



Documento
di Economia e Finanza

2020

Nota di Aggiornamento



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Economia e Finanza

2020

Nota di Aggiornamento

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Giuseppe Conte

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roberto Gualtieri



PREMESSA

Nei mesi scorsi la pandemia da Covid-19 ha colpito duramente il nostro Paese dal punto di vista sanitario così come nel tessuto economico e sociale. Gli indicatori economici mostrano fin troppo sinteticamente le enormi difficoltà che le famiglie, i lavoratori e le imprese italiane hanno dovuto sopportare.

Il difficile contesto nel quale il Governo si è trovato a operare ha richiesto di adottare una strategia articolata su diversi piani. Nei primi mesi, il contenimento della diffusione del contagio e la salvaguardia della salute hanno richiesto l'adozione di misure precauzionali progressivamente più stringenti, che hanno cambiato in modo repentino la vita degli italiani. Tali misure hanno avuto una pesante ricaduta sul tessuto economico che ha vissuto, in pochi mesi, la peggiore caduta del prodotto interno lordo della storia repubblicana.

La crisi ha prodotto e sta producendo effetti economici, sociali e sanitari marcatamente eterogenei sotto il profilo territoriale, dei settori economici, dei livelli di reddito, di genere e generazionale. Diverse province della Lombardia e altre aree del Nord sono state l'epicentro della diffusione del contagio al quale hanno pagato un prezzo particolarmente duro in termini di vite umane; il turismo e i trasporti, il commercio e la ristorazione, lo sport, lo spettacolo e il comparto degli eventi e più in generale i settori che richiedono l'assemblamento umano hanno sofferto cali di fatturato superiori alla media e tuttora risentono degli effetti economici della pandemia e della persistente incertezza; le famiglie a basso reddito sono state fortemente colpite così come più marcato è stato l'impatto sulle donne per le quali è stato ancor più pesante e iniquo del solito conciliare le esigenze lavorative con quelle di cura dei figli; questi ultimi hanno dovuto fronteggiare un secondo semestre dell'anno scolastico particolarmente complicato che, tra l'altro, ha evidenziato diseguaglianze digitali significative all'interno della popolazione.

Per affrontare tale situazione, il Governo ha adottato interventi economici imponenti, che nel complesso ammontano a 100 miliardi in termini di impatto sull'indebitamento netto della PA nel 2020 (oltre il 6 per cento del PIL), a cui va aggiunto l'ammontare senza precedenti delle garanzie pubbliche sulla liquidità

Tali risorse hanno finanziato provvedimenti volti a limitare le conseguenze della pandemia sui redditi delle famiglie, sui livelli occupazionali e sulla tenuta del sistema produttivo, oltre a garantire al sistema sanitario le risorse necessarie al contenimento della pandemia. Nel confronto internazionale la combinazione delle misure di politica sanitaria e di politica economica si è rivelata, ad oggi, tra le migliori, riuscendo a garantire un efficace contrasto alla diffusione del virus e al contempo la maggior tutela possibile dei redditi e della capacità produttiva. Ad esempio e in particolare, a fronte di un crollo del PIL stimato al 9 per cento nel 2020 l'occupazione è prevista ridursi di meno del due per cento. Nel complesso le

misure introdotte dal Governo hanno significativamente limitato l'aumento della povertà e delle disuguaglianze.

A causa del crollo del prodotto interno lordo, del conseguente calo delle entrate fiscali e della politica di bilancio espansiva, il rapporto tra debito pubblico e PIL è previsto aumentare fino al 158 per cento. Ciononostante, la Repubblica italiana ha continuato a finanziarsi sui mercati dei capitali a prezzi storicamente bassi, in ragione della solidità dei nostri fondamentali ma anche grazie alla risposta delle istituzioni europee. La politica monetaria messa in campo dalla Banca centrale europea, il nuovo approccio alle regole di bilancio e in tema di aiuti di Stato e la scelta di introdurre finalmente strumenti di bilancio comuni alimentati da titoli europei si sono rivelati essenziali per l'Italia e l'Area euro nel suo complesso. A questo cambio di strategia europea, decisamente differente rispetto a quella adottata nel decennio scorso, il Governo ha dato un contributo non marginale.

Al partire dal mese di maggio l'economia ha cominciato a riprendere, sorprendendo al rialzo la maggior parte dei previsori. Per il terzo trimestre, si stima ora un rimbalzo superiore a quello ipotizzato nel DEF. Gli ultimi indicatori disponibili tracciano, infatti, un andamento in crescita nei mesi estivi per la produzione industriale, il settore delle costruzioni e il fatturato dei servizi. Sebbene le prospettive future continuino ad essere caratterizzate da una notevole incertezza, che sconta l'imprevedibilità dell'evoluzione della pandemia in Italia e all'estero, nonché dell'effettiva disponibilità di vaccini efficaci e di eventuali terapie, la politica economica deve progressivamente passare dalla fase della protezione del tessuto economico-sociale a quella del rilancio della crescita nel breve così come nel medio-lungo periodo.

La prossima legge di bilancio e le sovvenzioni della Recovery and Resilience Facility avranno un valore complessivo pari a circa il due per cento del PIL nel 2021. La crescita economica ne beneficerà significativamente, attestandosi al sei per cento. Nel biennio successivo l'intonazione espansiva della politica di bilancio si attenuerà gradualmente fino a raggiungere un avanzo primario di 0,1 punti percentuali e un indebitamento netto in rapporto al PIL del tre per cento. Nel 2022 verrà quindi recuperato il livello del PIL registrato nell'anno precedente la pandemia. Nell'arco del prossimo triennio il rapporto debito pubblico/PIL sarà collocato su un sentiero significativamente e credibilmente discendente.

Lo scenario macroeconomico e di finanza pubblica delineato nella NADEF incorpora le ingenti risorse europee che saranno messe a disposizione del nostro Paese dal Next Generation EU (NGEU), in particolare, dalla Recovery and Resilience Facility (RRF). Si tratta senza dubbio di un'occasione irripetibile per il nostro Paese, che ci consentirà di superare la crisi senza precedenti innescata dalla pandemia e un prolungato periodo di stagnazione che si protrae da oltre un ventennio. Le risorse messe in campo dall'Unione Europea saranno utilizzate per conseguire gli obiettivi di innovazione e sostenibilità ambientale e sociale che caratterizzano il programma della nuova Commissione europea, pienamente coerenti con l'impostazione che si è data il Governo sin dal suo insediamento.

Non appena verrà finalizzato l'accordo in seno alle istituzioni europee il Governo presenterà il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR). Gli interventi

del PNRR permetteranno di rilanciare gli investimenti pubblici e privati e attuare importanti riforme all'interno di un disegno di rilancio e di transizione verso un'economia più innovativa e più sostenibile dal punto di vista ambientale e più inclusiva sotto il profilo sociale. Ciò renderà possibile investire sul futuro per fornire ai giovani nuove opportunità di lavoro e, più in generale, per realizzare condizioni tali da rendere il Paese più moderno, equo e sostenibile.

Oltre agli interventi volti ad accelerare la transizione ecologica e quella digitale e ad aumentare la competitività e la resilienza delle imprese italiane, verrà dedicata particolare attenzione alla coesione territoriale, attraverso la fiscalità di vantaggio, gli investimenti infrastrutturali e il rafforzamento dei fattori abilitanti per la crescita. Particolari sforzi e risorse saranno anche indirizzati verso gli investimenti in istruzione e ricerca, con l'obiettivo di fare un salto significativo nella quantità delle risorse e nella qualità delle politiche, e il potenziamento e la modernizzazione del sistema sanitario.

Un ruolo cruciale nel PNRR sarà svolto dagli investimenti pubblici, che verranno significativamente aumentati nei prossimi anni con l'obiettivo di riportarli su livelli superiori sia a quelli precedenti la crisi del 2008 sia alla media europea. La maggiore disponibilità di risorse finanziarie, unita al miglioramento delle capacità di progettazione, di implementazione e di spesa da parte della pubblica amministrazione, saranno fondamentali per realizzare un salto di qualità nelle dotazioni infrastrutturali, materiali ed immateriali, del Paese. Migliorare la capacità delle amministrazioni di realizzare gli investimenti nei tempi e nei modi fissati ex-ante è un obiettivo essenziale e strategico in quanto, insieme alle altre riforme strutturali, permetterà di assicurare al Paese un più alto tasso di crescita anche quando le risorse europee si saranno esaurite.

La strategia di politica economica comprende anche un ampio programma di riforme volte ad affrontare i colli di bottiglia presenti nei diversi comparti - dalla giustizia alla pubblica amministrazione - e ad aumentare la crescita potenziale della nostra economia. Alcuni di questi interventi saranno finanziati dalle risorse europee dello Strumento per la ripresa e la resilienza che ne stimolerà un'attuazione rapida.

Con le risorse del bilancio pubblico il Governo intende anche introdurre nel corso del prossimo triennio una riforma del fisco finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza del prelievo e alla riduzione della pressione fiscale. La riforma sarà disegnata in maniera coerente con la legge delega in materia di assegno unico, anche per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro e aumentare la crescita demografica.

In ambito fiscale, verrà inoltre introdotto un nuovo fondo da alimentare con i proventi delle maggiori entrate legate all'aumento della compliance fiscale che verranno successivamente restituiti, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo. Il Governo intende infatti stabilire un patto fiscale con i cittadini italiani che premi la fedeltà fiscale e contributiva delle imprese e dei lavoratori.

Per mostrare la coerenza tra gli andamenti di finanza pubblica e le risorse rese disponibili dalla RRF, la NADEF presenta un orizzonte più esteso di quello abituale, arrivando fino al 2026. Il PNRR e le relative risorse avranno un rilevante impatto positivo sulle previsioni di crescita dell'economia italiana e sulle proiezioni riguardanti il rapporto debito/PIL. Lo scenario mostra infatti una crescita economica significativa, stabilmente più elevata di quella registrata negli ultimi venti anni, che consentirà di ridurre il rapporto debito/PIL fino a riportarlo al livello pre-Covid nell'arco di un decennio. Tale prospettiva è resa credibile dalla tendenza del disavanzo a legislazione vigente nel corso del prossimo triennio e dall'assenza di clausole di salvaguardia che, per la prima volta dopo diversi anni, ci restituisce un quadro realistico dello stato delle finanze pubbliche.

Abbiamo dunque di fronte a noi l'opportunità di rilanciare la crescita del nostro Paese in chiave di sostenibilità ambientale e sociale, nonché di sciogliere nodi strutturali, disparità sociali e territoriali che si trascinano da lungo tempo. Ciò richiede un cambio di passo e di mentalità da parte delle istituzioni e delle componenti dell'economia e della società italiana. Tutti insieme siamo chiamati a una grande sfida di responsabilità nella selezione dei progetti, che devono essere valutati nella loro capacità di rilanciare in modo strutturale la crescita e l'occupazione di questo Paese, di ricucirne le fratture territoriali e sociali, di renderlo più innovativo, più forte e più giusto. Si tratta di un'occasione unica e irripetibile, non solo per superare le conseguenze della pandemia, ma anche per migliorare e rilanciare il nostro Paese e renderlo protagonista delle sfide del futuro.

Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

- I.1 Tendenze recenti dell'economia
- I.2 Quadro macroeconomico tendenziale 2020-2023
- I.3 Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale
- I.4 Quadro macro e di finanza pubblica programmatico

II. QUADRO MACRECONOMICO

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

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

- III.1 Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente
- III.2 Percorso programmatico di finanza pubblica
- III.3 Evoluzione del rapporto debito/PIL
- III.4 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti
- III.5 Scenari di proiezione del debito pubblico nel medio periodo
- III.6 Principali provvedimenti di finanza pubblica adottati
- III.7 Valorizzazione del patrimonio pubblico

IV. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

- IV.1 Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza
- IV.2 Le Raccomandazioni del Consiglio al Paese
- IV.3 Principali azioni in coerenza con le Raccomandazioni per il 2020

ALLEGATI

Nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente

Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali

Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2020

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Quadro riassuntivo provvisorio di utilizzo risorse Recovery Plan
Tavola I.3	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.4	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Esogene internazionali
Tavola II.2	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.3	Effetti sul PIL della manovra programmatica rispetto allo scenario tendenziale
Tavola II.4	Quadro macroeconomico programmatico
Tavola III.1a	Conto della PA a legislazione vigente
Tavola III.1b	Conto della PA a legislazione vigente
Tavola III.1c	Conto della PA a legislazione vigente
Tavole III.2	Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica
Tavola III.3	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.4	Deviazioni significative
Tavola III.5	Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità
Tavola III.6	Misure una tantum a legislazione vigente
Tavola III.7	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.8	Rispetto della regola del debito: criterio <i>forward looking</i> e debito corretto per il ciclo
Tavola III.9	Parametri sottostanti la dinamica del rapporto debito/PIL
Tavola III.10	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2020 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.11	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2020 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola III.12	Effetti netti degli ultimi provvedimenti varati nel 2020 sull'indebitamento netto della PA
Tavola IV.1	Raccomandazioni per il 2019 e per il 2020

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Prodotto interno lordo e produzione industriale
Figura I.2	Clima di fiducia delle imprese italiane
Figura I.3	Casi registrati di infezioni da Coronavirus in Italia
Figura I.4	Previsione tendenziale e programmatica per il PIL in termini reali
Figura I.5	Deficit e debito pubblico in rapporto al PIL- Scenario programmatico 2020-2023
Figura I.6	Sentiero programmatico del rapporto debito/PIL al 2026 ed estrapolazione al 2031 mantenendo invariato il saldo primario strutturale del 2026

Figura II.1	Numero dei casi registrati di COVID-19 per regione e decessi globali
Figura II.2	Tasso di positività al COVID-19
Figura II.3	Andamento del commercio mondiale
Figura II.4	Indice PMI globale composito e per paese
Figura II.5	Prezzo del Brent e dei Futures
Figura II.6	Contributi alla crescita del PIL
Figura II.7	Tasso di disoccupazione e tasso di partecipazione
Figura II.8	Prestiti al settore privato
Figura II.9	Previsione tendenziale per il PIL in termini reali
Figura II.10	Pazienti Coronavirus negli ospedali italiani
Figura III.1	Andamento del rapporto debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei
Figura III.2	Proiezioni del PIL e del rapporto debito/PIL 2020-2031

INDICE DEI BOX

Capitolo II	Recenti iniziative del Governo italiano in risposta all'emergenza sanitaria COVID-19 La revisione delle previsioni per il 2020 e il 2021 Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
Capitolo III	Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita Le stime del PIL potenziale ai tempi della pandemia Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

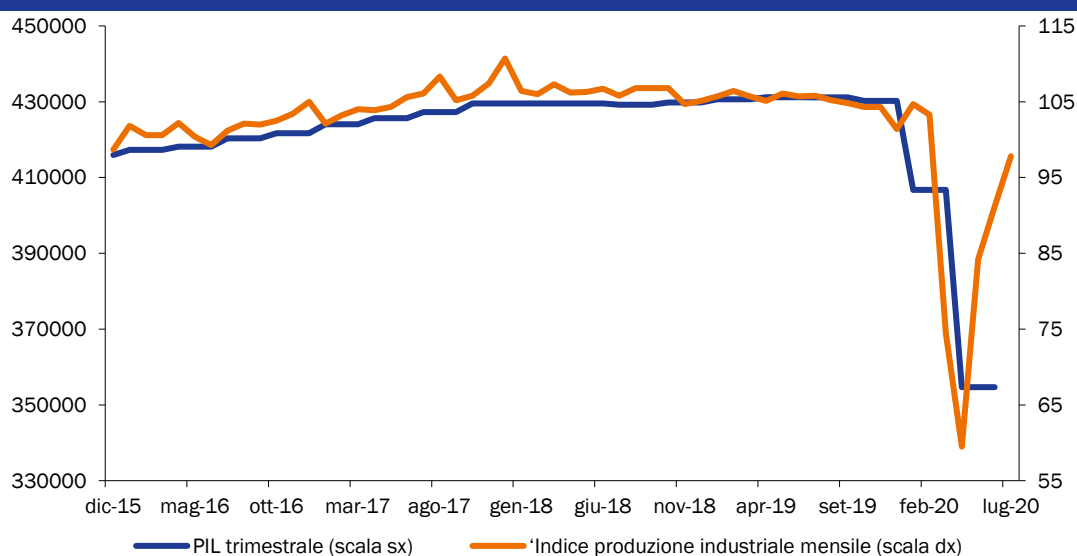
I.1 TENDENZE RECENTI DELL'ECONOMIA

Le misure di distanziamento sociale e di chiusura di settori produttivi attuate da metà marzo ai primi di maggio in risposta all'epidemia COVID-19 hanno causato una caduta dell'attività economica senza precedenti. Dal mese di maggio, gli indicatori economici hanno recuperato, grazie al graduale allentamento delle misure di prevenzione del contagio e ad una serie di poderosi interventi di politica economica a sostegno dell'occupazione, dei redditi e della liquidità di famiglie e imprese. Nel complesso, tali interventi sono stati pari a 100 miliardi (6,1 punti percentuali di PIL) in termini di impatto atteso sull'indebitamento netto della PA.

Pur in ripresa, l'attività economica rimane nettamente al disotto dei livelli del 2019. Restano infatti in vigore alcune restrizioni, ad esempio relativamente a grandi eventi sportivi e artistici; scuole e università hanno solo recentemente riavviato la didattica in presenza. Inoltre, il virus ha continuato a diffondersi a livello globale, rendendo necessarie misure precauzionali in tutti i principali Paesi del mondo, con una conseguente caduta del commercio internazionale. Pur in decisa ripresa da maggio in poi, le esportazioni italiane continuano a risentire della crisi globale, così come restano nettamente inferiori al normale le presenze di turisti stranieri.

Secondo le ultime stime dell'Istat, il PIL è caduto del 5,5 per cento nel primo trimestre e del 13,0 per cento nel secondo in termini congiunturali. L'attuale dato Istat relativo al primo trimestre è uguale alla previsione del DEF, mentre la caduta del secondo trimestre è stata superiore (nel DEF si prevedeva un -10,5 per cento).

FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO E PRODUZIONE INDUSTRIALE



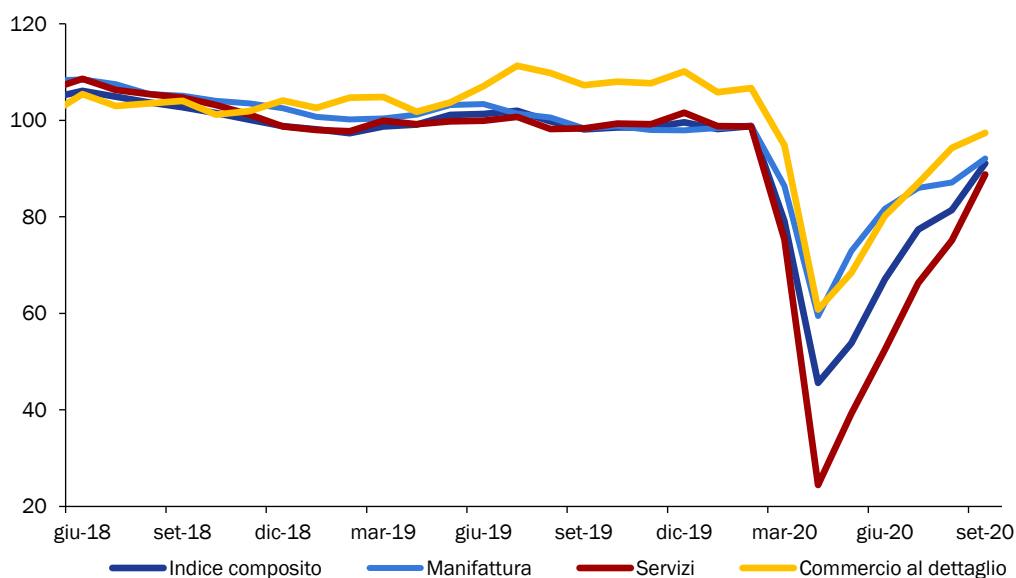
Fonte: Istat.

Per il terzo trimestre, si stima ora un notevole rimbalzo, superiore a quello ipotizzato nel DEF (9,6 per cento), che porterebbe il livello del PIL stimato per tale periodo lievemente al di sopra di quanto previsto nel DEF. Gli ultimi indicatori disponibili tracciano, infatti, un andamento in crescita nei mesi estivi.

Per quanto riguarda il mese di luglio, l'indice della produzione industriale è aumentato del 7,4 per cento sul mese precedente, il che dà luogo ad un effetto di trascinamento di 25 punti percentuali sul trimestre. Nello stesso mese, anche la produzione del settore delle costruzioni ha continuato a riprendersi (+3,5 per cento su giugno, con un trascinamento sul trimestre di 41 punti percentuali). Inoltre, i dati relativi alle fatture digitali indicano un marcato recupero del fatturato dei servizi in confronto ai mesi precedenti¹. Dal lato della domanda, per quanto riguarda i consumi, le vendite al dettaglio in luglio segnano una lieve battuta d'arresto, ma ciò segue il forte incremento registrato in maggio e giugno; aumentano invece rispetto al mese precedente le immatricolazioni di auto nuove su base destagionalizzata. Positive sono anche le indicazioni provenienti dall'export, con una crescita mensile del 5,7 per cento in termini di valore e una contrazione tendenziale che si riduce al -7,3 per cento, dal -12,1 per cento di giugno.

Gli indicatori sin qui disponibili per agosto sono anch'essi positivi. Secondo l'indagine Istat, la fiducia delle imprese è aumentata in tutti i settori di attività: l'indice sintetico di fiducia delle imprese in agosto ha raggiunto il livello di 81,4, ancora molto al di sotto del 98,2 di gennaio, ma nettamente superiore al minimo di maggio, 53,8 (l'indagine non è stata pubblicata in aprile). In agosto, salgono anche produzione e consumi elettrici, traffico su strada e immatricolazioni di auto.

FIGURA I.2: CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE



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

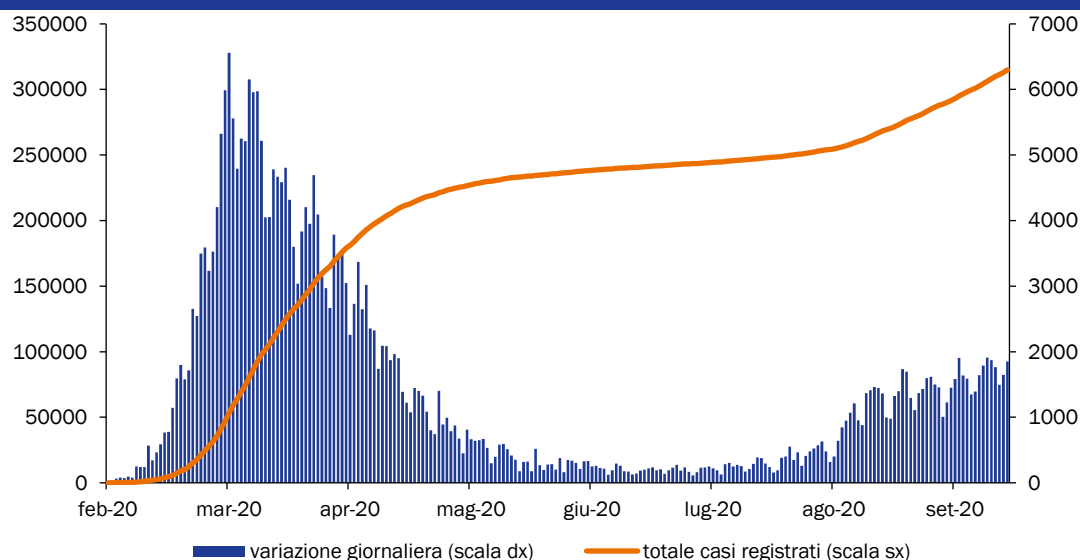
¹ Per la precisione, dato che la serie storica dei dati mensili parte da gennaio 2019, non è possibile effettuare una destagionalizzazione. I dati indicano che la contrazione tendenziale dell'imponibile della fatturazione elettronica (corretta per i giorni lavorativi) si è molto ridotta in luglio in confronto a giugno, il che con tutta probabilità implica un aumento congiunturale del fatturato e del valore aggiunto.

L'andamento dell'economia nel mese di settembre dovrebbe aver beneficiato della ripresa del lavoro in presenza e della riapertura di scuole e università. Alla luce della ripresa dei contagi da Covid-19, i comportamenti dei cittadini appaiono improntati ad una maggiore cautela, con possibili ripercussioni sulla spesa per consumi. Tuttavia l'indagine mensile Istat segnala un'ulteriore salita della fiducia di consumatori e imprese. Il clima di fiducia sale in tutti i settori produttivi; si segnala in particolare la salita della fiducia delle imprese manifatturiere produttrici di beni strumentali e delle aziende attive nella costruzione di edifici e in lavori specializzati. In netto aumento anche la fiducia nei servizi, in particolare nei servizi turistici. Nel complesso, tutto ciò indica che il rimbalzo del PIL nel terzo trimestre potrebbe anche eccedere quello sottostante la nuova previsione trimestrale.

Per quanto riguarda i conti con l'estero, nei primi sette mesi dell'anno il surplus commerciale è salito di 3 miliardi in confronto allo stesso periodo del 2019, a 32,7 miliardi, mentre l'avanzo delle partite correnti si è lievemente ridotto, principalmente a causa di un maggior deficit nei servizi². Su quest'ultimo ha pesato la caduta delle presenze e della spesa dei turisti stranieri in Italia³.

L'andamento dell'inflazione ha riflesso la debolezza della domanda e la caduta dei prezzi del petrolio e delle materie prime durante il periodo di crisi più acuta a livello globale. Negli ultimi due mesi (agosto e settembre), l'indice dei prezzi al consumo è risultato in discesa di 0,5 punti percentuali in confronto ad un anno prima, avvicinandosi al minimo storico precedentemente segnato nel gennaio 2015⁴.

FIGURA I.3: CASI REGISTRATI DI INFEZIONI DA CORONAVIRUS IN ITALIA



Fonte: Refinitiv.

² Il surplus di partite correnti nei primi sette mesi dell'anno è risultato pari a 20,6 miliardi, in discesa da 25,4 miliardi nello stesso periodo del 2019. Il dato di luglio ha tuttavia registrato un miglioramento rispetto al corrispondente mese del 2019 (9,3 miliardi contro 8,7 miliardi) grazie alla componente merci (con un surplus di 9,8 miliardi contro 8,0 miliardi nel 2019).

³ Ad esempio, a luglio il surplus per la componente 'viaggi' del saldo dei servizi ha registrato un surplus di 1,1 miliardi, contro 3,0 miliardi a luglio 2019. I crediti (ovvero la spesa degli stranieri in Italia) sono scesi dai 6,0 miliardi del luglio 2019 a 2,4 miliardi a luglio 2020.

⁴ L'inflazione misurata in base all'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività, al lordo dei tabacchi, segnò un minimo di -0,6 per cento a gennaio 2015.

Ai fattori ciclici menzionati, a partire dal mese di giugno si è aggiunta un'altra spinta al ribasso dei prezzi, causata dal significativo apprezzamento del tasso di cambio dell'euro, pari a quasi 8 punti percentuali nei confronti del dollaro rispetto all'andamento medio durante i primi cinque mesi dell'anno. Nella media dei primi otto mesi dell'anno, il tasso di inflazione medio secondo l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività è risultato pari al -0,1 per cento. Più favorevole l'andamento del deflatore del PIL, che nella media dei primi due trimestri è cresciuto dell'1,4 per cento in termini tendenziali.

Sul fronte del lavoro, la caduta delle ore lavorate nell'industria e servizi di mercato (-26,5 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) è stata addirittura superiore a quella del valore aggiunto (-20,4 per cento). Tuttavia, grazie anche alle misure adottate dal Governo, quali l'introduzione della Cassa integrazione in deroga, il numero di occupati è sceso in misura assai inferiore alla caduta dell'input di lavoro (-2,4 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) e ha recuperato parte del terreno perso già nel terzo trimestre. L'indagine mensile Istat sulle forze di lavoro indica infatti che l'occupazione è aumentata sia in luglio sia in agosto, con incrementi congiunturali dello 0,4 per cento in entrambi i mesi e un acquisito nel trimestre di 0,5 punti percentuali.

I.2 QUADRO MACRO TENDENZIALE 2020-2023

La previsione ufficiale di variazione del PIL reale per il 2020 viene abbassata al -9,0 per cento (-9,1 per cento nella media dei dati trimestrali), dal -8,0 per cento della previsione del DEF (-8,1 per cento sui trimestrali). Il principale motivo della revisione al ribasso risiede nella contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre, a sua volta spiegata da una durata del periodo di parziale chiusura delle attività produttive in Italia e da una diffusione dell'epidemia su scala globale superiori a quanto ipotizzato in aprile. Si è inoltre adottata una previsione assai più cauta di incremento del PIL nel quarto trimestre (ora cifrata in uno 0,4 per cento, a fronte del 3,8 per cento previsto nel DEF).

La cautela circa l'aumento del PIL nel quarto trimestre riflette, da un lato, il forte rimbalzo stimato per il trimestre estivo e, dall'altro, la recente ripresa dei contagi da Covid-19, sia in termini assoluti sia in rapporto ai tamponi effettuati giornalmente. Rispetto ai minimi raggiunti nella seconda metà di luglio, sono anche risaliti il numero di pazienti Covid-19 ricoverati negli ospedali italiani e quello dei decessi. La ripresa dei nuovi contagi in Italia è moderata, ma al di fuori del nostro Paese la pandemia continua ad espandersi e in alcuni Paesi europei sono state reintrodotte misure di distanziamento sociale, seppure meno drastiche in confronto alla scorsa primavera. Tutto ciò potrebbe frenare la ripresa delle esportazioni italiane osservata negli ultimi mesi.

La disponibilità di test rapidi sempre più affidabili e l'elevato numero di tamponi effettuati giornalmente renderanno possibile un monitoraggio dell'epidemia sempre più efficace. Per essere in grado di individuare e circoscrivere nuovi focolai, è tuttavia necessario contenere il numero di nuove infezioni. La previsione per i prossimi due trimestri tiene pertanto conto della necessità di mantenere norme di comportamento prudenziali e dell'elevata probabilità che gli afflussi di turisti stranieri restino molto al disotto dei livelli pre-crisi.

Nel frattempo, sta proseguendo lo sviluppo di vaccini anti-Covid-19 da parte di numerose aziende farmaceutiche e si registrano importanti progressi nello sviluppo di terapie basate su anticorpi monoclonali. La Commissione Europea ha già firmato due accordi di fornitura di vaccini e ne sta discutendo altri quattro con altrettante aziende farmaceutiche⁵. La produzione di alcuni vaccini è già in corso mentre si stanno effettuando i test clinici di terza fase. A conclusione di tale fase, i vaccini dovranno essere approvati dall'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA), che ne valuta l'efficacia e la sicurezza.

L'ipotesi di base adottata per la previsione macroeconomica rimane invariata rispetto al DEF, ovvero che la distribuzione di uno o più vaccini cominci entro il primo trimestre del 2021 e che a metà anno la disponibilità di nuove terapie e di vaccini sia tale da consentire al Governo di allentare la gran parte, se non tutte, le misure restrittive. Di conseguenza, il recupero dell'economia dovrebbe riprendere slancio nel corso del 2021, dando anche luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022.

I tassi di crescita del PIL della nuova previsione tendenziale sono pari a 5,1 per cento per il 2021, 3,0 per cento per il 2022 e 1,8 per cento nel 2023. Si tratta di incrementi che paiono elevati in confronto ai risultati dell'ultimo ventennio, ma va considerato che il punto di partenza è un crollo del PIL senza precedenti. Inoltre, nello scenario tendenziale il PIL trimestrale non ritornerebbe ai livelli di fine 2019 fino al secondo trimestre del 2023; infatti, in media d'anno, il livello del PIL reale nel 2023 sarebbe superiore al 2019 di soli 0,3 punti percentuali.

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

	2019	2020	2021	2022	2023
PIL	0,3	-9,0	5,1	3,0	1,8
Deflatore PIL	0,7	1,1	0,7	1,1	1,0
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,6	1,1	1,0
PIL nominale	1,1	-8,0	5,8	4,2	2,8
Occupazione (ULA) (2)	0,2	-9,5	5,0	2,6	1,7
Occupazione (FL) (3)	0,6	-1,9	-0,2	0,9	0,9
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,7	10,3	9,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	2,4	2,7	2,8	2,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

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

In confronto alla previsione del DEF, l'aggiornamento delle variabili esogene della previsione impatta solo marginalmente sulla stima del PIL reale per il 2020 (-0,1 punti percentuali). L'effetto sulla previsione per il 2021 è invece rilevante e di segno negativo (-1,2 punti percentuali) a causa di un abbassamento della proiezione di crescita delle importazioni dei Paesi di destinazione dell'export italiano, nonché del rafforzamento del tasso di cambio dell'euro e della ripresa del

⁵ Coronavirus: the Commission signs second contract to ensure access to a potential vaccine, Press release, Brussels, 18 September 2020. L'accordo firmato dalla Commissione Europea e AstraZeneca prevede la possibilità per l'UE di acquisire fino a 300 milioni di dosi del vaccino anti-Covid-19, con un'opzione su ulteriori 100 milioni di dosi. L'accordo tra la Commissione e Sanofi-GSK ne prevede 300 milioni. La Commissione sta negoziando ulteriori accordi con altri produttori di vaccini, Johnson & Johnson, CureVac, Moderna e BioNTech.

prezzo del petrolio. Tuttavia, la previsione di crescita per il 2021 sale dal 4,7 per cento del DEF al 5,1 per cento in considerazione delle ingenti manovre di supporto e stimolo all'economia introdotte in maggio con il decreto-legge 'Rilancio' e in agosto con il decreto-legge 'Sostegno e Rilancio'. Simulazioni effettuate con il modello econometrico ITEM indicano che l'impatto dei due decreti sulla crescita del PIL sia cifrabile in 0,8 punti percentuali nel 2020 e 2,5 p.p. nel 2021. È opportuno ricordare che il D.L. Rilancio comprendeva anche la cancellazione degli aumenti IVA previsti per il 2021 e il 2022, la quale - sempre secondo stime ottenute con il modello ITEM - da sola migliora la crescita di 0,3 p.p. nel 2021, 0,71 p.p. nel 2022 e 0,23 p.p. nel 2023.

Per quanto riguarda le principali componenti della domanda aggregata, la caduta del PIL di quest'anno interessa tutte le componenti con l'eccezione dei consumi pubblici (sebbene vada segnalato che i dati Istat li danno in discesa nella prima metà dell'anno). Il calo dei consumi delle famiglie sarebbe in linea con quello del PIL, mentre gli investimenti fissi lordi registrerebbero una caduta assai più marcata. Le esportazioni di beni e servizi sono previste cadere più delle importazioni in media d'anno, il che darebbe luogo ad un contributo netto alla crescita degli scambi con l'estero di segno negativo.

Nel prossimo triennio la ripresa dell'economia sarà sostenuta sia dalla domanda interna, sia dagli scambi con l'estero e, in minor misura, dall'aumento delle scorte. Gli incrementi previsti dei consumi delle famiglie sono coerenti con una graduale discesa del tasso di risparmio nel triennio 2021-2023 dopo il netto incremento stimato per quest'anno. La ripresa degli investimenti prevista nel quadro tendenziale è caratterizzata da tassi di crescita più elevati nel prossimo triennio rispetto a quelli dei consumi, ma il loro recupero nel 2021 sarebbe più contenuto e prenderebbe più slancio (relativamente all'andamento complessivo dell'economia) nei due anni successivi. La proiezione di crescita delle esportazioni segue grosso modo l'evoluzione prevista del commercio internazionale, mentre l'andamento delle importazioni è coerente con quello della domanda interna e della produzione. In corrispondenza della ripresa delle esportazioni di beni e servizi, si prevede una risalita del surplus di partite correnti, di cui come già accennato si colgono già i primi segnali dai dati relativi al mese di luglio 2020.

Per quanto riguarda l'inflazione, se ne prevede una moderata ripresa dopo l'andamento mediamente nullo stimato per quest'anno. La previsione è principalmente spiegata dalla ripresa ciclica e dal recupero già in corso dei prezzi delle materie prime e del petrolio.

Infine, in tema di occupazione, le unità di lavoro sono previste aumentare in misura solo lievemente inferiore al PIL, dando luogo ad un moderato aumento della produttività. Il numero di occupati salirà in misura nettamente inferiore e la ripresa delle ore lavorate avverrà principalmente tramite il riassorbimento dei lavoratori per i quali nel 2020 le aziende hanno usufruito della Cassa integrazione.

Il quadro macroeconomico tendenziale 2020-2021 è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) in data 21 settembre 2020. Le previsioni per il 2022-2023 non sono oggetto di validazione in occasione della NADEF⁶.

⁶ Ufficio Parlamentare di Bilancio, Lettera di validazione del Quadro macroeconomico tendenziale della Nota di aggiornamento del DEF 2020, www.upbilancio.it.

I.3 PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA: SCENARIO TENDENZIALE

Le previsioni aggiornate in base al nuovo quadro macroeconomico sopra illustrato collocano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2020 al 10,8 per cento del PIL, in marcato aumento rispetto all'1,6 per cento del 2019. L'aumento del deficit sarebbe il risultato di un peggioramento del saldo primario equivalente ad oltre 9 punti percentuali di PIL (da +1,8 a -7,3 per cento del PIL) e di un incremento della spesa per interessi dal 3,4 per cento del PIL nel 2019 al 3,5 per cento nel 2020 - aumento peraltro dovuto unicamente alla fortissima caduta del PIL, giacché in termini nominali i pagamenti per interessi sono stimati in diminuzione di quasi 2 miliardi in confronto all'anno scorso.

A sua volta, il peggioramento del saldo primario è da ascrivere sia a fattori ciclici, sia a variazioni discrezionali della politica di bilancio. Come si è già ricordato, l'impatto previsto ex ante di tutte le misure di sostegno introdotte in risposta alla crisi pandemica era di 6,1 punti percentuali di PIL. Tuttavia, la nuova stima dell'indebitamento netto è inferiore di circa 1,3 p.p. di PIL al livello desumibile dalla stima del DEF, dalla revisione al ribasso della stima del PIL e dagli importi degli interventi effettuati in maggio e agosto. Ciò è dovuto non solo ad un minor utilizzo di alcune misure, ma anche ad un andamento delle entrate migliore del previsto anche per via di una serie di fattori tecnici (per esempio, la quota di contribuenti che ha preferito continuare ad effettuare versamenti in base al metodo 'storico' anziché a quello 'previsionale').

Guardando in avanti, il deficit a legislazione vigente è previsto diminuire al 5,7 per cento del PIL nel 2021 e quindi al 4,1 per cento nel 2022 e al 3,3 per cento nel 2023. Il saldo primario migliorerebbe nettamente già nel 2021, al -2,4 per cento del PIL, per poi convergere ulteriormente verso il pareggio nei due anni successivi, raggiungendo il -0,1 per cento del PIL nel 2023.

Grazie al basso livello dei rendimenti sui titoli di Stato correnti e previsti (secondo la metodologia abitualmente utilizzata nelle proiezioni ufficiali), i pagamenti per interessi si ridurrebbero lievemente in termini assoluti nel 2021-2022, per poi aumentare di poco nel 2023. In rapporto al PIL, essi diminuirebbero dal 3,5 per cento di quest'anno, al 3,3 per cento nel 2021 e al 3,2 per cento nel 2022 e nel 2023.

Dal lato della spesa primaria, il conto della PA a legislazione vigente esposto in maggior dettaglio nel paragrafo III.1 del presente documento si caratterizza per un aumento della spesa per retribuzioni nel 2020-2021, seguito da una lieve diminuzione nel 2022-2023, nonché per una forte salita dei consumi intermedi quest'anno e poi ad una loro discesa nel 2021, confermata anche nel 2022-2023. Viceversa, la spesa pensionistica a legislazione vigente continuerebbe a crescere lungo tutto il periodo di previsione, ad un ritmo del 2,6 per cento nel 2020, 2,3 per cento nel 2021 e 2022, e 2,4 per cento nel 2023. Per quanto riguarda la spesa per investimenti, si prevede una crescita nominale dell'8,4 per cento quest'anno e intorno al 6,5 per cento nel 2021 e nel 2022, seguita da una lieve diminuzione nel 2023 (-1,8 per cento). Cionondimeno, nel 2023 il rapporto fra investimenti della PA e PIL sarebbe pari al 2,7 per cento, 0,4 p.p. più alto che nel 2019.

Dal lato delle entrate, la previsione a legislazione vigente riflette il venir meno delle misure emergenziali introdotte quest'anno e la ripresa del PIL nominale. Nel 2021-2023 le entrate tributarie e contributive crescono ad un ritmo coerente con la

crescita del PIL nominale. Le altre entrate sono prudenzialmente proiettate grosso modo stazionarie.

In termini strutturali (ovvero al netto della componente ciclica e degli impatti di bilancio di misure temporanee) il saldo della PA, dopo essere migliorato di 0,4 punti percentuali di PIL nel 2019, peggiorerebbe di 4,5 p.p. quest'anno, per poi migliorare di 2,4 p.p. nel 2021, 0,4 p.p. nel 2022 e 0,5 p.p. nel 2023.

Passando al debito pubblico, la proiezione aggiornata si basa sui nuovi dati di contabilità annuale pubblicati il 22 settembre dall'Istat, i quali hanno comportato una moderata revisione al rialzo del PIL nominale degli anni 2018 e 2019. Alla luce di questi nuovi dati, il rapporto fra debito lordo della PA e PIL è risultato pari al 134,4 per cento nel 2018 e al 134,6 per cento nel 2019. Nel 2020, la forte espansione di bilancio, l'inedita caduta del PIL nominale e l'impatto di alcune operazioni finanziarie spingeranno il rapporto debito/PIL al 158,0 per cento⁷. Per i prossimi anni lo scenario a legislazione vigente prefigura una discesa del rapporto debito/PIL pari in media a quasi due punti percentuali all'anno nel 2021 e 2022, e poi una riduzione più lieve nel 2023, anno in cui tale rapporto scenderebbe al 154,1 per cento. La riduzione del debito in rapporto al PIL, pur rilevante nei primi due anni del periodo, non sarebbe sufficiente a soddisfare la Regola di riduzione del debito in nessuna delle sue configurazioni⁸.

Scenario avverso di recrudescenza dell'epidemia

In linea con un analogo esercizio effettuato in occasione del DEF 2020, nel Capitolo II della presente Nota di Aggiornamento sono illustrati non solo i consueti scenari di rischio relativi alle variabili esogene della previsione (tasso di cambio dell'euro, prezzo del petrolio, *spread* del BTP e condizioni finanziarie), ma anche uno scenario più sfavorevole per quanto riguarda l'evoluzione dell'epidemia da Covid-19 attualmente in corso. Tale scenario alternativo è stato formulato in termini di andamento dei contagi, efficacia dei nuovi strumenti diagnostici rapidi, medicinali e vaccini, nonché tempistica della distribuzione di massa dei vaccini stessi.

Nello scenario di rischio, a differenza di quanto ipotizzato nello scenario tendenziale, la ripresa dei contagi osservata a partire da agosto si aggraverebbe sensibilmente nei mesi finali del 2020, portando anche ad un sensibile aumento dei ricoveri ospedalieri. Ciò indurrebbe il Governo a reintrodurre misure precauzionali, peraltro meno drastiche che nella scorsa primavera. Dopo il rimbalzo del periodo estivo, il PIL subirebbe una nuova caduta nel quarto trimestre. Ipotizzando la continuazione di alcune misure restrittive nei primi mesi del prossimo anno, il PIL continuerebbe a scendere, sia pure in misura nettamente inferiore a quella della prima metà del 2020 (anche grazie alle conoscenze e agli strumenti protettivi acquisiti nel frattempo). L'andamento dell'epidemia migliorerebbe nei mesi primaverili, ma la distribuzione di massa dei vaccini avverrebbe più tardi di quanto

⁷ Tra le citate operazioni finanziarie figurano gli impieghi del Patrimonio Destinato, lo strumento previsto nel DL Rilancio del 19 maggio 2020 per rafforzare la patrimonializzazione delle imprese.

⁸ La Regola di riduzione del debito è stata introdotta nel 2011 dal Six Pack che ha modificato, tra l'altro, il Regolamento 1467/97 del Consiglio Europeo contenente le regole del braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita.

ipotizzato nello scenario tendenziale. L'attività economica riprenderebbe già nel secondo trimestre. Ciononostante, il riavvicinamento alla situazione pre-crisi sarebbe più lento che nello scenario tendenziale e nell'ultimo trimestre del 2021 il PIL reale sarebbe inferiore di oltre un punto percentuale a quello tendenziale.

Il riacutizzarsi della crisi da Covid-19 sarebbe accompagnato da analoghi se non peggiori sviluppi in altri Paesi. L'economia italiana sarebbe pertanto impattata anche attraverso minori esportazioni di beni e servizi. Questo effetto è modellato separatamente sulla base di valutazioni per l'economia globale effettuate da Oxford Economics. L'impatto complessivo dei fattori domestici ed internazionali legati allo scenario di rischio pandemico è riportato nella tavola R3 del Capitolo II del presente documento. In base a tali impatti, la previsione annuale di caduta del PIL per il 2020 scenderebbe dal -9,0 per cento del quadro tendenziale al -10,5 per cento. La crescita del PIL nel 2021 si fermerebbe all'1,8 per cento, contro il 5,1 per cento del tendenziale. Viceversa, seguendo un sentiero di recupero (peraltro parziale e ritardato), il PIL crescerebbe poi del 6,5 per cento nel 2022 (contro il 3,0 per cento del tendenziale) e del 2,3 per cento nel 2023 (che si confronta con l'1,8 per cento dello scenario tendenziale).

Dal punto di vista della finanza pubblica, in via approssimata si può valutare che, a parità di altre condizioni (ad esempio il livello dei rendimenti sui titoli di Stato), il deficit della PA sarebbe pari a circa l'11,5 per cento del PIL nel 2020 e al 7,8 per cento del PIL nel 2021. Il successivo rimbalzo del PIL darebbe luogo ad una marcata discesa del deficit nel 2022 e 2023. Tuttavia, il punto d'arrivo sarebbe un rapporto tra deficit della PA e PIL più alto di circa mezzo punto percentuale nel 2023 e un rapporto debito/PIL in discesa, ma ad un livello superiore di oltre 4 punti percentuali in confronto al tendenziale.

Queste valutazioni non includono il possibile impatto sul saldo di bilancio e sul debito di eventuali interventi aggiuntivi che si rendessero necessari nello scenario di forte recrudescenza dell'epidemia in Italia. Il quadro programmatico discusso nel paragrafo seguente prevede comunque risorse aggiuntive per sostenere l'economia nel 2021.

I.4 QUADRO MACRO E DI FINANZA PUBBLICA PROGRAMMATICO

Lo scenario programmatico è stato costruito alla luce dell'importante novità costituita dal *Recovery Plan* europeo, denominato *Next Generation EU* (NGEU), un pacchetto di strumenti per il rilancio e la resilienza delle economie dell'Unione Europea che sarà dotato di 750 miliardi di risorse nel periodo 2021-2026.

Come illustrato in maggior dettaglio nel Capitolo IV seguente, il Governo ha assunto la funzione di indirizzo per la redazione del Programma di Ripresa e Resilienza (PNRR) previsto dalla decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio scorso⁹ per il tramite del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE). A sua volta, il CIAE ha affidato la conduzione dei relativi lavori al suo sottocomitato, il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV). Quest'ultimo ad agosto ha avviato un'intensa attività di raccolta di proposte per progetti da finanziare tramite la

⁹ Tale decisione ha anche approvato il Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027.

Recovery and Resilience Facility (RRF), che costituisce la componente più rilevante del NGEU. Il 9 settembre il CIAE ha approvato e successivamente inviato al Parlamento le Linee Guida per la definizione del PNRR dell'Italia.

All'esito del vaglio parlamentare e tenuto conto degli indirizzi che il Parlamento vorrà formulare, nonché delle Linee Guida per la compilazione dei PNRR nel frattempo pubblicate dalla Commissione Europea, in ottobre il Governo elaborerà uno Schema del PNRR dell'Italia. Nei mesi seguenti, quest'ultimo sarà oggetto di interlocuzioni con la Commissione Europea, che a loro volta forniranno ulteriori elementi per la redazione finale del PNRR. La presentazione della versione finale del Programma è prevista a inizio 2021 e in ogni caso non oltre la scadenza di fine aprile prevista dal Semestre Europeo.

Com'è noto, la RRF prevede un pacchetto di sovvenzioni e prestiti. La programmazione di bilancio incorporerà entrambe le componenti ed è pertanto più complessa che in passato. La valorizzazione della componente sovvenzioni è particolarmente importante poiché essa consente di incrementare notevolmente gli investimenti materiali e immateriali della PA, aumentare la spesa per ricerca, istruzione e formazione, nonché stimolare maggiori investimenti privati, senza che ciò porti ad indebitamento aggiuntivo.

Il PNRR e la programmazione finanziaria devono pertanto essere pienamente coerenti. A questo fine, sebbene la presente Nota di aggiornamento si riferisca al triennio 2021-2023, il Governo ha anche elaborato proiezioni macroeconomiche e di finanza pubblica a sei anni, che costituiranno la base per valutare sia gli impatti del programma di investimenti e degli altri interventi finanziati da NGEU, sia per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica.

I principali obiettivi della politica di bilancio per il 2021-2023 possono così essere riassunti:

- Nel breve termine, sostenere i lavoratori e i settori produttivi più colpiti dalla pandemia fintantoché perdurerà la crisi da Covid-19;
- In coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, valorizzare appieno le risorse messe a disposizione dal NGEU per realizzare un ampio programma di investimenti e riforme di portata e profondità inedite e portare l'economia italiana su un sentiero di crescita sostenuta e equilibrata;
- Rafforzare gli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi da Covid-19 accentui le disparità fra le diverse aree del Paese.
- Attuare un'ampia riforma fiscale che migliori l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario riducendo anche il carico fiscale sui redditi medi e bassi, coordinandola con l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli;
- Assicurare un miglioramento qualitativo della finanza pubblica, spostando risorse verso gli utilizzi più opportuni a garantire un miglioramento del benessere dei cittadini, dell'equità e della produttività dell'economia;
- Ipotizzando che la crisi sia gradualmente superata nei prossimi due anni, ricondurre l'indebitamento netto della PA verso livelli compatibili con una continua e significativa riduzione del rapporto debito/PIL.

Partendo dal quadro di finanza pubblica a legislazione vigente, la manovra 2021-2023 della prossima Legge di Bilancio punterà a sostenere la ripresa dell'economia con un'ulteriore spinta fiscale nel 2021, che si andrà riducendo nel 2022 per poi puntare ad un significativo miglioramento del saldo di bilancio nel 2023. Di conseguenza, gli obiettivi di indebitamento netto sono fissati al 7,0 per cento nel 2021, 4,7 per cento nel 2022 e 3,0 per cento nel 2023. Per gli anni seguenti, si prefigura un ulteriore e significativo miglioramento del saldo di bilancio, tale da assicurare una riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL in tutti gli anni della previsione.

Gli obiettivi di indebitamento netto si basano a loro volta sul rientro del deficit primario, che dovrebbe scendere dal 7,3 per cento del PIL di quest'anno al 3,7 per cento nel 2021 e all'1,6 nel 2022, per poi tramutarsi in un lieve avanzo (0,1 per cento del PIL) nel 2023. Nel quadro programmatico, i pagamenti per interessi (calcolati sulla base della medesima ipotesi sul costo implicito di finanziamento del debito utilizzato nel quadro tendenziale), scenderebbero dal 3,5 per cento di quest'anno al 3,1 per cento nel 2023.

In termini di ambiti principali della manovra, si prevede il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc.). In secondo luogo si prevedono significative risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, segnatamente nei settori più impattati dall'emergenza Covid-19 e con particolare riferimento al primo anno di programmazione, il 2021. In terzo luogo, si completa il finanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente (i c.d. 100 euro) e si finanzia il taglio contributivo al Sud già introdotto dal decreto-legge di agosto limitatamente alla seconda metà del 2020.

Una componente di rilievo della programmazione triennale è l'introduzione di un'ampia riforma fiscale, che il Governo intende attuare sulla base di una Legge delega che sarà parte integrante del PNRR e dei relativi obiettivi intermedi. La riforma si raccorderà all'introduzione dell'assegno unico e universale per i figli.

Un'ulteriore, importante componente della politica di bilancio per il 2021-2023 sarà, come già menzionato, il pieno utilizzo delle sovvenzioni e dei prestiti previsti da NGEU per incrementare gli investimenti pubblici in misura inedita e aumentare le risorse per la ricerca, la formazione, la digitalizzazione e la riconversione dell'economia in chiave di sostenibilità ambientale.

Il quadro programmatico per il 2021-2023 ipotizza il completo utilizzo delle sovvenzioni previste dalla prima fase del *Recovery Plan* europeo, pari al 70 per cento dell'importo complessivamente stimato a favore dell'Italia, e di una prima parte del restante 30 per cento (limitatamente al 2023). Inoltre, si è assunto un parziale ricorso ai prestiti della RRF in deficit. La restante parte della RRF e delle altre componenti del NGEU verrà utilizzata nel periodo 2024-2026, come illustrato nella Tavola I.2 seguente. Va ribadito che le sovvenzioni andranno ad aumentare la spesa per investimenti pubblici, il sostegno agli investimenti privati e le spese per ricerca, innovazione, digitalizzazione, formazione ed istruzione secondo le "Missioni" individuate dal PNRR per un ammontare di pari entità. I prestiti svolgeranno il medesimo ruolo, ma non si tradurranno in un equivalente aumento dell'indebitamento netto in quanto potranno in parte sostituire programmi di spesa esistenti (anche corrente) e in parte essere compensati da misure di copertura. La porzione di prestiti che si traduce in maggior deficit è determinata per ciascun anno secondo gli obiettivi di indebitamento netto illustrati più oltre.

TAVOLA I.2: QUADRO RIASSUNTIVO PROVVISORIO DI UTILIZZO RISORSE RECOVERY PLAN (miliardi a valori 2018)*

	Recovery and Resilience Facility			React EU	Totale RRF e React EU	Sviluppo Rurale	Just Transition Fund	Altri programmi	Totale NGEU
	Sovvenzioni	Prestiti	Totale						
2021	10,0	11,0	21,0	4,0	25,0	..	..	..	..
2022	16,0	17,5	33,5	4,0	37,5	..	..	..	..
2023	26,0	15,0	41,0	2,0	43,0	..	..	..	..
2024	9,5	29,9	39,4	0,0	39,4	..	..	..	..
2025	3,9	26,7	30,6	0,0	30,6	..	..	..	..
2026	0,0	27,5	27,5	0,0	27,5	..	..	..	..
Totale	65,4	127,6	193,0	10,0	203,0	0,85	0,54	0,60	205,0

(*) Valutazione preliminare. Gli importi potranno variare a seguito dei negoziati ancora in corso.

Il quadro programmatico di bilancio per il 2021-2023 prevede, dal lato della spesa, l'avvio di un programma di revisione e riqualificazione della spesa corrente della PA e la revisione di alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale; dal lato delle entrate, la componente più rilevante è il gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita del PIL generata dal programma di investimenti descritto in precedenza. Tale retroazione fiscale, tuttavia, viene prudenzialmente inclusa nelle stime solo a partire dal 2022, anche per tenere conto dei ritardi temporali con cui il gettito risponde ad incrementi dell'attività economica.

Il Governo continuerà inoltre a perseguire politiche di contrasto alle frodi e all'evasione fiscale e, in generale, di miglioramento della *compliance*, che negli ultimi anni hanno conseguito risultati notevoli e superiori alle aspettative. In via prudenziale, le proiezioni programmatiche non includono ulteriori aumenti del gettito derivanti dal contrasto all'evasione. Si prevede, invece, la costituzione di un fondo da alimentare con le entrate effettivamente generate da tale attività, che sarà destinato al finanziamento di interventi di riforma fiscale e alla riduzione del debito pubblico.

I principali ambiti della manovra 2021-2023 e i relativi impatti sono riassunti nella tavola II.3 (Capitolo II). La tavola conferma che, escludendo il *Recovery Plan*, l'impulso fiscale sarà elevato nel 2021 e si andrà in seguito riducendo onde consentire una graduale diminuzione del deficit. Il *Recovery Plan* avrà invece un impatto positivo e crescente sul PIL nell'arco del triennio, sia per via delle maggiori risorse messi in campo, sia per effetti di composizione (aumento della quota di investimenti pubblici sulla quota delle risorse impiegate) e ritardi temporali dell'impatto sul PIL.

Il sentiero del PIL reale coerente con queste stime prefigura una crescita del 6,0 per cento nel 2021, 3,8 per cento nel 2022 e 2,5 per cento nel 2023. Il PIL trimestrale nel quadro programmatico recupera il livello dell'ultimo trimestre pre-crisi (il quarto del 2019) nel terzo trimestre del 2022.

La più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale è principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi. Questi ultimi, a loro volta, esercitano un effetto moltiplicativo sulla produzione e accrescono il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi delle famiglie. Le esportazioni risentono lievemente dell'impatto della crescita interna su costi e prezzi, ma nel tempo beneficiano della maggiore competitività dell'economia conseguita tramite i maggiori investimenti.

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

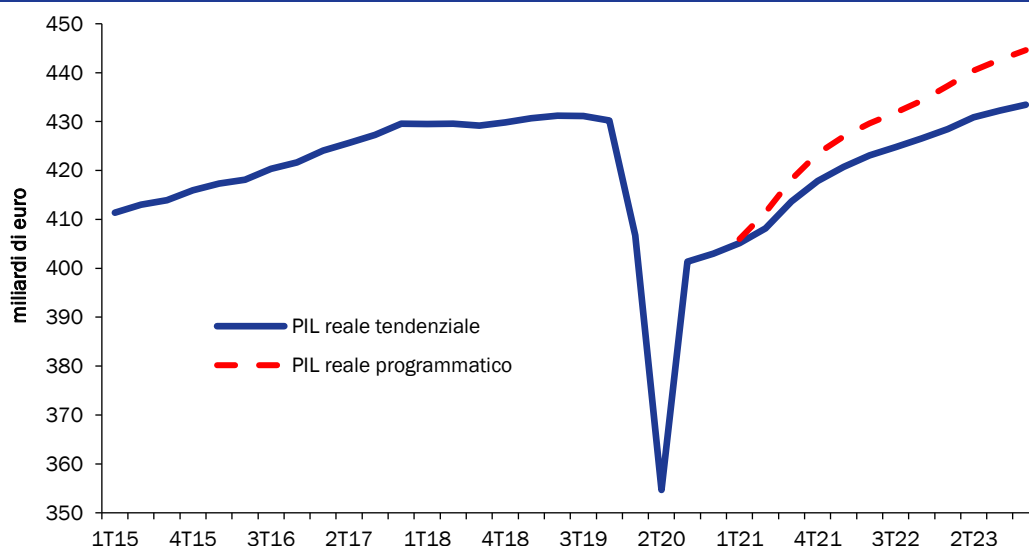
	2019	2020	2021	2022	2023
PIL	0,3	-9,0	6,0	3,8	2,5
Deflatore PIL	0,7	1,1	0,8	1,3	1,2
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,7	1,2	1,2
PIL nominale	1,1	-8,0	6,8	5,1	3,7
Occupazione (ULA) (2)	0,2	-9,5	5,4	3,4	2,2
Occupazione (FL) (3)	0,6	-1,9	0,3	1,7	1,5
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,3	9,5	8,7
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	2,4	2,5	2,3	2,2

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

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

A commento di queste previsioni, è opportuno ribadire che nella prima parte del triennio il differenziale di crescita in confronto al quadro tendenziale è assicurato dall'impostazione più espansiva della politica di bilancio, motivata anche dall'esigenza di sostenere i redditi e l'occupazione in una fase in cui l'epidemia da Covid-19 influenzerà ancora negativamente l'attività economica. Nella seconda parte del periodo, invece, la spinta più rilevante alla crescita verrà dal PNRR e in particolare dalla componente sovvenzioni. Pertanto le previsioni poggiano in misura rilevante sul successo del PNRR stesso. Una minor crescita alimentata dal PNRR si ripercuoterebbe anche sull'andamento della finanza pubblica, sia pure senza pregiudicarne la sostenibilità.

FIGURA I.4: PREVISIONE TENDENZIALE E PROGRAMMATICA DEL PIL IN TERMINI REALI (mld di euro valori concatenati)

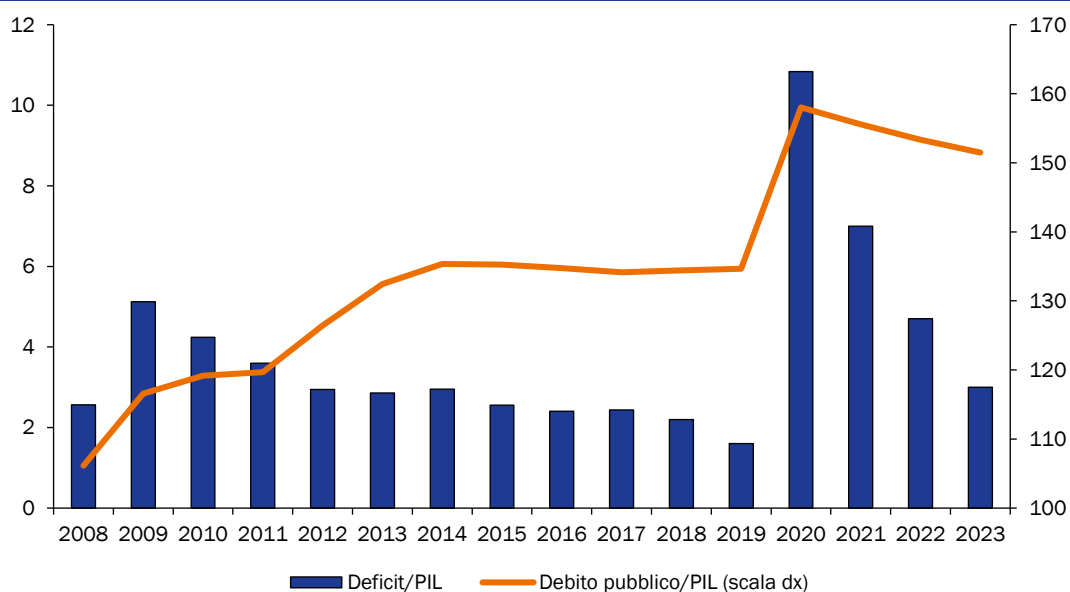
Fonte: ISTAT ed elaborazioni MEF.

D'altro canto, la previsione programmatica è stata impostata sulla base di stime di impatto prudenziali. Inoltre, non si è tenuto conto dell'impatto favorevole sulla crescita dell'ampio programma di riforme che sarà parte integrante del PNRR, né si è incluso l'impatto favorevole del *Recovery Plan* sul costo medio di finanziamento del debito¹⁰. Nel complesso, dunque, la previsione appare equilibrata sebbene il livello di incertezza economica resti molto elevato e vi sia un rischio di implementazione relativamente al PNRR (anche in considerazione che i relativi regolamenti devono ancora essere approvati).

Alla luce del quadro macroeconomico programmatico, sebbene l'andamento del PIL potenziale risulti più favorevole, l'output gap si chiude più rapidamente nel triennio di previsione. Ciononostante, il saldo strutturale migliora significativamente in ciascun anno. In particolare, anche grazie al minor deficit nominale, il miglioramento del saldo strutturale risulta più marcato nel 2023 in confronto al quadro tendenziale.

Per quanto riguarda l'andamento del rapporto debito/PIL, il quadro programmatico ne prevede una significativa discesa. Dal 158,0 per cento stimato per quest'anno, si scenderebbe infatti al 151,5 per cento nel 2023, una riduzione superiore di 2,6 punti percentuali a quella dello scenario tendenziale.

FIGURA I.5: DEFICIT E DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL – SCENARIO PROGRAMMATICO 2020-2023 (%)



Fonte: Istat ed elaborazioni MEF.

¹⁰ La diminuzione del costo di finanziamento del debito della PA deriverebbe sia dal minor rendimento pagato sui prestiti previsti dalla RRF in confronto ai titoli di Stato, sia dalla riduzione dello *spread* su questi ultimi indotta dal successo del programma stesso in termini di innalzamento della crescita potenziale e miglioramento della sostenibilità del debito.

TAVOLA I.4: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0
Saldo primario	1,5	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1
Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1
Indebitamento netto strutturale (2)	-2,3	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5
Variazione strutturale	-0,5	0,4	-4,5	0,7	0,9	1,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,4	134,6	158,0	155,6	153,4	151,5
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,1	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
Saldo primario	1,5	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,2	3,2
Indebitamento netto strutturale (2)	-2,4	-2,0	-6,6	-4,2	-3,8	-3,2
Variazione strutturale	-0,5	0,4	-4,5	2,4	0,4	0,5
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,4	134,6	158,0	155,8	154,3	154,1
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,1	131,4	154,5	152,5	151,2	151,1
MEMO: DEF 2020, QUADRO CON NUOVE POLITICHE						
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,4	-5,7		
Saldo primario	1,5	1,7	-6,8	-2,0		
Interessi passivi	3,7	3,4	3,7	3,7		
Debito pubblico lordo sostegni (4)	134,8	134,8	155,7	152,7		
Debito pubblico netto sostegni (4)	131,5	131,6	152,3	149,4		
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1771,1</i>	<i>1789,7</i>	<i>1647,2</i>	<i>1742,0</i>	<i>1814,8</i>	<i>1865,2</i>
<i>PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1771,1</i>	<i>1789,7</i>	<i>1647,2</i>	<i>1759,2</i>	<i>1848,9</i>	<i>1916,6</i>

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle una tantum e della componente ciclica.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 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.

(4) 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. Le stime considerano una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,8 per cento del PIL nel 2020 e un aumento dello 0,4 per cento del PIL nel 2021.

Obiettivi 2024-2026 e sostenibilità del debito

L'obiettivo di più lungo termine è di riportare il debito della PA al disotto del livello pre-Covid-19 entro la fine del decennio tramite un ulteriore miglioramento del saldo primario e il mantenimento di un trend di crescita dell'economia nettamente superiore a quello del passato decennio.

Come già accennato, sebbene l'orizzonte di programmazione della Nota di Aggiornamento del DEF sia triennale, alla luce del fatto che il PNRR e le risorse messe a disposizione dal *Recovery Plan* europeo coprono il periodo 2021-2026, il Governo ha anche elaborato un quadro preliminare per il periodo 2024-2026. In tal modo, viene assicurata la coerenza fra le ipotesi formulate dal PNRR, il Bilancio 2021-2023 e la strategia di riduzione del rapporto debito/PIL.

Il punto di partenza per la costruzione del programmatico 2020-2026 è consistito nell'estendere al 2024-2026 il quadro macroeconomico tendenziale e le relative proiezioni di finanza pubblica. Si è postulato che la crescita del PIL converga verso il tasso di crescita potenziale stimato con la metodologia "T+10" tradizionalmente adottata dalla Commissione Europea¹¹. Essendo tale tasso di crescita pari a 1,1 per cento, si è posto il tasso di crescita effettivo all'1,5 per cento nel 2024 (in discesa dall'1,8 per cento del 2023) e quindi all'1,1 per cento nel 2025 e 2026.

Alla luce delle stime di finanza pubblica tendenziale, si sono poi proiettate le cosiddette politiche vigenti per pervenire ai saldi a politiche invariate. Su tale base, si sono inserite le ipotesi riguardanti il PNRR e se ne è stimato l'impatto netto sul PIL, che è positivo lungo tutto il periodo, ma lievemente decrescente, poiché il differenziale di maggiore spesa per investimenti pubblici ed altre politiche finanziate dalla RRF raggiunge un picco tra il 2023 e il 2024 e pertanto il suo impatto marginale sul PIL si riduce nei due anni finali dello scenario di previsione (sebbene i ritardi distribuiti degli impatti attutiscano questo effetto).

Tenuto conto di tali risultati, si sono fissati degli obiettivi di saldo primario della PA. L'avanzo primario programmatico sale dallo 0,1 per cento del PIL nel 2023 allo 0,6 per cento nel 2024, 1,7 per cento nel 2025 e 2,5 per cento nel 2026. Da tali obiettivi si ricava l'entità della manovra richiesta per centrarli; della manovra sono anche calcolate le retroazioni. La crescita del PIL reale nello scenario programmatico 2024-2026 è pari all'1,8 per cento nel 2024, 1,5 per cento nel 2025 e 1,4 per cento nel 2026.

Al surplus primario dell'anno finale della proiezione, data la stima della spesa per interessi, corrisponde un indebitamento netto (deficit) della PA dello 0,5 per cento del PIL. L'entità della manovra richiesta è cifrata in poco più dello 0,4 per cento del PIL nel 2024 e un ulteriore decimo di punto percentuale di PIL nel 2025. L'aggiustamento dei conti richiesto per conseguire l'obiettivo di indebitamento netto allo 0,5 per cento del PIL nel 2026 è quindi relativamente contenuto, il che conferma che lo scenario proposto è credibile in quanto non richiede una politica di bilancio marcatamente restrittiva, che in passato si è

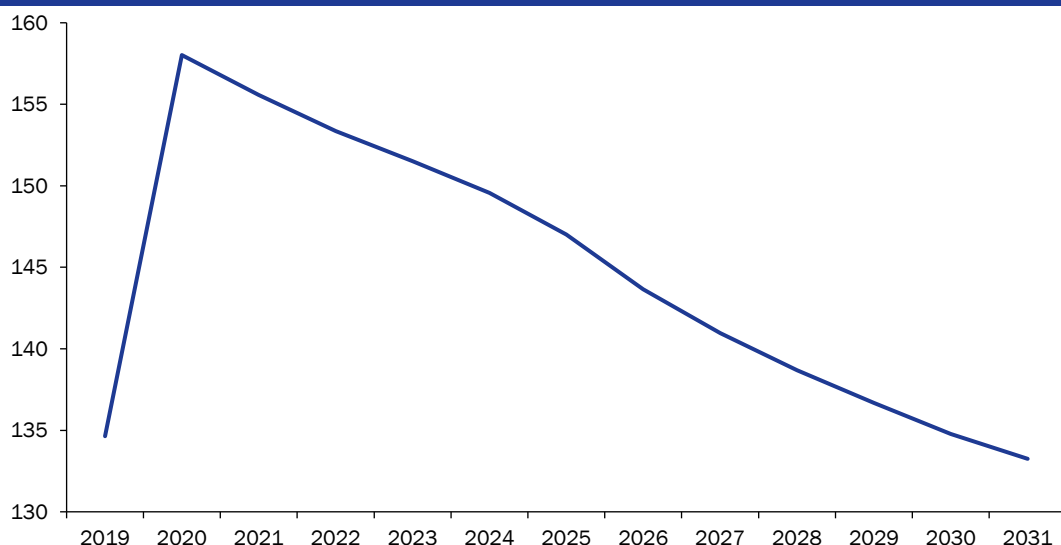
¹¹ La stima menzionata nel testo parte dal quadro macroeconomico tendenziale 2021-2023 della presente Nota di Aggiornamento, estrapola la crescita potenziale fino al 2031 e ne deriva la crescita reale in linea con la chiusura meccanica dell'*output gap*. Per gli anni 2024-2026 la crescita stimata è di circa 1,1 per cento all'anno e negli anni successivi decresce fino allo 0,6 per cento nel 2030-2031.

rivelata insostenibile o controproducente per la tenuta economica e sociale del Paese. Va anche rilevato che laddove si ipotizzasse di non introdurre alcune delle nuove politiche, la manovra ipotizzata per il 2024-2025 non si renderebbe necessaria.

Alla luce dello scenario programmatico 2021-2026, si è anche effettuata un'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis* - DSA) estesa fino al 2031. Tale analisi è normalmente effettuata partendo dal saldo primario dell'anno finale di programmazione triennale (che in questo caso è il 2023). A partire da tale saldo, si calcola il saldo primario strutturale (ovvero al netto delle misure temporanee e della componente ciclica) e lo si proietta su un orizzonte a dieci anni ipotizzando che l'economia segua il sentiero di crescita potenziale, che il deflatore converga verso il tasso di inflazione obiettivo della BCE e che il costo di finanziamento del debito segua un'evoluzione coerente con i rendimenti a termine calcolati dai recenti livelli di mercato. Queste estrapolazioni sono trattate in dettaglio nel Paragrafo III.5 della presente Nota di Aggiornamento.

Nella variante di DSA modificata qui riassunta si ipotizza, invece, che il saldo primario segua il sentiero programmatico fino al 2026 e poi rimanga a tale livello *in termini strutturali* nei cinque anni successivi. In base a tale ipotesi, e applicando il resto della metodologia DSA, si ottiene il sentiero del rapporto debito/PIL illustrato nella Figura I.6. Il rapporto debito/PIL si riduce costantemente e scende al di sotto del livello dell'anno scorso entro il 2031.

FIGURA I.6: SENTIERO PROGRAMMATICO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL 2026 ED ESTRAPOLAZIONE AL 2031 MANTENENDO INVARIATO IL SALDO PRIMARIO STRUTTURALE DEL 2026



Fonte: Elaborazioni MEF.

Riassorbire un aumento del rapporto debito/PIL quale quello previsto per quest'anno (oltre 23 punti percentuali) nell'arco di un decennio sarebbe un ottimo risultato. Si potrebbe tuttavia argomentare che per proteggere la finanza pubblica da altri rischi che potrebbero materializzarsi nei prossimi anni sarebbe opportuno programmare un aggiustamento più rapido, anche in considerazione del fatto che la Regola di riduzione del debito non verrebbe pienamente soddisfatta nell'arco

della previsione. Premesso che le regole fiscali europee saranno riconsiderate una volta superata l'emergenza pandemica, è evidente che se la ripresa dell'economia nei prossimi anni eccederà le aspettative si potrà successivamente considerare un sentiero di ancor più accentuato miglioramento del saldo primario, che a parità di altre condizioni consentirebbe di accelerare la discesa del debito pubblico in rapporto al PIL.

Ad ogni buon conto, la proiezione qui riportata conferma che un efficace utilizzo del *Recovery Plan* e una oculata ma non restrittiva gestione della finanza pubblica consentiranno di conseguire un elevato grado di sostenibilità del debito. Nell'immediato, gli sforzi del Governo si concentreranno sulla predisposizione di un PNRR di grande respiro ed efficacia. Su un orizzonte più lungo, sarà importante mantenere una costante attenzione al miglioramento della finanza pubblica, la cui resilienza è fondamentale per poter rispondere a shock inattesi come quello causato dall'attuale pandemia.

Saldo netto da finanziare

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 196 miliardi di euro nel 2021, 157 miliardi nel 2022 e 138,5 miliardi nel 2023. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 279 miliardi di euro nel 2021, 208,5 miliardi nel 2022 e 198 miliardi nel 2023. Tali importi includono le risorse finanziarie necessarie, da stanziare in via di anticipazione, per attuare il PNRR.

Disegni di Legge collegati alla decisione di bilancio

A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo dichiara quali collegati alla decisione di bilancio:

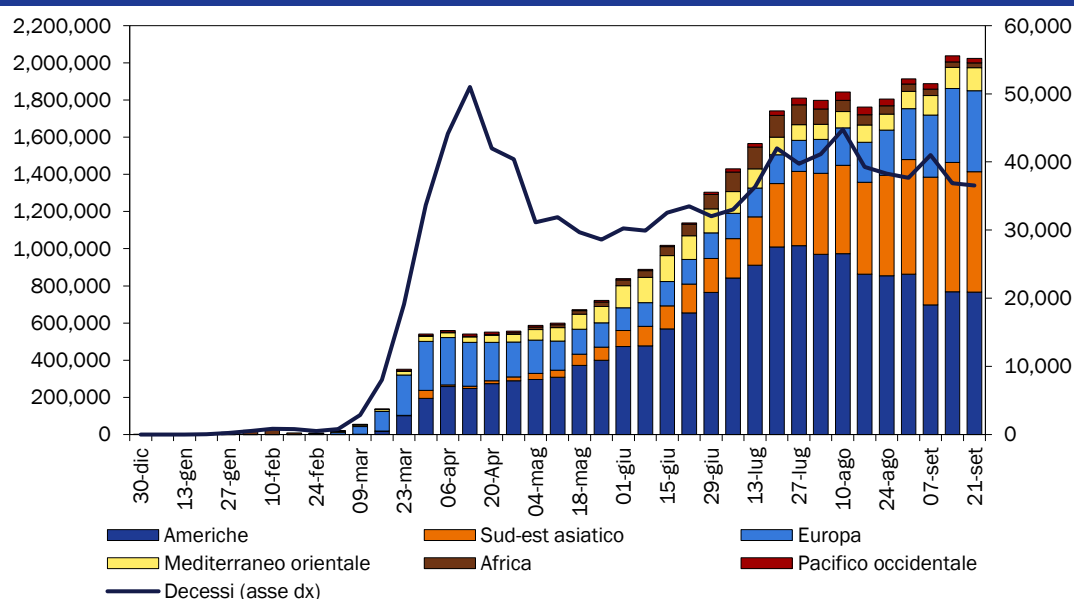
- DDL in materia di titoli universitari abilitanti (cd. DDL “lauree abilitanti”)
- DDL di riordino del settore dell’alta formazione artistica, musicale coreutica (cd. DDL “riordino AFAM”)
- DDL recanti disposizioni in materia di spettacolo, industrie culturali e creative e turismo
- DDL per il riordino della normativa ambientale, la promozione della green economy e l’economia circolare (Green Generation)
- DDL in materia di riforma degli ammortizzatori sociali
- DDL per l’aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- DDL in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva
- DDL delega riforma fiscale
- DDL delega riforma giustizia tributaria
- DDL riordino settore dei giochi
- DDL recante “Riordino della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”
- DDL recante “Disposizioni in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni”
- DDL recante “Semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di contenimento del dissesto idrogeologico”
- DDL in materia di sostegno e valorizzazione dell’agricoltura e della pesca
- DDL “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, 3 comma, Cost.”
- DDL “Implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regionali, anche la fine della riduzione del contenzioso costituzionale”
- DDL su semplificazione e riordino in materia di start-up e PMI innovative
- DDL su statuto dell’impresa
- DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese
- DDL su disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l’aggregazione tra imprese
- DDL riforma disciplina legge quadro per l’artigianato
- DDL di revisione del Testo Unico dell’ordinamento degli enti locali

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 L'ECONOMIA INTERNAZIONALE

Nella prima metà del 2020 l'economia mondiale ha affrontato la battuta di arresto più profonda dalla Seconda Guerra Mondiale, a causa del diffondersi della pandemia da Covid-19. Pur con differente durata, a partire da marzo, nelle diverse aree geo-economiche è stato adottato il blocco delle attività non essenziali e il distanziamento sociale per contenere l'emergenza sanitaria¹. L'attività economica dei maggiori Paesi è stata riavviata gradualmente nel mese di maggio grazie alla discesa dei contagi.

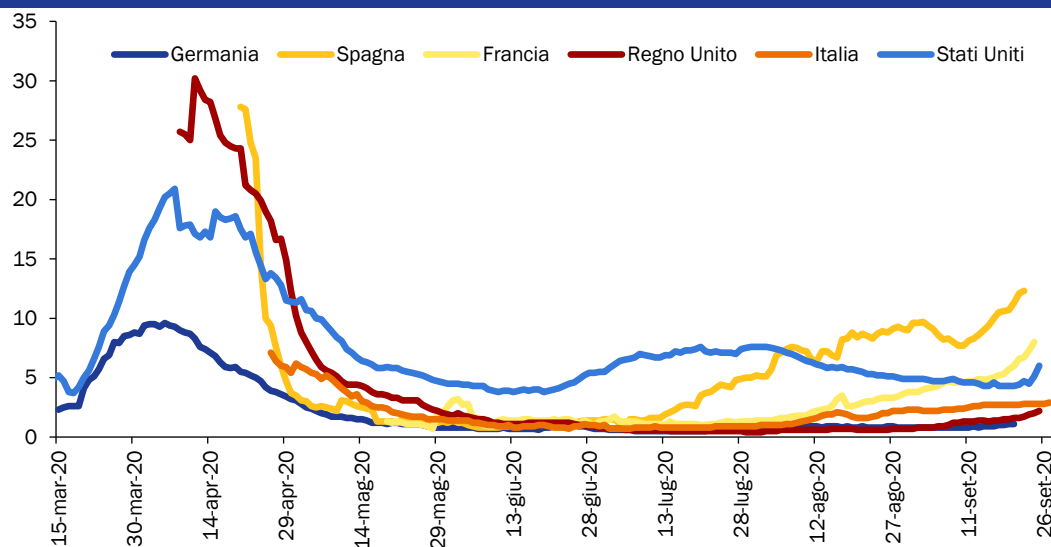
FIGURA II.1: NUMERO DEI CASI REGISTRATI DI COVID-19 PER REGIONE E DECESSI GLOBALI (dati settimanali, aggiornati al 21 settembre)



Fonte: Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

¹ Essendo stato il primo Paese in cui l'epidemia si è manifestata, in Cina il *lockdown* è iniziato il 23 gennaio, per terminare l'8 aprile. Rimanendo nell'area asiatica, il governo giapponese ha adottato il *lockdown* dal 16 aprile su tutto il territorio nazionale, mentre in India è stato introdotto il 25 marzo. In Europa, l'Italia ha iniziato il *lockdown* dal 9 marzo, seguita dalla Spagna e dalla Francia a pochi giorni di distanza (14 e 17 marzo rispettivamente); il 23 marzo il *lockdown* è stato dichiarato dalla Germania e dal Regno Unito. Nel continente americano, gli Stati Uniti hanno avviato il blocco produttivo tra il 19 e il 24 marzo, con tempistiche e intensità differenti tra i diversi Stati. Tra i maggiori Paesi dell'America Latina, in Argentina il *lockdown* è iniziato nella seconda metà di marzo, mentre in Brasile non è stato introdotto a livello nazionale. (Fonte: Per i Paesi avanzati, CER, Rapporto n.1/2020, Agosto 2020; per gli altri Paesi, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/updated-timeline-coronavirus>).

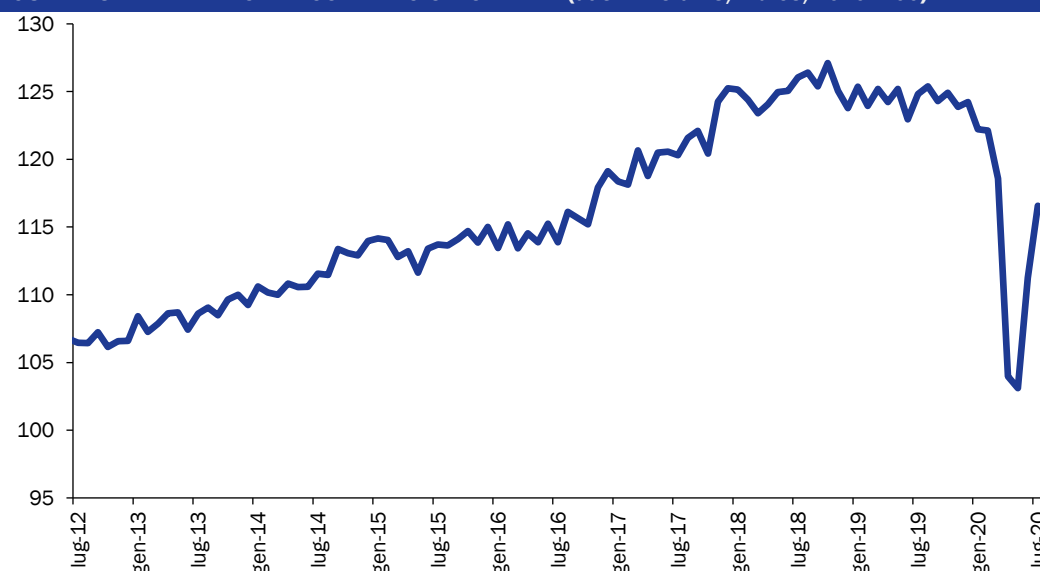
FIGURA II.2: TASSO DI POSITIVITÀ AL COVID-19 (% , quota dei test positivi rispetto al numero dei test effettuati, dati mm7 aggiornati al 29 settembre)



Fonte: Our World in Data (OWD).

I governi e le banche centrali hanno introdotto misure straordinarie di politica fiscale e monetaria per sostenere i redditi dei lavoratori e il tessuto produttivo, fornendo un supporto di dimensioni nettamente maggiori, e in tempi più rapidi, rispetto a quanto avvenuto nella crisi del 2008. Nonostante tali interventi, il blocco produttivo ha determinato una contrazione del PIL e del commercio mondiale del 3,5 e del 2,7 per cento t/t nel primo trimestre dell'anno, riduzione accentuatasi nel trimestre seguente (rispettivamente di oltre il 5 e del 12,5 per cento).

FIGURA II.3: ANDAMENTO DEL COMMERCIO MONDIALE (dati in volume, indice, 2010=100)

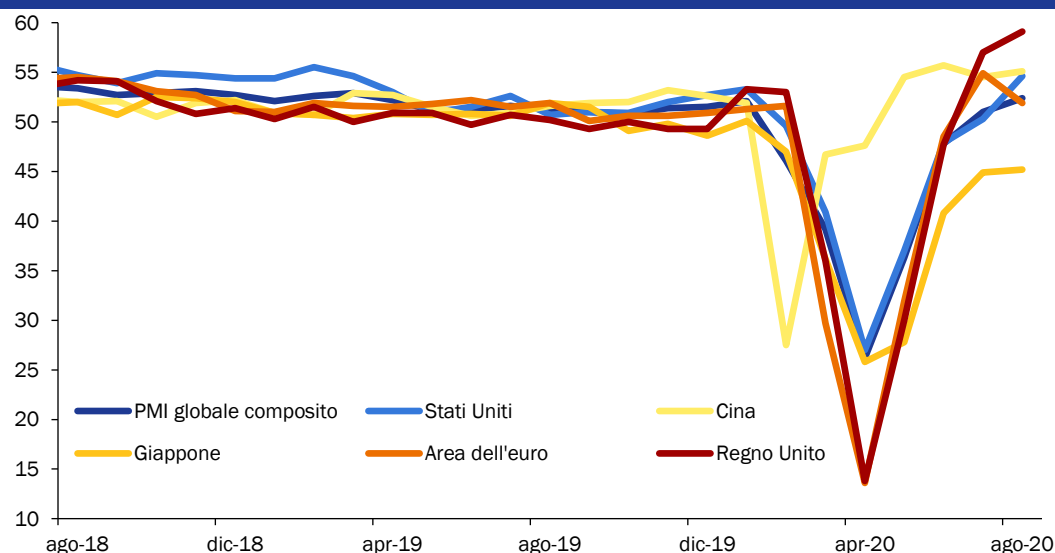


Fonte: CPB.

Nelle principali economie avanzate, la maggiore contrazione del PIL si è manifestata durante il secondo trimestre. Negli Stati Uniti e in Giappone il prodotto è diminuito di circa l'8 per cento t/t, mentre nell'Eurozona si è registrata una diminuzione maggiore (-11,8 per cento t/t); ancor più rilevante la riduzione nel Regno Unito (-19,8 per cento t/t). In controtendenza la Cina che - essendo stato il primo Paese ad essere colpito dal Covid-19 - ha riattivato l'economia all'inizio di aprile, registrando una crescita del 3,2 per cento su base tendenziale nel secondo trimestre.

A seguito del riavvio dell'attività produttiva, nei mesi di maggio e giugno la ripresa è stata più sostenuta delle attese, sebbene con un'intensità più contenuta e con un andamento disomogeneo nei vari Paesi. Dalle inchieste congiunturali più recenti emerge che il *Global composite Purchasing Managers' Index*² (PMI), dopo aver toccato il punto di minimo degli ultimi dieci anni in aprile (pari a 26,2 punti) è tornato al di sopra della soglia di espansione in agosto, attestandosi a 52,4 punti, il livello più alto dal marzo del 2019.

FIGURA II.4: INDICE PMI GLOBALE COMPOSITO E PER PAESE



Fonte: Markit, Refinitiv.

Per effetto delle misure di distanziamento sociale, nel secondo trimestre dell'anno l'economia statunitense si è contratta per la forte riduzione dei consumi delle famiglie e degli investimenti, rinviati dalle imprese a causa dell'incertezza e della debole domanda. La produzione industriale ha toccato il punto di minimo dall'inizio dell'anno in aprile (-12,9 per cento sul mese precedente), recuperando gradualmente nei mesi seguenti (+4,8 per cento nella media di giugno e luglio), ma rallentando in agosto (+0,4 per cento). Le ricadute sul mercato del lavoro sono state rilevanti, con il tasso di disoccupazione che ha raggiunto il massimo storico degli ultimi cinquant'anni (al 14,7 per cento in aprile, dal 4,4 per cento di marzo) per poi scendere all'8,4 per cento in agosto.

² Il purchasing managers index (PMI) è un indice di diffusione costruito in modo tale che un valore superiore a 50,0 sia coerente con un'espansione dell'attività economica, in questo caso globale.

Per contenere l'impatto della pandemia, la spesa federale è stata ampliata per finanziare programmi a sostegno delle famiglie, delle imprese, delle autorità statali e locali. Secondo le valutazioni del Congressional Budget Office (CBO), l'insieme di tali politiche determinerebbe spese addizionali e mancate entrate per il budget federale del 2020 superiori a 2 trilioni di dollari (pari a circa il 10 per cento del PIL nominale)³. A tali strumenti si sono affiancati i programmi di finanziamento attuati dalla FED per mantenere l'erogazione del credito all'economia e la stabilità finanziaria⁴. Dal lato dei prezzi, l'inflazione al consumo *core* (al netto di energia e generi alimentari) è aumentata gradualmente (all'1,7 per cento ad agosto dal minimo dell'1,2 per cento di maggio e giugno), rimanendo al di sotto del target della FED. A tal proposito, la Banca centrale statunitense ha confermato nel meeting di settembre la nuova strategia di politica monetaria, preannunciata a fine agosto dal *Chair* Jerome Powell⁵, che prevede bassi tassi di policy (attualmente tra lo 0,0 e lo 0,25 per cento) fino a quando l'economia tornerà alla piena occupazione e il tasso di inflazione raggiungerà almeno il 2 per cento, essendo pronta a tollerare un'inflazione moderatamente più elevata per un congruo periodo di tempo.

Nel continente asiatico, secondo il Fondo Monetario Internazionale⁶, il PIL dovrebbe contrarsi dell'1,6 per cento, coinvolgendo la maggior parte dei Paesi, in relazione alla necessità di contenere i contagi, alla dipendenza dalle catene globali del valore, dal settore del turismo e dalle rimesse dall'estero.

I maggiori Paesi mostrano andamenti differenziati in considerazione delle diverse fasi della pandemia. La Cina ha riaperto progressivamente le attività economiche in primavera. La produzione industriale è tornata ad aumentare dal mese di aprile, fino a registrare un incremento su base annua del 5,6 per cento in agosto (dal 4,8 per cento dei due mesi precedenti). Dall'altro lato, i consumatori restano ancora cauti, pur aumentando i propri acquisti in agosto (+0,5 per cento su base annua per le vendite al dettaglio), per la prima volta dall'inizio dell'anno. Rimangono ancora leggermente in territorio negativo gli investimenti in *asset* fissi nei primi otto mesi del 2020 (-0,3 per cento), sostenuti in larga parte dagli investimenti pubblici. Nonostante la ripresa, l'economia risente della minore domanda estera e della flessione degli scambi internazionali. Diversi gli interventi del Governo e della Banca centrale a sostegno dell'economia, quali la concessione di prestiti a condizioni più favorevoli, l'abbassamento dei tassi di prestito e il taglio dei coefficienti di riserva delle banche. La banca centrale cinese ha effettuato diverse iniezioni di liquidità nel mercato, di cui l'ultima in settembre, per un ammontare pari a 600 milioni di yuan di prestiti a medio termine, oltre a confermare il tasso *Mtf* (*Medium term facilities*) ad un anno (al 2,95 per cento).

Il Giappone è stato meno colpito dalla pandemia rispetto ad altri Paesi, ma al pari degli altri Paesi ha adottato severe misure di emergenza nei mesi di aprile e maggio. Con la contrazione del secondo trimestre, la crescita è risultata in territorio

³ Federal reserve, 'Monetary Policy Report', giugno 2020, https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/20200612_mprfullreport.pdf.

⁴ Federal reserve, 'Monetary Policy Report', op. cit. e Board of Governors of the Federal Reserve System, <https://www.federalreserve.gov/funding-credit-liquidity-and-loan-facilities.htm>.

⁵ Jerome H. Powell, 'New Economic Challenges and the Fed's Monetary Policy Review', Jackson Hole (via webcast), 27 Agosto 2020, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/powell20200827a.pdf>.

⁶ FMI, 'Speech on the Global and Asia Economic Outlook', Tao Zhang, IMF Deputy Managing Director, 10 Luglio 2020, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/10/sp071020-speech-on-the-global-and-asia-economic-outlook>.

negativo per il terzo trimestre consecutivo. La diminuzione dei consumi privati e degli investimenti si è affiancata al contributo fortemente negativo del settore estero, influenzato dalle minori importazioni della Cina, il principale partner commerciale. Dopo quattro mesi, la produzione industriale è tornata a crescere in giugno, rafforzandosi all'inizio del terzo trimestre (+8,6 per cento in luglio rispetto al mese precedente), trainata soprattutto dal settore auto, per poi decelerare in agosto (all'1,7 per cento). Sul fronte dei prezzi, l'inflazione *core* (al netto di beni alimentari ed energia) si è attestata allo 0,4 per cento su base annua. La Banca del Giappone rimane cauta nell'abbassare ulteriormente i tassi di policy (già negativi o nulli) per evitare effetti secondari sul sistema produttivo e bancario, pur esprimendo una valutazione più positiva per le prospettive economiche. Le misure a supporto dell'economia sono state rilevanti da parte del Governo a favore sia delle imprese che dei consumatori e tale orientamento è stato ribadito dal Primo Ministro di recente nomina.

Al contempo, anche le economie emergenti - tra cui Brasile e India restano tra le più colpite dalla pandemia dopo gli Stati Uniti - hanno dovuto fronteggiare l'impatto della crisi sanitaria, disponendo di minore capacità finanziaria per sostenere le attività produttive. A supporto dei Paesi più fragili sono stati istituiti dei programmi di finanziamento da parte delle principali organizzazioni internazionali, tra cui il FMI e la Banca mondiale.

In questo contesto internazionale, nell'Area dell'euro la pandemia ha avuto risvolti economici particolarmente negativi in aprile, quando si è toccato il punto di minimo, mentre le informazioni congiunturali disponibili da maggio in poi suggeriscono un graduale recupero. L'attività industriale ha segnato una riduzione profonda tra marzo e aprile, ma i dati più recenti registrano un rimbalzo (12,2 per cento in maggio, 9,5 per cento in giugno e 4,1 per cento in luglio), sebbene l'attività rimanga ancora sotto i livelli pre-Covid. Le indagini qualitative indicavano un recupero nella manifattura e nei servizi nei mesi estivi, con gli indici PMI tornati in area espansione; i dati di settembre hanno riportato un lieve indebolimento delle condizioni economiche per effetto della recrudescenza del tasso di contagio in alcune economie europee che hanno conseguentemente adottato nuove misure di restrizione. Si osserva una maggiore resilienza del settore manifatturiero rispetto ai servizi, che appaiono più deboli. L'*Economic Sentiment Indicator* pubblicato dalla Commissione Europea continua a migliorare, sebbene a ritmi più contenuti, e si sta progressivamente avvicinando ai valori di marzo scorso.

Nel mercato del lavoro dell'Area dell'euro, gli effetti dell'epidemia si sono manifestati principalmente in termini di una profonda diminuzione nel numero delle ore lavorate (-4,1 per cento nel primo trimestre e -12,8 per cento nel secondo trimestre), a fronte di un impatto relativamente contenuto sul numero degli occupati. Tali andamenti sono stati influenzati infatti dagli strumenti di integrazione salariale. L'inflazione rimane debole per effetto della moderazione dei prezzi dell'energia - sebbene in attenuazione - dell'allentamento del trend positivo dei generi alimentari (in particolare quelli non processati) nonché della debolezza dei servizi. Fattori di natura tecnica e stagionale hanno pesato sulla diminuzione dell'inflazione al consumo di agosto al -0,2 per cento a/a (dal 0,4 per cento a/a del mese precedente). Il nuovo dato preliminare di settembre indica un ulteriore indebolimento dell'inflazione al consumo (al -0,3 per cento a/a).

Le Istituzioni europee hanno risposto in maniera risoluta alla crisi scaturita dall'emergenza sanitaria. Nel mese di maggio la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo una proposta per la creazione di un nuovo strumento denominato *Next Generation EU*. Il 21 luglio i leader europei hanno raggiunto un accordo storico sull'insieme di fondi da destinare per la ripresa per un totale di 750 miliardi, ripartito in 360 miliardi sotto forma di prestiti e 390 miliardi in sovvenzioni. Parallelamente, i leader europei hanno concordato il bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027, che disporrà di risorse pari a 1.074 miliardi. Il bilancio sosterrà, tra l'altro, gli investimenti nella transizione digitale e in quella verde.

La Presidente Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo Stato dell'Unione dinanzi al Parlamento Europeo, ha esortato i Governi degli Stati membri a cogliere l'opportunità rappresentata dal *Next Generation EU* per realizzare riforme strutturali nell'economia, trovando un equilibrio tra il sostegno finanziario e la sostenibilità dei bilanci. Relativamente alle risorse, la Presidente ha ribadito che il 20 per cento dei fondi dovrà essere destinato al digitale, mentre il 37 per cento dei medesimi andrà usato nell'attuazione del Green Deal, annunciando inoltre che il 30 per cento dei 750 miliardi del Recovery Fund sarà finanziato tramite l'emissione di *green bond*. In tema di impatto economico derivante dagli investimenti del *Next Generation EU*, si prefigura un aumento dei livelli reali del PIL dell'UE di circa l'1,75 per cento nel 2021 e nel 2022, incremento che salirà al 2,25 per cento entro il 2024.

Nell'ambito della rete di sicurezza a sostegno dei lavoratori, il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato un sostegno finanziario di 87,4 miliardi di euro a favore di 16 Stati membri in forma di prestiti dell'UE concessi nel quadro di SURE, uno strumento temporaneo, concordato dall'Eurogruppo il 9 aprile 2020 e approvato successivamente dai leader dell'UE, volto a finanziare misure di contrasto alla disoccupazione prese dagli Stati membri durante la crisi COVID-19.

Sul fronte della politica monetaria europea, il Consiglio direttivo della BCE ha rafforzato l'intonazione espansiva della politica monetaria, ampliando la dimensione e la durata del programma di acquisti mirato a contrastare gli effetti della pandemia nella riunione del 4 giugno. Nella riunione del 10 settembre il Consiglio ha confermato il programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), mantenendo la dotazione a 1.350 miliardi e ribadendo l'intenzione di proseguirne gli acquisti netti almeno fino a giugno 2021 e comunque finché non si riterrà conclusa la fase critica legata al coronavirus. Inoltre, il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PEPP verrà reinvestito almeno sino alla fine del 2022. Proseguirà altresì almeno fino alla fine di quest'anno il preesistente piano di acquisti di titoli (APP), al ritmo di 20 miliardi di euro al mese. Infine, resta invariato il quadro dei tassi di interesse. Il Consiglio direttivo ha confermato l'intenzione di continuare a fornire abbondante liquidità attraverso le proprie operazioni di rifinanziamento; ha ribadito inoltre di essere pronto ad adeguare tutti i propri strumenti, ove opportuno, per assicurare che l'inflazione continui ad avvicinarsi stabilmente all'obiettivo, in linea con l'impegno a perseguire un approccio simmetrico al conseguimento della stabilità dei prezzi.

In merito ad una possibile modifica della strategia della BCE anche alla luce del cambiamento di approccio da parte della FED, la Presidente Lagarde ha recentemente affermato che il processo di revisione della strategia di politica monetaria avviato lo scorso anno ha ripreso il suo corso, dopo che il suo iter era

stato ritardato dall'incombere della pandemia. La revisione della strategia verterà su tre questioni fondamentali: la definizione dell'obiettivo di inflazione; la relazione tra inflazione ed economia reale; la trasmissione e l'efficacia della politica monetaria.

Per quanto riguarda il Regno Unito, si irrigidiscono i rapporti con l'UE in relazione alla Brexit dopo che il governo britannico ha pubblicato un nuovo disegno di legge volto a tutelare l'integrità del mercato unico britannico, in apparente violazione dell'accordo già sottoscritto con l'UE. La reazione iniziale delle autorità europee è stata quella di ribadire che l'accordo non può essere rinegoziato o modificato, chiedendo al governo britannico di ritirare la legge entro il 30 settembre. In seguito, la Commissione Europea ha avviato un procedimento formale di infrazione contro il Regno Unito che avrà un mese di tempo per rispondere alla lettera. Al contempo, nonostante il contenzioso, restano aperte le vie negoziali per addivenire ad un accordo di uscita entro dicembre. Nel frattempo l'economia britannica ha registrato una profonda contrazione nel secondo trimestre (-19,8 per cento sul trimestre precedente). Come in Europa continentale, gli indicatori più recenti suggeriscono un forte rimbalzo del PIL nel terzo trimestre. Le prospettive a breve termine si sono tuttavia complicate a causa della ripresa dei contagi e delle relative misure precauzionali annunciate dal Governo.

Alla luce di questi sviluppi, la *Bank of England* (BoE) ha confermato all'unanimità i tassi di policy allo 0,1 per cento e l'acquisto di *asset* per 745 miliardi di sterline. L'attuale orientamento verrà mantenuto finché non verranno osservati progressi stabili nel perseguimento dell'obiettivo di inflazione del 2 per cento (il dato più recente è di 0,2 per cento in agosto). La BoE ha inoltre evidenziato i rischi derivanti da elevati livelli di disoccupazione per un periodo prolungato e affermato che valuterà la possibilità di introdurre tassi negativi se le prospettive economiche lo rendessero necessario.

Per quanto riguarda i mercati finanziari, nella fase iniziale e più acuta della pandemia si è registrato un forte aumento della volatilità, a causa dei timori legati alla contrazione degli scambi. Successivamente, gli interventi di politica fiscale e, soprattutto, monetaria introdotti tra marzo e aprile, hanno mitigato la forte incertezza derivante dalla crisi sanitaria. La pandemia ha condotto ad un notevole rafforzamento dei settori farmaceutico e dell'high-tech⁷. Nei mesi estivi le borse hanno riportato risultati notevolmente positivi, in relazione alle attese sui progressi per l'individuazione di un vaccino e all'allontanarsi delle ipotesi di nuovi *lockdown* nei mesi autunnali, salvo far segnare brusche impennate nelle vendite dei medesimi titoli intorno alla metà di settembre.

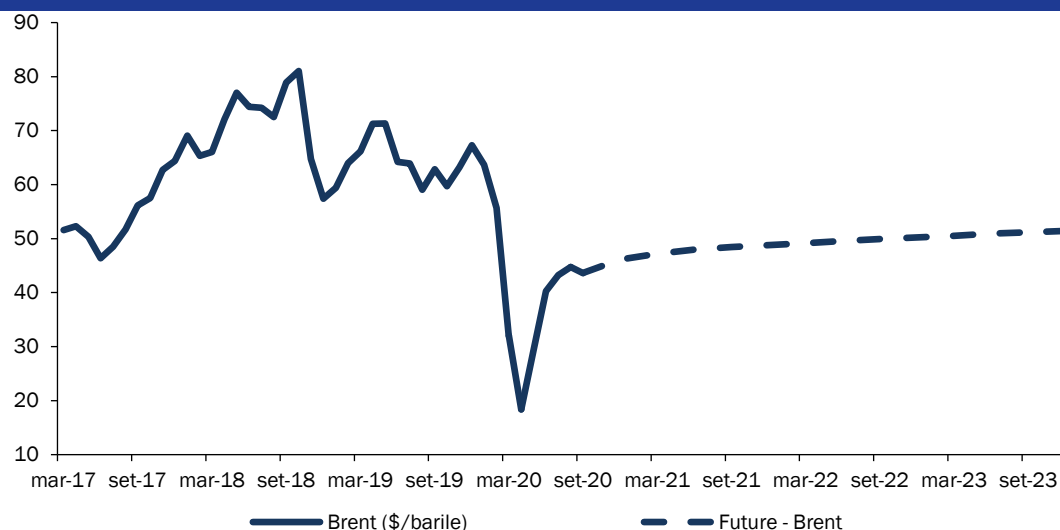
Sulla previsione incidono anche i prezzi del petrolio e delle principali materie prime, sebbene in questo caso si utilizzino i prezzi dei contratti a termine. Il prezzo del petrolio è crollato durante la prima fase della pandemia, raggiungendo i minimi storici a circa 20 dollari al barile nella seconda metà di aprile, dai circa 60 dollari al barile di fine febbraio. A seguito degli accordi dell'OPEC plus⁸ e alla ripresa

⁷ G. Capelle-Blancard, A. Desroziers, 'The stock market and the economy: Insights from the COVID-19 crisis', 19 Giugno 2020, <https://voxeu.org/article/stock-market-and-economy-insights-covid-19-crisis>.

⁸ L'OPEC plus riunisce i 14 membri dell'OPEC (Algeria, Angola, Arabia Saudita, Ecuador, Emirati Arabi Uniti, Gabon, Guinea Equatoriale, Iran, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, Venezuela) e i produttori Non-OPEC

dell'attività economica su scala globale, le quotazioni sono aumentate da maggio, attestandosi attorno ai 40 dollari al barile. Di andamento opposto il prezzo dell'oro che, dopo il valore minimo dall'inizio dell'anno raggiunto in primavera, è aumentato nei mesi successivi segnalando l'incertezza per l'evoluzione del contesto internazionale.

FIGURA II.5: PREZZO DEL BRENT E DEI FUTURES



Fonte: Bloomberg.

Nel mercato dei cambi, dopo una fase di deprezzamento nella prima parte dell'anno, l'euro si è apprezzato in media ponderata rispetto alle principali valute, con un rafforzamento più accentuato nei confronti del dollaro a partire da luglio, tornando su livelli simili a quelli del maggio del 2018. Il rafforzamento dell'euro impatta sulla previsione dell'economia italiana in quanto, come consuetudine, l'attuale livello verso le altre principali valute viene estrapolato per tutto l'arco della previsione.

Per quanto attiene al commercio mondiale, l'andamento previsto da Oxford Economics, le cui proiezioni vengono utilizzate per la costruzione del quadro macroeconomico del presente documento, è oggi più sfavorevole di quanto prefigurato nel DEF per i primi due anni del periodo di previsione, particolarmente per l'anno in corso. Per i successivi due anni il recupero atteso è stato invece rivisto al rialzo.

TAVOLA II.1: ESOGENE INTERNAZIONALI

	2020		2021		2022-2023	
	DEF 2020	NOTA AGG.	DEF 2020	NOTA AGG.	DEF 2020	NOTA AGG.
Commercio internazionale (Variazioni percentuali)	-6,7	-11,5	9,9	8,6	3,6	4,9
Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent)	38,3	42,4	39,6	48,1	44,3	50,4
Cambio dollaro/euro	1,09	1,14	1,09	1,19	1,09	1,19

(Azerbaijan, Bahrein, Brunei, Kazakhstan, Malaysia, Messico, Oman, Russia, Sudan, Sud Sudan). L'organizzazione è nata nel dicembre del 2016, in occasione dell'incontro ministeriale tra i Paesi dell'OPEC e alcuni Paesi non membri, durante il quale venne sottoscritta una Dichiarazione di Cooperazione per diminuire la produzione totale di petrolio.

Nel complesso, i rischi per lo scenario globale appaiono orientati ancora al ribasso: all'evoluzione dell'epidemia nel mondo, che in molti Paesi continua a manifestarsi con particolare intensità, si affiancano rischi connessi a tensioni geopolitiche preesistenti all'epidemia o acuitesi più di recente. I rapporti commerciali tra Stati Uniti e Cina, che hanno condizionato profondamente l'andamento del commercio internazionale nel corso del 2019, rimangono ancora tesi, nonostante la ratifica della Fase 1 degli accordi. Come si è detto, il processo di negoziazione per la Brexit sembra subire nuove battute d'arresto, alimentando tensioni in vista dell'approssimarsi della data di uscita effettiva del Regno Unito dall'Unione Europea. In ultimo, nei mesi più recenti si è assistito ad eventi che complicano le relazioni diplomatiche dell'UE con la Russia e la Turchia.

Per quanto concerne le prospettive legate alla diffusione dell'epidemia, ovvero al rischio di una recrudescenza dei contagi nel periodo autunnale e alla rapidità con cui verrà individuato e reso disponibile un vaccino su scala globale, l'esperienza acquisita durante la prima ondata in termini di prevenzione e trattamento della malattia dovrebbe consentire di evitare ulteriori *lockdown* e di adottare misure circoscritte a singoli focolai.

Partendo da tali ipotesi, il recente aggiornamento delle previsioni dell'OCSE⁹ prefigura una contrazione dell'economia mondiale del 4,5 per cento nel 2020, con una revisione al rialzo di 1,5 pp rispetto allo scenario meno pessimistico (una ondata pandemica) della precedente valutazione. Nel 2021, si attende una ripresa con un tasso di crescita del 5,0 per cento (stima corretta al ribasso di 0,2 pp), sebbene in molte aree il PIL rimarrà al di sotto del 2019, evidenziando il permanere degli effetti della pandemia.

II.2 ECONOMIA ITALIANA: TENDENZE RECENTI

L'emergenza sanitaria generata dall'epidemia da Covid-19 si sta ripercuotendo sull'economia italiana, così come su quella di ogni altro Paese al mondo, con un impatto senza precedenti rispetto alle crisi degli ultimi decenni. Dopo la diffusione dei contagi avvenuta in Cina ad inizio anno, già dalla seconda metà di febbraio l'Italia si è ritrovata ad essere il primo Paese europeo investito dall'ondata pandemica. In marzo, il rapido aggravarsi della crisi ha reso necessaria l'adozione da parte del Governo di misure volte a circoscrivere la diffusione del virus con l'introduzione di limitazioni alla circolazione delle persone e la chiusura delle attività commerciali e produttive non essenziali.

La successiva fase di riapertura è iniziata dal 4 maggio, con il rinvio dell'industria manifatturiera, delle costruzioni e del commercio all'ingrosso, a cui ha fatto seguito, a partire dal 18 maggio, la riattivazione dei comparti del commercio al dettaglio, dei servizi turistici e di quelli alla persona. La fase di riapertura è risultata graduale e differenziata tra le imprese, influenzata dalla dimensione delle aziende stesse e soprattutto dalla loro capacità di adeguare gli spazi di lavoro ai protocolli di sicurezza, nonché da fattori di domanda che, specie

⁹ OECD, Interim Economic Outlook, 'Coronavirus: Living with uncertainty', 16 Settembre 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/34ffc900-en.pdf?expires=1600260752&id=id&accname=oid029882&checksum=7D793D46E231212F0D8B5A80F0AB205E>.

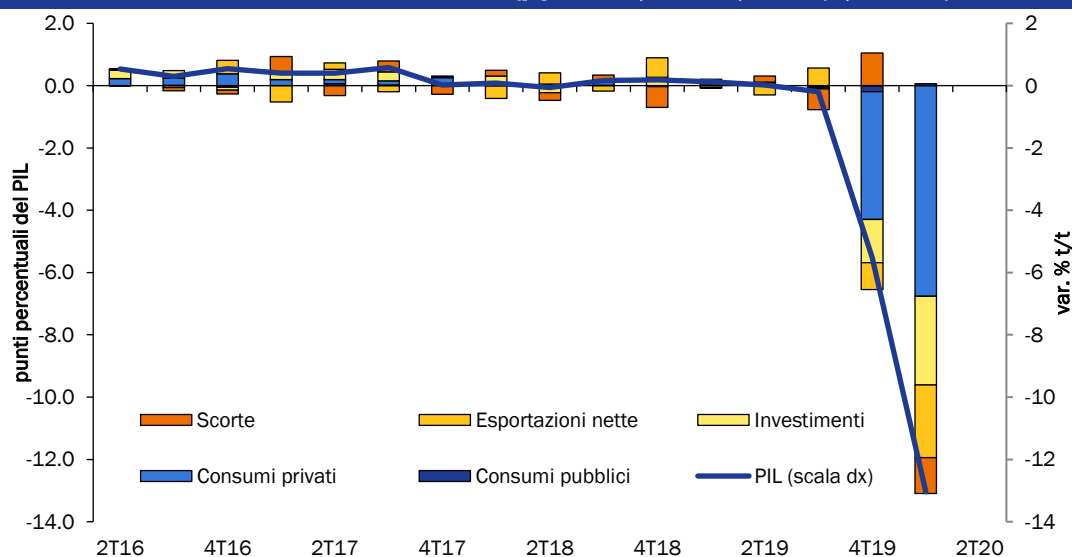
nel caso dei servizi turistici, si è collocata sensibilmente al di sotto dei livelli pre-crisi.

Produzione e domanda aggregata

Nel primo semestre del 2020 l'economia italiana è stata interessata da una contrazione del PIL mai osservata nelle serie storiche disponibili. Nel primo trimestre il PIL ha subito un calo inedito (-5,5 per cento t/t; -5,6 per cento a/a), risultato pienamente in linea con quanto previsto nel DEF. Il dispiegarsi delle conseguenze economiche delle chiusure delle attività per l'intero mese di aprile ha esercitato un peso ancora più rilevante sul risultato del secondo trimestre, quando il PIL ha sperimentato una contrazione mai registratasi (-13,0 per cento t/t) arrivando a risultare di 17,9 punti percentuali inferiore al livello dell'anno precedente. La prolungata estensione del *lockdown*, superiore alle attese, associata al deterioramento del quadro macroeconomico internazionale, ha reso la caduta del PIL nel secondo trimestre più profonda rispetto a quella stimata dalle previsioni del DEF (-10,5 per cento t/t). Tuttavia, in assenza di fenomeni di recrudescenza del virus nella seconda parte dell'anno, il risultato del secondo trimestre sarebbe da considerarsi come il punto di minimo, a partire dal quale l'attività economica inizierebbe una fase di graduale recupero.

A contribuire all'andamento del PIL nel primo semestre dell'anno è stata soprattutto la dinamica della domanda interna al netto delle scorte. All'accumulo di scorte nel primo trimestre, infatti, è seguita una riduzione lievemente più forte nel secondo. La domanda estera netta ha contribuito significativamente alla riduzione del PIL per via di una caduta delle esportazioni superiore a quella dell'import.

FIGURA II.6: CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (p.p. del PIL, scala sx; var. % t/t, scala dx)



Fonte: ISTAT.

FOCUS

Recenti iniziative del Governo italiano in risposta all'emergenza sanitaria COVID-19

Le principali decisioni prese dal Governo dall'insorgere dell'epidemia COVID-19 e fino alla metà di aprile, sono riassunte nel Focus a pag. 4 del Documento di Economia e Finanza (DEF) – Sezione I – Programma di Stabilità 2020. Il presente riquadro riassume le decisioni più rilevanti annunciate da allora ad oggi.

20 aprile. Con nuovo DPCM viene deliberato un ulteriore stanziamento, per complessivi 900 milioni a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, destinato all'acquisto di dispositivi di protezione individuale, di attrezzature medicali e di beni strumentali di contrasto all'emergenza, nonché all'ampliamento delle strutture ospedaliere, sia temporanee che definitive, destinate alla cura dei pazienti affetti da Coronavirus.

24 aprile. Il Consiglio dei Ministri approva il Programma di Stabilità 2020 (Sez. I del Documento di Economia e Finanza 2020) e la Relazione al Parlamento ai fini dell'autorizzazione al ricorso all'indebitamento netto per il 2020 e i successivi anni e all'aggiornamento del percorso di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine, necessario a finanziare le nuove politiche annunciate nel Documento per rifinanziare e rafforzare le misure in risposta all'emergenza sanitaria già adottate con il decreto-legge 'Cura Italia'¹⁰.

26 aprile. Firmato un DPCM contenente le misure per il contenimento dell'emergenza Covid-19 nella cosiddetta "fase due", in vigore dal 4 maggio per le due successive settimane sull'intero territorio nazionale. Sono autorizzati spostamenti delle persone all'interno di una stessa Regione per motivi di lavoro, di salute, necessità o visita ai parenti. Per il settore della ristorazione, oltre alla consegna a domicilio, viene consentito il ritiro del pasto da consumare a casa o in ufficio. Ai fini della ripresa delle attività manifatturiere, di costruzioni, di intermediazione immobiliare e di commercio all'ingrosso, prevista a partire dal 4 maggio, sono consentite le operazioni propedeutiche alla riapertura, come la sanificazione degli ambienti e per la sicurezza dei lavoratori.

29 aprile. Viene approvato un decreto legge¹¹ che introduce tra l'altro il sistema di tracciamento dei contatti e dei contagi per prevenire la diffusione del Covid-19 (c.d. "App Immuni").

9 maggio. Il Governo approva un decreto legge¹² che introduce misure urgenti in relazione alla realizzazione di un'indagine di siero-prevalenza sul SARS-COV-2 condotta dal Ministero della salute e dall'ISTAT che ha lo scopo di definire la proporzione di persone nella popolazione totale che è stata infettata. È, inoltre, approvato un decreto legge recante misure urgenti riferite al regime carcerario, in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19.

13 maggio. Approvato il c.d. decreto "Rilancio"¹³, che introduce le misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia e politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica per le quali è stato chiesto il ricorso all'indebitamento netto con la Relazione del 24 aprile. In particolare, Il Decreto prevede: un rafforzamento del Servizio sanitario nazionale, sia sotto il profilo organizzativo, sia delle assunzioni di personale; il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, della Cassa Integrazione, del Fondo di Solidarietà e delle altre indennità introdotte per alcune categorie di lavoratori a seguito del periodo di *lockdown*; la promozione del lavoro agile; il riconoscimento di una forma di sostegno straordinaria, il Reddito di Emergenza, alle famiglie in difficoltà residenti in Italia; misure di sostegno fiscale alle imprese; la soppressione degli aumenti di IVA e accise previsti dalla legislazione vigente per il 2021 e 2022; l'incremento del Fondo per le garanzie rilasciate da SACE e il

¹⁰ D.L. n. 18/2020, cvt. Dalla L. n. 27 del 24 aprile 2020.

¹¹ D.L. n. 28/2020, cvt. dalla L. n. 70 del 25 giugno 2020.

¹² D.L. n. 30/2020, cvt. dalla L. n. 72/2020.

¹³ D.L. n. 34 del 17 maggio, cvt. dalla L. n. 77 del 17 luglio 2020.

rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI; ulteriori misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese.

15 maggio. Approvato un decreto legge¹⁴, che dà pieno avvio alla cd. “fase due” introducendo la cornice normativa nazionale entro cui decreti od ordinanze, statali, regionali o comunali, potranno disciplinare gli spostamenti delle persone fisiche e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali dal 18 maggio al 31 luglio 2020. Per effetto del decreto, gli spostamenti all'interno di ogni regione non sono più soggetti a limitazioni. Si consente la riapertura di alcune attività commerciali dal 18 maggio, tra cui i negozi di vendita al dettaglio, le attività legate alla cura della persona e le attività per la ristorazione, nonché degli stabilimenti balneari.

11 giugno. Il Consiglio dei Ministri emana un DPCM che autorizza la graduale ripresa di attività a partire dal 15 giugno. Sono consentite le attività di sale giochi, sale scommesse, le attività di centri benessere, termali, culturali e centri sociali, a condizione che Regioni e Province autonome abbiano preventivamente accertato la compatibilità di tali attività con l'andamento della curva epidemiologica. Riprendono gli spettacoli aperti al pubblico (cinema e teatri), sebbene con alcune cautele (uso di mascherine e distanziamento), ma restano sospese le attività che abbiano luogo in sale da ballo, discoteche, locali assimilati sia all'aperto che al chiuso. Riprendono gli eventi e le competizioni sportive, a porte chiuse ovvero all'aperto senza la presenza del pubblico, nel rispetto dei protocolli di sicurezza emanati dalle rispettive Federazioni sportive.

15 giugno. Approvato un decreto legge¹⁵ che introduce l'estensione del trattamento di integrazione salariale ordinario, straordinario o in deroga per ulteriori 4 settimane e la proroga dei termini per la presentazione delle istanze di emersione di rapporti di lavoro e in materia di Reddito di Emergenza.

14 luglio. Proroga al 31 luglio 2020 delle misure del DPCM del 11 giugno 2020.

30 luglio. Il Governo approva un decreto che proroga, dal 31 luglio al 15 ottobre 2020, le disposizioni previste nei decreti legge n. 19 e n. 33 del 2020 che consentono di adottare specifiche misure di contenimento dell'epidemia (stato di emergenza e validità delle misure ad esso connesse)¹⁶.

7 agosto. Approvato il cd. decreto “di agosto” o decreto “Rilancio 2”¹⁷ che stanziava nuove risorse per 25 miliardi a valere sull'indebitamento netto del 2020, a completamento del pacchetto di misure adottate dal Governo italiano in risposta all'epidemia. Le misure messe in campo dal decreto prevedono, tra l'altro, il prolungamento dei trattamenti di cassa integrazione ordinaria, dell'assegno ordinario e della cassa integrazione in deroga; la possibilità fino al 31 dicembre di prorogare senza causale i contratti a termine per un periodo massimo di 12 mesi; ulteriori agevolazioni fiscali e contributive per imprese e lavoratori; sostegni per le imprese dei settori del turismo e della cultura e specifici per quelle operanti nel Mezzogiorno; aiuti alle piccole e micro imprese; il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese. Inoltre, con un DPCM firmato dal Presidente Conte vengono prorogate, fino al 7 settembre 2020, le misure precauzionali minime per contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19.

3 settembre. Approvate le misure¹⁸ finalizzate a garantire il regolare l'avvio dell'anno scolastico, rimodulare e garantire il trasporto pubblico locale e introdurre misure di sostegno alle isole Pelagie in considerazione dell'andamento dei flussi migratori e delle conseguenti misure di sicurezza sanitaria necessarie per la prevenzione del contagio da Covid-19.

¹⁴ D.L. n. 33/2020 cvt. dalla L. n. 74 del 14 luglio 2020.

¹⁵ D.L. n. 52/2020, non convertito in Legge.

¹⁶ D.L. n. 83/2020, in corso di conversione in Legge.

¹⁷ D.L. n. 104 del 14 agosto 2020.

¹⁸ D.L. n. 111/2020.

7 settembre. Proroga al 7 ottobre delle misure precauzionali di contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 contenute nel DPCM 7 agosto 2020.

10 settembre. Approvato un decreto¹⁹ che introduce disposizioni urgenti in tema di interventi di pulizia e la sanificazione dei locali adibiti a seggio elettorale, finanziati tramite l'istituzione di un fondo avente una dotazione di 39 miliardi per il 2020 presso il Ministero dell'Interno. Il provvedimento inoltre prevede la deroga dai limiti di spesa previsti dalla normativa di riferimento della maggiore spesa sostenuta dai comuni per il personale educativo, scolastico e ausiliario con contratti a tempo determinato, reclutato per assicurare il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici.

TAVOLA R.1: HEATMAP LIMITAZIONI AI SETTORI VOLTE A CONTENERE L'EPIDEMIA DA COVID-19																																						
	27/1-02/2	03/2-09/2	10/2-16/2	17/2-23/2	24/2-01/3	02/3-08/3	09/3-15/3	16/3-22/3	23/3-29/3	30/3-05/4	06/4-12/4	13/4-19/4	20/4-26/4	27/4-03/5	04/5-10/5	11/5-17/5	18/5-24/5	25/5-31/5	01/6-07/6	08/6-14/6	15/6-21/6	22/6-28/6	29/6-05/7	06/7-12/7	13/7-19/7	20/7-26/7	27/7-02/8	03/8-09/8	10/8-16/8	17/8-23/8	24/8-30/8	31/8-06/9	07/9-13/9	14/9-20/9	21/9-27/9	28/9-04/10		
Trasporti portuali e aeroportuali																																						
Trasporti privati (circolazione tra comuni)**																																						
Manifestazioni ed eventi pubblici																																						
Scuola e università																																						
Musei e cinema																																						
Uffici pubblici																																						
Attività e competizioni sportive																																						
Palestre, centri sportivi, etc																																						
Esercizi commerciali*																																						
Esercizi commerciali di prima necessità																																						
Ristorazione																																						
Attività produttive non essenziali*																																						

* escluse dal 10 aprile: cartolerie, librerie, negozi per neonati, silvicoltura, industria del legno.

** da 18 maggio al 2 giugno: divieto di mobilità solo tra regioni

	Nessuna restrizione
	Restrizioni limitate (ingresso contingentato, controlli sanitari)
	Restrizioni estese (ingresso limitato, pubblico escluso, attività ristrette, etc)
	Chiusura totale
	Restrizioni solo in alcune aree del territorio (cd. zona rossa)
	Chiusura solo in alcune aree del territorio (cd. zona rossa)

Fonte: Elaborazione MEF sui comunicati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁹ D.L. n. 117/2020.

Nel dettaglio delle componenti, nel primo trimestre i consumi finali nazionali hanno sperimentato una decisa riduzione, ampliata nel trimestre successivo tanto da portare la contrazione su base annua a raggiungere il -13,4 per cento. L'arretramento dei consumi nella prima parte dell'anno ha fortemente risentito dello sviluppo dell'emergenza sanitaria: le misure di restrizione alla mobilità, il prevalere di profili di consumo orientati alla prudenza e le incertezze sulla capacità di spesa dovute all'evoluzione dell'occupazione futura hanno rappresentato le determinanti principali alla base della loro dinamica. La riduzione dei consumi è stata generalizzata sia ai beni che ai servizi. Rispetto al consumo di beni, quelli durevoli sono stati interessati da un calo maggiore rispetto a quelli non durevoli e semidurevoli. In tale contesto va rilevato come lo scenario di elevata incertezza abbia condotto anche ad una ricomposizione della spesa per consumi delle famiglie a favore degli acquisiti di beni di prima necessità, come beni alimentari e dispositivi di sicurezza utili a fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Specularmente, nel primo trimestre dell'anno si è registrato un marcato aumento della propensione al risparmio (13,3 per cento t/t da 7,9 per cento del quarto trimestre 2019) in un contesto di flessione del reddito reale disponibile delle famiglie consumatrici (-1,0 per cento t/t), più contenuta del calo dei consumi. Questo andamento ha trovato conferma, ampliandosi, nel secondo trimestre, quando la propensione al risparmio ha sperimentato un ulteriore incremento (18,6 per cento t/t) in concomitanza con una decisa riduzione del reddito reale disponibile (-5,6 per cento t/t). In tale quadro, la condizione reddituale delle famiglie italiane si è deteriorata specialmente tra gli indipendenti e i lavoratori a termine. Ciononostante, la situazione patrimoniale delle famiglie resta solida: il debito delle famiglie nel primo trimestre del 2020 si è attestato al 61,9 per cento del reddito disponibile (invariato rispetto al quarto trimestre 2019), un livello nettamente inferiore alla media dell'Area dell'euro (95,0 per cento)²⁰. La sostenibilità del debito è stata favorita anche dall'approccio ultra espansivo adottato dalla BCE, che ha favorito il permanere di bassi tassi di interesse.

L'accresciuto livello di incertezza sulle prospettive future e la prolungata fase di calo della domanda hanno reso sfavorevoli le condizioni per investire²¹, intaccando la già debole dinamica dell'accumulazione. Anche per gli investimenti fissi lordi la caduta nel secondo trimestre è risultata maggiore di quella registrata nel primo, e tale da determinare una contrazione di oltre il 22 per cento rispetto al livello di un anno prima. La flessione ha interessato tutte le tipologie di beni di investimento risultando particolarmente marcata per quelli in mezzi di trasporto, che hanno perso oltre il 37 per cento rispetto allo scorso anno, e per quelli in costruzioni, la cui riduzione su base annua nel secondo trimestre è risultata di circa il 27 per cento.

Tale tipologia di investimenti ha risentito, oltre che del blocco produttivo, anche dell'andamento del mercato immobiliare. Già nel primo trimestre, unitamente alla crescita dei prezzi delle abitazioni (1,7 per cento a/a) - trainati da

²⁰ "Bollettino Economico 3/2020", Banca d'Italia, 10 luglio 2020.

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2020-3/boleco-3-2020.pdf>.

²¹ "Indagine sulle aspettative di inflazione e crescita - Il trimestre 2020", Banca d'Italia, 13 luglio 2020. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-inflazione/2020-indagine-inflazione/06/index.html>.

quelli delle abitazioni di nuova costruzione - si è rilevata una marcata flessione nei volumi di compravendite, verosimilmente attribuibile alle misure restrittive degli spostamenti, che hanno impedito la stipula dei rogiti notarili²². Tale tendenza è proseguita anche nel secondo trimestre, quando a fronte di un'ulteriore riduzione delle compravendite si è registrata un'accelerazione dei prezzi delle abitazioni (3,4 per cento a/a), la più ampia da quando è disponibile la serie storica dell'indice.

Il calo delle esportazioni è risultato più ampio di quello delle importazioni, in particolare nel mese di aprile, come conseguenza delle strozzature nelle catene del valore e dell'indebolimento della domanda globale, fattori che hanno condizionato in maniera ancora più profonda la dinamica del commercio nel secondo trimestre dell'anno, quando l'emergenza economica si è estesa a tutte le maggiori economie mondiali. Il carattere peculiare della crisi pandemica e le misure di contrasto intraprese avrebbero generato effetti eterogenei sulle esportazioni dei diversi settori²³: più accentuati per i comparti che producono beni di consumo, specialmente nel comparto moda, e beni di investimento, e meno evidenti per l'agricoltura e l'alimentare.

Tuttavia, dopo i profondi cali verificatisi tra marzo e aprile, nei tre mesi successivi i dati di commercio estero mostrano che si è registrata una ripresa congiunturale dei flussi commerciali, più accentuata nel caso delle esportazioni. Queste ultime in particolare hanno registrato aumenti significativi a partire dal mese di maggio, risultando ancora in espansione del 5,7 per cento m/m in luglio.

Le misure di distanziamento sociale e l'impossibilità per molti settori coinvolti di poter continuare la propria attività ricorrendo alle forme di lavoro a distanza ha fatto sì che l'emergenza avesse effetti asimmetrici sui diversi settori economici.

A livello settoriale, nei primi due trimestri dell'anno, l'industria manifatturiera ha infatti mostrato un calo di valore aggiunto di ampia portata (rispettivamente: -8,5 per cento t/t e -20,0 per cento t/t) strettamente connesso al blocco delle attività produttive.

In linea con l'andamento del valore aggiunto del settore, la produzione industriale ha segnato una rilevante diminuzione dell'indice destagionalizzato nel primo trimestre (-8,8 per cento t/t) a cui è seguita un'ulteriore, più profonda contrazione nel secondo (-16,9 per cento t/t). Tuttavia, in seguito alla rimozione delle misure di contenimento, a maggio l'indice destagionalizzato della produzione industriale ha mostrato un forte rimbalzo (41,5 per cento m/m), superiore alle attese e seguito da aumenti significativi anche in giugno (8,2 per cento m/m) e luglio (7,4 per cento m/m), consentendo un significativo recupero della flessione dell'indice su base tendenziale (-8,0 per cento) dopo i minimi storici raggiunti in aprile.

Tra i segmenti produttivi, l'industria dell'auto è stata investita duramente dagli effetti dell'emergenza sanitaria: nei primi sei mesi dell'anno si è registrata una marcata contrazione dell'indice corretto per gli effetti di calendario della

²² "Prezzi delle abitazioni - primo trimestre 2020", ISTAT, 3 luglio 2020.
<https://www.istat.it/it/files//2020/07/CS-abitazioni-prov-Q12020.pdf>.

²³ "Open (again) - Una ripartenza all'insegna dell'export", Rapporto Export, Sace (Gruppo CDP), 10 settembre 2020. <https://www.sacesimest.it/studi/dettaglio/open-again-rapporto-export-2020>.

produzione industriale del settore (-39,6 per cento a/a)²⁴. Dopo le lievi flessioni congiunturali di gennaio e febbraio, in marzo e aprile si è riscontrato un calo delle immatricolazioni senza precedenti che è arrivato a raggiungere il -97,5 per cento a/a. La flessione su base tendenziale è stata però rapidamente recuperata grazie agli incrementi congiunturali dei mesi successivi, che ad agosto hanno portato il livello delle immatricolazioni nuovamente in linea con quello dell'anno precedente (-0,43 per cento).

Il settore delle costruzioni ha subito una sensibile flessione (-6,2 per cento t/t nel primo trimestre; -23,0 per cento t/t nel secondo). Meno profondo il calo del valore aggiunto dell'agricoltura.

L'impatto dell'emergenza sanitaria è risultato particolarmente severo sul settore dei servizi. Tale settore, pur riportando perdite relativamente minori rispetto al manifatturiero, ha sperimentato una contrazione inedita del valore aggiunto (nel primo trimestre -4,7 per cento t/t; nel secondo -11,3 per cento t/t), estesa a tutti i raggruppamenti.

All'interno dei vari comparti la dinamica è apparsa differenziata: le conseguenze negative della crisi pandemica hanno inciso prevalentemente sulle attività turistiche, ricreative e di ristorazione. Il comparto del commercio, trasporto e alloggio ha subito il calo di valore aggiunto maggiore (-9,7 per cento t/t nel primo trimestre, seguito da una contrazione del -21,3 per cento t/t nel secondo) risentendo marcatamente delle limitazioni agli spostamenti e delle misure di distanziamento sociale necessarie per contenere il contagio. Contestualmente, le altre attività di servizi si sono ridotte in modo rilevante (nel primo trimestre -8,2 per cento t/t; nel secondo -7,1 per cento), mentre le attività professionali e di supporto, dopo la contenuta riduzione del primo trimestre (-1,7 per cento t/t), hanno subito un pesante crollo nel trimestre successivo (-20,5 per cento t/t). Il settore delle attività immobiliari, dei servizi di informazione e comunicazione, quelle delle attività assicurative e dell'amministrazione pubblica, difesa, istruzione, salute e servizi sociali hanno sperimentato contrazioni congiunturali minori.

Lavoro e tasso di disoccupazione

L'ampia contrazione dell'attività economica e le misure di contenimento del virus hanno avuto delle ricadute significative sull'andamento del mercato del lavoro. In tale contesto, gli interventi del Governo tesi a preservare i livelli occupazionali e ad estendere le misure di sostegno al reddito per le diverse categorie di lavoratori hanno mitigato le perdite di occupazione che si sarebbero altrimenti registrate.

In base alla rilevazione sulle forze di lavoro, nel primo trimestre si è registrata una riduzione congiunturale del numero di occupati (-0,4 per cento t/t, -101 mila unità), contenuta rispetto al calo del PIL, e una lieve crescita tendenziale (0,2 per cento a/a). I riflessi dell'emergenza sanitaria sul mercato del lavoro si sono

²⁴ "Focus Italia Produzione industriale - settore *automotive*", ANFIA, giugno 2020.

https://www.anfia.it/data/portale-anfia/comunicazione_eventi/comunicati_stampa/2020/062020_ITALIA-Focus_produzione_industriale_settore_automotive.pdf

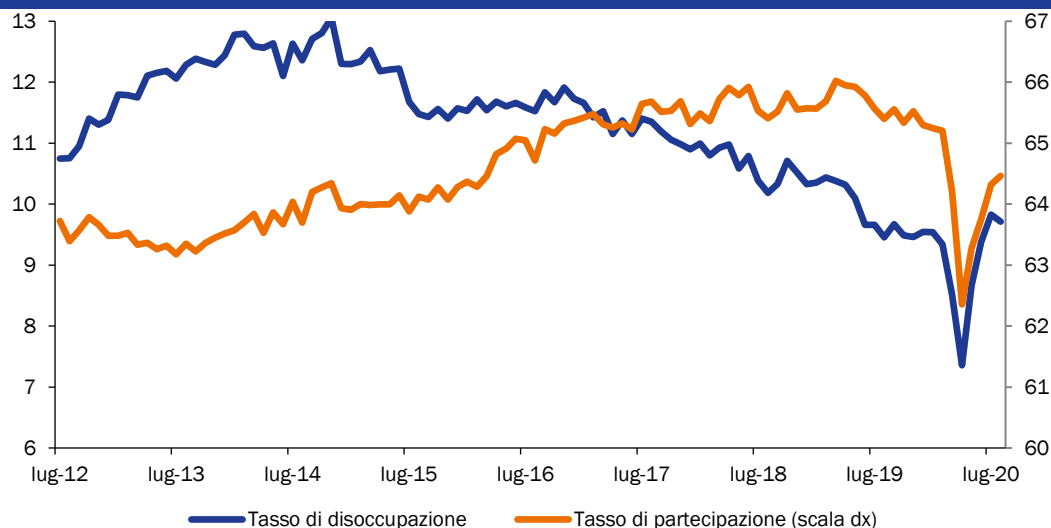
materializzati maggiormente nel secondo trimestre, quando la flessione degli occupati si è ampliata (-2,0 per cento t/t, -470 mila unità; -3,6 per cento a/a, -841 mila unità) per effetto di una rilevante contrazione dell'occupazione dipendente a tempo determinato e di una diminuzione degli indipendenti. In entrambi i trimestri, la dinamica tendenziale dell'occupazione è stata condizionata primariamente dalla notevole riduzione delle posizioni a termine²⁵: dopo la moderata flessione del primo trimestre (-2,0 per cento a/a, -56 mila unità), nel secondo trimestre si è registrato un calo notevolmente più forte (-21,6 per cento a/a, -677 mila unità). La crisi in corso, impattando in misura più acuta sui settori che fanno maggiore ricorso a forme di lavoro a tempo determinato, ha generato conseguenze asimmetriche sui lavoratori, esponendo quelli a termine ad un grado di vulnerabilità più elevato²⁶.

L'input di lavoro misurato dalle ore lavorate di contabilità nazionale ha subito un marcato arretramento nel primo trimestre (-7,5 per cento t/t) e una caduta ancor più profonda nel secondo (-15,2 per cento t/t). In tale quadro, essendo la riduzione delle ore lavorate superiore a quella dell'occupazione, nel semestre si è registrata anche una significativa riduzione delle ore lavorate per occupato.

Coerentemente con la fase di graduale ripresa delle attività, da maggio si riscontra un aumento congiunturale delle ore medie lavorate per dipendente.

Parallelamente, le misure di distanziamento sociale hanno reso più complicate le attività di ricerca di lavoro, concorrendo a determinare l'espansione dell'inattività (nel primo trimestre 1,8 per cento t/t; nel secondo 5,5 per cento t/t) a cui si è associata una temporanea riduzione del numero di disoccupati (nel primo trimestre -7,1 per cento t/t; nel secondo -12,4 per cento t/t).

FIGURA II.7: TASSO DI DISOCCUPAZIONE E TASSO DI PARTECIPAZIONE



Fonte: ISTAT.

²⁵ "L'impatto dell'emergenza sanitaria sull'occupazione", in "Il mercato del lavoro nel II trimestre, una lettura integrata", ISTAT, 11 settembre 2020. https://www.istat.it/it/files/2020/09/Mercato-del-lavoro-II-trim_2020.pdf.

²⁶ "Distributional risks associated with non-standard work: Stylised facts and policy considerations", OCSE (2020), 12 Giugno 2020. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134518-2bfush541w&title=Distributional-risks-associated-with-nonstandard-work-Stylised-facts-and-policy-considerations.

Tale fenomeno è riconducibile all'aumento delle transizioni dalla condizione di disoccupato a quella di inattivo che “non cerca e non è disponibile a lavorare” così come le transizioni dallo stato di occupato ad inattivo.

L'aumento dell'inattività, dunque, avrebbe nascosto nel periodo del *lockdown* le tracce di una disoccupazione presente ma non espressa, data l'impossibilità di condurre ricerche attive di lavoro in un contesto di emergenza: nei primi due trimestri dell'anno, considerata la diffusione dell'emergenza e le limitazioni agli spostamenti, è cresciuto sensibilmente il numero di soggetti che ha giustificato l'inattività con “altri motivi”, nell'80 per cento dei casi ricondotti all'emergenza sanitaria.

Tuttavia guardando alla dinamica mensile dell'offerta di lavoro, già da maggio si è rilevata un'emersione dei disoccupati che ha determinato un aumento del tasso di disoccupazione (8,7 per cento dal 7,4 per cento di aprile) e la flessione del tasso di inattività (36,7 per cento dal 37,6 per cento di aprile). Tale dinamica si è consolidata anche nei mesi successivi portando il tasso di disoccupazione a raggiungere il 9,7 per cento ad agosto (in marginale flessione rispetto a luglio) a fronte di un tasso di inattività del 35,5 per cento.

Le retribuzioni per dipendente, dopo una crescita sostanzialmente stabile nel primo trimestre, hanno registrato un sensibile aumento nel secondo trimestre (2,5 per cento t/t) presumibilmente per gli effetti di composizione della struttura dell'occupazione legati all'ingente utilizzo della CIG da parte delle imprese. Tale fenomeno, unitamente alla caduta della produttività, ha determinato nello stesso periodo un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto.

Il blocco delle attività produttive e la marcata contrazione della domanda causate dall'evoluzione dell'emergenza sanitaria hanno esercitato pressioni al ribasso sull'andamento dei prezzi. Durante la fase più acuta dell'emergenza sanitaria la dinamica dell'inflazione ha risentito dell'operare di spinte contrapposte: alla marcata riduzione dei prezzi dei beni energetici e di alcuni servizi si è accompagnata l'accelerazione dei prezzi dei beni alimentari, determinata dalla ricomposizione del paniere di consumo delle famiglie verso i beni di prima necessità²⁷. Successivamente il ritmo di crescita dei prezzi dei beni alimentari ha perso vigore, mentre hanno continuato ad esercitare un effetto deflattivo i ribassi dei prezzi dei beni energetici. Al netto delle componenti più volatili, dopo l'accelerazione registrata tra aprile e maggio in termini tendenziali, anche l'inflazione *core* ha segnato un graduale rallentamento, fino ad attestarsi in territorio negativo nella stima provvisoria di settembre.

L'andamento del costo dei beni energetici ha influenzato sensibilmente la dinamica del deflatore delle importazioni, che ha registrato marcate flessioni nei primi due trimestri dell'anno. Tale risultato ha fatto sì che il deflatore del PIL, pur in presenza di un'inflazione al consumo estremamente debole, tra il primo e il

²⁷ La particolare situazione di emergenza ha reso difficile misurare accuratamente le variazioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo: poiché quest'ultimo viene determinato dai pesi che i diversi beni hanno all'interno del paniere di riferimento in modo tale da misurare solo le variazioni dei prezzi e non anche delle abitudini di consumo, ricomposizioni imprevedute nei profili di consumo potrebbero non essere state opportunamente colte dal sistema dei pesi vigente, determinando il rischio principale di avere a disposizione una misura dell'inflazione diversa da quella fondata sull'effettiva spesa delle famiglie. Si veda “Misurazione dell'inflazione in periodi di tensione economica”, in Bollettino economico 3/2020, Banca Centrale Europea, 14 maggio 2020. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-eco-bce/2020/bol-eco-3-2020/bollec-BCE-3-2020.pdf>.

secondo trimestre dell'anno registrasse moderati aumenti (rispettivamente dello 0,4 per cento e dello 0,8 per cento t/t).

Commercio estero

Nei primi due mesi dell'anno, le esportazioni in valore hanno mantenuto tassi di crescita positivi, aumentando in media del 4,6 per cento su base annua. Dal mese di marzo - in cui la diffusione del Covid-19 ha assunto una dimensione globale - le esportazioni hanno iniziato a contrarsi e, nel secondo trimestre, si sono ridotte del 27,8 per cento.

Nei primi sette mesi dell'anno, le esportazioni in valore e in volume sono diminuite in misura pressoché analoga (rispettivamente del 14,0 e del 14,8 per cento), con un'intensità maggiore verso l'area extra-europea. Tuttavia, il saldo commerciale dell'Italia (pari a circa 32,7 miliardi, dai 29,7 miliardi dello stesso periodo del 2019) rimane tra i più elevati dell'Unione Europea dopo quelli della Germania, dell'Irlanda e dei Paesi Bassi.

In termini di composizione geografica, le esportazioni in valore sono diminuite circa del 15,2 per cento verso i mercati extra-UE, con una flessione di poco inferiore al 10 per cento verso gli Stati Uniti, terzo partner commerciale dell'Italia. Di rilievo la riduzione delle vendite anche verso la Svizzera e il Regno Unito (rispettivamente dell'10,3 e del 18,2 per cento). Nell'area asiatica, le esportazioni sono diminuite del 13,6 per cento verso la Cina e del 6,2 per cento verso il Giappone, dopo il robusto incremento registrato nel 2019 (19,7 per cento) grazie all'entrata in vigore dell'accordo di libero scambio tra l'UE e il Giappone. Rispetto ai Paesi produttori di energia, le esportazioni si sono ridotte in misura maggiore verso i Paesi dell'OPEC (per il 15,1 per cento), seguiti a poca distanza dalla Russia (-11,4 per cento). Fortemente indeboliti anche gli scambi con la Turchia e i Paesi del Mercosur (-12,1 e -22,3 per cento rispettivamente).

Nel continente europeo, le esportazioni verso l'UE si sono ridotte del 12,9 per cento, risentendo delle minori vendite verso la Germania e la Francia (-9,9 e -15,2 per cento), i primi due partner commerciali del Paese, cui si aggiunge la diminuzione verso la Spagna per il 21 per cento.

Considerando le performance settoriali, due soli settori hanno registrato un aumento delle esportazioni in valore, i prodotti alimentari, bevande e tabacco (del 3,5 per cento) e i farmaceutici (del 10,9 per cento). Nel continente europeo, le vendite di prodotti alimentari, bevande e tabacco sono cresciute tra il 3 e il 6 per cento verso la Francia e la Germania. Nei mercati esteri il settore registra tassi di crescita ampiamente positivi delle vendite verso gli Stati Uniti, il Giappone e la Cina (rispettivamente in aumento del 5,1 per cento, del 15,3 e dell'9,1 per cento).

Per il comparto farmaceutico, la Francia è stata il maggiore destinatario delle vendite (con un incremento di circa il 31 per cento), seguita in misura più contenuta dalla Germania (8,5 per cento) e dalla Spagna (13,6 per cento). Nei mercati d'oltre oceano, robusti incrementi si rilevano anche verso gli Stati Uniti e il Giappone (10,1 e 11,3 per cento). Al contrario, tra i Paesi verso cui le esportazioni si contraggono figurano la Svizzera (-3,6 per cento) e il Regno Unito (-11,0 per cento).

Per quanto riguarda gli altri comparti, in relazione al peso sul totale delle esportazioni, le vendite di macchinari e del tessile e abbigliamento hanno maggiormente risentito dell'impatto della pandemia, riducendosi rispettivamente

del 18,2 per cento e del 24,3 per cento. A seguire, sono diminuite del 13,2 per cento quelle dei metalli di base e dei prodotti in metallo, cui si affianca la flessione del 22,3 per cento dei mezzi di trasporto. All'interno di tale comparto, gli autoveicoli registrano minori vendite (pari al -26,2 per cento) in tutti i principali partner commerciali europei ed extra-UE.

Le informazioni più recenti sugli scambi commerciali con i mercati extra-europei mostrano una flessione in termini tendenziali dell'11,7 per cento in agosto, su cui ha pesato la diminuzione verso i principali produttori di petolio; al contempo, sono cresciute le vendite verso la Cina. Tuttavia, le indagini presso le imprese di settembre mostrano valutazioni riguardo agli ordinativi esteri e alle prospettive di esportazione più positive rispetto ai mesi precedenti. Sebbene persistano forti preoccupazioni circa l'andamento della pandemia nel breve termine, nella seconda metà dell'anno l'andamento dell'export si prospetta complessivamente più favorevole rispetto al primo semestre grazie al rafforzarsi della ripresa dell'economia e degli scambi commerciali su scala globale²⁸.

Andamento del credito

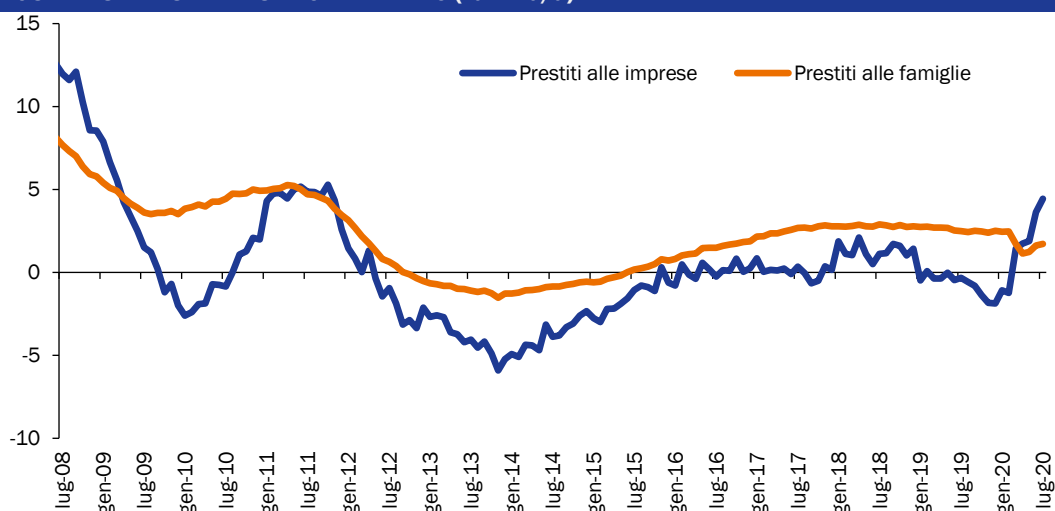
L'andamento del credito al settore privato nel primo semestre del 2020 è stato fortemente condizionato dagli effetti della pandemia: il netto incremento del credito al settore privato (2,8 per cento in luglio) è stato guidato principalmente dall'aumento della componente del credito alle società non finanziarie, a fronte della minore crescita del credito alle famiglie.

Per quanto riguarda queste ultime, infatti, a partire dal mese di marzo si è riscontrato un rallentamento dei prestiti, che a luglio sono aumentati dell'1,72 per cento, ovvero ad un tasso di espansione di circa un punto percentuale inferiore a quelli di inizio 2020. Tale andamento è stato condizionato tanto dal brusco crollo delle compravendite nel mercato immobiliare²⁹ (nel secondo trimestre del 2020 il calo delle compravendite per abitazioni residenziali è stato del -27,2 per cento rispetto al corrispondente trimestre del 2019), che dalla contrazione del credito al consumo.

Una dinamica opposta si è invece registrata per i prestiti alle società non finanziarie: a partire da marzo, il credito alle imprese è tornato infatti ad espandersi, dopo un intero anno di contrazione nel 2019 (del -7 per cento su base annua), raggiungendo a luglio un tasso di crescita del 4,4 per cento secondo le ultime rilevazioni di Banca d'Italia. Il maggiore ricorso a prestiti bancari è stato determinato dal fabbisogno crescente di liquidità delle imprese che, in conseguenza del blocco delle attività produttive e del crollo della domanda, hanno subito una marcata riduzione degli utili.

²⁸ Il commercio mondiale, dopo la contrazione del 12,3 per cento registrata in aprile, ha visto ridursi il ritmo di contrazione degli scambi fino a tornare a crescere nel mese di giugno, con un incremento congiunturale del 7,9 per cento e di circa il 5 per cento in luglio. (Fonte: CPB, 'World Trade Monitor', 25 settembre 2020).

²⁹ Dati estratti dal Rapporto relativo al 2T del 2020 dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare.

FIGURA II.8: PRESTITI AL SETTORE PRIVATO (var. % a/a)

Fonte: Banca di Italia.

Dal lato dell'offerta, tale aumento è stato reso possibile dalla accresciuta capacità degli istituti di credito di soddisfare la domanda di fondi grazie tanto agli interventi senza precedenti di politica monetaria della BCE, quanto alle misure messe in campo dal Governo principalmente con i decreti "Cura Italia" e "Liquidità", successivamente potenziati dalle disposizioni del decreto "Rilancio" e del decreto "Agosto". L'intervento della BCE ha inoltre favorito un andamento molto contenuto dei tassi di interesse che, con riferimento a quelli applicati ai prestiti alle imprese, a luglio si sono attestati all'1,19 per cento.

Quanto alle condizioni complessive di accesso al credito, secondo quanto rilevato dalla più recente *Bank Lending Survey* (BLS) della Banca d'Italia, nel secondo trimestre del 2020 gli intermediari segnalano che sia gli standard di credito che le condizioni generali applicate ai prestiti alle imprese hanno subito un allentamento riflettendo la maggior tolleranza al rischio degli istituti creditizi. D'altra parte, nel medesimo periodo emerge un lieve peggioramento delle opinioni delle imprese, che potrebbero essere state condizionate dai ritardi registrati nelle prime fasi di erogazione dei prestiti garantiti dallo Stato. Il peggioramento delle condizioni di accesso al credito è risultato più marcato per le imprese operanti nei settori dei servizi e della manifattura e per quelle di maggiore dimensione, mentre è rimasto stabile il giudizio delle piccole imprese.

In prospettiva, gli intermediari italiani potranno affrontare le ricadute della crisi economica causata dalla pandemia partendo da una posizione assai più solida rispetto al periodo che seguì la crisi finanziaria globale del 2008. In relazione alla qualità del credito, le ultime rilevazioni mostrano che il processo di dismissione degli NPL è proseguito a luglio, con una diminuzione delle sofferenze del 15,2 per cento su base annua, che ha consentito una riduzione anche della quota di crediti deteriorati sul totale dei prestiti delle imprese (7,3 per cento nella media dei risultati dei primi sette mesi dell'anno contro il 9,3 per cento nello steso periodo del 2019).

II.3 ECONOMIA ITALIANA: PROSPETTIVE

Scenario a legislazione vigente

La dinamica del PIL nel primo trimestre dell'anno prevista nel DEF è risultata in linea con quanto successivamente stimato dall'Istat mentre quella relativa al secondo trimestre se ne è discostata in misura relativamente contenuta (-13,0 per cento t/t rispetto al -10,5 per cento t/t stimato nel DEF), tenuto conto che la durata delle chiusure, necessarie per limitare i contagi, è stata nei fatti maggiore di quanto atteso in fase di predisposizione delle stime di primavera.

Gli indicatori congiunturali relativi agli ultimi mesi segnalano una decisa ripresa grazie alla graduale rimozione delle misure di contenimento e portano a prefigurare un rimbalzo dell'attività economica nel terzo trimestre che, beneficiando anche del trascinarsi statistico dell'effetto positivo delle riaperture nei mesi di maggio e giugno, potrebbe risultare superiore, in termini di variazione percentuale, alla caduta registrata nel secondo trimestre dell'anno.

Superata la fase in cui la dinamica economica è stata dettata principalmente da fattori che hanno influenzato la produzione e quindi il lato dell'offerta, la maggiore incognita per l'andamento dell'economia nei prossimi mesi e per la tenuta del processo di ripresa è costituito dalla domanda, sia interna che estera. La crisi ha prodotto un impatto negativo sulle decisioni di consumo e di investimento di famiglie e imprese, sia in ragione della riduzione del reddito disponibile e della liquidità, sia per il sensibile innalzamento dei livelli di incertezza.

A mitigare in misura importante il potenziale negativo di tali effetti sono intervenute le misure adottate dal Governo, solo in parte considerate nella previsione ufficiale di primavera, in quanto a quel tempo non ancora approvate, e ora invece pienamente considerate nella previsione macroeconomica tendenziale. In particolare, lo scenario previsivo di questa Nota di aggiornamento tiene conto non solo dei decreti legge "Cura Italia" e "Liquidità" adottati nei mesi di marzo e aprile e già considerati dal DEF 2020, ma anche dell'impatto del decreto "Rilancio" (DL n. 34 del 19 maggio 2020) e del decreto n. 104 del 14 agosto 2020.

La previsione per l'anno in corso si fonda inoltre sull'ipotesi di una dinamica economica relativamente contenuta nella parte finale dell'anno quando la maggiore frequentazione di ambienti chiusi, la riapertura delle scuole e la ripresa del lavoro in presenza richiederanno un monitoraggio particolarmente attento da parte delle autorità sanitarie e comportamenti prudenti da parte dei cittadini.

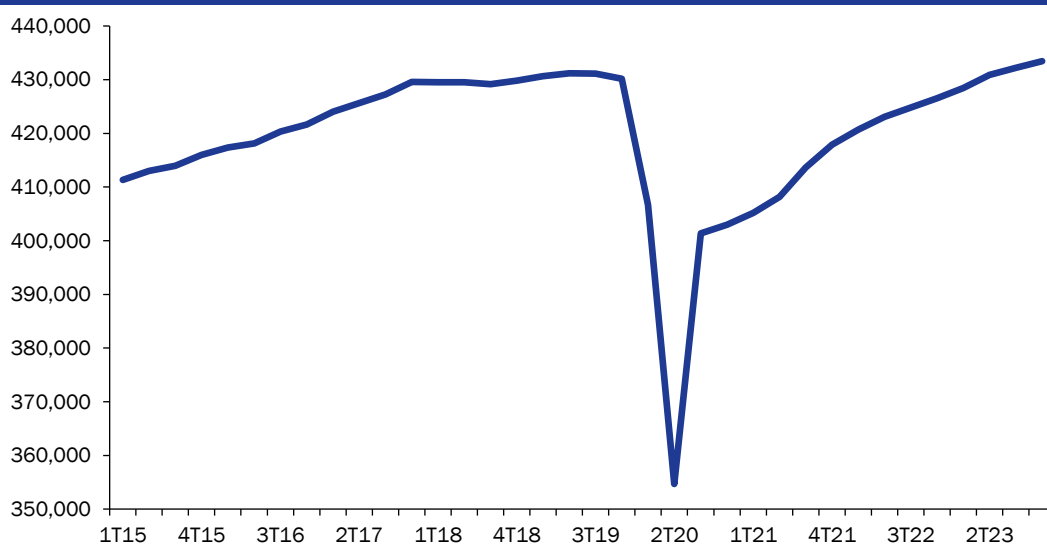
Nel complesso, si stima ora una flessione del PIL nel 2020 del -9,0 per cento, dal -8,0 per cento del DEF.

Anche a causa del calo più marcato previsto per quest'anno, la previsione viene invece rivista al rialzo per il 2021, quando il PIL è atteso in crescita del 5,1 per cento, contro il 4,7 per cento del DEF. A fronte di un deterioramento del contesto internazionale, rilevano i progressi registrati in campo scientifico per la gestione dell'epidemia nonché gli effetti positivi prodotti dagli interventi di finanza pubblica nel frattempo adottati dal Governo. A livello globale, come si è già accennato, risultano in peggioramento le stime sull'andamento del commercio internazionale, poiché la differente tempistica con cui l'epidemia si sta manifestando tra i diversi Paesi - sia sotto forma di prima che di seconda ondata di contagi - indebolisce il contesto mondiale e allontana la fase di piena ripresa degli scambi commerciali.

Inoltre, le esportazioni dei Paesi dell'Area dell'euro risentono di un apprezzamento della valuta comunitaria, soprattutto rispetto al dollaro, registrato a partire dai mesi estivi e accentuatosi nelle ultime settimane. D'altra parte, i progressi compiuti dalla ricerca scientifica nel trattamento dei contagi e nella gestione dei focolai riducono gli ostacoli al regolare esercizio dell'attività economica. Inoltre, le misure di politica fiscale adottate nel frattempo dal Governo producono un impatto espansivo sulla crescita attesa anche nel prossimo anno, quando, in particolare sui consumi, rilevano gli effetti positivi indotti dall'abolizione degli aumenti dell'IVA nel 2021 e 2022 disposta dal decreto "Rilancio".

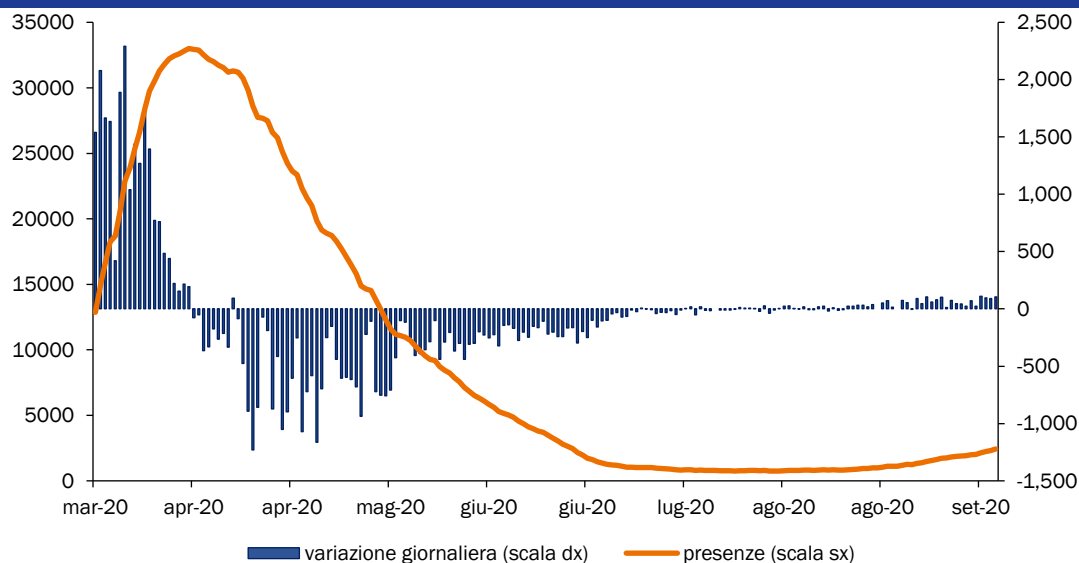
Negli ultimi due anni dell'orizzonte di previsione si stima che il PIL continui a rimanere su un sentiero di crescita moderata e pari al 3,0 per cento e all'1,8 per cento rispettivamente nel 2022 e nel 2023. In ragione di tale dinamica il PIL è atteso recuperare i livelli pre-crisi nel secondo trimestre dell'ultimo anno di previsione.

FIGURA II.9: PREVISIONE TENDENZIALE PER IL PIL IN TERMINI REALI (mln di euro)



Fonte: ISTAT ed elaborazioni MEF.

Complessivamente i rischi per la previsione restano orientati al ribasso, ma leggermente meno sbilanciati di quanto osservato in sede di predisposizione del DEF. In particolare, sul piano epidemiologico, sebbene la coesistenza con il virus durerà ancora per un numero significativo di mesi, la probabilità di una nuova ondata di contagi di portata tale da richiedere nuovamente il ricorso a drastici interventi di *lockdown* generalizzato appare oggi minore. Dall'inizio dell'epidemia, infatti, si sono fatti importanti passi avanti sia con il potenziamento delle attività di screening e tracciamento dei nuovi casi, sia con l'individuazione di cure efficaci contro la malattia. Entrambi questi avanzamenti riducono la probabilità che il sistema sanitario torni in sofferenza, condizione che aveva reso necessaria l'adozione delle misure contenitive di marzo e aprile. Cionondimeno, analogamente a quanto avvenuto nel DEF, la presente Nota contiene uno scenario di rischio costruito sull'ipotesi di un andamento dell'epidemia peggiore di quello ipotizzato nello scenario di base.

FIGURA II.10: PAZIENTI CORONAVIRUS NEGLI OSPEDALI ITALIANI (numero di presenze)

Fonte: Refinitiv.

Sul fronte macroeconomico, la ritrovata coesione a livello europeo, che ha reso possibile l'adozione del *Next Generation EU*, affiancata alla politica monetaria accomodante della BCE, crea una rete di intervento forte e senza precedenti, di grande impatto sul piano della stabilizzazione dei mercati finanziari.

Nel dettaglio della previsione, la caduta del PIL attesa per l'anno in corso risulta determinata prevalentemente dal contributo negativo della domanda interna al netto delle scorte, che si stima sottrarre 7,4 punti percentuali alla crescita economica. La flessione dei consumi delle famiglie è attesa sostanzialmente in linea con quella del PIL (-8,9 per cento): nonostante la rimozione delle misure restrittive a partire dal mese di maggio, l'innalzamento del livello di incertezza e la riduzione del reddito disponibile ostacoleranno il pieno recupero dei consumi differiti e comporteranno nel complesso una riduzione marcata degli acquisti da parte delle famiglie rispetto allo scorso anno. Dopo i minimi storici raggiunti dal clima di fiducia dei consumatori nei mesi primaverili, l'Istat ha rilevato un graduale recupero di tutte le componenti, tuttavia ancora non sufficiente a ripristinare i livelli registrati prima dell'insorgere della crisi (a settembre l'indice di fiducia dei consumatori si è attestato a 103,4, ancora inferiore ai 111,1 punti raggiunti a gennaio).

Analogamente a quanto previsto nelle stime di primavera e confermato dall'andamento registrato nei primi sei mesi dell'anno, la riduzione del reddito disponibile è attesa comunque inferiore a quella dei consumi privati, il che porta a confermare la previsione di un deciso aumento della propensione al risparmio che si stima di poco superiore al 13 per cento. Nell'anno successivo, il recupero dei consumi, che, rispetto allo scenario tendenziale tracciato nel DEF, beneficia dell'abolizione dei previsti incrementi delle aliquote IVA, è pari al 4,9 per cento, per poi registrare un moderato ma più contenuto incremento nel biennio successivo. Il reddito disponibile tornerebbe in territorio positivo già dal 2021, sospinto dal recupero dei redditi e dal miglioramento del mercato del lavoro. Il tasso di risparmio quindi si ridurrebbe gradualmente per attestarsi sui livelli del 2019 a fine periodo.

Particolarmente marcata la caduta attesa per gli investimenti nel 2020 (-13,0 per cento) per i motivi già ampiamente illustrati. La flessione dovrebbe

interessare tutte le tipologie di beni di investimento e risultare relativamente più marcata per i mezzi di trasporto. Lo scenario tendenziale assume che l'impatto della crisi sulla propensione ad investire delle imprese si protrarrà nel tempo, facendo sì che il recupero del prossimo anno (7,4 per cento) sia solo parziale e venga poi seguito da una moderata espansione nel biennio successivo.

Per quanto riguarda l'impatto netto del commercio estero sul PIL, si stima un impatto negativo di 1,5 punti percentuali nel 2020, legato non solo alla caduta delle esportazioni di beni, ma anche al calo degli afflussi turistici. Entrambi i flussi commerciali sono attesi in recupero a partire dal 2021 e per il resto dell'orizzonte di previsione, garantendo un contributo positivo alla crescita nel 2021 e nel 2022 e nullo nel 2023. L'avanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti subisce una riduzione dal 3,0 per cento del PIL registrato nel 2019 al 2,4 per cento del PIL quest'anno, per poi gradualmente recuperare al 2,7 per cento nel 2021 e al 2,8 per cento negli ultimi due anni di previsione.

Dal lato dell'offerta è l'industria in senso stretto a subire la flessione più acuta nell'anno in corso, di poco superiore al -14 per cento, seguita dal settore delle costruzioni, che pure ha mostrato una buona reattività all'indomani della rimozione del blocco alle attività produttive. Per entrambi i settori si sono riscontrati robusti recuperi degli indicatori macroeconomici di riferimento nei mesi estivi che lasciano prospettare un deciso rimbalzo nel terzo trimestre. Tuttavia, il rimbalzo non sarà sufficiente a compensare le pesanti flessioni registrate nella prima metà dell'anno.

Nell'anno in corso sarà meno marcata la riduzione del valore aggiunto dei servizi, sebbene il settore abbia risentito pesantemente delle misure di distanziamento sociale ed in parte continui ad essere interessato maggiormente dalle limitazioni indotte dai protocolli di sicurezza. Cionondimeno, la minore flessione su base annua del valore aggiunto dei servizi riflette in massima parte il risultato del primo semestre. Per la seconda metà dell'anno gli indicatori congiunturali tracciano una dinamica espansiva e le indagini sul clima di fiducia risultano moderatamente positive, in maggior misura quelle condotte dall'Istat rispetto alla rilevazione dell'indice PMI.

Tutti i settori produttivi sono previsti in parziale recupero a partire dal 2021, con un ritorno ai livelli del quarto trimestre del 2019 nell'ultimo anno di previsione.

Sul fronte dei prezzi, la previsione rimane sostanzialmente confermata per il deflatore del PIL nel 2020 rispetto alla stima prodotta nel DEF, risultando solo di un decimo di punto più alta (all'1,1 per cento) per effetto del venir meno dell'ipotesi deflattiva per i prezzi al consumo che, nel nuovo scenario, risultano invariati rispetto all'anno precedente. Resta confermata la previsione di un sensibile calo del deflatore delle importazioni condizionata dall'andamento del costo dei beni energetici. In prospettiva, nel 2021 il graduale recupero del prezzo del petrolio unitamente alla ripresa della domanda eserciteranno una pressione al rialzo sui prezzi dell'import e dei consumi. Il peggioramento delle ragioni di scambio con l'estero porterebbe a una decelerazione del deflatore del PIL (allo 0,7 per cento). Come già segnalato, a differenza della previsione di primavera il quadro tendenziale di questa Nota tiene conto dell'abrogazione degli aumenti delle aliquote IVA e pertanto non sconta più il rialzo dei prezzi in precedenza associato, a partire da tale anno, all'innalzamento della pressione fiscale. Nel biennio 2022-2023 la crescita del deflatore del PIL e dei consumi si attesta intorno all'1 per cento.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, a fronte di una caduta dell'occupazione relativamente contenuta stante la portata della crisi, si attende

una riduzione delle unità di lavoro standard (ULA) lievemente superiore a quella del PIL, associata ad una marcata flessione delle ore lavorate. Su tale dinamica incidono profondamente le misure a tutela dell'occupazione adottate dal Governo, principalmente l'estensione senza precedenti della possibilità di ricorso alla Cassa integrazione e il divieto di licenziamento, che nello scenario tendenziale si ipotizzano in vigore secondo le disposizioni introdotte con il DL 104/2020. Grazie a tali misure, la tenuta dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato bilancia, seppur parzialmente, la riduzione degli occupati a tempo determinato e degli occupati indipendenti già emersa nella prima metà dell'anno in corso e che si stima porterà ad una riduzione media dell'occupazione complessiva (indagine sulle forze di lavoro) dell'1,9 per cento su base annua. A fronte di un tasso di partecipazione che, dopo il pesante crollo registrato nei mesi di *lockdown*, si stima in lieve ripresa nella seconda metà del 2020, il tasso di disoccupazione è previsto al 9,5 per cento.

Nel corso del prossimo anno, si prevede che l'occupazione espressa in termini di ULA registri un incremento del 5,0 per cento. È molto più limitato il recupero delle ore lavorate per occupato, che, dopo aver subito una flessione del 10,6 per cento nel 2020 per effetto del massiccio ricorso alla Cassa integrazione, sono attese rimbalzare del 4,8 per cento. Tale proiezione si fonda sull'ipotesi che alla fase iniziale della ripresa, durante la quale i livelli di attività recupereranno solo in parte quanto perso a causa della crisi e persisteranno per alcuni mesi le limitazioni indotte dalle misure di sicurezza per il contenimento dei contagi, si associ una maggiore incidenza delle forme di occupazione a tempo parziale. Inoltre, il venir meno delle misure di potenziamento degli ammortizzatori sociali a partire dall'inizio del 2021 ipotizzato nello scenario a legislazione vigente, determina una lieve flessione del numero complessivo di occupati su base annua (-0,2 per cento). Contestualmente, anche per effetto di un recupero della partecipazione al mercato del lavoro, il tasso di disoccupazione aumenta al 10,7 per cento, per poi tornare a livelli prossimi a quelli del 2019 alla fine del periodo di previsione. Sul piano della produttività, tale dinamica determina variazioni positive in ciascun anno dell'orizzonte di stima.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dall' Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 21 settembre 2020, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo di intesa UPB-MEF del 15 settembre 2014.

La revisione delle previsioni per il 2020 e il 2021³⁰

In analogia con i precedenti documenti, in questo riquadro viene presentata un'analisi dei principali fattori sottostanti la revisione delle previsioni macroeconomiche per il 2020-2021 rispetto al quadro del DEF 2020.

In primo luogo, la Nota di Aggiornamento considera nuove informazioni sull'andamento dell'economia italiana nell'anno in corso rispetto al documento di aprile con riferimento sia ai dati trimestrali di contabilità nazionale, disponibili ora per i primi due trimestri dell'anno, sia alle nuove prospettive del quadro internazionale. I valori riportati nella tabella sono relativi ai dati corretti per i giorni lavorativi.

I principali fattori sottostanti la revisione della previsione macroeconomica per il 2020-2021 sono illustrati nella Tavola R.1.

Le prime due colonne presentano le stime di crescita del PIL e delle sue componenti nel DEF e nella NADEF a confronto e nella terza è riportato il differenziale tra le due (Delta 2020). Nel complesso risulta una revisione verso il basso delle previsioni di crescita del PIL di un punto percentuale rispetto al DEF. Le determinanti della revisione sono principalmente: a) gli errori di previsione che hanno interessato i primi due trimestri del 2020 (delta a); b) l'impatto del mutamento delle variabili esogene (delta b); la revisione delle stime per la seconda metà dell'anno (delta c). La revisione al ribasso è quindi legata alla contrazione, maggiore delle attese, dell'attività economica nella prima parte dell'anno. La durata delle misure di contenimento dei contagi è stata nei fatti maggiore di quanto atteso in fase di predisposizione delle stime di primavera. Nella seconda parte dell'anno la stima di crescita è più positiva che nel DEF anche per effetto degli interventi attuati dal Governo nei mesi successivi.

La revisione della previsione di crescita del PIL del 2020 è solo marginalmente influenzata dalle prospettive del quadro internazionale. La crescita del deflatore del PIL e del deflatore dei consumi è stata rivista al rialzo alla luce dei dati Istat per il primo semestre.

Le colonne successive mostrano lo scostamento tra la previsione attuale e quella di aprile per il 2021. In questo caso il delta (colonna delta 2021) della previsione di crescita è pari a 0,3 punti percentuali.

La revisione al rialzo della stima di crescita del PIL considera sia gli effetti dei recenti interventi del Governo (tra cui la disattivazione dell'aumento delle clausole IVA) che i progressi nel contrasto dell'epidemia. La previsione sconta infatti una gestione controllata dei focolai ma non ipotizza un *lockdown* a livello nazionale. Inoltre, la previsione per la seconda metà del 2021 considera i progressi registrati nello sviluppo e produzione dei vaccini anti Covid-19 e ipotizza che una distribuzione su ampia scala possa essere avviata già a partire dalla primavera del 2021, determinando un graduale ritorno alla normalità e un incremento dell'attività economica intorno a metà anno.

Le nuove ipotesi relative al contesto internazionale incidono invece negativamente sulla crescita del prossimo anno (Tavola R2). Il rallentamento del commercio mondiale è più marcato ed è causato da un impatto della pandemia più significativo e prolungato di quanto atteso in aprile³¹. Le stime sull'andamento della domanda estera (pesata per la composizione geografica dell'export italiano) per il 2020 sono state riviste lievemente al ribasso, dal -9,5 per cento al -9,9, mentre si stima un aumento dell'8,9 per cento nel 2021 (dall'11 per cento di aprile). Conseguentemente l'impatto della domanda mondiale sulle esportazioni italiane, e di conseguenza sul PIL, risulta negativo sia nel 2020 che nel 2021.

³⁰ In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali (corretti per i giorni lavorativi) rilasciati dall'ISTAT lo scorso 31 agosto. Le serie trimestrali coerenti con i dati annuali di contabilità nazionale resi noti il 22 settembre sono state pubblicate il 2 ottobre.

³¹ Si ricorda che le proiezioni di andamento del PIL e del commercio internazionale a livello globale sono di fonte Oxford Economics.

TAVOLA R1: PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (dati destagionalizzati)

	Previsione 2020			di cui: revisione trascinamento sul 2020	di cui: acquisito 1 sem 2020	di cui: Impatto Esogene rispetto al DEF	di cui: revisione prospettive secondo semestre	Previsione 2021		
	NADEF 2020	DEF 2020	Delta 2020	Delta (a)	Delta (b)	Delta (c)	Delta (d)	NADEF 2020	DEF 2020	Delta 2021
MACRO ITALIA										
PIL	-9,1	-8,1	-1,0	0,0	-1,6	-0,1	0,7	5,1	4,7	0,3
Spesa delle famiglie	-8,9	-7,2	-1,8	0,0	-2,6	0,0	0,8	4,9	4,0	0,8
Spesa della PA	2,0	0,7	1,3	0,0	-2,2	0,0	3,5	0,2	0,3	-0,1
Investimenti fissi lordi	-13,1	-12,3	-0,8	-0,1	-3,3	0,0	2,5	7,5	4,3	3,3
Macchinari, attrezzature e vari	-10,4	-14,6	4,2	0,0	3,4	0,0	0,7	5,5	4,1	1,4
Costruzioni	-13,6	-9,0	-4,7	0,4	-8,6	0,0	3,5	8,0	4,7	3,3
Esportazioni di beni e servizi	-17,6	-14,5	-3,1	-0,6	-4,8	-0,5	2,8	9,5	13,5	-4,0
Importazioni di beni e servizi	-13,6	-12,9	-0,8	-0,5	-2,4	0,5	1,7	8,3	10,0	-1,7
Deflatori										
Deflatore PIL	1,1	1,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,7	1,4	-0,7
Deflatore consumi	0,0	-0,2	0,2	0,0	0,4	0,2	-0,4	0,6	1,7	-1,1

Sulla previsione di crescita delle esportazioni incide negativamente anche il tasso di cambio effettivo nominale a causa dell'apprezzamento dell'euro. Per la proiezione delle valute è stata adottata un'ipotesi tecnica che implica che il tasso di cambio resti invariato nel tempo e risulti pari alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 31 agosto. L'aggiornamento del tasso di cambio nominale effettivo rispetto a settembre vede un apprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute dell'1,9 per cento nel 2020 e dell'1,4 per cento nel 2021. L'impatto macroeconomico risulta negativo di un decimo di punto percentuale sulla crescita del PIL nel 2020 e di tre decimi nel 2021. Il prezzo del petrolio, la cui quotazione sale rispetto al DEF, incide negativamente sui prezzi al consumo e sulla domanda interna. Dai minimi toccati nella seconda metà aprile, il prezzo del petrolio è gradualmente aumentato nel corso dei mesi estivi. La proiezione attuale basata sui contratti *futures* prevede livelli del prezzo del petrolio lievemente più alti anche nel 2021³².

In senso opposto rispetto al DEF si muove, invece, la significativa riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato, in particolare nel 2021, accompagnata da un ridimensionamento dello spread nei confronti del Bund, che incide favorevolmente sulla domanda interna attraverso il canale del credito e della ricchezza.

TAVOLA R2: EFFETTI SUL PIL DELLE VARIABILI ESOGENE DELLA PREVISIONE RISPETTO ALLO SCENARIO DEL DEF 2020 (impatto sui tassi di crescita)

	2020	2021
1. Commercio mondiale	0,0	-0,6
2. Tasso di cambio nominale effettivo	-0,1	-0,3
3. Prezzo del petrolio	-0,1	-0,4
4. Ipotesi tassi d'interesse	0,0	0,2
Totale	-0,1	-1,2
Nota per il Totale: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti		
Fonte: elaborazioni MEF		

³² Si fa riferimento alla media delle quotazioni dei *futures* negli ultimi dieci giorni lavorativi terminanti il 31 agosto 2020.

FOCUS

Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene

Sebbene il grado di incertezza intorno all'entità della contrazione del prodotto e al profilo della successiva ripresa risulti ora mitigato rispetto alla fase più acuta dell'emergenza sanitaria, permangono tuttavia fattori di rischio riguardo all'evoluzione dell'epidemia e a quella degli aggregati economico-finanziari dello scenario internazionale. Risulta opportuno dar conto di questi elementi di rischio insiti nelle previsioni del quadro tendenziale, effettuando una valutazione del loro impatto sull'economia nel caso in cui essi si dovessero materializzare. Pertanto, riguardo sia a una evoluzione meno favorevole nel contenimento del virus in Italia sia alla dinamica delle variabili esogene del quadro internazionale di riferimento (il commercio mondiale, i tassi di cambio, il prezzo del petrolio e le condizioni dei mercati finanziari), vengono qui considerate ipotesi alternative rispetto a quelle adottate nello scenario tendenziale. Utilizzando il modello econometrico ITEM, sono stati simulati cinque scenari diversi, ognuno dei quali fa riferimento specifico a uno di questi fattori.

Il primo scenario incorpora elementi di rischio legati all'evoluzione dell'emergenza sanitaria. In esso, in particolare, si assiste a una recrudescenza dei contagi da Covid-19 in Italia, che interesserebbe i mesi di ottobre, novembre e dicembre dell'anno in corso e il mese di gennaio del 2021. Pur non traducendosi in un secondo blocco integrale delle attività non essenziali, un marcato aumento di contagi e ricoveri ospedalieri renderebbe necessarie la restrizione di alcune forme di mobilità e la limitazione di una serie di attività. Inoltre, lo scenario contemplerebbe un successivo ritorno alla normalità più lento che nello scenario tendenziale nel corso del 2021, anche a motivo di possibili ritardi nella disponibilità di un vaccino su scala globale.

Il secondo scenario di rischio si riferisce all'andamento del commercio mondiale ed è stato disegnato ipotizzando, nel 2020, una caduta della domanda mondiale (pesata per gli scambi con l'Italia) più pronunciata di quella ipotizzata nel quadro tendenziale (pari, rispettivamente, al -11,5 e al -9,9 per cento) e una ripresa meno sostenuta nel 2021, con un tasso di crescita della domanda mondiale pari al 5,9 per cento, a fronte dell'8,9 per cento dello scenario tendenziale.³³ E' lecito ipotizzare che questo profilo più debole della domanda mondiale sia ascrivibile in gran parte a un'evoluzione dell'epidemia a livello internazionale meno favorevole di quanto prospettato nello scenario di base.

Riguardo all'andamento dei tassi di cambio, il quadro macroeconomico tendenziale riflette l'ipotesi tecnica di mantenere in tutto l'orizzonte di previsione i tassi di cambio invariati ai livelli corrispondenti alla media delle quotazioni giornaliere più recenti (con riferimento agli ultimi dieci giorni lavorativi terminanti il 31 agosto 2020). Nel terzo scenario alternativo, invece, si pongono i valori dei tassi di cambio per l'orizzonte di previsione pari a quelli a termine osservati (*forward rates*). Ciò implica, nel 2021, un apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro più pronunciato (4,3 per cento) rispetto a quello prospettato nello scenario tendenziale (4,0 per cento) e, nel 2022 e 2023, un lieve apprezzamento (rispettivamente dello 0,3 e 0,1 per cento), a fronte dell'invarianza del valore dell'euro rispetto al dollaro nello scenario di base. In questo contesto si registrerebbe un apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo pari, nel 2021, a circa il 2,2 per cento, maggiore di quello prefigurato nello scenario di base (1,4 per cento). Nel 2022 e 2023, l'apprezzamento dell'euro (inteso come variazione annuale del tasso di cambio nominale effettivo) sarebbe, rispettivamente, dell'1,7 e 1,3 per cento, rispetto a una sostanziale invarianza del tasso di cambio nello scenario tendenziale.

Un altro fattore di rischio riguarda le quotazioni del petrolio. L'andamento previsto nel quadro tendenziale si basa sui prezzi dei contratti *future* sul greggio e contempla un incremento del prezzo del petrolio nel 2021, che si attesterebbe a 48,1 dollari al barile, a fronte dei 42,4

³³ Nel quantificare l'impatto sulla domanda mondiale di questo scenario di rischio si è fatto riferimento a elaborazioni recenti condotte da *Oxford Economics* mediante il loro modello globale, esteso a circa 80 Paesi considerati simultaneamente.

dollari del 2020, e un lieve incremento delle quotazioni nel 2022 e 2023, che risulterebbero pari, rispettivamente, a 49,7 e 51,0 dollari al barile. Nel quarto scenario alternativo si ipotizzano livelli del prezzo del greggio superiori, rispetto a quelli del quadro tendenziale, di 10 dollari nel primo semestre 2021 e di 20 dollari nella seconda metà di quell'anno. Dal 2022, l'incremento ipotizzato rispetto allo scenario tendenziale è invece di 25 dollari al barile.

Infine, nel quinto scenario viene prospettato un elemento di rischio con riferimento alle condizioni finanziarie dell'economia, con ipotesi meno favorevoli di quelle del quadro tendenziale. In particolare, è stato considerato un livello del tasso di rendimento del BTP a dieci anni più elevato, nel 2021 e nei due anni seguenti, di 100 punti base rispetto al corrispondente livello dello scenario di base. In questo scenario, i maggiori livelli dello spread BTP-Bund si tradurrebbero in condizioni più stringenti applicati dalle banche alla clientela, con tassi di interesse più elevati sui prestiti al settore privato.

I risultati delle analisi di sensibilità del quadro macroeconomico tendenziale sono riportati nella Tavola R3. L'ipotesi di una recrudescenza dei contagi da virus in Italia, concentrata nell'autunno 2020 e l'inizio del 2021, unitamente a una minore rapidità nel 2021 nel ristabilimento della completa normalità, acuirebbe la contrazione del prodotto nel 2020 in misura pari a 1,3 punti percentuali e attenuerebbe significativamente la ripresa del 2021, con il tasso di variazione del prodotto inferiore di 2,4 punti percentuali rispetto a quello dello scenario di base. Solo dal 2022 si assisterebbe ad un ritorno alla normalità con tassi di variazione del PIL superiori a quelli ipotizzati nel quadro tendenziale.

L'evoluzione meno favorevole del commercio mondiale, determinata soprattutto da maggiori difficoltà nel contenimento dell'epidemia a livello internazionale, comporterebbe una contrazione più severa del prodotto nel 2020 rispetto al quadro macroeconomico tendenziale (per 0,2 punti percentuali) e un suo recupero più modesto nel 2021 (con un tasso di crescita del PIL inferiore di 0,9 punti percentuali). Negli anni successivi i tassi di variazione del prodotto sarebbero superiori a quelli dello scenario tendenziale.

Anche un maggiore apprezzamento dell'euro di entità maggiore di quanto prospettato nello scenario tendenziale ridurrebbe la crescita del PIL in misura pari, nel 2021, 2022 e 2023, a, rispettivamente, 0,1, 0,4 e 0,6 punti percentuali.

Livelli più elevati delle quotazioni del greggio rispetto a quelli del quadro tendenziale condurrebbero ad un abbassamento del tasso di variazione del PIL pari a 0,3 punti percentuali nel 2021 e per 0,8 e 0,5 punti percentuali, rispettivamente, nel 2022 e 2023.

Infine, riguardo all'ipotesi di peggioramento delle condizioni finanziarie, anch'essa si tradurrebbe in effetti negativi sul tasso di crescita del PIL. Quest'ultimo, nel 2021, risulterebbe inferiore di 0,1 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale (e, nel 2022 e 2023, rispettivamente, di 0,4 e 0,6 punti percentuali).

TAVOLA R3: Effetti sul PIL degli scenari di rischio (impatto sui tassi di crescita)

	2020	2021	2022	2023
1. Marcata recrudescenza epidemia da Covid-19 in Italia	-1,3	-2,4	3,0	0,2
2. Revisione al ribasso del commercio mondiale causa pandemia	-0,2	-0,9	0,5	0,3
3. Apprezzamento tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,1	-0,4	-0,6
4. Maggiore aumento del prezzo del petrolio	0,0	-0,3	-0,8	-0,5
5. Aumento di 100 pb dello spread BTP	0,0	-0,1	-0,4	-0,6

TAVOLA II.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2019	2020	2021	2022	2023
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	1,1	-11,5	8,6	5,7	4,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, futures)	64,3	42,4	48,1	49,7	51,0
Cambio dollaro/euro	1,119	1,140	1,185	1,185	1,185
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,3	-9,0	5,1	3,0	1,8
Importazioni	-0,6	-13,8	8,3	4,7	3,6
Consumi finali nazionali	0,3	-6,4	3,7	2,1	1,4
Consumi famiglie e ISP	0,4	-8,9	4,9	2,8	1,8
Spesa della PA	-0,2	2,0	0,2	0,0	-0,2
Investimenti	1,6	-13,0	7,4	4,8	2,9
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	0,9	-10,4	5,5	4,9	3,0
- mezzi di trasporto	1,0	-26,3	19,5	7,9	3,5
- costruzioni	2,5	-13,6	8,0	4,1	2,6
Esportazioni	1,0	-17,4	9,5	5,6	3,5
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	3,0	2,4	2,7	2,8	2,8
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	0,5	-1,5	0,4	0,4	0,0
Scorte	-0,7	0,0	0,3	0,1	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,5	-7,4	4,3	2,5	1,6
PREZZI					
Deflatore importazioni	-0,2	-3,5	1,1	1,1	1,3
Deflatore esportazioni	0,5	-0,4	0,7	1,0	1,1
Deflatore PIL	0,7	1,1	0,7	1,1	1,0
PIL nominale	1,1	-8,0	5,8	4,2	2,8
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,6	1,1	1,0
LAVORO					
Costo lavoro	1,5	1,4	1,1	0,9	0,9
Produttività (misurato su PIL)	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1
CLUP (misurato su PIL)	1,3	0,8	1,0	0,4	0,8
Occupazione (ULA)	0,2	-9,5	5,0	2,6	1,7
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,7	10,3	9,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	59,0	58,1	58,2	58,8	59,9
pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1789747	1647239	1742031	1814803	1865194

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 31 agosto 2020.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

II. 4 SCENARIO PROGRAMMATICO

Il quadro macroeconomico programmatico incorpora gli effetti sull'economia delle misure che il Governo intende presentare al Parlamento nel disegno di legge di bilancio 2021. Unitamente a tali misure, la programmazione finanziaria tiene conto degli interventi straordinari per il sostegno e il rilancio dell'economia che il Governo intende concordare con la Commissione europea attraverso la presentazione dello schema del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nell'ambito delle procedure per l'accesso ai fondi stanziati con il NGEU.

La manovra di finanza pubblica per il 2021-2023 è descritta nei capitoli I e III del presente documento. Le previsioni programmatiche si basano su simulazioni effettuate con il modello QUEST della Commissione Europea, calibrato per l'Italia, per quanto attiene agli impatti macroeconomici del NGEU; gli effetti delle altre componenti della manovra di bilancio 2021-2023 sono stati invece stimati con il modello econometrico trimestrale del Tesoro (ITEM).

La tavola seguente mostra l'impatto sul PIL delle misure della manovra raggruppate per tipologia di intervento. Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento complessivo del tasso di crescita del PIL di 0,9 punti percentuali nel 2021, di 0,8 punti percentuali nel 2022 e di 0,7 punti percentuali nel 2023.

Il contributo alla crescita rappresentato dagli interventi che verranno realizzati attraverso l'utilizzo delle risorse del NGEU (Tavola I.2 del Capitolo I) è relativamente più moderato nel primo anno, per poi aumentare fino a produrre un impatto dello 0,8 per cento sul PIL nell'ultimo anno di previsione. Le simulazioni su cui queste stime si basano sono state elaborate alla luce del mix di sovvenzioni, prestiti e coperture di bilancio necessarie a conseguire gli obiettivi di indebitamento netto declinati per ciascun anno di programmazione.

TAVOLA II.3 EFFETTI SUL PIL DELLA MANOVRA PROGRAMMATICA RISPETTO ALLO SCENARIO TENDENZIALE (impatto sui tassi di crescita)

	2021	2022	2023
Politiche invariate	0,1	0,1	0,1
Interventi in materia fiscale	0,2	0,2	0,1
Altre nuove politiche	0,3	0,1	0,0
Coperture	0,0	0,0	-0,3
Impatto manovra (*)	0,6	0,4	-0,1
Next Generation EU (*)	0,3	0,4	0,8
Impatto manovra con Next Generation EU (*)	0,9	0,8	0,7

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Il sentiero del PIL reale coerente con queste stime prefigura una crescita del 6,0 per cento nel 2021, 3,8 per cento nel 2022 e 2,5 per cento nel 2023. Il PIL trimestrale nel quadro programmatico recupera il livello dell'ultimo trimestre precrisi (il quarto del 2019) nel terzo trimestre del 2022. La più elevata crescita in confronto al quadro a legislazione vigente è principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi. Questi ultimi, a loro volta, esercitano un effetto moltiplicativo sulla produzione e accrescono il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi delle famiglie. Le esportazioni risentono lievemente dell'impatto della crescita interna

su costi e prezzi, ma nel tempo beneficiano della maggiore competitività dell'economia conseguita tramite i maggiori investimenti.

TAVOLA II.4: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2019	2020	2021	2022	2023
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	1,1	-11,5	8,6	5,7	4,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, futures)	64,3	42,4	48,1	49,7	51,0
Cambio dollaro/euro	1,119	1,140	1,185	1,185	1,185
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,3	-9,0	6,0	3,8	2,5
Importazioni	-0,6	-13,8	8,8	6,0	3,8
Consumi finali nazionali	0,3	-6,4	4,4	2,8	1,7
Consumi famiglie e ISP	0,4	-8,9	5,5	3,7	2,3
Spesa della PA	-0,2	2,0	1,2	-0,2	-0,4
Investimenti	1,6	-13,0	10,6	8,5	5,9
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	0,9	-10,4	9,9	9,2	6,2
- mezzi di trasporto	1,0	-26,3	19,0	10,3	4,8
- costruzioni	2,5	-13,6	10,3	7,4	5,7
Esportazioni	1,0	-17,4	9,6	5,7	3,5
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	3,0	2,4	2,5	2,3	2,2
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	0,5	-1,5	0,3	0,0	0,0
Scorte	-0,7	0,0	0,2	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,5	-7,4	5,4	3,8	2,4
PREZZI					
Deflatore importazioni	-0,2	-3,5	1,1	1,1	1,3
Deflatore esportazioni	0,5	-0,4	0,6	1,1	1,2
Deflatore PIL	0,7	1,1	0,8	1,3	1,2
PIL nominale	1,1	-8,0	6,8	5,1	3,7
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,7	1,2	1,2
Inflazione programmata			0,5		
LAVORO					
Costo lavoro	1,5	1,4	1,4	1,2	1,2
Produttività (misurato su PIL)	0,2	0,6	0,5	0,4	0,2
CLUP (misurato su PIL)	1,3	0,8	0,8	0,8	0,9
Occupazione (ULA)	0,2	-9,5	5,4	3,4	2,2
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,3	9,5	8,7
Tasso di occupazione (15-64 anni)	59,0	58,1	58,4	59,6	61,1
pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1789747	1647239	1759223	1848881	1916551

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 31 agosto 2020.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

La crescita più elevata del PIL porta anche ad un aumento dell'input di lavoro. Quest'ultimo è leggermente inferiore a quello del valore aggiunto poiché la produttività aggregata dell'economia è prevista migliorare. A sua volta, l'aumento delle unità di lavoro si traduce in un maggior numero di occupati nella previsione programmatica e in un calo più accentuato del tasso di disoccupazione nel corso del triennio. Il tasso di disoccupazione scenderebbe ad un livello inferiore a quello del 2019 già nel 2022. Questa previsione è peraltro soggetta ad un notevole margine di incertezza data la forte caduta della partecipazione al lavoro registrata durante la crisi, fenomeno che si prevede rientrare gradualmente ma potrebbe invece invertire rotta più rapidamente anche grazie alle politiche attive del lavoro adottate dal Governo.

Va segnalato, infine, che in confronto al tendenziale il quadro programmatico prefigura un andamento lievemente più dinamico dell'inflazione e una moderata riduzione del surplus di partite correnti, quest'ultima dovuta alle maggiori importazioni stimulate dalla più rapida crescita di investimenti fissi lordi e consumi delle famiglie.

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'ISTAT¹, 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 2019².

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 2020³, 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 epidemica⁴, e il decreto 'Sostegno e Rilancio' recante ulteriori misure urgenti per prolungare e rafforzare i precedenti interventi⁵. 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 2012⁶ 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 PIL⁷.

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 politiche⁸ 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 cancellazione⁹ 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 euro¹⁰, la pressione fiscale passerebbe dal 41,8 per cento del 2020 al 41,9 per cento nel 2023¹¹.

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

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.

¹¹ L'incremento della pressione fiscale a legislazione vigente è calcolato senza tenere conto della conferma dell'ulteriore detrazione per i lavoratori dipendenti prevista dal D.L. n. 3/2020. La stabilizzazione di questo intervento sul cuneo fiscale sarà prevista dalla prossima Legge di Bilancio.

spesa pensionistica continuano a scontare il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei recenti cambiamenti normativi introdotti con la Legge di Bilancio 2019 e altri provvedimenti attuativi¹², tra cui Quota 100¹³. 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. Cionondimeno, 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 stanziare 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.

¹² L. n. 145/2018 e D.L. n. 4/2019 cvt. dalla L. n. 26/2019.

¹³ 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
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,4	42,5	43,0	42,8	42,6
<i>Pressione fiscale al netto misura 100 euro</i>	41,8	41,8	42,2	42,0	41,9
SALDI					
Saldo primario	31.736	-119.605	-41.392	-17.116	-2.576
<i>in % di PIL</i>	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Saldo di parte corrente	29.234	-110.370	-28.442	-6.957	7.014
<i>in % di PIL</i>	1,6	-6,7	-1,6	-0,4	0,4
Indebitamento netto	-28.650	-178.015	-99.097	-74.699	-61.376
<i>in % di PIL</i>	-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
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	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 riferimento¹⁴.

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 base¹⁵. 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'Istat¹⁶, 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 previsivo¹⁷.

La previsione della spesa pensionistica¹⁸ 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 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

¹⁴ 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/).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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

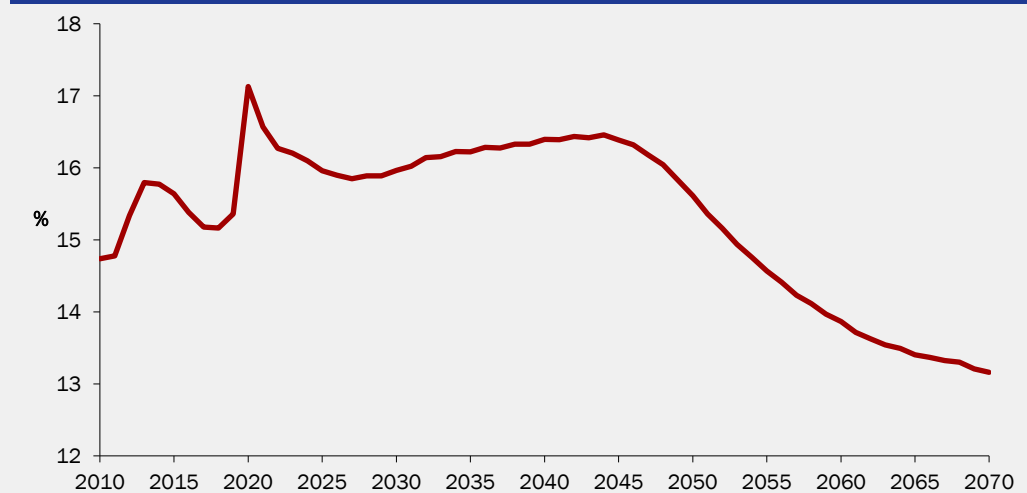
(http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni¹⁹.

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



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. 26/2019²⁰ 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 2021²¹ 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

¹⁹ 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 del 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

2019-2026²². 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)²³.

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

²² 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.

²³ 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.

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 Eurostat²⁴ 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 reale²⁵ 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. R1). 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 2042²⁶.

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

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

²⁴ 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.

²⁵ 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 del 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 del 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.

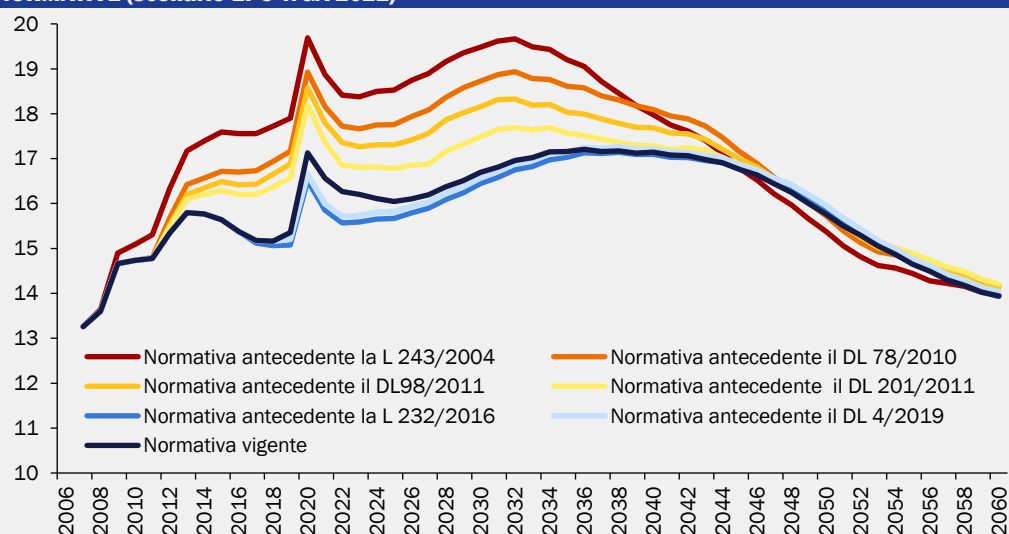
²⁶ Per contro, nel periodo 2018-2042, la spesa per LTC segna un incremento di 0,3 punti percentuali di PIL, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione per 0,5 punti e di una diminuzione della spesa per ammortizzatori sociali di 0,1 punti percentuali di PIL.

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*.

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 pilastri 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.

Il quadro programmatico delineato in questa NADEF delinea una politica fiscale espansiva rispetto al tendenziale nel breve periodo, dati gli sviluppi attuali dell'emergenza epidemica e l'ipotesi di graduale ritorno alla normalità nel corso del 2021, coerentemente con le linee guida delle istituzioni europee.

Pertanto, il Governo intende adottare, con la prossima Legge di Bilancio 2021-2023, interventi di natura fiscale, nuove politiche per il sostegno e lo sviluppo delle imprese e misure per la salvaguardia dell'occupazione e il rilancio degli investimenti pubblici e privati, i quali costituiscono parte integrante Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che sarà sottoposto al vaglio del Parlamento italiano e delle istituzioni europee. I fondi del NGEU consentiranno altresì l'utilizzo delle risorse stanziare ed eventualmente non erogate nel corso del corrente anno con i provvedimenti adottati in risposta alla crisi pandemica. La manovra di finanza pubblica per il 2021-2023 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 2021-2023 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 luglio²⁷. 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 cento²⁸, mentre il ricorso al maggior deficit per il 2021 autorizzato a fine luglio è pari a circa 0,4 punti percentuali del PIL. Pertanto, il nuovo obiettivo pari al 7,0 per cento del PIL risulta superiore del deficit autorizzato.

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 che il Governo si appresta ad inviare al Parlamento, 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

²⁷ 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.

²⁸ 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.

alla crisi epidemica. 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 di bilancio in termini strutturali tale da garantirne l'avvicinamento; ciò preferibilmente tramite il controllo della spesa primaria, come indicato dalla regola della spesa²⁹.

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 maggio³⁰. Le nuove stime per il 2019, certificate dai comunicati ISTAT del 22 settembre e dal nuovo Quadro Macroeconomico programmatico³¹, confermano tale risultato. Si ricorda anche che, nella sua valutazione del PS 2020, la Commissione

²⁹ Congiuntamente al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine esiste anche il vincolo del rispetto della regola della spesa.

³⁰ 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.

³¹ 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.

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 per cento del PIL³². 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 0,42 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 2019³³.

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

L'emergenza epidemica 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 (OMT). Le autorizzazioni sono state concesse proprio in ragione degli eventi eccezionali che il Paese si è trovato a fronteggiare, come previsto dall'art.6 della L. n. 243/2012³⁴.

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 stanziare nel corso del 2020 per reagire all'emergenza ammontano a 100 miliardi di

³² 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.

³³ 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](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(11)&from=EN)

³⁴ 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.

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 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 strutturali, a valere quindi sul saldo di bilancio strutturale³⁵.

Nella sua valutazione del PS 2020³⁶, la Commissione ha giudicato le misure adottate dall'Italia in linea con gli orientamenti stabiliti nella sua comunicazione per una risposta economica coordinata all'epidemia di Covid-19³⁷. 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.

Il 20 maggio la Commissione ha pubblicato la sua relazione a norma dell'articolo 126(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)³⁸. 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 Trattato³⁹. Per l'Italia, come per la gran parte dei paesi europei, l'obiettivo di

³⁵ 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.

³⁶ 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

³⁷ 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

³⁸ 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>

³⁹ 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

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 debito⁴⁰, sebbene presentati nella relazione della Commissione, formalmente non potevano essere presi in considerazione nella formulazione della decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo⁴¹. In conclusione, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo come definito nel Trattato e nel regolamento CE n. 1467/1997 non sia soddisfatto.⁴²

Cionondimeno, nella sua successiva comunicazione sulle raccomandazioni specifiche a tutti i paesi⁴³ 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 (*Draft Budgetary Plans*, DBP). L'indicazione di massima

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.

⁴⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relevant Factors Influencing Public Debt Developments in Italy, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/ITA_Relevant_Factors_May_2020_FIN_PUB.pdf

⁴¹ 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

⁴² Nel suo ultimo rapporto lo European Fiscal Board (EFB) è intervenuto 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.

⁴³ 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

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 raccomandazioni⁴⁴ 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 proposta⁴⁵ di attivare la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita (PSC)⁴⁶ per meglio coordinare le politiche di bilancio volte ad affrontare la grave recessione economica causata dallo scoppio della pandemia di Covid-19⁴⁷.

Pochi giorni dopo, il 23 marzo, i Ministri delle Finanze degli Stati Membri hanno pubblicamente sostenuto la valutazione della Commissione ed espresso il loro favore in merito all'attivazione della clausola. Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola garantisce la flessibilità di bilancio necessaria ad adottare politiche di sostegno al sistema sanitario ed economico, attraverso misure discrezionali di stimolo che devono essere tempestive, temporanee e focalizzate a fronteggiare l'emergenza⁴⁸.

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 generale⁴⁹. Anche nel 2021 gli Stati Membri dovrebbero perseguire politiche di sostegno mirate e temporanee, preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine.

⁴⁴ 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>.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Consiglio Europeo, 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/>.

⁴⁹ 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>, pag. 9.

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 2021⁵⁰. Nelle lettere inviate dal Vice presidente 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 DBP, la Commissione⁵¹ 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, poi, 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 nazionali per la ripresa e resilienza. I piani conterranno delle indicazioni sulle riforme che il Governo intende attuare ed una prima pianificazione degli interventi relativa al 2021. La presentazione della bozza dei PNRR dovrebbe avvenire preferibilmente assieme all'invio dei DBP. Nel valutare la programmazione di bilancio presentata nei DBP la Commissione presterà particolare attenzione alla qualità della spesa. La versione finale dei PNRR 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

⁵⁰ Le lettere della Commissione a ciascun stato membro sulla predisposizione del DBPDBP 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

⁵¹ Commission guidance for Italy on fiscal policy orientations for 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/it_0.pdf

salvaguardia generale nella prospettiva di un ripristino dell'aspetto cogente della sorveglianza fiscale⁵².

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 produzione⁵³.

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 per effetto delle misure emergenziali introdotte per affrontare la pandemia e i suoi effetti economici⁵⁴.

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. È bene ricordare che tali misure, pure se

⁵² 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.

⁵³ Cfr. focus “Le stime del PIL potenziale ai tempi della pandemia”.

⁵⁴ 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.

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 vigore 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 PSC⁵⁵. 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 per cento 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.

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.

⁵⁵ 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 sospendere la crescita.

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 (1)	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 (2)	-2,3	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5
11. Avanzo primario strutturale (2)	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

Nota: Gli arrotondamenti possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

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

(2) 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. I dati di variazione e deviazione sono congelati come da procedura impiegata dalla Commissione Europea.

(**) In termini nominali a partire dal 2018.

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Output gap (% 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) di cui:	0,39	0,00	0,18	0,20	0,00
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			

Nota: Gli arrotondamenti possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

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 di 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 negativi sulla crescita economica). Bisogna, inoltre, tenere presente che, almeno nel caso dell'Unione Europea, 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 Previsioni di Primavera dello scorso maggio 2020, la Commissione ha constatato che le

prime proiezioni effettuate dai filtri statistici sottostanti la *Commonly Agreed Methodology*⁵⁶ 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 riguardano⁵⁷: 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 (PTF) 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 alternative⁵⁸. 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.

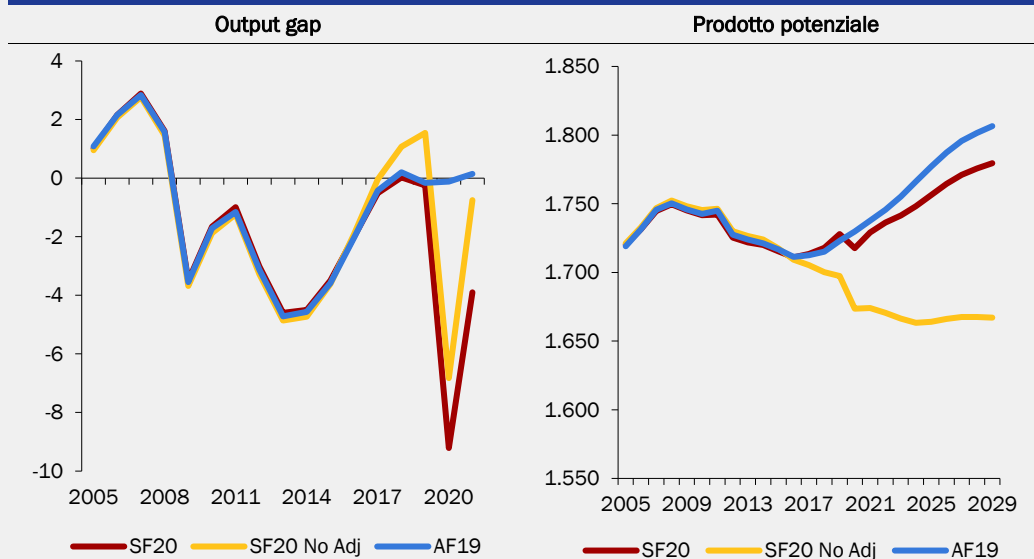
Gli effetti delle variazioni temporanee introdotte dalla Commissione Europea sulla stima dell'*output gap* per l'Italia sono illustrati nella Figura R1. Le curve indicando le stime della Commissione relative all'Italia, prodotte nell'ambito delle Previsioni di Autunno 2019 ("AF19", precedenti la crisi da Covid-19), delle Previsioni di Primavera 2020 ("SF20", le nuove previsioni alla luce della crisi) e una stima – fonte MEF – delle variabili che la Commissione avrebbe ottenuto in occasione delle Previsioni di Primavera se non avesse introdotto le modifiche temporanee appena descritte ("SF20 No Adj"). Per quanto riguarda le stime di *output gap*, la Figura R1 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 modifiche apportate portano ad una flessione molto meno pronunciata del tasso di crescita potenziale dell'economia⁵⁹.

⁵⁶ Per approfondimenti si veda: Havik K. et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", European Economy, Economic Papers n. 535, 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, http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2020/NotaMetodologica-2020-cop.pdf.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ La prassi seguita dalla Commissione è che in sede di Previsioni di Primavera, essendo stati pubblicati i dati mensili solo per i mesi invernali (tre osservazioni), non viene utilizzato l'indicatore di CUBS per l'anno in corso; al contrario per le Previsioni di Autunno, con nove osservazioni mensili disponibili, si utilizza una media dei valori osservati.

⁵⁹ 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.

Visto il funzionamento della metodologia, anche le future stime del PIL potenziale della Commissione saranno influenzate dalle previsioni di crescita per gli anni successivi al 2020; una valutazione consolidata sull'entità dell'*output gap* e sull'andamento del prodotto potenziale durante l'attuale periodo di crisi sarà disponibile soltanto tra alcuni anni, quando la stima 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 (Previsioni di Autunno 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 Previsioni di Primavera, sarà disponibile un nuovo anno di previsione, il 2022⁶⁰. Non si può escludere che, avendo soppesato attentamente le diverse opzioni disponibili, si proceda nuovamente ad aggiustamenti *ad hoc*.

La stima di PIL potenziale della Nota di Aggiornamento del DEF 2020

Posto che la delegazione italiana presso l'*Output Gap Working Group* (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 anno è il 2023). Questo consente al filtro di Hodrick-Prescott (utilizzato per la stima del trend

⁶⁰ L'aggiunta di un'ulteriore osservazione a fine periodo può incidere in modo determinante sull'estrapolazione dei filtri statistici.

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 PTF e l'imputazione di un valore di CUBS per il 2020, si presenta un problema nuovo rispetto alle Previsioni di Primavera. Allora, l'intervento della Commissione era volto a ottenere un valore per il 2020⁶¹ 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 precedenti⁶², 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 PTF 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 per cento più alto rispetto a quello stimato senza l'imputazione dei valori mancanti⁶³.

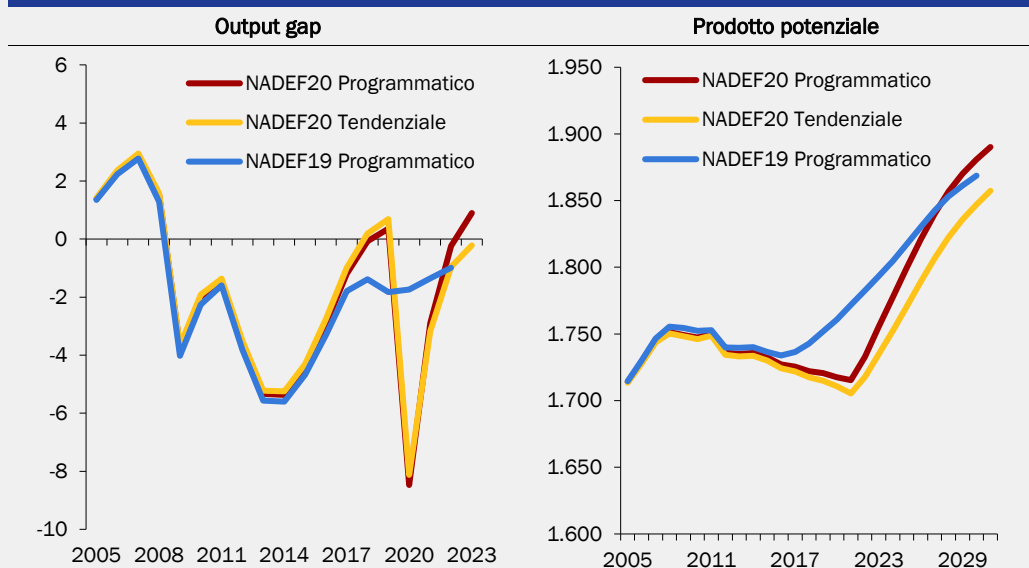
Ben più rilevante è l'impatto sulle previsioni di prodotto potenziale della manovra di Governo illustrata nella presente Nota di Aggiornamento, anche nel medio periodo. Il confronto tra la proiezione attuale del prodotto potenziale su un arco di 10 anni e quella corrispondente alle previsioni contenute 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 (Figura R2). Il confronto tra la proiezione corrispondente al quadro tendenziale e quella corrispondente al quadro programmatico del presente documento mostra il contributo al PIL potenziale apportato dalla 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 piano di rilancio coordinato a livello europeo. Occorre anche considerare che l'impulso agli investimenti non si ferma al 2023 ma è destinato a protrarsi fino al 2026. Complessivamente, quindi, poiché il quadro di previsione è considerato solo fino al 2023, l'impatto sulla crescita potenziale risulta sottostimato.

⁶¹ La metodologia concordata opera su base annuale.

⁶² 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, <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont10>.

⁶³ 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
<i>in % del PIL</i>	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
<i>in % del PIL</i>	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
<i>in % del PIL</i>	-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
<i>in % del PIL</i>	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'ISTAT⁶⁴ e dalla Banca d'Italia⁶⁵ 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 epidemica 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.

⁶⁴ ISTAT, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2020.

⁶⁵ 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 del 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 del PIL) è dovuto al calo del fabbisogno del settore pubblico di circa 3,1 punti percentuali del 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 del 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
<i>in % del PIL</i>	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
<i>in % del PIL</i>	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

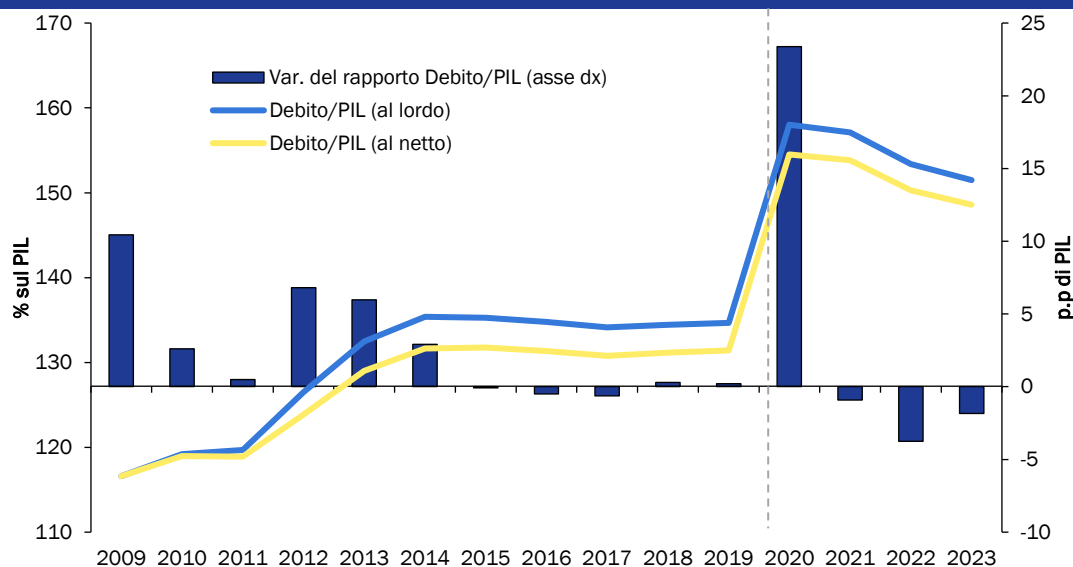
(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(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: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2020, previsioni dello scenario programmatico.

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 raggiungere la soglia della sostenibilità come definita dal PSC⁶⁶. 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 rilevanti⁶⁷ 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 relazione⁶⁸ a norma dell'art. 126(3) del TFUE a motivo dell'inosservanza da parte

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Commissione Europea, Relazione della Commissione sull'Italia, 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'ISTAT⁶⁹ 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 segnalano un'ulteriore rilevante, ancorché inevitabile, salita del debito pubblico. Ciò è dovuto all'effetto combinato della caduta del PIL e delle misure, per la maggior parte di spesa, 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 dal 155,7 al 158 per cento, prevalentemente a causa delle maggiori spese contemplate nel decreto 'Sostegno e Rilancio' del 14 agosto.

Nel 2021 il Governo prefigura un assestamento verso il basso, legato al rimbalzo della crescita economica, che porterà il rapporto debito/PIL al 155,6 per cento nello scenario programmatico. Successivamente, nelle proiezioni programmatiche 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 del 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 12,3 punti percentuali, mentre nel 2023 tale distanza si riduce a 5,2 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.

⁶⁹ 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

	Scenario programmatico			Scenario 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)	20,8	12,3	5,2	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 rilevanti⁷⁰ a giustificare lo scostamento dalla disciplina fiscale europea.

Come già ricordato, la variazione dei saldi strutturali prevista per il 2021 risulterà essere ampiamente 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

⁷⁰ 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 Nota di Aggiornamento del 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 SCENARI DI PROIEZIONE DEL DEBITO PUBBLICO NEL MEDIO PERIODO

Questo paragrafo descrive e confronta alcune proiezioni che prolungano il rapporto debito/PIL al di là dell'orizzonte di programmazione triennale della NADEF. La prima, i cui risultati sono già stati riassunti nel capitolo I, è costruita estendendo al 2031 i valori delle variabili presenti nel quadro programmatico e di finanza pubblica che arriva al 2026; la seconda parte dal tradizionale orizzonte di programmazione, che si ferma al 2023, e proietta la dinamica del debito utilizzando la metodologia della Commissione Europea. In entrambe le simulazioni i valori presentati per gli anni 2020-2023 sono allineati al quadro programmatico della presente Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza.

Per quanto riguarda la prima simulazione, denominata "DSA 2027-2031", per il periodo compreso tra il 2024 e il 2026, la crescita del PIL e delle variabili macroeconomiche sottostanti sconta gli effetti degli interventi finanziati dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) nel contesto del *Next Generation EU*, illustrati nel capitolo I. Allo stesso tempo, il sentiero seguito dal saldo di bilancio è coerente con gli obiettivi di finanza pubblica dichiarati dal Governo per tale triennio: rispetto al 2023 si prospetta un ulteriore miglioramento del saldo primario sia in termini nominali che strutturali⁷¹. In sostanza, la simulazione parte dal 2027 incorporando i valori programmatici estesi fino al 2026.

Per il calcolo dei saldi di bilancio per gli anni successivi al 2026, si è fatto ricorso alla metodologia denominata "T+10" elaborata dalla Commissione Europea e alle ipotesi sottostanti lo scenario *baseline* del *Debt Sustainability Monitor* dalla

⁷¹ Tra il 2023 e il 2026, il saldo primario nominale e quello strutturale migliorano rispettivamente di 2,4 e 2,3 punti percentuali di PIL.

Commissione⁷². Il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione, estrapolando le variabili relative ai singoli fattori produttivi con tecniche statistiche (è il caso della Produttività Totale dei Fattori, che nel 2031 raggiunge un tasso di crescita pari circa allo 0,7 per cento) o assumendo che convergano verso parametri strutturali negli otto anni successivi alla chiusura dell'orizzonte di previsione (è il caso del *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, NAWRU, che converge a un valore ancora pari al 9,36 per cento⁷³). L'*output gap* chiude linearmente nei tre anni successivi al 2026 (si azzerà nel 2029).

A partire dal 2027, il saldo primario strutturale in rapporto al PIL è mantenuto pari al valore del 2026 (ultimo anno di previsione) con l'eccezione di due componenti di spesa: la variazione delle entrate associate ai redditi proprietari della PA (*Property Income*) e le spese connesse all'invecchiamento (*Age Related Expenditures*), stimate dalla Ragioneria Generale dello Stato in accordo con il più recente scenario di lungo periodo del *Working Group on Ageing* della Commissione Europea⁷⁴. Queste componenti tendono a variare nel tempo.

Lungo tutto l'arco della proiezione, gli interessi annuali che, in aggiunta all'avanzo primario della PA, determinano la proiezione del deficit, sono stimati tramite il modello SAPE del Tesoro⁷⁵. Il rapporto debito/PIL viene prolungato assumendo, come punto di partenza, la composizione e la struttura per scadenza dello stock di debito sottostante l'ultimo anno dell'orizzonte di previsione, il 2026, dopodiché la composizione della componente di rifinanziamento viene tenuta costante mentre la curva dei rendimenti viene modellata fino al 2031 con il modello SAPE. Il rapporto debito/PIL viene prolungato sommando al deficit la stima dei c.d. "aggiustamenti stock-flussi"; quest'ultima include, per il triennio coperto dalla NADEF, gli sfasamenti cassa/competenza previsti nel quadro di finanza pubblica ufficiale, tra cui i proventi delle privatizzazioni e, lungo tutto l'arco della proiezione, le partite finanziarie legate alla gestione dei titoli pubblici.

Il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d'inflazione calcolato sull'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) convergono al 2 per cento nel 2029, anno di chiusura dell'*output gap*.

La simulazione conferma che, grazie al graduale rientro del deficit, lo scenario programmatico è coerente con un profilo del debito pubblico non solo sostenibile, ma anche orientato a una decisa riduzione del rapporto debito/PIL. Per i primi anni di simulazione, coincidenti con le previsioni ufficiali della NADEF, lo scenario sconta l'impatto della crisi legata alla pandemia da Covid-19, ma già nel 2023

⁷² Per maggiori dettagli sulla metodologia "T+10", si veda la Nota Metodologica allegata al Documento di Economia e Finanza 2020, alla sezione III.4. Per una disamina delle analisi di sostenibilità del debito da parte della Commissione Europea, si veda il *Debt Sustainability Monitor* 2019, https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2019_en.

⁷³ L'ancora del NAWRU è stimata secondo la metodologia concordata a livello europeo nell'ambito del *Output Gap Working Group*. Il valore attualmente assegnato (9,4 per cento) incorpora implicitamente un'ipotesi molto conservativa sull'andamento del mercato del lavoro, in quanto lo scenario "DSA 2027-2031" si chiude a fine 2026 con un tasso di disoccupazione decisamente inferiore (7,8). La graduale risalita del tasso di disoccupazione nel periodo 2027-2031 comprime il tasso di crescita del prodotto potenziale.

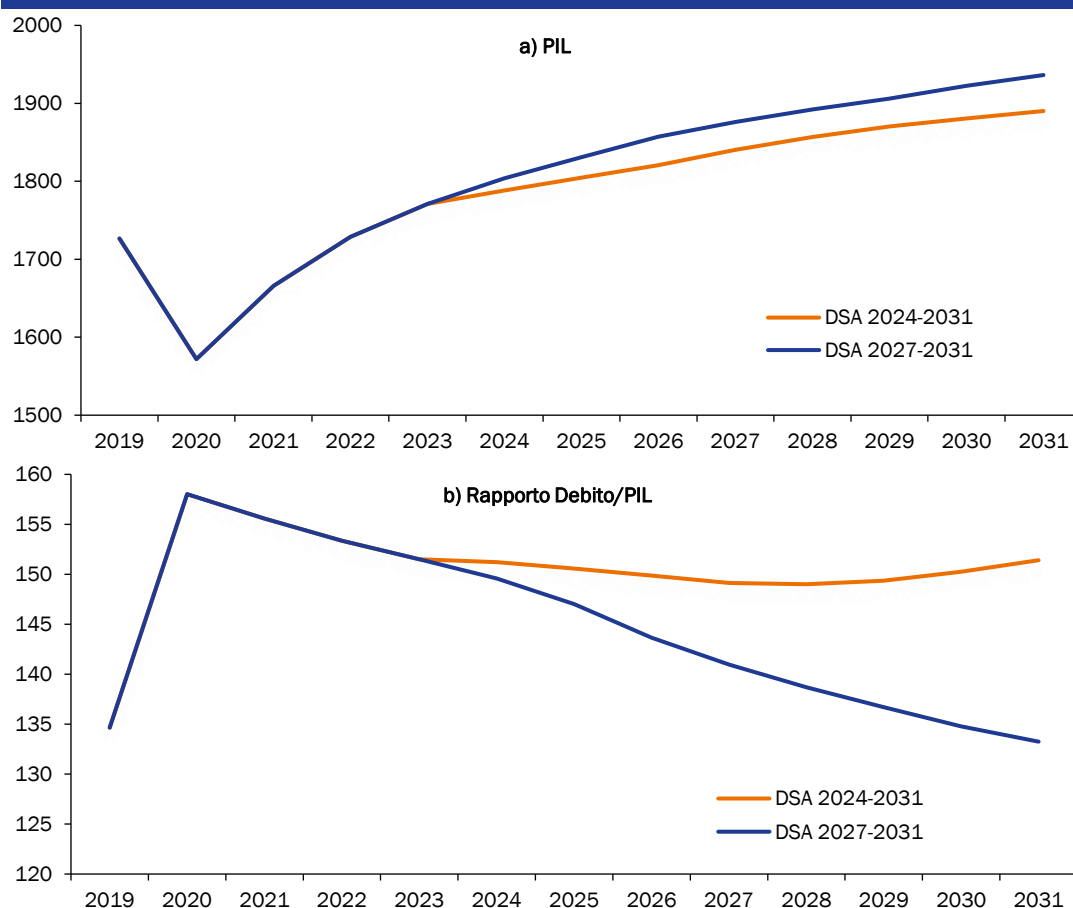
⁷⁴ Per i dettagli metodologici, si veda: "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Rapporto n. 21", redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato, http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/.

⁷⁵ Per una descrizione del modello SAPE, si veda: Bernaschi, Morea, Sarno, Tesseri, Verani, Vergni, "An Integrated Approach to Cost-Risk Analysis in Public Debt Management", http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/ebook/Ebook_150720_1.pdf.

l'indebitamento netto arriva al 3 per cento e nel 2026 scende allo 0,5 per cento. Rispetto al 158 per cento registrato nel 2020, il rapporto debito/PIL è previsto ridursi di 14,4 punti percentuali entro il 2026. Negli anni successivi, il debito continua a scendere marcatamente, fino a raggiungere il 133,2 per cento nel 2031, 1,4 punti percentuali al di sotto del valore del 2019.

L'importanza di tenere pienamente in considerazione la manovra di bilancio prevista per il 2024-2026 e l'impatto positivo del *Recovery Plan* sulla crescita è evidenziata dalla simulazione alternativa, che mostra il profilo del rapporto debito/PIL qualora, anziché utilizzare un quadro macroeconomico e di finanza pubblica comprensivo degli effetti del Piano fino al 2026, ci si limitasse ad utilizzare la metodologia "T+10" direttamente a partire dal 2024. In tal caso, si avrebbe un profilo di crescita del PIL più sfavorevole (si veda la figura III.2a per il confronto tra i PIL degli scenari "DSA 2024-2031" e "DSA 2027-2031") e un profilo del rapporto debito/PIL ancora sostenibile, ma non rapidamente declinante (si veda la figura III.2b).

FIGURA III.2: PROIEZIONI DEL PIL E DEL RAPPORTO DEBITO/PIL, 2020-2031



Fonte: MEF.

Il confronto tra i diversi profili del rapporto debito/PIL va qualificato da più punti di vista.

Come già sottolineato (si veda il Focus "Le stime del PIL potenziale ai tempi della pandemia"), lo scenario "DSA 2024-2031", pur caratterizzato da una maggiore

crescita rispetto al quadro macroeconomico tendenziale, coglie solo parzialmente gli effetti del PNRR. Lo scenario incorpora nelle proiezioni di potenziale di medio periodo unicamente la parte del Piano che arriva al 2023; ne consegue una proiezione del livello del PIL significativamente inferiore allo scenario “DSA 2027-2031”⁷⁶.

Altrettanto importante nello spiegare il diverso sentiero del rapporto debito/PIL è il livello del saldo primario nei due scenari a partire dal 2024. Nello scenario “DSA 2027-2031” si segue il profilo programmatico descritto nel capitolo I, segnato nel periodo 2024-2026 da un deciso miglioramento sia in termini nominali che strutturali: il saldo primario passa dallo 0,1 per cento del PIL nel 2023 al 2,5 per cento nel 2026. Per contro, nello scenario “DSA 2024-2031” si prende a riferimento la posizione finanziaria al 2023, senza considerare il previsto percorso di aggiustamento degli anni successivi. Nel 2024 subentra la correzione per la componente ciclica del saldo nominale che, dato un *output gap* positivo pari allo 0,9 per cento, porta a un immediato peggioramento del saldo di circa mezzo punto di PIL⁷⁷. In entrambe le simulazioni si tiene conto delle spese connesse all’invecchiamento e dei redditi proprietari della PA, che incidono gradualmente sul saldo a partire dal primo anno dopo la chiusura dell’orizzonte di previsione, rispettivamente il 2024 e il 2027⁷⁸. Complessivamente, nel 2031 il saldo primario è pari al -1,0 per cento del PIL per lo scenario “DSA 2024-2031” e al 1,4 per cento per lo scenario “DSA 2027-2031”.

La Tavola III.9 riporta l’andamento dei parametri impiegati nel calcolo del rapporto debito/PIL lungo l’orizzonte di proiezione per entrambi gli scenari.

TAVOLA III.9: PARAMETRI SOTTOSTANTI LA DINAMICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (valori percentuali)

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Media 2027-2030	2031
Tasso di crescita del PIL nominale	DSA 2027-2031	-8,0	6,8	5,1	3,7	3,1	2,8	2,8	2,7	2,7
	DSA 2024-2031	-8,0	6,8	5,1	3,7	2,4	2,7	2,9	2,8	2,5
Tasso di crescita del PIL reale	DSA 2027-2031	-9,0	6,0	3,8	2,5	1,8	1,5	1,4	0,9	0,7
	DSA 2024-2031	-9,0	6,0	3,8	2,5	1,0	0,9	0,9	0,8	0,5
Indebitamento netto	DSA 2027-2031	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0	-2,4	-1,3	-0,5	-1,2	-1,7
	DSA 2024-2031	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0	-3,1	-3,2	-3,5	-3,9	-4,5
Avanzo primario	DSA 2027-2031	-7,3	-3,7	-1,6	0,1	0,6	1,7	2,5	1,8	1,4
	DSA 2024-2031	-7,3	-3,7	-1,6	0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,6	-1,0
Tasso di Interesse implicito	DSA 2027-2031	2,4	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3
	DSA 2024-2031	2,4	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,4
Debito Pubblico	DSA 2027-2031	158,0	155,6	153,4	151,5	149,6	147,0	143,7	137,8	133,2
	DSA 2024-2031	158,0	155,6	153,4	151,5	151,2	150,6	149,9	149,4	151,4

Fonte: MEF

⁷⁶ È importante ricordare che, per coerenza con il quadro di sorveglianza fiscale europeo, il calcolo dei saldi strutturali e del profilo dell’aggregato rilevante per la regola della spesa presentati nel capitolo III sono stati effettuati impiegando le stime sottostanti lo scenario “DSA 2024-2031”.

⁷⁷ Una simile correzione è effettuata anche nello scenario “DSA 2027-2031”, ma, avvenendo in un momento successivo (il 2027) e operando su un saldo primario più favorevole, incide in misura inferiore sui risultati.

⁷⁸ A fine periodo, nel 2031, l’impatto sull’indebitamento è di circa mezzo punto percentuale di PIL.

III.6 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 provvedimenti⁷⁹ 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.10), 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.

TAVOLA III.10 - 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 marzo⁸⁰, 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.

⁷⁹ 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 epidemica 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.

⁸⁰ 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.

Sui sotto settori della PA (Tavola III.11) 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.

TAVOLA III.11 - 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
<i>variazione netta entrate</i>	-5.490	-17.585	-27.096	-29.369
<i>variazione netta spese</i>	-27.271	-9.723	-4.452	-8.603
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-20.600	-2.471	-4.362	-3.113
<i>variazione netta entrate</i>	-4.940	683	55	-60
<i>variazione netta spese</i>	-15.660	-3.154	-4.417	-3.053
ENTI DI PREVIDENZA	-26.835	-1.578	436	-409
<i>variazione netta entrate</i>	-3.629	101	917	71
<i>variazione netta spese</i>	-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.

Le misure contenute nei provvedimenti riguardano diversi settori di intervento (Tavola III.12). In primo luogo, a tutela dei lavoratori, si prevedono risorse per circa 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).

TAVOLA III.12 - 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.12 (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 epidemica 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.

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).

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 germicide, 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 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 epidemica da Covid-19⁸¹.

⁸¹ 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.

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

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.

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

III.7 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.

IV. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Premessa

A metà settembre sono state presentate le “Linee Guida” del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) con cui il Governo ha sottoposto al Parlamento le “Sfide” e le “Missioni” attorno alle quali si concentreranno gli investimenti e le azioni di politica economica del prossimo triennio. Le missioni, suddivise a loro volta in “Cluster” omogenei, saranno accompagnate da riforme strutturali per rafforzarne l'efficacia e saranno anche allineate alle Raccomandazioni (CSR) del Consiglio per il biennio 2019-2020. Dalle Linee Guida deriverà lo Schema di PNRR che offrirà la base di discussione, dettagliatamente nelle sue linee di azione e nei suoi criteri, con la stessa Commissione Europea da metà ottobre e porterà alla versione finale del PNRR nei primi mesi del 2021, allineandosi con il Semestre Europeo unitamente al prossimo Programma Nazionale di Riforma.

Le Linee Guida presentate dal Governo sono pienamente allineate con le priorità che la Commissione Europea ha indicato agli Stati Membri nelle proprie Linee Guida per la Redazione dei *Recovery and Resilience Plans* (transizione verde, transizione digitale e tecnologica, equità e stabilità macroeconomica), così come con i sette obiettivi (“*European flagships*”) inseriti nella *Annual Sustainable Growth Strategy* di recente pubblicazione. Il presente capitolo offre una sintesi delle Linee Guida del PNRR e aggiorna il recente Programma Nazionale di Riforma (PNR) illustrando i provvedimenti presi durante il periodo estivo che rilevano ai fini delle CSR e della risposta di politica economica alla crisi.

IV.1 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Per rispondere alla grave crisi economica e sociale provocata dalla pandemia, a maggio 2020 la Commissione europea ha proposto il *Next Generation EU*, un piano di ampio respiro che è stato approvato dal Consiglio Europeo nel mese di luglio. Lo strumento chiave per la ripresa definito nell'ambito di questa strategia, la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), si basa su una dotazione di 672,5 miliardi di prestiti e sovvenzioni a favore degli Stati membri affinché escano più forti e resilienti dall'attuale crisi. Le relative linee guida sono state recentemente definite nell'*Annual Sustainable Growth Strategy 2021* che pone le quattro dimensioni della sostenibilità ambientale, della produttività, dell'equità e della stabilità macroeconomica come principi guida alla base dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) che gli Stati membri dovranno definire per accedere alle risorse messe in campo dalla UE. La Commissione ha incoraggiato gli Stati Membri a presentare i Piani Nazionali nelle seguenti aree: promuovere l'energia pulita e le fonti rinnovabili; migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati; sviluppare tecnologie pulite per la mobilità sostenibile; diffondere la banda larga a tutte le regioni e alle famiglie, comprese la fibra e il 5G; digitalizzare la pubblica

amministrazione e i servizi, compresi i sistemi giudiziari e sanitari; rafforzare le capacità di *data cloud* a livello industriale e sviluppare processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili; adeguare i sistemi di istruzione al potenziamento delle competenze digitali.

Affinché venga approvato dalla Commissione Europea, è necessario che il PNRR e tutti i progetti che lo costituiscono siano allineati con le linee guida della RRF e quindi, che facciano innanzitutto parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme ad essi correlate. Inoltre, i progetti e le iniziative di riforma dovranno essere allineati con le CSRs (per i dettagli si rimanda al paragrafo successivo) e con le sfide e le priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. Le riforme dovranno inoltre contribuire alla correzione degli squilibri macroeconomici, soprattutto per i Paesi come l'Italia i cui squilibri sono stati giudicati eccessivi nell'ambito della Procedura sugli Squilibri Macroeconomici. I contenuti e gli obiettivi del PNRR dovranno infine essere coerenti con le informazioni fornite nel PNR, nel Piano Energia e Clima (PNIEC), nei Piani presentati nell'ambito del *Just Transition Fund* e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE.

I regolamenti attuativi dell'iniziativa NGEU dovrebbero entrare in vigore all'inizio del 2021 e solo da quel momento gli Stati Membri potranno presentare ufficialmente i PNRR. Tuttavia, il Governo, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre ed accelerare quanto più possibile la partenza del Piano, ha elaborato una proposta di Linee Guida (approvata dal Comitato interministeriale per gli affari europei del 9 settembre scorso¹) che ha sottoposto all'esame del Parlamento, e sta predisponendo uno "Schema di PNRR" che sarà oggetto di confronto con la Commissione Europea e il Parlamento. Come già rilevato nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2020, infatti, NGEU rappresenta un grande passo in avanti per l'Europa e un'occasione irripetibile per il nostro Paese per rilanciare gli investimenti e attuare importanti riforme e per questo motivo ad esso verranno dedicate nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, anche attraverso la partecipazione e l'apporto delle forze economiche e sociali e delle istituzioni territoriali.

Le Linee guida del PNRR redatte dal Governo sono coerenti con il **Piano di Rilancio** presentato dal Presidente del Consiglio e discusso nel corso della consultazione nazionale "Progettiamo il Rilancio" e si basano su una valutazione equilibrata dei punti di forza e di debolezza dell'economia e della società italiane. Una crescita forte e stabile del PIL è essenziale per assicurare la sostenibilità del debito pubblico e della situazione sociale del Paese. A sua volta, la crescita richiede più elevati investimenti pubblici e una maggiore competitività di sistema per attrarre gli investimenti privati sia nazionali che esteri.

La strategia complessiva di riforma e politica economica del PNRR è volta ad affrontare le principali **Sfide** che il Paese ha di fronte. Queste sono declinate come miglioramento della resilienza e della capacità di ripresa dell'Italia, riduzione dell'impatto sociale ed economico della crisi pandemica, sostegno alla transizione verde e digitale, innalzamento del potenziale di crescita dell'economia e creazione di occupazione.

¹ <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/linee-guida-pnrr/>

Le **missioni** sono a loro volta suddivise in **cluster** (o insiemi) di progetti omogenei. La strategia prevede inoltre **iniziative di riforma** trasversali che devono accompagnare le azioni. Il Piano si pone obiettivi quantitativi di lungo termine, quali raddoppiare il tasso di crescita dell'economia italiana, portare gli investimenti pubblici sopra al 3 per cento del PIL, aumentare di 10 punti percentuali il tasso di occupazione, portare la quota di R&S in rapporto al PIL al di sopra della media UE e, non da ultimo, garantire la sostenibilità e resilienza della finanza pubblica.

Tali obiettivi macroeconomici sono affiancati da obiettivi sociali consistenti nella riduzione dei divari territoriali di reddito, nell'aumento dell'aspettativa di vita in buona salute, nel miglioramento del livello di istruzione, inclusa la riduzione degli abbandoni scolastici, nella promozione di filiere agroalimentari sostenibili per la riduzione degli sprechi. Le sei missioni, coerenti con quelle Europee, in cui si articolerà il PNRR rappresentano le aree "tematiche" strutturali di intervento, attraversate da tematiche orizzontali relative alla digitalizzazione, all'infrastrutturazione del Paese e al miglioramento dell'istruzione. Esse sono:

1. **Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.** In particolare, si agirà sulla digitalizzazione della PA, dell'istruzione, della sanità e del fisco, in modo da rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino e alle imprese. Sarà anche necessario potenziare le infrastrutture tecnologiche in tutte le aree del Paese, con il completamento della rete nazionale di telecomunicazione in fibra ottica e gli interventi per lo sviluppo delle reti 5G. Saranno, inoltre, promossi gli investimenti che favoriranno l'innovazione in settori strategici, tra i quali le telecomunicazioni, i trasporti, l'aerospazio e l'agroalimentare. Per aumentare la competitività e la resilienza delle imprese italiane, si favoriranno i processi di trasformazione digitale e si potenzieranno gli strumenti finanziari per sostenere e migliorare la competitività delle imprese, soprattutto le PMI. Una attenzione particolare va, infine, riservata alla promozione dell'industria culturale e del turismo.
2. **Rivoluzione verde e transizione ecologica.** Il Governo punterà a favorire la realizzazione di un ampio programma di investimenti, per far fronte ai nuovi più ambiziosi obiettivi dello *European Green Deal* di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Gli investimenti dovranno mirare alla decarbonizzazione del settore energetico, all'accelerazione della transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente delle persone e delle merci, al miglioramento della qualità dell'aria, oltre al potenziamento delle fonti rinnovabili, al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, alla promozione dell'economia circolare e a misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici.
3. **Infrastrutture per la mobilità.** Oltre agli investimenti per migliorare l'intermodalità, è necessaria una maggiore efficienza dei processi autorizzativi. Il Governo punta alla rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete per passeggeri e merci, con il completamento dei corridoi TEN-T. Altri interventi riguarderanno la rete stradale e autostradale, in particolare ponti e viadotti. Anche in questo settore saranno introdotte le tecnologie informatiche. Molte di queste azioni sono state già indicate nell'allegato al DEF 2020 "Italia Veloce"
4. **Istruzione, formazione, ricerca e cultura.** Si punterà a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione in termini di ampliamento dei servizi per innalzare i risultati educativi. A ciò contribuiranno gli interventi di supporto al

diritto allo studio, nonché gli interventi infrastrutturali per innalzare la qualità degli ambienti di apprendimento. Anche nel miglioramento della didattica un ruolo importante sarà svolto dalla digitalizzazione. Si interverrà, inoltre, con politiche specifiche per rafforzare le competenze dei laureati e dei dottori di ricerca, nonché la formazione nelle materie STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), che dovrà essere promossa tra le future generazioni a partire dalla più giovane età. Saranno rinnovate le infrastrutture scolastiche e universitarie e verranno creati gli *innovation ecosystems*, luoghi di contaminazione di didattica avanzata, ricerca, laboratori pubblico-privati e terzo settore per rafforzare le ricadute sociali ed economiche delle attività di ricerca.

5. **Equità sociale, di genere e territoriale.** Si punterà a creare una strategia di sostegno alle transizioni occupazionali mediante la realizzazione di un Piano Nazionale per le nuove competenze, con l'obiettivo di migliorare le competenze dei lavoratori e dei disoccupati e rispondere ai nuovi fabbisogni, rafforzando le politiche di *lifelong learning* e il *re-skilling* e *up-skilling* delle donne. Dovranno essere anche rafforzate le politiche attive del lavoro e integrazione tra i servizi territoriali. Parallelamente si punterà alla tutela del reddito dei lavoratori e alla promozione della qualità del lavoro, anche mediante il potenziamento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, verrà intensificata la lotta alle disparità di genere nel mondo del lavoro e nella vita sociale e favorita l'occupazione giovanile. Sarà importante prevedere misure di contrasto al lavoro sommerso e di maggior tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, le politiche sociali e di sostegno della famiglia verranno inserite in un quadro organico e coerente per migliorare la coesione sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Un'attenzione particolare sarà riservata all'*empowerment* femminile (in termini di formazione, occupabilità ed autoimprenditorialità), al *gender pay gap* e alle politiche dell'infanzia, attraverso l'aumento dell'offerta nidi e la mappatura dei servizi su tutto il territorio nazionale, in linea con quanto previsto dal Family Act, già presentato nel PNR. L'obiettivo della coesione e dell'equità territoriale verrà perseguito in coerenza con il Piano Sud 2030, prevedendo una distribuzione territoriale delle risorse del PNRR che contribuisca, in via complementare e aggiuntiva, a ridurre i divari infrastrutturali, economici e sociali tra le diverse aree del Paese.
6. **Salute.** Si punterà al rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del sistema sanitario, attraverso la digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e la telemedicina, oltre a uno specifico investimento nell'ambito della cronicità e delle cure a domicilio. Un contributo importante sarà offerto anche dal sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica.

Ai fini del conseguimento delle missioni, le Amministrazioni, gli enti territoriali e i potenziali co-investitori dovranno formulare delle proposte che saranno selezionate secondo criteri oggettivi. Per la selezione dei progetti sono infatti previste particolari condizioni, oltre a quelle già citate all'inizio del paragrafo. Ad esempio, i legami e la coerenza con le riforme e le politiche di supporto dovranno essere chiaramente esplicitati così come la tempistica e le modalità di attuazione, individuando target intermedi (*milestones*) e finali e identificando il soggetto attuatore. Si prevede infatti che, periodicamente, con riferimento ai singoli

progetti, i soggetti attuatori dovranno rendicontare la spesa effettiva, l'avanzamento procedurale e l'avanzamento in termini di raggiungimento dei traguardi prefissati.

Il Governo sosterrà le imprese e le famiglie realizzando politiche e riforme di contesto. Si tratta di politiche ad ampio raggio che agiranno su alcuni aspetti identificati come prioritari per l'Italia. Si interverrà innanzitutto sulla capacità progettuale delle pubbliche amministrazioni attraverso un processo efficace di programmazione e realizzazione delle opere eliminando gli sprechi e inefficienze, anche attraverso una revisione di alcune disposizioni del Codice degli appalti. Si introdurrà anche una riforma delle concessioni statali per garantire maggiore trasparenza e un corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti. In sintesi, la Pubblica Amministrazione è un elemento chiave per la modernizzazione del Paese e per migliorare la vita dei cittadini e l'ambiente imprenditoriale. Si lavorerà sulla valorizzazione della performance organizzativa e la regolazione dello smart working, la semplificazione amministrativa e normativa e la riforma delle società partecipate.

Si intende inoltre incrementare le risorse dedicate alla ricerca e sviluppo (R&S) e migliorare i risultati prodotti dalla ricerca stessa. Andrà favorita la partecipazione delle imprese italiane a progetti e alleanze europee e internazionali di collaborazione su progetti di innovazione tecnologica, verrà promossa l'istituzione di crediti di imposta per gli investimenti innovativi e verdi e verranno canalizzati maggiori investimenti privati verso l'innovazione tecnologica. Un altro tassello necessario per accompagnare le misure del PNRR è costituito dalla riforma fiscale, finalizzata a ridurre le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema, attraverso la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità e la lotta all'evasione. Con la revisione del sistema di incentivi ambientali, per il sostegno alle famiglie e alla genitorialità, e la partecipazione al mercato del lavoro, il sistema fiscale si allineerà con gli obiettivi ambientali e sociali a cui il Paese si ispira a livello europeo ed internazionale.

La competitività delle imprese e la propensione ad investire nel Paese risentono negativamente anche della complessità e della lentezza della giustizia che richiede interventi di riforma processuale e ordinamentale, oltre al potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche. Infine, affinché il Piano di Rilancio possa dispiegare i suoi effetti in termini di maggiore occupazione, andrà affiancato da un impegno costante per migliorare il mercato del lavoro in termini di competenze e politiche attive.

L'ammontare di risorse della RRF è pari a 672,5 miliardi, di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti. Sono previste due fasi operative di cui la prima riguarderà un importo pari al 70 per cento del totale e dovrà consistere in progetti da presentare al più tardi nel 2022. In questa fase la quota di sovvenzioni ricevuta da ciascun Paese si baserà principalmente sul PIL pro capite e sul tasso di disoccupazione. L'ammontare dei prestiti è invece funzione del livello del Reddito Nazionale Lordo (RNL) e non potrà superare il 6,8 per cento di tale variabile secondo i dati 2018 nell'arco temporale di tutto il programma. Nella seconda fase del programma invece, il restante 30 per cento delle sovvenzioni verrà allocato secondo una formula che riflette la caduta registrata dal PIL dei Paesi membri nel 2020 e la

variazione complessiva registrata nel 2020-2021. Le risorse della RRF che dovrebbero essere allocate all'Italia sono quindi stimate in 193 miliardi di cui 65,4 miliardi di sovvenzioni e fino a 127,6 miliardi di prestiti. Nel presente documento viene delineata una prima possibile ipotesi di utilizzo pluriennale dei fondi compatibile con la sostenibilità della finanza pubblica e la realizzabilità degli investimenti.

IV.2 LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO AL PAESE

A maggio 2020 la Commissione europea ha pubblicato il Pacchetto di Primavera, contenente le Raccomandazioni specifiche per Paese nel contesto di un Semestre Europeo notevolmente modificato per tenere conto delle conseguenze della pandemia da COVID-19. La proposta di Raccomandazioni è stata poi approvata dal Consiglio il 1° luglio².

Il Semestre è stato 'riorientato' per riflettere la nuova realtà socio-economica conseguente all'emergenza sanitaria e incoraggiare gli Stati Membri ad attuare misure adeguate a rafforzare la resilienza delle loro economie. Nel nuovo contesto si tiene conto del fatto che gli Stati Membri dovranno concentrarsi sia sulle misure da adottare nell'immediato per contrastare e ridurre le conseguenze socioeconomiche della pandemia, sia sulle misure volte a far ripartire l'attività economica in condizioni di sicurezza.

Le priorità urgenti sono state quindi identificate negli investimenti in campo sanitario, nel sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, nella liquidità delle imprese (in particolare le piccole e medie imprese) e nelle misure volte a sostenere una ripresa simmetrica e a salvaguardare l'integrità del Mercato Unico.

In linea con le priorità definite per l'intera UE, le Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia richiedono al Paese di adottare, nel 2020 e nel 2021, provvedimenti volti a:

- Attuare tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. In seguito, quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti.
- Sostenere i redditi e il sistema di protezione sociale attenuando l'impatto della crisi sull'occupazione attraverso politiche attive e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.
- Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese. Anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica specialmente quelli sulla transizione verde e digitale.
- Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf

Come ricordato in precedenza, le Raccomandazioni approvate nel 2020 rispecchiano la nuova realtà determinata dalla crisi da Covid-19. Tuttavia, oltre a dover dare una risposta immediata per contrastare le conseguenze socioeconomiche della pandemia, la Commissione ha anche evidenziato la necessità di mantenere alta l'attenzione sulla correzione degli squilibri macroeconomici e sulla promozione della transizione verde e della trasformazione digitale. A tal fine, la sfida che si pone ai Paesi Membri è quella di affiancare le nuove priorità a quelle monitorate attraverso le Raccomandazioni del 2019, che la Commissione considera ancora rilevanti ai fini della risposta di *policy* agli squilibri macroeconomici dell'Italia.

In considerazione delle misure di bilancio che sono state adottate per aumentare la capacità del sistema sanitario, contenere la pandemia e fornire sostegno alle persone alle imprese e ai settori che sono stati colpiti più duramente, si sottolinea come l'azione del Governo continui a bilanciare le azioni emergenziali con politiche di bilancio prudenti e accompagnate da una precisa volontà di garantire la sostenibilità futura del debito. Tali elementi pesano, infatti, in maniera decisiva sugli squilibri macroeconomici dell'Italia, identificati dalla Commissione³ principalmente nell'elevato debito pubblico e nella bassa crescita della produttività.

Quest'ultimo aspetto viene affrontato nelle Raccomandazioni relative al mercato del lavoro e all'istruzione. Quest'anno la Commissione pone l'accento sui sistemi di protezione sociale e sulla tutela dell'occupazione, ma richiama, ancora una volta, l'importanza delle politiche attive del lavoro e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali. I progressi in termini di istruzione e formazione continuano a rappresentare una sfida importante per l'Italia e azioni incisive in questo comparto appaiono essenziali per promuovere la ripresa.

Si tratta, peraltro, di politiche che rimangono coerenti in larga parte con quanto richiesto al Paese nelle Raccomandazioni del 2019, con l'obiettivo di migliorare la dinamica della produttività e rendere il mercato del lavoro più inclusivo soprattutto per i giovani e le donne ed in tal modo correggere gli squilibri macroeconomici.

Le debolezze infrastrutturali e la necessità di investire su ricerca e innovazione continuano ad essere una priorità per l'Italia, con un particolare accento sugli investimenti verdi e sul digitale come emerge dalle Raccomandazioni del 2020. Su queste aree molto può essere fatto attraverso i nuovi strumenti varati a livello comunitario e il PNRR rappresenta una possibilità senza precedenti che non può essere mancata.

L'attrattività e gli investimenti richiedono un contesto favorevole alle imprese e ai cittadini, per questo viene ribadita l'importanza di riforme di accompagnamento al rilancio economico e produttivo che si basino sulla digitalizzazione e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, includendo il sistema giudiziario. Il processo di trasformazione richiede un impegno costante da parte del Governo con obiettivi chiari, missioni e azioni dettagliate e ben scandite cronologicamente. Il PNRR è appunto definito in tal senso attraverso aree chiave di intervento per correggere le vulnerabilità del Paese e permettere di uscire da una prolungata fase di stagnazione esacerbata dall'attuale crisi.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-italy_it.pdf

TAVOLA IV.1 - RACCOMANDAZIONI PER IL 2019 E PER IL 2020

Area di policy	Raccomandazioni 2020	Raccomandazioni 2019
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1 - Attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. [...]	Racc. 1 - Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1% nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1 - [...] Quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti [...]	Racc. 1 - [...] Utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
Sistema sanitario	Racc. 1 - [...] Rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.	
Politica fiscale		Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]
Povertà		Racc. 1 - [...] Attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica.
Lavoro, politiche sociali e famiglia	Racc. 2 - Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. [...]	Racc. 2 - Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità. [...]
Istruzione e ricerca	Racc. 2 - [...] Rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.	Racc. 2 - [...] Migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.
Concorrenza e competitività	Racc. 3 - Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica. [...]	Racc. 3 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza. [...]
Infrastrutture ed investimenti	Racc. 3 - [...] Concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali.	Racc. 3 - Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. [...]
Giustizia civile	Racc. 4 - Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. [...]	Racc. 4 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore, con particolare riguardo al regime di insolvenza. [...]
Giustizia penale e corruzione		Racc. 4 - [...] Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.
Riforma della PA	Racc. 4 - [...] Migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione.	Racc. 3 - [...] Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]
Servizi finanziari e sistema bancario		Racc. 5 - Favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

IV.3 PRINCIPALI AZIONI IN COERENZA CON LE RACCOMANDAZIONI PER IL 2020

Il Governo è impegnato nel complesso compito di definire le riforme che contribuiranno alla ripresa del sistema Paese, anche grazie alle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea.

All'indomani dell'approvazione del PNR 2020, alcune importanti misure sono state definite e portate a compimento ed altre sono state approvate. Tra le misure perfezionate rientrano quelle incluse nel cosiddetto "Decreto Rilancio"⁴, in parte già anticipate nel PNR 2020,⁵ che ha completato il suo iter parlamentare. Il Governo ha poi puntato al miglioramento dell'azione amministrativa per contrastare le ricadute economiche della crisi sanitaria e rilanciare gli investimenti pubblici e privati attraverso la semplificazione delle procedure. A tal fine è stato messo a punto e approvato il cosiddetto "Decreto Semplificazioni"⁶, che interviene in una pluralità di aree: contratti pubblici e edilizia; procedimenti amministrativi e responsabilità dei funzionari pubblici; amministrazione digitale; attività d'impresa, ambiente e *green economy*.

Infine per continuare a sostenere la nostra economia nella fase di transizione verso una definitiva ripresa delle attività, il Governo ha esteso molte misure emergenziali di sostegno alle imprese, ai lavoratori e alle famiglie (D.L. n. 104/2020 varato dal Governo a inizio agosto). Questo anche per garantire una ripartenza efficace del Paese nel periodo autunnale che vedrà la riapertura delle scuole, degli uffici pubblici e nuove esigenze per il sistema di prevenzione sanitaria. A tal fine è stata autorizzato in estate dal Parlamento un ulteriore scostamento di bilancio⁷.

Misure di Politica fiscale - CSR 1

È continuata l'azione del Governo sul fronte della politica fiscale indirizzata alla tutela dei cittadini e delle imprese gravati dalle difficoltà indotte dalla crisi sanitaria. A questo fine si è agito innanzitutto tramite la riduzione delle imposte ed il rinvio delle scadenze fiscali. Con il D.L. n. 104/2020 sono state riprogrammate le scadenze relative ai versamenti tributari e contributivi sospesi nella fase di emergenza, in modo da ridurre sensibilmente nel 2020 l'onere che altrimenti avrebbe gravato sui contribuenti ancora in fase di difficoltà⁸.

Inoltre particolare attenzione è stata data agli Enti territoriali, in ragione della notevole riduzione delle entrate subita nel periodo di chiusura, a fronte dell'importante supporto offerto ai territori. Sono stati differiti i termini per

⁴ D.L. n. 34/2020, convertito con la Legge n. 77/2020.

⁵ Paragrafo 'I.3 - Le misure adottate per l'emergenza COVID-19'

⁶ D.L. n. 76/2020, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito con la Legge n. 120/2020.

⁷ Risoluzioni n. 6/00124 del Senato e 6/00123 della Camera approvate a maggioranza assoluta il 29 luglio 2020.

⁸ Nel dettaglio, sono stati rateizzati ulteriormente i versamenti sospesi nei mesi di marzo, aprile e maggio. I versamenti della seconda o unica rata e dell'acconto IRAP per i 'contribuenti ISA' (cioè coloro che usufruiscono degli Indici sintetici di affidabilità) e per i contribuenti forfettari che abbiano subito un calo di almeno il 33 per cento nel primo semestre sono stati prorogati al 30 aprile 2021. È stata inoltre rinviata dal 31 agosto al 15 ottobre 2020 la data finale della sospensione dei termini dei versamenti da cartelle di pagamento e dagli avvisi esecutivi sulle entrate tributarie. Per le attività di ristorazione, gravemente danneggiate dall'emergenza epidemiologica, è stato prorogato al 31 dicembre 2020 anche l'esonero dal pagamento della Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) e del Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP).

l'approvazione dei bilanci consuntivi e preventivi degli Enti Locali e del SSN e introdotti rinvii e disapplicazioni di alcune disposizioni nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. È stato esteso fino al 9 ottobre 2020 il termine per la concessione delle anticipazioni di liquidità degli Enti Locali, per favorire il pagamento dello stock di debiti al 31 dicembre 2019 nei confronti delle imprese, con benefici per l'intero sistema economico nazionale.

Per favorire gli investimenti a livello locale sono state aumentati i contributi assegnati nel 2021 ai Comuni per piccole opere e potenziati quelli per la messa in sicurezza di edifici e territorio.

Sistema Sanitario - CSR 1

La crisi epidemica da COVID-19 ha evidenziato quanto sia rilevante il settore per il Paese e quanti spazi di miglioramento e di potenziamento possano essere implementati sia in termini di strutture e strumenti, sia in termini di ricerca e di personale sanitario. Già attraverso il decreto 'Rilancio' si è agito con norme per il finanziamento e il potenziamento del SSN, della Protezione Civile e degli altri soggetti pubblici impegnati sul fronte dell'emergenza. Fra le misure si ricordano quelle relative all'aumento del numero dei contratti di formazione specialistica dei medici, l'adozione di linee guida per la prevenzione, il monitoraggio e la gestione delle Residenze Sanitarie Assistite (RSA) e le procedure concorsuali negli Enti e nelle aziende del SSN per garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Successivamente, in agosto è stato incrementato il 'Fondo per le emergenze Nazionali' finalizzato anche alla ricerca e l'acquisto di vaccini da industrie del settore⁹. Infine, il decreto dispone che le Regioni possano incrementare per il 2020 gli importi già stanziati nel D.L. n. 18/2020 per la remunerazione del lavoro straordinario del personale sanitario. Un passo decisivo per sostenere il sistema sanitario è stato compiuto anche grazie alla collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che ha concesso un prestito di due miliardi a parziale copertura dei costi previsti dal decreto 'Rilancio' per il settore sanitario e inclusi nei piani di emergenza predisposti dalle Regioni in risposta alla pandemia.

Lavoro, politiche sociali e famiglie - CSR 2

Lo sforzo del Governo per sostenere l'occupazione è stato imponente. Ciò nonostante, le ripetute flessioni congiunturali dell'occupazione hanno determinato, nel primo semestre 2020, un calo occupazionale rilevante rispetto allo stesso periodo del 2019 (-1,5 per cento, pari a -349mila unità). La contrazione dell'occupazione ha coinvolto entrambe le componenti di genere, pur con uno svantaggio per le donne. La diminuzione dell'occupazione nel primo semestre 2020 ha riguardato, tra l'altro, i dipendenti a tempo determinato (-11,1 per cento), gli indipendenti (-2,7 per cento) e, in termini di età, gli occupati con 15-34 (-3,6 per cento). Il tasso di occupazione è sceso di 0,7 punti, mentre quello di disoccupazione è diminuito di 1,5 punti, raggiungendo l'8,7 per cento, per effetto di un rilevante incremento dell'inattività (+1,9 punti). Il tasso di disoccupazione giovanile ha

⁹ Eventualmente anche con l'acquisizione di quote di capitale a condizioni di mercato.

registrato una diminuzione tendenziale di 2,2 punti percentuali per effetto di un incremento del tasso di inattività di 2,5 punti.

Per dare una dimensione dello sforzo a sostegno dell'occupazione, si ricorda che al 10 settembre risultavano erogate, solo per la parte INPS, prestazioni per un totale di 22,6 miliardi a favore di una platea di 13,9 milioni di beneficiari. Di questi ultimi, 6,4 milioni erano lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni (CIG) (3,4 con pagamento diretto a carico dell'INPS) per un monte ore autorizzato di 2,8 miliardi. Numeri che non trovano precedenti nella storia del Paese.

Alla luce delle suddette evidenze con il D.L. 'Sostegno e Rilancio' del 14 agosto sono state prolungate e rafforzare ulteriormente alcune delle misure a sostegno dei lavoratori varate con i precedenti provvedimenti. Sono state, inoltre, disposte importanti agevolazioni fiscali assunzionali per le aree svantaggiate ed ulteriori nuove indennità specifiche per alcuni settori.

In particolare, è stata prorogata la durata della copertura della CIG in deroga con causale specifica Covid-19 di 18 settimane da utilizzare tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020. Nell'ambito di questo periodo, la fruizione delle prime 9 settimane non comporterà costi, mentre per le seconde 9 settimane è previsto un contributo addizionale da parte dei datori di lavoro variabile in funzione della perdita di fatturato nel primo semestre 2020. Per le aziende che non richiederanno l'estensione dei trattamenti di CIG, verrà riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali per un massimo di quattro mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020. Resta precluso l'avvio delle procedure di licenziamento individuali per giustificato motivo oggettivo e restano sospese quelle avviate dopo il 23 febbraio 2020 per i datori di lavoro che non hanno integralmente fruito della CIG o dell'esonero dai contributi previdenziali¹⁰. Il blocco non si applica nei casi di cessazione definitiva dell'attività di impresa o di accordo con le organizzazioni sindacali. Inoltre fino al 31 dicembre 2020, vengono escluse dal versamento dei contributi previdenziali, per un massimo di sei mesi dall'assunzione, le aziende¹¹ che assumono lavoratori a tempo indeterminato o che trasformano un contratto a termine in uno a tempo indeterminato. Lo stesso esonero contributivo per un massimo di tre mesi è previsto per le assunzioni a tempo determinato nel settore del turismo.

Per il Mezzogiorno è previsto dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 uno sgravio del 30 per cento sui contributi datoriali per le aziende situate nelle aree svantaggiate del Sud e Isole. Ulteriori misure hanno riguardato il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato anche in assenza di causale, l'estensione del reddito di emergenza (REM) e la proroga per due mesi della NASpl e dell'indennità di disoccupazione mensile 'DIS-COLL'.

Le misure di sostegno occupazionale eccezionali varate rientrano tra quelle eleggibili per il nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo contro i rischi di disoccupazione (SURE) per il quale il 25 settembre il Consiglio UE ha riconosciuto all'Italia 27,4 miliardi di prestiti.

Particolare rilievo hanno assunto gli interventi volti a favorire la conciliazione famiglia-lavoro e a sostenere i genitori lavoratori con figli, attraverso contributi

¹⁰ Restano salve le ipotesi in cui il lavoratore impiegato in una procedura di appalto sia riassunto in seguito a subentro di un nuovo appaltatore.

¹¹ Ad esclusione delle aziende del settore agricolo e domestico e i rapporti di lavoro in apprendistato.

economici diretti da parte dello Stato e congedi straordinari. Con la ripresa delle attività lavorative in presenza e anche con l'obiettivo di offrire ulteriore sostegno ai genitori lavoratori, sono stati inoltre stanziati 150 milioni per il sostegno ai Comuni per il potenziamento di centri estivi, servizi socioeducativi territoriali e centri con funzione educativa e ricreativa, nonché per interventi di contrasto al fenomeno della povertà educativa

In ambito sociale, inoltre, è stata prevista l'estensione, dal 20 luglio 2020, anche ai soggetti diciottenni dei benefici incrementativi in materia di trattamenti di invalidità civile¹².

Istruzione e università - CSR 2

L'emergenza sanitaria ha imposto nel periodo marzo-giugno 2020 la prosecuzione dell'anno scolastico attraverso la didattica a distanza. Da settembre la ripresa della frequenza scolastica in presenza ha necessitato di nuovi fondi per l'adeguamento dell'attività didattica per l'anno scolastico 2020-2021 e per la sottoscrizione di patti di comunità, anche con le istituzioni culturali, sportive e del terzo settore, al fine di ampliare il tempo scuola. Ulteriori risorse sono state stanziare per incrementare i contratti temporanei dei docenti e del personale ATA per assicurare la ripresa dell'attività scolastica.

Il D.L. 'Semplificazioni' ha introdotto rilevanti novità in ambito accademico. È stata modificata la legge di riforma del sistema universitario, disponendo che, sulla base di accordi di programma con il MIUR, tutte le Università possano sperimentare modelli funzionali e organizzativi diversi, anche con riferimento alle modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e di organizzazione della didattica e della ricerca¹³.

Misure di sostegno alla liquidità e capitalizzazione - CSR 3

Tra le iniziative che hanno consentito all'economia reale di ridurre il rischio economico legato alle misure di contenimento, di particolare rilievo sono state le misure a sostegno della liquidità. Al 23 settembre i prestiti oggetto di moratoria hanno interessato una somma complessiva di domande per 323 miliardi (2,9 milioni di domande). Più in dettaglio, le domande provenienti da società non finanziarie hanno rappresentato il 45 per cento del totale, a fronte di prestiti per 216 miliardi. Per quanto riguarda le PMI, le richieste ai sensi dell'art. 56 del DL 'Cura Italia' (oltre 1,4 milioni) hanno riguardato prestiti e linee di credito per 179 miliardi, mentre le 52 mila adesioni alla moratoria promossa dall'ABI hanno riguardato 13 miliardi di finanziamenti alle PMI. Le domande delle famiglie hanno riguardato prestiti per circa 97 miliardi. Le banche hanno ricevuto circa 214 mila domande di sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa (accesso al cd. "Fondo Gasparrini"), per un importo medio pari a circa 94 mila euro. Le moratorie dell'ABI e dell'Assofin rivolte alle famiglie hanno raccolto 478 mila adesioni, per circa 20 miliardi di prestiti.

¹² In attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 152/2020.

¹³ Viene introdotta: i) una disciplina transitoria in materia di mobilità interuniversitaria dei professori e dei ricercatori oltre a disposizioni riguardanti il conferimento; ii) il rinnovo di assegni di ricerca e il passaggio dei ricercatori a tempo determinato "di tipo B" nel ruolo dei professori associati già dopo il primo anno di contratto.

Il Ministero dello Sviluppo Economico e Mediocredito Centrale (MCC) segnalano che sono complessivamente circa 1,10 milioni le richieste di garanzie pervenute dagli intermediari al Fondo di Garanzia nel periodo dal 17 marzo al 22 settembre 2020 per richiedere le garanzie ai finanziamenti in favore di imprese, artigiani, autonomi e professionisti, per un importo complessivo di oltre 83,2 miliardi. Di queste, circa 900 mila sono riferite a finanziamenti fino a 30.000 euro, con percentuale di copertura al 100 per cento, per un importo finanziato di circa 17,6 miliardi.

Hanno invece raggiunto circa 13,5 miliardi, per un totale di 576 operazioni, i volumi complessivi delle garanzie nell'ambito di 'Garanzia Italia', lo strumento di SACE per sostenere le imprese italiane colpite dall'emergenza Covid-19.

Alla luce dello straordinario tiraggio della misura è stato quindi rifinanziato, per il triennio 2023-2025, il Fondo di Garanzia per le PMI mentre è stata prorogata a moratoria su prestiti e mutui fino al 31 gennaio 2021 (o al 31 marzo 2021 per le imprese del comparto turistico).

Con riferimento al supporto alla liquidità, sono state inoltre introdotte altre misure per il sostegno delle imprese operanti nei settori ricreativo ristorativo e dell'intrattenimento nonché per gli esercenti dei centri storici. Sono stati inoltre incentivati gli acquisti effettuati con forme di pagamento elettroniche nell'ambito del '*Piano cashless*'¹⁴.

Si è ulteriormente intervenuti con misure di rafforzamento patrimoniale e ricapitalizzazione delle imprese, oltre che per favorire il processo di investimento nella continuità aziendale. Con riferimento al rafforzamento patrimoniale e alla ricapitalizzazione, sono state introdotte misure per la sottoscrizione di aumenti di capitale e il rafforzamento patrimoniale di società controllate dallo Stato. È stato potenziato lo strumento dei Piani individuali di risparmio alternativi, aumentando la soglia di investimento annuale detassata da 150.000 a 300.000 euro per gli investimenti a lungo termine. Sono stati inoltre rifinanziati alcuni strumenti di supporto finanziario alle imprese come la cd. 'Nuova Sabatini', i contratti di sviluppo, il 'Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa', i *voucher* per l'innovazione, il Fondo IPCEI per il sostegno alle imprese che partecipano alla realizzazione di importanti progetti di interesse europeo e il 'Fondo rotativo per l'internazionalizzazione degli enti fieristici e delle *start up innovative*'.

A queste misure a carattere generale si sono poi aggiunte nel periodo estivo numerosi interventi a carattere settoriale per il sostegno agli operatori maggiormente colpiti dalla crisi, tra questi il settore della cultura, dei trasporti, il settore agricolo e della pesca, quello tessile, della moda e degli accessori.

Investimenti pubblici - CSR 3

Prima della fase emergenziale gli investimenti pubblici mostravano alcuni segnali di ripresa dopo un lungo periodo di riduzione. L'intera struttura del PNRR si basa sul rilancio degli investimenti pubblici e delle infrastrutture materiali e

¹⁴ Con uno stanziamento di 1,75 miliardi per il 2021 e 3,0 miliardi per il 2022 per il rimborso di una parte degli acquisti effettuati con queste modalità di pagamento.

immateriali. Propedeutico al piano, è stato varato un pacchetto di misure atte alla semplificazione delle procedure amministrative accompagnate dallo stanziamento delle necessarie risorse. Il PNRR si legherà in maniera sinergica a questa programmazione di lungo periodo, garantendo gli obiettivi di riequilibrio territoriale.

Il decreto ‘Sostegno e Rilancio’ dispone 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 per il 2020.

In questo contesto, il D.L. ‘Semplificazioni’ reca una serie di disposizioni finalizzate principalmente ad incentivare gli investimenti pubblici durante il periodo post-emergenziale, dettando una disciplina derogatoria del Codice dei contratti pubblici. Tra le misure più innovative si ricordano: *i)* per le procedure relative all’aggiudicazione dei contratti pubblici sotto la soglia comunitaria l’aggiudicazione o l’individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di due mesi o con affidamento diretto (per importi inferiori a 75 mila euro) o entro 4 mesi con procedura negoziata senza bando¹⁵; *ii)* per gli appalti di importo pari o superiori alla soglia comunitaria, qualora l’avvio del procedimento sia adottato entro il 31 luglio 2021, la stazione appaltante procede all’affidamento mediante la procedura “aperta” o “ristretta” o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, attraverso la “procedura competitiva con negoziazione”; *iii)* la sospensione cautelare potrà essere decisa dal giudice solo in caso di sussistenza di ‘gravi violazioni’¹⁶; *iv)* è istituito il ‘Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche’ di importo pari o superiore alla soglia comunitaria al fine di evitare che temporanee insufficienti disponibilità finanziarie annuali ostacolino la regolare e tempestiva realizzazione dell’opera in esecuzione. Vengono, infine, prorogati al 31 dicembre 2021 i termini di sospensione dell’applicazione del divieto di cd. ‘appalto integrato’.

Inoltre, restando in materia di contratti pubblici e dell’edilizia il decreto dispone: *i)* la revisione, l’ampliamento e la proroga della disciplina dei Commissari previsti dal decreto ‘Sblocca Cantieri’; *ii)* la modifica del Testo Unico dell’Edilizia per semplificare le procedure e assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo dei processi di rigenerazione urbana; *iii)* l’avvocazione al Prefetto di competenze intestate agli Enti Locali relativamente agli abusi edilizi da demolire, qualora il Comune sul cui territorio vi è un’opera edilizia abusiva non abbia avviato le procedure di demolizione, entro il termine di 180 giorni dall’accertamento dell’abuso; *iv)* l’accelerazione e la semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici.

Altre modifiche al Codice dei Contratti Pubblici sono relative: *i)* agli interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa, per i quali il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) potrà autorizzare l’utilizzo di eventuali ribassi di gara o risorse liberatesi in corso d’opera¹⁷; *ii)* all’introduzione di nuovi adempimenti informativi relativi al Codice Unico di Progetto (CUP), in capo alle

¹⁵ Si stabilisce che qualora l’avvio del procedimento sia adottato entro il 31 luglio 2021.

¹⁶ Inoltre, l’interesse economico dell’appaltatore o la sua eventuale sottoposizione a procedura concorsuale o di crisi non può essere ritenuto prevalente rispetto all’interesse alla realizzazione dell’opera pubblica.

¹⁷ Nel caso di finanziamenti approvati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) senza contestuale approvazione dei progetti.

Amministrazioni Pubbliche che finanziano o attuano i progetti di investimento¹⁸; iii) all'estensione al 2021 e al 2022 della disposizione transitoria introdotta con il decreto 'Sblocca cantieri' riguardo all'approvazione delle varianti ai progetti definitivi approvati dal CIPE relativi alle infrastrutture strategiche¹⁹.

Sostegno al Sud e alla coesione territoriale - CSR 3

Numerose azioni sono state intraprese per il sostegno al Mezzogiorno e lo sviluppo delle aree sottoutilizzate. Si è già menzionato in precedenza lo sgravio contributivo del 30 per cento per i lavoratori dipendenti al Sud. A questa rilevante misura se ne accompagnano altre volte a stimolare gli investimenti e ridurre le disparità territoriali. Ricordiamo tra queste: i) per l'incentivo 'Resto al Sud'²⁰, la soglia per il finanziamento massimo erogabile è stata aumentata a 60.000 euro, mentre per le start-up la quota di finanziamento erogabile nella forma del contributo a fondo perduto è aumentata al 50 per cento; ii) viene rifinanziato il Fondo di sostegno alle attività economiche e alle popolazioni svantaggiate dei comuni delle Aree Interne per complessivi 300 milioni e potenziata la relativa Strategia Nazionale con ulteriori 110 milioni.

Il decreto 'Semplificazioni' dedica una parte specifica delle misure al Sud attraverso: i) il rafforzamento dei poteri dei Commissari Straordinari nell'individuare le aree prioritarie delle Zone Economiche Speciali (ZES) tra quelle identificate all'interno del Piano di sviluppo strategico, e nella sottoscrizione di appositi protocolli e convenzioni con le Amministrazioni locali e statali coinvolte; ii) l'introduzione di una corsia preferenziale di tipo istruttorio/amministrativo per gli interventi finanziati da fondi strutturali europei. Il medesimo decreto ha poi previsto misure per il sostegno degli investimenti nel Mezzogiorno da parte di soggetti privati. Si tratta, in particolare, dell'introduzione di un "procedimento autorizzativo speciale e semplificato" per le imprese, le Università e gli Enti di ricerca che intendano intraprendere progetti di sperimentazione volti all'innovazione tecnologica e alla trasformazione digitale.

Limitatamente al Mezzogiorno sono state introdotte, inoltre, alcune modifiche ad una delle principali misure di sostegno agli investimenti delle imprese, la cd. 'Nuova Sabatini': i) è innalzata da 100.000 a 200.000 euro la soglia entro la quale il contributo statale in conto impianti è erogata in un'unica soluzione, anziché in più quote; ii) è elevata la maggiorazione dei contributi statali dal 30 per cento al 100 per cento per gli investimenti innovativi 'Industria 4.0' realizzati da micro e piccole imprese nel Mezzogiorno²¹.

¹⁸ A tale scopo, si dispone che una quota pari a 900.000 euro annui del 'Fondo per il finanziamento delle unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici' sia assegnata al finanziamento delle attività del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP).

¹⁹ Nel D.L. n. 32/2019 la disposizione era valida per gli anni 2019-2020. Le varianti da apportare ai progetti definitivi in questione potranno essere approvate direttamente dal soggetto aggiudicatore, nel caso non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato. In caso contrario vengono approvati dal CIPE.

²⁰ In base alla versione originaria del decreto, possono usufruire di un contributo a fondo perduto a copertura del fabbisogno di capitale circolante pari a: i) 15.000 euro per le attività di lavoro autonomo e libero-professionali esercitate in forma individuale; ii) 10.000 euro per ciascun socio dell'impresa beneficiaria costituita in forma societaria, fino ad un importo massimo di 40.000 euro.

²¹ Tale disposizione semplifica e rende più efficace la misura per le imprese del Mezzogiorno prevista dalla Legge di Bilancio per il 2020. Un DM del MISE, di concerto con il MEF, definirà uno strumento dedicato (cd. 'Sabatini

Inoltre, al fine di orientare gli investimenti pubblici alla riduzione delle disparità regionali, in attuazione di quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2020, è in corso di approvazione il DPCM che regola le modalità attuative e di monitoraggio della c.d. ‘clausola del 34 per cento’. La clausola era già stata ‘rafforzata’ dalla Legge di Bilancio 2020 rendendola vincolante ex-ante per le amministrazioni.

È stata inoltre aumentata, per il Mezzogiorno e le aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, l’entità del credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo per complessivi 318 milioni.

Infrastrutture e trasporti - CSR 3

Le semplificazioni hanno riguardato anche la materia del sistema portuale, snellendo le procedure di autorizzazione delle opere da realizzare nelle aree portuali, dei dragaggi e della ripermimetrazione dei siti da bonificare di interesse nazionale. La norma prevede un’autorizzazione di spesa a decorrere dall’anno 2020 per finanziare le attività strettamente connesse alla digitalizzazione della logistica del Paese in riferimento ai porti, agli interporti, alle ferrovie, all’autotrasporto, anche per garantire il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità del sistema di mobilità delle merci, nonché per il completamento degli investimenti, con particolare attenzione ai nodi del Mezzogiorno.

In materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali è prevista una revisione complessiva della disciplina del sistema di monitoraggio dinamico per la sicurezza di ponti e viadotti e opere similari su strade e autostrade²², nonché la sua integrazione con linee guida per il mantenimento in sicurezza.

Con riferimento al settore aeroportuale, a titolo di indennizzo per le perdite subite per via della pandemia la durata delle attuali concessioni è prorogata di due anni.

Ambiente ed energia - CSR 3

In linea con l’obiettivo del Governo di concentrare gli investimenti sulla trasformazione ambientale e sulla *Green economy*, una parte consistente del decreto ‘Semplificazioni’ è dedicata a facilitare le procedure autorizzative e semplificare il quadro normativo a sostegno del *Green New Deal*.

In particolare: i) sono stati ridotti i termini previgenti per la verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e di rilascio del provvedimento unico ambientale ed è stata creata una disciplina specifica per la valutazione ambientale dei progetti necessari per l’attuazione del Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC); ii) è stata stabilita una specifica procedura per accelerare e semplificare le autorizzazioni ambientali e paesaggistiche relative agli interventi sulle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti che ricadono nel campo di applicazione della VIA; iii)

Sud⁴) che stabilisca specifiche modalità operative e l’erogazione del contributo in unica soluzione a conclusione del programma di investimento, nonché la possibilità di utilizzo dei Fondi Europei.

²² Introdotta dall’art. 14 del Decreto-legge n.109/2018

il Codice dell'Ambiente è stato modificato per ampliare e semplificare determinati interventi nei siti oggetto di bonifica compresi i siti di interesse nazionale²³.

Al fine di imprimere un'ulteriore accelerazione degli interventi per lo sviluppo di energie rinnovabili e mobilità sostenibile si è innovato attraverso: i) la semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi per la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili; ii) l'introduzione di meccanismi acceleratori per il potenziamento o la ricostruzione di impianti obsoleti; iii) l'intervento sulla disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi, al fine di assicurare condizioni di certezza e stabilità per gli investimenti a lungo termine²⁴.

Le semplificazioni procedurali in ambito energetico si estendono anche alle infrastrutture di rete facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e della rete nazionale di trasporto del gas naturale, che potranno essere autorizzate anche nelle more dell'approvazione del primo Piano decennale di sviluppo delle rispettive reti in cui sono state inserite²⁵.

È prevista inoltre l'adozione di linee guida nazionali da parte del MISE per assicurare la semplificazione delle procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture della rete di distribuzione elettrica, tramite l'adozione di una autorizzazione unica comprendente tutte le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio delle infrastrutture. Anche per l'adeguamento di impianti di produzione e accumulo di energia, il decreto introduce modalità procedurali semplificate.

Nell'ambito delle azioni inserite nel *Green New Deal* europeo, si affida al Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) il compito di elaborare un programma straordinario in merito al contributo del sistema agricolo, agro-alimentare, forestale e della pesca alla transizione ecologica e al conseguimento degli obiettivi delle strategie comunitarie sul *Green Deal*, *Farm to fork* e biodiversità, includendo anche la manutenzione del territorio forestale e montano, in coerenza con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile fissati dall'ONU per il 2030.

Infine, si stabiliscono gli specifici progetti economicamente sostenibili per i quali si potranno fornire le garanzie dello Stato. Tali garanzie²⁶ verranno assunte da SACE S.p.A. e il limite fissato annualmente dalla Legge di Bilancio.

Tra le azioni di **supporto alla mobilità sostenibile** il decreto disciplina la realizzazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici in apposite aree di sosta. Per favorire l'uso di veicoli elettrici, l'Autorità di settore (ARERA) dovrà definire le tariffe per la fornitura dell'energia elettrica destinata alla ricarica dei veicoli. Peraltro, in base al Decreto Legge 'Rilancio', in sede di conversione in

²³ Purché non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il compimento della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori.

²⁴ Sempre in relazione alle energie rinnovabili, il decreto 'Semplificazioni' consente: a) di perfezionare accordi intergovernativi nei quali l'Italia sia parte attiva del trasferimento ad altri Stati Membri dell'UE di una quota del proprio surplus di produzione di energia da FER; b) di usufruire anche da parte dei Comuni più piccoli con meno di 20.000 abitanti del meccanismo dello scambio sul posto cosiddetto 'altrove', per fornire un sostegno alle fasce sociali più disagiate.

²⁵ Esse possono essere sottoposte al dibattito pubblico secondo le modalità previste dalla normativa interna ed europea.

²⁶ Sulle obbligazioni di SACE S.p.A. derivanti dalle garanzie è accordata di diritto la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso, la cui operatività sarà registrata da SACE S.p.A. con gestione separata.

Legge, sono stati previsti incentivi addizionali da 1.500 a 2.000 euro per l'acquisto degli autoveicoli elettrici e ibridi per il periodo agosto-dicembre 2020.

Giustizia - CSR 4

Con riferimento al sistema giudiziario, sono state introdotte numerose disposizioni concernenti il **processo telematico e le udienze da remoto** nel processo civile. Tali disposizioni hanno natura provvisoria fino al 31 ottobre 2020 e si pongono come proroga di interventi già in essere e relativi al periodo 12 maggio-30 giugno. Con riguardo al processo penale si prevede la partecipazione alle udienze penali degli imputati in stato di custodia cautelare in carcere e dei condannati detenuti mediante videoconferenze o collegamenti da remoto. Sono state introdotte anche disposizioni a regime concernenti il deposito con modalità telematica di istanze e atti presso gli uffici del Pubblico Ministero nella fase delle indagini preliminari da parte dei difensori e della Polizia giudiziaria. Accanto a queste misure emergenziali il PNRR conterrà una più organica riforma del sistema giudiziario.

Nel frattempo, ad agosto è stato approvato un disegno di legge per la riforma del **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)** e dell'ordinamento giudiziario²⁷.

Pubblica Amministrazione - CSR 4

Il decreto 'Semplificazioni' introduce significative innovazioni alla disciplina del procedimento amministrativo e in tema di **responsabilità dei funzionari pubblici**. Al fine di garantire maggiore certezza e speditezza all'azione amministrativa, viene modificata la legge generale sul procedimento amministrativo, mediante correttivi e aggiustamenti ad alcuni istituti disciplinati della legge ed individuati sulla base delle criticità applicative emerse nel tempo.

Per favorire una riduzione dei tempi, viene prevista una procedura di **'conferenza di servizi straordinaria'**, utilizzabile fino al 31 dicembre 2021 che permetta alle Pubbliche Amministrazioni di procedere attraverso la semplice trasmissione per via telematica dei documenti necessari al procedimento amministrativo.

Il decreto modifica inoltre lo statuto delle imprese prevedendo che, qualora gli atti normativi statali introducano un nuovo onere che non trova compensazione con

²⁷ Il Disegno di Legge vieta all'interno del CSM la costituzione di gruppi tra i suoi componenti in modo che ogni membro possa esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza ed imparzialità. La riforma prevede poi una nuova legge elettorale per i componenti eletti del CSM, che torneranno ad essere 30 (20 'togati' cioè magistrati eletti da altri magistrati, e 10 'laici' cioè eletti dal Parlamento). Sono previste inoltre nuove disposizioni per la composizione delle commissioni che dovranno essere formate per sorteggio: i) i magistrati che faranno parte della sezione disciplinare del CSM non potranno fare parte di altre commissioni; ii) le nomine per gli altri incarichi di vertice nella magistratura dovranno essere fatte secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti e pertanto non si potranno approvare molte nomine contemporaneamente. Inoltre si prevede che i magistrati che decidono di entrare in politica non possano più tornare ad esercitare le loro funzioni di magistrati mentre i magistrati che si candidano al Parlamento (europeo o nazionale) o per incarichi nei consigli e nelle giunte regionali o nelle provincie autonome non potranno farlo nelle provincie dove prestano servizio o dove lo hanno fatto nei due anni precedenti. Infine i componenti del CSM scelti dal Parlamento non potranno avere avuto incarichi di governo o nelle giunte regionali nei precedenti due anni.

una riduzione di oneri di pari valore, tale onere è qualificato come fiscalmente detraibile²⁸.

Si dispone inoltre l'adozione di una **'Agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023'** concernente le linee di indirizzo e il programma di interventi di semplificazione per la ripresa a seguito dell'emergenza da Covid-19, nonché il cronoprogramma per la loro attuazione²⁹.

Per quanto riguarda il controllo della Corte dei Conti sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, viene introdotta una procedura speciale semplificata finalizzata al riscontro di gravi irregolarità e ritardi nell'erogazione dei contributi agli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale. Viene, inoltre, modificata la disciplina del delitto di **abuso d'ufficio**, dove l'elemento oggettivo della fattispecie viene circoscritto alla violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste da una legge.

Al fine di rafforzare la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, il D.L. **'Semplificazioni'** prevede numerose azioni per lo sviluppo e il rafforzamento delle infrastrutture tecnologiche della PA quali: *i)* la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati**³⁰, indirizzata a realizzare una interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici; *ii)* la realizzazione di un'infrastruttura ad alta affidabilità distribuita sul territorio nazionale, destinata alla razionalizzazione e al consolidamento dei Centri per l'Elaborazione delle Informazioni (CED) della Pubblica Amministrazione³¹.

La digitalizzazione della PA consentirà inoltre la diffusione dei servizi pubblici in rete e ne agevolerà l'accesso da parte di cittadini e imprese, attraverso le seguenti misure:

- Si prevede che le Amministrazioni - dal 28 febbraio 2021 - utilizzino esclusivamente le identità digitali e la carta di identità elettronica (CIE) ai fini dell'accesso ai propri servizi *on line* e avviino processi di trasformazione digitale al fine di offrire i propri servizi anche attraverso l'applicazione per dispositivi mobili 'IO'³². Per i servizi di conservazione dei documenti informatici i soggetti affidatari pubblici e privati dovranno uniformarsi alle Linee guida del Codice dell'Amministrazione Digitale. Si prevedono, inoltre, strumenti più rapidi per il rilascio della firma elettronica avanzata (FEA) e, in materia di antiriciclaggio, procedure semplificate di riconoscimento per l'utilizzo di carte di pagamento e dispositivi analoghi.
- Vengono indicate le modalità di funzionamento della piattaforma per la notificazione digitale degli atti della PA. Con l'avvio della piattaforma i

²⁸ La norma riguarda solo gli oneri regolatori introdotti da atti normativi di competenza statale e non da provvedimenti amministrativi generali.

²⁹ Si estende, tra l'altro, l'ambito di applicazione della modulistica unificata e standardizzata.

³⁰ L'art. 50-ter del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82 del 2005) ha istituzionalizzato il progetto di Piattaforma Digitale Nazionale Dati.

³¹ Per CED si intende il sito che ospita un impianto informatico atto all'erogazione di servizi interni alle Amministrazioni pubbliche e servizi erogati esternamente dalle stesse.

³² Il DL **'Semplificazione'** stabilisce che, i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti si adeguino alle disposizioni relative alla Cittadinanza digitale e all'accesso ai servizi digitali della PA a partire dalla data prevista per la cessazione dello stato di emergenza da COVID-19. Inoltre, i Comuni devono assicurare l'interoperabilità degli strumenti di pagamento elettronico dei titoli di viaggio anche stipulando convenzioni con soggetti privati, al fine di realizzare specifiche piattaforme digitali finalizzate a semplificare le modalità di incasso dei ricavi da traffico dei servizi di trasporto pubblico locale di competenza comunale, nonché a contrastarne l'evasione.

cittadini potranno ricevere le notifiche di atti e provvedimenti della PA tramite comunicazione telematica anziché raccomandata cartacea.

- In tema di accessibilità ai servizi informatici e telematici per le persone disabili, il decreto estende gli obblighi previsti per la PA anche ai soggetti privati, con fatturato superiore a 500 milioni, che offrono servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili. Si dispone, altresì, l'istituzione di una piattaforma unica nazionale informatica di targhe associate a permessi di circolazione dei titolari di contrassegni disabili che diventeranno validi su tutto il territorio nazionale.
- Viene meno l'esclusività in capo ai Comuni della funzione di rilascio della certificazione dei dati anagrafici, che potrà essere svolta dal Ministero dell'Interno per via telematica. Si stabilisce, inoltre, che l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) assegni ad ogni cittadino un codice univoco per garantire la circolarità anagrafica e l'interoperabilità con le altre banche dati.
- Al fine di rendere il più possibile omogenee le iniziative di innovazione tecnologica, viene introdotto, all'interno del Codice dell'Amministrazione Digitale, un nuovo codice di condotta tecnologica in materia di progettazione, sviluppo e implementazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle Amministrazioni pubbliche³³.

³³ Viene introdotto l'obbligo per i concessionari di servizi pubblici di rendere disponibili all'Amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi informatici agli utenti.

È possibile scaricare la
Nota di Aggiornamento del
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2240-0702