit autorizzato di quasi un punto percentuale di PIL.

Similmente, il nuovo obiettivo per il 2022 risulta superiore rispetto a quello precedente, stimabile partendo dall'obiettivo fissato nella NADEF 2019, pari a -1,4 per cento del PIL, e aggiungendo a tale stima l'ulteriore indebitamento complessivamente autorizzato dal Parlamento nell'anno in corso.

Come rappresentato nella Relazione al Parlamento allegata alla presente Nota di Aggiornamento, le modifiche apportate al sentiero di rientro del deficit sono motivate dagli interventi di stimolo necessari per supportare la ripresa economica, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti finanziari introdotti a livello europeo in risposta alla crisi epidemiologica. Nel contesto descritto, come già evidenziato, il Governo italiano conferma che l'obiettivo di migliorare il saldo strutturale nel medio termine rimane prioritario.

TAVOLA III.2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

		2019	2020	2021	2022	2023
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0
	(DEF 2020)	-1,6	-10,4	-5,7	-	-
INTERESSI PASSIVI	(Nota agg. DEF)	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1
	(DEF 2020)	3,4	3,7	3,7	-	-
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1
	(DEF 2020)	1,7	-6,8	-2,0	-	-
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (2)	(Nota agg. DEF)	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5
	(DEF 2020)	-	-	-	-	-
DEBITO (lordo sostegni)(3)	(Nota agg. DEF)	134,6	158,0	155,6	153,4	151,5
	(DEF 2020)	134,8	155,7	152,7		
DEBITO (netto sostegni) (3)	(Nota agg. DEF)	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6
	(DEF 2020)	131,6	152,3	149,4		
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-2,2	-11,8	-8,2	-5,1	-3,3
	(DEF 2020)	-	-	-	-	-
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-2,3	-11,8	-8,3	-5,2	-3,4
	(DEF 2020)	-	-	-	-	-

1) Le previsioni del DEF 2020 si riferiscono allo scenario con nuove politiche annunciate dal Governo e non ancora adottate al momento di presentazione del documento, inclusivo dell'impatto finanziario dei decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio.
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 2019 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,8 miliardi, di cui 43,5 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

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

Il 2019 a consuntivo

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) prescrive ai Paesi che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo di bilancio di medio termine (OMT) di programmare un miglioramento dei saldi bilancio in termini strutturali tale da garantirne l'avvicinamento; ciò preferibilmente tramite il controllo della spesa primaria, come indicato dalla regola della spesa[28].

[28] Congiuntamente al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine esiste anche il vincolo del rispetto della regola della spesa.

Nel complesso, il bilancio dell'Italia nel 2019 ha sostanzialmente rispettato le regole del braccio preventivo del PSC, come anche confermato nella valutazione del Programma di Stabilità (PS) del 2020 effettuata dalla Commissione e pubblicata il 20 maggio[29]. Le nuove stime per il 2019, risultato dei comunicati ISTAT del 22 settembre e del nuovo Quadro Macroeconomico programmatico[30], confermano tale risultato. Si ricorda anche che nella sua valutazione del PS 2020, la Commissione ha definitivamente accolto la richiesta del Governo italiano di beneficiare di una deviazione temporanea dall'aggiustamento richiesto nel 2019 per sostenere spese eccezionali pari al 0,18 percento del PIL[31]. Nel 2019 l'aggiustamento fiscale richiesto dalla disciplina fiscale europea era pertanto pari a 0,42 punti percentuali di PIL.

Sulla base dei nuovi dati consolidati ed utilizzando la correzione strutturale aggiornata con l'ultima previsione di *output gap* del Governo, nello scenario programmatico il disavanzo strutturale è stimato scendere dal 2,3 per cento registrato nel 2018 all'1,9 per cento del PIL del 2019. Il saldo strutturale effettivamente conseguito nel 2019 migliora così di 0,4 punti percentuali. Secondo il criterio annuale c'è stata, dunque, piena *compliance*, mentre secondo il criterio biennale la deviazione non è significativa. I dati del 2019 confermano anche il rispetto della regola della spesa su base annua, mentre la deviazione è significativa se si considera la media degli anni 2018 e 2019[32].

L'emergenza del 2020 e il nuovo contesto europeo di riferimento

L'emergenza epidemiologica scoppiata nei primi mesi del 2020 ha costretto il Governo ad interrompere la promettente tendenza al ridimensionamento del disavanzo di bilancio manifestatasi nel 2019 per sostenere le spese necessarie a fronteggiare la pandemia e a mitigare gli effetti recessivi della crisi economica conseguente.

Come è già stato ricordato, da marzo 2020 il Governo ha chiesto per tre volte al Parlamento l'autorizzazione a scostarsi temporaneamente dal piano di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio termine. Le autorizzazioni sono state concesse

[29] Commissione Europea, Assessment of the 2020 Stability Programme for Italy, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/it_assessment_of_2020_sp.pdf.

[30] La revisione rispetto alle stime di *output gap* riguarda anche gli anni 2018 e 2019. Si ricorda infatti che, per fattori legati alla metodologia ufficiale di stima del prodotto potenziale, la dimensione dell'*output gap* stimato utilizzata per correggere il saldo nominale per il c.d. aggiustamento ciclico è soggetta a cambiamento/revisione non solo per gli anni oggetto di previsione ma anche per quelli precedenti.

[31] Come rendicontato dal Ministero dell'Economia, gli interventi straordinari che beneficiano della clausola ammontano a 0,11 punti percentuali per la manutenzione delle strade e a 0,07 punti percentuali per i rischi idrogeologici.

[32] Nelle raccomandazioni specifiche al Paese adottate nel luglio 2018 la Commissione e il Consiglio avevano inoltre chiesto di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione, non superasse lo 0,1 per cento nel 2019, corrispondente all'aggiustamento fiscale di 0,6 punti percentuali di Pil. Per effetto della clausola di flessibilità che ha ridotto l'aggiustamento fiscale necessario, l'aggregato di spesa rilevante avrebbe dovuto crescere in termini nominali entro il limite dello 0,5 per cento. Si veda, Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018 sul Programma Nazionale di Riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2018 dell'Italia https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(11)&from=EN

proprio a fronte degli eventi eccezionali che il Paese si è trovato a fronteggiare, come previsto dall'art.6 della L. n. 243/2012[33].

L'insieme degli interventi messi in atto dall'Italia è tra i più ampi a livello europeo, ed ha consentito di difendere la capacità produttiva del Paese e contenere gli effetti economici e sociali causati dalla pandemia. Le risorse complessivamente stanziate nel corso del 2020 per reagire all'emergenza ammontano a 100 miliardi di euro in termini di maggior indebitamento, pari a 6,1 punti percentuali di Pil. Il Governo stima che l'indebitamento netto per l'anno in corso si attesterà così al 10,8 per cento del PIL.

Le decisioni di finanza pubblica adottate possono considerarsi in linea con il mutato quadro di riferimento europeo. A marzo la Commissione e il Consiglio hanno concordato sulla necessità di attivare la clausola di salvaguardia generale contenuta nel Trattato. Ciò ha permesso agli Stati membri di deviare temporaneamente dal loro percorso di avvicinamento all'OMT, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risultasse compromessa. La Commissione ha più volte sottolineato che la clausola non sospende l'applicazione del PSC né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale. Ai fini del monitoraggio delle variabili di rilievo, le misure adottate nel 2020 per sostenere il sistema sanitario e l'economia saranno classificate non già come misure una tantum, bensì come spese strutturali a valere sul saldo di bilancio strutturale[34].

Nella sua valutazione del PS 2020[35], la Commissione ha giudicato le misure adottate dall'Italia in linea con gli orientamenti stabiliti nella comunicazione della Commissione per una risposta economica coordinata all'epidemia di COVID-19[36]. Sebbene il giudizio si fermi alle misure approvate dal Governo fino ad aprile, queste sono state considerate tempestive, temporanee e mirate ad attenuare lo *shock* indotto dalla pandemia. Nel documento, la Commissione trae la conclusione che la piena attuazione delle misure messe in atto, seguita - quando le condizioni economiche lo consentiranno - da un ri-orientamento delle politiche di bilancio verso il raggiungimento di posizioni di bilancio prudenti a medio termine contribuirà a preservare la sostenibilità della finanza pubblica.

[33] La prima autorizzazione è stata richiesta dal Governo il 5 marzo 2020, con successiva integrazione l'11 marzo, ed ha permesso l'emanazione del primo decreto legge che ha stanziato rilevanti risorse per fronteggiare l'emergenza (D.L. n. 18/2020, cosiddetto "Cura Italia"). La seconda autorizzazione è stata presentata il 24 aprile 2020. Votata a maggioranza assoluta, ha permesso al Governo di approvare il D.L. n. 34/2020 (cosiddetto "Rilancio"). Gli effetti sulla finanza pubblica di tali scostamenti erano già incorporati nel DEF 2020. Infine, il 22 luglio il Governo ha presentato la terza Relazione al Parlamento attraverso la quale ha richiesto l'autorizzazione ad aumentare l'indebitamento, per finanziare i provvedimenti dettagliati nel D.L. n. 104/2020 cosiddetto "Agosto".

[34] Per maggiori dettagli si veda il Focus: "*La clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita*", contenuto nel Documento di Economia e Finanza 2020. Per un aggiornamento si veda il Focus "L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita" a seguire.

[35] Commissione Europea, Assessment of the 2020 Stability Programme for Italy, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/it_assessment_of_2020_sp.pdf

[36] Commissione Europea, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN INVESTMENT BANK AND THE EUROGROUP, Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak, 13 marzo 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf

Il 20 maggio la Commissione ha pubblicato la sua relazione a norma dell'articolo 126(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[37]. La relazione è stata predisposta per analizzare la conformità della programmazione di bilancio dell'Italia e di tutti i paesi europei ai criteri relativi al disavanzo e al debito previsti dal Trattato[38]. Per l'Italia, come per la gran parte dei paesi europei, il deficit del 2020 comunicato nel PS 2020 risulta nettamente superiore al valore soglia del 3 per cento del PIL stabilito dal Trattato e, sebbene sia eccezionale, non è da considerarsi temporaneo. Ciò rappresenta *prima facie* evidenza dell'esistenza di un disavanzo eccessivo. D'altra parte, la pandemia e la profonda recessione causata dalle misure di contenimento rappresentano un fattore attenuante nella valutazione della conformità al criterio del disavanzo nel 2020. Altro fattore attenuante sono i progressi conseguiti dall'Italia nell'attuazione di *policy* in linea con le raccomandazioni specifiche rivolte al paese nel 2019. Al contrario, i fattori rilevanti che il Governo ha addotto per il mancato rispetto della regola del debito[39], sebbene presentati nella relazione della Commissione, formalmente non potevano essere presi in considerazione nella formulazione della decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo[40]. In conclusione, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo come definito nel Trattato e nel regolamento CE n. 1467/1997 non sia soddisfatto.[41]

[37] Commissione Europea, Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, COM(2020) 535 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0535&from=IT

[38] La Commissione ha svolto un'analisi approfondita della programmazione di bilancio di tutti gli Stati membri dell'area dell'euro eccetto la Romania che è sottoposta al braccio correttivo. Il 20 maggio 2020, infatti, la Commissione ha pubblicato le relazioni a norma dell'articolo 126(3) del Trattato per Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito. Per tutti questi paesi la Commissione ha verificato il rispetto del criterio del disavanzo per l'anno 2020. Per Francia, Belgio, Cipro, Grecia, Italia e Spagna è stata anche verificata l'aderenza al criterio di riduzione del debito per l'anno 2019 sulla base dei dati fiscali consolidati.

[39] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relevant Factors Influencing Public Debt Developments in Italy, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/ITA_Relevant_Factors_May_2020_FIN_PUB.pdf

[40] Come prescritto dall'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, i fattori rilevanti non possono essere presi in considerazione in quanto il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento del 60 per cento e l'indebitamento netto non soddisfa la duplice condizione che i) il disavanzo pubblico resti vicino al valore di riferimento del 3 per cento e ii) il superamento di tale soglia sia temporaneo

[41] Nel suo ultimo rapporto lo European Fiscal Board (EFB) è intervento riflettendo sulla normativa già presente nei Trattati. European Fiscal Board, Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021, 1 July 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-fiscal-stance-appropriate-euro-area_en. L'EFB ricorda che il regolamento CE n.1467/97 all'art. 2, par.1, stabilisce che un disavanzo superiore al 3 per cento del PIL è considerato eccezionale qualora si verifichi una grave recessione economica. Inoltre, il superamento del valore di riferimento è considerato temporaneo se le previsioni di bilancio fornite dalla Commissione indicano che il disavanzo scenderà al di sotto del valore di riferimento dopo la fine della grave recessione economica. Per quanto riguarda la valutazione e la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo 126(3) del Trattato, l'articolo 2, par.2 stabilisce che la Commissione e il Consiglio possono considerare eccezionale il superamento del valore di riferimento risultante da una grave recessione economica se tale superamento deriva da una crescita negativa del volume del PIL o da una perdita di produzione accumulata durante un periodo prolungato di crescita del volume del PIL annuale molto bassa rispetto al potenziale. Come sottolinea il Fiscal Council Europeo, cruciale è dunque capire quando fissare la fine della grave recessione economica per ristabilire il normale giudizio sul rispetto delle regole del PSC. Importante, infine, l'osservazione dell'EFB che nota come l'attivazione della clausola generale sia stata giustificata da una recessione economica a livello europeo, mentre i requisiti del PSC sono definiti e applicati paese per paese. L'EFB ne deduce che la flessibilità della clausola generale dovrebbe essere applicata tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascun paese.

Cionondimeno, nella sua successiva comunicazione sulle raccomandazioni specifiche a tutti i paesi[42] la Commissione ha concluso di non essere in grado di decidere l'apertura di una nuova procedura per disavanzo eccessivo per nessuno degli Stati membri esaminati. Infatti, la Commissione ha riconosciuto che l'insorgenza della pandemia ha avuto impatti macroeconomici e fiscali difficili da quantificare anche perché in divenire. Tale incertezza impediva la definizione di un percorso credibile per la politica di bilancio. La situazione di ciascuno Stato membro sarebbe stata rivista sulla base delle previsioni d'autunno e dei Documenti programmatici di bilancio (DPB). L'indicazione di massima rimaneva quella di orientare la programmazione fiscale a sostegno dell'economia, garantendo nel contempo la sostenibilità del debito pubblico e correggendo quando possibile il disavanzo eccessivo.

Le più recenti raccomandazioni[43] all'Italia adottate il 22 luglio dal Consiglio su proposta della Commissione vanno in questa direzione. Per gli anni 2020 e 2021 l'Italia è incoraggiata ad adottare tutte le misure necessarie a stimolare la ripresa economica, rafforzando la capacità del sistema sanitario e migliorando il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.

FOCUS

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

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha avanzato la proposta[44] di attivare la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita (PSC)[45] per meglio coordinare le politiche di bilancio volte ad affrontare la grave recessione economica causata dallo scoppio della pandemia di Covid-19[46].

Pochi giorni dopo, il 23 marzo, i Ministri delle Finanze degli Stati Membri hanno pubblicamente sostenuto la valutazione della Commissione ed espresso il loro favore in merito all'attivazione della clausola. Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola garantisce la flessibilità di bilancio necessaria ad adottare politiche di sostegno al sistema sanitario ed

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

[43] Consiglio dell'Unione Europea, Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8431-2020-COR-1/en/pdf

[44] Commissione Europea, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, 20.3.2020 COM(2020) 123 final: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf

[45] Di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97

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

economico, attraverso misure discrezionali di stimolo che devono essere tempestive, temporanee e focalizzate a fronteggiare l'emergenza[47].

L'attivazione della clausola non sospende le procedure del PSC ma consente una deviazione temporanea dal sentiero di aggiustamento fiscale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, facilitando appunto l'adozione delle opportune misure di coordinamento a livello europeo.

Nella sua comunicazione sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre, la Commissione ha poi sostenuto la necessità di mantenere in vigore la clausola di salvaguardia generale[48]. Anche nel 2021 gli Stati Membri dovrebbero perseguire politiche di sostegno mirate e temporanee, preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine. La Commissione auspica altresì un graduale passaggio da risposte emergenziali a misure in grado di sostenere la ripresa economica.

La visione della Commissione è stata condivisa dagli Stati Membri nelle discussioni avvenute l'11 e 12 settembre presso l'Eurogruppo e l'ECOFIN. La Commissione ha così potuto comunicare ai Ministri dell'Economia degli Stati Membri le sue linee guida sull'orientamento della politica fiscale per il 2021[49]. Nelle lettere inviate dal Vice presedente esecutivo della Commissione Dombrovskis e del Commissario Gentiloni il 19 settembre, si prende atto della persistente incertezza attorno allo sviluppo della pandemia e alle conseguenze socio economiche e della priorità di continuare a fornire supporto all'economia. La clausola di salvaguardia generale rimarrà dunque in vigore anche per il 2021.

Nella primavera 2021, sulla base delle previsioni aggiornate della Commissione, si valuterà nuovamente la situazione e si farà un primo bilancio sull'applicazione della clausola.

A ridosso della stesura dei DPB, la Commissione[50] ha fornito indicazioni sull'orientamento delle politiche di bilancio per il 2021 e gli anni a seguire nel contesto della presentazione dei *Recovery Plans*. In primis, è stato assicurato che la clausola di salvaguardia generale sarà in vigore anche per il 2021. Si raccomanda il graduale passaggio da misure emergenziali, di natura temporanea, ad interventi che facilitino la riallocazione delle risorse ed assicurino un adeguato sostegno alla ripresa; inoltre il supporto all'economia dovrà essere mirato alle condizioni specifiche di ciascun paese. Infine, si invitano nuovamente gli stati membri, non appena le condizioni economiche lo permetteranno, a orientare la politica fiscale in modo da conseguire posizioni fiscali prudenti nel medio termine.

Sotto l'arco del nuovo sforzo di coordinamento europeo delle politiche, gli Stati membri possono inviare, dal 15 ottobre in poi, una prima bozza dei loro piani per la ripresa e resilienza (*Recovery* e *Resilience Plans* - RRP). I piani conterranno delle indicazioni sulle riforme che il Governo intende attuare ed una prima pianificazione

[47] Consiglio Europea, comunicato stampa 23 marzo 2020, https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/

[48] Commissione Europea, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en, pg. 9

[49] Le lettere della Commissione a ciascun stato membro sulla predisposizione del DPB 2021 sono disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/applying-rules-stability-and-growth-pact_en

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

degli interventi relativa al 2021. La presentazione della bozza di RRP dovrebbe avvenire preferibilmente assieme all'invio dei DBP. Nel valutare la programmazione di bilancio presentata nei DPB la Commissione presterà particolare attenzione alla qualità della spesa. La versione finale degli RRP dovrà essere inviata alla Commissione entro il mese di aprile 2021.

Nel più generale ambito dello svolgimento del semestre europeo, il prossimo anno non verranno redatte le raccomandazioni specifiche ai Paesi, ma continueranno ad essere valide quelle adottate nel 2020. Faranno eccezione le raccomandazioni di natura fiscale che, presumibilmente, conterranno le indicazioni sull'orientamento di politica fiscale da seguire nella fase di uscita dalla clausola di salvaguardia generale nella prospettiva di un ripristino dell'aspetto cogente della sorveglianza fiscale[51].

Non è ancora dato sapere se si convergerà verso il "vecchio" sistema di regole legato al Patto di Stabilità e Crescita o se, nel frattempo, si concorderà una sua revisione. Con l'inoltro della raccomandazione fiscale verrà declinato in modo più specifico come conseguire una posizione fiscale prudente nel medio periodo. In ogni modo, il Governo italiano ha già affermato di volere seguire tale approccio all'interno del nuovo scenario programmatico di finanza pubblica, fissando un profilo discendente del rapporto debito/PIL.

In questo contesto, il calcolo delle variazioni del saldo strutturale e dell'aggregato rilevante ai fini della regola della spesa continuerà comunque ad essere effettuato. Le stime presentate si avvalgono oltre che delle previsioni del suddetto scenario programmatico anche delle proiezioni di *output gap* elaborate secondo la consueta metodologia della funzione di produzione[52].

La quantificazione dei saldi di finanza pubblica a partire dal 2020 secondo la metrica vigente

Le stime aggiornate delle variabili rilevanti per la sorveglianza fiscale sono contenute nelle tavole III.3 e III.4.

Il disavanzo strutturale del 2020 peggiora di circa 4,5 punti percentuali, attestandosi al 6,4 per cento del PIL. Il disavanzo primario strutturale è del 2,8 per cento. Questo è il risultato di diversi fattori. Nel 2020 la correzione ciclica per *l'output gap*, che risulta essere negativo, è di 4,6 punti percentuali. Sebbene rilevante, la correzione compensa solo in parte il deterioramento del deficit nominale in rapporto al PIL che è stimabile in circa 9,2 punti percentuali. Il deficit, infatti, passa dal -1,6 per cento del 2019 al -10,8 per cento del PIL nel 2020, anche

[51] Come ricorda l'UPB nel suo Rapporto sulla Programmazione di bilancio 2020 a luglio 2020, dai documenti della Commissione e del Consiglio si evince che al termine del periodo di efficacia della clausola di salvaguardia generale, gli Stati Membri dovranno riprendere il loro percorso di aggiustamento strutturale verso l'OMT come indicato dal PSC. In particolare, i paesi dovranno impegnarsi a conseguire un deficit inferiore alla soglia del 3 per cento del PIL.

[52] Cfr. focus "Le stime del PIL potenziale ai tempi della pandemia".

per effetto delle misure emergenziali introdotte per affrontare la pandemia e i suoi effetti economici[53].

Nel 2021 la correzione ciclica è di entità inferiore a causa della parziale chiusura dell'*output gap*. Il disavanzo strutturale migliora però di 0,7 punti percentuali, attestandosi al 5,7 per cento del PIL, in quanto nello scenario programmatico l'indebitamento netto sul PIL è fissato al 7 per cento.

La variazione dei saldi strutturali continua a seguire l'andamento anticipato nel DEF 2020, che conteneva una prima stima per il biennio 2020-2021. In particolare, si assiste ad una decisa espansione del deficit nell'anno in corso, seguito da una prima riduzione nell'anno successivo.

La correzione del saldo rispetto al 2020 è inferiore a quella prospettata dal quadro tendenziale di finanza pubblica in relazione alle misure di sostegno all'economia pianificata per il prossimo anno. E' bene ricordare che tali misure, pure se classificate come strutturali, sono di natura essenzialmente temporanea e non prolungano il loro effetti sugli anni successivi. In ogni modo, pur non essendo necessario convergere verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel biennio 2020-2021, in vigenza della clausola di salvaguardia generale, la variazione del saldo è sostanziale e sarebbe comunque in linea con tale requisito.

Appare opportuno richiamare l'attenzione sull'elevato grado d'incertezza sottostante le stime del quadro macroeconomico sottostante e delle proiezioni di *output gap*. È dunque comprensibile l'intento dichiarato dalla Commissione di privilegiare, fino a tutto il 2021, una valutazione qualitativa degli indicatori di *compliance*.

Nel biennio successivo al 2021 si segnala un profilo di sostanziale rispetto delle regole del PSC[54]. Gli anni 2022 e 2023 sono caratterizzati dal venir meno degli interventi emergenziali legati all'epidemia e, per contro, dal pieno dispiegarsi dei maggiori effetti sulla crescita economica attesi dagli investimenti che saranno finanziati con i fondi per la ripresa stanziati a livello europeo. Si ricorda, come già illustrato, che questi interventi incideranno sui saldi di bilancio, e dunque sul calcolo del percorso di avvicinamento all'OMT e della regola della spesa, solo per la componente finanziata da prestiti. Inoltre, continua il processo di chiusura dell'*output gap* (pari al -0,2 del PIL nel 2022) fino al raggiungimento di un differenziale positivo tra prodotto effettivo e potenziale nel 2023.

Nel 2022, la correzione del saldo strutturale è pari a 0,9 punti percentuali del PIL, mentre a fine 2023, la convergenza dell'obiettivo del deficit nominale verso la soglia di riferimento del PSC del 3 per cento del PIL consentirà al deficit strutturale di scendere al 3,5 per cento del PIL, con un miglioramento di ben 1,2 punti percentuali, nonostante la correzione "sfavorevole" per la componente ciclica.

[53] Come già ricordato, la componente di spesa sostenuta per fronteggiare l'emergenza legata alla pandemia è classificata come strutturale (pur essendo di natura temporanea) e concorre in maniera rilevante al saldo finale.

[54] Come evidenziato nella tabella III.4, già nel 2021 il percorso di finanza pubblica sarebbe in linea con l'aggiustamento fiscale verso l'OMT richiesto dalla matrice delle condizioni cicliche, almeno nel criterio annuale; mentre nel 2022 percorso sarebbe coerente sia con il criterio annuale che biennale. Per quanto riguarda la regola della spesa, nel 2021 l'Italia rispetterebbe il limite di spesa fissato annualmente, mentre nel 2022 sarebbe pienamente coerente con le prescrizioni della disciplina europea. È interessante notare che l'aggregato di spesa rilevante ai fini della regola aumenta in termini reali del 10 per cento nel 2020, mentre diminuisce di quasi 4 punti percentuali nel 2021. Questo segnalerebbe un consolidamento fiscale essendo il tasso di crescita della spesa inferiore a quello medio del potenziale (pari a 0,2 nelle stime della Commissione). Se però nell'aggregato di spesa rilevante non venissero considerate le misure di spesa adottate nel 2020 per affrontare la pandemia, nel 2021 si riscontrerebbe un incremento di spesa proprio grazie agli interventi finalizzati a sospingere la crescita.

In termini di regola della spesa si prevede un tasso di crescita negativo in termini nominali su base annua in entrambi gli anni 2022-2023, confermando il pieno rispetto della regola di contenimento della capacità di spesa sia nel criterio annuale che biennale.

TAVOLA III.3: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

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

(1) Gli arrotondamenti 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.

TAVOLA III.4: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso l'OMT	2018*	2019	2020	2021	
				Programmatico	Tendenziale
Indebitamento netto	-2,19	-1,60	-10,81	-7,00	-5,69
Obiettivo di Medio Termine (OMT)	0,00	0,00	0,50	0,50	0,50
Saldo Strutturale	-2,27	-1,85	-6,38	-5,65	-4,19
Variazione annuale del saldo strutturale	-0,09	0,42	-4,52	0,72	2,37
Variazione richiesta del saldo strutturale	0,30	0,43	-0,20	0,50	0,25
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,39	0,00	-4,32	0,22	2,12
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)		0,17	-2,05	-1,90	-1,08
Variazione media richiesta		0,36	0,11	0,15	0,03
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 p.p.)		-0,20	-2,16	-2,05	-1,11
Regola di spesa	**2018**	**2019***	**2020**	**2021**	
				Programmatico	Tendenziale
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (**) (%)	1,85	1,45	11,20	-2,93	-5,46
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (**) (%)	0,50	0,50	1,70	0,16	0,72
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,66	-0,42	-4,64	1,58	3,18
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0,48	-0,54	-2,53	-1,53	-0,75

(*) Nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.
(**) In termini nominali a partire dal 2018.
(***) Per il 2018 i dati di variazione e deviazione sono congelati come da procedura normalmente impiegata dalla Commissione Europea.

TAVOLA III.5: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2017	2018	2019	2020	2021
Output gap DEF 2020 (% del PIL potenziale)	-1,20	-0,08	0,35	-8,47	-2,89
Condizioni cicliche	Normali	Normali	Normali	Eccezionalmente negative	Negative
Aggiustamento stimato sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p. di PIL)	0,60	0,60	0,60	0,00	0,50
Flessibilità accordata (p.p. di PIL)	0,39	0,00	0,18	0,20	0,00
di cui:					
a) per attivazione delle clausole di flessibilità:					
riforme strutturali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
investimenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) per attivazione delle clausole di eventi non usuali:					
rifugiati	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio	0,19	0,00	0,18	0,20	0,00
Aggiustamento stimato modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	0,21	0,60	0,43	-0,20	0,50
Margine di discrezionalità		0,30			

In ottemperanza alle procedure di calcolo stabilite dalla Commissione Europea, per il 2017 il calcolo della flessibilità accordata prende in considerazione il saldo strutturale a t-1, la distanza dall'OMT e le clausole concesse nell'ultimo triennio, risultando maggiormente favorevole della somma semplice delle clausole concesse per lo stesso anno.

FOCUS

Le stime del PIL potenziale ai tempi della pandemia

La stima del PIL potenziale della Commissione Europea di Primavera 2020

Già in occasione della pubblicazione delle Previsioni di Primavera 2020, diverse istituzioni internazionali e i principali previsori privati osservavano come la crisi economica legata alla pandemia da Covid-19 avrebbe comportato un impatto più duro della recessione dovuta al tracollo finanziario statunitense del 2007 e alle conseguenti propagazioni su scala internazionale tra il 2009 e il 2012. La maggiore intensità della recessione rispetto agli episodi precedenti è legata a misure di restrizione dell'offerta che determinano "meccanicamente" una contrazione della produzione industriale e dell'erogazione di servizi. Una diversa questione si pone al momento della valutazione circa l'intensità e la durata delle ripercussioni della crisi sulla domanda e gli eventuali effetti permanenti sulla crescita di *trend*.

Sicuramente, su questi aspetti ha svolto un ruolo determinante la risposta di *policy* che – contrariamente a passati episodi di recessione – è intervenuta in modo rapido e deciso. Gli interventi sono stati concepiti per contenere la caduta dell'attività economica nel breve periodo e scongiurare il verificarsi di effetti di isteresi (che comporterebbero il prolungarsi degli esiti); è inoltre da tenere presente – sicuramente nel caso dell'Unione Europea – che le politiche dei prossimi anni si propongono di rilanciare con vigore la ripresa in un contesto di profonda riconversione dell'economia.

Ai fini della sorveglianza macroeconomica e fiscale, le proiezioni di crescita del prodotto potenziale e le conseguenti stime di *output gap* effettuate dalla Commissione Europea giocano un ruolo molto rilevante. È quindi importante disporre di stime che, tenendo conto della profonda caduta del 2020 e del rimbalzo parziale previsto per il 2021, forniscano una prospettiva di crescita di medio periodo "equilibrata".

In sede di stima del PIL potenziale, utilizzando le previsioni di breve periodo contenute nelle *Spring Forecasts* dello scorso maggio 2020, la Commissione ha constatato che le prime

proiezioni effettuate dai filtri statistici sottostanti la *Commonly Agreed Methodology*[55] segnalavano un aumento troppo contenuto dell'*output gap*, considerata l'intensità della recessione in atto, e fornivano una visione eccessivamente pessimistica delle prospettive di crescita di medio periodo. Alla luce delle precedenti considerazioni, la Commissione ha ritenuto opportuno apportare alcuni accorgimenti mirati ad aumentare la componente ciclica colta dai filtri statistici e a riportare la componente di *trend* del Pil potenziale su un profilo non troppo distante da quello precedente la crisi.

Le innovazioni introdotte riguardano[56]: i) la stima delle ore lavorate per occupato potenziali; ii) la costruzione dell'indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS) per la stima del *trend* della Produttività Totale dei Fattori (TFP) per l'anno 2020; iii) la stima del tasso di disoccupazione potenziale (equivalente al NAWRU nella metodologia concordata).

Sul primo punto, per limitare l'impatto sul *trend* (ottenuto tramite il filtro di Hodrick-Prescott) del dato grezzo di ore lavorate per occupato relativo al 2020, si è proposto di sostituirlo con il valore ottenuto dall'interpolazione dei dati relativi a 2019 e 2021. Sul secondo punto, si è suggerito di aggiungere nel 2020 un'osservazione alla serie del CUBS, per indirizzare il filtro bayesiano che estrae il *trend* della TFP verso un'interpretazione ciclica della crisi del 2020. Visto che l'indicatore composito è ottenuto a partire da indagini di *survey*, nella primavera il dato per il 2020 andava necessariamente ottenuto con modalità alternative[57]. La Commissione lo ha imputato a partire dalla differenza osservata nella serie grezza della TFP tra 2019 e 2020, moltiplicata per un parametro di elasticità comune a tutti i Paesi europei costruito a partire dai dati osservati in corrispondenza della crisi del 2009. Sul terzo punto, per tutti quei casi in cui la relazione tra disoccupazione e costo del lavoro unitario reale nella curva di Phillips sarebbe andata altrimenti persa, si è proposto di introdurre una *dummy* per il 2020. Per l'Italia, la variabile impiegata nella curva di Phillips è il costo del lavoro unitario nominale, non reale, quindi questa variazione non è stata operata.

Gli effetti delle variazioni temporanee introdotte dalla Commissione Europea sulla stima dell'*output gap* per l'Italia sono illustrati nelle Figure R1.1 e R1.2. Le curve indicando le stime della Commissione relative all'Italia, prodotte nell'ambito delle *Autumn Forecasts* 2019 ("AF19", precedenti la crisi da Covid-19), delle *Spring Forecasts* 2020 ("SF20", le nuove previsioni alla luce della crisi) e una stima – fonte MEF – delle variabili che la Commissione avrebbe ottenuto in occasione delle *Spring Forecasts* se non avesse introdotto le modifiche temporanee appena descritte ("SF20 No Adj"). Per quanto riguarda le stime di *output gap*, la Figura R1.1 mostra come l'intervento abbia portato a un contenimento quasi totale della revisione per gli anni precedenti il 2020 e, per contro, a valori di output gap maggiormente negativi per 2020 e 2021. Di pari passo, le revisioni portano ad una flessione molto meno pronunciata del tasso di crescita potenziale dell'economia (Figura R1.2)[58].

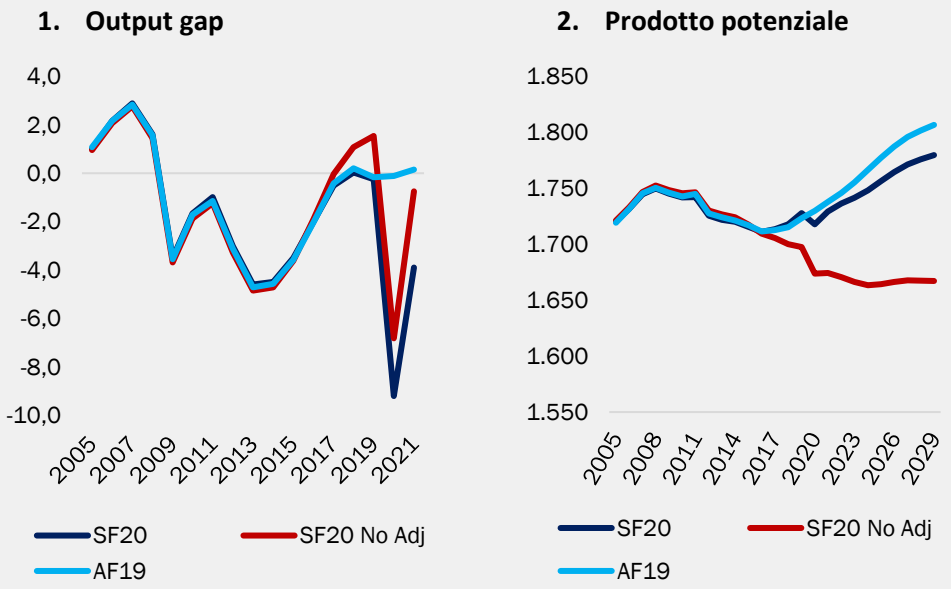
[55] Per approfondimenti si veda: Havik K. et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", European Economy, Economic Papers n. 535, disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf; si veda anche la sezione III.1 della "Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali" allegata al DEF 2020, disponibile su: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2020/NotaMetodologica-2020-cop.pdf.

[56] Le modifiche sono state illustrate nell'ambito dei lavori dell'Output Gap Working Group (OGWG), delegato a sviluppare insieme alla Commissione Europea la metodologia di stima e proiezione del prodotto potenziale.

[57] La prassi seguita dalla Commissione è che in sede di Spring Forecasts, essendo stati pubblicati i dati mensili solo per i mesi invernali (tre osservazioni), non viene utilizzato l'indicatori di CUBS per l'anno in corso; al contrario per le Autumn forecasts, con nove osservazioni mensili disponibili, si utilizza una media dei valori osservati.

[58] La proiezione particolarmente nefasta del prodotto potenziale nello scenario "SF2020 No Adj" è dovuta alla reazione dei filtri statistici all'informazione del 2020, in particolare alle forti contrazioni della produttività e delle ore lavorate per occupato, non pienamente recuperate nell'anno successivo. Poiché l'orizzonte delle *Spring Forecast* 2020 si chiude nel 2021, l'estrapolazione dei filtri statistici, in mancanza di una inizializzazione *ad hoc* (quale quella elaborata poi dalla Commissione), avrebbe interpretato la flessione temporanea come strutturale.

FIGURA R1: STIME DI OUTPUT GAP E PRODOTTO POTENZIALE DELL'ITALIA, PREVISIONI UE



Fonte: Commissione Europea e MEF.

In sostanza, l'intervento della Commissione ha evitato che le stime di potenziale riflettessero una caduta permanente del livello del PIL e/o del tasso di crescita dell'economia quali si sono verificati – nel caso italiano – all'indomani della doppia recessione.

Visto il funzionamento della metodologia, le future stime del Pil potenziale della Commissione (ad esempio le *Spring Forecasts* del 2021) saranno ancora influenzate dalle previsioni di crescita per gli anni successivi al 2020; la risposta "finale" sarà disponibile soltanto tra alcuni anni, quando la stima del potenziale sarà effettuata in via retrospettiva e utilizzando solo dati storici. La Commissione ritiene che non sia possibile (né auspicabile) continuare in via permanente a sterilizzare l'impatto della crisi attuale sulle stime del prodotto potenziale. In ogni caso, il prossimo esercizio (*Autumn Forecasts* 2020) sarà il primo banco di prova e la questione sarà valutata e discussa a livello di comitati tecnici. Si terrà conto delle previsioni di crescita aggiornate per il 2020 e per gli anni successivi e del fatto che, rispetto alle *Spring Forecasts*, sarà disponibile un nuovo anno di previsione, il 2022[59]. Non si può escludere che, avendo soppesato attentamente le diverse opzioni disponibili, si proceda ancora per una volta ad aggiustamenti *ad hoc*.

La Stima di PIL potenziale della Nota di Aggiornamento al DEF 2020

Posto che la delegazione italiana presso OGWG parteciperà alle discussioni circa gli eventuali accorgimenti *ad hoc* in occasione delle prossime Previsioni di Autunno 2020, per quanto riguarda le stime di prodotto potenziale e *output gap* utilizzate nel presente documento, si è valutato di procedere nel seguente modo.

Prima di tutto, la stima delle ore lavorate per occupato è stata condotta seguendo la procedura abituale, senza operare nessuna interpolazione. Rispetto alle previsioni della Commissione, che alla scorsa primavera arrivavano solo al 2021, l'orizzonte dei documenti programmatici italiani è più lungo di due anni (per questa Nota di Aggiornamento, l'ultimo

[59] L'aggiunta di un'ulteriore osservazione a fine periodo può incidere in modo determinante sull'estrapolazione dei filtri statistici.

anno è il 2023). Questo consente al filtro di Hodrick-Prescott (utilizzato per la stima del *trend* delle ore lavorate per occupato) di essere proporzionalmente meno influenzato dal singolo dato del 2020, estremamente negativo.

Per quanto riguarda la stima del *trend* della TFP e l'imputazione di un valore di CUBS per il 2020, si pone un problema nuovo rispetto alle Previsioni di Primavera. Allora, l'intervento della Commissione era volto a ottenere un valore per il 2020[60] che prescindesse dai dati di *survey*, a maggio disponibili solo per pochi mesi per tutti i Paesi europei. Al momento dell'elaborazione delle stime per la presente Nota di Aggiornamento, la condizione dell'Italia per quanto concerne le *survey* su imprese e consumatori per il 2020 è unica rispetto ai partner europei, in quanto ad aprile 2020, il mese in cui la crisi epidemica ed economica si è abbattuta con maggior intensità, i sondaggi sono stati sospesi. Come illustrato in documenti precedenti[61], il CUBS è ottenuto dalla combinazione di un indicatore trimestrale (la capacità utilizzata del settore manifatturiero), raccolto nel primo mese del trimestre, e di due indicatori mensili (il clima di fiducia dei settori costruzioni e servizi); questo significa che per il primo indicatore il dato mancante è relativo all'intero secondo trimestre 2020, per i secondi è relativo al solo mese di aprile.
Ai fini della costruzione del CUBS utilizzato per la stima del *trend* della TFP nella presente Nota di Aggiornamento, i dati mancanti nelle serie sottostanti il CUBS sono stati ottenuti a partire dalle variazioni nelle rispettive serie osservate da Spagna e Francia, i due Paesi più vicini all'Italia per quanto riguarda gli effetti della pandemia sull'economia, secondo la seguente formula:

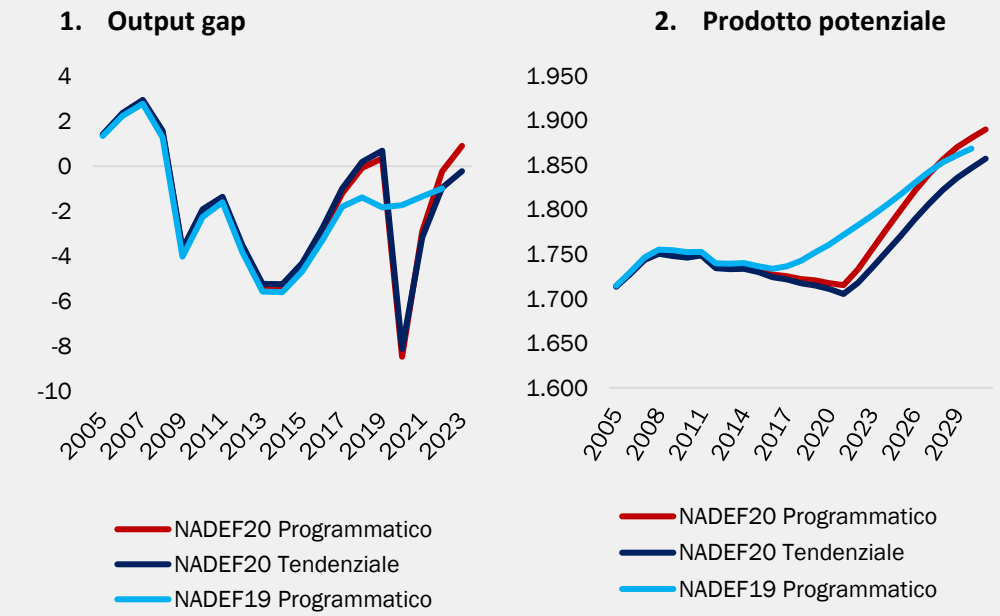
$$X_{IT,t} = X_{IT,t-1} + \frac{(X_{FR,t} - X_{FR,t-1}) + (X_{ES,t} - X_{ES,t-1})}{2}$$

La variazione proposta nella costruzione dell'indicatore CUBS produce un effetto limitato sui risultati: nel 2031, il PIL potenziale raggiunge un livello dello 0,6% più alto rispetto a quello stimato senza l'imputazione dei valori mancanti[62].

Ben più rilevante impatto sulle previsioni di prodotto potenziale, anche nel medio periodo, ha la manovra di Governo illustrata nella presente Nota di Aggiornamento. Il confronto tra la proiezione attuale del prodotto potenziale su un arco di 10 anni e quella corrispondente alle previsioni contenute nella NaDEF 2019 (le ultime prima della crisi) mostra che la stima del *trend*, dopo una flessione corrispondente alla crisi, si riporta ai livelli precedenti per poi superarli (Figure R2.1 e R2.2). Il confronto tra la proiezione corrispondente al quadro tendenziale e quella corrispondente al quadro programmatico del presente documento mostra il contributo al PIL potenziale dovuto alla manovra. Il principale contributo all'incremento del potenziale è legato all'impulso dato agli investimenti, che innalza il livello del capitale. Così come per le stime del quadro macro, questa è una valutazione conservativa dell'impatto; infatti, risulta colto solo l'incremento fisico del capitale e non già l'impatto sulla produttività legato a molti degli investimenti finanziati tramite il RRF. Occorre anche considerare che l'impulso agli investimenti esercitato dal RPP non si ferma al 2023 ma è destinato a protrarsi fino al 2026; pertanto, anche per questo motivo l'impatto sulla crescita potenziale è sottostimato.

[60] La metodologia concordata opera su base annuale.
[61] Si veda il Focus "Stima del prodotto potenziale e dell'output gap: una metodologia alternativa a quella concordata a livello europeo" contenuto nel Programma di Stabilità del 2018, disponibile su: https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont10.
[62] La costruzione alternativa è, in sostanza, effettuata costruendo il CUBS a partire dai valori disponibili degli indici di fiducia; ad esempio, per la componente relativa alla fiducia nel settore industriale si utilizza una media di 8 osservazioni anziché di 9.

FIGURA R2: STIME DI OUTPUT GAP E PRODOTTO POTENZIALE A CONFRONTO, PREVISIONI MEF



Fonte: MEF.

TAVOLA III.6: MISURE UNA TANTUM A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	CONSUNTIVO		PREVISIONI			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totale misure una tantum	*2.167*	*1.044*	*2.944*	*3.995*	*3.355*	*1.183*
in % del PIL	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,0*
- a) Entrate	3.147	2.523	3.131	3.215	2.965	843
in % del PIL	*0,2*	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,0*
- Imposte sostitutive varie	1.360	1.867	1.977	1.186	697	130
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	308	221	430	430	430	430
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Amatrice	0	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	264	38	1	0	0	0
- Rottamazione cartelle (1)	1.215	397	723	1.599	1.838	1.191
- b) Spese	-1.900	-2.260	-1.604	-340	-340	-340
in % del PIL	*-0,1*	*-0,1*	*-0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
- Interventi per calamità naturali:	-1.900	-1.803	-1.174	-340	-340	-340
- Dividendi in uscita	0	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	0	0	0	0	0	0
- Banche Venete	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Carige	0	-457	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Banca Popolare di Bari	0	0	-430	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	920	781	1.417	1.120	730	680
in % del PIL	*0,1*	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Ripartizione per sotto settori						
- Amministrazioni Centrali	1.297	313	2.341	3.315	2.675	553
- Amministrazioni Locali	665	625	500	510	550	500
- Enti di Previdenza	205	106	103	170	130	130

1) Comprende le misure del D.L. n.193/2016, D.L. n. 148/2017 e D.L. n. 119/2018 e 124/2019.
Nota: Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione dell'indebitamento netto nominale.

III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Le stime recenti rilasciate dall'ISTAT[63] e dalla Banca d'Italia[64] confermano la riduzione del rapporto debito/PIL a partire dal 2015 e la sostanziale stazionarietà del rapporto nel 2019 rispetto al 2018. La stima per il 2019 passa al 134,6 per cento, dal 134,4 del 2018. Entrambi i valori sono rivisti al ribasso rispetto alle ultime stime di aprile, dove il rapporto era pari a 134,8 in entrambi gli anni.

Come già illustrato nei precedenti capitoli, nel 2019 la crescita del PIL nominale è stata dell'1,1 per cento, leggermente inferiore alla crescita dello stock del debito pubblico, pari a 1,2 per cento.

Nel 2020, il rapporto debito/PIL salirà di circa 23,4 punti percentuali su base annua. La nuova previsione del rapporto debito/PIL per il 2020 è infatti pari al 158,0 per cento ed è superiore di quasi 2,3 punti percentuali a quella indicata nel Programma di Stabilità di aprile nello scenario inclusivo delle nuove politiche. Tale scenario includeva, come già chiarito nei precedenti paragrafi, l'impatto finanziario e macroeconomico delle misure eccezionali in risposta all'emergenza epidemiologica ed economico-sociale adottate dal Governo fino al momento di presentazione del Documento (principalmente dei decreti Cura Italia e Liquidità), e l'impatto atteso dalle politiche annunciate e successivamente introdotte con il decreto Rilancio del 19 maggio.

La previsione per il rapporto debito/PIL nel 2020 aggiornata in questo Documento sconta, in aggiunta ai richiamati decreti, anche l'impatto del decreto del 14 agosto ('Sostegno e Rilancio'), pari a circa 1,5 punti percentuali di PIL per l'anno in corso in termini di indebitamento netto, con conseguente revisione al rialzo dello stock di debito pubblico. Tale revisione incide per 0,9 punti percentuali sulla variazione della previsione del rapporto debito/PIL rispetto a quella presentata in aprile. La rimanente parte dei 2,3 punti percentuali è dovuta alla revisione al ribasso della previsione del PIL nominale.

L'aumento del rapporto debito pubblico su PIL nel 2020 è sospinto da diversi fattori. In primo luogo, le misure urgenti approvate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria del coronavirus hanno determinato un impatto di circa 100 miliardi sull'indebitamento netto (e di quasi 118 miliardi sul fabbisogno). Ciò comporta una riduzione dell'avanzo primario rispetto al 2019, fino a raggiungere un deficit primario del 7,3 per cento del PIL, e un appesantimento della componente stock-flussi per la parte relativa alla differenza tra la valutazione dell'impatto delle misure sui saldi con il criterio della competenza e della cassa.

Inoltre, il calo del PIL comporta un peggioramento ciclico del saldo di bilancio che si somma all'effetto espansivo dei provvedimenti. Infine, si prevede un forte aumento del cd. effetto *snow-ball*, conseguente ad una spesa per interessi che nel 2020 continua a viaggiare intorno ad un livello del 3,5 per cento del PIL mentre il PIL nominale (e reale) subisce nell'anno una caduta di entità eccezionale dovuta alla recessione.

La prevista ripresa della crescita economica e il riassorbimento del deficit primario, unitamente ai bassi rendimenti previsti, porterebbero ad una discesa del rapporto debito/PIL nei tre anni successivi.

[63] ISTAT, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2020.
[64] Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito', 15 settembre 2020.

Il quadro programmatico conferma l'inversione di tendenza della dinamica del rapporto debito/PIL nel 2021, con un obiettivo stimato del 155,6 per cento. Tale riduzione deriva dal calo del fabbisogno del settore pubblico (di circa 3,7 punti percentuali di PIL rispetto al 2020) e dalla forte crescita del PIL nominale (+6,8 per cento) che nello scenario programmatico sconta l'impatto espansivo derivante dal programma di investimenti e riforme che il Governo intende adottare, beneficiando delle risorse messe a disposizione dal pacchetto di strumenti per il rilancio e la resilienza delle economie dell'Unione Europea. La stima incorpora, inoltre, l'ipotesi di riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro dello 0,1 per cento del PIL.

Nel 2022 il rapporto debito/PIL è previsto attestarsi al 153,4 per cento. Il miglioramento rispetto al 2021 (circa 2,2 punti di PIL) è dovuto al calo del fabbisogno del settore pubblico di circa 3,1 punti percentuali di PIL, in presenza di una crescita nominale robusta, prevista superiore al 5 per cento.

Nel 2023 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, al 151,5 per cento. Il ritmo di discesa sarà lievemente inferiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al 3,7 per cento, e di un calo più moderato del fabbisogno del settore pubblico, di circa 1,8 punti percentuali di PIL, coerente con la convergenza del rapporto tra indebitamento netto e PIL al livello del 3 per cento.

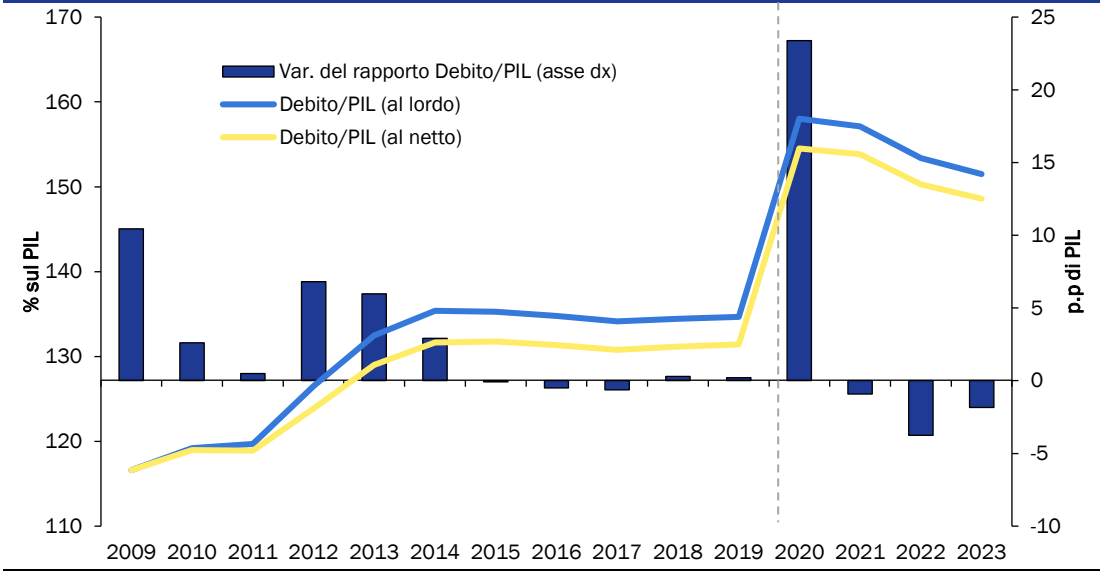
Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati Membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM, la stima di consuntivo 2019 del rapporto debito/PIL è stata pari al 131,4 per cento, mentre la previsione si colloca al 148,6 per cento nel 2023.

TAVOLA III.7 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni e in percentuale del PIL)

	2019	2020	2021	2022	2023
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.409.841	2.602.976	2.736.965	2.835.438	2.903.739
in % del PIL	*134,6*	*158,0*	*155,6*	*153,4*	*151,5*
Amministrazioni centrali (3)	2.334.486	2.528.036	2.664.518	2.765.472	2.836.350
Amministrazioni locali (3)	123.455	123.039	120.547	118.065	115.488
Enti di previdenza e assistenza (3)	98	98	98	98	98
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.351.994	2.545.262	2.679.643	2.778.616	2.847.418
in % del PIL	*131,4*	*154,5*	*152,3*	*150,3*	*148,6*
Amministrazioni centrali (3)	2.276.639	2.470.323	2.607.196	2.708.650	2.780.029
Amministrazioni locali (3)	123.455	123.039	120.547	118.065	115.488
Enti di previdenza e assistenza (3)	98	98	98	98	98

(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 2019 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,8 miliardi, di cui 43,5 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 del 15 settembre 2020). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,2 per cento del PIL nel 2020 e lo 0,1 per cento del PIL nel 2021, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto settori.
(4) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

FIGURA III.1: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e Banca d'Italia.

III.4 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

Secondo la disciplina fiscale europea introdotta dal *Six Pack* e recepita nell'ordinamento italiano attraverso la legge di attuazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio (L. 243/2012), gli Stati Membri dell'area euro che hanno un rapporto debito pubblico/Pil superiore al 60 per cento sono chiamati ad intraprendere una sua graduale riduzione che li porti in venti anni a raggiunge la soglia della sostenibilità come definita dal PSC[65]. Qualora non vi sia una diminuzione del debito pubblico ad un ritmo soddisfacente, lo Stato Membro è soggetto ad una valutazione approfondita da parte della Commissione. In quella sede, la Commissione valuta se non vi siano fattori rilevanti[66] a giustificare la momentanea deviazione dal percorso di riduzione per poi riferire al Consiglio nell'ambito della sorveglianza fiscale multilaterale.

Come riferito nel par. III.2, il 20 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione[67] a norma dell'art. 126(3) del Trattato a motivo dell'inosservanza da parte

[65] La regola del debito prevede che la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL sia ridotta su base annua di 1/20 della media dei tre anni antecedenti a quello in corso (criterio retrospettivo) o nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio prospettico), e che la violazione del parametro di riferimento non sia dovuta alle condizioni avverse del ciclo economico. Per maggiori dettagli si rimanda al Focus " La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti" presente nel DEF 2019.

[66] La normativa europea stabilisce, che la Commissione possa desistere dall'aprire una procedura per disavanzi eccessivi tenendo conto dell'esistenza di fattori rilevanti quali: le condizioni economiche di medio-termine, l'aderenza alle regole dettate dal patto di stabilità e crescita, la dinamica e la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo. Inoltre, ciascuno Stato membro può proporre al Consiglio e alla Commissione degli specifici fattori rilevanti a giustificazione della deviazione dal rispetto delle regole.

[67] Commissione Europea, RELAZIONE DELLA COMMISSIONE Italia, Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, COM/2020/535 final

dell'Italia della regola del debito per l'anno 2019 e della prevista violazione nel 2020 della soglia di disavanzo del 3 per cento del Pil. Mentre il criterio del disavanzo per l'anno 2020 non è soddisfatto, la Commissione afferma di non avere elementi sufficienti che consentano di giungere alla conclusione che non sia rispettato il criterio del debito definito nel Trattato e nel Regolamento europeo n. 1467/1997.

Il valore del rapporto debito/PIL per il 2019 non è stato sostanzialmente rivisto a seguito delle ultime comunicazioni dell'ISTAT[68] e di Banca d'Italia passando da 134,8 a 134,6. Come già prefigurato nel DEF 2020, nel 2019 la regola sul debito non viene rispettata in nessuna delle tre configurazioni definite dal PSC.

Per l'anno in corso le previsioni del Governo segnalo un'ulteriore rilevante, ancorché inevitabile, salita del debito pubblico. Ciò è dovuto all'effetto combinato della caduta del PIL e delle spese effettuate per fronteggiare la crisi legata alla pandemia (si veda il paragrafo III.3 per una scomposizione degli effetti). La prima stima fornita nel DEF in aprile è stata rivista da 155,7 a 158 per cento, prevalentemente a causa delle maggiori spese contemplate nel c.d. decreto di agosto.

Nel 2021 il Governo prefigura un assestamento verso il basso legato al rimbalzo della crescita che porterà il rapporto debito debito/Pil al 155,6 per cento. Successivamente, nelle proiezioni del Governo, il rapporto declina al 153,4 per cento nel 2022 e al 151,5 per cento nel 2023.

Riassumendo, l'evoluzione del debito risulta fortemente condizionata dalla grave crisi economica innescata dall'emergenza sanitaria. L'Italia non riuscirà quindi a rispettare la regola numerica di riduzione del debito neppure nel 2020 e 2021.

Come illustrato dalla tavola III.8, il criterio retrospettivo (*backward looking*) vorrebbe che il debito registrato nel 2020 si fosse ridotto negli ultimi tre anni, incluso l'anno in corso, di 1/20esimo all'anno. Rispetto a tale *benchmark* il debito sarà superiore di quasi 31 punti percentuali di Pil nel 2020 e di quasi 21 punti nel 2021. Con il criterio prospettico (*forward looking)* il rapporto debito pubblico/Pil dovrebbe avvicinarsi alla soglia del 60 per cento nei prossimi due anni ad un ritmo di 5 punti percentuali l'anno. Al contrario, seguendo l'attuale sentiero del debito, la distanza con il debito previsto dalla regola per il 2022 è di 13,1 punti percentuali, mentre nel 2023 tale distanza si riduce a 7,5 punti percentuali.

Il criterio del debito non viene rispettato neanche nella configurazione corretta per il ciclo. In questo caso, viene applicata una correzione al numeratore per la componente ciclica dell'indebitamento netto negli ultimi tre anni, ed una correzione al denominatore, depurando il livello del Pil dalle fluttuazioni cicliche: la regola prevedrebbe un rapporto debito/Pil del 142,3 per cento nel 2020, distante 15 punti dal benchmark di riferimento che è il debito nel criterio retrospettivo.

[68] ISTAT, Conti economici nazionali, 22 settembre 2020, https://www.istat.it/it/files/2020/09/ContiNazionali_settembre_2020.pdf

TAVOLA III.8: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING E DEBITO CORRETTO PER IL CICLO

	Programmatico			Tendenziale		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	155.6	153.4	151.5	155.8	154.3	154.1
Gap rispetto al benchmark backward looking (% del PIL)	**7.4**	30.8	20.8	**7.4**	30.8	21.0
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	21.0	**13.1**	**7.5**	21.0	**13.1**	**7.5**
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	11.4	15.0	10.6	12.1	15.8	10.2

La prossima valutazione del rispetto delle regole del PSC dovrebbe avvenire nella primavera del 2021. Secondo le usuali procedure di sorveglianza fiscale, la Commissione formulerà un primo giudizio sulla base dei risultati dell'esercizio finanziario del 2020 e notificati dagli istituti statistici europei. Pur vigendo la clausola di salvaguardia generale, la Commissione potrebbe comunque avviare un'interlocuzione con i paesi membri formalmente non in linea con il rispetto delle regole. Oltre che in deviazione rispetto al sentiero di riduzione del debito pubblico, l'Italia risulterà al di sopra della soglia del 3 per cento del deficit/Pil. È presumibile che la Commissione richiederà al nostro Paese – al pari di altri Stati Membri - di illustrare i fattori ritenuti rilevanti[69] a giustificare lo scostamento dalla disciplina fiscale europea.

Come già ricordato, la variazione dei saldi strutturali prevista per il 2020 risulterà essere ampliamente in linea con l'aggiustamento fiscale richiesto dalla matrice delle condizioni cicliche. L'interlocuzione con le istituzioni europee dovrebbe dunque vertere sulla dinamica del debito.

Al riguardo si può premettere che per il 2020 la caduta senza precedenti del Pil è alla radice della nuova salita del rapporto debito/Pil. Data l'assoluta priorità agli interventi di sostegno all'economia negli anni 2020 e 2021, la politica fiscale non può porsi la finalità diretta di ridurre il debito. Tuttavia le misure intraprese agiscono indirettamente, prevenendo sia un'ulteriore e più profonda caduta del prodotto, sia il protrarsi della recessione economica. Per gli anni successivi al 2021 il rispetto degli obbiettivi di riduzione del debito, in qualsiasi configurazione, comporterebbe un costo insopportabile in termini di contrazione della domanda interna. La questione verterà sul consolidamento nel medio periodo della tendenza alla riduzione del rapporto debito/Pil.

Nel DEF 2020, il Governo si è impegnato a ricondurre il rapporto verso la media dell'area dell'euro nel prossimo decennio, attraverso una strategia di rientro basata sul conseguimento di avanzi primari di bilancio in un contesto di rilancio degli investimenti pubblici e privati. Quest'approccio viene ora confermato e rafforzato, e sarà rispecchiato dalle proiezioni inviate alla Commissione Europea contenute nel

[69] Infatti, la Commissione può desistere dal raccomandare al Consiglio l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi sulla base dell'esistenza di fattori rilevanti quali: le condizioni economiche di medio-termine, l'aderenza alle regole dettate dal PSC, la dinamica e la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo. Per un aggiornamento sul dialogo tra la Commissione e l'Italia avvenuta in base all'art. 126.3, si rinvia paragrafo III.4 della NaDEF 2019, pag. 64. Le analisi della Commissione e gli scambi intercorsi con il Governo Italiano rapporti possono essere consultate in ordine cronologico al seguente link: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/italy_en.

Documento Programmatico di Bilancio. La politica fiscale si orienterà verso una posizione prudente. Un ruolo fondamentale assumeranno le risorse del NGEU, destinate agli investimenti già a partire dal 2021 e le riforme congiuntamente messe in atto. Ravvivare la crescita economica porterà dei ritorni non del tutto incorporabili – per motivi prudenziali – nelle stime di finanza pubblica. La natura della spesa per investimenti, in gran parte a carattere innovativo e di forte impatto sulla produttività, dovrebbe portare benefici in termini di crescita della produttività maggiori di quelli attualmente contemplati dalle proiezioni ufficiali.

Le stime di debito pubblico fornite all'interno del DEF si fermavano al 2021 (come il quadro macroeconomico sottostante) e non erano in grado di indicare una tendenza per gli anni successivi. Le nuove stime presentate nella pNota di Aggiornamento al DEF segnalano un graduale processo di riduzione del rapporto debito/Pil e una sostenibilità nel medio periodo.

Questa prima proiezione andrà rivalutata in occasione dell'elaborazione del DEF 2021 quando si avrà una migliore comprensione dell'entità della ripresa in atto e saranno più chiari gli orientamenti riguardo alla *stance* di politica fiscale da assumere anche in relazione alle richieste formulate dalla Commissione Europea.

III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI

A partire dallo scorso mese di aprile, in linea con gli interventi già intrapresi a partire dall'inizio dell'anno, sono stati adottati altri provvedimenti[70] con carattere di urgenza destinati a fronteggiare l'emergenza sanitaria e le ricadute economico sociali dovute alla diffusione del Covid-19.

Tali provvedimenti (Tavola III.9), tenuto conto delle autorizzazioni al Parlamento di aprile e luglio scorso a ricorrere all'indebitamento, determinano un incremento del deficit della PA di circa 80,2 miliardi nel 2020, 31,4 miliardi nel 2021, 35,5 miliardi nel 2022 e 41,5 miliardi nel 2023. In termini di fabbisogno è atteso un peggioramento di 99,2 miliardi nel 2020, 32 miliardi nel 2021, 35,3 miliardi nel 2022 e 37,8 miliardi nel 2023. Il saldo netto da finanziarie del bilancio dello Stato aumenta di 185,6 miliardi nel 2020, 33 miliardi nel 2021, 35,6 miliardi nel 2022 e 40,4 miliardi nel 2023.

Il differente effetto sui saldi dipende dalla natura degli interventi e dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni sul bilancio dello Stato, sul fabbisogno e sul conto consolidato della PA. In relazione a questo aspetto, rileva, in particolare, l'istituzione del Fondo "Patrimonio destinato" (44 miliardi nel 2020 in termini di soli stanziamenti di bilancio) e del Fondo "Patrimonio PMI" (4 miliardi in termini in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno) destinati al sostegno e al rilancio del sistema economico produttivo italiano, la previsione di concessioni di

[70] Si tratta del D.L. n. 23/2020 recante "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n.40, del D.L. 34/2020 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, e del D.L. n. 104/2020 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia".

Si precisa che gli interventi disposti dal D.L. n. 23/2020 e dal D.L. n. 34/2020 nella versione presentata alle Camere sono stati già oggetto di trattazione nel Documento di economia e finanza 2020.

anticipazioni in favore degli enti territoriali e del servizio sanitario nazionale per il pagamento dei debiti commerciali (12 miliardi nel 2020 in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno) e il rifinanziamento del fondo garanzie in favore di SACE (31 miliardi nel 2020 in termini di soli stanziamenti di bilancio).

TAVOLA III.9 - EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021	2022	2023
D.L. n. 23/2020 (convertito dalla L. n. 40/2020)	-11	0	0	0
D.L. n. 34/2020 (convertito dalla L. n. 77/2020)	-55.289	-26.082	-34.705	-35.366
D.L. n. 104/2020	-24.896	-5.274	-769	-6.128
INDEBITAMENTO NETTO	-80.196	-31.357	-35.474	-41.494
In % del PIL	-4,9	-1,8	-2,0	-2,2
FABBISOGNO	-99.202	-31.948	-35.264	-37.830
In % del PIL	-6,0	-1,8	-1,9	-2,0
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-185.634	-32.985	-35.578	-40.368
In % del PIL	-11,3	-1,9	-2,0	-2,2

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Complessivamente, se si considerano anche gli effetti del decreto adottato nel mese di marzo[71], per il contrasto dell'emergenza Covid-19 sono state previste risorse per circa 100 miliardi nel 2020 in termini di indebitamento netto a fronte di stanziamenti di bilancio per oltre 210 miliardi.

TAVOLA III.10 - EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021	2022	2023
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	-32.761	-27.308	-31.548	-37.972
variazione netta entrate	*-5.490*	*-17.585*	*-27.096*	*-29.369*
variazione netta spese	*-27.271*	*-9.723*	*-4.452*	*-8.603*
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-20.600	-2.471	-4.362	-3.113
variazione netta entrate	*-4.940*	*683*	*55*	*-60*
variazione netta spese	*-15.660*	*-3.154*	*-4.417*	*-3.053*
ENTI DI PREVIDENZA	-26.835	-1.578	436	-409
variazione netta entrate	*-3.629*	*101*	*917*	*71*
variazione netta spese	*-23.206*	*-1.679*	*-481*	*-481*
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-80.196	-31.357	-35.474	-41.494

Nota: il segno positivo indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo indica un peggioramento. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Sui sottosettori della PA (Tavola III.10) prevale il peggioramento del saldo delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni locali per il periodo considerato. Per gli Enti di previdenza, in relazione alla temporaneità degli interventi adottati a tutela del lavoro, il disavanzo è limitato prevalentemente all'annualità 2020 e in maniera più contenuta all'esercizio 2021.

Le misure contenute nei provvedimenti riguardano diversi settori di intervento (Tavola III.11). In primo luogo, a tutela dei lavoratori, si prevedono risorse per circa

[71] D.L. n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n.27 per il quale era stata presentata un'apposita Relazione al Parlamento per il ricorso all'indebitamento.

26,6 miliardi nel 2020, 2,9 miliardi nel 2021 e 0,7 miliardi nel 2023. Nello specifico, per i lavoratori che hanno cessato l'attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza sanitaria si introducono disposizioni speciali per consentire la fruizione di trattamenti di integrazione salariale, attraverso l'istituto della cassa integrazione ordinaria e dei fondi di solidarietà ordinari e alternativi. Il trattamento ordinario di integrazione salariale viene accordato anche alle aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria. A sostegno dei lavoratori dipendenti che non sono assicurati dalla cassa integrazione ordinaria e che non godono di tutele dei fondi di solidarietà si prevede, invece, un trattamento integrativo salariale. Complessivamente per tali interventi si prevedono circa 16,6 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021. Si stabilisce altresì l'attribuzione di un'indennità una tantum per complessivi 5,4 miliardi nel 2020 in favore dei lavoratori autonomi, dei lavoratori dipendenti del settore del turismo, degli operai agricoli che presentano particolari requisiti, dei professionisti titolari di partita IVA dei lavoratori iscritti al fondo pensioni dello spettacolo e di quelli domestici. Per favorire l'occupazione di lavoratori a tempo determinato e indeterminato per alcuni settori produttivi o impiegati in aree svantaggiate del Paese è previsto l'esonero dei contributi previdenziali (complessivamente 2,6 miliardi nel 2020 e 0,8 miliardi nel 2021). Apposite misure vengono introdotte per consentire l'assistenza dei figli in conseguenza dei provvedimenti di chiusura dei servizi dell'infanzia e delle scuole e per tutelare i lavoratori durante i periodi trascorsi in quarantena (circa 1,4 miliardi nel 2020).

Altri interventi riguardano il sostegno alla continuità e al rilancio delle imprese (circa 21,2 miliardi nel 2020, 8 miliardi nel 2021, 3,1 miliardi nel 2022 e 3,5 miliardi nel 2023). Per questa finalità si riconosce l'erogazione di contributi a fondo perduto in favore di soggetti che hanno subito una riduzione del fatturato, imprese che operano nella filiera della ristorazione e agli esercenti che operano nei centri storici (circa 7,4 miliardi nel 2020). Viene cancellato il saldo IRAP 2019 e la prima rata di acconto 2020 (3,9 miliardi nel 2020) e si introduce l'esenzione dall'imposta municipale unica e dalla tassa e dal canone di occupazione di suolo pubblico per alcune tipologie di immobili destinati a particolari attività produttive e ricreative (circa 0,6 miliardi nel 2020).

Specifiche agevolazioni fiscali sono dirette a sostenere: gli interventi di efficientamento energetico e adeguamento antisismico degli immobili, l'installazione degli impianti fotovoltaici e la realizzazione di infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici (nel complesso 0,96 miliardi nel 2021 e 2,9 miliardi annui nel 2022 e 2023), le spese sostenute per la sanificazione degli ambienti di lavoro e per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo (1,7 miliardi nel 2020 e 2,0 miliardi nel 2021) e quelle per l'acquisizione dei servizi turistico recettivi da parte delle famiglie con ISEE non superiore a 40.000 euro (1,7 miliardi nel 2020 e 0,7 miliardi nel 2021).

Altri interventi sono diretti a favorire il rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni tramite l'agevolazione degli apporti di capitale (2 miliardi nel 2021) e il sostegno degli enti e dei soggetti che operano nel settore del turismo e della cultura (1 miliardo nel 2020 e 0,2 miliardi nel 2021). Dal 2021 sono definitivamente soppresse le c.d. clausole di salvaguardia che prevedevano aumenti automatici delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti (19,8 miliardi nel 2021, 26,7 miliardi nel 2022 e 27,0 miliardi nel 2023).

TAVOLA III.11 - EFFETTI NETTI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023
Tutela del lavoro	-26.598	-2.910	-2	-665
Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e altre misure di integrazione salariale	-16.580	-1.225	0	0
Indennità una tantum lavoratori autonomi, stagionali e a tempo determinato	-5.392	1	0	0
Esonero versamento dei contributi previdenziali e assistenziali (compresa decontribuzione SUD)	-2.639	-793	417	-247
Congedi parentali, voucher e tutele periodi trascorsi in quarantena	-1.360	0	0	0
Indennità collaboratori sportivi	-297	0	0	0
Reddito di ultima istanza	-245	0	0	0
Emersione rapporti di lavoro	-76	-340	-340	-340
Fondo nuove competenze per finanziamento ore di formazione e percorsi di ricollocazione del lavoratori	0	-500	0	0
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	0	-54	-79	-79
Altre indennità	-10	0	0	0
Interventi a favore delle imprese	-21.203	-7.973	-3.120	-3.465
Interventi per la continuità delle imprese	-19.657	-5.462	85	-217
Contributi a fondo perduto a favore dei soggetti che hanno subito riduzioni del fatturato	-7.347	0	0	0
IRAP cancellazione saldo 2019 e prima rata acconto 2020	-3.952	0	0	0
Agevolazioni fiscali per sanificazioni e canoni locazioni immobili commerciali	-1.743	-2.000	0	0
Tax credit vacanze	-1.677	-734	315	0
Esenzioni IMU e TOSAP/COSAP	-626	-30	-30	0
Rafforzamento patrimoniale imprese di medie dimensioni	0	-2.000	0	0
Altri interventi per la continuità delle imprese	-4.312	-698	-199	-217
Interventi per il rilancio e lo sviluppo	-1.546	-2.512	-3.205	-3.248
Interventi per il rilancio del turismo e la cultura	-1.040	-201	-1	-2
Agevolazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, adeguamento antisismico, installazione di impianti fotovoltaici e infrastrutture ricarica veicoli elettrici	-23	-957	-2.962	-2.930
Agevolazioni fiscali per i PIR	-17	-105	-181	-270
Fondo IPCEI	0	-950	0	0
Altri interventi per il rilancio e lo sviluppo	-468	-299	-61	-46
Misure di sostegno alla liquidità	-11.140	4.601	1.729	-3.269
Garanzia per crediti alle PMI e ISMEA	-4.449	0	0	-3.300
Rimodulazione opzionale pagamento imposte sospese	-3.748	1.874	1.874	0
Proroga secondo acconto ISA	-2.200	2.200	0	0
Sospensione termini adempimenti fiscali	-486	205	0	0
Riduzione acconto accise gas naturale ed energia elettrica	-247	341	-135	41
Garanzia mutui prima casa	-100	0	0	0
Moratoria sui rimborsi di prestiti a favore di PMI	330	0	0	0
Altri interventi di sostegno alla liquidità	-240	-18	-10	-10

Nota: il segno positivo indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo indica un peggioramento.
Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.11 (segue): - EFFETTI NETTI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023

Interventi per enti territoriali	-10.943	-1.601	-1.506	-990
Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti territoriali e per il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19	-9.870	0	0	0
Contributi statali per enti territoriali per messa in sicurezza edifici, infrastrutture e territori, sospensione mutui e altri interventi	-414	-1.601	-1.556	-1.040
Reintegro Fondo di solidarietà comunale a seguito dell'emergenza alimentare	-400	0	0	0
Altri interventi per enti territoriali	-258	0	50	50
Sanità	-5.355	-1.176	-1.890	-1.392
Rafforzamento reti sanitarie ospedaliere e territoriali e assistenza domiciliare	-2.724	0	0	0
Acquisto straordinario attrezzature e materiali igienico-sanitari	-1.704	0	0	0
Interventi personale sanitario	-584	-56	-69	-69
Incentivi per la produzione e l'acquisto di dispositivi medici e di protezione individuale	-257	-318	-318	-318
Risorse per la sperimentazione vaccinale	-80	-300	0	0
Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale standard	0	-500	-1.500	-1.000
Altre misure sanità	-5	-2	-4	-5
Interventi per il potenziamento di servizi pubblici	-3.216	-1.314	-1.090	-770
Interventi a favore sistema scolastico e universitario	-1.779	-1.231	-999	-693
Interventi per il sostegno del trasporto pubblico locale	-900	0	0	0
Interventi nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica	-198	-1	-1	-1
Altri interventi per il potenziamento di servizi pubblici	-339	-83	-90	-76
Interventi per il sociale	-1.759	-400	-400	-400
Reddito di emergenza	-966	0	0	0
Sentenza della Corte costituzionale in materia di trattamenti di invalidità civile	-178	-400	-400	-400
Altre misure per il sociale	-615	0	0	0
Interessi passivi maggiori emissioni titoli del debito pubblico	-410	-1.858	-2.654	-3.494
Soppressione clausole di salvaguardia IVA e accise	0	-19.821	-26.733	-27.004
Altre misure	92	-297	-96	-300
Coperture	336	1.393	288	256
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	**-80.196**	**-31.357**	**-35.474**	**-41.494**

Nota: il segno positivo indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo indica un peggioramento. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

In ambito sanitario si prevedono risorse per circa 5,4 miliardi nel 2020, 1,2 miliardi nel 2021, 1,9 miliardi nel 2022 e 1,4 miliardi nel 2023. Nel dettaglio viene incrementato il livello di finanziamento dello Stato al fabbisogno del servizio sanitario nazionale per rafforzare le reti di assistenza territoriale pubblica e quelle in regime convenzionato, finanziare l'assunzione di medici e personale sanitario, aumentare il numero di borse di studio degli specializzandi e adottare strumenti per l'abbattimento delle liste d'attesa. Si assegnano risorse al Dipartimento della protezione civile e al Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 per l'acquisto di dispositivi medici, di protezione individuale e di sostanze germicida, l'aumento dei posti letto e per erogare indennizzi per la requisizione in uso o in proprietà di beni di soggetti privati.

Per sostenere la liquidità di imprese e famiglie sono state introdotte specifiche misure per complessivi 11 miliardi nel 2020. In particolare, viene rifinanziato il fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese e vengono assegnate nuove risorse per le garanzie concesse da ISMEA (circa 4,5 miliardi nel 2020). Si introducono ulteriori modalità di rateizzazione opzionale del versamento di tributi sospesi (circa 3,7 miliardi nel 2020) e si prorogano al 15 ottobre 2020 i termini di sospensione di versamenti derivanti da cartelle di pagamento e accertamenti (circa 0,5 miliardi nel 2020). Viene altresì stabilita la proroga al 30 aprile 2021 del termine di versamento della seconda o unica rata dell'acconto delle imposte sui redditi e dell'IRAP, dovuto per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019 per i soggetti tenuti all'applicazione degli indici di affidabilità fiscale (ISA) e per i contribuenti che applicano i regimi forfetari (2,2 miliardi nel 2020).

A beneficio degli Enti territoriali si prevedono risorse per circa 10,9 miliardi nel 2020, 1,6 miliardi nel 2021, 1,5 miliardi nel 2022 e 1 miliardo nel 2023. Nel dettaglio, vengono istituiti e integrati i Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali e delle Regioni e delle Province Autonome al fine di consentire il regolare svolgimento delle funzioni degli enti territoriali anche a seguito della perdita di gettito connessa all'emergenza Covid-19 inclusa la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno (circa 9,9 miliardi nel 2020). Per gli Enti locali viene operata una rimodulazione degli stanziamenti che le leggi di bilancio 2019 e 2020 prevedevano per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, la messa in sicurezza e la manutenzione delle scuole, l'efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile, per incrementare le risorse a tal fine spendibili per gli anni dal 2021 al 2024; viene altresì disposto l'aumento delle risorse destinate al finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per gli interventi relativi a piccole opere, previste dalla legge di bilancio 2020. Sono sospesi i mutui delle Autonomie speciali e previste risorse per i Comuni in dissesto con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socio – economiche. Le richiamate misure ammontano complessivamente a circa 0,4 miliardi nel 2020, 1,6 miliardi nel 2021 e nel 2022 e 1 miliardo nel 2023. È stato, inoltre, reintegrato il fondo di solidarietà comunale in relazione agli ad interventi di solidarietà alimentare per i soggetti che versano in stato di bisogno erogati nei mesi scorsi dai Comuni (0,4 miliardi nel 2020).

Nell'ambito del rafforzamento dei servizi della pubblica amministrazione rilevano le risorse per le Università, le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, gli enti di ricerca, le scuole paritarie e quelle per assicurare la ripresa dell'attività scolastica in condizioni di sicurezza e garantire lo svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021 (circa 1,8 miliardi nel 2020, 1,2 miliardi nel 2021, 1 miliardo nel 2022 e 0,7 miliardi nel 2023). Vengono potenziate le Forze armate, le Forze di polizia e il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco impiegate nelle azioni di contrasto della diffusione del Covid-19 (complessivamente circa 0,2 miliardi nel 2020) e si prevedono contributi per il sostegno del settore del trasporto pubblico locale per compensare la riduzione di ricavi tariffari dovuti alla riduzione del numero dei passeggeri (0,9 miliardi nel 2020).

In ambito sociale (1,8 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi dal 2021) rilevano, in particolare, l'istituzione del reddito di emergenza (oltre 0,9 miliardi nel 2020), ossia un sostegno straordinario al reddito rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica che, nel periodo emergenziale dovuto al COVID-19, non hanno avuto accesso alle altre misure di sostegno e l'estensione, dal 20 luglio 2020, anche

ai soggetti diciottenni dei benefici incrementativi in materia di trattamenti di invalidità civile, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 152/2020 (0,18 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi dal 2021).

Infine, tra gli altri provvedimenti adottati, con effetti trascurabili sull'indebitamento netto, si ricordano le disposizioni per realizzare l'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture, favorire la diffusione dell'amministrazione digitale ed implementare interventi di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy per fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19[72].

FOCUS

Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di stabilità 2014, così come modificato dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di bilancio 2018.

Le maggiori risorse sono valutate mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) che esistano maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (rispettivamente per le annualità 2020, 2021 e 2022); ii) che esistano maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2019); iii) che le predette maggiori entrate siano permanenti.

L'esito positivo di tali condizioni implica, in sede di predisposizione del disegno di Legge di bilancio, l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Ai fini della valutazione rilevano, nel titolo delle entrate tributarie, i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali derivanti da attività di accertamento e controllo e nel titolo delle entrate extra tributarie gli interessi e sanzioni. Sotto il profilo gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2019 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2020; sotto il profilo previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato per il 2020, 2021 e 2022, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2020.

Per l'elaborazione della proiezione degli incassi è stata considerata la variazione registrata nel periodo gennaio-agosto 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019. Tale variazione è stata applicata alle singole voci delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo incassate nell'anno 2019.

Nella tabella seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e sono indicati indistintamente quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione); per ciascuna voce sono riportati: gli incassi realizzati nel 2019, risultanti dal Rendiconto generale dello Stato (colonna a)); la stima delle entrate realizzate nel 2020 (colonna b)); le previsioni di bilancio assestate per il 2019 (colonna c)), 2020 (colonna d)), 2021 (colonna e)) e 2022 (colonna f)); la differenza tra la stima degli incassi attesi nel 2020 e quelli realizzati nel 2019;

[72] D.L. n. 76/2020 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

la differenza tra gli incassi stimati per il 2020 e le previsioni iscritte in bilancio per il triennio 2020-2022.

TAVOLA R1: INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)

	Incassi registrati nel 2019 (Rendiconto generale dello Stato)	Stima incassi 2020 basata sui dati a tutto agosto	Previsioni di cassa bilancio assestato 2019	Previsioni di bilancio assestate			Differenza stime			
							incassi 2020 incassi 2019	incassi 2020 previsioni 2020	incassi 2020 previsioni 2021	incassi 2020 previsioni 2022
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(b-a)	(b-d)	(b-e)	(b-f)
	2019	2020	2019	2020	2021	2022				
IRPEF	4,01	2,16	3,09	1,42	3,36	3,43	-1,85	0,74	-1,21	-1,27
IRES	2,59	0,98	2,36	0,58	1,77	1,84	-1,61	0,40	-0,79	-0,86
IVA	6,05	3,91	4,00	2,25	4,28	4,20	-2,14	1,66	-0,37	-0,29
Altre imposte minori	0,48	0,36	0,99	0,18	0,61	0,60	-0,12	0,18	-0,25	-0,25
Totale ruoli tributarie	13,13	7,40	10,43	4,43	10,02	10,07	-5,72	2,97	-2,62	-2,67
Totali ruoli extra tributarie	2,51	1,44	2,76	1,44	2,46	2,45	-1,07	0,00	-1,02	-1,01
Totale	15,64	8,85	13,20	5,87	12,48	12,52	-6,79	2,97	-3,63	-3,67

A differenza degli anni precedenti, si osserva immediatamente che la stima degli incassi attesi per il 2020 è sensibilmente inferiore agli incassi realizzati nel 2019, per circa 6,8 miliardi di euro. Tale andamento riflette gli effetti della sospensione dell'attività di accertamento e controllo da parte dell'Amministrazione fiscale durante la situazione di emergenza legata allo shock pandemico. Anche le previsioni per il 2020 sono state opportunamente riviste al ribasso; pertanto, le maggiori entrate rispetto alle previsioni, oltre a costituire un requisito insufficiente sulla base di quanto stabilito dalla disposizione della norma, non possono quest'anno contribuire ad alimentare il Fondo per la riduzione della pressione fiscale. In sede di predisposizione del disegno di Legge di bilancio 2021, quindi, non saranno iscritte risorse aggiuntive nel predetto Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

III.6 VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO

Nell'ambito della strategia economica del Governo, l'attività di valorizzazione del patrimonio pubblico è essenzialmente finalizzata alla creazione di valore e alla realizzazione di un impatto positivo sull'economia attraverso il ruolo propulsivo svolto dall'attività di valorizzazione e dall'uso efficiente degli attivi pubblici avendo presente, nondimeno, l'obiettivo di miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Con riferimento alle partecipazioni societarie, è essenziale fornire un supporto ai processi di crescita e sviluppo, non trascurando di assicurare gli obiettivi di recupero di efficienza tali da riflettersi positivamente sulla valorizzazione delle partecipazioni detenute e di migliorare la qualità dei servizi e dei prodotti. Una attenzione particolare va prestata agli incentivi per gli investimenti nei territori e nei settori ritenuti strategici (e.g. energia, green economy, infrastrutture).

Relativamente all'immobiliare pubblico, è fondamentale il rafforzamento delle politiche di valorizzazione – che vanno articolate in funzione della natura dei cespiti e della tipologia di strumento - e di incremento dell'efficienza dei cespiti utilizzati. A tal fine, occorre coinvolgere tutti i livelli istituzionali a livello centrale e locale.

Accanto al proseguimento delle valorizzazioni dirette, l'Agenzia del Demanio è impegnata nell'implementazione di iniziative, sia di rigenerazione degli immobili in uso alle Amministrazioni Statali, sia di rifunzionalizzazione dei beni non strumentali, rispondenti alle strategie europee per la transizione verde e digitale e alle linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Per gli *asset* non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali, le iniziative riguardano la valorizzazione per finalità economiche e sociali di immobili dello Stato e degli Enti pubblici con particolare riferimento ai beni di interesse culturale e paesaggistico, funzionali alla realizzazione di progetti di sviluppo del territorio mediante il partenariato pubblico-privato.

In particolare, l'Agenzia sta lavorando, in collaborazione con il MiBACT, ENIT, Difesa servizi S.p.A. e gli altri soggetti istituzionali competenti, al lancio del progetto denominato 'Valore Paese Italia', volto a riunire sotto un unico brand reti tematiche accomunate dall'obiettivo della valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati, secondo il principio del turismo sostenibile connesso a cultura, sport, formazione, ambiente e mobilità dolce.