

dossier

4 ottobre 2021

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021

Doc. LVII, n. 4-*bis*



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 29

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	3
1. IL QUADRO MACROECONOMICO	7
1.1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro	7
1.2. Recenti andamenti dell'economia italiana.....	13
1.3. Il quadro macroeconomico nazionale: le prospettive	21
1.3.1. Lo scenario tendenziale	21
1.3.2 Il quadro macroeconomico programmatico.....	32
2. LA FINANZA PUBBLICA	39
2.1 Analisi del consuntivo e delle previsioni a legislazione vigente	39
2.1.1 I saldi della p.a.	39
2.1.2 Le entrate	42
• Valutazione delle entrate strutturali derivanti dai miglioramenti della compliance fiscale	46
2.1.3 La spesa primaria	49
• Le spese per il PNRR	60
2.1.4 La spesa per interessi	66
Appendice: Tavole riepilogative dei dati di consuntivo e tendenziali	69
2.2. Percorso programmatico di finanza pubblica	74
2.2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012	74
2.2.2. I saldi di finanza pubblica.....	83
2.2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa.....	91
3. STRATEGIA NAZIONALE E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO	96

4. APPROFONDIMENTI TEMATICI	101
4.1 Concorrenza e semplificazioni in materia energetica.....	101
4.2 Sistema giudiziario	103
4.4 Misure di politica fiscale	108
4.5 Politiche per il lavoro.....	112
4.6 Previdenza.....	116
4.7 Politiche sociali e famiglia.....	118
4.7 Pubblica amministrazione.....	125
4.8 Sanità	128
5. ALLEGATI	133
Il rapporto programmatico sulle spese fiscali.....	133
Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva-anno 2021	138

PREMESSA

Il contenuto della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF)

L'articolo 10-*bis* della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n.163 del 2016¹ prevede che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contenga:

- l'eventuale **aggiornamento delle previsioni** macro-economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento;
- l'eventuale **aggiornamento degli obiettivi programmatici** individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea;
- le eventuali **modifiche e integrazioni al DEF** conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR;
- l'obiettivo di **saldo netto da finanziare (SNF)** del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale;
- l'indicazione dei **principali ambiti** di intervento della **manovra di finanza pubblica** per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici²;
- l'indicazione di eventuali **disegni di legge collegati**.

La [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021](#) (NADEF 2021) **aggiorna il quadro programmatico** di finanza pubblica per il **periodo 2022-2024** rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile (DEF 2021).

¹ Legge 4 agosto 2016, n.163, che è intervenuta su numerose disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica al fine di disciplinare il contenuto della legge di bilancio prevista dalla legge n.243/2012. In particolare, oltre a spostare dal 20 al 27 settembre il termine di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF, l'articolo 1 di tale legge ha modificato l'articolo 10-*bis* della legge di contabilità, in ordine al contenuto della Nota medesima.

² Tale disposizione, inserita dall'articolo 1, comma 7, lettera b) della legge n.163/2016, costituisce una delle modifiche più significative apportate dalla legge medesima ai contenuti della NADEF, finalizzata ad esporre nel Documento una prima informazione in ordine ai contenuti ed alla composizione della manovra che verrà poi operata con la legge di bilancio.

Alla Nota di aggiornamento risultano allegati:

- le relazioni sulle **spese di investimento** e sulle relative **leggi pluriennali** ([Doc.LVII, n. 3-bis – Allegato I](#)) ai sensi dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 10-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009;
- il rapporto programmatico recante gli interventi in materia di **spese fiscali**, ai sensi dell'art. 10 bis, comma 5, della legge di contabilità n. 196/2009 medesima ([Doc. LVII, n. 3-bis - Allegato II](#));
- il rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di **contrasto all'evasione** fiscale e contributiva, ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 1, della legge n. 196 del 2009 ([Doc. LVII, n. 3-bis - Allegato III](#));
- la relazione sull'**economia non osservata** e sull'**evasione fiscale e contributiva**, predisposta ai sensi del comma 3 del dell'articolo 10-bis, della legge n. 196 del 2009 ([Doc. LVII, n. 3-bis - Allegato IV](#)).

Per quanto concerne, infine, i **disegni di legge collegati**, la Nota dichiara collegati alla decisione di bilancio i seguenti (21) provvedimenti:

- DDL "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost."
- DDL recante "legge quadro per le disabilità".
- DDL di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali.
- DDL delega riforma fiscale.
- DDL delega riforma giustizia tributaria.
- DDL riordino settore dei giochi.
- DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese e potenziamento, razionalizzazione, semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno".
- DDL su disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggregazione tra imprese
- DDL di revisione del d. lgs. 10 febbraio 2010, n. 33 (codice della proprietà industriale).
- DDL per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- DDL in materia di titoli universitari abilitanti (cd. DDL "lauree abilitanti"), AC2751 - AS2305.
- DDL "Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo", AS2318.
- DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale.
- DDL "delega recante principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288".

- DDL "Delega al Governo per il coordinamento e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle politiche giovanili nonché misure per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani".
- DDL di delega per la riforma del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102 ("Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38").
- DDL "Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti".
- DDL "Legge sulla montagna".
- DDL in materia di riforma della magistratura onoraria.
- DDL "Valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca".
- DDL "Legge annuale sulla concorrenza 2021".

Si ricorda che la **Nadef 2020** dichiarava disegni di legge collegati alla decisione di bilancio i seguenti provvedimenti:

- 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.

Si fa presente che i disegni di legge, già dichiarati collegati nella NadeF 2020 alla manovra 2021-2023, ma **non riproposti** tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 dalla NadeF 2021 in esame, **cessano di essere collegati**.

1. IL QUADRO MACROECONOMICO

Alla luce del migliorato quadro economico e finanziario, la Nota di aggiornamento del DEF 2021 presenta una **revisione al rialzo** delle stime sull'andamento dell'economia italiana **per l'anno in corso**, in relazione ad un recupero del PIL nel primo semestre dell'anno in corso superiore alle attese, trainato principalmente dai consumi anche grazie all'allentamento delle restrizioni e delle misure di distanziamento sociale dovute alla pandemia.

Per il triennio successivo, rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile, si prevede un lieve rallentamento per il 2022 ed una conferma delle prospettive di crescita per i due anni seguenti che, seppur meno robuste rispetto al biennio 2021-2022, registrerebbero livelli superiori alla tendenza pre-crisi. Il quadro previsivo resta in ogni caso influenzato dagli sviluppi attesi della pandemia, dall'impulso che sarà fornito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nonché dalle politiche monetarie e fiscali espansive a livello globale.

1.1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro

Lo **scenario macroeconomico internazionale** illustrato nella Nota evidenzia come la **ripresa economica mondiale** si sia **rafforzata** a partire dalla primavera del 2021, grazie alla rimozione delle restrizioni sociali, resa possibile dal progredire delle campagne vaccinali contro il Covid-19, soprattutto nei Paesi avanzati, e alla forte crescita del commercio mondiale.

La **campagna vaccinale** – che, secondo i dati riportati nella Nota, ha raggiunto, a metà settembre 2021, i 5,7 miliardi di somministrazioni nel mondo – ha avuto, tuttavia, un diverso impatto tra le **diverse aree territoriali** del mondo: nelle economie avanzate e in parte di quelle emergenti la quota complessiva delle persone vaccinate supera il 50 per cento, in Africa non raggiunge il 6 per cento.

Nel complesso, il rafforzamento della **domanda globale** ha sostenuto **l'aumento degli scambi commerciali internazionali** nella prima metà dell'anno (2,4 per cento in media nei primi due trimestri), sebbene abbia determinato, al contempo, pressioni al **rialzo sui prezzi delle materie prime** (come petrolio e metalli) e dei prodotti intermedi, a causa delle strozzature dal lato dell'offerta, dovute alla crisi sanitaria, che ha provocato tensioni sulle catene internazionali di approvvigionamento. La produzione sta infatti risentendo in maniera crescente della difficoltà di reperimento di materiali e di forza lavoro qualificata.

Tali rialzi hanno indotto una accelerazione del tasso di crescita dei prezzi a livello mondiale, portando **l'inflazione** al consumo dei Paesi dell'area

dell'OCSE al 4,2 per cento su base annua, sospinta soprattutto dai prezzi energetici.

Nel complesso, le **prospettive** per la ripresa economica globale risultano comunque **solide**, sebbene l'andamento dell'epidemia e delle campagne vaccinali continuino a condizionare fortemente la dinamica delle attività produttive nelle diverse aree del mondo.

Il rafforzamento della dinamica del PIL nel secondo trimestre dell'anno ha interessato tutte le principali **economie avanzate**, in molti casi anche oltre le aspettative. Le prospettive dei **mercati emergenti** sono contrastanti.

Negli **Stati Uniti** il PIL nel II trimestre è aumentato dell'**1,7 per cento** rispetto al I trimestre; la marcata decelerazione della campagna vaccinale negli ultimi due mesi contribuisce al rallentamento dell'attività economica nei settori più esposti (ristorazione, viaggi e turismo) e nei comparti che maggiormente risentono della scarsità delle materie prime, quali quello dell'auto.

La **Cina** ha registrato una robusta ripresa nella prima metà dell'anno, sostenuta dalla domanda interna ed estera, tornando a livelli pre-crisi. Nei mesi estivi l'attività ha subito un rallentamento dovuto alla recrudescenza dei contagi in alcune aree del Paese. Le esportazioni continuano a sostenere la crescita, sebbene l'andamento dell'epidemia a livello globale costituisca un rischio sulla tenuta della domanda dei maggiori partner commerciali. Il **Giappone** ha mostrato una ripresa economica più modesta nel II trimestre 2021 (0,5 per cento t/t). Il settore estero risente del rallentamento della Cina e degli ostacoli alle catene globali del valore che pesano sugli scambi commerciali mondiali.

Nella **zona Euro** l'economia ha ripreso a crescere grazie all'allentamento delle restrizioni sanitarie, registrando un forte rialzo nel II trimestre (**2,2 per cento**) dopo due trimestri di flessione, con un livello di PIL reale ormai prossimo al livello pre-crisi.

Secondo il recente aggiornamento delle previsioni dell'OCSE ([*Interim Economic Outlook*](#) di settembre), è attesa una espansione dell'**economia mondiale** del **5,7 per cento** nel **2021** e del **4,5 per cento** nel **2022**. Tuttavia, segnala l'OCSE, mentre il PIL globale è tornato sopra al livello pre-pandemia, la produzione, a metà del 2021, risulta ancora inferiore del 3,5 per cento rispetto a quanto previsto prima della pandemia.

L'OCSE evidenzia come la **crescita economica** sia aumentata quest'anno, aiutata da un forte sostegno politico, dalla diffusione di vaccini efficaci e dalla graduale ripresa di molte attività economiche, in particolare nei settori dei servizi. Lo slancio a **breve termine** si è **moderato** in alcuni Paesi a causa dell'impatto della variante Delta e delle persistenti strozzature dal lato dell'offerta, ma si prevede che questi fattori si riducano nel tempo. Permangono tuttavia in molti paesi **divari di produzione e occupazione**, in particolare nei mercati emergenti e nelle economie in via di sviluppo dove i tassi di **vaccinazione** sono bassi. L'impatto economico della variante Delta è stato finora mite nei Paesi con alti tassi di vaccinazione, ma ha ridotto lo slancio a breve termine altrove altri e ha

aumentato le **pressioni sulle catene di approvvigionamento** e sui costi globali. La ripresa rimane molto irregolare, con risultati diversi tra paesi, settori e gruppi demografici in termini di produzione e occupazione. In alcuni paesi in cui la produzione è tornata ai livelli pre-pandemia, come gli Stati Uniti, l'occupazione rimane inferiore rispetto a prima della pandemia. In altri, in particolare in Europa, l'occupazione è stata ampiamente preservata, ma la produzione e le ore lavorate totali non si sono ancora completamente recuperate. In alcune economie dei **mercati emergenti** si sono verificati rapidi rimbalzi dell'attività, ma in alcuni casi ciò è stato accompagnato da elevate pressioni inflazionistiche. Tra le economie dei mercati emergenti, le sorprese al rialzo sono state consistenti in Argentina, Brasile, Messico, Russia e Turchia, e dovrebbero persistere per qualche tempo.

Il forte sostegno delle politiche macroeconomiche e delle condizioni finanziarie accomodanti dovrebbe continuare a sostenere la domanda nelle economie avanzate. Una maggiore spesa per investimenti in Europa, aiutata dai fondi dell'UE *Next Generation*, e un presunto ulteriore impulso alla spesa in infrastrutture negli Stati Uniti nel 2022 sono fattori importanti che aiuteranno la ripresa il prossimo anno.

Nel complesso, il contesto internazionale appare migliore di quanto prospettato nel DEF di aprile. Il quadro delle **variabili esogene** sottostanti la Nota di aggiornamento 2021 e la previsione di crescita dell'economia italiana risulta, dunque, **più favorevole** rispetto a quello presentato nel DEF, soprattutto per quanto riguarda l'anno in corso.

Tabella 1. Esogene internazionali

(variazioni percentuali)

	2020	2021		2022		2023		2024	
		DEF	Nota	DEF	Nota	DEF	Nota	DEF	Nota
Commercio internazionale (var. %)	-8,8	8,5	10,4	6,7	8,6	4,2	5,2	3,9	4,2
Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent)	41,7	61,4	67,9	58,0	66,0	55,8	62,9	54,6	60,7
Cambio dollaro/euro	1,14	1,213	1,195	1,213	1,175	1,123	1,175	1,123	1,175

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2021 (29 settembre 2021).

In particolare, le proiezioni sull'andamento del **commercio internazionale** si presentano molto più favorevoli di quanto prefigurato nel DEF, soprattutto per l'anno in corso e per il 2022 (+**1,9 punti** percentuali in ciascun anno). Anche per i successivi due anni, l'andamento del commercio mondiale risulta più favorevole rispetto a quanto prospettato in primavera.

Il **prezzo del petrolio** si attesta invece su un livello più elevato di quanto prospettato in primavera, soprattutto nel triennio 2022-2024. Il prezzo del petrolio, che si era stabilizzato intorno ai 63 dollari al barile ad inizio aprile, è andato progressivamente aumentando fino a raggiungere i 77 dollari agli inizi di luglio. I corsi del greggio si sono successivamente ridotti, in media a circa 72,5 dollari il barile a settembre, a seguito dell'accordo tra i Paesi

aderenti all'OPEC+ di aumentare la produzione e delle preoccupazioni circa i rischi di indebolimento della domanda globale di carburante per il diffondersi della variante Delta.

Per quanto riguarda le prospettive sul tasso di **cambio dollaro/euro**, il profilo utilizzato nella nuova previsione (1,195 nel 2021 e a 1,175 a partire dal 2022) si attesta, rispetto alle proiezioni di primavera, su livelli inferiori lungo l'intero orizzonte previsivo. Nel mercato dei cambi, dopo una fase di apprezzamento dell'euro nella prima parte dell'anno, la valuta statunitense ha recuperato terreno, in seguito, rileva la Nota, alle indicazioni della FED di un più ravvicinato inizio della fase di normalizzazione dei tassi di interesse.

Nel complesso, la Nota sottolinea come i **rischi dello scenario globale** siano ora **più bilanciati** rispetto allo scorso anno, ma ancora legati allo sviluppo della pandemia e alle differenze nell'andamento delle **campagne vaccinali** tra le aree geo-economiche, cui si affiancano le **strozzature delle catene globali** del valore, le **carenze di manodopera** dovute ai contagi e la **scarsità di materie prime**.

In particolare, il persistere della difficoltà nella diffusione dei vaccini nei Paesi emergenti e in via di sviluppo è considerata causa di rischi severi di una maggiore durata della pandemia, accentuati dall'emergere delle nuove varianti del virus. La **cooperazione multilaterale** sotto questo profilo assume pertanto un ruolo fondamentale, secondo la Nota, per contenere le differenze tra i Paesi e rafforzare le prospettive economiche globali.

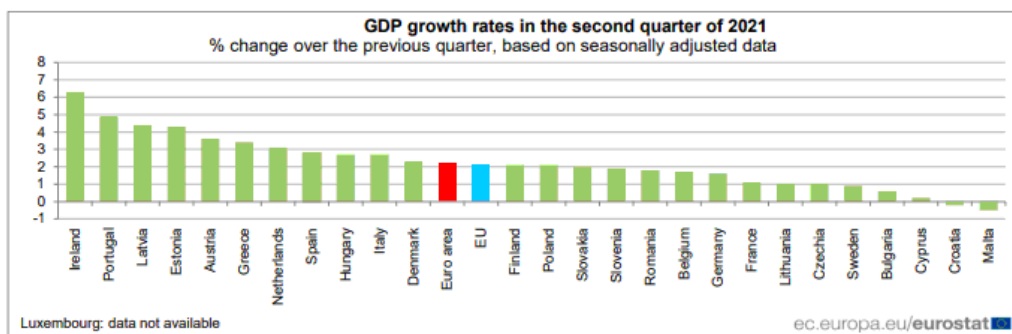
Riguardo ai rischi, nell'*[Interim Economic Outlook](#)* l'OCSE sottolinea il permanere di una notevole **incertezza**. Progressi lenti nell'introduzione dei vaccini a livello globale e la continua diffusione di nuove mutazioni del virus potrebbero comportare una ripresa più debole e maggiori perdite di posti di lavoro. Progressi più rapidi nella diffusione dei vaccini o una riduzione più netta dei risparmi delle famiglie aumenterebbero la domanda e ridurrebbero la disoccupazione, ma potrebbero anche aumentare le pressioni inflazionistiche a breve termine. Anche le difficili scelte politiche affrontate da alcune economie dei mercati emergenti, con un debito elevato e un'inflazione in aumento, rappresentano un potenziale rischio al ribasso. L'OCSE sottolinea la necessità di maggiori **sforzi internazionali** per fornire ai Paesi a basso reddito le risorse necessarie per vaccinare le loro popolazioni per garantire benefici globali.

Con riferimento specifico all'**Area dell'Euro**, la Nota mette in evidenza come l'economia dell'area abbia ripreso a crescere nel secondo trimestre dell'anno in corso, registrando un **robusto rimbalzo** (2,2 per cento t/t), dopo i precedenti trimestri di flessione. Secondo quanto riportato nella Nota, il PIL reale dell'area avrebbe raggiunto un livello di soli 2,5 punti percentuali inferiore a quello del 4T del 2019, un divario che, secondo le

più recenti stime della Banca centrale europea e della Commissione UE, sarebbe destinato ad annullarsi nell'ultimo trimestre dell'anno in corso, grazie soprattutto al contributo della domanda interna.

Nel [Comunicato EUROSTAT del 7 settembre 2021](#), il **secondo trimestre del 2021** registra una crescita del **PIL del 2,2%** nell'area dell'euro e del 2,1% nell'UE rispetto al trimestre precedente, in cui il PIL era diminuito dello 0,3% nell'area dell'euro e dello 0,1% nell'UE. Il PIL mostra **andamenti differenziati** tra i vari Paesi dell'Area. A trainare il gruppo è l'**Irlanda**, che ha registrato una crescita del PIL del +6,3%, seguita dal Portogallo (+4,9%) e dalle due Repubbliche baltiche, la Lettonia e l'Estonia. Anche l'**Italia** registra un risultato superiore rispetto alla media europea (+2,7%) insieme alla **Spagna** (+2,8%). Più contenuta la crescita di Francia (+1,1%) e Germania (+1,6%).

Figura 1. Incremento del PIL dei paesi europei nel secondo trimestre del 2021



Fonte: Eurostat, [Newsrelease Euroindicators – n. 101/2021](#) – 8 settembre 2021

La Nota sottolinea che le rilevazioni più recenti registrano un lieve **indebolimento** delle condizioni economiche, per effetto delle forti pressioni sulla capacità produttiva che stanno determinando un aumento del livello di ordini inevasi, con conseguente aumento dei prezzi di vendita. L'attività industriale dell'Eurozona, in particolare, sta risentendo degli ostacoli che frenano la produzione nel breve termine in alcuni Stati membri, tra cui la Germania, dove il settore dell'auto è indebolito dalla scarsità di semiconduttori e altre componenti elettroniche.

Le **incertezze** legate alla diffusione della variante Delta del Covid-19, determina inoltre un'attenuazione dell'ottimismo degli operatori.

Dato il permanere di incertezze legate all'evoluzione della pandemia l'orientamento delle **politiche monetaria e fiscale** dell'area è previsto rimanere ancora **espansivo**, con l'obiettivo di continuare a supportare la ripresa economica e assicurare la stabilità dei prezzi nel medio termine.

Secondo le [proiezioni macroeconomiche](#) formulate a inizio settembre dagli esperti della **Banca Centrale Europea**, la ripresa economica dell'area dell'euro sembra procedere a un passo lievemente più sostenuto del previsto. Nel secondo trimestre l'economia dell'area ha segnato un recupero del 2,2 per cento, superiore alle attese, procedendo verso una forte crescita

nel terzo trimestre. Il recupero si fonda sul successo delle campagne di vaccinazione in Europa, che hanno consentito una significativa riapertura dell'economia.

Le informazioni più recenti indicano un ulteriore miglioramento dell'attività dell'area dell'euro anche nel secondo semestre del 2021.

Gli esperti dell'Eurosistema prevedono una **crescita** annua del PIL in termini reali pari al **5% nel 2021**, al **4,6% nel 2022** e al **2,1% nel 2023**.

Rispetto all'esercizio condotto a giugno, le prospettive per il 2021 sono state riviste al rialzo (di 0,3 pp) principalmente per effetto dei risultati più solidi del previsto raggiunti nel primo semestre dell'anno.

L'inflazione nell'area dell'euro ha accelerato negli ultimi mesi, determinata principalmente dai rincari dei prodotti energetici e dei generi alimentari. Secondo gli esperti BCE, il rafforzamento della domanda e le temporanee pressioni dal lato dei costi continueranno ad esercitare una spinta al rialzo sui prezzi nei prossimi mesi, **senza tuttavia tradursi in incrementi persistenti**. Le proiezioni, sebbene riviste al rialzo per il 2022 e 2023, indicano comunque una discesa dell'inflazione nel prossimo biennio, dal 2,2 nel 2021, all'1,7 nel 2022, all'1,5 per cento nel 2023.

Relativamente alle prospettive di crescita dei **singoli paesi dell'Area dell'euro**, si riportano le previsioni dei principali **istituti internazionali**.

Tabella 2. Previsioni di crescita del PIL nei Paesi dell'area Euro

(variazioni percentuali)

	2020	Governo - NADEF 2021		OCSE <i>Interim</i> settembre 2021		UE – <i>Summer forecast</i> luglio 2021		FMI - <i>WEO Update</i> luglio 2021	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Italia	-8,9	6,0	4,2	5,9	4,1	5,0	4,2	4,9	4,2
Francia	-7,9			6,3	4,0	6,0	4,2	5,8	4,2
Germania	-4,8			2,9	4,6	3,6	4,6	3,6	4,1
Area euro	-6,5			5,3	4,6	4,8	4,5	4,6	4,3
Regno Unito	-9,8			6,7	5,2	-	-	7,0	4,8
USA	-3,5			6,0	3,9	-	-	7,0	4,9

Consuntivo 2020 Paesi UE: UE, *Summer forecast*; Consuntivi UK e USA, FMI, *Weo Update*

In particolare, nell'*Interim* di settembre, l'OCSE ipotizza una crescita del **PIL dell'Italia** per quest'anno del 5,9 per cento, **lievemente inferiore alle previsioni del Governo, al rialzo di 1,4 punti percentuali** rispetto alla previsione fornita nel precedente Outlook di giugno. La previsione sul rimbalzo del **2022** è stata invece ritoccata al ribasso di 0,3 punti, ipotizzando un recupero del Pil italiano per il prossimo anno del **4,1** per cento. Anche la **Francia** registra una revisione del PIL al rialzo nel 2021 (6,3 per cento, +0,5 pp). Entrambi i paesi si pongono nel 2021 sopra la media dell'**Area euro** (5,3 per cento).

La **Commissione Europea** (*Summer Forecast*) indica per l'Italia una crescita del PIL per il 2021 meno accentuata (5,0 per cento rispetto a 6,0 per cento) mentre per il 2022 la crescita tendenziale è pari, per entrambi, a 4,2 per cento.

1.2. Recenti andamenti dell'economia italiana

Relativamente al primo semestre dell'anno in corso, la Nota mette in rilievo che l'economia italiana ha sperimentato una fase di ripresa, iniziata nel primo trimestre e rafforzatasi in misura significativa nel secondo. In particolare, a partire dai mesi primaverili, la rimozione delle restrizioni e il recupero della domanda interna, dovuti essenzialmente all'entrata a regime della campagna vaccinale, hanno contribuito al miglioramento del quadro macroeconomico, sostenendo il rafforzamento della dinamica del PIL.

La Nota richiama, inoltre, i principali interventi normativi adottati per il contenimento dell'emergenza epidemiologica successivamente all'approvazione del DEF.

Nel primo semestre del 2021 l'economia italiana è stata interessata da una ripresa economica superiore a quanto prospettato nel DEF. Il **primo trimestre** ha registrato una lieve ripresa del PIL (0,2 per cento) nonostante le restrizioni ancora elevate. Il **secondo trimestre** ha visto una marcata accelerazione del PIL (2,7 per cento), 3,8 punti al di sotto dei livelli pre-crisi, grazie agli effetti della campagna vaccinale e al venir meno delle misure di restrizione.

La crescita è stata sostenuta dalla domanda interna al netto delle scorte, negative nel secondo trimestre. La domanda estera netta, dopo l'apporto negativo del primo trimestre, ha contribuito positivamente alla crescita del PIL nel secondo trimestre.

Dal lato della **domanda interna**, i consumi delle famiglie hanno avuto un marcato rimbalzo nel secondo trimestre (+5,0 per cento). In particolare i servizi sono stati maggiormente penalizzati nel primo semestre e, successivamente, hanno rappresentato la componente di traino della ripresa della spesa delle famiglie nel secondo trimestre. La ripresa dei flussi turistici a partire dalla primavera ha determinato una crescita della spesa dei non residenti (28,1 per cento) dopo l'ampia riduzione del primo trimestre.

La situazione patrimoniale delle famiglie resta solida: il debito delle famiglie nel primo trimestre del 2021 si è attestato al 65,1 per cento del reddito disponibile (in aumento rispetto al quarto trimestre 2020), un livello nettamente inferiore alla media dell'area dell'euro (97,6 per cento). La sostenibilità del debito è stata favorita anche dall'approccio espansivo adottato dalla BCE, che ha consentito il permanere di bassi tassi di interesse.

L'andamento degli **investimenti** è risultato positivo in entrambi i primi due trimestri dell'anno. L'aumento ha interessato tutte le tipologie di beni di investimento, tuttavia quelli in mezzi di trasporto restano lontani dai livelli precrisi. Gli investimenti in costruzioni hanno mostrato aumenti oltre il 50 per cento su base annua grazie anche all'andamento positivo del mercato immobiliare.

Relativamente alla domanda estera, la crescita delle esportazioni è risultata più contenuta di quella delle importazioni durante il primo trimestre dell'anno. Nel secondo trimestre, invece, le esportazioni hanno accelerato, mostrando una crescita superiore all'import. Entrambi i flussi commerciali sono stati trainati prevalentemente dallo scambio di beni che da quello di servizi.

I **dati congiunturali** diffusi dall'**ISTAT** sull'andamento dei Conti economici trimestrali del **secondo trimestre** ([Comunicato del 31 agosto 2021](#)), evidenziano che nel secondo trimestre del 2021 il prodotto interno lordo (**Pil**), espresso in valori concatenati con anno di riferimento 2015, corretto per gli effetti di calendario e destagionalizzato, è aumentato del **2,7%** rispetto al trimestre precedente e del 17,3% nei confronti del secondo trimestre del 2020.

Rispetto al trimestre precedente, tutti i principali aggregati della domanda interna hanno registrato un'espansione, con un aumento del 3,4% dei consumi finali nazionali e del 2,4% degli investimenti fissi lordi. Le importazioni e le esportazioni sono aumentate, rispettivamente, del 2,3% e del 3,2%.

La **domanda nazionale** al netto delle scorte ha fornito un contributo **positivo** di 3,1 punti percentuali alla crescita del Pil: +2,8 punti i consumi delle famiglie e delle Istituzioni Sociali Private, +0,5 punti gli investimenti fissi lordi e -0,2 punti della spesa delle amministrazioni pubbliche. Per contro, la variazione delle scorte ha contribuito negativamente per 0,8 punti percentuali. L'apporto della **domanda estera** netta è risultato **positivo** nella misura di 0,3 punti percentuali.

Si registrano andamenti congiunturali positivi per il valore aggiunto di industria e servizi, aumentati rispettivamente dell'1,6% e del 2,9% e stazionario per il valore aggiunto dell'agricoltura.

Dal lato dell'**offerta**, la Nota sottolinea che le misure di distanziamento sociale e di restrizione all'attività hanno continuato a determinare andamenti settoriali differenziati: il **manifatturiero** ha mostrato, soprattutto in apertura d'anno, un dinamismo marcatamente superiore rispetto ai servizi, direttamente interessati dalle restrizioni. Tuttavia, a partire dal mese di aprile, con il graduale ripristino delle normali condizioni di operatività, anche il settore dei **servizi** ha osservato una ripresa considerevole, recuperando però solo parzialmente il terreno perso durante il 2020.

A livello settoriale, l'industria **manifatturiera** ha visto una crescita del valore aggiunto significativa (1,2 per cento in entrambi i trimestri). Particolarmente robusta è risultata l'espansione del settore delle costruzioni che, dopo la contrazione del quarto trimestre 2020, è cresciuto del 5,6 per cento nel primo

trimestre e del 3,2 per cento nel secondo trimestre. In aumento anche il valore aggiunto dell'agricoltura. Il settore dei servizi, dopo la flessione subita nel primo trimestre ha segnato un notevole rimbalzo del valore aggiunto nel trimestre successivo (2,9 per cento), tale da determinare una decisa crescita anche su base tendenziale (12,5 per cento). Il rimbalzo è stato guidato commercio, trasporto e alloggio (8,3 per cento) e dalle attività artistiche e di intrattenimento (7,7 per cento).

Per quanto attiene al **commercio con l'estero**, la *performance* dell'Italia è positiva. La **pandemia**, afferma la Nota, continuerà comunque verosimilmente ad **influenzare** i rapporti con l'estero, in particolare per quanto attiene alle **esportazioni di servizi**, in *primis* **turistici**, atteso che le esigenze di sicurezza impediscono ad oggi la piena apertura dei movimenti transfrontalieri e che vi sono ampie quote di popolazione mondiale immunizzata con vaccini non riconosciuti in tutti i paesi.

Nei **primi sette mesi** dell'anno, le statistiche in valore del commercio dei beni indicano un **incremento** di circa il 23 per cento per le **esportazioni** e del 24 per cento per le **importazioni**, in entrambi i casi più sostenuto verso i mercati europei. All'aumento delle importazioni in valore ha contribuito anche l'incremento dei prezzi dei beni importati.

La Nota sottolinea inoltre che l'**avanzo commerciale** dell'Italia è stato pari a circa 37,5 miliardi (in aumento di quasi 14 miliardi registrati nello stesso periodo del 2019), **rimanendo tra i più alti in Europa** dopo Germania e Paesi Bassi

Per un'analisi più dettagliata del commercio estero si rinvia al *box* alla fine del capitolo.

Inflazione

Il **2021** è contrassegnato da una **ripresa dell'inflazione**, meno accentuata che in altre economie avanzate (l'inflazione nell'area euro ha raggiunto il 3,0 per cento in agosto), ma pur sempre significativa. L'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), dopo un calo medio dello 0,2 per cento nel 2020, nei primi **otto mesi** di quest'anno è aumentato mediamente **dell'1,2 per cento** sul corrispondente periodo del 2020, trainato dal rimbalzo dei prezzi dei prodotti energetici.

La ripresa dei prezzi dei **beni energetici** e delle materie prime, infatti, nonché gli squilibri generati dalla robusta ripresa della domanda internazionale in un contesto caratterizzato da strozzature nelle catene di **approvvigionamento**, hanno esercitato decise pressioni al rialzo sui prezzi. Come testimoniato dalle indagini PMI e dalle rilevazioni sul clima di fiducia delle imprese, le strozzature nelle forniture si stanno presentando sotto forma di allungamento dei tempi medi di consegna e di carenza di materiali, condizioni che hanno determinato un **aumento del prezzo degli input** intermedi utilizzati per la produzione. Tali fattori hanno causato un

significativo incremento del tasso di inflazione misurato dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA).

Ad **agosto** il tasso di inflazione tendenziale è salito al **2,0 per cento**, portandosi a un livello che non si registrava da gennaio 2013 (quando fu +2,2%), a causa per lo più dei prezzi dei beni energetici che continuano a registrare una crescita molto ampia sia per la componente regolamentata sia per quella non regolamentata. L'inflazione di fondo (prezzi al consumo esclusi energia, alimentari e tabacchi) resta bassa (0,6 per cento in agosto).

Secondo stime preliminari dell'Istat di settembre ([Comunicato](#) del 30 settembre) l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, registra nel mese di **settembre** una diminuzione dello 0,1 per cento su base mensile e un aumento del **2,6 per cento** su base annua. L'inflazione di fondo accelera da 0,6 per cento a 1,1 per cento.

La NADEF sottolinea che la crescita dei **prezzi alla produzione** dell'industria (PPI) ha notevolmente accelerato (10,4 per cento in luglio), anche nella componente al netto dell'energia (6,1 per cento), e che vi è un concreto **rischio di trasmissione** dei notevoli aumenti di prezzo dallo stadio della produzione a quello del **consumo**. La Nota richiama gli interventi del Governo per **calmierare** i costi delle **bollette elettriche** tagliando i cosiddetti oneri di sistema; a fronte dei recenti incrementi dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica (art. 5-bis del D.L. n. 75 del 2021 e D.L. n. 130 del 2021)³.

L'ultimo [Bollettino economico](#) della Banca d'Italia di luglio sottolinea come nell'area dell'euro i rincari dei beni energetici e delle materie prime, favorito dalla ripresa globale, hanno indotto un rialzo della **crescita dei prezzi** (in giugno all'1,3%, il livello più alto degli ultimi tre anni), che però dovrebbe essere **temporaneo**. Non vi è evidenza di rilevanti effetti di ulteriore trasmissione dei costi energetici ai listini di vendita di beni e servizi finali; non emergono segnali di incrementi significativi dei salari.

• Il commercio con l'estero

La Nota riporta come nei **primi mesi del 2021** sia proseguita la **fase di forte crescita del commercio mondiale**: a giugno di quest'anno, il livello è risultato superiore di circa il 5 per cento a quello pre-crisi, **sostenuto dal settore manifatturiero**.

In Europa, i Paesi a più elevata vocazione turistica hanno beneficiato in maggioranza della rinnovata domanda estera di servizi mentre l'incremento è stato più contenuto in quelli con prevalente peso del settore manifatturiero. Le **esportazioni di servizi dell'Italia** - nella

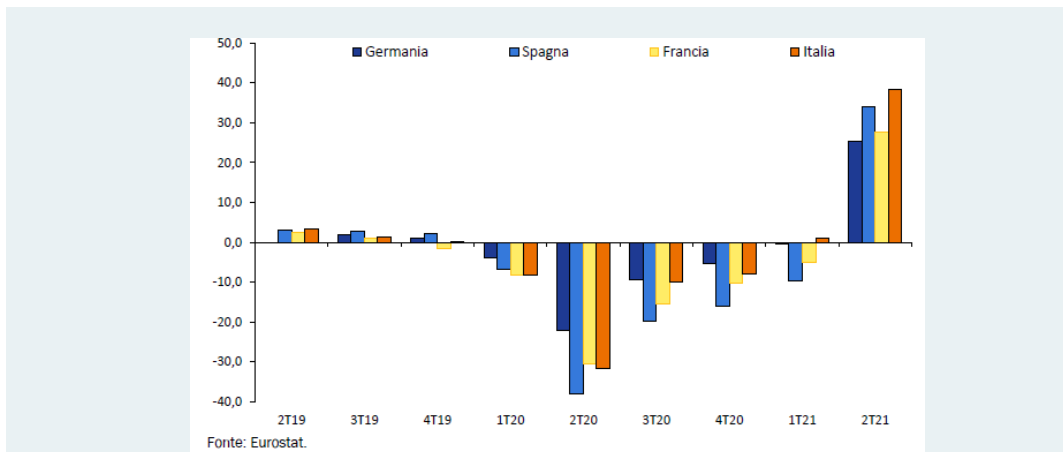
³ Per un'analisi sui prezzi all'ingrosso del gas naturale e dell'elettricità in Italia si veda il *box* alla fine del capitolo sul quadro tendenziale.

prima metà del 2021, dopo la flessione del primo trimestre - hanno riportato un **deciso recupero su base annua a partire da aprile**, mentre, le importazioni di servizi, dopo la forte riduzione del 2020, hanno registrato una diminuzione più contenuta nel primo trimestre del 2021 per poi tornare a crescere nei tre mesi seguenti.

La **pandemia**, afferma la Nota, **continuerà** comunque verosimilmente **ad influenzare** i rapporti con l'estero, in particolare per quanto attiene alle **esportazioni di servizi**, in *primis* **turistici**, atteso che le esigenze di sicurezza impediscono ad oggi la piena apertura dei movimenti transfrontalieri e che vi sono ampie quote di popolazione mondiale immunizzata con vaccini non riconosciuti in tutti i paesi.

Nei **primi sette mesi dell'anno**, le statistiche in valore del commercio dei beni indicano un incremento di circa il **23 per cento per le esportazioni** e **del 24 per cento per le importazioni**, in entrambi i casi più sostenuto verso i mercati europei. All'aumento delle **importazioni** in valore ha contribuito anche l'**incremento dei prezzi** dei beni importati.

Figura 2 Esportazioni di beni e servizi in volume (variazioni % a/a)



Fonte: NADEF 2021

L'**avanzo commerciale** dell'Italia è stato pari a circa **37,5 miliardi** (in aumento di quasi 14 miliardi rispetto a quelli registrati nello stesso periodo del 2019), **rimanendo** – afferma la Nota - **tra i più alti in Europa** dopo Germania e Paesi Bassi. Tenendo conto della quota sulle esportazioni complessive, **l'incremento delle vendite di beni all'estero ha riguardato tutti i principali partner** commerciali, in particolare la Germania, la Francia e gli Stati Uniti.

Tabella 1. Tabella 3 Esportazioni, importazioni e saldi della bilancia commerciale secondo i raggruppamenti principali di industrie

Luglio 2021. variazioni % congiunturali e tendenziali e saldi in milioni di euro

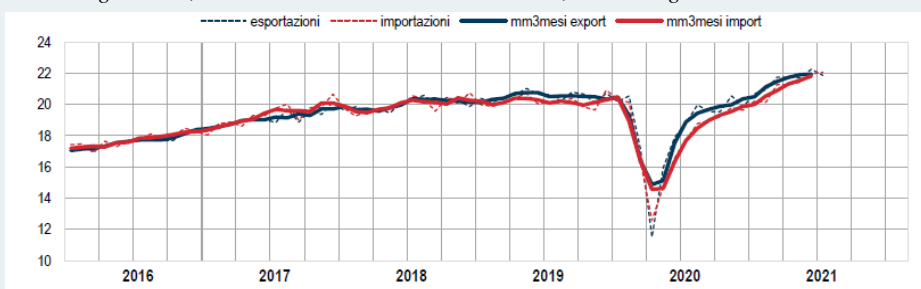
RAGGRUPPAMENTI PRINCIPALI DI INDUSTRIE	ESPORTAZIONI				IMPORTAZIONI				SALDI	
	Variazioni congiunturali		Variazioni tendenziali		Variazioni congiunturali		Variazioni tendenziali		Dati grezzi	
	Dati destagionalizzati		Dati grezzi		Dati destagionalizzati		Dati grezzi		Milioni di euro	
	lug 21	mag-lug 21 giu 21	lug 21	gen-lug 21 lug 20	lug 21	mag-lug 21 feb-apr 21	lug 21	gen-lug 21 lug 20	lug 21	gen-lug 21
Beni di consumo	-1,2	-1,3	+5,6	+15,0	-4,1	-0,5	-4,2	+6,0	+5.093	+27.276
durevoli	+1,3	+2,2	+21,0	+44,0	+5,4	+4,0	+30,6	+44,6	+1.519	+8.519
non durevoli	-1,8	-2,1	+2,5	+10,0	-5,6	-1,2	-8,3	+1,7	+3.574	+18.757
Beni strumentali	+14,6	+4,6	+19,7	+27,5	+2,4	-1,7	+16,5	+26,9	+7.573	+30.282
Beni intermedi	-3,6	+4,9	+20,8	+25,5	+1,5	+9,7	+42,9	+33,9	-283	-663
Energia	-8,2	+20,5	+91,0	+45,9	+12,5	+19,0	+84,4	+42,4	-3.621	-19.432
Totale al netto dell'energia	+2,9	+2,7	+15,0	+22,3	-0,0	+3,3	+18,5	+22,2	+12.383	+56.895
Totale	+2,6	+3,1	+16,1	+22,8	+1,3	+4,9	+23,8	+24,0	+8.762	+37.463

Fonte: Istat. Comunicato "Commercio estero e prezzi all'import", 16 settembre 2021, relativo a Luglio 2021.

Nel complesso, il commercio di beni verso i partner europei ha recuperato la contrazione registrata nello stesso periodo del 2020, portandosi al di sopra dei livelli pre-pandemia.

Figura 3. Esportazioni e importazioni con l'area UE27

Gennaio 2016 - luglio 2021, dati mensili e medie mobili a tre mesi, dati destagionalizzati in miliardi di euro



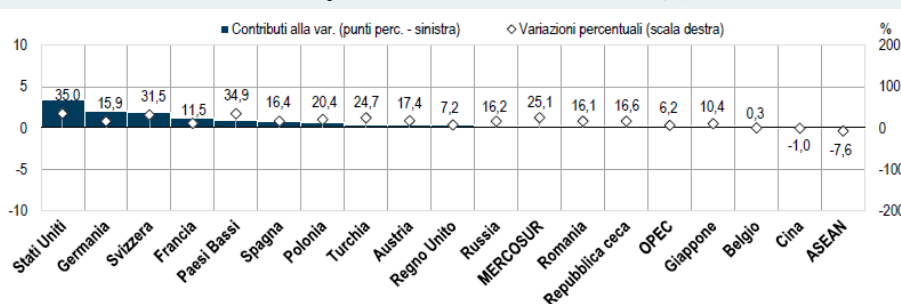
Fonte: Istat. Cit.

Di rilievo anche la crescita delle esportazioni verso la Cina. Nello stesso periodo, le esportazioni verso il Regno Unito sono cresciute ad un ritmo del 10,7 per cento su base annua, mentre le importazioni sono diminuite. Su entrambi i flussi hanno pesato le procedure doganali legate alla Brexit.

Figura 4

Principali partner commerciali: graduatoria dei paesi secondo i contributi all' export

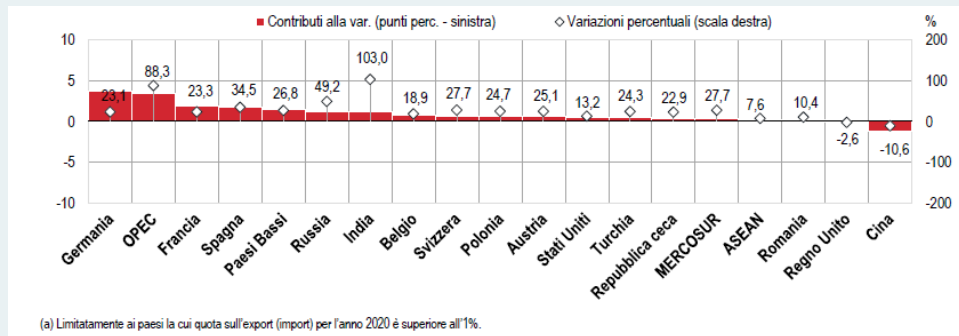
Luglio 2021, contributi alla variazione in punti % e variazioni %tendenziali (a)



Fonte: Istat. Cit.

Figura 5a . Principali partner commerciali: graduatoria dei paesi secondo i contributi all'import

Luglio 2021, contributi alla variazione in punti % e variazioni % tendenziali (a)



Fonte: Istat. Cit.

La Nota evidenzia come le **prospettive per il commercio mondiale** nella seconda parte del 2021 appaiano favorevoli, sebbene vi siano segnali di stabilizzazione nei mesi estivi causati dalla mancanza dei semiconduttori – che condizionano l'attività industriale dell'Eurozona, in particolare della Germania, il cui settore dell'auto è fortemente condizionato da tali componenti - e dai ritardi nei trasporti marittimi con conseguente aumento dei tempi di consegna dei prodotti. Finora, afferma la Nota, l'industria italiana sembra comunque essere riuscita a fronteggiare le difficoltà di reperimento di input intermedi che invece stanno generando forti pressioni sui sistemi industriali di altri *partner* europei.

Dunque, quanto al **commercio mondiale**, l'andamento previsto da *Oxford Economics*, le cui proiezioni vengono utilizzate per la costruzione del quadro macroeconomico, è **oggi più favorevole di quanto prefigurato nel DEF**, in particolare per l'anno in corso e per quello successivo. Anche per i successivi due anni, l'andamento del commercio mondiale rimane più incoraggiante.

	2021		2022		2023-2024	
	DEF 2021	NOTA AGG.	DEF 2021	NOTA AGG.	DEF 2021	NOTA AGG.
Commercio internazionale (Variazioni percentuali)	8.5	10.4	6.7	8.6	4.0	4.7

Fonte. NADEF

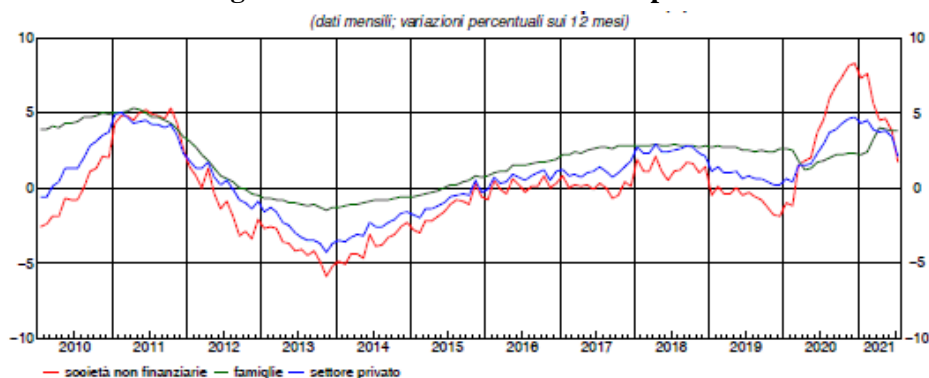
Quanto all'impatto dell'accelerazione della domanda mondiale sulle esportazioni italiane, e quindi sul PIL, si rinvia al *Focus* contenuto nella NADEF "La revisione delle previsioni per il 2021 e il 2022". La Nota fornisce, al riguardo, anche un'analisi di rischio sulle variabili esogene, ipotizzando, in un ulteriore *Focus*, una dinamica meno contenuta del commercio internazionale (cfr. *Focus* "Un'analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene").

Per quanto concerne il **credito**, la Nota evidenzia come la dinamica complessiva dei prestiti ad imprese e famiglie ha segnato un moderato **rallentamento** nel 2021 a partire dal secondo trimestre. Il livello dei prestiti resta comunque elevato. L'attenuazione del ritmo di crescita dei prestiti bancari è ascrivibile all'espansione meno intensa di quelli alle **società non finanziarie**, mentre quelli concessi alle **famiglie continuano a crescere** (+3,8 per cento tendenziale a luglio), beneficiando sia della ripresa delle compravendite nel mercato immobiliare sia dell'espansione del credito al consumo, grazie all'allentamento delle misure di restrizione. Le

compravendite di abitazioni, in particolare, hanno segnato un sensibile recupero già a partire dai primi mesi dell'anno, arrivando a segnare un incremento tendenziale del 73,4 per cento nel secondo trimestre.

Per quanto riguarda invece le **imprese**, si rileva il rafforzamento del processo di accumulazione del capitale, che si è riflesso nell'**espansione del tasso di investimento** già nel primo trimestre dell'anno e appare confermato anche nel secondo trimestre. L'indagine presso le imprese della Banca di Italia rivela, infatti, un significativo miglioramento delle condizioni per investire in tutti i settori e dei giudizi sulla situazione economica corrente delle imprese intervistate, con il saldo tra valutazioni in miglioramento e in peggioramento che torna positivo per la prima volta dal 2018. Tale tendenza è attesa rafforzarsi nei prossimi mesi, riflettendo la minore incertezza associata alle condizioni di investimento future e alle maggiori opportunità di investimento del capitale privato permesso dall'erogazione dei fondi previsti nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Figura 6. Prestiti bancari al settore privato



Fonte: segnalazioni di vigilanza.

(1) I prestiti includono le sofferenze e i pronti contro termine, nonché la componente di quelli non rilevati nei bilanci bancari in quanto cartolarizzati. Le variazioni percentuali sono calcolate al netto di riclassificazioni, variazioni del cambio, aggiustamenti di valore e altre variazioni non derivanti da transazioni; sono escluse le operazioni condotte con le controparti centrali.

Fonte: Banca d'Italia – [L'economia italiana in breve](#), n. 9, settembre 2021

Sotto il profilo dell'**offerta di credito**, si ascrive l'aumento dei prestiti al settore privato ad un contesto di tassi d'interesse molto contenuti e vicini ai minimi storici: quelli applicati ai prestiti alle imprese a luglio si sono attestati all'1,05 per cento. Nel complesso le condizioni di accesso al credito rimangono distese.

Sul fronte della politica **monetaria europea**, la Nota sottolinea che la **BCE** ha ribadito che manterrà condizioni accomodanti, in quanto essenziali per sostenere l'economia e assicurare la **stabilità dei prezzi** nel medio termine. La BCE ha inoltre adottato una nuova Strategia di politica monetaria, che si basa su un obiettivo di inflazione simmetrico del 2 per cento nel medio periodo, abbandonando il precedente *target* di un'inflazione inferiore, ma prossima, al 2 per cento. Nella riunione di settembre, il Consiglio direttivo ha confermato l'attuale livello dei tassi di interesse di policy, che, secondo la nuova

forward guidance, resteranno al livello attuale, o a un livello anche più basso fino a quando l'inflazione sarà prevista raggiungere il 2 per cento prima della fine dell'orizzonte previsivo e stabilmente prossima al target per la parte restante dell'orizzonte stesso.

Per quanto riguarda il **QE**, la BCE ha confermato il contenuto rallentamento del piano di acquisti del programma d'emergenza pandemica PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) nel prossimo trimestre, tenuto conto delle prospettive macroeconomiche in miglioramento, senza per il momento prospettare modifiche al programma di acquisti APP (*Asset Purchase Programme*).

1.3. Il quadro macroeconomico nazionale: le prospettive

La Nota di aggiornamento presenta due scenari di previsioni macroeconomiche, uno **tendenziale** e l'altro **programmatico**, coerenti con lo scenario aggiornato riguardante le variabili esogene internazionali. Lo scenario **programmatico** incorpora l'impatto sull'economia delle nuove misure che saranno adottate con la prossima legge di bilancio per il 2022.

Le due previsioni, che coincidono per l'anno in corso, si differenziano negli anni successivi, in relazione alle future misure di politica fiscale.

Nel rispetto dei regolamenti europei, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nella Nota sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio**, costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio del bilancio. Lo scenario macroeconomico **tendenziale per gli anni 2021-2022** ha ottenuto la **validazione** dell'UPB il 24 settembre 2021 (*cfr. più in dettaglio l'apposito riquadro riportato in coda al paragrafo successivo*).

La decisione sul quadro programmatico verrà comunicata nel corso del ciclo di audizioni presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato, in tempo utile per la presentazione alla Commissione europea del Documento Programmatico di bilancio.

1.3.1. Lo scenario tendenziale

Le **informazioni congiunturali più recenti** indicano che la dinamica positiva del PIL, registrata nella prima metà dell'anno, **si è ulteriormente consolidata nei mesi estivi**, in cui si stima che il PIL sia cresciuto ad un tasso del 2,2 per cento rispetto al periodo precedente, trainato ulteriormente dai **servizi**, con il robusto apporto del settore delle **costruzioni**, a fronte di una lieve moderazione dell'espansione del **manifatturiero**.

La Nota evidenzia che gli incrementi del PIL che si sono registrati in corso d'anno riflettono già alcuni incentivi all'innovazione e all'efficientamento energetico finanziati dal PNRR, ma non ne incorporano ancora il forte impulso agli investimenti pubblici. Ad agosto, peraltro,

l'Italia ha ricevuto l'anticipo dall'UE su sovvenzioni e prestiti dello Strumento per la Ripresa e Resilienza (RRF).

In base alle **informazioni congiunturali più recenti**, riportate dalla Nota, per quanto attiene ai **servizi**, diversi indicatori confermano la ripresa del **comparto turistico** nel terzo trimestre.

La Nota cita l'indagine Assoturismo, che rileva tra giugno e agosto un incremento delle presenze nelle strutture ricettive italiane del 21 per cento rispetto al corrispondente periodo dello scorso anno, sebbene il divario rispetto ai livelli di attività del 2019 sia ancora ampio per via della minor presenza di turisti stranieri (-35 per cento sui livelli pre-Covid). La pandemia continuerà verosimilmente ad influenzare i rapporti con l'estero, in particolare per quanto attiene alle esportazioni di servizi, in primis turistici.

Le prospettive sono positive anche per la **manifattura**. Gli indicatori registrano, in particolare, un andamento in crescita nei mesi estivi dell'indice della **produzione industriale** (+0,8 per cento a luglio sul mese precedente), con incrementi diffusi a tutti i raggruppamenti di beni, tranne l'energia ([Comunicato](#) Istat, 10 settembre 2021). Le indagini congiunturali segnalano tuttavia le preoccupazioni delle imprese legate alle **difficoltà di approvvigionamento** di componenti e materiali, ma le aspettative di produzione restano comunque su un *trend* espansivo.

La Nota sottolinea la performance della **produzione industriale italiana** che è risultata nella prima parte dell'anno **più robusta** di quella degli altri **Paesi europei**: a luglio, l'indice di produzione industriale italiano ha superato di 1,5 punti percentuali i livelli pre-crisi (rapportati a febbraio 2020), laddove la media europea si è attestata appena 0,2 punti al di sopra di tale soglia. Il miglior andamento dell'industria italiana viene in parte spiegato nella Nota con una minor dipendenza dagli input su cui si sono verificate carenze di offerta. Finora **l'industria italiana** sembra essere infatti riuscita a **fronteggiare le difficoltà di reperimento di input intermedi** che stanno generando invece forti pressioni sui sistemi industriali di altri partner europei, in particolare la Germania con riferimento al settore dell'auto.

Le prospettive si mantengono positive anche per il settore delle **costruzioni**, anche grazie ai notevoli incentivi fiscali a supporto del settore e dell'efficientamento energetico e antisismico degli edifici.

A luglio 2021, nonostante la flessione registrata su base congiunturale ([Comunicato](#) ISTAT, 23 settembre 2021), i **livelli** dell'indice destagionalizzato della produzione nelle costruzioni si mantengono ben **al di sopra dei livelli pre-crisi** di febbraio 2020.

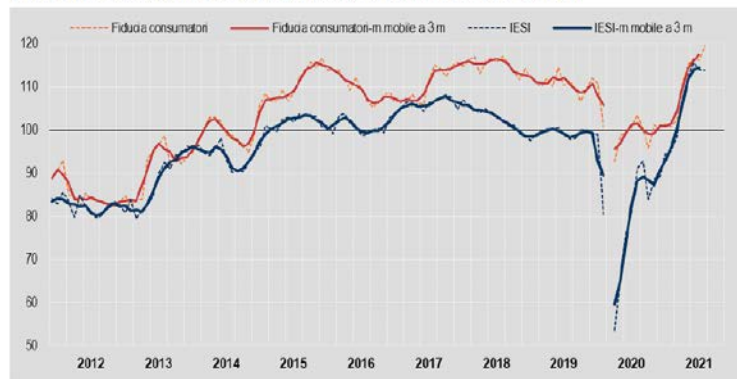
Il processo di ripresa dell'economia resta tuttavia **condizionato** dall'andamento della **pandemia**. Le indagini sul clima di fiducia delle famiglie evidenziano il perdurare dell'incertezza sulle prospettive future.

Relativamente agli **indici di fiducia**, l'indagine congiunturale più recente ([Comunicato ISTAT](#), 24 settembre 2021), stima una dinamica positiva dell'indice

di fiducia dei **consumatori** dopo il calo registrato ad agosto (da 116,2 a 119,6); **diminuisce** invece, **per il secondo mese consecutivo**, il clima di fiducia delle **imprese**, pur rimanendo su livelli storicamente elevati (da 114,0 a 113,8). A determinare il calo contribuisce principalmente la lieve discesa registrata per il settore manifatturiero.

Figura 7 . Clima di fiducia dei consumatori e delle imprese italiane (IESI)

Gennaio 2012 – settembre 2021, indici destagionalizzati mensili e media mobile a 3 mesi (base 2010=100)



Fonte: ISTAT, [Fiducia dei consumatori e delle imprese](#) (24 settembre 2021).

L’espansione superiore alle attese registrata dal PIL nella prima metà dell’anno e la previsione di un incremento ancora robusto dell’attività economica anche nel terzo trimestre porta a **rivedere al rialzo le prospettive per il 2021**.

Anche adottando una stima prudenziale circa le prospettive per gli ultimi tre mesi dell’anno - ipotizzando un fisiologico rallentamento della crescita ad un livello non superiore al mezzo punto percentuale - la previsione annuale di crescita dal PIL nel 2021 si colloca ora al **6,0 per cento** rispetto al 4,5 per cento ipotizzato nel DEF di aprile.

Tabella 4. Confronto tra DEF e NADEF sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	2021	2022	2023	2024
DEF 2021 - PREVISIONI TENDENZIALI	4,1	4,3	2,5	2,0
DEF 2021 - PREVISIONI PROGRAMMATICHE	4,5	4,8	2,6	1,8
NADEF 2021 - PREVISIONI TENDENZIALI	6,0	4,2	2,6	1,9

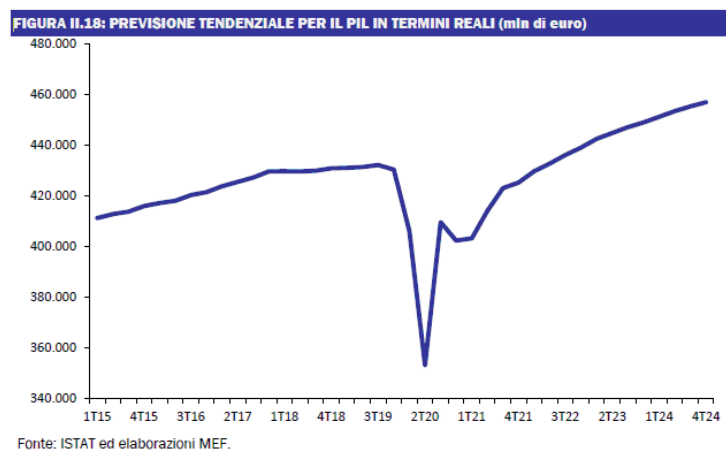
Le prospettive di un ulteriore recupero del PIL nel corso dell’anno sono peraltro legate – sottolinea la Nota – all’evoluzione della **domanda globale**. Le variabili **esogene** sottostanti la previsione della Nota risultano, infatti, per l’anno in corso, più favorevoli nel complesso rispetto a quello presentato nel DEF. La **crescita del commercio mondiale** e delle importazioni dei principali partner commerciali è infatti rivista al rialzo per il 2021 ed il tasso di cambio dell’euro è più competitivo rispetto al livello utilizzato per la previsione del DEF, soprattutto contro il dollaro.

Le prospettive del commercio saranno tuttavia anche influenzate dalle carenze di materiali e componenti e dai forti aumenti dei prezzi dell'energia registrati negli ultimi mesi, fattori che impattano anche sui costi di produzione delle imprese e possono ostacolarne i piani di produzione.

Relativamente al **2022**, anche a causa del più elevato punto di partenza, la previsione di crescita per il prossimo anno viene rivista al ribasso al **4,2 per cento** (contro il 4,8 per cento del DEF, dunque **-0,6 punti percentuali**). Si precisa nella Nota che tale previsione assume una sostanziale invarianza, nei mesi a venire, delle misure restrittive attualmente in essere per contrastare la diffusione dei contagi.

La Nota sottolinea che, nel complesso, le nuove previsioni per il **biennio 2021-2022** segnano un **recupero complessivo del PIL più robusto** di quanto ipotizzato nel DEF, che consente già nel 2022 il raggiungimento di un livello di PIL reale lievemente superiore a quello del 2019, in anticipo di un trimestre rispetto alla previsione programmatica di primavera.

Figura 8. La previsione tendenziale per il PIL in termini reali



Fonte: NADEF 2021.

Per gli ultimi due anni dell'orizzonte di previsione, considerato l'effetto congiunto della revisione delle esogene e delle ipotesi relative al PNRR, si confermano sostanzialmente le previsioni del DEF, con una crescita del PIL al **2,6 per cento nel 2023** e **all'1,9 per cento nel 2024**.

Nella Nota si afferma che l'impatto delle riforme previste dal PNRR è incorporato nella previsione in via indiretta, ovvero attraverso il tasso di crescita potenziale verso il quale l'andamento del PIL tende a convergere nel medio termine. Ciò anche in considerazione del fatto che i relativi impatti avranno luogo su un arco temporale più lungo rispetto al 2022-2024.

La Nota sottolinea che la previsione macroeconomica per il biennio 2023-2024 incorpora, rispetto al DEF, l'aggiornamento del profilo della

pianificazione temporale degli interventi disposti dal **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, a seguito della valutazione della Commissione UE e dell’approvazione del Piano da parte del Consiglio⁴, che ha spostato nella seconda parte del periodo di programmazione del PNRR alcuni interventi originariamente calendarizzati nel triennio 2021-2023. L’aggiornamento delle previsioni si traduce, da questo punto di vista, in una lieve revisione al rialzo della stima per l’ultimo anno dell’orizzonte previsivo, che migliora di un decimo di punto rispetto alla previsione di primavera.

Per il biennio 2023-2024 – sottolinea la Nota - è stata adottata un’ipotesi prudenziale di crescita sostanzialmente in linea con quella del commercio mondiale.

Nella tabella che segue è riportato il quadro macroeconomico tendenziale complessivo esposto nella Nota, con l’indicazione delle previsioni tendenziali per gli anni 2021-2024 dei **principali indicatori**, a raffronto con i dati di consuntivo del 2020.

Tabella 5. Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	NOTA AGG. DEF 2021 PREVISIONI TENDENZIALI			
		2021	2022	2023	2024
	2020				
PIL	-8,9	6,0	4,2	2,6	1,9
Importazioni	-12,9	11,6	6,6	4,4	3,6
Consumi finali nazionali	-7,8	3,9	3,7	1,9	1,5
- spesa famiglie e I.S.P	-10,7	5,2	4,8	2,4	2,0
- spesa P.A.	1,9	0,7	0,4	0,3	0,1
Investimenti	-9,2	15,5	5,8	4,3	4,0
- macchinari, attrezzature, e vari	-8,7	-10,0	5,4	4,3	3,9
- mezzi di trasporto	-27,2	18,8	9,3	6,8	4,1
- costruzioni	-6,7	20,9	5,8	4,1	4,0
Esportazioni	-14,0	11,4	6,0	4,1	3,1
Deflatore PIL	1,2	1,5	1,6	1,4	1,5
PIL nominale (mld di euro)	1.789,7	1.647,2	1.742,0	1.814,8	1.865,2

In sintesi, il **rimbalzo del PIL nel 2021** risulta **trainato** principalmente dalla **domanda interna** al netto delle scorte, grazie al recupero dei consumi delle famiglie e all’espansione degli investimenti.

Per il **triennio 2022-2024**, il tratto distintivo della ripresa è il forte aumento degli investimenti fissi lordi alimentato dal PNRR.

⁴ Il 13 luglio 2021, il [Consiglio dell'Unione europea ha approvato la valutazione del PNRR italiano](#), sulla base della proposta della Commissione, mediante l’adozione della [decisione di esecuzione](#) (doc. 10160/21).

In particolare, per il 2021 si evidenzia una forte crescita sia dei consumi delle **famiglie (5,2 per cento)** e dei consumi delle PA (0,7 per cento).

Relativamente al rimbalzo dei consumi delle famiglie, la Nota sottolinea che ancorché molto robusto (5,2 per cento), sia solo parziale rispetto alla riduzione dello scorso anno e inferiore a quello dell'attività economica nel suo complesso, in ragione sia di fattori di incertezza che di reddito, questi ultimi in particolare per le famiglie il cui reddito si fonda sulle tipologie di lavoro maggiormente colpite dalla crisi nel 2021. Nel 2022, il recupero dei consumi si rafforza con un tasso di espansione superiore a quello del PIL per poi decelerare nel biennio 2023-2024.

Particolarmente importante l'espansione attesa per gli **investimenti**, che nei primi due anni dell'orizzonte di previsione dovrebbero aumentare rispettivamente del **15,5 nel 2021** e del **5,8 per cento nel 2022**.

Con riferimento al settore estero, nello scenario tendenziale le **esportazioni** registrano un aumento dell'11,4 per cento nel 2021. Anche le **importazioni** registrano un incremento notevole nel 2021, **dell'11,6 per cento**. Il **contributo della domanda estera** netta alla dinamica del PIL si prevede positivo nell'anno in corso, grazie alla buona performance delle esportazioni, e lievemente negativo nel 2022, così come nel 2024, quando l'attivazione di una quota significativa di investimenti contribuirà a sostenere l'incremento della domanda, compresa quella per prodotti esteri.

Sul fronte dei **prezzi**, la previsione rivede al **rialzo** la dinamica del **deflatore del PIL nel 2021** rispetto alla stima prodotta nel DEF, portandolo all'1,5 per cento, rispetto all'1,1 per cento precedentemente prospettato dal DEF, in considerazione degli **aumenti più corposi** del previsto registrati dai **prezzi al consumo**, a sua volta spinti dai **beni energetici**. Il **2022** registra un incremento del deflatore dei consumi lievemente **superiore** a quello del 2021 per via dell'effetto di trascinamento degli aumenti dei prezzi energetici attualmente in corso e che si abbia poi una fase di moderazione.

Relativamente all'inflazione, la Nota evidenzia in più punti come l'incremento dei prezzi al consumo sta interessando molte delle economie avanzate, comprese quelle europee. La ripresa dei prezzi dei beni energetici e delle materie prime, nonché gli squilibri generati dalla robusta ripresa della domanda internazionale in un contesto caratterizzato da strozzature nelle catene di approvvigionamento, hanno determinato una forte pressione al rialzo dei prezzi.

Al riguardo, le banche centrali, fra cui la FED e la BCE, ritengono che i fattori che trainano tale accelerazione siano **temporanei** e destinati a venir meno a partire dall'inizio del prossimo anno.

La previsione del **quadro tendenziale** traccia pertanto un andamento dei prezzi al consumo che, dopo una marcata **accelerazione nella seconda metà dell'anno** in corso, tendono gradualmente a **decelerare nel biennio successivo** per poi riprendere lievemente slancio nell'anno finale della

previsione, quando si ipotizza che il consolidarsi della crescita economica possa dare una moderata spinta a salari e prezzi.

Tale impostazione è confermata anche a fronte della forte crescita dei prezzi del gas naturale che si sta osservando nelle ultime settimane e che ne sta portando il costo su livelli storicamente molto elevati. Le misure recentemente adottate dal Governo per **calmierare i rincari in bolletta** e tutelare le famiglie a rischio di povertà energetica sono incorporate nella **previsione tendenziale**.

Complessivamente, i **rischi** per la previsione appaiono **bilanciati**. Da un lato, una eventuale **recrudescenza della pandemia** potrebbe arrestare lo slancio della ripresa economica e compromettere la piena realizzazione del PNRR, senza il quale il tasso di crescita del PIL risulterebbe notevolmente inferiore. Dall'altro, la **liquidità** accumulata da famiglie e imprese, le condizioni monetarie e finanziarie espansive e **l'impulso alla crescita fornito dal Next Generation EU** (NGEU) potrebbero, al contrario, condurre ad una crescita del PIL superiore a quanto previsto.

Per quanto attiene ai **rischi** legati **all'inflazione**, le recenti pressioni al rialzo sui prezzi, innescate dal repentino aumento del costo dei prodotti energetici seguito alla ripresa della domanda globale, potrebbero **persistere** per un periodo di tempo più lungo di quanto attualmente scontato dai mercati *futures* su petrolio e gas naturale. Se tale rischio dovesse materializzarsi, nel breve termine il più elevato tasso di inflazione ridurrebbe il potere d'acquisto delle famiglie e farebbe rallentare la ripresa; su un orizzonte più lungo, esso potrebbe innescare effetti di secondo ordine, con una spinta al rialzo dei salari e una conseguente persistenza dell'impulso inflazionistico.

Con riferimento all'inflazione, dunque, i **rischi al rialzo** per la previsione appaiono più rilevanti, giacché i fattori di natura apparentemente temporanea che hanno spinto al rialzo i prezzi dell'energia e le strozzature o interruzioni delle catene del valore internazionali potrebbero rivelarsi più persistenti di quanto ipotizzato. In questo quadro.

Un rialzo dell'inflazione maggiore delle attese a livello non solo italiano ma anche di Area euro, potrebbe indurre una salita dei tassi di mercato maggiore di quanto postulato nella previsione tendenziale; l'aspettativa di una risposta più decisa da parte delle banche centrali potrebbe causare tensioni nei mercati finanziari.

Un approfondimento sui fattori che hanno innescato i rialzi dei prezzi dei beni energetici è fornito nel *focus che segue*.

• I prezzi all'ingrosso del gas naturale e dell'elettricità in Italia ed il prezzo degli ETS

La Nota di aggiornamento contiene un approfondimento sui **fattori che hanno innescato i rialzi dei prezzi dell'elettricità e del gas**, i quali hanno indotto il Governo ad adottare misure urgenti per calmierare i rincari in bolletta e tutelare le famiglie a rischio povertà energetica (**art. 5-bis del D.L. n. 73/2021 e D.L. n. 130/2021**).

Gas. Nel periodo che ha preceduto la pandemia, il prezzo del gas naturale sui mercati europei si trovava in una fase ribassista a causa della debolezza della domanda e di un'abbondanza di offerta. Nei primi mesi del 2020, le misure restrittive per contrastare il diffondersi del Covid-19 e temperature relativamente miti hanno fatto crollare la domanda europea di gas naturale. Ciò, insieme ad un'elevata disponibilità di gas liquefatto (GNL), ha trascinato i prezzi ai minimi dell'ultimo decennio. A **giugno del 2020**, il prezzo medio mensile all'ingrosso che si forma sull'**hub italiano (PSV)** ha raggiunto il livello di **6,1€/MWh** (-58,7 per cento rispetto a dicembre 2019).

Nell'anno in corso, nei **primi sette mesi del 2021**, si osserva, in Italia ([Bilancio Gas Naturale – MISE](#)), rispetto allo stesso periodo del 2020, un robusto incremento dei consumi (+8,8 per cento); tuttavia, questi risultano lievemente inferiori al livello registrato del 2019 (-2,3 per cento). Dal lato dell'offerta, si è riscontrata una riduzione degli afflussi di gas naturale dalla Norvegia e dalla Russia, inoltre la domanda di gas naturale dell'Asia ha continuato a crescere, esercitando una pressione al rialzo sui prezzi internazionali.

Il prezzo del **PSV** ha raggiunto nel mese di **agosto 2021**, i **43€/MWh** (+26,4€/MWh rispetto a gennaio 2021, pari ad un incremento del 307,7 per cento).

L'[Agenzia Internazionale dell'Energia](#) stima la **domanda mondiale di gas naturale in crescita sia nel 2021** (+3,7 per cento a/a), su livelli simili a quelli rilevati nel 2019, **che nel biennio successivo** (+1,3 per cento a/a nel 2022 e +1,9 per cento a/a nel 2023).

I contratti futures sul prezzo del gas naturale – si tratta dei contratti *futures* con scadenza trimestrale del TTF (Title Transfer Facility - il principale *hub* del gas Europeo situato in Olanda) negli ultimi dieci giorni lavorativi terminanti il 21 settembre 2021 - indicano un'ulteriore accelerazione nell'ultimo trimestre del 2021, portandosi oltre i **60 €/MWh**, per poi scendere fortemente a partire dal secondo trimestre del 2022, mantenendosi tuttavia su livelli superiori a quelli osservati negli ultimi tre anni; nel 2023, le quotazioni dei *futures* si posizionano su livelli simili a quelli del 2018, per poi scendere ulteriormente per gli anni 2024-2026.

Elettricità. Nel **2020** la domanda di energia elettrica in Italia ha registrato una **flessione del 5,8 per cento** rispetto all'anno precedente. Nei primi cinque mesi del 2020 il **prezzo all'ingrosso dell'elettricità in Italia (PUN)** si è ridotto del 49,7 per cento attestandosi a **21,8€/MWh**. Tuttavia, dal mese di giugno 2020 l'andamento si è invertito e si è avviata una marcata dinamica rialzista, che a **dicembre 2020** ha spinto il prezzo sui **54€/MWh**.

Nel **corso del 2021**, con l'eccezione di febbraio, è **proseguita la fase rialzista** e nelle **prime settimane di settembre** il **PUN** ha raggiunto il massimo storico di

143,2€MWh (+82,5€MWh rispetto a gennaio 2021, pari ad un incremento del 135,9 per cento). Tale andamento è ascrivibile alla **ripresa dei consumi elettrici italiani** (+7,3 per cento nei primi sette mesi dell'anno) e soprattutto ai **costi di generazione** spinti verso l'alto dai crescenti prezzi del gas naturale all'ingrosso e dei permessi di emissione, sebbene questi ultimi abbiano avuto un impatto più contenuto.

*Permessi di emissione*⁵ Nel 2020, il **prezzo dei permessi di emissione degli impianti fissi sul mercato primario (ETS)** si è inizialmente ridotto, per poi superare i **30 euro nel dicembre del 2020**. La fase rialzista è continuata **nel 2021**, e, nelle prime due settimane di **settembre** il prezzo per gli impianti fissi ha raggiunto un nuovo massimo di **61,65 euro**. I fattori sono di natura regolatoria e di mercato. Per quanto riguarda i primi, si ricorda la riforma del sistema ETS del 2018, in particolare le modifiche al funzionamento della *Market Stability Reserve* a partire dal 1° gennaio 2019, che hanno ridotto il *surplus* di permessi disponibili, e la maggiore ambizione delle politiche climatiche dell'Unione Europea. La **Legge europea sul clima, [Regolamento 2021/1119/UE](#)**, ha elevato l'obiettivo di **riduzione delle emissioni di gas serra al 2030** dal -40 per cento al **-55 per cento rispetto al 2005**, modificando di conseguenza le aspettative degli operatori soggetti ad ETS. Per quanto attiene ai fattori di mercato, l'incremento della domanda di elettricità in Europa nei primi mesi del 2021 è stato soddisfatto in gran parte facendo ricorso alle fonti fossili e tra queste, dato l'aumento del prezzo del gas naturale, al carbone e alla lignite, con conseguente aumento della domanda permessi di emissione.

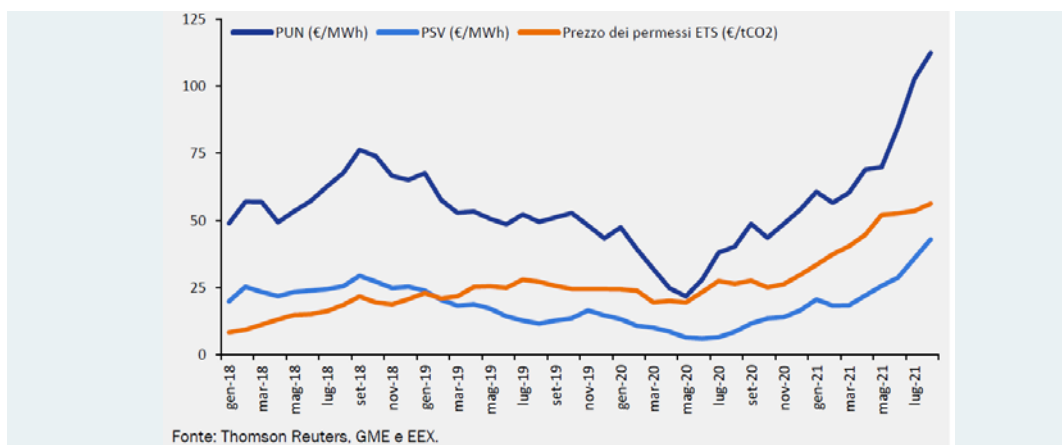
Dalla **vendita sul mercato primario tramite aste** dei permessi di emissione, gli Stati membri dell'UE ricavano proventi che possono essere utilizzati per misure volte a ridurre le emissioni.

L'**Italia nel 2020 ha incassato** proventi da ETS per quasi **1,3 MLD** di euro, mentre nei **primi otto mesi del 2021** i proventi hanno già superato **1,6 MLD** di euro.

Grafico

Prezzi medi mensili all'ingrosso di gas naturale (PSV) ed elettricità (PUN); prezzi medi mensili dei permessi di emissione ponderati per i volumi italiani (gennaio 2018-agosto 2021)

⁵ Come evidenzia la Nota, il sistema europeo di scambio di quote di emissione (ETS) è lo strumento cardine adottato dall'Unione europea per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Le imprese che ricadono nell'ambito di applicazione dell'ETS che appartengono ai settori più energivori, tra cui rientrano i produttori di energia elettrica, devono acquistare un numero di permessi pari alle emissioni di gas ad effetto serra prodotte nel processo produttivo. Il prezzo pagato per l'acquisto dei permessi consente di internalizzare nei costi di produzione le emissioni di CO₂, nel caso della generazione elettrica tale prezzo può essere trasferito sul prezzo all'ingrosso rendendo più costosa la produzione da fonti fossili.



Secondo la NADEF, il forte aumento del prezzo del gas naturale e dell'elettricità pare dovuto ad una serie di **fattori temporanei**. I mercati dei *futures* sul gas naturale scontano una forte discesa dei prezzi nei prossimi anni. Anche il prezzo del petrolio, sinora meno interessato da repentini rialzi, è previsto diminuire già nei prossimi mesi. Inoltre, l'impatto sul costo della vita è stato attutito dalla riduzione degli oneri fissi gravanti sulle bollette elettriche e del gas.

Tuttavia, la domanda mondiale di energia è in crescita e, dal lato dell'offerta, fattori ambientali e geopolitici potrebbero esercitare ulteriori effetti avversi. Pertanto, l'eventualità di una carenza di offerta e/o persistenza del rialzo dei prezzi costituisce un rilevante fattore di rischio per la previsione di crescita e inflazione.

Sul punto, si rinvia a Bollettino economico numero 3/2021, BCE, 6 maggio 2021, "[Recente dinamica della componente energetica dell'inflazione: il ruolo degli effetti base e delle imposte](#)" di Rubene, I., Koester, G.

Si rinvia altresì al **comunicato stampa** del [28 settembre 2021](#), di ARERA in cui si evidenzia che la straordinaria dinamica dei prezzi delle materie prime verso i massimi storici - ancora in forte crescita per la ripresa delle economie dopo i ribassi dovuti alla pandemia e le difficoltà nelle filiere di approvvigionamento - e le alte quotazioni dei permessi di emissione di CO₂, avrebbero portato, senza l'intervento del Governo contenuto nel decreto legge n. 130/2021 (articoli 1-3) ad un aumento superiore al 45% della bolletta dell'elettricità e di oltre il 30% di quella del gas. Applicando le misure varate dall'Esecutivo, valide per il prossimo trimestre, l'aumento per la famiglia tipo in tutela sarà ridotto a **+29,8% per la bolletta dell'elettricità e a +14,4% per quella del gas** (grazie anche alla riduzione dell'Iva contenuta nel decreto).

La previsione macroeconomica **tendenziale** è stata **validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio** con nota del 24 settembre 2021.

• La validazione delle previsioni macroeconomiche

La legge n. 243/2012 include tra i compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) quello di effettuare analisi, verifiche e valutazioni in merito alle previsioni

macroeconomiche e di finanza pubblica (art. 18, co. 1). In ottemperanza a tale norma - ed anche in riferimento al Regolamento (UE) n. 473/2013 in cui si richiede che le previsioni macroeconomiche siano validate da un'istituzione nazionale indipendente - l'UPB ha trasmesso il 16 settembre 2021 i propri rilievi al quadro macroeconomico tendenziale per gli anni 2021-2024 formulato dal Ministro dell'economia e finanze. Il quadro trasmesso dal MEF il 22 settembre ha ottenuto la validazione dell'UPB il 24 settembre.

L'Ufficio ha validato le **previsioni tendenziali** per il **2021-22**, pur sottolineando la presenza di **significativi fattori di rischio**. Nella nota allegata alla lettera di validazione viene precisato che la previsione tendenziale della NADEF relativa alla **dinamica del PIL** nel biennio **2021-22** si colloca all'interno di un accettabile intervallo di valutazione. In particolare, la stima sulla **variazione** dell'economia per il **2021** (6,0 per cento) rappresenta un valore equidistante tra la mediana e l'estremo superiore delle attese dei previsori UPB. La stima sulla variazione del PIL per il **2022** (4,2 per cento) appare accettabile in media d'anno, tuttavia la dinamica congiunturale dei primi due trimestri risulta elevata nel confronto storico e sottende un ritorno ai livelli pre-crisi già a partire dalla primavera.

Con riferimento alle determinanti della crescita, secondo il quadro della NADEF l'espansione dell'economia nel 2021 è in massima parte attribuibile al forte impulso delle componenti interne di domanda, a fronte di un apporto limitato delle esportazioni nette; la variazione delle scorte fornirebbe un contributo appena negativo alla variazione del PIL. L'aumento delle esportazioni è maggiore di quello della domanda estera, mentre la dinamica delle importazioni appare più allineata alle variabili di attivazione interne. Le previsioni sulle principali componenti della domanda aggregata appaiono in linea con le valutazioni mediane del panel UPB.

Per quanto riguarda il biennio 2023-2024, non oggetto di validazione, la previsione tendenziale sul PIL (rispettivamente, 2,6 per cento e 1,9 per cento) è sostanzialmente in linea con la mediana del panel UPB. Il tasso di crescita del PIL dell'Italia al termine dell'orizzonte di previsione appare nettamente più elevato delle stime sul prodotto potenziale formulate prima della crisi pandemica, in ragione di un più sostenuto processo di accumulazione del capitale ascrivibile al PNRR.

In conclusione l'UPB considera che lo scenario macroeconomico dell'economia italiana appare soggetto a **rischi**, sia di matrice internazionale sia interni. Nei giudizi del panel UPB tali rischi hanno una probabilità di realizzazione maggiore che in altri esercizi previsivi e, pur essendo di varia natura, sono prevalentemente orientati al ribasso. Nel *breve termine* si considera il rischio sull'**efficacia dei vaccini** nel contenere la pandemia: non si può escludere l'insorgere di nuove varianti, rispetto alle quali l'efficacia dei vaccini al momento disponibili potrebbe essere inferiore. Nel *medio termine* un elemento di rischio è connesso all'ipotesi, implicita nello scenario macroeconomico del MEF, di una elevata **capacità di gestione delle risorse finanziarie del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche**, attivando progetti che il settore privato interno riuscirebbe a realizzare ordinatamente. Inoltre il recente **rialzo dell'inflazione**, sospinto al momento dal rincaro dei beni energetici e dalla carenza di

semilavorati, potrebbe risultare più intenso e persistente di quanto prefigurato dalle autorità monetarie; in tal caso l'aumento dei prezzi andrebbe a intaccare il potere d'acquisto delle famiglie e potrebbe attivare una reazione della politica monetaria, con effetti avversi sul recupero dell'attività economica. Negli equilibri *post-pandemia* occorrerà riassorbire gli squilibri finanziari accumulati: eventuali sfasamenti nei cicli di ripresa tra paesi potrebbero incidere sui premi al rischio richiesti dai mercati alle economie per le quali il recupero è meno rapido. Se tale eventualità riguardasse l'Italia, caratterizzata da uno stock di debito pubblico elevato, le tensioni finanziarie potrebbero velocemente interagire con le decisioni di spesa di famiglie e imprese.

1.3.2 Il quadro macroeconomico programmatico

Il quadro macroeconomico **programmatico per gli anni 2022 e successivi**, presentato nella Nota, include l'impatto sull'economia delle misure che saranno adottate con la prossima **legge di bilancio** per il 2022.

Secondo quanto esposto nella Nota, la manovra di finanza pubblica per il 2022-2024 continuerà ad assicurare il supporto al settore privato fintanto che sarà necessario a ottenere il consolidamento della ripresa economica, con l'obiettivo non soltanto di colmare il divario con il periodo pre-pandemia, ma di recuperare anche la crescita perduta sin da allora.

Gli interventi di politica fiscale che il Governo intende adottare mirano ad un rafforzamento della dinamica espansiva del PIL nell'anno in corso e nel successivo. Rilevano, in particolare, la conferma delle politiche invariate e il rinnovo di interventi in favore delle PMI e per la promozione dell'efficiamento energetico e dell'innovazione.

Gli **ambiti** principali della prossima politica fiscale prevedono:

- il rinnovo di interventi in favore delle **PMI** e del **sistema sanitario**;
- la conferma degli interventi per la **promozione dell'efficiamento energetico e dell'innovazione**;
- l'avvio della prima fase della **riforma dell'IRPEF** e degli **ammortizzatori sociali**;
- la messa a regime dell'**assegno universale per i figli**;
- il rifinanziamento delle cosiddette **politiche invariate**.

Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è prevista pari al **4,7 per cento nel 2022**, al **2,8 per cento nel 2023** e al **1,9 per cento nel 2024**.

Nella tavola che segue è riportato **l'impatto** macroeconomico delle misure della **manovra sull'andamento tendenziale del PIL**, raggruppate per tipologia di intervento, che determinerebbero, rispetto allo scenario

tendenziale, un incremento del tasso di crescita del PIL di **0,5** punti percentuali **nel 2022** e di **0,2** punti percentuali nel **2023**.

Tabella 6. Effetti sul PIL della manovra programmatica rispetto allo scenario tendenziale (impatto sui tassi di crescita)

	<i>(variazioni percentuali)</i>		
	2022	2023	2024
Previsione PIL tendenziale	4,2	2,6	1,9
<i>Politiche espansive dal lato della spesa</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Minori entrate ed incentivi fiscali</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
Totale	0,5	0,2	0,0
Previsione PIL programmatico	4,7	2,8	1,9

La più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale è principalmente **trainata** dagli **investimenti** fissi lordi, favoriti, nella componente privata, dalla conferma di contributi pubblici in scadenza e dall'introduzione di nuovi. In particolare, in linea con l'impostazione del DEF, il peso degli investimenti sul totale dell'attività economica si conferma in aumento lungo tutto l'orizzonte di previsione fino a risultare prossimo al 21 per cento del PIL nel 2024. Si prevede inoltre un effetto espansivo robusto, ancorché di entità più contenuta, sulla spesa per consumi finali delle famiglie.

La più elevata domanda interna comporta l'attivazione di maggiori importazioni lungo tutto il periodo di previsione, determinando una marginale riduzione del saldo corrente e un lieve peggioramento del contributo delle esportazioni nette alla crescita.

Risulta anche superiore rispetto al tendenziale la crescita dell'occupazione durante il triennio e scende di conseguenza il tasso di disoccupazione (*cfr.* il capitolo successivo).

Il quadro programmatico incorpora un **andamento lievemente più dinamico dell'inflazione nel biennio finale** per effetto del più robusto recupero della domanda interna. Sul fronte del mercato del lavoro, la maggiore espansione del PIL genera un aumento dell'input di lavoro e consente una riduzione più accentuata del tasso di disoccupazione, che arriva ad attestarsi al 7,7 per cento a fine periodo.

Di seguito si riporta il quadro macroeconomico programmatico a raffronto con il quadro tendenziale.

Tabella 7. Confronto quadro macroeconomico tendenziale e programmatico
(variazioni percentuali)

	PREVISIONI TENDENZIALI				PREVISIONI PROGRAMMATICHE			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
PIL	6,0	4,2	2,6	1,9	6,0	4,7	2,8	1,9
Importazioni	11,6	6,6	4,4	3,6	11,6	6,9	4,8	4,0
Consumi finali nazionali	3,9	3,7	1,9	1,5	3,9	4,2	2,1	1,5
- spesa delle famiglie e I.S.P	5,2	4,8	2,4	2,0	5,2	5,0	2,7	2,0
- spesa delle P.A.	0,7	0,4	0,3	0,1	0,7	1,7	0,4	-0,2
Investimenti fissi lordi	15,5	5,8	4,3	4,0	15,5	6,8	4,9	4,3
- macchinari, attrezzature e vari	10,0	5,4	4,3	3,9	10,0	6,6	4,8	4,3
- mezzi di trasporto	18,8	9,3	6,8	4,1	18,8	10,6	7,6	5,1
- costruzioni	20,9	5,8	4,1	4,0	20,9	6,5	4,6	4,3
Esportazioni	11,4	6,0	4,1	3,1	11,4	6,0	4,1	3,1
Deflatore PIL	1,5	1,6	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,7
Inflazione programmata	-	-	-	-	0,5	1,5	-	-
Occupazione (ULA)	6,5	4,0	2,3	1,6	6,5	4,1	2,5	1,7
PIL nominale (mld di euro)	1.779,3	1.883,4	1.959,7	2.025,5	1.779,3	1.892,6	1.974,6	2.045,3

1.4 Il mercato del lavoro

La Nota sottolinea che nel corso della prima metà del 2021 l'occupazione ha registrato un **notevole recupero**, in parallelo con l'andamento del PIL.

A **luglio**, il numero di occupati secondo l'indagine sulle forze di lavoro risultava superiore del 2,5 per cento al minimo raggiunto a inizio anno, pur restando inferiore dell'1,4 per cento al livello pre-crisi. Il **numero di occupati** salirebbe al disopra del **livello pre-crisi** già nel **2022**, per poi registrare una vera e propria espansione nei due anni seguenti.

Per quanto riguarda il primo trimestre del 2021, in base alla rilevazione sulle forze di lavoro riportata dalla Nota, l'occupazione è risultata in lieve calo rispetto al trimestre precedente (-0,6 per cento, -126 mila unità). Il persistere, fino ai primi mesi primaverili, di un livello significativo di misure restrittive con impatto differenziato a livello settoriale ha continuato a penalizzare maggiormente quelle attività, specie nel settore dei servizi, che ricorrono in misura prevalente a forme di lavoro a tempo determinato.

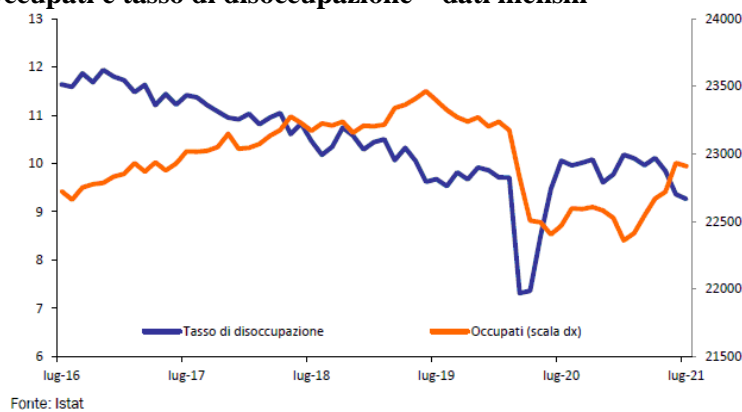
I riflessi del graduale superamento delle misure di restrizione si sono materializzati nel [secondo trimestre](#) nel quale, secondo i dati della Rilevazione sulle forze di lavoro (Istat), gli occupati sono aumentati, in termini congiunturali, del 1,5 per cento (+338 mila unità): si è osservata una rilevante espansione dell'occupazione dipendente a termine e una lieve

crescita dei dipendenti a tempo indeterminato e degli indipendenti, tale da portare il tasso di occupazione al 58,2 per cento (+1,0 punti rispetto al primo trimestre).

Nella [Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione](#) (elaborata congiuntamente da Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail e Anpale, diffusa il 20 settembre 2021) si evidenzia che nel secondo trimestre 2021 gli occupati, misurati in termini di Unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), sono aumentati sia su base trimestrale (+3,2% rispetto al I trimestre 2021) sia su base annua (+18,3% rispetto al II trimestre 2020).

Nel secondo trimestre il numero dei soggetti in cerca di occupazione è cresciuto in termini tendenziali (27,0 per cento): tale aumento riflette, da un lato, la maggiore partecipazione al mercato del lavoro, dall'altro attesta la persistenza di una domanda di lavoro debole a seguito della crisi sanitaria.

Figura 9 . Occupati e tasso di disoccupazione – dati mensili



NADEF 2021.

La NADEF ricorda che, nel valutare le statistiche sul mercato del lavoro, occorre ricordare le **innovazioni metodologiche** che dal 1° gennaio 2021 hanno interessato la Rilevazione sulle forze di lavoro, in attuazione del Regolamento (UE) 2019/1700. In particolare è stata introdotta una nuova definizione di “occupato” che non comprende più i lavoratori assenti dal lavoro da più di tre mesi, a prescindere dalla retribuzione. Ciò comporta, ad esempio, che i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni assenti da più di tre mesi dal lavoro non sono più considerati occupati, bensì vengono ricondotti alla categoria dei disoccupati o degli inattivi a seconda che risultino o meno alla ricerca attiva di un lavoro. In tal senso, la riclassificazione introdotta opera una ricomposizione tra gli occupati, i disoccupati e gli inattivi rendendo l’aggregato degli occupati più sensibile alle fluttuazioni della domanda.

A livello **tendenziale** si prospetta un **aumento** sostenuto nel terzo trimestre del numero di **persone occupate**, anche grazie al recupero

dell'occupazione stagionale e a tempo determinato prevalente nel settore dei servizi. Inoltre, anche alla luce delle ultime statistiche sull'andamento della CIG, si prevede che il graduale ritorno alla piena operatività di molti settori agevolerà il rientro di una parte dei soggetti assenti dal lavoro da più di tre mesi e quindi considerati inattivi. Il **tasso di disoccupazione** per il 2021 è stimato al **9,6 per cento**, per poi ridursi progressivamente negli anni successivi fino al 7,9 per cento nel 2024.

Nel quadro **programmatico** si prevede che la maggiore espansione del PIL generi un aumento dell'occupazione, determinando una riduzione più accentuata del tasso di disoccupazione che è prevista attestarsi al 7,7 per cento nel 2024.

Tabella 8- Mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

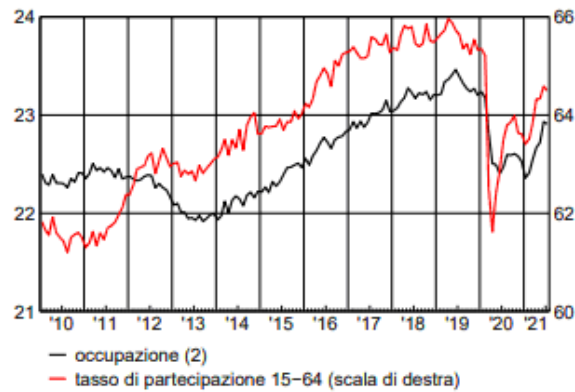
	Consuntivo	NOTA AGG. DEF 2021 PREVISIONI TENDENZIALI				NOTA AGG. DEF 2021 PREV. PROGRAMMATICHE			
		2020	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023
Occupazione (ULA)	-10,3	6,5	4,0	2,3	1,6	6,5	4,1	2,5	1,7
Tasso di disoccupazione	9,3	9,6	9,2	8,6	7,9	9,6	9,1	8,4	7,7
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,5	58,1	60,1	62,0	63,3	58,1	60,2	62,1	63,4
CLUP (sul PIL)	1,3	1,8	0,9	1,0	1,2	1,8	0,7	1,2	1,6

Secondo gli **ultimi dati** rilasciati dall'Istat ([Comunicato](#) "Occupati e disoccupati" del 1° settembre 2021) il mese di luglio 2021 registra, rispetto al mese precedente, una diminuzione nel numero di occupati e di disoccupati e una crescita in quello degli inattivi. Il calo dell'occupazione (-0,1%, pari a -23mila unità) riguarda solo gli autonomi e le classi d'età maggiori di 35 anni. Il tasso di occupazione risulta stabile al 58,4%. A seguito della ripresa dell'occupazione registrata tra febbraio e giugno, il numero di occupati a luglio 2021 è superiore a quello di luglio 2020 del 2,0% (+440mila unità). Tuttavia non si è ancora tornati ai livelli pre-pandemia (febbraio 2020): il numero di occupati è inferiore di oltre 260 mila unità, il tasso di occupazione e quello di disoccupazione rimangono più bassi, mentre il tasso di inattività è superiore di 0,7 punti.

Dal lato delle imprese ([Comunicato](#) "Il mercato del lavoro" del 13 settembre 2021) nel secondo trimestre 2021 è proseguita la crescita delle posizioni lavorative dipendenti che, in termini congiunturali, segnano un aumento dello 0,7% nel totale. Il segnale positivo caratterizza sia la componente a tempo pieno (+0,6%) sia quella a tempo parziale (+0,9%). Su base annua, la tendenza dell'occupazione registra una crescita particolarmente sostenuta (nel totale pari a 3,6% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente). Rispetto al trimestre precedente, le ore lavorate per dipendente crescono del 3,4%; su base tendenziale, anche per questo indicatore, si osserva un incremento eccezionalmente marcato (+29,2% rispetto al secondo trimestre 2020), associato a una riduzione altrettanto straordinaria del ricorso alla cassa integrazione.

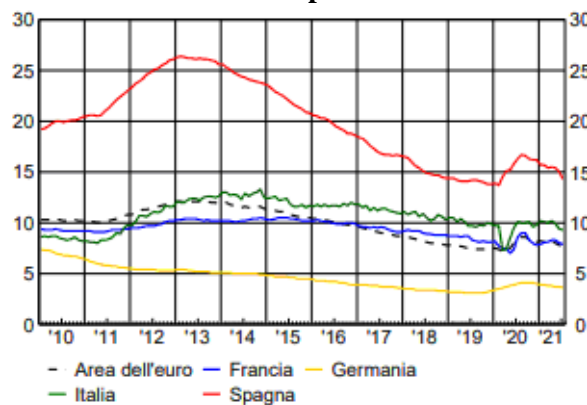
Nelle figure che seguono si espongono gli andamenti di lungo periodo dei principali parametri occupazionali, in variazione percentuale, e l'andamento del tasso di disoccupazione dell'Italia a raffronto con l'euro zona

Figura 10 - Occupati e tasso di partecipazione



Fonte: Banca d'Italia, [L'Economia italiana in breve](#), n. 9 – settembre 2021

Figura 11. Andamento del tasso di disoccupazione in Italia e in Europa



Fonte: Banca d'Italia, [L'Economia italiana in breve](#), n. 9 – settembre 2021

2. LA FINANZA PUBBLICA

2.1 Analisi del consuntivo e delle previsioni a legislazione vigente

2.1.1 I saldi della p.a.

La Nota di aggiornamento presenta una revisione del quadro di finanza pubblica incorporando, per l'esercizio 2020, l'aggiornamento delle **stime di consuntivo** diffuso dall'Istat con il [Comunicato](#)⁶ del 22 settembre scorso.

Il Comunicato di settembre incorpora la revisione dei conti nazionali annuali relativa al triennio 2018-2020, effettuata per tenere conto delle informazioni acquisite dall'Istat dopo la stima pubblicata lo scorso marzo.

La stima del **deficit 2020** (9,6 per cento del PIL) conferma sostanzialmente quella già indicata nel DEF 2020 (9,5 per cento), che a sua volta era in linea con il Comunicato Istat su "PIL e indebitamento AP" pubblicato il 2 marzo 2020.

Il dato del 2020, comunque, permane in peggioramento rispetto al saldo registrato per il 2019 (1,5 per cento), a sua volta sostanzialmente invariato, in termini percentuali, rispetto alla precedente stima (1,6 per cento).

Nella NADEF sono quindi presentate le **previsioni aggiornate per il periodo 2021-2024**, basate sulla legislazione vigente, che indicano, per tutti gli esercizi considerati, un **miglioramento dell'indebitamento netto rispetto alle previsioni del DEF 2021**.

In particolare, in rapporto al PIL, per il **2021**, la stima passa dal 9,5 al **9,4 per cento**.

Negli anni successivi è previsto un sensibile calo del rapporto, che risente del venir meno delle misure legate all'emergenza pandemica: il **deficit 2022** si attesta al 4,4 per cento del PIL (si rammenta che nel quadro tendenziale il DEF 2021 stimava un valore del 5,4 per cento del PIL, mentre con la Relazione al Parlamento annessa al DEF il nuovo livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche era stato fissato al 5,9 per cento del PIL).

Per gli **anni 2023 e 2024**, nel nuovo quadro delineato a **legislazione vigente**, il saldo si attesta al 2,4 per cento nel 2023 e al 2,1 per cento nel

⁶ <https://www.istat.it/it/archivio/261362>

2024 (assumendo un profilo più ridotto rispetto ai corrispondenti valori indicati dal DEF, pari, rispettivamente, al 3,7 e al 3,4 per cento).

Il descritto andamento riflette – nel quadriennio in esame un costante miglioramento, in termini di PIL, della **spesa per interessi**, che passa dal 3,4 per cento dell'anno in corso al 2,5 per cento del 2024. Il **saldo primario** muta di segno nel periodo di previsione, seguendo un percorso che, per l'anno in corso, fa registrare un'incidenza sul Pil del -6,0 per cento e, negli esercizi successivi, un rapido miglioramento attestandosi sui valori del -1,5 per cento nel 2022, dello 0,3 per cento nel 2023 e dello 0,4 per cento nel 2024.

Lo scenario previsionale della NADEF tiene conto non solo dei decreti legge 30/2021 (“restrizioni e figli minori”) e 41/2021 (“Sostegni”) adottati nei mesi di marzo e aprile e già considerati dal DEF 2021, ma anche dell'impatto del decreto legge “Fondo complementare” (decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59), del decreto “sostegni bis” (decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73) e di altri provvedimenti adottati dopo il documento programmatico di aprile.

I predetti decreti hanno determinato effetti rilevanti sul saldo di indebitamento, in coerenza con le autorizzazioni richieste al Parlamento. La tabella che segue riporta i valori, in termini di indebitamento netto, relativi alle variazioni delle entrate e delle spese nonché agli effetti netti complessivi derivanti dai principali provvedimenti, adottati dopo la presentazione del DEF 2021.

Tabella 9 Effetti netti sull'indebitamento netto dei principali provvedimenti approvati dopo il DEF 2021*(importi in milioni di euro - valori in % del PIL)*

	Indebitamento netto		
	2021	2022	2023
<u>DL 59/2021</u>			
Totale entrate	3,9	49,6	-532,3
Totale spese	863,5	5.076,2	3.888,6
Saldo	-859,0	-5.026,6	-4.420,9
<u>DL 73/2021</u>			
Totale entrate	-5.777,1	639,0	-70,1
Totale spese	33.253,7	1.496,6	-58,1
Saldo	-39.030,8	-857,6	-12,0
<u>DL 77/2021</u>			
Totale entrate	-15,5	17,7	11,2
Totale spese	-21,3	2,8	-3,6
Saldo	5,9	14,8	14,8
<u>DL 80/2021</u>			
Totale entrate	7,7	32,0	32,7
Totale spese	0,0	0,0	0,0
Saldo	7,7	32,0	32,7
Totale effetti indebitamento netto	-39.876,8	-5.837,3	-4.385,4
(percentuale del Pil)	-2,24	-0,31	-0,22

(Segno “-“ = peggioramento del saldo)

Fonte: Elaborazione su dati prospetti riepilogativi allegati alle relazioni tecniche riferite ai decreti legge indicati in tabella (testi modificati dalle rispettive leggi di conversione)

Considerando anche l'impatto dei provvedimenti precedenti, fra i quali i decreti legge 30/2021 (“restrizioni e figli minori”) e 41/2021 (“Sostegni”), non riportati nella tabella perché, come segnalato, risultavano già scontati nelle stime tendenziali presentate del DEF di aprile – gli effetti cumulati dei provvedimenti legislativi di urgenza varati nel 2021 ammontano, in termini di indebitamento netto, a circa 71,9 miliardi nel 2021, 5,4 miliardi nel 2022 e 4,5 nel 2023.

La NADEF informa infine che l'aggiornamento delle previsioni del Conto della PA sconta il **riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU e del React-EU** per finanziare gli interventi programmati nel **PNRR** alla versione finale del Piano (c.d. ‘Italia domani’) pubblicata dalla Commissione Europea a giugno⁴.

In merito ai profili connessi all'inclusione dei tendenziali del profilo di spesa per il PNRR, si rinvia all'apposito approfondimento, riportato alla fine del capitolo 2.1.3, relativo alla spesa primaria.

2.1.2 Le entrate

La revisione delle stime di consuntivo evidenzia per l'anno **2020**, rispetto a quanto indicato nel DEF, una riduzione delle **entrate finali** pari a 3.314 milioni, determinata da una contrazione delle entrate correnti (3.430 milioni), parzialmente compensata da un incremento delle entrate in conto capitale (114 milioni).

In termini di PIL, le entrate finali nel 2020 presentano un'incidenza del 47,5 per cento a fronte del 47,8 per cento indicato nel DEF. La riduzione interessa le entrate tributarie (che passano dal 29,2 per cento del DEF al 29 per cento), mentre i contributi sociali rimangono stabili al 13,8 per cento.

Conseguentemente, anche la **pressione fiscale** si riduce al 42,8 per cento rispetto al 43,1 per cento stimato dal DEF.

Per quanto attiene alle nuove previsioni, riferite al **periodo 2021-2024**, la Nota afferma che esse scontano le più favorevoli prospettive di crescita nel breve periodo rispetto agli obiettivi fissati nel DEF (per effetto di un andamento dell'economia nei primi mesi dell'anno superiore alle attese), i risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica, l'impatto dei provvedimenti adottati dopo il DEF nonché il riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del NGEU e del React-EU.

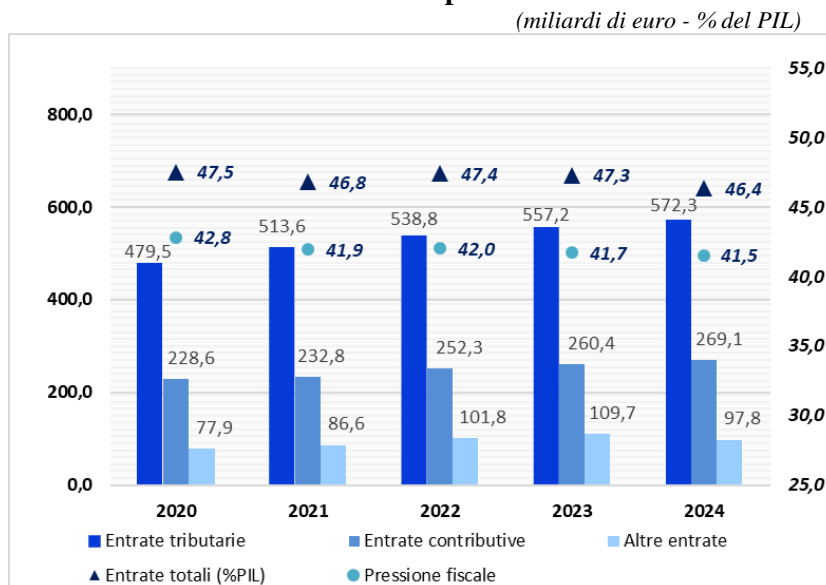
Tra i provvedimenti adottati dopo il DEF si segnala il decreto legge n. 59/2021 (Fondo complementare al PNRR) e il decreto legge n. 73/2021 (c.d. "sostegni-bis"). Tra le principali misure si segnalano:

- estensione dell'ambito applicativo del c.d. "bonus 110 per cento" (art. 1, co. 3 del DL 59/21). Gli effetti finanziari rilevano sia ai fini delle entrate (detrazione IRPEF, effetti indotti IVA/IRPEF/IRES/IRAP) sia ai fini delle spese (quota fruita mediante credito d'imposta);
- aumento del limite massimo di utilizzo di crediti in compensazione (elevato a 2 milioni di euro per l'anno 2021). Gli effetti di minor gettito ascritti dalla relazione tecnica sono pari a 1,6 miliardi nel 2021;
- agevolazioni fiscali per l'acquisto della prima casa in favore di soggetti di età fino a 36 anni con ISEE fino a 40.000 euro. Gli effetti di minor gettito ascritti dalla relazione tecnica sono pari a 200 milioni nel 2021 e a 150 milioni nel 2022.

Complessivamente, le **nuove previsioni di entrata per il periodo 2021-2024** evidenziano, in valore assoluto, un andamento annuo crescente (passando da 833 miliardi nel 2021 a 939,2 miliardi nel 2024). In rapporto al PIL, si registra un diverso andamento determinato dalla revisione di tale ultima grandezza. Pertanto, si registra un incremento del rapporto nel 2022 rispetto al 2021 (da 46,8 per cento a 47,4 per cento), mentre nel biennio successivo si assiste ad una contrazione (47,3 per cento nel 2023 e 46,4 per cento nel 2024)

Il grafico che segue considera l'andamento delle previsioni aggiornate delle entrate, evidenziando i singoli comparti delle **entrate tributarie**, **entrate contributive e altre entrate**; sono altresì evidenziati il valore della pressione fiscale e il rapporto tra entrate totali e PIL, che, come già segnalato, risentono delle variazioni del denominatore del rapporto, indotte dal **quadro macroeconomico**.

Figura 12 - Andamento delle entrate e della pressione fiscale – anni 2020-2024



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

Rispetto al DEF, le nuove previsioni di entrata per il periodo 2021-2024 indicano, in rapporto al PIL, una sostanziale invarianza negli anni 2021 e 2024, mentre negli anni intermedi (2022 e 2023) i valori indicati dalla NADEF risultano superiori a quelli del DEF.

In particolare, le previsioni aggiornate delle **entrate tributarie** evidenziano un andamento annuo decrescente, passando dal 28,9 per cento del PIL nel 2021 al 28,3 per cento nel 2024 (nel DEF dal 29 per cento nel 2021 al 28,5 per cento nel 2024).

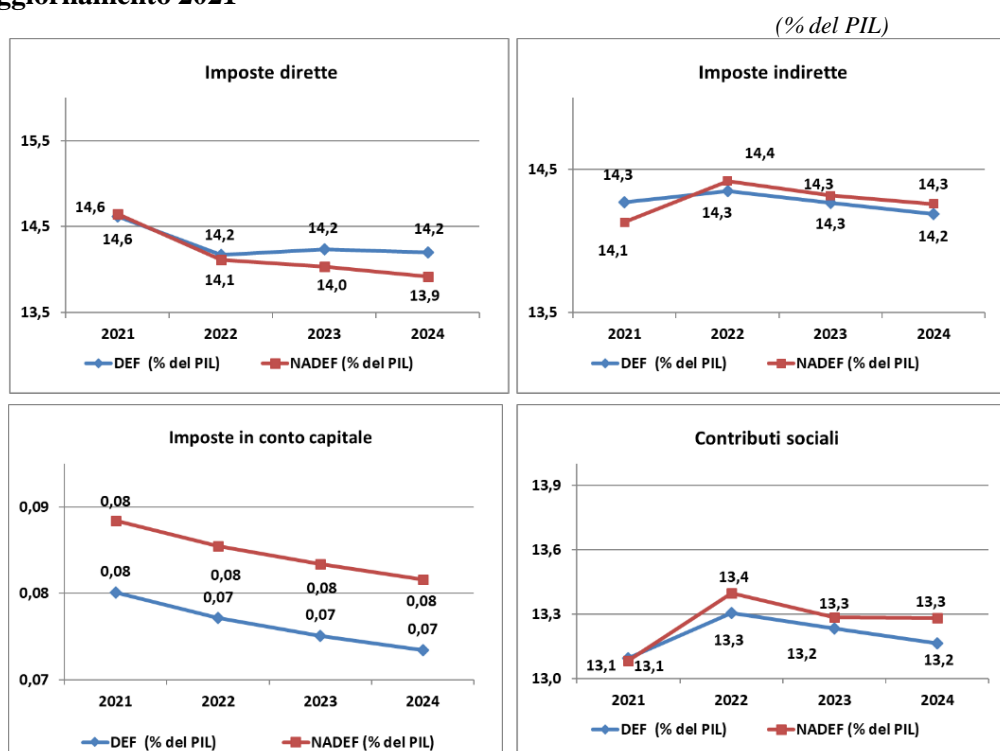
La NADEF segnala che il *trend* riflette, oltre alla disattivazione degli aumenti IVA e accise, già considerata nei precedenti documenti di programmazione, anche le misure fiscali della legge di bilancio 2021 che comprendono, fra l'altro, la messa a regime del taglio del cuneo fiscale. In proposito, si ricorda che l'art. 1, comma 8, della legge n. 178/2020 ha disposto la stabilizzazione dell'ulteriore detrazione IRPEF⁷ in favore dei lavoratori dipendenti con reddito complessivo compreso tra 28.000 euro e 40.000 euro; la relazione tecnica ha stimato effetti pari a circa 3 miliardi nel 2021 e a circa 3,3 miliardi annui a decorrere dal 2022.

⁷ Tale ulteriore detrazione è stata introdotta, in via transitoria per il periodo luglio-dicembre 2020, dall'articolo 2 del DL n. 3/2020.

Si assume peraltro che le disposizioni della legge di bilancio, ivi compresa la riduzione del cuneo fiscale richiamata dal documento, siano già state considerate nel DEF 2021 e non rilevino ai fini dell'aggiornamento delle previsioni.

Nei grafici che seguono sono evidenziate le previsioni di entrata relative al periodo 2021-2024, indicate nel DEF e nella NADEF, riferite alle **singole variabili che concorrono alla determinazione della pressione fiscale** (imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capitale e contributi sociali).

Figura 13 - Componenti pressione fiscale: confronto tra DEF 2021 e Nota di aggiornamento 2021



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

Le previsioni delle **entrate tributarie** presentano, in valore assoluto, una generale revisione al rialzo nel periodo 2021-2024, cui concorrono tutte le componenti (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale).

In termini di PIL, le predette componenti registrano invece un diverso andamento. La Nota evidenzia che - anche per effetto delle misure fiscali introdotte dalla legge di bilancio 2021 (tra le quali la messa a regime del taglio del cuneo fiscale) - le **imposte dirette** nella fase iniziale scendono progressivamente (dal 15,2 per cento nel 2020 al 13,9 nel 2024), mentre per le **imposte indirette** si prevede, per effetto della ripresa economica, un incremento negli anni 2021-2022 (dal 13,8 per cento nel 2020 al 14,1 per

cento nel 2021 e al 14,4 per cento nel 2022) seguito da una lieve riduzione negli anni successivi in cui si attestano al 14,3 per cento del PIL. Le **imposte in conto capitale**, in rapporto al PIL, rimangono stabili allo 0,1 per cento.

Per quanto riguarda i **contributi sociali**, la Nota stima un incremento dell'1,8 per cento rispetto al 2020 (232.806 milioni di euro rispetto a 228.641 milioni del 2020, con un differenziale positivo di circa 4,2 miliardi di euro), e quindi un forte rimbalzo del gettito da contributi sociali pari a +8,4 per cento nel 2022 rispetto al 2021 (+19,5 miliardi tra il 2022 e il 2021). A seguire, si prevede il ritorno ad una crescita media annua dei contributi di circa il 3,3 per cento nel biennio 2023-2024 (+3,2 nel 2023 e +3,3 nel 2024), in linea con la dinamica degli occupati e dei redditi da lavoro del quadro macroeconomico sottostante alle previsioni.

In rapporto al PIL, i contributi sociali si assestano al 13,1 per cento nel 2021, per poi risalire al 13,4 per cento nel 2022, mantenendosi quindi al 13,3 per cento nel 2023 e nel 2024.

L'andamento, secondo la Nota, risente, con riferimento soprattutto agli esercizi 2021 e 2022, del miglioramento del contesto macroeconomico, nonché degli effetti economici delle misure programmate a normativa vigente.

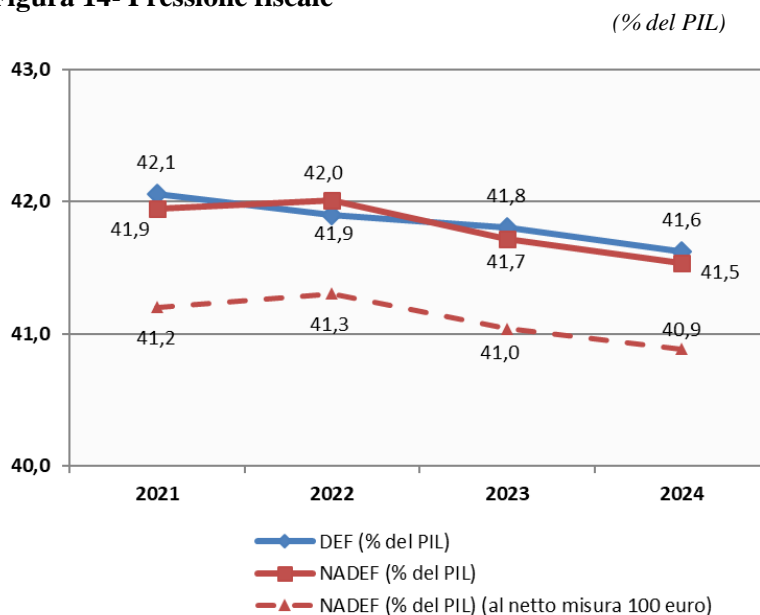
In raffronto alle previsioni del DEF 2021, la Nota prevede per i contributi sociali un maggior gettito pari a 5.183 milioni nel 2021, a 8.090 milioni, nel 2022, a 8.315 milioni nel 2023 e a 10.353 milioni nel 2024. Tale incremento rispetto alle stime di aprile, a conferma del suddetto miglioramento del contesto macroeconomico, è interamente ascrivibile al maggior gettito derivante da contributi effettivi, risultando nulla la differenza relativa ai contributi figurativi.

I dati sulla **pressione fiscale** - indicati dalla Nota al lordo e al netto degli effetti del trattamento integrativo di 100 euro⁸ riconosciuto ai titolari di redditi da lavoro dipendente - mostrano un lieve incremento nel 2022 e un andamento decrescente negli anni 2023 e 2024.

In termini grafici, il confronto tra i dati DEF e NADEF, al lordo e al netto delle misure 100 euro, è illustrato nella seguente figura.

⁸ Introdotta, in via transitoria, dal DL 3/2020, in sostituzione del c.d. *bonus* 80 euro. La legge di bilancio 2021 ha reso la misura permanente.

Figura 14- Pressione fiscale



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

- **Valutazione delle entrate strutturali derivanti dai miglioramenti della compliance fiscale**

La NADEF contiene un apposito approfondimento (di seguito: “*focus*”), dedicato alla valutazione delle entrate derivanti dalla *tax compliance*.

Si segnala, preliminarmente, che la legge di bilancio 2021 (art. 1, commi da 2 a 4) ha **sostituito la precedente procedura** (di cui all’articolo 1, comma 434, della legge di stabilità 2014) indicando i criteri per la stima delle maggiori entrate derivanti dall’attività di accertamento, che possono essere considerate **strutturali** ai fini dei tendenziali e destinate quindi al **Fondo speciale istituito per dare attuazione a interventi di riforma del sistema fiscale**.

Tale Fondo è alimentato dalle risorse stimate come **maggiori entrate permanenti** derivanti dal miglioramento dell’adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Conseguentemente, la legge di bilancio ha abrogato i commi da 431 a 435 dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che avevano istituito il precedente Fondo per la riduzione della pressione fiscale a cui erano destinate le risorse permanenti che, in sede di NADEF, si stimava di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente e a quelle effettivamente incassate nell’ultimo esercizio consuntivato, derivanti dall’attività di contrasto dell’evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall’attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni. Nel previgente meccanismo di determinazione delle risorse, pertanto, la quantificazione veniva

effettuata senza tener conto degli effetti positivi delle misure introdotte per incentivare l'adempimento spontaneo del contribuente (*tax compliance*).

In base alla **nuova procedura**, per la determinazione delle entrate emerse occorre valutare gli effetti dovuti dall'adempimento spontaneo dei contribuenti nel terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nell'aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. La NADEF, pertanto, evidenzia che la valutazione di quest'anno deve essere riferita alla variazione della *tax compliance* nel 2018 rispetto al 2017 (più in dettaglio, si considera il gettito teorico dell'imposta nel 2018 e la variazione della propensione al *gap* tra il 2017 e il 2018).

Più in dettaglio, nel *focus* sono specificate le procedure di calcolo adottate per ottenere l'ammontare delle risorse disponibili per il nuovo Fondo. In particolare, nel testo si chiarisce che per ciascun anno si considerano le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nell'**Aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva**. La valutazione di quest'anno deve pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2018, così come riportata nell'Aggiornamento alla Relazione 2020, tenendo conto anche degli ulteriori aggiornamenti indicati nella Relazione 2021. Nel *focus* si spiega che, sotto il profilo metodologico, la quantificazione della variazione del *tax gap* (dell'IVA e delle imposte dirette (IRPEF e IRES) sul reddito da lavoro autonomo e d'impresa) non considera la differenza in termini assoluti tra il *tax gap* del 2018 rispetto a quello registrato nel 2017, ma tiene in considerazione il prodotto tra la variazione della **propensione al *gap*** tra il 2018 e il 2017 e il **gettito teorico** dell'imposta nel 2018.

A tale proposito, si ricorda che con il termine *tax gap* si indica il divario tra gettito teorico e gettito effettivo (l'ampiezza dell'inadempimento da parte dei contribuenti), mentre la propensione all'inadempimento da parte dei contribuenti (propensione al *gap*), utilizzata per monitorare la *tax compliance* e in generale la *performance* del sistema tributario, è l'indicatore del rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico (l'evasione in percentuale di quanto avrebbe dovuto essere pagato): una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance*, e viceversa.

Per determinare le risorse da destinare al predetto Fondo speciale per gli interventi di riforma del sistema fiscale, sono necessarie le seguenti due condizioni riferite alle entrate derivanti da attività di contrasto all'evasione fiscale:

1. individuazione delle maggiori entrate "permanenti". Le entrate sono considerate tali se, per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento

spontaneo risulti non negativa (in sostanza, il miglioramento nel 2018 non deve risultare annullato da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio 2019-2021). Qualora la predetta somma algebrica risulti negativa, l'ammontare delle maggiori entrate permanenti è dato dalla differenza, se positiva, tra l'ammontare delle maggiori entrate di cui al primo periodo e il valore negativo della somma algebrica della variazione delle entrate da miglioramento dell'adempimento spontaneo stimata con riferimento ai tre anni successivi. Nello specifico, nel rinviare ai dati delle tabelle R1 e R2 contenute nel *focus*, si fa presente che le stesse evidenziano un **potenziale** incremento del Fondo pari a 4.357 milioni di euro;

2. rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. A tal fine, il *focus* considera: a) la verifica dell'ammontare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni DEF; b) l'indicazione della quota delle maggiori entrate da destinare al predetto Fondo speciale. Nel rinviare ai dati della tabella R3 del *focus*, si evidenzia che la stessa indica un **incremento delle previsioni di entrata rispetto al DEF** pari a 6.685 milioni.

Tenuto conto che quest'ultimo valore è superiore a quello di cui al punto 1) e che risulta quindi verificato il rispetto della condizione richiesta dall'art. 1, comma 5, della legge di bilancio 2021, il *focus* afferma che tutte le maggiori permanenti derivanti dal miglioramento della *compliance* (ossia 4.357 milioni, come indicato nel punto 1) **possono potenzialmente essere destinate al Fondo speciale**. Viene quindi segnalato che il Governo conferma l'intenzione di ridurre la pressione fiscale utilizzando prioritariamente le risorse derivanti dal contrasto all'evasione nell'ambito della sessione di bilancio.

In proposito, sarebbe utile chiarire se il Governo intenda utilizzare interamente o parzialmente (ed eventualmente in quale misura) il predetto valore delle maggiori entrate strutturali stimate.

Si evidenzia, in proposito, che il risultato ottenuto sulla base delle nuove procedure (4,3 miliardi annui) appare sensibilmente superiore alle stime effettuate negli anni precedenti, basate sulla previgente procedura di stima.

A tal fine si ricorda che, sulla base della precedente procedura, finalizzata alla stima delle maggiori entrate da destinare al "Fondo per la riduzione della pressione fiscale":

- nella NADEF 2020, non sono state considerate maggiori entrate strutturali;
- nella NADEF 2019, le maggiori entrate strutturali sono state stimate in 370 milioni di euro (rispetto ad una stima potenziale di maggiori entrate per 410 milioni);
- nella NADEF 2018, non sono state considerate maggiori entrate strutturali;
- nella NADEF 2017, le maggiori entrate strutturali sono state stimate in 370 milioni.

2.1.3 La spesa primaria

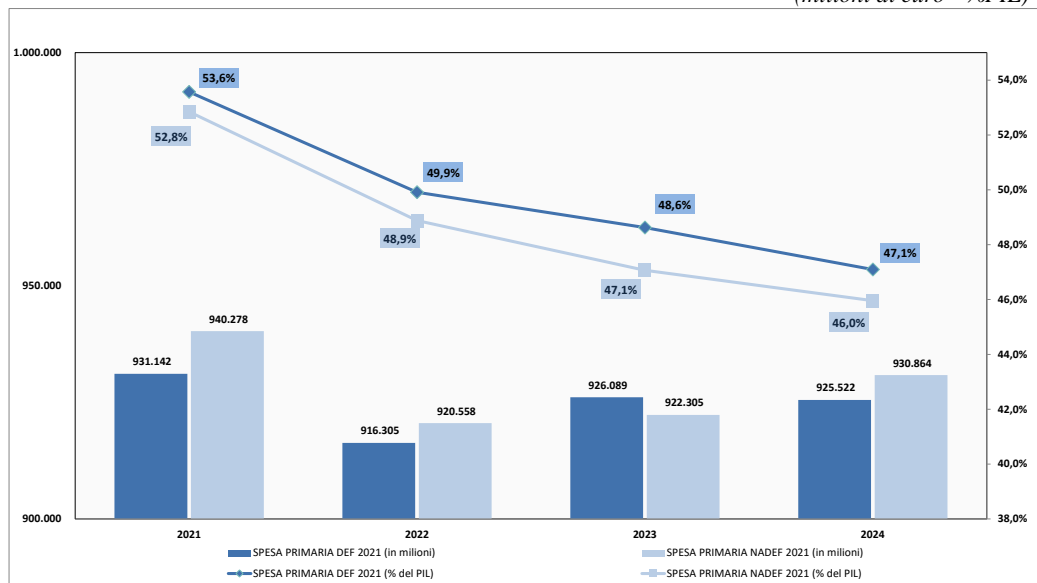
La revisione dei dati di consuntivo operata dall'Istat comporta per l'anno **2020**, rispetto alle precedenti stime, una riduzione delle **spese finali** pari a 1.733 milioni di euro.

Come evidenziato dall'Istituto le uscite (pari a 944.486 milioni) sono state riviste complessivamente al ribasso di 1.733 milioni rispetto alle stime di aprile (pari a 946.219 milioni). La revisione è dovuta ad una correzione negativa delle uscite in conto capitale (-1.516 milioni, principalmente dovuta alla spesa per investimenti fissi lordi), delle prestazioni sociali in denaro (-241 milioni) e delle altre uscite correnti (inclusi interessi) (-468 milioni), parzialmente compensata da una revisione al rialzo dei redditi da lavoro dipendente (+411 milioni) e dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura acquistate (+81 milioni).

Per quanto attiene al **periodo di previsione 2021-2024**, la **spesa primaria**⁹ evidenzia nel 2021 una crescita, rispetto al 2020, del 6 per cento (passando da 887,2 miliardi a 940,3 miliardi). Nel 2022 la spesa invece si contrae, riducendosi del 2,1 per cento (920,6 miliardi), per poi tornare a crescere nel biennio 2023-2024 dello 0,2 per cento nel primo anno e poi dello 0,9 per cento nel 2024 (attestandosi ad un livello di 930,9 miliardi). L'incidenza sul PIL mostra una riduzione in tutto il periodo di previsione passando dallo 52,8 per cento del 2021 al 46 per cento del 2024.

⁹ Spese finali al netto della spesa per interessi. Per quanto riguarda la spesa per interessi, si rinvia all'apposito paragrafo di approfondimento.

Figura 15 - Spesa primaria. Confronto DEF 2021-NADEF 2021 – anni 2021-2024
(milioni di euro - %PIL)



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

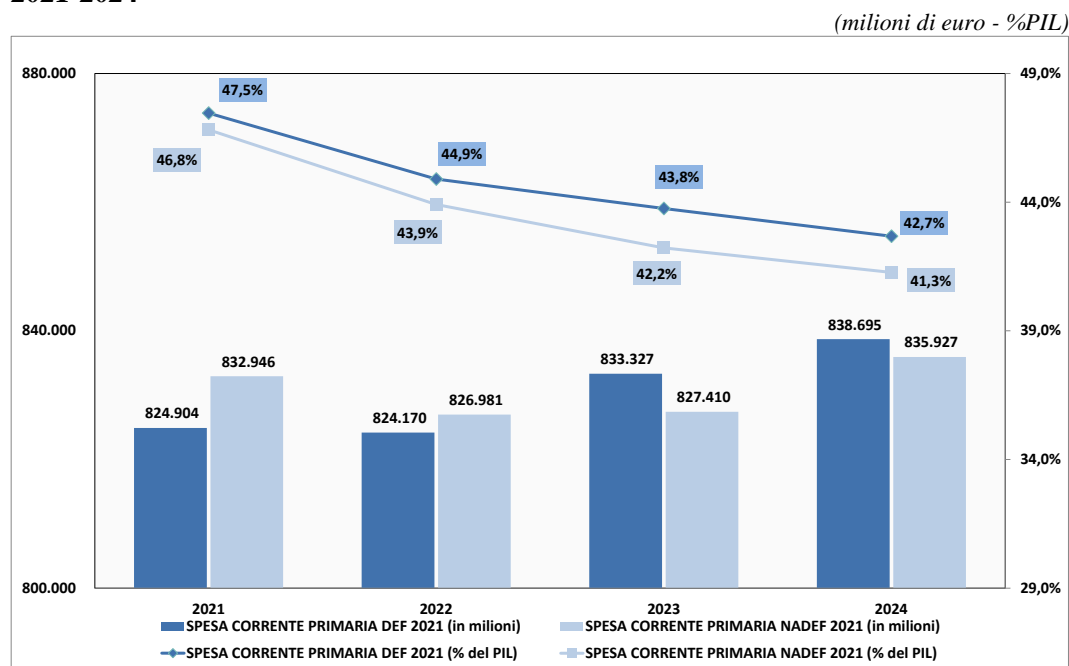
Come evidenziato nella NADEF, la dinamica della spesa mostra come *“l’impulso fiscale espansivo dato alla spesa pubblica in risposta alla crisi Covid-19 si affievolisca nel breve periodo, a fronte del venir meno degli effetti delle misure temporanee previste a favore di famiglie e imprese, e come la spesa primaria torni a convergere, alla fine del periodo di previsione, verso un livello prossimo, o addirittura inferiore, se si considera la componente di natura corrente, a quello registrato negli anni precedenti la crisi”*.

Con riferimento alla **spesa corrente primaria**¹⁰ nel quadro aggiornato si registra, nel biennio 2021-2022, rispetto alle stime del DEF, un incremento dell’aggregato (pari a circa 8 miliardi nel 2021 e a 2,8 miliardi nel 2022) e una riduzione nel biennio successivo pari a 5,9 miliardi nel 2023 e a 2,8 miliardi nel 2024.

Con riferimento al medesimo aggregato, nel grafico che segue viene mostrato il raffronto tra le previsioni, in valore assoluto e in percentuale del PIL, recate dal DEF e quelle contenute nella Nota di aggiornamento.

¹⁰ Spesa corrente al netto della spesa per interessi.

Figura 16 - Spesa corrente primaria. Confronto DEF 2021-NADEF 2021 – anni 2021-2024



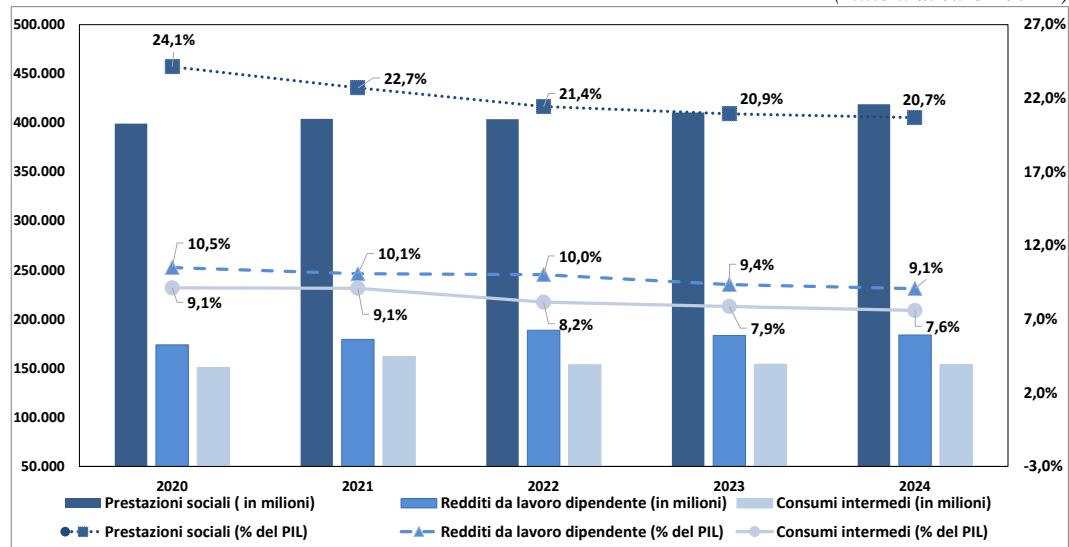
Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

Come emerge dalla rappresentazione grafica, si conferma nel primo biennio del periodo di previsione la **diminuzione, in valore assoluto, della spesa corrente primaria**, che si attesta nel 2022, in termini nominali, ad un livello di circa 827 miliardi. Nel biennio successivo l'aggregato è confermato in crescita per arrivare nel 2024 a circa 836 miliardi ad un livello leggermente inferiore rispetto alle precedenti stime.

In termini di incidenza sul PIL, si registra invece, in entrambe le previsioni, una dinamica decrescente con una revisione al ribasso nelle stime più aggiornate.

Nei grafici che seguono è evidenziato l'andamento delle principali componenti della spesa corrente primaria in termini di incidenza sul PIL.

Figura 17 – Le principali componenti della spesa corrente primaria: anni 2020-2024.
(milioni di euro - %PIL)



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

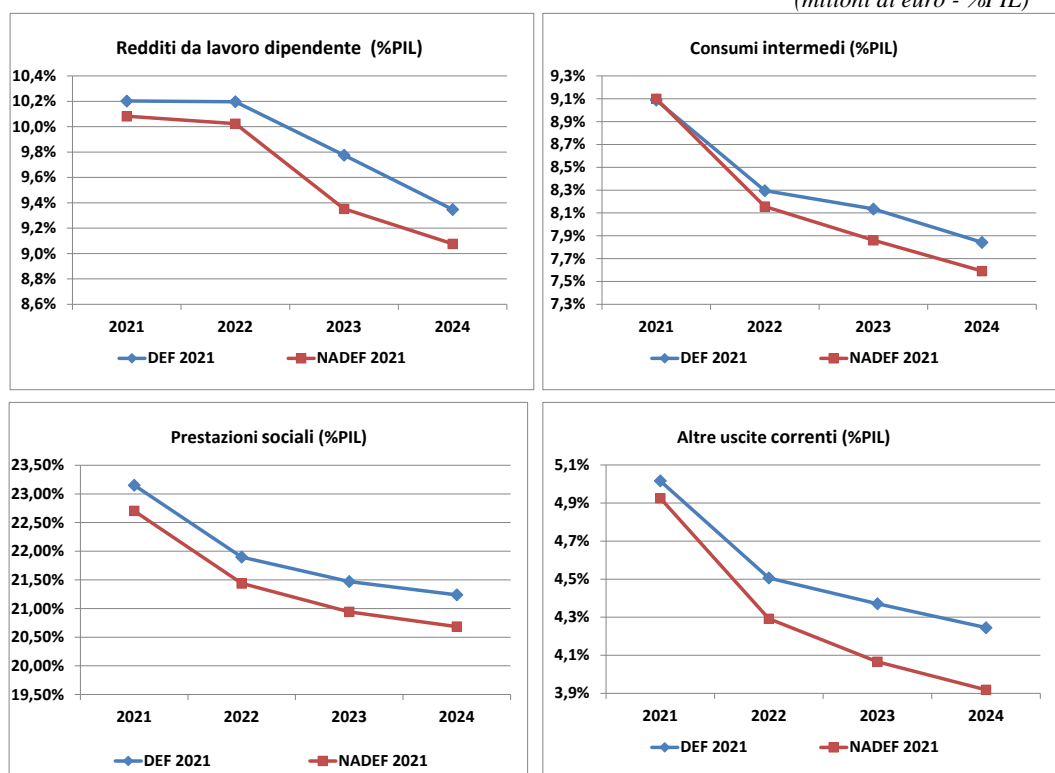
Circa la composizione della spesa corrente primaria, le nuove stime riferite alle **prestazioni sociali** confermano il profilo decrescente espresso in termini di PIL, già delineato nel DEF, con una revisione tuttavia al ribasso dei valori annui. Per l'anno 2021 il rapporto si attesta sul 22,7 per cento (rispetto al 23,2 stimato nel DEF), per poi decrescere al 21,4 per cento nel 2022 e al 20,9 e 20,7 per cento rispettivamente nel 2023 e nel 2024 (nel DEF veniva indicato 21,9 per cento nel 2022, 21,5 per cento per il 2023 e 21,2 nel 2024).

In merito alla dinamica dell'aggregato di spesa, espresso in termini nominali, la nuova previsione stima un incremento su base annua dell'1,2 per cento nel 2021. Dopo una lieve flessione nel 2022 (pari al -0,1 per cento) l'aggregato prosegue il trend di crescita nel biennio successivo pari al 1,6 per cento nel 2023 e al 2,1 per cento nel 2024.

Nelle rappresentazioni grafiche che seguono si analizzano le principali componenti di spesa in termini di PIL ponendo a raffronto le previsioni recate dal DEF e quelle contenute nella Nota di aggiornamento.

Figura 18 – Le principali componenti della spesa corrente primaria: confronto NADEF-DEF anni 2021-2024.

(milioni di euro - %PIL)



Fonte: Elaborazione su dati del DEF 2021 e della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

All'interno della componente relativa alle prestazioni sociali, la **spesa pensionistica** registra un incremento, su base annua, del 2,2 per cento nel 2021, del 3,0 per cento nel 2022, del 2,9 per cento nel 2023 e del 2,5 nel 2024.

La NADEF afferma che gli incrementi sono effetto del numero di pensioni di nuova liquidazione, della loro rivalutazione ai prezzi e delle ricostruzioni di quelle in essere. Inoltre, le stime tengono conto dei provvedimenti in materia pensionistica di cui alla L. 178/2020, quali la proroga della misura denominata "Opzione donna" anche nel 2020 (articolo 1, comma 336) e specifiche misure di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (articolo 1, commi 346-348, cosiddetta "Nona salvaguardia").

In rapporto al PIL, le pensioni sono previste in calo (16,2 per cento nel 2021, 15,7 per cento nel 2022, 15,6 nel 2023 e 15,4 nel 2024), pur attestandosi, al termine dell'arco temporale preso in considerazione, sopra al livello fatto registrare nel 2018 (15,2 per cento del PIL), prima cioè dell'adozione delle misure pensionistiche contenute nel DL 4/2019, tra cui la cosiddetta "Quota 100", il cui periodo di applicazione ha termine il 31 dicembre 2021.

Le **altre prestazioni sociali** mostrano una decrescita annua di -1,2 per cento nel 2021, -7,6 nel 2022, -1,7 nel 2023, segnando infine un rialzo di

+0,8 nel 2024. In rapporto al PIL, la spesa è prevista del 6,5 per cento nel 2021, del 5,7 per cento nel 2022, del 5,4 nel 2023 e del 5,3 nel 2024.

Nel 2021 l'aggregato risente del perdurare degli effetti relativi alle misure connesse all'emergenza da Covid-19 (contenute in particolare nel DL 41/2021 e nel DL 73/2021), della proroga dell'assegno di natalità, con estensione dei beneficiari (articolo 1, comma 362, della L. 178/2020) e dell'introduzione dell'assegno temporaneo per i figli minori (DL 79/2021).

Con riferimento alle altre componenti della spesa corrente primaria si evidenzia quanto segue:

- la spesa per **redditi da lavoro dipendente** nel biennio 2021-2022 presenta una dinamica crescente: in valore assoluto l'aggregato aumenta rispetto all'anno precedente del 3,2 per cento (+5,6 miliardi) nel 2021 e del 5,2 per cento nel 2022 (+9,4 miliardi). La previsione sconta, come precisato nel documento, le ipotesi sui rinnovi contrattuali del pubblico impiego della tornata 2019-2021 ed il pagamento dei relativi arretrati. Nel 2023, i redditi da lavoro dipendente sono attesi ridursi del 2,9 per cento (-5,5 miliardi) per tornare a salire lievemente dello 0,3 per cento nel 2024 (+0,6 miliardi). L'incidenza sul PIL evidenzia per il 2021, una flessione passando dal 10,5 per cento del 2020 al 10,1 dell'esercizio in corso, rimanendo pressoché stabile (10,0 per cento) nel 2022. Nel biennio successivo la spesa per redditi da lavoro dipendente rispetto al PIL mostra una tendenza decrescente, attestandosi rispettivamente al 9,4 per cento e al 9,1 per cento nel 2023 e 2024. La spesa per redditi da lavoro dipendente registra, rispetto al DEF, una revisione al rialzo nel 2021 (per 2,1 miliardi) e nel 2022 (per 1,6 miliardi) ed un decremento invece nel 2023 (-2,9 miliardi) e un incremento nel 2024 (+129 milioni);
- la spesa per **consumi intermedi** nel 2021 mostra una crescita pari al 7,3 per cento rispetto al valore del 2020 (+11,0 miliardi di euro) e una riduzione del 5,1 per cento nel 2022 rispetto all'esercizio precedente (-8,3 miliardi). Nel 2023 si assiste ad una ripresa dello 0,3 per cento (+0,4 miliardi) e nel 2024 a una flessione dello 0,2 per cento (-0,3 miliardi). L'incidenza sul PIL dell'aggregato rimane invariata nel 2021 rispetto all'anno precedente (9,1 per cento), evidenziando una dinamica decrescente negli esercizi successivi (8,2 per cento nel 2022, 7,9 per cento nel 2023 e 7,6 per cento nel 2024). La spesa per consumi intermedi registra, rispetto al DEF, una revisione al rialzo nel 2021 (per quasi 4,0 miliardi) e nel 2022 (per 1,3 miliardi) ed un decremento, invece, nel biennio 2023-2024 (rispettivamente di 0,9 miliardi e 0,4 miliardi);
- le **altre uscite correnti** nel 2021 mostrano una crescita pari al 17,4 per cento rispetto al valore del 2020 (+13,0 miliardi) e una riduzione in ciascuno degli esercizi successivi rispetto all'anno precedente: 7,8 per cento nel 2022 (-6,8 miliardi), 1,4 per cento nel 2023 (-1,2 miliardi) e 0,4 per cento nel 2024 (-0,3 miliardi) nel 2024. L'incidenza sul PIL nel 2021 è indicata al 4,9 per cento e nel triennio 2022-2024 si evidenzia una dinamica decrescente, con valori che si attestano al 4,3 per cento nel 2022, al 4,1, nel 2023 e al 3,9 per cento nel 2024. Rispetto alle stime del DEF, nelle nuove stime si conferma l'andamento

decescente in termini di PIL, già evidenziato nelle previsioni di marzo, con una significativa revisione al ribasso per il triennio 2022-2024, come mostrato nel grafico. In particolare, in termini assoluti, nelle attuali stime, dopo una revisione al rialzo pari a circa 0,5 miliardi nel 2021, l'aggregato è stato ridotto di circa 1,9 miliardi nel 2022, 3,6 miliardi nel 2023 e di 4,1 miliardi nel 2024.

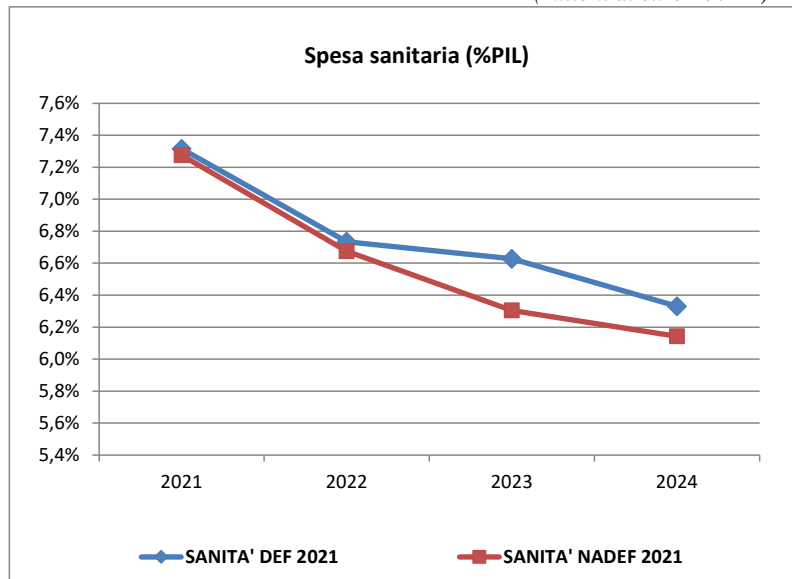
Con riguardo alla spesa per redditi da lavoro dipendente, preso atto di quanto riferito dalla Nota circa il suo andamento crescente negli anni 2021 e 2022 – che appare determinato dall'erogazione ai pubblici dipendenti delle spettanze relative a disposti rinnovi contrattuali –, sarebbe opportuno acquisire ulteriori elementi informativi riguardo ai fattori sottostanti la flessione (-5,5 miliardi) indicata con riferimento al 2023 e l'incremento (0,3 miliardi) registrato per il 2024.

In relazione alla voce altre uscite correnti, si evidenzia il particolare andamento dell'aggregato in termini nominali che mostra un'accelerazione nel 2021, per poi segnare una graduale diminuzione nel triennio 2022-2024 (con un profilo di riduzione accentuato dalla revisione al ribasso dei valori annui operata con la NADEF); tuttavia, al termine di tale periodo, la voce di spesa assume un valore comunque superiore per circa 5 miliardi a quello del 2020. Pur assumendo quindi che l'evoluzione dell'aggregato risulti condizionata dal venir meno, dopo il 2021, di misure di sostegno poste in essere per fronteggiare la pandemia, sarebbe utile acquisire ulteriori elementi di valutazione in merito alla descritta dinamica inclusa nelle nuove previsioni.

Con riferimento alla **spesa sanitaria** nelle nuove stime si registra una revisione in aumento per il biennio 2021-2022 rispetto alle previsioni del DEF: l'incremento dell'aggregato è pari circa a 2,3 miliardi nel 2021 e 2,1 miliardi nel 2022. Nel 2023 la spesa sanitaria è rivista al ribasso di circa 2,7 miliardi, mentre viene sostanzialmente confermata la stima di aprile per l'anno 2024. Nel complesso le nuove stime confermano il profilo decrescente espresso in termini di PIL già delineato nel DEF, con una significativa riduzione del rapporto per l'anno 2023 che sconta la revisione al ribasso dell'aggregato di spesa e l'incremento della stima sul PIL nominale.

In merito alla dinamica dell'aggregato di spesa, espresso in termini nominali, la nuova previsione stima un incremento su base annua del 4,8 per cento nel 2021. Nel biennio successivo si osserva una riduzione dell'aggregato pari al 2,9 per cento nel 2022 e dell'1,7 nel 2023, mentre nel 2024 non si prevedono variazioni significative con un volume di spesa pari a circa 124 miliardi.

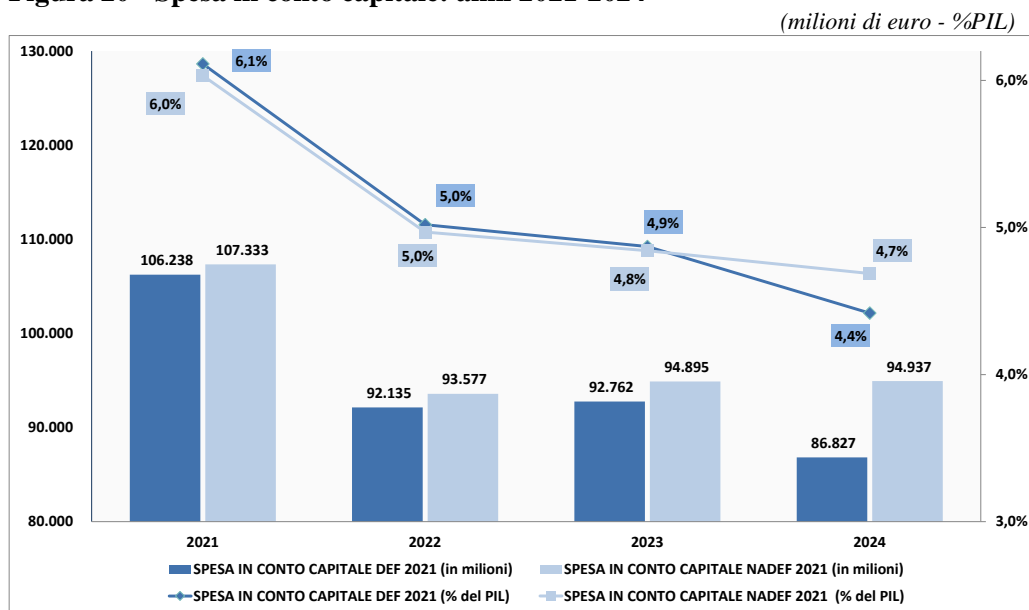
Figura 19 – Spesa sanitaria: confronto NADEF-DEF anni 2021-2024.
(milioni di euro - %PIL)



Fonte: Elaborazione su dati del DEF 2021 e della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

Anche con riguardo alla **spesa in conto capitale** si registra una revisione della stima, con variazioni in aumento per tutto il periodo di previsione rispetto alle previsioni del DEF: 1,1 miliardi nel 2021, 1,4 miliardi nel 2022, 2,1 miliardi nel 2023 e 8,1 miliardi nel 2024.

Figura 20 - Spesa in conto capitale: anni 2021-2024



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

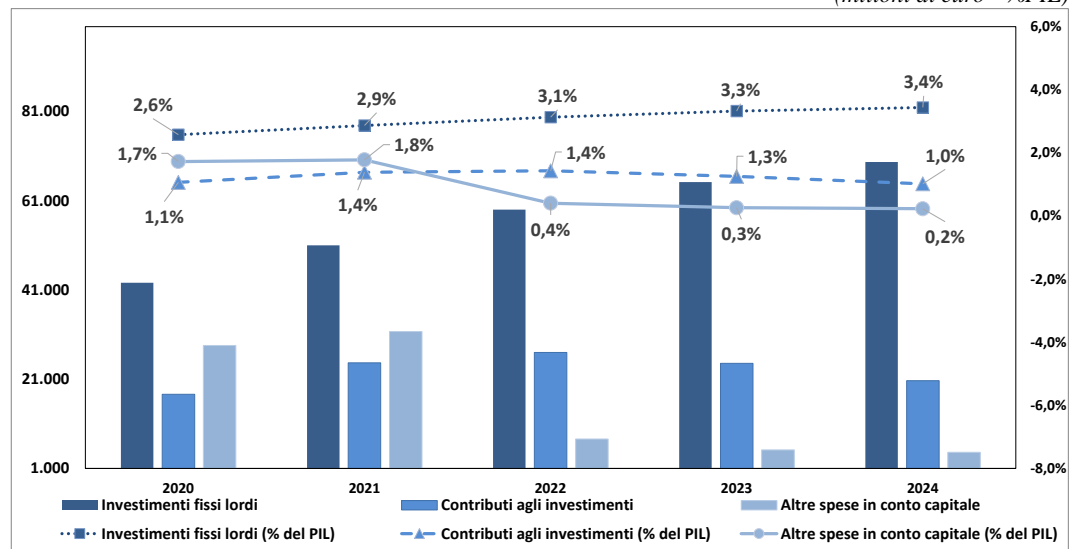
Come mostrato nella figura, nelle nuove stime è confermato l'andamento indicato dal DEF: in valori assoluti, l'aggregato mostra una dinamica crescente nel 2021 del 20,9 per cento rispetto alla spesa dell'anno precedente. Nel biennio successivo l'aggregato si riduce prima del 12,8 per cento nel 2022 per poi registrare una lieve crescita (1,4 per cento nel 2023) e restare sostanzialmente invariato nel 2024.

Tale evoluzione è confermata dai valori calcolati in termini di PIL, che nel 2021 passano dal 5,4 al 6 per cento, per poi ridursi al 5 per cento nel 2022 ed assestarsi intorno al 4,7 per cento alla fine del periodo di previsione.

Nel grafico che segue è evidenziato l'andamento delle singole componenti della spesa in conto capitale in termini di PIL.

Figura 21 - Le componenti della spesa in conto capitale: anni 2020-2024

(milioni di euro - %PIL)



Fonte: elaborazione su dati della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

In particolare, nel 2021 l'evoluzione dell'aggregato è caratterizzata da un aumento di tutte le componenti: gli investimenti fissi lordi crescono rispetto all'anno precedente del 19,7 per cento (+8,4 miliardi); i contributi agli investimenti crescono del 40 per cento (+7,1 miliardi) e le altre spese in conto capitale del 10,9 per cento (+3,1 miliardi).

Negli esercizi successivi, a fronte di una perdurante crescita annua degli investimenti fissi lordi, particolarmente sostenuta nel 2022 nel 2023, (rispettivamente, +15,7 e +10,5 per cento), i contributi agli investimenti evidenziano una crescita solo nel 2022 e una netta flessione negli ultimi due esercizi, mentre l'aggregato delle "altre spese in conto capitale" risulta in netta riduzione nel 2022 (-76 per cento rispetto all'anno precedente) e, in maniera meno accentuata, negli esercizi successivi.

L'andamento della spesa per contributi agli investimenti e delle altre spese in conto capitale sembra in parte riconducibile al venir meno di alcune misure di sostegno introdotte nel 2020 e nel 2021. Sarebbero peraltro utili elementi di maggior dettaglio riguardo ai fattori sottostanti l'andamento descritto delle due voci.

In rapporto al PIL, per tutto il periodo di previsione, gli **investimenti fissi lordi della PA** aumenteranno dal 2,9 per cento del 2021 al 3,3 per cento nel 2023, per poi salire fino al 3,4 per cento nel 2024.

La NADEF evidenzia che "tale andamento risulta allineato alle previsioni dello scorso maggio della Commissione europea (Spring Forecast). Il gap di investimenti pubblici originato a seguito della crisi economico-finanziaria risulterà completamente colmato alla fine dell'orizzonte previsivo. Nel 2024, la spesa per investimenti fissi lordi a legislazione vigente valutata a prezzi costanti tornerà, infatti, a collocarsi su di un livello superiore a quello del 2009. Il rapporto

tra investimenti pubblici e PIL sarà, tuttavia, circa 0,2 punti percentuali inferiore al picco del 3,7 per cento raggiunto nel 2009, per effetto di un livello atteso del PIL nettamente superiore.”

Riguardo alle altre componenti della spesa in conto capitale, per il triennio 2022-2024, si evidenzia quanto segue:

- i contributi agli investimenti, dopo una crescita nel biennio 2021-2022, anni in cui l'incidenza sul PIL risulta pari all'1,4 per cento, vedono decrescere tale rapporto, che si attesta all'1 per cento nel 2024;
- la voce altre spese in conto capitale, dopo la forte flessione dal 2021 (1,8 per cento) al 2022 (0,4 per cento), è interessata da una discesa più contenuta negli esercizi successivi, raggiungendo lo 0,2 per cento nel 2024.

Rispetto alle stime del DEF, gli investimenti fissi lordi subiscono una **revisione al ribasso nel 2021** (pari a -4,7 miliardi) e nel 2023 (pari a -1,2 miliardi), mentre **nel 2024 l'aggregato è rivisto al rialzo** di circa 6 miliardi.

La revisione delle stime incide poi in modo particolarmente sensibile sulla previsione di spesa per contributi agli investimenti nel 2021 (-2,6 miliardi) e nel 2023 (+1,6 miliardi) e sulle altre spese in conto capitale, rettificata al rialzo per 8,4 miliardi nel 2021 e, in misura più contenuta, negli altri anni del periodo di previsione.

Nel documento non sono fornite indicazioni di dettaglio circa le revisioni operate con riguardo a ciascuna delle componenti della spesa capitale.

In linea generale, la Nota evidenzia che l'aggiornamento delle previsioni del Conto della PA sconta il **riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU e del React-EU per finanziare gli interventi programmati nel PNRR alla versione finale del Piano** (c.d. 'Italia domani').

Con particolare riguardo all'anno 2021, si segnala che la revisione al ribasso della spesa rispetto alle previsioni del DEF riguarda prevalentemente le voci investimenti fissi lordi e i contributi agli investimenti, che, complessivamente considerate, registrano una riduzione di spesa per circa 7,2 miliardi. Diversamente, la componente relativa alle altre spese in conto capitale viene rivista in aumento per circa 8,4 miliardi. Inoltre, la riduzione operata sul 2021 appare recuperata alla fine del periodo di previsione: gli investimenti fissi lordi registrano infatti un incremento nel 2024 di circa 6 miliardi, mentre i contributi agli investimenti mostrano incrementi per ciascuno degli anni 2022-2024. In proposito, andrebbero acquisiti elementi di valutazione circa le principali determinanti delle revisioni operate sull'aggregato di spesa capitale.

Ciò con particolare riguardo alle rimodulazioni della spesa annua stimata per l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU e del React-EU per finanziare gli interventi programmati nel PNRR alla versione finale del Piano.

Si richiamano a tal riguardo le considerazioni svolte nella NADEF, secondo la quale "l'impatto del PNRR sulla spesa pubblica nel 2021 e 2022 risulta lievemente inferiore a quanto atteso nel DEF, a fronte di un posticipo dei progetti di spesa al 2024 e agli anni successivi."

In proposito, si rinvia all'approfondimento di seguito riportato.

• **Le spese per il PNRR**

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) rappresenta la componente centrale di *Next Generation EU* (NGEU), il pacchetto per la ripresa volto a rilanciare l'economia dell'UE dopo la pandemia di COVID-19. Per ricevere il sostegno previsto dal dispositivo gli Stati membri devono presentare i loro piani per la ripresa e la resilienza (PNRR) alla Commissione, che li valuta rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese e alle finalità del dispositivo (missioni).

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**) dell'Italia considera le risorse riferite ai seguenti strumenti:

- **RRF** (Dispositivo per la Ripresa e Resilienza) per un importo di **191,5 miliardi**;
- **REACT-EU** (Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa) per un importo di **13,5 miliardi** (di cui 0,5 utilizzati per l'assistenza tecnica).

Per il finanziamento dei progetti del Piano, sono inoltre utilizzate **risorse nazionali**:

- provenienti dal Fondo sviluppo e coesione (FSC) per un ammontare di circa 15,5 miliardi;
- aggiuntive stanziata con il DL 59/2021 per la realizzazione di un **Piano nazionale per gli investimenti complementari** finalizzato ad integrare gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza per complessivi **31 miliardi** circa (30,6) per gli anni dal 2021 al 2026.

Le risorse europee acquisibili consistono in:

- **contributi a fondo perduto** (sovvenzioni), pari a 68,9 miliardi;
- **prestiti**, per un ammontare complessivo di 122,6 miliardi.

A loro volta i prestiti sono suddivisi in linee di finanziamento che sostituiscono coperture di interventi già disposte a legislazione vigente

(“prestiti sostitutivi”) e “prestiti aggiuntivi” per il finanziamento di nuovi progetti, non dotati di un’autonoma copertura finanziaria.

Le spese finanziate con contributi a fondo perduto, in base ad una convenzione contabile europea, si intendono compensati ai fini del conto economico della p.a. dai corrispondenti finanziamenti europei, a prescindere dall’eventuale disallineamento temporale tra i flussi di entrata e di spesa. Pertanto, le stesse, pur influenzando l’andamento di voci di spesa incluse nel conto della p.a., comportano un **impatto neutrale sul saldo di indebitamento netto**.

Viceversa, i c.d. “prestiti aggiuntivi”, essendo qualificabili come operazioni di carattere finanziario, non rilevano ai fini della contabilità economica e non possono quindi essere considerate tra le risorse iscritte nel conto della p.a. Ne consegue che il loro utilizzo per spese del PNRR che incidono invece sul predetto conto (quali, ad esempio, le spese per interventi infrastrutturali) comporta effetti di peggioramento del saldo di indebitamento netto.

Infine, i prestiti “sostitutivi” non determinano alcun impatto sul conto della p.a., comportando la mera sostituzione di linee di finanziamento già esistenti, a fronte di spese già scontate nelle previsioni di finanza pubblica.

Da tale ricostruzione si rileva come l’impatto netto delle spese del PNRR sul deficit previsto per ciascun anno del periodo di previsione incluso nella NADEF sia condizionato anche dal riparto, nell’ambito dell’importo complessivo dei **prestiti** (122,6 miliardi) tra prestiti “**addizionali**” e prestiti “**sostitutivi**”.

Per quanto attiene invece alle spese finanziate da sovvenzioni (68,9 miliardi), fermo restando l’impatto neutrale sul saldo, la modulazione delle stesse rileva comunque ai fini degli andamenti previsti dei diversi aggregati di spesa del conto economico.

Tanto premesso, si evidenzia che la NADEF non offre indicazioni circa il riparto tra le predette componenti delle risorse RRF. Non viene inoltre esplicitata la modulazione annua dei flussi di spesa, espressi in valore assoluto, inclusi nei tendenziali in relazione alla realizzazione dei progetti del PNRR.

Si offre quindi di seguito una ricostruzione delle informazioni rese disponibili a tal proposito da altre fonti, a partire dal DEF dello scorso aprile.

DEF 2021

Il DEF dello scorso aprile forniva le seguenti indicazioni circa le ipotesi tecniche di utilizzo delle risorse di NGEU sottostanti le previsioni di spesa presentate con lo stesso documento di programmazione.

		<i>(importi in miliardi di euro)</i>						
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
RRF	100%	10,5	16,7	26,7	10,1	4,1	0,8	68,9
Sovvenzioni								
RRF Prestiti								122,6
<i>Di cui:</i>	<i>Additivi</i>				12,9	13,5	13,6	40,0
	<i>Sostitutivi</i>	8,0	12,0	12,0	18,0	16,6	16,0	82,6
Totale		18,5	28,7	38,7	41,0	34,2	30,4	191,5
React EU		4,0	4,25	5,25				13,5

Fonte: Def 2021 - Tabella II.2-1

In base alla tabella sopra riportata, nelle previsioni di spesa dello scorso aprile l'ammontare delle spese finanziate con prestiti additivi ammontava a circa 40 miliardi di euro, mentre la restante parte dei prestiti (82,6 miliardi) era destinata a sostituire risorse già incluse nei tendenziali in relazione a spese anch'esse già scontate ai fini dei saldi.

Proposta PNRR (30 aprile 2020)

Con particolare riguardo alle risorse a valere sul dispositivo RRF (in **totale 191,5 miliardi**), la proposta di PNRR trasmessa il 30 aprile alla Commissione europea evidenziava un totale di 53,5 miliardi di “**prestiti per nuovi progetti**” (più elevato rispetto ai 40 miliardi di “prestiti aggiuntivi” indicati dal DEF), con conseguente ridimensionamento della componente dei prestiti per “progetti esistenti”, indicati in 69,1 miliardi.

Nel complesso, le linee di finanziamento (europee e nazionali) desumibili dal Piano di aprile possono essere così rappresentate:

(importi in miliardi di euro)

	Totale
RRF Sovvenzioni	68,9
RRF Prestiti	122,6
<i>Di cui:</i>	
<i>Per nuovi progetti</i>	53,5
<i>Per progetti esistenti (*)</i>	69,1
Totale	191,5
React – EU	13,5
Fondo complementare	31,0
Totale PNRR (30 aprile)	236,0

Fonte: Elaborazione su dati PNRR (30 aprile 2021) – Tavola 4.1

(*) Nella componente “prestiti per progetti esistenti” è incluso l’importo di 15,5 miliardi a carico del FSC utilizzato per le finalità del Piano.

Il Piano, nella medesima tavola 4.1, ai fini della valutazione dell’impatto macroeconomico delle spese da attivare, indicava in **183 miliardi** circa (182,7) il totale delle “**risorse aggiuntive**” destinato a misure addizionali, precisando che tale importo comprendeva: sovvenzioni RRF; prestiti RRF per nuovi progetti, la componente anticipata dal FSC inclusa nei prestiti sostitutivi RRF e le risorse di React-EU.

Si osserva peraltro che la somma di tali componenti ammontava a circa 182 miliardi.

Decisione del Consiglio del 13 luglio 2021 e PNRR aggiornato

Il 13 luglio 2021 il PNRR dell’Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. Nell’apposito allegato alla Decisione sono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l’assegnazione delle risorse su base semestrale.

La Decisione **conferma gli importi complessivi** riferiti all’ammontare delle **sovvenzioni** (68,9 miliardi) e dei **prestiti** (122,6 miliardi), per un totale di 191,5 miliardi a carico del dispositivo RRF¹¹.

Non sono tuttavia desumibili dalla Decisione indicazioni riguardo alla suddivisione dei prestiti RRF tra “aggiuntivi” (prestiti per nuovi progetti) e “sostitutivi” (prestiti per progetti esistenti).

¹¹ A seguito della decisione sono stati messi a disposizione dell’Italia fondi per circa 25 miliardi (di cui circa 16 miliardi di prestiti e 9 di sovvenzioni), pari al 13 per cento del totale stanziato per l’Italia.

Dalla **versione aggiornata del PNRR**, di recente pubblicata sul portale del Governo, <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> si desume la seguente suddivisione delle linee di finanziamento del Piano (vedi tavola 4.1 nella versione aggiornata).

<i>(importi in miliardi di euro)</i>	
	Totale
RRF Sovvenzioni	68,9
RRF Prestiti	122,6
<i>Di cui:</i>	
<i>Per nuovi progetti</i>	<i>77,5</i>
<i>Per progetti esistenti (*)</i>	<i>45,1</i>
Totale	191,5
React – EU	13,0
Fondo complementare	30,6
Totale PNRR (30 aprile)	235,1

Fonte: Elaborazione su dati PNRR (30 aprile 2021) – Tavola 4.1

(*) Nella componente “prestiti per progetti esistenti” è incluso l’importo di 15,5 miliardi a carico del FSC utilizzato per le finalità del Piano.

Oltre alla riduzione per 0,5 miliardi della componente React-EU, presumibilmente in ragione del già avvenuto utilizzo della stessa all’interno della legge di bilancio, e alla variazione per arrotondamento della componente imputabile al Fondo complementare (30,6 anziché 31 miliardi, come prima indicato), la modifica di maggior rilievo, rispetto alla precedente versione del Piano, riguarda l’incremento da 53,5 a 77,5 miliardi dei “prestiti per nuovi progetti”.

In proposito si osserva che, nonostante l’incremento da 53,5 a 77,5 della componente dei prestiti per nuovi progetti, la versione aggiornata del PNRR indica sempre in circa 183 miliardi la spesa addizionale considerata ai fini della valutazione dell’impatto macroeconomico del Piano.

Ciò lascerebbe supporre un diverso criterio di calcolo dell’ammontare di spesa aggiuntiva ovvero, in alternativa, la destinazione di parte delle sovvenzioni a progetti in essere (in luogo del loro integrale utilizzo per il finanziamento di nuovi progetti).

Entrambe le ipotesi non sembrerebbero peraltro coerenti con la metodologia di calcolo della spesa addizionale indicata dallo stesso Piano, che individua le componenti di tale aggregato in: sovvenzioni RRF; prestiti RRF per nuovi progetti, la componente anticipata dal FSC inclusa nei prestiti sostitutivi RRF e le risorse di React-EU ¹²).

¹² Cfr. PNRR aggiornato, p. 247 <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

Al riguardo, appare quindi utile acquisire ulteriori elementi di valutazione, anche al fine di valutare i corrispondenti effetti sul deficit.

NADEF 2021

Secondo quanto riportato nella NADEF, *“la versione finale del Piano definita con la Commissione Europea comporta uno spostamento di flussi di spesa dal primo triennio del Piano verso il secondo”*.

Come già rilevato, la NADEF non esplicita i flussi di spesa, espressi in valore assoluto, inclusi nei tendenziali in relazione alla realizzazione dei progetti del PNRR e derivanti dall'utilizzo delle risorse europee (RRF e React-EU). Non viene altresì evidenziata la modulazione annua riferita all'utilizzo degli stanziamenti integrativi nazionali (FSC e Piano complementare).

Con esclusivo riferimento alle risorse RRF, le tavole III.2 e III.3 della NADEF forniscono indicazioni sui flussi di cassa attesi in ragione dell'acquisizione e dell'utilizzo dei fondi europei e del relativo impatto sulle previsioni, distinguendo i dati relativi alle sovvenzioni da quelli riferiti ai prestiti. Tali dati sono tuttavia espressi esclusivamente in percentuale del PIL; non è inoltre operata la distinzione tra spese collegate a prestiti “aggiuntivi” (o prestiti per nuovi progetti) e quelle riferite ai prestiti “sostitutivi”.

Tanto premesso, tenuto conto di quanto evidenziato dalla stessa NADEF, in base alla quale le modifiche intervenute in sede di definitiva approvazione del PNRR comportano la necessità di una rimodulazione delle spese attivate dal Piano ed iscritte nei tendenziali, appare opportuno acquisire i dati aggiornati relativi alla modulazione annua dei volumi di spesa finanziata con i fondi europei, sottostanti le previsioni di investimento incorporate nei tendenziali NADEF.

Dette indicazioni dovrebbero fornire distinta evidenza delle spese finanziate con sovvenzioni, con i prestiti “aggiuntivi” e con i prestiti “sostitutivi”, aggiornando in tal modo la precedente tabella riportata nel DEF 2021 (vedi tabella II.2-1).

Tali informazioni appaiono utili anche al fine di verificare se il maggior impatto sul deficit del PNRR dovuto all'incremento (dai 40 miliardi indicati dal DEF ai 77,5 miliardi riportati nella versione aggiornata del PNRR) della spesa finanziata con prestiti aggiuntivi (qualora non compensato da un'eventuale minore spesa per nuovi progetti a valere sulle sovvenzioni) sia interamente inclusa nell'orizzonte temporale delle previsioni formulate dalla stessa NADEF ovvero riguardi in misura prevalente gli esercizi successivi al 2024, come sembrerebbe evincersi da considerazioni

contenute nello stesso documento, che evidenziano uno slittamento di parte delle spese del PNRR dal primo al secondo triennio (2024-2026) di riferimento.

Analogamente andrebbe esplicitato come sia stata incorporato, ai fini dei nuovi tendenziali di spesa, l'effetto di anticipazione/accelerazione dovuto all'utilizzo per gli interventi del PNRR di circa 15,5 miliardi della programmazione 2021-2027 del Fondo sviluppo e coesione (FSC).

In proposito la NADEF evidenzia che, per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti del PNRR, sono state incrementate le risorse del fondo sviluppo e coesione relative al ciclo di programmazione 2021-2027, per un importo complessivo di 15,5 miliardi per le annualità dal 2022 al 2031 (a fronte di effetti attesi in termini di indebitamento netto pari a 0,3 miliardi nel 2022 e 0,25 miliardi annui nel biennio 2023-2024). Tale indicazione riguarda peraltro il reintegro, disposto con il decreto legge 59/2021 della predetta somma per le finalità proprie del FSC, mentre non sembra esplicitato l'effetto di accelerazione della spesa per gli esercizi 2021 e seguenti, dovuti all'utilizzo per i progetti del PNRR delle risorse già appostate sul medesimo Fondo.

Per quanto riguarda invece il Piano nazionale per gli investimenti complementari - finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR – non dovrebbero risultare modificati, per gli esercizi inclusi nel quadro previsionale della NADEF, gli importi di spesa annua, indicati in via legislativa dal DL n. 59/2021, il cui impatto sul deficit è indicato dalla relazione tecnica e dal prospetto riepilogativo. In proposito appare utile una conferma.

2.1.4 La spesa per interessi

Dai dati di consuntivo per il 2020, la spesa per interessi risulta pari a 57.252 milioni, con una riduzione, rispetto al dato del 2019, di circa 3 miliardi. In termini di Pil la spesa si colloca, nel 2020, al 3,5 per cento, rispetto al 3,4 per cento del 2019, per effetto, così come precisato dalla Nota, della contrazione del PIL nominale.

Per quanto attiene alle previsioni per gli anni 2021 - 2024, l'andamento stimato indica un incremento nell'anno 2021 per 3,2 miliardi, per poi registrare una riduzione di 5,2 miliardi nel 2022. L'andamento

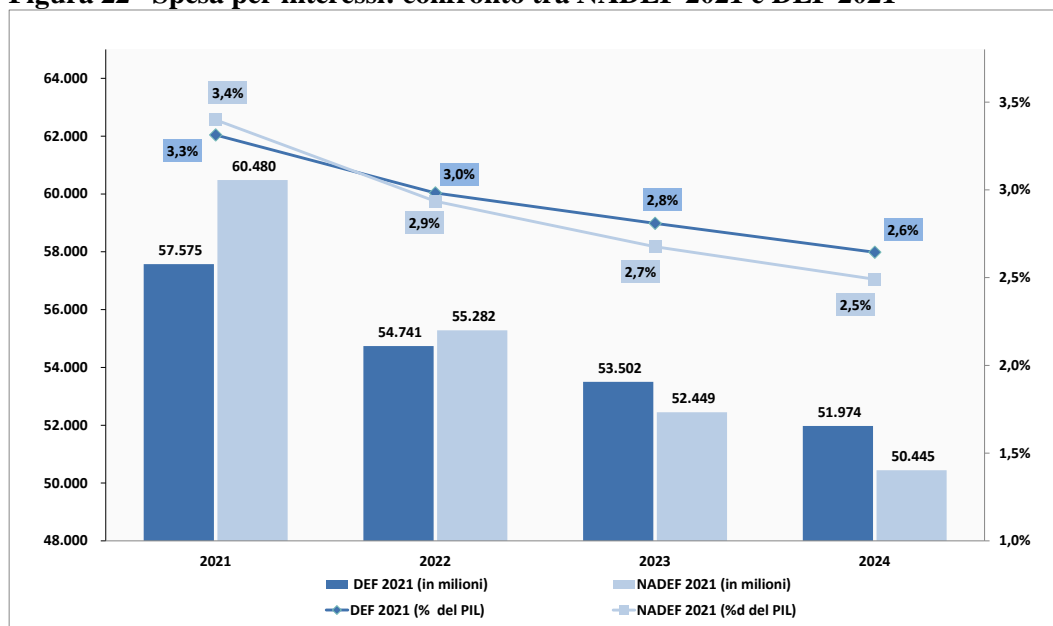
decescente si osserva, seppur in maniera più contenuta, anche negli anni 2023 (per 2,8 miliardi) e nel 2024 (circa 2 miliardi).

In termini di incidenza sul Pil, la spesa presenta un andamento decrescente, dal 3,4 per cento nel 2021 fino al 2,5 per cento nell'anno 2024.

Con riguardo all'**andamento per gli anni 2021 - 2024 che emerge dalle nuove stime a legislazione vigente**, la NADEF precisa che l'aumento del 2021 è dovuto all'andamento dell'inflazione che comporta una maggiore spesa per interessi passivi legata ai titoli indicizzati all'inflazione. La Nota sottolinea tuttavia che l'incidenza degli interessi passivi sul PIL mostrerà una prima, lieve riduzione al 3,4 per cento già nell'anno in corso e scenderà gradualmente al 2,5 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte di previsione.

Nel grafico e nella tabella che seguono si evidenzia l'andamento della spesa per interessi per il periodo considerato ed il raffronto, in termini assoluti ed in percentuale del PIL, rispetto alle stime del DEF di aprile.

Figura 22– Spesa per interessi: confronto tra NADEF 2021 e DEF 2021



Rispetto alle precedenti stime, si osserva che le nuove previsioni assumono, in termini assoluti, valori superiori negli anni 2021 e 2022 e inferiori negli anni 2023 e 2024, rispetto a quelli del DEF 2021. In termini di incidenza rispetto al PIL, le nuove previsioni registrano un lieve aumento nell'anno 2021 (circa 0,1 punti percentuali) e una riduzione negli anni 2023 e 2024 (circa 0,1 punti percentuali per ciascun anno) rispetto a quelle del DEF 2021.

In proposito la NADEF precisa che l'andamento riflette rendimenti dei BTP più alti rispetto ad aprile per il 2021 e una curva dei tassi di interesse meno ripida negli anni successivi.

Tabella 10 - Spesa per interessi: confronto tra NADEF 2021 e DEF 2021

(milioni di euro - valori percentuali)

	2020	2021	2022	2023	2024
NADEF 2021					
Spesa per interessi	57.252	60.480	55.282	52.449	50.445
Variazione assoluta annua	-3.114	3.228	-5.198	-2.833	-2.004
Variazione %	-5,2	5,6	-8,6	-5,1	-3,8
In % del Pil	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
Pil nominale	1.653.577	1.779.295	1.883.354	1.959.662	2.025.473
DEF 2021					
Spesa per interessi	57.309	57.575	54.741	53.502	51.974
Variazione assoluta annua	-3.077	266	-2.834	-1.239	-1.528
Variazione %	-5,1	0,5	-4,9	-2,3	-2,9
In % del Pil	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Pil nominale	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349

Fonte: Elaborazione su dati della NADEF2021 e del DEF2021.

Sulla base del Bollettino trimestrale¹³ del secondo trimestre 2021 del dipartimento del Tesoro, i rendimenti sul BTP 10 anni sono passati dallo 0,72% di aprile allo 0,95% di giugno.

Con riferimento al possibile andamento dei tassi di interesse si rileva, inoltre, che a settembre 2021¹⁴ il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha deciso che i tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale rimarranno invariati rispettivamente allo 0,00%, allo 0,25% e al -0,50%. A sostegno del suo obiettivo di inflazione simmetrico del 2% e in linea con la sua strategia di politica monetaria, il Consiglio direttivo si aspetta che i tassi di interesse di riferimento della BCE si mantengano su livelli pari o inferiori a quelli attuali finché non vedrà l'inflazione raggiungere il 2% ben prima della fine del suo orizzonte di proiezione e in maniera durevole per il resto dell'orizzonte di proiezione, e finché non riterrà che i progressi conseguiti dall'inflazione di fondo siano sufficientemente avanzati da essere coerenti con lo stabilizzarsi dell'inflazione sul 2% nel medio periodo. Ciò inoltre può comportare un periodo

¹³ Dipartimento del Tesoro – Bollettino trimestrale n. 90 – luglio 2021

¹⁴ Comunicato stampa della BCE del 9 settembre 2021

transitorio in cui l'inflazione si colloca su un livello moderatamente al di sopra dell'obiettivo.

Gli acquisti netti nell'ambito del Programma di acquisto di attività (PAA) proseguiranno a un ritmo mensile di 20 miliardi di euro. Il Consiglio direttivo seguita ad attendersi che gli acquisti netti mensili del PAA saranno condotti finché necessario a rafforzare l'impatto di accomodamento dei suoi tassi di riferimento e che termineranno poco prima che inizierà a innalzare i tassi di riferimento della BCE. Il Consiglio direttivo continuerà a condurre gli acquisti netti di attività nell'ambito del Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP), con una dotazione finanziaria totale di 1.850 miliardi di euro, almeno sino alla fine di marzo 2022 e, in ogni caso, finché non riterrà conclusa la fase critica legata al coronavirus.

Appendice: Tavole riepilogative dei dati di consuntivo e tendenziali

Di seguito sono riportati, in forma tabellare, i dati sulle **voci del conto economico delle pubbliche amministrazioni**, riferiti al consuntivo 2020 nonché alle stime per il periodo di previsione 2021-2024, formulate seguendo il criterio della legislazione vigente (andamenti tendenziali). I dati sono espressi sia in valore assoluto che in percentuale del PIL.

Sono altresì indicate, in termini sia nominali che percentuali, le **variazioni annuali** delle medesime voci di entrata e di spesa iscritte nel conto economico delle pp.aa.

Tabella 11 – Conto economico della PA a legislazione vigente (valori assoluti e in percentuale del PIL)

	Valori assoluti (milioni di euro)					Percentuale di PIL				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	173.767	179.401	188.787	183.289	183.843	10,5	10,1	10,0	9,4	9,1
Consumi intermedi	150.881	161.930	153.614	154.048	153.753	9,1	9,1	8,2	7,9	7,6
Prestazioni sociali	399.171	403.970	403.750	410.400	418.970	24,1	22,7	21,4	20,9	20,7
<i>Pensioni</i>	281.451	287.640	296.240	304.730	312.420	17,0	16,2	15,7	15,6	15,4
<i>Altre prestazioni sociali</i>	117.720	116.330	107.510	105.670	106.550	7,1	6,5	5,7	5,4	5,3
Altre uscite correnti	74.657	87.645	80.831	79.673	79.362	4,5	4,9	4,3	4,1	3,9
Totale spese correnti netto interessi	798.476	832.946	826.981	827.410	835.927	48,3	46,8	43,9	42,2	41,3
Interessi passivi	57.252	60.480	55.282	52.449	50.445	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
Totale spese correnti	855.728	893.425	882.263	879.858	886.373	51,8	50,2	46,8	44,9	43,8
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	123.474	129.449	125.708	123.554	124.428	7,5	7,3	6,7	6,3	6,1
Totale spese in conto capitale	88.758	107.333	93.577	94.895	94.937	5,4	6,0	5,0	4,8	4,7
Investimenti fissi lordi	42.595	51.000	59.000	65.185	69.654	2,6	2,9	3,1	3,3	3,4
Contributi agli investimenti	17.617	24.665	26.976	24.548	20.645	1,1	1,4	1,4	1,3	1,0
Altre spese in conto capitale	28.546	31.668	7.601	5.162	4.637	1,7	1,8	0,4	0,3	0,2
Totale spese netto interessi	887.234	940.278	920.558	922.305	930.864	53,7	52,8	48,9	47,1	46,0
Totale spese finali	944.486	1.000.758	975.840	974.754	981.309	57,1	56,2	51,8	49,7	48,4
ENTRATE										
Tributarie	479.482	513.565	538.835	557.172	572.296	29,0	28,9	28,6	28,4	28,3
<i>Imposte dirette</i>	250.977	260.662	265.761	275.067	281.949	15,2	14,6	14,1	14,0	13,9
<i>Imposte indirette</i>	227.546	251.419	271.558	280.568	288.795	13,8	14,1	14,4	14,3	14,3
<i>Imposte in c/capitale</i>	959	1.484	1.516	1.537	1.552	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	228.641	232.806	252.324	260.360	269.055	13,8	13,1	13,4	13,3	13,3
<i>Contributi sociali effettivi</i>	224.262	228.326	247.786	255.767	264.405	13,6	12,8	13,2	13,1	13,1
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.379	4.480	4.538	4.593	4.650	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	74.747	78.194	84.234	83.485	81.296	4,5	4,4	4,5	4,3	4,0
Totale entrate correnti	781.911	823.082	873.877	899.480	921.095	47,3	46,3	46,4	45,9	45,5
Entrate in conto capitale non tributarie	3.175	8.428	17.566	26.247	16.530	0,2	0,5	0,9	1,3	0,8
Totale entrate finali	786.045	832.994	892.959	927.265	939.178	47,5	46,8	47,4	47,3	46,4
<i>Pressione fiscale</i>	42,8	41,9	42,0	41,7	41,5	42,8	41,9	42,0	41,7	41,5
Saldo primario	-101.189	-107.284	-27.599	4.960	8.314	-6,1	-6,0	-1,5	0,3	0,4
Saldo di parte corrente	-73.817	-70.343	-8.385	19.622	34.723	-4,5	-4,0	-0,4	1,0	1,7
Indebitamento netto	-158.441	-167.764	-82.880	-47.489	-42.132	-9,6	-9,4	-4,4	-2,4	-2,1
PIL nominale	1.653.577	1.779.295	1.883.354	1.959.662	2.025.473					

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tabella 12– Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all'anno precedente (variazioni assolute e percentuali)

	Milioni di euro				Variazione %	
	2021	2022	2023	2024	2021	2022
SPESA						
Redditi da lavoro dipendente	5.634	9.386	-5.498	554	3,2	5,2
Consumi intermedi	11.049	-8.316	434	-295	7,3	-5,1
Prestazioni sociali	4.799	-220	6.650	8.570	1,2	-0,1
<i>Penzioni</i>	6.189	8.600	8.490	7.690	2,2	3,0
<i>Altre prestazioni sociali</i>	-1.390	-8.820	-1.840	880	-1,2	-7,6
Altre uscite correnti	12.988	-6.814	-1.158	-311	17,4	-7,8
Totale spese correnti netto interessi	34.470	-5.965	429	8.517	4,3	-0,7
Interessi passivi	3.228	-5.198	-2.833	-2.004	5,6	-8,6
Totale spese correnti	37.697	-11.162	-2.405	6.515	4,4	-1,2
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	5.975	-3.741	-2.154	874	4,8	-2,9
Totale spese in conto capitale	18.575	-13.756	1.318	42	20,9	-12,8
Investimenti fissi lordi	8.405	8.000	6.185	4.469	19,7	15,7
Contributi agli investimenti	7.048	2.311	-2.428	-3.903	40,0	9,4
Altre spese in conto capitale	3.122	-24.067	-2.439	-525	10,9	-76,0
Totale spese netto interessi	53.044	-19.720	1.747	8.559	6,0	-2,1
Totale spese finali	56.272	-24.918	-1.086	6.555	6,0	-2,5
ENTRATE						
Tributarie	34.083	25.270	18.337	15.124	0,0	0,0
<i>Imposte dirette</i>	9.685	5.099	9.306	6.882	7,1	4,9
<i>Imposte indirette</i>	23.873	20.139	9.010	8.227	3,9	2,0
<i>Imposte in c/capitale</i>	525	32	21	15	10,5	8,0
Contributi sociali	4.165	19.518	8.036	8.695	54,7	2,2
<i>Contributi sociali effettivi</i>	4.064	19.460	7.981	8.638	1,8	8,4
<i>Contributi sociali figurativi</i>	101	58	55	57	1,8	8,5
Altre entrate correnti	3.447	6.040	-749	-2.189	2,3	1,3
Totale entrate correnti	41.171	50.795	25.603	21.615	4,6	7,7
Entrate in conto capitale non tributarie	5.253	9.138	8.681	-9.717	5,3	6,2
Totale entrate finali	46.949	59.965	34.306	11.913	165,5	108,4
<i>Pressione fiscale</i>	-0,9	0,1	-0,3	-0,2	6,0	7,2
Saldo primario	-6.095	79.685	32.559	3.354	-2,0	0,1
Saldo di parte corrente	3.474	61.958	28.007	15.101	6,0	-74,3
Indebitamento netto	-9.323	84.884	35.391	5.357	-4,7	-88,1
PII nominale	125.718	104.059	76.308	65.811	5,9	-50,6
					7,6	5,8
						4,1
						3,4

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tabella 13 – Conto economico della PA a legislazione vigente – Raffronto con DEF 2021

	DEF 2021				Nota di aggiornamento al DEF 2021				(importi in milioni di euro)			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
	Differenza NADEF - DEF											
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	177.337	187.192	186.194	183.714	179.401	188.787	183.289	183.843	2.064	1.595	-2.905	129
Consumi intermedi	157.972	152.278	154.944	154.127	161.930	153.614	154.048	153.753	3.958	1.336	-896	-374
Prestazioni sociali	402.400	401.980	408.940	417.420	403.970	403.750	410.400	418.970	1.570	1.770	1.460	1.550
<i>Pensioni</i>	288.060	295.570	302.910	310.590	287.640	296.240	304.730	312.420	-420	670	1.820	1.830
<i>Altre prestazioni sociali</i>	114.340	106.410	106.030	106.830	116.330	107.510	105.670	106.550	1.990	1.100	-360	-280
Altre uscite correnti	87.194	82.720	83.249	83.433	87.645	80.831	79.673	79.362	451	-1.889	-3.576	-4.071
Totale spese correnti netto interessi	824.904	824.170	833.327	838.695	832.946	826.981	827.410	835.927	8.042	2.811	-5.917	-2.768
Interessi passivi	57.575	54.741	53.502	51.974	60.480	55.282	52.449	50.445	2.905	541	-1.053	-1.529
Totale spese correnti	882.479	878.910	886.829	890.668	893.425	882.263	879.858	886.373	10.946	3.353	-6.971	-4.295
<i>di cui spesa sanitaria</i>	127.138	123.622	126.231	124.410	129.449	125.708	123.554	124.428	2.311	2.086	-2.677	18
Totale spese in conto capitale	106.238	92.135	92.762	86.827	107.333	93.577	94.895	94.937	1.095	1.442	2.133	8.110
Investimenti fissi lordi	55.663	58.990	66.401	63.588	51.000	59.000	65.185	69.654	-4.663	10	-1.216	6.066
Contributi agli investimenti	27.277	26.444	22.940	19.942	24.665	26.976	24.548	20.645	-2.612	532	1.608	703
Altre spese in conto capitale	23.299	6.701	3.422	3.297	31.668	7.601	5.162	4.637	8.369	900	1.740	1.340
Totale spese netto interessi	931.142	916.305	926.089	925.522	940.278	920.558	922.305	930.864	9.136	4.253	-3.784	5.342
Totale spese finali	988.718	971.047	979.592	977.495	1.000.758	975.840	974.754	981.309	12.040	4.793	-4.838	3.814
ENTRATE												
Tributarie	503.411	524.918	544.155	559.315	513.565	538.835	557.172	572.296	10.154	13.917	13.017	12.981
<i>Imposte dirette</i>	254.106	260.203	271.137	279.085	260.602	265.761	275.067	281.949	6.556	5.558	3.930	2.864
<i>Imposte indirette</i>	248.000	263.391	271.683	278.885	251.419	271.538	280.568	288.795	3.419	8.167	8.885	9.910
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.305	1.324	1.335	1.345	1.484	1.516	1.537	1.552	179	192	202	207
Contributi sociali	227.623	244.234	252.045	258.702	232.806	252.324	260.360	269.055	5.183	8.090	8.315	10.353
<i>Contributi sociali effettivi</i>	223.143	239.696	247.452	254.052	228.326	247.786	255.767	264.405	5.183	8.090	8.315	10.353
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.480	4.538	4.593	4.650	4.480	4.538	4.593	4.650	0	0	0	0
Altre entrate correnti	79.049	81.628	80.269	79.584	78.194	84.234	83.485	81.296	-855	2.606	3.216	1.712
Totale entrate correnti	808.778	849.456	875.134	896.255	823.082	873.877	899.480	921.095	14.304	24.421	24.346	24.840
Entrate in conto capitale non tributarie	13.493	20.312	33.578	12.801	8.428	17.566	26.247	16.530	-5.065	-2.746	-7.331	3.729
Totale entrate finali	823.576	871.092	910.047	910.401	832.994	892.959	927.265	939.178	9.418	21.867	17.218	28.777
<i>Pressione fiscale</i>	42.1	41.9	41.8	41.6	41.9	42.0	41.7	41.5	-0.1	0.1	-0.1	-0.1
Saldo primario	-107.566	-45.212	-16.043	-15.121	-107.284	-27.599	4.960	8.314	282	17.613	21.003	23.435
<i>in percentuale del PIL</i>	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8	-6,0	-1,5	0,3	0,4				
Saldo di parte corrente	-73.701	-29.454	-11.694	5.587	-70.343	-8.385	19.622	34.723	3.358	21.069	31.316	29.136
<i>in percentuale del PIL</i>	-4,2	-1,6	-0,4	0,3	-4,0	-0,4	1,0	1,7				
Indebitamento netto	-165.142	-99.955	-69.545	-67.095	-167.764	-82.880	-47.489	-42.132	-2.622	17.075	22.056	24.963
<i>in percentuale del PIL</i>	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4	-9,4	-4,4	-2,4	-2,1				
PIL nominale	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349	1.779.295	1.883.354	1.959.662	2.025.473	41.189	47.599	55.024	60.124

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

2.2. Percorso programmatico di finanza pubblica

La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2021 aggiorna il quadro programmatico di finanza pubblica per il periodo 2022-2024 e discute il nuovo scenario regolamentare con riguardo al percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio periodo (cfr. il par. 2.2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012).

L'analisi del quadro programmatico del DEF e della relativa Nota di aggiornamento si avvale di un insieme di indicatori che dipende dalle regole europee e si articola nelle variabili rilevanti per la decisione di politica di bilancio. La fissazione degli obiettivi di saldo strutturale riflette l'impegno del paese al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine concordato in sede europea; tale obiettivo si affianca alla riduzione programmatica del debito pubblico.

Per saldo strutturale si intende il saldo corretto per il ciclo economico e per le misure *una tantum*. Si precisa che in virtù della pandemia da Covid-19 il tenore di questo *dossier* continua ad avere una diversa impostazione rispetto ai report pre-pandemici.

Preliminarmente si evidenzia che, in relazione ai **contenuti obbligatori** (*ex art. 10-bis* della legge n. 196 del 2009), la Nota di aggiornamento del DEF indica, in valore assoluto, gli obiettivi di **saldo netto da finanziare (SNF) programmatico del bilancio dello Stato in termini di competenza e di saldo netto da finanziare in termini di cassa**.

Il primo saldo è determinato nel limite massimo di:

- **203 miliardi nel 2022;**
- **180,5 miliardi nel 2023;**
- **116,8 nel 2024.**

Il corrispondente SNF in termini di cassa è determinato nel limite massimo di:

- **280 miliardi nel 2022;**
- **245,5 miliardi nel 2023;**
- **174 miliardi nel 2024.**

2.2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012

La relazione in oggetto illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine per la finanza pubblica. A norma del Patto di stabilità e crescita (PSC), ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio

obiettivo di medio termine per la finanza pubblica (OMT o MTO, *medium term objective*) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso l'OMT stesso. L'OMT è definito in modo specifico per ciascun paese sulla base del potenziale di crescita dell'economia, del livello del debito e delle passività implicite.¹⁵ L'OMT è definito in termini strutturali e pertanto esso si calcola come il saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto previsto del ciclo economico (saldo corretto per il ciclo) e al netto delle misure *una tantum*. L'OMT per l'Italia per il 2020-2021 era fissato nel raggiungimento di un avanzo strutturale di 0,5% del PIL¹⁶. La NADEF 2021 riporta per il periodo 2022-2024 un OMT analogo.

Si ricorda che la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della c.d. *General Escape Clause* (GEC) per l'anno in corso (si veda Box 2. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita). Tale clausola assicura agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemica e delle misure per contrastare gli effetti recessivi della diffusione del Covid-19 sulle economie europee. L'applicazione della clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, ma non sospende l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale (si veda il paragrafo 2.2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa).

La riprogrammazione degli obiettivi di finanza pubblica nell'anno corrente discende da un nuovo indebitamento netto rivisto al ribasso rispetto al DEF 2021. Difatti, nel precedente documento l'indebitamento netto del 2021 era fissato al -11,8% mentre la presente nota lo colloca al -9,4% del PIL. I migliori risultati, per effetto di un miglioramento delle stime di crescita del PIL (di oltre 1,5 p.p. rispetto al DEF 2021), inducono a rivedere il quadro di finanza pubblica che descrive una riduzione dell'indebitamento netto anche nel periodo 2022-2024 e un miglioramento del saldo primario programmatico. Quest'ultimo passerebbe dal -6,0% del 2021 al -2,7% del 2022 per poi attestarsi al -1,2% nel 2023 e al -0,8% nel 2024.

Il profilo testé aggiornato, modificando al ribasso il sentiero dell'indebitamento netto precedentemente indicato nel DEF 2021 lungo l'intero periodo 2021-2024, non necessita della presentazione di alcuna Relazione al Parlamento ex art.6 della Legge n. 243 del 2012.

¹⁵ Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo dell'OMT si veda il dossier XVIII legislatura "Finanza Pubblica e Regole Europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali", seconda edizione, aprile 2018. Per il quadro normativo si veda il Box 1. Quadro normativo di riferimento per gli Obiettivi di Medio Termine (OMT) e aggiustamento di bilancio di questo paragrafo.

¹⁶ Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019](#).

Box 1. Quadro normativo di riferimento per gli Obiettivi di Medio Termine (OMT) e aggiustamento di bilancio

Gli obiettivi di finanza pubblica, indicati nei documenti di programmazione economico-finanziaria presentati in corso d'anno dal Governo, si inquadrano nel contesto delineato dal **Patto di stabilità e crescita** e nella c.d. **governance economica europea**, intesa come un complesso di previsioni, contenute nei trattati e nella normativa europea, tese a definire gli strumenti e le procedure per una più rigorosa politica di bilancio e per il coordinamento delle finanze pubbliche al fine di garantire la solidità finanziaria dei paesi dell'Unione europea.

L'impianto normativo richiamato è costituito principalmente da un insieme di sei atti legislativi (il c.d. *Six Pack*¹⁷), approvati dagli organismi europei nel novembre 2011 tra cui spicca il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione Economica e Monetaria (cd. *Fiscal Compact*), ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114. Inoltre, la legislazione di riferimento si avvale di due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. *Two Pack*).

In particolare, nell'ambito del **braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita**, che trova il proprio fondamento normativo nell'Art. 126 del Trattato dell'Unione, gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi **programmi di stabilità**, con i quali presentano il **percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT)**.

Box 2. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha avanzato la proposta¹⁸ di attivare la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) per meglio coordinare le politiche di bilancio volte ad affrontare la grave recessione economica causata dallo scoppio della pandemia¹⁹ di Covid-19. 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'emergenza. L'attivazione della clausola non sospende le procedure del PSC

¹⁷ Cfr. a questo proposito i Regolamenti UE 1173/2011, 1175/2011, 1177/2011 e la Direttiva 2011/85/UE.

¹⁸ 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](#).

¹⁹ 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 uno Stato membro che si trovi già in procedura per disavanzo eccessivo.

ma consente una deviazione temporanea dal sentiero di aggiustamento fiscale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, facilitando appunto l'adozione delle opportune misure di coordinamento a livello europeo.

Nella sua comunicazione sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre, la Commissione ha poi sostenuto la necessità di mantenere in vigore la clausola di salvaguardia generale. Anche nel 2021 gli Stati Membri dovrebbero perseguire politiche di sostegno mirate e temporanee, preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine. La Commissione auspica altresì un graduale passaggio da risposte emergenziali a misure in grado di sostenere la ripresa economica. La visione della Commissione è stata condivisa dagli Stati Membri nelle discussioni avvenute l'11 e 12 settembre presso l'Eurogruppo e l'ECOFIN. La Commissione ha così potuto comunicare ai Ministri dell'Economia degli Stati Membri le sue linee guida sull'orientamento della politica fiscale per il 2021²⁰. Nelle lettere inviate dal Vice presidente esecutivo della Commissione e del Commissario agli affari economici il 19 settembre 2020, si prendeva 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 in vigore per il 2021 è stata confermata per il 2022 ed il 2023 perdurando le condizioni di incertezza derivanti dagli eventi eccezionali.

Nonostante la relazione ex art. 6 comma 5, della legge n. 243 del 2012 non debba essere presentata, di seguito si evidenziano gli indicatori di finanza pubblica e le relative politiche di bilancio del governo.

Dalla previsione tendenziale presentata in tavola I.3 della NADEF 2021, emerge un quadro nettamente migliorativo della finanza pubblica. Il deficit per il 2021 è previsto attestarsi al -9,4% del PIL, in miglioramento rispetto al deficit 2020 (che era di -9,6%). Anche nel prossimo triennio, 2022-2024, il deficit tendenziale è previsto in miglioramento rispetto al quadro programmatico presentato nel DEF 2021. In particolare, nel 2022 l'indebitamento netto si attesterebbe al -4,4% rispetto al -5,9% del DEF 2021. Nel 2023 si passerebbe dal -4,3% del DEF 2021 al -2,4% della presente Nota. Infine, nel 2024 si passerebbe dal -3,4% al -2,1%.

Il netto miglioramento deriva dalla combinazione di una sostanziale revisione al rialzo delle stime di crescita per il 2021 (+6%) e dall'andamento migliorativo di entrate ed uscite delle AP e dei livelli aggiornati dei rendimenti a termine sui titoli di Stato.

Analogamente, la variazione strutturale dell'indebitamento netto si riduce rispetto al DEF 2021 passando da -4,5% del PIL al -2,9% sia nel quadro tendenziale che in quello programmatico.

Restando nell'alveo del quadro programmatico, nel 2022 la variazione strutturale sarà del +2,1%, mentre il DEF 2021 lo collocava al +3,8%.

²⁰ Le lettere della Commissione a ciascun stato membro sulla predisposizione del DBP 2021 sono disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policycoordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/applyingrules-stability-and-growth-pact_en

L'apparente peggioramento della variazione strutturale del programmatico nel 2022, pur rimanendo largamente positiva, si deve al fatto che la variazione del 2021 è invece nettamente migliorata. Si tratta di un minore effetto rimbalzo nel 2022 in ragione di un migliore punto di partenza. La variazione strutturale continuerà ad essere positiva anche nel 2023 e 2024 attestandosi rispettivamente al +1% e +0,6%, in linea con quanto previsto nel DEF 2021. È opportuno ricordare che gli interventi di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e di sostegno a lavoratori, famiglie e imprese attuati durante la pandemia sono stati considerati 'strutturali' dalla Commissione Europea. Via via che gli interventi giungono a conclusione e il saldo di bilancio si riequilibra, migliora anche la variazione strutturale senza che ciò derivi da maggiori imposte o tagli alla spesa corrente ordinaria.

Poiché lo scenario programmatico di finanza pubblica presentato dal Governo è influenzato anche dagli impegni assunti dal Paese con il PNRR, le consuete Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea in materia di politica di bilancio hanno tenuto conto di tale elemento.

Complessivamente, la Commissione europea nelle sue previsioni di primavera ha giudicato le misure adottate per il 2020 e 2021 in linea con le politiche concordate in sede Europea²¹. Contestualmente il Consiglio d'Europa su proposta della Commissione ha diramato le nuove raccomandazioni specifiche per paese²². Anche nel 2022 l'orientamento di bilancio derivante dai bilanci nazionali e dal dispositivo per la ripresa e la resilienza deve rimanere favorevole. Tuttavia i paesi ad alto debito, tra cui l'Italia, dovrebbero perseguire politiche di bilancio prudenti, da raggiungersi anche con la graduale eliminazione delle misure di sostegno all'economia, preservando al contempo gli investimenti finanziati a livello nazionale. In aggiunta all'Italia è stato raccomandato di rimodulare la composizione della spesa preservando gli investimenti e limitando l'aumento delle spese correnti finanziate a livello nazionale.

Di seguito si espongono le tre raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia:

- 1) Pieno utilizzo delle risorse fornite dallo Strumento per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF) per finanziare investimenti aggiuntivi a sostegno della ripresa senza che ciò spiazzi i programmi di investimenti pubblici esistenti e cercando di limitare la crescita della spesa pubblica corrente.
- 2) Adozione di una politica di bilancio "prudente" non appena le condizioni economiche lo consentiranno, in modo tale da assicurare una piena

²¹ È opportuno evidenziare che la presente Nota mostra un chiaro miglioramento dei fondamentali fiscali del paese anche rispetto a quelle previsioni.

²² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Economic policy coordination in 2021: overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernising our economy, Brussels, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.

sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine anche attraverso l'incremento degli investimenti in modo tale da migliorare il potenziale di crescita dell'economia.

- 3) Miglioramento della qualità della finanza pubblica e delle misure di politica economica per fornire un maggior impulso alla crescita e allo stesso tempo di migliorare la sostenibilità ambientale e sociale. In tal senso la Commissione invita l'Italia a rafforzare la sostenibilità di lungo termine della finanza pubblica anche attraverso il miglioramento della copertura, adeguatezza e sostenibilità del sistema di protezione sociale e sanitaria.

La politica di bilancio del Governo rimane ancorata all'impostazione del DEF 2021. Si confermano gli interventi del decreto-legge-Sostegni bis e si prevede di introdurre sostegni ai lavoratori ed alle imprese colpite dalle conseguenze della pandemia qualora se ne manifestasse l'esigenza.

Quindi, l'intonazione della politica di bilancio rimarrà espansiva fino a che il PIL e l'occupazione avranno recuperato non solo la caduta, ma anche la mancata crescita rispetto al livello del 2019. Si può prevedere che tali condizioni saranno soddisfatte dal 2024 in avanti, poiché la previsione programmatica del presente documento implica che il PIL salirà al di sopra del trend pre-crisi non prima del 2023. Pertanto, a partire dal 2024, la politica di bilancio mirerà a ridurre il deficit strutturale e a ricondurre il rapporto debito/PIL intorno al livello pre-crisi entro il 2030.

La strategia di consolidamento della finanza pubblica si baserà principalmente sulla crescita del PIL stimolata dagli investimenti e dalle riforme previste dal PNRR. Dal lato delle spese ed entrate fiscali si punterà a moderare la dinamica della spesa pubblica corrente e ad accrescere le entrate fiscali attraverso il contrasto all'evasione. Inoltre, le entrate derivanti dalla revisione delle imposte ambientali e dei sussidi ambientalmente dannosi andranno utilizzate per ridurre altri oneri a carico dei settori produttivi. Le risorse di bilancio verranno indirizzate verso gli investimenti e le spese per ricerca, innovazione e istruzione.

In virtù dell'impostazione della politica di bilancio, l'indebitamento netto programmatico per il 2022 peggiora di circa 1 p.p. rispetto al tendenziale. Tuttavia, tale variazione dà luogo ad un impatto previsto in termini di crescita aggiuntiva pari a 0,5 p.p. (si veda tavola I.3 della NADEF 2021). Negli anni successivi il peggioramento dell'indebitamento netto produce miglioramenti della crescita più modesti. Come risultato di questi effetti, la crescita del PIL nello scenario programmatico è pari al 4,7 per cento nel 2022, 2,8 per cento nel 2023 e 1,9 per cento nel 2024. Risulta anche superiore rispetto al tendenziale la crescita dell'occupazione durante il triennio e scende di conseguenza il tasso di disoccupazione (si veda tavola I.2 della NADEF 2021).

Il sentiero programmatico per il triennio 2022-2024 consente di coprire le esigenze per le cosiddette politiche invariate e il rinnovo di numerose misure di rilievo economico e sociale, fra cui quelle relative al sistema sanitario, al Fondo di Garanzia per le PMI e agli incentivi all'efficientamento energetico degli edifici e agli investimenti innovativi. Il governo, inoltre, ritiene di essere nelle condizioni di attuare la riforma degli ammortizzatori sociali e un primo stadio della riforma fiscale oltre a mettere a regime l'assegno unico universale per i figli.

L'avvio del PNRR modifica sostanzialmente l'orientamento della politica di bilancio incidendo sia sulle variabili strutturali del PSC, come sarà chiarito più avanti, sia sulla complessiva valutazione della politica fiscale. Si ritiene utile a tal proposito riportare gli orientamenti che stanno emergendo nel dibattito tra gli attori della *governance* fiscale europea. Il Box 3 approfondisce tale dibattito e fornisce una nuova chiave di valutazione della politica di bilancio.

Box. 3 Focus sul dibattito relativo all'orientamento della politica di bilancio e nuove proposte di misurazione

In questa fase della ripresa è cruciale poter valutare se l'orientamento delle politiche di bilancio discrezionali sia appropriato alle condizioni congiunturali dell'economia. Queste ultime vengono solitamente misurate dall'output gap, ossia dal divario tra prodotto effettivo e potenziale. Invece, la misurazione dell'orientamento della politica fiscale è ancora oggetto di riflessione.

Come ricorda lo European Fiscal Board (EFB) nel documento del 16 giugno 2021, la Commissione ha spesso interpretato l'orientamento di bilancio dell'area euro come la variazione del saldo primario strutturale rispetto all'anno precedente. A seconda del cambiamento del saldo primario strutturale, l'orientamento fiscale è stato definito espansivo, restrittivo o neutrale. Nel suo ultimo rapporto annuale sull'argomento, l'EFB misura l'orientamento discrezionale di bilancio attraverso il saldo primario strutturale e l'impulso fiscale, o discrezionale, come la variazione su base annua dello stesso saldo. Alla luce dell'ingente sforzo messo in campo dall'Unione Europea tramite il Next Generation EU (NGEU), la Commissione ha proposto un nuovo aggregato di spesa in grado di cogliere appieno l'accelerazione impressa dai PNRR. Rispetto all'aggregato di riferimento della regola della spesa tradizionalmente definito nel PSC, la Commissione ha voluto considerare tutte le risorse aggiuntive provenienti dal budget comunitario. In tale modo si valorizza l'apporto dei finanziamenti legati al PNRR, inclusa la componente di sovvenzioni UE che figura nel conto della PA tra le entrate. Inoltre, la Commissione stima tutte le spese temporanee legate all'emergenza Covid-19 sottraendole all'aggregato di spesa per evidenziarne solo la componente permanente. L'aggregato di spesa rilevante ai fini della valutazione dell'impulso di bilancio E_t è quindi calcolato come segue:

$$E_t = G_t - Int_t - U_t - one_{offst} - emerg.temp.measures_t \quad (1)$$

Dove G_t è la spesa totale della PA, Int_t è la spesa per interessi sul debito pubblico, U_t è la spesa per i sussidi di disoccupazione quando il tasso di disoccupazione eccede quello naturale, one_{offst} sono le spese temporanee di natura generale mentre la variabile $emerg.temp.measures_t$ rappresenta una stima che la Commissione fa delle misure temporanee legate all'emergenza. L'orientamento complessivo di politica fiscale è dunque misurato dalla variazione dell'aggregato di spesa rilevante e dalla variazione delle misure discrezionali di entrata al netto delle misure temporanee ed emergenziali. L'impulso fiscale è dunque la differenza tra il tasso di crescita del Pil potenziale e dell'inflazione e l'aggregato di spesa di riferimento, come indicato dalla seguente formula:

$$\frac{(1 + Pot_t) * (1 + \pi_t) * E_{t-1} - E_t \Delta RM_t}{Y_t} \quad (2)$$

Dove ΔRM_t equivale alla variazione delle entrate di natura discrezionale, Pot_t è la media decennale del tasso di crescita del potenziale e π_t il tasso d'inflazione. Per costruzione, un impulso fiscale espansivo è segnalato da un numero negativo. Sottraendo dalla (1) il totale delle sovvenzioni UE è possibile calcolare l'impulso impresso dalla spesa finanziata con le sole risorse nazionali; in tempi normali, si potrebbe considerare l'aggregato di spesa senza lo scomputo delle spese emergenziali. L'aggregato maggiormente rilevante ai fini della sorveglianza è rappresentato da una variante della (1) che coglie la sola spesa corrente:

$$E_t^{curr} = G_t^{curr} - Int_t - EU_t^{curr} - one_{pfft}^{curr} - emerg.temp.measures_t \quad (3)$$

Laddove l'apice *cur* indica quali variabili di parte corrente, ad esempio G_t^{curr} indica la spesa totale di parte corrente. Poiché la raccomandazione fiscale sollecita l'Italia a contenere la crescita della spesa corrente finanziata con risorse nazionali, vengono sottratte le componenti di spesa finanziate dalla UE. L'impulso fiscale di parte corrente si può calcolare sostituendo E_t con E_t^{curr} nella (2).

La Commissione riscontra che l'impulso offerto dalla spesa complessiva, considerando quanto sostenuto dai fondi EU e del RRF ed escludendo le spese emergenziali, rimanga favorevole sia nel 2021 che nel 2022. Sulla base delle previsioni di primavera, la Commissione prevede che la crescita della spesa corrente nazionale ecceda comunque la crescita potenziale dell'economia nel prossimo anno. Pur con tutte le cautele relative alla difficoltà di quantificare le misure emergenziali legate alla pandemia, le stime preliminari del Governo evidenziano che l'impulso fornito dalla spesa corrente permanente sia positivo nel 2022 e nel 2023, per poi annullarsi nel 2024, quando il suo tasso di variazione sarà inferiore alla crescita potenziale dell'economia stimata dal Governo.

Per quanto riguarda i saldi strutturali di finanza pubblica, e cioè i saldi corretti per il ciclo e per le misure *una tantum* (si veda il Box. 4 Focus sulla stima del PIL potenziale e dell'output *gap* nelle diverse istituzioni internazionali e il paragrafo 2.2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa per una discussione più approfondita), il disavanzo strutturale è previsto al -4,7% nel 2020 (nel 2019 era pari al -1,8%) e al -7,6% nel 2021. Per il 2022-2024 il saldo strutturale scenderà

progressivamente al -5,5% nel primo anno, al -4,5% nel secondo anno ed al -3,9% nel terzo anno.

Box. 4 Focus sulla stima del PIL potenziale e dell'*output gap* nelle diverse istituzioni internazionali

Il prodotto potenziale e l'*output gap* (OG) rivestono un ruolo fondamentale, nell'ambito della legislazione europea (*Six Pack*) e di quella italiana che la recepisce (L. n. 243/2012). Infatti la stima dell'*output gap* concorre a determinare la correzione del saldo nominale per gli effetti del ciclo economico, e la sua ampiezza, in ragione di diverse soglie, influenza il percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT) dettato dalla matrice di convergenza³⁵. L'indicatore che sintetizza la posizione ciclica di un paese, il cosiddetto *output gap*, è misurato come differenza tra il PIL reale e il PIL potenziale, in percentuale di quest'ultimo. Tuttavia, mentre il livello del PIL reale è un dato che può essere misurato, il PIL potenziale, definito come il massimo output ottenibile senza generare pressioni inflazionistiche, è una variabile non osservabile e che quindi va stimata. Per il calcolo del PIL potenziale si possono usare diverse tecniche statistico-econometriche, i cui risultati risentono sensibilmente delle ipotesi teoriche di base. In questo box si dà conto sinteticamente delle metodologie di stima adottate dalle principali organizzazioni non governative (Commissione europea, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Fondo monetario internazionale (FMI)). Si riportano inoltre le stime di *output gap* prodotte nel corso dei mesi primaverili da queste autorità congiuntamente a quelle prodotte dal MEF e pubblicate nel più recente DEF. La Commissione europea utilizza una metodologia, concordata con i singoli Stati Membri, basata su una funzione di produzione di Tipo Cobb-Douglas con rendimenti di scala costanti. In tale contesto, il prodotto reale viene scomposto nei fattori lavoro, capitale e produttività opportunamente pesati: $Y=TFP*L^\alpha*K^{(1-\alpha)}$; con α uguale a 0,65 per tutti gli Stati membri. Il fattore lavoro è ottenuto moltiplicando la popolazione attiva, le ore lavorate, il tasso di partecipazione e il complemento a uno del tasso di disoccupazione. Il passaggio dal PIL reale al PIL potenziale si ottiene estraendo le componenti di trend dei fattori della produzione (tranne che per lo stock di capitale, di cui si considera il valore effettivo) utilizzando differenti tecniche statistiche. Nel caso del fattore lavoro, per il tasso di partecipazione e le ore lavorate viene impiegato il filtro di Hodrick-Prescott, mentre il valore di trend del tasso di disoccupazione (NAWRU, tasso di disoccupazione a cui la teoria economica associa assenza di pressioni inflazionistiche) è ottenuto con un filtro di Kalman in cui la scomposizione trend-ciclo è "indirizzata" da una curva di Phillips. Il trend della TFP è anch'esso stimato con un filtro di Kalman attraverso un modello bivariato, che lega il ciclo a un indicatore di capacità utilizzata. La metodologia impiegata dall'OCSE si discosta lievemente da quella della Commissione. Il *framework* è molto simile, funzione di produzione con fattori di scala costanti e α pari a 0,67; la differenza principale riguarda le tecniche di filtraggio utilizzate. Per la stima del tasso di disoccupazione strutturale il filtro di Kalman impiegato dall'OCSE incorpora una curva di Phillips in cui l'*unemployment gap* è messo in relazione con l'inflazione dei prezzi (e non dei salari) e in cui le aspettative di inflazione sono ancorate. Il FMI dispone di una vasta gamma di modelli basati sia sulla funzione di produzione che su filtri multivariati complessi e non utilizza un metodo unico per la stima del PIL potenziale dei diversi paesi. I valori di PIL potenziale e di *output gap* pubblicati all'interno del World Economic Outlook sono influenzati anche da considerazioni e valutazioni discrezionali da parte di esperti di ciascun paese. Le stime del prodotto potenziale effettuate dal Tesoro seguono la metodologia concordata a livello europeo ma differiscono dalle stime della

Commissione europea per via di un diverso quadro macroeconomico, un diverso orizzonte temporale (T+4 vs T+2) e differenti ipotesi a priori sull'andamento del trend della Produttività Totale dei Fattori.

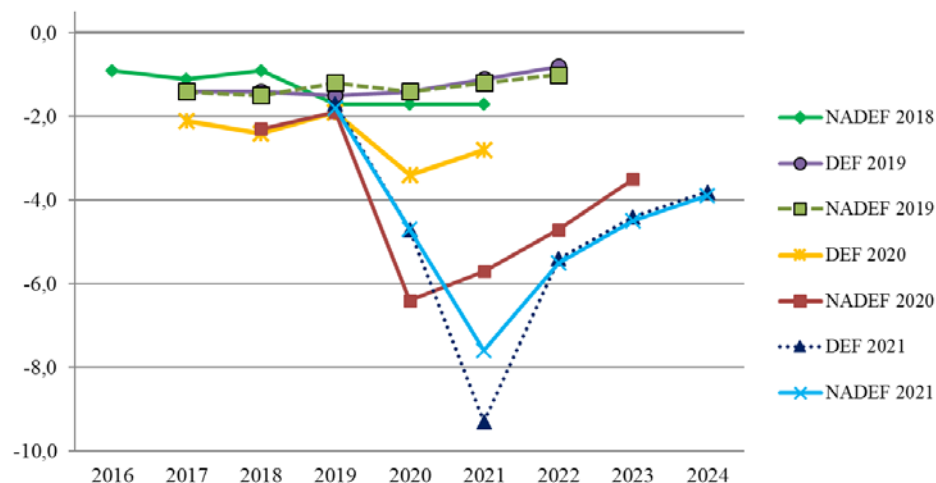
Tuttavia in seguito alla pandemia da Covid-19, il calcolo dell'*output gap* realizzato dalla Commissione Europea, ha richiesto alcuni aggiustamenti. Già nel 2020 la Commissione aveva ritenuto opportuno apportare alcuni accorgimenti mirati ad aumentare la componente ciclica colta dai filtri statistici e a riportare la componente di trend del PIL potenziale su un profilo non troppo distante da quello precedente la crisi. Per quanto riguarda le stime di *output gap*, l'intervento aveva 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'economia.

In sostanza, l'intervento della Commissione ha evitato che le stime del PIL potenziale riflettessero una caduta permanente del livello del PIL e/o del tasso di crescita.

Le migliorate prospettive di crescita emerse nel corso del 2021 hanno prodotto un rapido ridursi dell'*output gap* nella valutazione presentata nella NADEF 2021 rispetto a quelle del DEF 2021.

Il quadro di finanza pubblica strutturale programmatico si completa con la Figura 23, che illustra gli aggiornamenti del piano di aggiustamento verso l'obiettivo programmatico (OMT) presentati dal Governo e approvati dalle Camere nel corrente anno e negli anni immediatamente precedenti.

Figura 23 - Saldo strutturale programmatico (2017-2024)



Fonti: Tavola "Indicatori di finanza pubblica" da: NADEF 2018, DEF 2019, NADEF 2019, DEF 2020, NADEF 2020, DEF 2021, NADEF 2021

2.2.2. I saldi di finanza pubblica

La Tabella 14 mette a confronto le stime dei principali indicatori di finanza pubblica contenute nella Nota in esame rispetto a quelle prospettate nel DEF dello scorso aprile.

La dinamica degli indicatori di finanza pubblica riflette le stime sui principali saldi del bilancio delle amministrazioni pubbliche che vanno lette unitamente alle principali variabili macroeconomiche.

A tal riguardo, con riferimento alle stime su PIL reale, deflatore e PIL nominale e alle differenze rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile, si rinvia all'analisi della parte II "Il quadro macroeconomico" della NADEF 2021 ed alla Tabella 16 di questo paragrafo.

Tabella 14 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici

TAVOLA III.4: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)		2020	2021	2022	2023	2024
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3
	(DEF 2021)	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
INTERESSI PASSIVI	(Nota agg. DEF)	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
	(DEF 2021)	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	-6,1	-6,0	-2,7	-1,2	-0,8
	(DEF 2021)	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-4,7	-7,6	-5,5	-4,5	-3,9
	(DEF 2021)	-4,7	-9,3	-5,4	-4,4	-3,8
DEBITO (lordo sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	155,6	153,5	149,4	147,6	146,1
	(DEF 2021)	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	152,1	150,3	146,4	144,8	143,3
	(DEF 2021)	152,3	156,5	153,2	152,0	149,9
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-9,6	-8,9	-5,2	-4,7	-3,8
	(DEF 2021)	-9,5	-12,6	-5,8	-4,7	-2,7
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-9,6	-8,9	-5,3	-4,8	-3,9

1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2020 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,7 miliardi, di cui 43,4 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

Fonte: NADEF 2021, pag. 74.

La dinamica degli **interessi passivi**, prospettata dalla Nota di aggiornamento, mostra una progressiva discesa del peso degli interessi sul PIL. Si passerebbe dal 3,5% del 2020 al 3,4% del 2021 fino al 2,5% del 2024 con un ritmo di diminuzione di 0,2 p.p. per ciascun anno dal 2022 in poi. La spesa per interessi è migliorata in comparazione ai dati presentati nel DEF 2021 con la sola eccezione del 2021 per cui si prevede un decimo di p.p. in più.

Il **saldo primario (saldo di bilancio al netto degli interessi)** mostra una dinamica simile tra il 2020 ed il 2021. Per il 2022, invece, si prevede un deciso miglioramento al -2,7% che, secondo il sentiero programmatico, scenderebbe al -1,2% nel 2023 ed al -0,8% nel 2024. Questo, come già espresso precedentemente, deriva da un minor indebitamento netto e dal migliorato sentiero di crescita economica. Ad un confronto col DEF 2021 i saldi primari per il periodo 2021-2024 sono migliorati.

Nel 2021, si evidenzia un saldo dell'**indebitamento netto strutturale** in peggioramento (-7,6%) rispetto al 2020 (-4,7%) per poi migliorare progressivamente fino al -3,9% nel 2024. Ad un confronto col DEF 2021

l'indebitamento netto strutturale per il periodo 2021 migliora (dal -9,3% del DEF al -7,6% della NADEF) ed è sostanzialmente in linea negli anni successivi.

Il **saldo del settore statale** vedrà un progressivo miglioramento a partire dall'anno in corso e fino al 2024 rimanendo comunque a livelli significativi. Questo passa dal -9,6% del 2020 al -3,9% del 2024.

Per quanto riguarda il confronto tra il quadro tendenziale e quello programmatico fornito nella presente Nota in commento si può apprezzare il maggiore indebitamento nel triennio 2022-2024 in virtù dell'impostazione di una politica economica espansiva nei prossimi anni (Tabella 15 e Figura 24).

Tabella 15 - Confronto tra l'indebitamento netto tendenziale e programmatico e Correzione saldi tendenziale-programmatico (2019-2024, in percentuale del PIL)

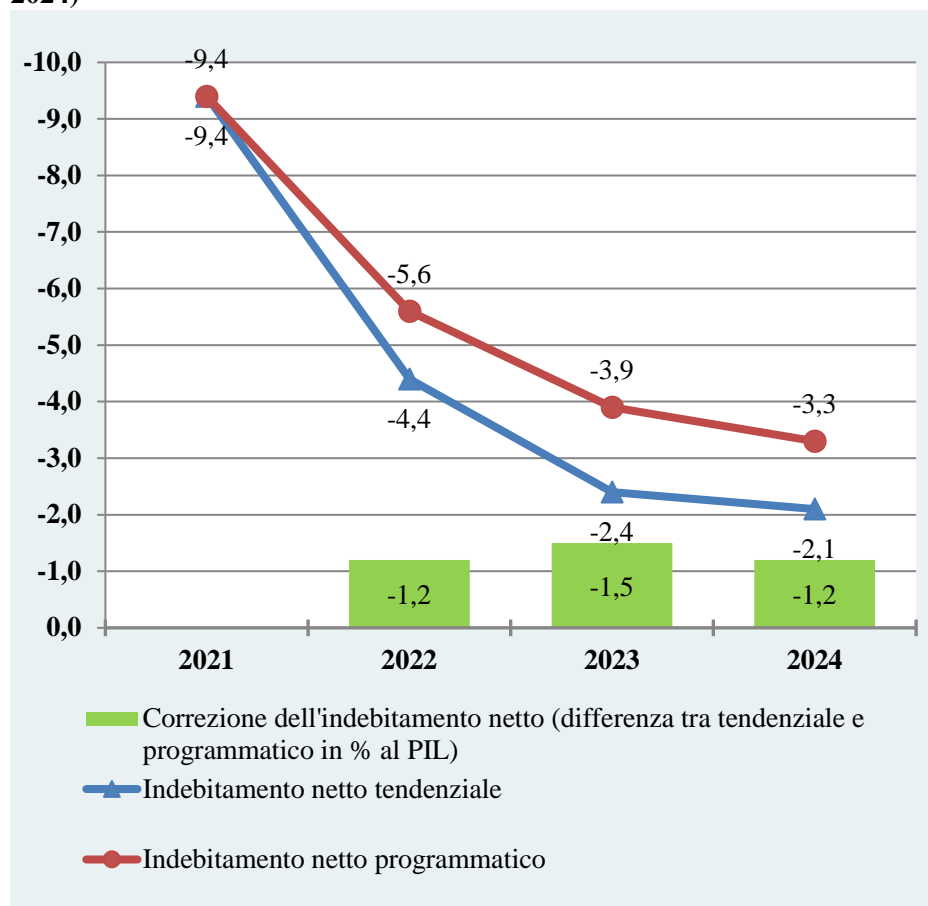
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Quadro tendenziale						
Indebitamento netto tendenziale	-1,5	-9,6	-9,4	-4,4	-2,4	-2,1
<i>di cui</i> saldo primario tendenziale	1,8	-6,1	-6,0	-1,5	0,3	0,4
interessi tendenziali	3,4	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
Quadro programmatico	-	-	-	-	-	-
Indebitamento netto programmatico	-1,5	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3
<i>di cui</i> saldo primario programmatico	1,8	-6,1	-6,0	-2,7	-1,2	-0,8
interessi programmatici	3,4	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
<i>Correzione dell'indebitamento netto</i>	0,0	0,0	0,0	-1,2	-1,5	-1,2
<i>Correzione del saldo primario</i>	0,0	0,0	0,0	-1,2	-1,5	-1,2
<i>Correzione degli interessi</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Memo: DEF 2021 con nuove politiche	-1,6	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4

Fonte: elaborazioni su NADEF 2021, sez. I, tavola I.3 (Indicatori di finanza pubblica)

La Tabella 15, evidenzia la correzione dell'indebitamento netto e del saldo primario. In particolare, nell'intero orizzonte temporale i dati tendenziali degli interessi non si discostano da quelli programmatici. Con riferimento al saldo primario e all'indebitamento netto, lo scenario per gli anni 2022-2024 mostra un sostanziale scostamento tra i valori tendenziali e quelli programmatici in ciascun anno dal 2022 al 2024. L'indebitamento netto ed il saldo primario programmatico (in percentuale sul PIL) sono

previsti in peggioramento di 1,2 p.p. nel 2022, di 1,5 p.p. nel 2023 e di 1,2 p.p. nel 2024, a confronto dei valori tendenziali.

Figura 24 - Indebitamento netto: differenza tendenziale e programmatico (2021-2024)



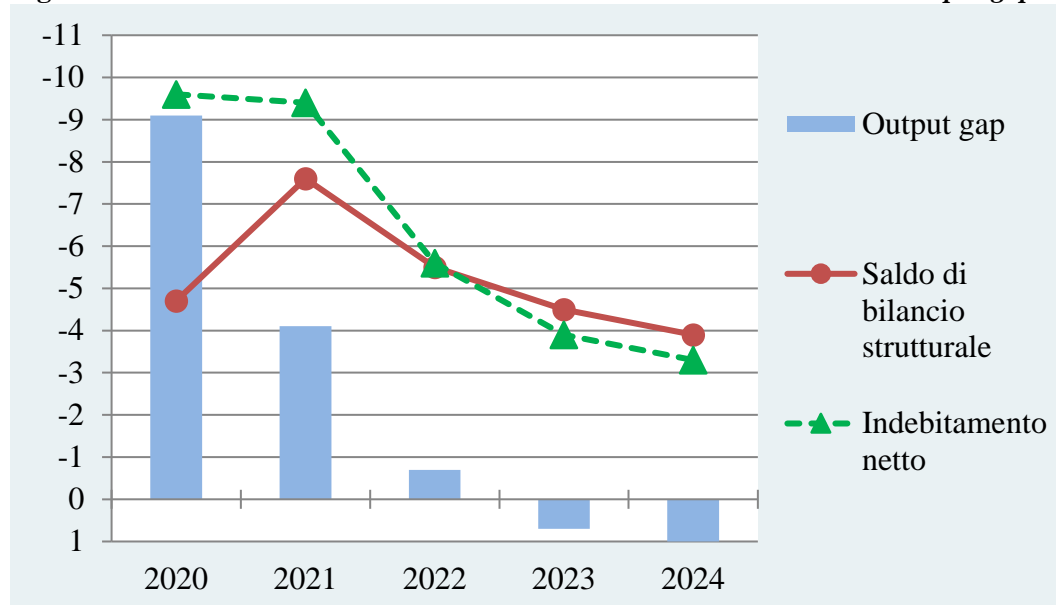
Fonte: elaborazioni su NADEF 2021, sez. I, tavola I.3 (Indicatori di finanza pubblica)

La Figura 25 mostra l'andamento dell'*output gap*, che misura la differenziale tra PIL effettivo e potenziale²³. La crisi prodotta dalla pandemia generata dal Covid-19 ha portato ad un crollo rilevante del PIL ed all'apertura di un enorme divario tra PIL effettivo e potenziale. Alla luce dei nuovi dati disponibili e delle previsioni macroeconomiche programmatiche, la stima di output gap per il 2020 si colloca a 9,1 p.p. di PIL potenziale. Quest'anno in ragione della ripresa in atto il divario è stimato a 4,1 p.p. di PIL potenziale. Nelle stime del Governo il gap tende a chiudersi per diventare positivo nel 2023.

²³ Si veda il Box. 4 Focus sulla stima del PIL potenziale e dell'*output gap* nelle diverse istituzioni internazionali al paragrafo 2.2.1. La relazione ex articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

Entrambe le grandezze – *output gap* e PIL potenziale – sono utilizzate nell’ambito della sorveglianza fiscale per calcolare rispettivamente la correzione ciclica necessaria alla stima del saldo strutturale di finanza pubblica e l’aggregato rilevante ai fini della regola della spesa di cui ci occupiamo nel prossimo paragrafo.

Figura 25 - Andamento del saldo nominale e strutturale in relazione all'*output gap*



Fonti: NADEF 2021, tavole III.4 (Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica) e III.5 (La finanza pubblica corretta per il ciclo) e Tabella 16 di questo paragrafo.

L'entità, in rapporto al PIL, delle **misure *una tantum* nel 2021 e nel 2022 sono maggiori rispetto a quanto** indicato nel DEF 2021 per il triennio 2022-2024. In particolare, il segno positivo in tabella indica che le misure *una tantum* hanno un effetto migliorativo sul deficit. Nello specifico, per gli anni 2021-2023, l’effetto migliorativo dipende da maggiori entrate *una tantum* e da spese *una tantum* invariate.

Per meglio orientarsi nel quadro della programmazione della finanza pubblica, la Tabella 16 riporta un confronto degli indicatori strutturali contenuti nella NADEF con quelli dei precedenti documenti programmatici.

Tabella 16 - Indicatori strutturali. Confronto documenti programmatici

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	NADEF 2021	0,9	0,4	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9
	DEF 2021	0,9	0,3	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8
	NADEF 2020	0,9	0,3	-9,0	6,0	3,8	2,5	
	DEF 2020	0,8	0,3	-8,0	4,7			
	NADEF 2019	0,8	0,1	0,6	1,0	1,0		
	DEF 2019	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8		

Tasso di crescita del PIL potenziale	NADEF 2021	0,2	0,0	0,4	0,5	1,1	1,3	1,5
	DEF 2021	0,0	0,1	0,1	0,1	0,9	1,2	1,3
	NADEF 2020	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	1,0	1,3	
	DEF 2020	-0,1	0,2	-0,9	0,3			
	NADEF 2019	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6		
	DEF 2019	0,6	0,4	0,7	0,8	0,7		
<i>Output gap</i>	NADEF 2021	-0,2	0,2	-9,1	-4,1	-0,7	0,7	1,0
	DEF 2021	-0,1	0,1	-8,8	-4,9	-1,2	0,1	0,6
	NADEF 2020	-0,1	0,4	-8,5	-2,9	-0,2	0,9	
	DEF 2020	0,3	0,5	-6,7	-2,6			
	NADEF 2019	-1,4	-1,8	-1,7	-1,3	-1,0		
	DEF 2019	-1,5	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6		
Componente ciclica del saldo di bilancio	NADEF 2021	-0,1	0,1	-4,9	-2,2	-0,4	0,4	0,6
	DEF 2021	0,0	0,1	-4,8	-2,7	-0,6	0,1	0,3
	NADEF 2020	0,0	0,2	-4,6	-1,6	-0,1	0,5	
	DEF 2020	0,2	0,3	-3,7	-1,4			
	NADEF 2019	-0,8	-1,0	-0,9	-0,7	-0,5		
	DEF 2019	-0,8	-0,9	-0,8	-0,9	-0,9		
Indebitamento netto	NADEF 2021	-2,2	-1,6	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3
	DEF 2021	-2,2	-1,6	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
	NADEF 2020	-2,2	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0	
	DEF 2020	-2,2	-1,6	-10,4	-5,7			
	NADEF 2019	-2,2	-2,2	-2,2	-1,8	-1,4		
	DEF 2019	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5		
Saldo primario	NADEF 2021		1,8	-6,1	-6,0	-2,7	-1,2	0,8
	DEF 2021		1,8	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8
	NADEF 2020	1,5	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1	
	DEF 2020	1,5	1,7	-6,8	-2,0			
	NADEF 2019	1,5	1,3	1,1	1,3	1,6		
	DEF 2019	1,6	1,2	1,5	1,9	2,3		
<i>Misure una tantum</i>	NADEF 2021	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,2	0,0
	DEF 2021	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
	NADEF 2020	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	
	DEF 2020	0,1	0,0	0,2	0,2			
	NADEF 2019	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1		
	DEF 2019	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1		
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	NADEF 2021	-2,2	-1,8	-4,7	-7,6	-5,5	-4,5	-3,9
	DEF 2021	-2,3	-1,7	-4,7	-9,3	-5,4	-4,4	-3,8
	NADEF 2020	-2,3	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5	
	DEF 2020	-2,4	-1,9	-3,4	-2,8			
	NADEF 2019	-1,5	-1,2	-1,4	-1,2	-1,0		
	DEF 2019	-1,4	-1,5	-1,4	-1,1	-0,8		
Variazione saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	NADEF 2021	-0,3	0,4	-2,9	-2,9	2,1	1,0	0,6
	DEF 2021	-0,4	0,6	-3,0	-4,5	3,8	1,0	0,6
	NADEF 2020	-0,5	0,4	-4,5	0,7	0,9	1,2	

	DEF 2020	-0,4	0,6	-1,7	0,6			
	NADEF 2019	-0,1	0,3	-0,1	0,2	0,2		
	DEF 2019	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,3		
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	NADEF 2021	1,4	1,6	-1,3	-4,2	-2,6	-1,9	-1,4
	DEF 2021	1,3	1,6	-1,3	-6,0	-2,5	-1,6	-1,1
	NADEF 2020	1,4	1,5	-2,8	-2,4	-1,6	-0,5	
	DEF 2020	1,3	1,5	0,2	0,8			
	NADEF 2019	2,1	2,2	1,9	1,9	2,0		
	DEF 2019	2,3	2,1	2,2	2,6	3,1		
Variazione avanzo primario corretto per ciclo e al netto delle <i>una tantum</i>	NADEF 2021	-0,4	0,2	-2,8	-2,9	1,6	0,8	0,4
	DEF 2021	-0,5	0,3	-2,9	-4,7	3,5	0,9	0,5
	NADEF 2020	-0,6	0,1	-4,4	0,5	0,7	1,1	
	DEF 2020	-0,5	0,3	-1,4	0,5			
	NADEF 2019	-0,2	0,1	-0,3	0,0	0,0		
	DEF 2019	-0,1	-0,2	0,2	0,4	0,4		

A completamento della dinamica della finanza pubblica, rispetto a quanto già incorporato nelle stime del DEF 2021, si riportano gli effetti cumulati sull'indebitamento netto dei principali dispositivi volti ad arginare gli effetti economici e di finanza pubblica della pandemia e a favorire la crescita del sistema produttivo del paese e la ripresa sociale²⁴. È stato inoltre integrato, attraverso lo stanziamento di risorse nazionali, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per il quale è stata definita la *governance* delle amministrazioni pubbliche coinvolte, sono state potenziate le relative strutture e si sono introdotte semplificazioni procedurali per la realizzazione degli interventi²⁵. Sono state altresì attuate,

²⁴ Si tratta del D.L. 30 gennaio 2021, n. 7 recante "Proroga di termini in materia di accertamento, riscossione, adempimenti e versamenti tributari, nonché di modalità di esecuzione delle pene in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19" che è stato abrogato e le cui disposizioni sono state recepite all'articolo 22-bis del D.L. 31 dicembre 2020, n.183, convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21; del D.L. 13 marzo 2021, n. 30 recante "Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del Covid-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena", convertito con modificazioni dalla L. 6 maggio 2021, n. 61; del D.L. 22 marzo 2021, n. 41 recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19", convertito con modificazioni dalla L. 21 maggio 2021, n. 69 e del D.L. 25 maggio 2021, n. 73 recante "Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", convertito con modificazioni dalla L. 23 luglio 2021, n. 106.

²⁵ Tali interventi sono stati previsti nell'ambito del D.L. 6 maggio 2021, n. 59 recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", convertito con modificazioni dalla L. 1 luglio 2021, n. 101; del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 e dal D.L. 9 giugno 2021, n. 80 recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di

per il secondo semestre dell'anno, apposite disposizioni per garantire sostegni alla genitorialità e alla natalità già programmate nell'ambito della Legge di Bilancio per il 2021.

Tali provvedimenti (Tabella 17), tenuto conto delle approvazioni da parte del Parlamento in gennaio ed aprile, comportano, in base alle valutazioni ex ante illustrate nelle rispettive relazioni tecniche, un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 71,9 miliardi nel 2021, 5,8 miliardi nel 2022, 4,6 miliardi nel 2023 e 4,4 miliardi nel 2024, corrispondenti a circa 72,3 miliardi nel 2021, 5,4 miliardi nel 2022, 4,5 miliardi nel 2023 e 4,3 miliardi nel 2024 in termini di fabbisogno e a circa 85,6 miliardi nel 2021, 10,1 miliardi nel 2022, 9,9 miliardi nel 2023 e 9,6 miliardi nel 2024 in termini di saldo netto da finanziare²⁶.

Tabella 17 - Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2020 sull'indebitamento netto della PA

TAVOLA III.11: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2021 SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (VALORI IN MILIONI; AL LORDO DEGLI ONERI RIFLESSI)				
	2021	2022	2023	2024
D.L. n. 7/2021 (1)	-253	0	0	0
D.L. n. 30/2021 (convertito con modificazioni dalla L. n. 61/2021)	-230	-1	-1	-2
D.L. n. 41/2021 (convertito con modificazioni dalla L. n. 69/2021)	-31.503	69	-165	-228
D.L. n. 59/2021 (convertito con modificazioni dalla L. n. 101/2021)	-860	-5.027	-4.421	-4.016
D.L. n. 73/2021 (convertito con modificazioni dalla L. n. 106/2021)	-39.031	-858	-12	-202
D.L. n. 77/2021 (convertito con modificazioni dalla L. n. 108/2021)	6	15	15	15
D.L. n. 79/2021 (convertito con modificazioni dalla L. n. 112/2021)	0	0	0	0
D.L. n. 80/2021 (convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021)	8	32	33	33
INDEBITAMENTO NETTO	-71.864	-5.769	-4.552	-4.400
In % del PIL	-4,0	-0,3	-0,2	-0,2
FABBISOGNO	-72.280	-5.427	-4.497	-4.307
In % del PIL	-4,1	-0,3	-0,2	-0,2
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-85.596	-10.095	-9.946	-9.634
In % del PIL	-4,8	-0,5	-0,5	-0,5

1) Il provvedimento è stato abrogato e le relative disposizioni sono state recepite all'articolo 22-bis del D.L. n. 183/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 21/2021.
 Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
 Fonte: elaborazioni su dati contenuti nelle relazioni tecniche e nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti considerati.

Fonte: NADEF 2021, Tavola III.11, pag. 93

Osservando gli effetti dei provvedimenti varati nel 2021 per beneficiario finale e per finalità (Tabella 18) emerge che la maggior parte dell'incremento dell'indebitamento del 2021 è da ascrivere a misure di sostegno alle imprese ed ai cittadini per gli avversi effetti della pandemia da covid-19. Mentre, negli anni successivi, dal 2022 al 2024, il maggior

ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n.113.

²⁶ Le cifre precedenti sono arrotondate al primo decimale e possono differire leggermente da quelle esposte in Tabella 4.

indebitamento deriva dalle misure assunte per finanziare il Fondo investimenti complementari del PNRR.

Tabella 18 - Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2021 (distribuzione per beneficiario finale) sull'indebitamento netto della PA (valori in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
Provvedimenti varati per fronteggiare l'emergenza Covid-19	-71.020	-790	-178	-432
Imprese e fiscalità	-45.195	1.363	417	71
Sanità	-7.383	-54	-45	-68
Lavoro	-7.368	-1.910	-54	-100
Famiglie e politiche sociali	-5.369	-630	0	0
Enti territoriali	-2.658	-207	-197	-84
Trasporto pubblico locale	-1.300	0	0	0
Scuola, università e ricerca	-1.159	-270	-190	-130
Fondi di bilancio correlati all'emergenza sanitaria	-223	1.265	396	472
Ordine e sicurezza pubblica	-222	-47	-48	-48
Potenziamento altri servizi pubblici	-59	-23	-2	-2
Altre misure correlate all'emergenza Covid	-84	-277	-455	-543
Altri provvedimenti (D.L. 59, D.L. 77, D.L. 80 del 2021)	-846	-4.980	-4.374	-3.968
Fondo investimenti complementari PNRR	-850	-4.750	-4.010	-3.530
Alta velocità	-13	-75	-105	-130
Fondo sviluppo e coesione e altri fondi correlati	110	-75	-97	-111
Potenziamento dei servizi pubblici	-31	-86	-90	-86
Altre misure	-62	6	-72	-111
Effetti sull'indebitamento netto	-71.866	-5.770	-4.552	-4.400

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

Fonte: NADEF 2021, Tavola III.12, pagg. 94-95

2.2.3. Gli aggiustamenti del saldo strutturale e la regola della spesa

L'Italia è sottoposta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC). In tale quadro di regole il percorso di avvicinamento all'obiettivo programmatico (OMT) è valutato in base alla variazione del saldo strutturale e alla regola di spesa e viene modulato in funzione delle condizioni cicliche dell'economia (sinteticamente indicate dal livello dell'*output gap*), del livello del saldo strutturale di partenza e del rapporto debito/PIL, nonché dell'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1²⁷.

²⁷ L'indicatore di medio periodo, S1, individua la variazione del saldo primario strutturale in termini cumulati fino al 2020 tale da garantire, se mantenuta costante negli anni successivi, di raggiungere un livello di debito/PIL pari al 60% entro il 2030, e ripagare i costi di invecchiamento.

Le modifiche del Patto di stabilità e crescita del 2011 hanno introdotto un vincolo sull'evoluzione della spesa, recepito anche nell'ordinamento nazionale con l'articolo 6 comma 5 della legge n. 243 del 2012. Per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT (come l'Italia), l'aggregato della spesa di riferimento dovrebbe seguire un'evoluzione commisurata alla differenza tra il tasso di crescita medio del PIL potenziale e il cosiddetto margine di convergenza²⁸, a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia²⁹. Dal 2015, il percorso verso l'OMT può essere modificato dall'applicazione di clausole di flessibilità sulla base delle direttive della Commissione, normalmente rilasciate nel mese di gennaio.

Dal 2020 e fino al 2024 l'OMT per l'Italia, paese ad elevato debito pubblico (maggiore del 60% rispetto al PIL), è il raggiungimento di un avanzo strutturale di bilancio pari allo 0,5%. Per le regole europee di valutazione della politica di bilancio, ciò che è rilevante è il percorso di avvicinamento all'OMT ed i margini di tolleranza fissati rispetto agli obiettivi. Tali margini sono pari a 0,5 p.p. su base annuale e 0,25 p.p. sulla media biennale per entrambi i parametri di valutazione (saldo strutturale e regola della spesa).

Tuttavia, all'indomani dello scoppio dell'emergenza pandemica, la Commissione e il Consiglio hanno concordato sulla necessità di attivare la clausola di salvaguardia generale (CSG) contenuta nel Trattato per affrontare la situazione senza precedenti causata dal Covid-19. L'attivazione della CSG ha permesso agli Stati membri di deviare temporaneamente dal loro percorso di avvicinamento all'OMT, a condizione che la sostenibilità di bilancio nel medio termine non fosse compromessa. Nella sua comunicazione generale del 2 giugno 2021 adottata in occasione del pacchetto di primavera, la Commissione ha ribadito che per sostenere la ripresa rimane fondamentale il coordinamento a livello europeo delle politiche di bilancio nazionali e che quest'ultime devono continuare a sostenere l'economia anche nel 2021 e 2022. Sulla base delle previsioni ufficiali di primavera, la Commissione ha ritenuto soddisfatte le condizioni per continuare ad applicare la clausola di salvaguardia generale nel 2022 ed eventualmente disattivarla a partire dal 2023. È stata però fatta un'importante precisazione: le situazioni specifiche di ciascun paese continueranno a essere prese in considerazione anche dopo la sua disattivazione.

²⁸ Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'OMT in base alla situazione del ciclo economico presentata nella Comunicazione della Commissione *'Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.

²⁹ Cfr. l'approfondimento sulla regola della spesa nell' [ED n. 3](#), *La governance economica europea*, giugno 2013, per i dettagli sulle voci da inserire nell'aggregato di riferimento e sulla modalità di determinazione del tasso di crescita limite (*benchmark*).

Poiché pur in presenza della CGS le procedure previste dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC) non sono sospese, la Commissione ha continuato a valutare la conformità della finanza pubblica degli Stati Membri rispetto ai criteri di disavanzo e debito che caratterizzano il braccio preventivo del PSC. Nel valutare la programmazione di finanza pubblica dei singoli Stati, la Commissione ha tenuto conto dell'elevata incertezza riguardante l'andamento della pandemia e dei suoi impatti sulla crescita economica, nonché del coordinamento europeo in materia di politica di bilancio con cui si è voluto dare una risposta immediata alla crisi legata al COVID-19. Al pari dello scorso esercizio, non essendo ancora cessata la pandemia, la Commissione ha preso atto che il momento non è opportuno per decidere sull'apertura di procedure per disavanzo eccessivo, rinviando l'esame della condizione delle finanze dei paesi membri alla luce delle previsioni di autunno e dei Documenti Programmatici di Bilancio 2022 che verranno presentati entro il 15 ottobre.

Pertanto, nella attuale situazione è opportuno commentare solo il periodo 2023-2024 poiché le variazioni dei saldi strutturali per il 2021 e 2022 non sono né rilevanti – vista la vigenza della CGS - né affidabili a causa della presenza delle spese emergenziali legate alla pandemia.

La Tabella 19 riporta le deviazioni significative rispetto alla regola del saldo strutturale e alla regola della spesa. In base a tale tabella si può apprezzare il comportamento del paese in termini di *compliance* delle regole europee sulla finanza pubblica.

Come si evince, l'Italia sarebbe pienamente in linea con la riduzione del saldo strutturale richiesta per i paesi ad alto debito poiché nel 2023 la variazione richiesta è di +0,6 p.p. a fronte di un miglioramento del saldo strutturale di +1,01. Analogamente l'Italia è in linea con l'aggiustamento richiesto per il 2024.

Tabella 19 - Deviazioni significative

TAVOLA III.6: DEVAZIONI SIGNIFICATIVE							
Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indebitamento netto	-2,19	-1,60	-9,58	-9,43	-5,62	-3,93	-3,34
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,00	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Saldo Strutturale	-2,23	-1,79	-4,72	-7,58	-5,53	-4,52	-3,94
Variazione annuale del saldo strutturale	-0,09	0,35	-2,93	-2,86	2,05	1,01	0,58
Variazione richiesta del saldo strutturale (*)	0,30	0,42	-0,20	0,00	0,00	0,60	0,60
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,39	0,78	-2,73	-2,86	2,05	0,41	-0,02
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)		0,13	-1,29	-2,90	-0,40	1,53	0,79
Variazione media richiesta		0,36	0,11	-0,10	0,00	0,30	0,60
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)		-0,23	-1,40	-2,80	-0,40	1,23	0,19
Regola di spesa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (%)	1,88	1,47	10,04	6,73	-1,52	1,06	1,53
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (%) (**)	0,50	0,51	1,84	1,14	1,64	0,69	0,78
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.) (***)	-0,66	-0,39	-3,99	-2,77	1,55	-0,18	-0,33
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0,48	-0,53	-2,19	-3,38	-0,61	0,69	-0,26

* La variazione richiesta del saldo strutturale nel 2018 è pari a 0,3 per il margine di discrezionalità. Per il periodo 2020 - 2022 si considera l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita. Inoltre, per il 2020 si usufruisce della flessibilità concessa a motivo degli interventi eccezionali di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

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

*** La deviazione rappresenta l'eccesso di spesa in percentuale del PIL registrato rispetto a quanto prescritto dal benchmark.

Fonte: NADEF 2021, Tavola III.6 (Deviazioni significative), pag. 83.

Per quanto riguarda la regola della spesa, valgono le stesse cautele espresse per la regola del deficit. Pertanto, è opportuno commentare solo il biennio 2023-2024. La tabella mostra che la deviazione dell'aggregato di spesa di riferimento rispetto al benchmark richiesto è non significativo per il 2023 essendo pari a -0,18 p.p. che è un valore inferiore al margine di tolleranza (<0,5 p.p.). Lo stesso dicasi per il 2024 in cui la deviazione è pari a -0,33 p.p. e quindi inferiore al margine di tolleranza.

Oltre tale orizzonte temporale la regola risulta particolarmente sfidante e lo sarà in maniera crescente lungo l'arco temporale coperto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per le ragioni di seguito chiarite.

Difatti, giova ricordare che il calcolo del saldo strutturale e del tasso di crescita dell'aggregato della spesa di riferimento³⁰ dipendono in misura sostanziale dal calcolo dell'output-gap. Come già mostrato, l'accelerazione della crescita porta ad una rapida chiusura dell'output-gap (si veda Box. 4 Focus sulla stima del PIL potenziale e dell'output gap nelle diverse istituzioni internazionali e Figura 25) che può creare qualche difficoltà rendendo più sfidanti le regole fiscali in termini di requisiti di convergenza verso l'OMT. Ciò avviene poiché il tasso di crescita potenziale si aggiusta con qualche ritardo rispetto alla crescita reale. In queste circostanze, visti

³⁰ Il benchmark di spesa con cui si confronta l'andamento dell'aggregato di riferimento è la media decennale del tasso di crescita del prodotto potenziale, eventualmente corretto per l'aggiustamento necessario a conseguire l'OMT. Inoltre, nell'aggregato di spesa vengono considerati gli investimenti finanziati dalle risorse nazionali effettuati negli ultimi quattro anni.

l'orientamento delle misure di spesa collegate al PNRR (e delle riforme messe in campo contestualmente) verso un aumento della crescita del prodotto potenziale, la correzione per la componente ciclica risulterà – almeno in parte – eccessiva e distorta. In aggiunta, la scarsa reattività del tasso di crescita potenziale alla ripresa economica – le stime nei primi anni del PNRR risultano abbastanza contenute – comprime in misura rilevante il benchmark fissato per il tasso di crescita dell'aggregato di spesa identificato dalla regola.

In questo contesto la spesa per investimenti, finanziata anche con risorse nazionali, è destinata ad avere una rilevante accelerazione che, visto il trattamento degli investimenti pubblici all'interno della regola della spesa (si veda la nota 30), si rifletterà a lungo sull'aggregato rilevante. In un primo tempo, considerando che la regola fa riferimento alla media quadriennale delle spese per investimento, l'implicazione sarebbe smussare il grado di restrizione richiesto dalla regola. Tuttavia, in un secondo tempo, se si volesse mantenere immutato il rapporto tra investimenti pubblici e PIL intorno al 3,5% sarebbe necessaria una riduzione rilevante della spesa corrente. Tali limiti dovranno auspicabilmente essere considerati quando si riprenderà il dialogo sulla revisione della *governance* economica europea.

3. STRATEGIA NAZIONALE E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO

Premessa

Come più volte ricordato dalla Nota di aggiornamento in esame, le Raccomandazioni specifiche per il 2021 si concentrano sulle **politiche di bilancio**, a seguito del coordinamento del ciclo del semestre europeo 2021 con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*). Con le risorse del PNRR, quindi, il Governo italiano intende rispondere alle raccomandazioni specifiche già rivolte all'Italia negli anni 2019 e 2020³¹, oltre ad affrontare i problemi macroeconomici evidenziati dall'analisi approfondita (*in-depth review*) svolta dalla Commissione Europea nell'ambito della procedura sugli squilibri macroeconomici.

Data la rilevanza delle riforme presentate nel PNRR, il Governo ha scelto di avvalersi della facoltà (prevista dalla normativa europea sulla RRF) di inglobarvi il Programma Nazionale di Riforma (PNR), che non è stato quindi presentato separatamente, ma sostituito da una trattazione riguardante le riforme all'interno del PNRR.

Per un quadro sui contenuti del PNRR e sul processo di attuazione del Piano si rinvia all'apposito [tema web](#) e alla documentazione ivi citata.

Di seguito sono illustrate sinteticamente la Raccomandazioni indirizzate all'Italia nel 2021, nonché nel 2020 e nel 2019.

³¹ Cfr. par. IV.1 della NadeF 2021.

Le raccomandazioni specifiche per l'Italia 2021

La Raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2021 che formula un parere sul programma di stabilità 2021 dell'Italia ([2021/C 304/12](#)) elenca **tre raccomandazioni** rivolte al nostro Paese.

La **prima raccomandazione** invita l'Italia a finanziare gli investimenti aggiuntivi per la ripresa, utilizzando pienamente le risorse fornite dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, senza influire negativamente sui programmi di investimenti pubblici esistenti e cercando di limitare la crescita della spesa pubblica corrente.

La **seconda raccomandazione** invita l'Italia ad adottare una politica di bilancio “prudente” non appena le condizioni economiche lo consentiranno, al fine di non compromettere la sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine. Anche tale raccomandazione auspica l'incremento degli investimenti al fine di migliorare il potenziale di crescita dell'economia.

La **terza raccomandazione** invita l'Italia a prestare “particolare attenzione” agli aspetti qualitativi della finanza pubblica e delle misure di politica economica, al fine di garantire una ripresa sostenibile ed inclusiva, con particolare riguardo alla transizione verde e digitale; alle riforme strutturali di bilancio e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche; al rafforzamento, se del caso, della copertura, dell'adeguatezza e della sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale.

Le raccomandazioni specifiche per l'Italia 2019 e 2020

Il [20 luglio 2020](#) il Consiglio ha adottato le raccomandazioni e i pareri sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri per il 2020, nonché la raccomandazione per la zona euro.

Le raccomandazioni agli Stati sono tutte inquadrare nel contesto pandemico (per l'Italia: [COM \(2020\) 502 final](#)).

Sono state indirizzate all'Italia le seguenti **quattro raccomandazioni specifiche**³², riferite ai **provvedimenti degli anni 2020 e 2021**:

I. Implementazione di tutte le misure necessarie per il sostegno all'economia e al sistema sanitario durante e dopo la pandemia

In linea con la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, la Commissione raccomanda all'Italia di adottare tutte le misure necessarie per sostenere l'economia e favorire la ripresa successiva alla pandemia. Nel quadro di queste misure la Commissione raccomanda di perseguire politiche finalizzate al **sostegno delle imprese** e di **rafforzare gli investimenti**. Al contempo il **sistema sanitario nazionale**, messo a dura prova dall'epidemia, dovrà essere rafforzato in termini di personale, di infrastrutture e di macchinari essenziali per la sanità. La resilienza e

³² Cfr. la Nota breve [n. 16](#) del Servizio del bilancio del Senato.

capacità del sistema sanitario dovranno essere rafforzate per contrastare future epidemie nel quadro di un coordinamento tra istituzioni nazionali e regionali.

II. Attuazione di adeguate misure di sostegno al reddito e per l'accesso alla protezione sociale

Si raccomanda che l'accesso alla **protezione sociale ed ai sussidi**, soprattutto per i lavoratori atipici, vada garantito. L'impatto della crisi sull'occupazione va attenuato e vanno rafforzate la didattica e la formazione a distanza. In un quadro di supporto attivo all'occupazione e di sostegno alle figure atipiche del mondo del lavoro vanno utilizzate eventuali forme di contrattazione più flessibile.

III. Introduzione e attuazione di misure in favore delle piccole e medie imprese e adozione di tecnologie *green* e sostenibili in materia ambientale

La Commissione richiede l'adozione di misure efficaci per **garantire liquidità all'economia reale**. L'accesso al credito è di vitale importanza per le piccole e medie imprese, per le aziende innovative e per i liberi professionisti, così come la certezza nei tempi di pagamento. Sia gli investimenti pubblici che quelli privati vanno favoriti e sostenuti per aiutare la ripresa economica. Gli investimenti vanno orientati su una produzione più pulita ed efficiente, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione efficiente delle risorse idriche, dell'energia e sulla transizione *green* e digitale. Le infrastrutture digitali dovranno essere rafforzate per assicurare la fornitura dei servizi essenziali.

IV. Miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione

La Commissione raccomanda di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e l'efficacia della pubblica amministrazione.

Il [9 luglio 2019](#) il Consiglio ha adottato le raccomandazioni e i pareri sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri per il 2019 (per l'Italia: [COM \(2019\) 512 final](#)).

Si riporta qui di seguito la sintesi delle **raccomandazioni rivolte all'Italia per il 2019**.

I. Aggiustamenti di bilancio, fiscalità ed economia sommersa.

In primo luogo, la Commissione UE raccomanda di assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; 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; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Intensificazione degli sforzi volti a combattere il lavoro sommerso. Si raccomanda di 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; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.

II. Politiche economiche volte a rilanciare gli investimenti in ricerca, innovazione e infrastrutture.

Occorre 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**. Migliorare l'efficienza della **pubblica amministrazione**, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; 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.

III. Durata dei processi e misure anticorruzione.

Occorre 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; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

IV. Crediti deteriorati, settore bancario e accesso delle imprese alle fonti di finanziamento.

La Commissione raccomanda di favorire la ristrutturazione dei **bilanci delle banche**, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, **continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista**; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

4. APPROFONDIMENTI TEMATICI

4.1 Concorrenza e semplificazioni in materia energetica

Tra le **riforme abilitanti** del PNRR, il Governo si è impegnato a presentare, con cadenza annuale, la legge per la concorrenza. Secondo le previsioni, quella per l'anno 2021, verrà presentata al Parlamento entro fine anno e approvata definitivamente nel 2022.

Il **disegno di legge annuale sulla concorrenza 2021** è dichiarato, nella NADEF, quale **collegato alla decisione di bilancio**.

Nella **Nota** si evidenziano poi le disposizioni pro concorrenziali coordinate con quanto previsto la **Direttiva UE n. 2001/2018/UE** cd. RED II in materia di promozione delle fonti energetiche rinnovabili, il cui schema di decreto legislativo di recepimento ([A.G. 292](#)), è attualmente all'esame per il parere delle Commissioni riunite VIII e X.

Le disposizioni sono finalizzate a:

- i) rafforzare i diritti dei clienti finali in termini di trasparenza (delle offerte, dei contratti e delle bollette);
- ii) completare la liberalizzazione dei mercati al dettaglio salvaguardando i clienti più vulnerabili;
- iii) aprire maggiormente il mercato dei servizi a nuove tipologie di soggetti quali la gestione della domanda e i sistemi di accumulo;
- iv) prevedere un ruolo più attivo dei gestori di sistemi di distribuzione;
- v) aggiornare gli obblighi di servizio pubblico per le imprese operanti nel settore della generazione e della fornitura di energia elettrica;
- vi) introdurre un sistema di approvvigionamento a lungo termine di capacità di accumulo con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo degli investimenti necessari per l'attuazione degli obiettivi del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC).

Appare comunque opportuno al riguardo segnalare anche lo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica ([A.G. 294](#)),.

Con riferimento alle fonti rinnovabili, appare opportuno ricordare in questa sede che, tra le **riforme settoriali** del PNRR (cfr. [Dossier Servizio Studi](#), pag. 269 e ss.), rientra la **semplificazione delle procedure di autorizzazione** per gli impianti rinnovabili *onshore* e *offshore*, l'adozione

del nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e la proroga dei tempi e dell'ammissibilità degli attuali regimi di sostegno.

L'entrata in vigore del quadro giuridico per la semplificazione delle procedure di autorizzazione alla costruzione di strutture per le energie rinnovabili *onshore* e *offshore* è prevista per il primo trimestre 2024.

Sempre tra le riforme settoriali, vi è poi l'adozione di una **nuova normativa per la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile**. Il PNRR afferma che la riforma è composta dalla normativa primaria di recepimento della Direttiva RED II, il cui traguardo prospettato è il quarto trimestre 2021, e, successivamente, da un decreto emesso dal MiTE in cui saranno stabilite condizioni, criteri e modi di attuazione del sistema di promozione della produzione e del consumo di biometano nei settori industriale, terziario e residenziale.

Le riforme prospettate nel PNRR vertono dunque sullo stesso ambito materiale dei criteri e principi della delega al Governo per il recepimento della Direttiva RED II, contenuti nell'articolo 5 della **legge di delegazione europea 2019** ([L. 22 aprile 2021, n. 53](#)), attuati con il citato schema di decreto legislativo n. 292, citato dalla NADEF.

Quanto alle ulteriori **misure** di interesse **del PNRR** che prevedono una *milestone* o un *target* (M&T) da conseguire **entro il 31 dicembre 2021**, al fine di ottenere la prima *tranche* di finanziamenti (sovvenzioni e prestiti), si rinvia alla Tabella contenuta nel [Rapporto di monitoraggio](#), pubblicato dal Governo e presentato al Consiglio dei Ministri del 23 settembre scorso.

4.2 Sistema giudiziario

Nel settore della giustizia, il **Consiglio dell'Unione europea**, nelle sue annuali Raccomandazioni, ha costantemente sollecitato l'Italia a “*ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio, facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore*”, ad “*aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione*” (cfr. Raccomandazioni del 2017-2019) nonché ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a “*migliorare l'efficienza del sistema giudiziario*” ([Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 maggio 2020](#)).

Pur non essendo espressamente citata nelle [Raccomandazioni del 2 giugno 2021 del Consiglio dell'Unione europea, l'efficienza del sistema giudiziario costituisce condizione necessaria per il successo delle misure contenute nel](#) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La riforma del sistema giudiziario, incentrata sull'obiettivo della **riduzione del tempo del giudizio**, è infatti inserita dal PNRR tra le c.d. **riforme orizzontali, o di contesto**, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano. Per realizzare questa finalità, il Piano prevede - oltre a **riforme ordinamentali**, da realizzare ricorrendo allo strumento della **delega legislativa** - anche il **potenziamento delle risorse umane** e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono destinati specifici **investimenti**.

La **nota di aggiornamento al DEF 2021** (par. IV.2 p. 125 ss.) mette in evidenza come gli interventi di investimento e di riforma previsti dal PNRR vadano nella direzione richiesta dalla UE. Secondo quanto previsto dal Governo, tali interventi dovrebbero consentire, entro il 2026 (rispetto al 2019):

- l'abbattimento del 90 % dell'arretrato civile;
- la riduzione del 70 % dell'arretrato della giustizia amministrativa;
- il taglio del 40 % della durata dei procedimenti civili;
- la diminuzione del 25 % della durata dei procedimenti penali.

Per ridurre la durata dei giudizi, il Piano si prefigge i seguenti obiettivi:

- portare a piena attuazione l'Ufficio del processo, introdotto in via sperimentale dal D.L. n. 90 del 2014; si ricorda, al riguardo, che il decreto legge n. 80/2021

ha già incrementato l'organico degli Uffici del processo (16.500 unità per la giustizia ordinaria e 326 per quella amministrativa)³³.

- rafforzare la capacità amministrativa del sistema, per valorizzare le risorse umane, integrare il personale delle cancellerie, e sopperire alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa;
- potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti;
- garantire al sistema giustizia strutture edilizie efficienti e moderne;
- contrastare la recidiva dei reati potenziando gli strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti.

Per realizzare questi obiettivi, all'interno della **Missione n. 1** (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), il PNRR individua la componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA", che comprende sia l'obiettivo della digitalizzazione della PA, per il quale sono destinati in particolare 140 milioni di euro per il potenziamento dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali, sia l'obiettivo di "sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso investimenti nella digitalizzazione e nella gestione del carico pregresso di cause civili e penali", da realizzare attraverso uno stanziamento di 2.340 milioni di euro. L'investimento nell'innovazione organizzativa del sistema giudiziario dovrebbe per il Governo tradursi in un incremento della produttività degli uffici giudiziari.

Nella **Missione n. 2** (rivoluzione verde e transizione ecologica), il PNRR individua la componente "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" che comprende anche l'obiettivo dell'efficientamento degli edifici pubblici, con uno stanziamento di 410 milioni di euro per l'efficientamento degli edifici giudiziari.

Si ricorda che nel mese di agosto 2021, in seguito all'approvazione del PNRR da parte del Consiglio, l'Italia ha ricevuto il pagamento dell'anticipo di sovvenzioni e prestiti del RRF (pari a complessivi 24,8 miliardi). Nel Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2021, è stato presentato il primo Rapporto di monitoraggio avente ad oggetto tutte le misure del PNRR che prevedono una *milestone* o un *target* (M&T) da conseguire entro il 31 dicembre 2021, al fine di ottenere la prima *tranche* di finanziamenti (sovvenzioni e prestiti).

In relazione alle **riforme ordinarie**, la Nota di aggiornamento al DEF 2021, ribadisce quanto già previsto nel PNRR, prevedendo diversi filoni di intervento, non limitati agli interventi di carattere processuale ma che affrontano anche i nodi organizzativi, al fine di **abbattere l'arretrato** che grava sugli uffici giudiziari.

³³ Per un'analisi di tali contenuti si rinvia all'approfondimento pubblicato sul sito web della Camera dei deputati "[Le assunzioni per l'Ufficio del processo \(D.L. n. 80 del 2021\)](#)"

In particolare, nel campo della **giustizia civile**, il Governo ricorda il disegno di legge delega, approvato dal Senato il 21 settembre 2021, e in corso di esame alla Camera ([AC 3298](#)), volto a velocizzare la risposta della giustizia per quanto riguarda i giudizi ordinari e stimolare il ricorso alla ricomposizione consensuale dei conflitti, rafforzando la diffusione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie (Alternative Dispute Resolution - ADR).

Secondo quanto previsto nel PNRR il Governo auspica l'approvazione della legge entro il 2021 e che i decreti delegati possano essere approvati entro il 2022. Nel 2023 saranno adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi.

Rispetto all'originario disegno di legge presentato dal Governo Conte II nel gennaio del 2020, il Senato ha introdotto significative modifiche al testo, anche a seguito dell'approvazione di alcuni emendamenti governativi, i quali tenevano conto dei risultati dei lavori della Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti allo stesso alternativi (c.d. [Commissione Luiso](#)) costituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero. La Commissione giustizia ha concluso l'esame del provvedimento il 14 settembre 2021 e l'Assemblea del Senato ha approvato il testo il 21 settembre 2021.

Sinteticamente il provvedimento:

- potenzia gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (c.d. ADR – *Alternative Dispute Resolution*) da esperire anche con modalità telematiche, incentivando la mediazione civile e commerciale;
- interviene sulla disciplina dell'arbitrato prevedendo tra le altre anche l'inserimento delle norme in tema di arbitrato societario all'interno del codice di procedura civile;
- reca una serie di modifiche al processo civile di primo grado, al fine di migliorare l'efficienza della giustizia civile;
- interviene sulla disciplina del giudizio d'appello potenziando il filtro di ammissibilità e semplificando la fase istruttoria del procedimento;
- introduce la possibilità, per il giudice di merito, di proporre il c.d. "rinvio pregiudiziale", ossia di sottoporre direttamente alla Corte la risoluzione di una questione di mero diritto, sulla quale il giudice abbia già sollevato il contraddittorio delle parti, purchè sia questione del tutto nuova, di particolare importanza, suscettibile di presentarsi in numerosi giudizi e fonte di gravi difficoltà interpretative;
- modifica la disciplina del processo esecutivo valorizzando le misure di coercizione indiretta di cui all'art. 614 bis c.p.c. (c.d. *astreintes*), e prevedendo, con riguardo alle espropriazioni immobiliari la possibilità per il debitore di vendere direttamente l'immobile pignorato, ad un prezzo non inferiore a quello base indicato nella perizia di stima;
- introduce misure di riordino e implementazione delle disposizioni sul processo civile telematico;
- interviene sulla disciplina dell'Ufficio per il processo, prevedendo tra le altre l'istituzione di strutture organizzative analoghe ad esso anche presso la Corte di Cassazione e presso la Procura generale presso la Cassazione;

- introduce un rito unico, applicabile a tutti i procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie,
- prevede l'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

Per un approfondimento dei contenuti del provvedimento si rinvia al [Dossier](#) di documentazione pubblicato sul sito web del Senato.

Con riguardo alla **giustizia penale**, la Nota segnala l'approvazione in via definitiva da parte del Senato del disegno di legge di riforma del processo penale ([A.S. 2353](#)), nel testo già approvato dalla Camera il 3 agosto scorso.

Rispetto all'originario disegno di legge presentato dal Governo Conte II nel marzo del 2020, la Camera dei deputati ha introdotto significative modifiche al testo, anche a seguito dell'approvazione di alcuni emendamenti governativi, i quali tenevano conto dei risultati dei lavori della 'Commissione Lattanzi' costituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero proprio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato. Approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 3 agosto 2021 (A.C. 2435), il 23 settembre 2021 il testo emendato del disegno di legge delega è stato approvato definitivamente dal Senato (A.S. 2353).

La legge si compone di 2 articoli: l'articolo 1 prevede una serie di deleghe al Governo, che dovranno essere esercitate entro un anno dall'entrata in vigore della legge; l'articolo 2 contiene novelle al codice penale e al codice di procedura penale, immediatamente precettive. Le disposizioni della legge sono riconducibili a una serie di diverse finalità, tra le quali è preminente l'esigenza di accelerare il processo penale anche attraverso una sua deflazione e la sua digitalizzazione. Misure sono rivolte al potenziamento delle garanzie difensive e della tutela della vittima del reato. Una innovativa disciplina concerne la ragionevole durata del giudizio di impugnazione.

Secondo quanto previsto nel PNRR il Governo auspica l'approvazione della legge entro il 2021 e che i decreti delegati possano essere approvati entro il 2022. Nel 2023 saranno adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi.

Per l'analisi dei contenuti del provvedimento si rinvia all'approfondimento pubblicato sul sito web della Camera dei deputati: [Riforma del processo penale](#)

Inoltre la Nota, con riguardo all'obiettivo di fronteggiare l'aumento delle **imprese in difficoltà** e della necessità di fornire strumenti per prevenire e **affrontare situazioni di crisi**, ricorda l'approvazione del decreto legge n. 118 del 2021, attualmente all'esame del Senato (AS 2371).

In particolare, il decreto legge prevede tre ordini di intervento:

- rinvia l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al d.lgs n. 14 del 2019 al 16 maggio 2022, ad eccezione delle disposizioni di cui al Titolo II della parte I del Codice, concernenti le procedure di allerta e la composizione assistita della crisi innanzi all'Organismo di composizione

della crisi d'impresa (OCRI), per le quali l'entrata in vigore è fissata al 31 dicembre 2023 (articolo 1);

- introduce e disciplina la procedura di composizione negoziata della crisi, nuovo istituto volontario, cui si accede tramite una (istituenda) piattaforma telematica nazionale, che offre all'imprenditore l'affiancamento di un esperto terzo e indipendente per agevolare, in maniera riservata, le trattative con i creditori. Il decreto-legge disciplina nel dettaglio le possibili soluzioni adottabili in esito alla procedura, prevedendo, fra le altre, nel caso di mancata individuazione di una soluzione idonea al superamento della situazione di crisi, la possibilità per l'imprenditore di presentare una proposta di concordato per cessione di beni unitamente al piano di liquidazione, il c.d. concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio (articoli 2-19);
- apporta una serie di modifiche alla legge fallimentare, con l'anticipazione di alcuni strumenti di composizione negoziale previsti dal Codice della crisi (articolo 20).

Si segnala infine, che la NADEF annuncia, tra i **collegati alla decisione di bilancio**, tra gli altri, un disegno di legge recante delega per la riforma **giustizia tributaria**.

4.4 Misure di politica fiscale

Le politiche fiscali nel contesto UE e negli ultimi documenti di finanza pubblica

Il Consiglio dell'Unione europea, nelle sue annuali **Raccomandazioni**, ha costantemente sollecitato l'Italia a **spostare la pressione fiscale dal lavoro**, riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; a **contrastare l'evasione fiscale** in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori (Raccomandazioni 2019) e concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale (Raccomandazioni 2020).

Nelle Raccomandazioni 2021 si sollecita l'Italia a prestare (Raccomandazione n. 3) particolare attenzione alla composizione delle finanze pubbliche, tanto sul **lato delle entrate** quanto su quello della spesa, e alla qualità delle misure di bilancio, al fine di garantire una **ripresa sostenibile e inclusiva**.

Nella Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza - NADEF del mese di settembre 2020 il Governo indicava, tra i principali obiettivi della politica di bilancio per il 2021-2023, l'attuazione di un'ampia riforma fiscale atta a migliorare 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, da attuare sulla base di una **legge delega** già qualificata come disegno di legge **collegato** alla manovra.

Nel **Documento di economia e finanza – DEF presentato nel mese di aprile 2021** il Governo si concentrava sull'attività di **contrasto all'evasione fiscale**, rappresentando in particolare gli sforzi sostenuti per il miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*).

Con la [risoluzione approvata alla Camera sul DEF 2021](#), la Camera impegnava il Governo a tener conto, nella predisposizione del disegno di legge delega sulla riforma fiscale, annunciato per la seconda metà del 2021, delle **risultanze dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef** condotta presso le **Commissioni riunite Finanze di Senato e Camera**; a far sì che il predetto disegno di legge delega sia improntato alla **semplificazione del sistema e alla riduzione complessiva della pressione fiscale** e ad avviare, all'interno o contestualmente alla riforma fiscale, un organico processo di **riforma strutturale della riscossione**, anche con riferimento alla valutazione dei crediti inesigibili e a prorogare la misura del *superbonus* 110 per cento in una prospettiva temporale più ampia - fino alla fine del 2023 - e con un ampliamento della platea dei beneficiari.

Nella [risoluzione approvata dal Senato](#) si impegnava il Governo a far sì chela riforma fiscale – accanto alla lotta all’evasione – contempra una più **efficiente tassazione delle multinazionali**, realizzando meccanismi virtuosi e conseguendo una **riduzione dell'imposizione fiscale complessiva**.

L’indagine conoscitiva si è articolata nell’arco di sei mesi, tra gennaio e giugno 2021; il 30 giugno 2021 le Commissioni hanno ciascuna approvato, in un identico testo, il [documento conclusivo dell’indagine](#), che indirizza la riforma fiscale verso obiettivi di **crescita dell’economia** e **semplificazione del sistema tributario**. Il documento tiene esplicitamente in considerazione le finalità di transizione ecologica e digitale del PNRR; supporta l’approccio strategico esplicitamente contenuto nel Piano che vede nella **digitalizzazione** l’investimento più redditizio all’interno dell’Amministrazione Finanziaria, assieme a quello volto a dotarla delle competenze tecniche necessarie per metterlo adeguatamente a valore.

Il **22 giugno 2021** la Commissione europea ha pubblicato la [proposta di decisione](#) di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. Il 13 luglio 2021 il PNRR dell’Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea.

Con particolare riferimento alle **politiche fiscali**, la Commissione UE ha preso atto che sono stati registrati **progressi significativi nella lotta all'evasione fiscale**, in particolare nella forma dell’omessa fatturazione, rammentando come il PNRR presentato dall’Italia comprenda numerose misure volte a **migliorare la riscossione delle imposte e intensificare la lotta all'evasione fiscale**.

Il PNRR presentato dal Governo nel mese di aprile 2021 reca inoltre, oltre al completamento dell’attuazione del federalismo fiscale, l’intento di operare la riforma della giustizia tributaria e di completare l’assetto delineato dalla legge 42 del 2009 in tema di federalismo fiscale.

Per ulteriori informazioni, oltre a quanto già esposto nel presente *dossier*, si rinvia [all’apposita sezione](#) del sito della documentazione parlamentare.

Le politiche fiscali nella NADEF 2021

Con riferimento ai **dati fiscali e di gettito**, si ricorda preliminarmente che nella **Nota di aggiornamento al DEF 2021** il Governo stima che la **pressione fiscale, a legislazione vigente**, nel **2021** sia in calo di circa 0,9 punti percentuali rispetto al 2020, collocandosi al **41,9** per cento del PIL. Nel **2022**, il Governo prevede che essa si mantenga pressoché stabile, al **42,0** per cento, mentre per gli anni seguenti è atteso un calo medio di circa

0,2 punti di PIL all'anno, fino a raggiungere il **41,5** per cento del PIL **nel 2024**. Al netto della misura riguardante l'erogazione del beneficio dei 100 euro mensili (introdotta dal decreto-legge n. 3 del 2021 sotto forma di *bonus* Irpef), la pressione fiscale passerebbe dal **41,2** per cento **del 2021** al **40,9** per cento **nel 2024**.

Dal lato delle entrate, il **gettito tributario a legislazione vigente in rapporto al PIL** è atteso scendere, passando **dal 28,9 per cento del 2021 al 28,3 per cento nel 2024**. Tale trend riflette, chiarisce il Governo, oltre alla totale disattivazione degli aumenti IVA e delle accise a partire dal 1° gennaio 2021 già considerata nei precedenti documenti di programmazione, anche le misure fiscali della Legge di Bilancio 2021 che comprendono, fra l'altro, la messa a regime del taglio del cuneo fiscale.

In linea più generale, nella NADEF il Governo rappresenta che intende moderare la dinamica della spesa pubblica corrente e **accrescere le entrate fiscali attraverso il contrasto all'evasione** procedendo, nel **triennio 2022-2024**, altresì **all'alleggerimento del carico fiscale** e l'avvio a regime dell'**assegno unico** universale per i figli.

Specificata attenzione viene dedicata nel documento alla **riforma fiscale**: il Governo intende attuarne un **primo stadio nel triennio 2022-2024**. In relazione **all'inquadramento degli interventi fiscali** nel percorso di attuazione del **PNRR** si fa presente che gli **interventi per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale non rientrano nell'ambito operativo del Piano, ma possono concorrere a realizzarne gli obiettivi generali**. Viene infine esplicitamente affermato che il **documento conclusivo** approvato dalle Commissioni parlamentari a esito dell'**indagine conoscitiva sull'Irpef**, sopra menzionato, costituirà la **base per la predisposizione da parte del Governo del disegno di legge delega**.

Sono invece incluse tra le cd. **riforme abilitanti**, ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali, il **federalismo fiscale** (da attuare entro **marzo 2026**) e gli interventi atti al recupero di gettito, ossia la **riduzione del *tax gap*** (entro il **2022**).

Con riferimento al **settore dell'ambiente e dell'energia**, il Governo afferma che, tra le politiche invariate ricomprese nel sentiero **programmatico per il triennio 2022-2024**, vi è il **rinnovo** di svariate misure di rilievo economico e sociale, fra cui quelle relative **all'efficientamento energetico degli edifici** e agli investimenti innovativi.

In relazione **all'economia circolare**, il Governo preannuncia che agli investimenti previsti nel **PNRR** si aggiunge la nuova Strategia nazionale per

l'economia circolare, in corso di elaborazione da parte di MiTE e MiSE (con il supporto tecnico di ISPRA ed ENEA) destinata a includere misure volte ad aumentare il riciclaggio, il riutilizzo e la riparazione dei materiali, tra le quali rientrano, oltre a un nuovo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti, anche **incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclo e utilizzo di materie prime secondarie** nonché la **revisione del sistema di tassazione ambientale sui rifiuti**. Si prevede che la predetta Strategia sia adottata entro giugno 2022 dopo una consultazione pubblica.

Il Governo al riguardo rappresenta che le **entrate** derivanti **dalla revisione delle imposte ambientali e dei sussidi ambientalmente dannosi** andranno utilizzate per **ridurre altri oneri a carico dei settori produttivi**.

Per quanto attiene ai profili di interesse fiscale, a completamento della **manovra di bilancio** il Governo dichiara **collegati** alla decisione di bilancio i seguenti disegni di legge:

- DDL delega riforma fiscale;
- DDL delega riforma giustizia tributaria;
- DDL riordino settore dei giochi;
- DDL "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost."

4.5 Politiche per il lavoro

Raccomandazioni 2021 e misure adottate

La Nota riporta gli **interventi adottati in materia di lavoro** per fronteggiare la crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, **in linea**, in particolare, con la **Raccomandazione n. 3 del Consiglio dell'UE del 18 giugno 2021** e con il considerando n. 3 ad essa collegato, in base al quale, quando le condizioni epidemiologiche ed economiche lo consentiranno, le misure di emergenza dovrebbero essere gradualmente eliminate, contrastando al contempo l'impatto della crisi sul mercato del lavoro, anche attraverso l'attuazione di riforme che rafforzino la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale.

I suddetti interventi si inseriscono altresì nel contesto degli **Orientamenti in materia di occupazione per il 2021**, delineati dalla Commissione europea nell'ambito del **Pacchetto di primavera del semestre europeo**, volti, tra l'altro, al miglioramento dell'offerta di lavoro e delle competenze e alla promozione delle pari opportunità.

Misure adottate con i decreti emergenziali

Nell'ambito dei **provvedimenti adottati successivamente all'approvazione del Documento di economia e finanza 2021**, il Governo ricorda, in particolare:

- il **decreto legge n. 73 del 2021** (Sostegni-*bis*), che ha previsto misure per 4,2 miliardi di euro a tutela dei lavoratori, tra cui l'introduzione di una nuova indennità *una tantum* per i lavoratori stagionali, del turismo e dello sport;
- il **decreto legge n. 99 del 2021** (confluito nel suddetto decreto Sostegni-*bis* n. 73 del 2021), che ha confermato la rimozione del blocco dei licenziamenti a partire dal 1° luglio 2021, ad eccezione delle imprese dei settori maggiormente colpiti dalla crisi e delle imprese che richiedono l'accesso alla cassa integrazione in deroga;
- il **decreto legge n. 127 del 2021**, che prevede l'obbligatorietà della certificazione verde Covid-19 per tutti i lavoratori, pubblici e privati, per accedere al luogo di lavoro.

Tra le misure adottate nel 2021 il Governo ricorda anche il **rifinanziamento del Reddito di cittadinanza per 1 miliardo di euro**.

Misure adottate nell'ambito del PNRR

Nell'ambito delle **riforme settoriali in materia lavoristica connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** la Nota evidenzia quelle adottate in tema di politiche attive e, in particolare:

- il **contratto di rioccupazione**, attraverso cui i disoccupati potranno essere reinseriti nel mercato del lavoro attraverso un progetto individuale

e la previsione di una decontribuzione a favore dei datori di lavoro (art. 41 del D.L. 73/2021);

Il contratto di rioccupazione - istituito in via sperimentale dal 1° luglio 2021 al 31 ottobre 2021 – è un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato diretto ad incentivare l'inserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati nella fase di ripresa delle attività successiva all'emergenza epidemiologica. Condizione per l'assunzione è la definizione di un progetto individuale di inserimento, della durata di 6 mesi, avente quale finalità l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al nuovo contesto lavorativo. Per la durata del progetto, al datore di lavoro è riconosciuto l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a suo carico, per un importo massimo di 6000 euro su base annua.

- una **decontribuzione** commisurata alla CIG utilizzata, riconosciuta fino al 31 dicembre 2021 in favore dei datori di lavoro nei **settori del turismo**, degli stabilimenti termali, del commercio, creativo, culturale e dello spettacolo che hanno usufruito della CIG per Covid nel primo trimestre 2021 (art. 43 del D.L. 73/2021);
- per il 2021, la riduzione da 500 a 100 unità del limite di organico per le imprese autorizzate alla stipula del **contratto di espansione** e da 250 a 100 unità il limite di organico delle imprese cui si applica l'esodo prepensionistico concordato attraverso il suddetto contratto, ossia la possibilità di accedere al pensionamento (anticipato o di vecchiaia) 5 anni prima del raggiungimento dei requisiti richiesti (art. 39 del D.L. 73/2021);
- l'istituzione del **Fondo per il potenziamento delle competenze e la qualificazione professionale**, destinato al finanziamento di progetti formativi per i lavoratori in CIG per più del 30 per cento dell'orario ed ai percettori di NASpI (art. 50-*bis* del D.L. 73/2021, che prevede una dotazione iniziale del Fondo pari a 50 milioni di euro per il 2021);
- la possibilità per i contratti collettivi di definire, fino al 30 settembre 2022, condizioni ulteriori per la **proroga dei contratti a tempo determinato** oltre 12 mesi, ma comunque nel limite massimo dei 24 attualmente previsti (art. 41-*bis* del D.L. 73/2021).

Le politiche del lavoro per il triennio 2022-2024 riprogrammate nella NADEF

Per quanto riguarda gli interventi che il Governo intende adottare in tema di lavoro, la Nota evidenzia che **la riprogrammazione degli obiettivi di finanza pubblica** – conseguente ad una diminuzione di 2,4 punti percentuali della previsione di disavanzo per il 2021 rispetto all'obiettivo indicato nel DEF – **consentirà**, nel percorso programmatico 2022-2024, di coprire le esigenze per **l'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali**.

Al riguardo, la Nota ricorda l'istituzione per il 2022, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un **Fondo**, con una dotazione di 1.497,75 milioni di euro, destinato a concorrere al finanziamento di interventi di riforma in materia di ammortizzatori sociali (art 11-*bis*, co 6, D.L. 73/2021).

Il Governo assicura altresì, in caso di necessità, la tempestiva **introduzione di ulteriori misure straordinarie di sostegno ai lavoratori** e alle imprese colpite dalle conseguenze della pandemia.

Nell'ambito della manovra di bilancio, la Nota dichiara **collegato alla legge di bilancio il DDL** per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di **salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**.

Si ricorda che la **Nadef 2020** dichiarava disegni di legge collegati alla decisione di bilancio, oltre al richiamato DDL per il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, i seguenti provvedimenti in materia lavoristica:

- DDL in materia di riforma degli ammortizzatori sociali;
- DDL in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva;
- DDL recante "Disposizioni in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni".

Si fa presente che i disegni di legge, già dichiarati collegati nella Nadef 2020 alla manovra 2021-2023, ma **non riproposti** tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 dalla Nadef 2021 in esame, **cessano di essere collegati**.

Andamento del mercato del lavoro e previsioni programmatiche

Preliminarmente la Nota evidenzia il **calo dell'occupazione**, soprattutto a tempo determinato, registrato **nel primo trimestre 2021** (-126.000 unità), seguito da un aumento nel secondo trimestre 2021 (+338.000 unità) dovuto al graduale superamento delle misure di restrizione; in tale contesto gli interventi del Governo sono stati diretti a preservare i livelli occupazionali.

Il Governo sottolinea anche la reattività al ciclo economico mostrata dagli occupati, in parte imputabile anche agli effetti della revisione metodologica che dal 1° gennaio 2021 ha riguardato la rilevazione sulle forze di lavoro in attuazione del Regolamento (UE) 2019/1700, che ha comportato una nuova definizione di "occupato" e di "famiglia" attraverso l'introduzione di un nuovo questionario (cfr. l'approfondimento nel *box* "La nuova rilevazione sulle forze di lavoro (RFL)" a pag. 30 della Nota).

Tale tendenza è confermata dallo **scenario programmatico** analizzato nella Nota, da cui emerge un **aumento dell'input di lavoro nel triennio 2022-2024**, conseguenza della maggiore espansione del PIL, che porterà ad una riduzione più accentuata del tasso di disoccupazione, che arriva ad

attestarsi al 7,7 per cento nel 2024 (a fronte del 9,3 per cento del 2020 e del 9,6 per cento del 2021).

Per quanto riguarda i **redditi da lavoro dipendente**, questi, in rapporto al PIL sono attesi scendere al 10,1 per cento nel 2021, rimanere pressoché stabili nel 2022 e tornare a scendere negli anni successivi, fino a toccare il 9,1 per cento del PIL nel 2024. La Nota sottolinea che la crescita nominale dei redditi da lavoro dipendente, pari al 3,2 per cento nel 2021 e al 5,2 per cento nel 2022, riflette soprattutto le ipotesi sui rinnovi contrattuali del pubblico impiego della tornata 2019-2021 ed il pagamento dei relativi arretrati. Nel 2023, i redditi da lavoro dipendente sono attesi ridursi del -2,9 per cento e tornare a salire lievemente dello 0,3 per cento nel 2024.

4.6 Previdenza

Con riferimento al tema previdenziale, occorre innanzitutto ricordare che la **Raccomandazione n.3 del Consiglio dell'Unione europea del 2021**, pur senza riferimenti specifici al tema in oggetto, chiede all'Italia di prestare particolare attenzione alla composizione delle finanze pubbliche, tanto sul lato delle entrate quanto su quello della spesa, e alla qualità delle misure di bilancio, al fine di garantire una ripresa sostenibile e inclusiva, privilegiando, in particolare le riforme strutturali di bilancio che contribuiranno al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche, se del caso, rafforzando la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti.

La Nota di aggiornamento in commento, in continuità con l'impostazione seguita dall'esecutivo con il Documento di economia e finanza presentato lo scorso aprile, si sofferma sulle tendenze di breve e medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento³⁴, rilevando, preliminarmente come gli effetti della emergenza sanitaria non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento e quindi non alterino le previsioni di medio-lungo periodo relative alle spese connesse all'invecchiamento, riferite alla spesa per pensioni, sanità, *long-term care*, ammortizzatori sociali e istruzione.

Nel breve periodo, in particolare, la spesa per pensioni salirà del 2,2 per cento nel 2021, per effetto del numero di pensioni di nuova liquidazione, della loro rivalutazione ai prezzi e delle ricostruzioni di quelle in essere. **Nel triennio successivo**, tale spesa crescerà in media del 2,8 per cento, e la spesa per pensioni in rapporto al PIL scenderà al 15,4 per cento, mantenendosi comunque per l'intero periodo di previsione ad un livello superiore a quello del 2018 (15,2 per cento).

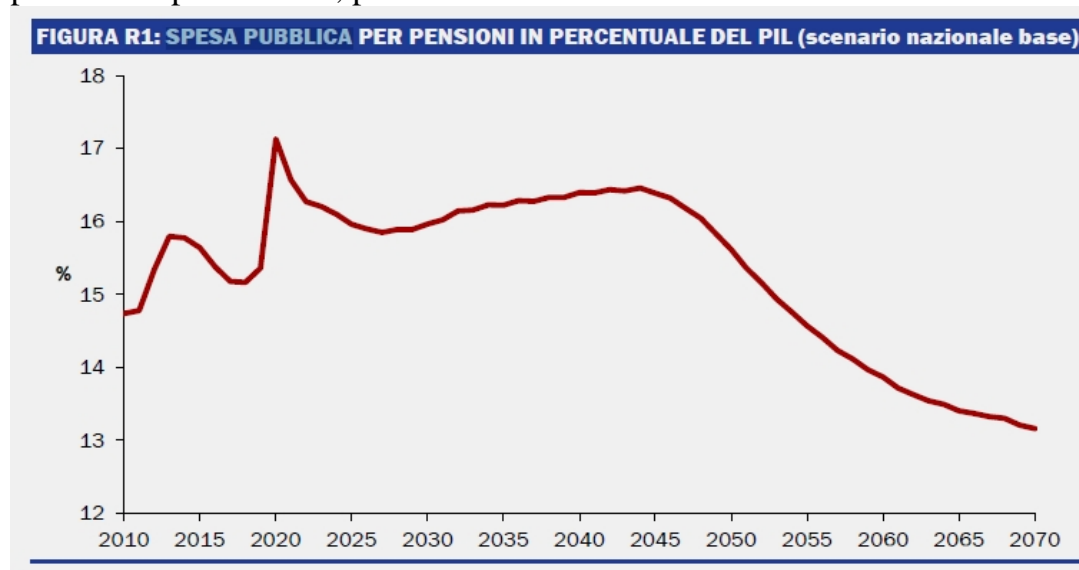
Con riferimento specifico all'andamento di medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni, in rapporto al PIL, si rimarca come esso sconti gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati nel tempo, tra cui la l'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e le regole che, "elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, hanno migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo

³⁴ CFR. il focus pubblicato nella Parte III, Indebitamento netto e debito pubblico – Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente, pagg. 66 e seguenti.

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, rientrando interamente nella sfera di azione amministrativa garantiscono la certezza delle date prefissate per le future revisioni.

La previsione tiene conto degli interventi normativi contenuti nella Legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019), che consentono l'accesso al pensionamento anticipato alle lavoratrici che nel 2020 maturano i seguenti requisiti: 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti e 59 anni di età, se lavoratrici autonome (c.d. "Opzione donna", prorogata dalla l. 178/2020, l. di bilancio per il 2021). Si tiene conto, altresì, delle misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019, che ha introdotto agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato consentendo, in particolare, l'anticipo del pensionamento ai soggetti che maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi entro il 31 dicembre 2021 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. Inoltre, le previsioni della spesa per pensioni in rapporto al PIL includono le più recenti misure adottate con la legge di bilancio 2021 di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (in particolare c.d. "nona salvaguardia").

Nel seguente grafico è riportato l'andamento della spesa pubblica per pensioni rispetto al PIL, proiettato fino al 2070.



4.7 Politiche sociali e famiglia

Alla luce degli impegni sulle riforme assunti dal Paese con il PNRR, le [Raccomandazioni Italia 2021](#)³⁵ si concentrano sulla politica di bilancio. In particolare, la terza raccomandazione concerne la qualità della finanza pubblica e delle misure di politica economica. Ciò non solo allo scopo di dare un maggior impulso alla crescita, ma anche per migliorare la sostenibilità ambientale e sociale. In tal senso, si invita l'Italia a rafforzare la sostenibilità di lungo termine della finanza pubblica anche attraverso il miglioramento della copertura, adeguatezza e sostenibilità del sistema di protezione sociale e sanitaria.

Collegati alla decisione di bilancio

Per quanto qui interessa relativamente alle politiche sociali, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, la Nota indica, quali provvedimenti collegati alla decisione di bilancio:

- DDL recante "legge quadro per le disabilità";

Si rammenta che la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 330, della [legge 160/2019](#)) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un fondo denominato "Fondo per la disabilità e la non autosufficienza", con una dotazione pari a 29 milioni di euro per il 2020, a 200 milioni di euro per il 2021, a 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi a favore della disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno in materia. Tali interventi, ai sensi della norma istitutiva, dovranno essere attuati con appositi provvedimenti normativi, nei limiti di spesa previsti. L'intervento di riforma è previsto dal PNRR quale Investimento all'interno della Missione 5 *Inclusione e Coesione* Componente 2 *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* (M5-C2-I.1)

- DDL "Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti";

Si ricorda che anche questo intervento è previsto dal PNRR quale Investimento all'interno della Missione 5 *Inclusione e Coesione* Componente 2 *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* (M5-C2-I.1)

- DDL "Delega al Governo per il coordinamento e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle politiche

³⁵ [Raccomandazione del Consiglio che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia](#) COM(2021) 512 final del 2 giugno 2021

giovanili nonché misure per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani".

Per analogia di materia, si segnala che è in discussione alla Camera il disegno di legge "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia" ([A.C. 2561](#)), c.d. *Family act*. Il provvedimento ([A.C. 2561-A](#)), di cui è stato avviato l'esame in Assemblea nella seduta del 16 luglio 2021, impegna fra l'altro il Governo a assicurare il protagonismo dei giovani under 35, promuovendo la loro autonomia finanziaria con un sostegno per le spese universitarie e per l'affitto della prima casa.

Legge di Bilancio 2022-2024

Per quanto concerne i servizi sociali erogati a livello locale dai Comuni, la Nota sottolinea che l'intervento legislativo che sarà incluso nella Legge di Bilancio si propone di orientare gradualmente l'utilizzo del Fondo di solidarietà comunale, già incrementato dalla legge di bilancio 2021 e genericamente dedicato al potenziamento dei servizi sociali, verso **l'obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti**.

La legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 794-804, della legge n. 178 del 2021) ha inteso potenziare il sistema dei servizi sociali comunali rafforzando gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, nella prospettiva del conseguimento di un livello essenziale delle prestazioni definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000. Per quanto detto, a favore di detti ambiti è attribuito:

- a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;
- b) un bonus pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di uno a 4.000.

Tale contributo, a valere sul Fondo povertà, è di natura strutturale e non riguarda solo le nuove assunzioni. In sede di decreto annuale di riparto del Fondo povertà è riservata a tal fine una quota massima di 180 milioni di euro annui a decorrere dal 2021.

Come poi sottolineato dalla Nota, saranno introdotte misure volte a potenziare il trasporto scolastico di studenti disabili delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

Con riferimento ai servizi asili nido, l'obiettivo esplicitato dalla Nota è quello di assicurare che almeno il 33 per cento della popolazione di bambini residenti ricompresi nella fascia di età da tre a 36 mesi possa usufruire nel 2026 del servizio su base locale.

Assegno unico e universale per i figli a carico

Il documento di aggiornamento sottolinea che il sentiero programmatico per il triennio 2022-2024 consente di coprire le esigenze per le cosiddette politiche invariate e il rinnovo di numerose misure di rilievo economico e sociale, fra cui la **messaggio a regime dell'assegno unico universale per i figli a carico**. Sul punto la Nadef ricorda che si è in attesa del completamento della riforma prevista dalla legge delega n. 46 del 1° aprile 2021 (qui un [approfondimento](#)).

La Nota rammenta ancora che, ai sensi del decreto legge n. 79 del 2021, per il periodo 1° luglio 2021 - 31 dicembre 2021, si è introdotta l'attribuzione di un assegno mensile temporaneo, parametrato alle soglie ISEE, in favore delle famiglie che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'istituto dell'assegno per il nucleo familiare (circa 1,6 miliardi). Per lo stesso periodo, si è stabilito un incremento della misura mensile degli assegni per il nucleo familiare di 37,5 euro per ciascun figlio, per i nuclei familiari fino a due figli, e di 55 euro per ciascun figlio, per i nuclei familiari di almeno tre figli (circa 1,4 miliardi). Questi interventi sono finanziati tramite l'utilizzo di un apposito fondo di bilancio destinato a tali finalità (Tav. III.14). Si tratta di interventi limitati al secondo semestre del 2021, in attesa dell'attuazione della legge delega per il riordino, la semplificazione e il potenziamento delle misure a sostegno dei figli a carico, attraverso l'istituzione dell'assegno unico universale ([legge n. 46 del 1° aprile 2021](#)).

TAVOLA III.14: EFFETTI NETTI DEL DL N. 79 DEL 2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
Famiglia e politiche sociali	30	0	0	0
Assegno temporaneo per i figli minori	-1.580	0	0	0
Maggiorazione degli importi mensili degli assegni per il nucleo familiare	-1.390	0	0	0
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	3.000	0	0	0
Altre misure	-30	0	0	0
Risorse a favore dei centri di assistenza fiscale	-30	0	0	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0

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

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nella relazione tecnica e nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del provvedimento considerato.

Fonte Nadef

Previsioni della spesa pubblica connessa all'invecchiamento della popolazione

Diversamente dalla spesa pensionistica, la Nota precisa che le altre prestazioni sociali sono previste calare secondo tassi crescenti nel biennio 2021-2022, pari rispettivamente a -1,2 per cento nell'anno in corso e -7,6 per cento nel prossimo anno. Successivamente, l'intensità di riduzione sarà di -1,7 per cento nel 2023 e la variazione annua tornerà in territorio positivo nel 2024, al +0,8 per cento. Le previsioni tengono conto, tra l'altro, degli interventi per il 2021 connessi all'emergenza epidemiologica, ulteriormente estesi dal decreto Sostegni e Sostegni bis, della proroga per tale anno dell'assegno di natalità, c.d. Bonus bebè e dell'introduzione dell'assegno temporaneo per i figli minori, in attesa della riforma complessiva delle agevolazioni a sostegno del reddito delle famiglie con figli (vedi *supra* quanto detto circa l'assegno temporaneo per i figli minori).

La Nota riporta anche le previsioni della spesa pubblica connessa all'invecchiamento della popolazione (*age-related*), inclusiva delle spese per pensioni, sanità, *Long-Term Care* (LTC) e istruzione, elaborate, sulla base dello scenario concordato dal Comitato di Politica Economica, *Working Group on Ageing* (EPC-WGA) del Consiglio dell'Unione europea ai fini della messa a punto dell'*Ageing Report 2021*. Tale scenario assume un tasso di crescita del PIL reale pari all'1,1 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo che si estende fino al 2070. Sulla base dello scenario definito in ambito EPC-WGA, il totale della spesa pubblica *agerelated* in rapporto al PIL registra un incremento di circa 2,5 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2044, fino a raggiungere un picco del 28,6 per cento del PIL (Tavola. R.1). Tale aumento è ascrivibile al complesso della spesa pensionistica e sanitaria.

La prima, infatti, aumenta di 1,8 punti percentuali, raggiungendo la maggiore incidenza sul PIL, pari a 17,2 per cento, nel 2036, mentre la seconda cresce di circa 0,7 punti percentuali di PIL. La spesa per LTC, invece, segna un incremento limitato, di 0,2 punti percentuali di PIL, compensato da una analoga riduzione della spesa per istruzione. Rispetto al livello massimo raggiunto nel 2044, l'incidenza della spesa pubblica *age-related* rispetto al PIL diminuisce progressivamente negli anni successivi. Alla fine dell'orizzonte di previsione, l'aggregato di spesa *age-related* in rapporto al PIL si riduce di 3,2 punti percentuali, grazie al contributo della spesa pensionistica che diminuisce di 3,7 punti percentuali, passando dal 17 per cento del PIL del 2044 al 13,3 per cento del PIL nel 2070.

TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (pensioni, sanità, long-term care, istruzione) 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	17,0	15,4	16,2	17,1	17,1	16,8	15,8	14,7	13,8	13,4	13,3
Sanità	6,9	6,6	7,5	6,2	6,5	6,7	7,0	7,2	7,4	7,5	7,5	7,4	7,4
- di cui componente LTC	0,7	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0
LTC - comp. socio-assistenziale	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Istruzione	3,9	3,6	3,9	3,5	3,3	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Totale	26,6	26,9	29,5	26,2	27,0	28,1	28,5	28,6	27,9	26,9	26,1	25,6	25,4

Fonte NadeF

Le politiche sociali nel PNRR

Il PNRR affronta in modo integrato il nodo dell'assistenza socio-sanitaria territoriale collegando alcuni investimenti della Missione 5 "Inclusione e coesione" agli investimenti e progetti di riforma proposti dalla Componente 1 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale sanitaria" della Missione 6, dedicata alla sanità. Più nel dettaglio:

Gli ambiti di intervento (progetti) previsti dall'Investimento 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale" della Componente 2 della Missione 5 sono rivolti a: *i)* sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; *ii)* percorsi di autonomia per persone con disabilità; *iii)* *Housing* temporaneo e stazioni di posta. Agli investimenti si affiancano due importanti previsioni di riforma: Legge quadro sulla disabilità e Riforma del sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti. La definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale della componente M5C2 vede il coinvolgimento, in qualità di attuatori, degli enti locali (Comuni singoli od associati in Ambiti territoriali) coordinati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con le Regioni. La linea di intervento M5C2.1 è espressamente ricondotta alle politiche socio-sanitarie e dispone di 1,45 miliardi di euro. L'Investimento 1 "Strategia nazionale per le aree interne" della Componente 3 della Missione 5 prevede: *i)* il potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità; *ii)* il consolidamento delle farmacie rurali convenzionate dei centri con meno di 3.000 abitanti; *iii)* la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie per il potenziamento del *social housing*. L'investimento vale 830 milioni di euro.

Infine, gli investimenti della Componente 1 della Missione 6 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" intendono rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al

potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari. Agli investimenti si affiancano i seguenti interventi di riforma: un Decreto ministeriale di “Definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l’assistenza territoriale e identificazione delle strutture a questa riferibili” e il “Disegno di legge sulla definizione di una nuova componente istituzionale del Servizio sanitario nazionale per le politiche, le attività e le prestazioni in materia di Salute-Ambiente-Clima”. Per l’attuazione di quest’ultimo intervento di riforma, nel periodo 2022-2026 è prevista l’assegnazione di 500 milioni a valere sul Fondo nazionale complementare (decreto legge n. 59 del 2021). Gli investimenti della Componente M6C1 valgono 7 miliardi di euro.

Principali misure in ambito sociale adottate con i decreti emergenziali

Nel periodo emergenziale, per sostenere le fasce di popolazione più svantaggiate, è stato istituito (art. 82 del decreto legge n. 34 del 2020) il **Reddito di emergenza - Rem**, un sostegno straordinario rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica, che non hanno avuto accesso ai sostegni a tal fine previsti dal Decreto Cura Italia per talune categorie di lavoratori. Il Rem è stato rinnovato più volte; l’ultima dall’art. 36 del decreto legge n. 73 del 2021 (c.d. Sostegno bis) che lo ha rinnovato per ulteriori quattro quote, relative alle mensilità di giugno, luglio, agosto e settembre 2021.

Inoltre, la crisi sanitaria ha messo ancor più in evidenza le criticità nella composizione della spesa assistenziale, molto sbilanciata in Italia a favore delle prestazioni sociali in denaro a danno di quelle erogate tramite servizi ed interventi sociali. Per questo sono state incrementate le **risorse dei Fondi sociali** finalizzate al rafforzamento di interventi territoriali. Più in particolare, il Decreto Rilancio (decreto legge n. 34 del 2020) ha incrementato per il 2020:

- il Fondo per le non autosufficienze di 90 milioni di euro, finalizzando 20 milioni alla realizzazione di progetti per la vita indipendente (art. 104);
- il Fondo Dopo di Noi di 20 milioni di euro con la finalità di rafforzare la realizzazione di soluzioni alloggiative innovative per le persone con disabilità grave prive di legami familiari (art. 104);
- Fondo politiche per la famiglia di 150 milioni allo scopo di destinare una quota di risorse ai Comuni per il potenziamento, anche in collaborazione con istituti privati, dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa, durante il

periodo estivo, per i minori di età compresa tra zero e 16 anni, nonché allo scopo di contrastare con iniziative mirate la povertà educativa.

Nel periodo emergenziale, in cui, come detto, è venuta in rilievo l'importanza dell'**integrazione socio-sanitaria**, il rafforzamento dei servizi sociali in una ottica di integrazione fra i diversi livelli di governo, è stata sottolineata dall'art. 89, comma 2-*bis* del decreto legge n. 34 del 2020 che ha inteso garantire la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari anche in situazione di emergenza. A tal fine, entro il 16 settembre 2020, le regioni e le province autonome sono state impegnate a definire, con proprio atto, le modalità per garantire, anche in situazioni di emergenza, l'accesso e la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari essenziali.

Si segnalano inoltre le misure a sostegno del **Terzo settore**, che, nella crisi emergenziale, ha affiancato le pubbliche amministrazioni nelle azioni di sostegno alle categorie fragili e negli interventi di contrasto ai fenomeni di povertà ed emarginazione sociale. Nella prima fase emergenziale, il decreto legge n. 18 del 2020 ha introdotto misure volte a tutelare gli enti del Terzo Settore dalle conseguenze negative della pandemia. Successivamente, a sostegno del TS, il decreto legge n. 34 del 2020, è intervenuto prevedendo un importante incremento del ruolo e delle risorse disponibili per la realizzazione degli interventi delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle fondazioni impegnate a fronteggiare l'emergenza. Si segnala infine che l'art. 13-*quaterdecies* del decreto legge n. 137 del 2020 (c.d. Ristori) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore" con una dotazione per il 2021 pari a 70 milioni di euro. Il Fondo è espressamente rivolto alle organizzazioni di Terzo settore che non svolgono attività di impresa, ovvero alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione, nonché alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Il Fondo è stato successivamente incrementato dall'art. 14 del decreto legge n. 41 del 2021 (c.d. Decreto sostegni) di ulteriori 100 milioni di euro per il 2021 e di ulteriori 60 milioni di euro, per il 2021, dall'art. 1-*quater* del decreto legge n. 73 del 2021 (c.d. Sostegni *bis*).

4.7 Pubblica amministrazione

Nelle [Raccomandazioni del 2 giugno 2021 il Consiglio dell'Unione europea](#) ha invitato l'Italia a dare priorità agli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, sostenendo in particolare la **transizione digitale**, nonché la transizione verde; a privilegiare le riforme strutturali di bilancio che contribuiranno al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Lungo la stessa linea direttrice, nelle Raccomandazioni 2020 il Consiglio aveva invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare “un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali” (Raccomandazione n. 3) e a “migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione” (Raccomandazione n. 4), nella considerazione che “un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione.”

Nella nota di aggiornamento al DEF 2021 (par. IV.2 p. 111 ss.) il Governo ribadisce che la **riforma della pubblica amministrazione e l'agenda delle semplificazioni** costituiscono elementi chiave per superare i principali **colli di bottiglia** dell'economia italiana e stimolare la crescita di lungo periodo attraverso un significativo pacchetto di riforme strutturali.

Ciò in linea con quanto evidenziato nei precedenti documenti di bilancio e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) volto a realizzare un Paese **più innovativo e digitalizzato**, più rispettoso dell'ambiente, più inclusivo nei confronti delle disabilità, più aperto ai giovani e alle donne, più coeso territorialmente.

Data la rilevanza delle riforme presentate con il PNRR, il Governo ha scelto di avvalersi della possibilità di inglobarvi il Programma Nazionale di Riforma (PNR), come previsto dal Regolamento istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF).

Con le risorse del Piano, il Governo sottolinea come si intenda anche affrontare i problemi macroeconomici evidenziati dall'analisi (*In-depth Review*) svolta dalla Commissione Europea e rispondere alle Raccomandazioni specifiche per paese (CSR) rivolte all'Italia nel 2019 e nel 2020, contribuendo al contempo ai sette **programmi di punta europei** tra cui – per quanto attiene ai profili in questione – si richiamano : 4) **Connect** (Connettere); 5) **Modernise** (Ammodernare); 6) **Scale-up** (Crescere); e 7) **Reskill and upskill** (Migliorare le competenze dei lavoratori o qualificarli per mansioni più elevate).

Nella Nota di aggiornamento al DEF 2021 si ricorda come il PNRR individui due **riforme orizzontali**, articolate in diversi obiettivi da

realizzare entro il 2026: la **riforma della PA** e la riforma del **sistema giudiziario**.

A queste si aggiungono le **riforme abilitanti**, ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali, che includono la **legge delega sulla corruzione** e la **riduzione dei tempi di pagamento della PA**, oltre la legge sulla concorrenza, al federalismo fiscale e alla riduzione del *tax gap*.

Viene ricordato come nel mese di agosto 2021, in seguito all'approvazione del PNRR da parte del Consiglio, l'Italia ha ricevuto il pagamento dell'anticipo di sovvenzioni e prestiti del RRF (pari a complessivi 24,8 miliardi). Nel Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2021, è stato presentato il primo Rapporto di monitoraggio avente ad oggetto tutte le misure del PNRR che prevedono una *milestone* o un *target* (M&T) da conseguire entro il 31 dicembre 2021, al fine di ottenere la prima *tranche* di finanziamenti (sovvenzioni e prestiti).

Si tratta nello specifico di 51 misure, distinte tra riforme ed investimenti; nel caso degli investimenti ci si riferisce anche all'adozione di atti di normativa primaria e secondaria o di atti amministrativi diretti a disciplinare specifici settori e da cui dipende l'utilizzabilità di risorse finanziarie dedicate per linee di intervento.

Nel dettaglio, delle 51 misure previste 24 sono riferite a investimenti e 27 a riforme da adottare. Il Governo punta ad inviare la prima rendicontazione relativa al PNRR entro il mese di gennaio 2022.

Il Governo evidenzia dunque nella Nota di aggiornamento (parag. IV.2) come la **riforma della PA** costituisca **condizione necessaria** per il successo delle misure contenute nel PNRR. Al contempo, con le **misure di semplificazione** previste nell'ambito delle riforme abilitanti (parag. IV.3) il Governo ha inteso eliminare le barriere autorizzatorie e procedurali che abitualmente frenano l'attuazione dei progetti, mettendo a rischio la realizzabilità delle opere. A tal fine sono state introdotte diverse disposizioni finalizzate ad accelerare e snellire le procedure e, allo stesso tempo a rafforzare la capacità amministrativa della PA, con l'obiettivo di favorire la transizione energetica e digitale.

Il percorso delineato prevede che, in continuità con gli interventi adottati in passato, la riforma renda più efficace ed efficiente l'azione amministrativa al fine di favorire un miglioramento dei servizi offerti e un incremento della produttività dell'intera struttura economica del Paese di cui la PA è un fattore determinante. Come delineato nel PNRR, la riforma modificherà la struttura delle amministrazioni pubbliche attraverso innovazioni e miglioramenti delle norme che regolano il reclutamento del personale, accompagnati da importanti investimenti sul capitale umano e sulla digitalizzazione. Tali interventi avverranno

in un contesto di semplificazione normativa che mira a rimuovere i vincoli burocratici e a rendere più rapide le procedure, in particolar modo quelle collegate all'attuazione del PNRR.

Com'è noto, la riforma della pubblica amministrazione – con le misure volte in primo luogo alla digitalizzazione del settore pubblico, alla semplificazione amministrativa e alla valorizzazione della capacità amministrativa e assunzionale - costituisce uno degli assi centrali della Missione 1 del PNRR (per approfondimenti si veda il [dossier di documentazione dei Servizi Studi della Camera e del Senato](#)).

Viene ricordato come i primi passi per l'attuazione della riforma generale della PA siano stati compiuti tra il **primo ed il secondo semestre del 2021**, come previsto nel cronoprogramma del PNRR.

Nello specifico, si ricorda come tra gli atti legislativi di rango primario volti all'attuazione delle misure previste nel PNRR, sono giunti a conclusione dell'*iter* di approvazione:

- il decreto-legge *governance* del PNRR e semplificazioni: n. 77 del 2021 conv. L. 108 del 2021 (per approfondimenti si veda il [relativo tema web sul sito Camera](#));
- il decreto-legge reclutamento e capacità amministrativa: n. 80 del 2021 conv. L. 113 del 2021 (per approfondimenti si veda il [relativo tema web sul sito Camera](#));
- il decreto-legge in materia di infrastrutture digitali e cibersicurezza: n. 82 del 2021 conv. L. 109 del 2021 (per approfondimenti si veda il [relativo tema web sul sito Camera](#)).

È inoltre in corso di esame lo schema di decreto legislativo sulle Comunicazioni elettroniche e sono in corso di semplificazione i meccanismi di condivisione dei dati tra le amministrazioni mediante la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), al fine di garantire una reale interoperabilità delle banche-dati.

Si ricorda infine, che la NADEF annuncia, tra i **collegati alla decisione di bilancio**, tra gli altri, i seguenti provvedimenti (già previsti nella NADEF 2020):

- disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost.;
- revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali.

4.8 Sanità

Le risorse per la Sanità e la raccomandazione all'Italia

Gli aspetti che la Nota considera in relazione al **settore sanitario**, anche tenendo conto degli **impegni sulle riforme** che sono stati assunti con il **PNRR**, rientrano nella **terza raccomandazione** sul programma di stabilità 2021 dell'Italia da parte del Consiglio UE, riguardante la qualità della finanza pubblica e le misure di politica economica: più in particolare, si richiede il **rafforzamento della sostenibilità di lungo termine** della finanza pubblica anche attraverso il miglioramento della copertura, dell'adequatezza e della sostenibilità **dei sistemi sanitari**.

Rispetto agli obiettivi da attuare in campo sanitario, anche in considerazione della risposta data all'emergenza sanitaria COVID-19, il PNRR dedica l'intera **Missione 6** alla Sanità destinando innanzitutto **7 miliardi** di euro, - ai quali si aggiungono 1,50 miliardi di risorse React EU e 0,50 miliardi di risorse afferenti al Fondo complementare – agli interventi nell'ambito dell'assistenza territoriale sanitaria, con l'obiettivo di cui alla Componente 1 **“Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale”**.

L'obiettivo è volto, in particolare, al rafforzamento delle **cure intermedie** erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di **strutture e presidi territoriali** (Case e Ospedali di Comunità), nonché alla **telemedicina**, con una particolare attenzione ai pazienti cronici e fragili (*over 65*), per il quale Nota di aggiornamento al DEF in esame prevede un disegno di legge collegato alla decisione di bilancio recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale.

Ulteriori obiettivi afferenti alla seconda componente di Missione per avviare il completamento del processo di modernizzazione del SSN, sono l'**innovazione tecnologica del sistema sanitario**, con risorse complessivamente pari a **7,4 miliardi** (l'**85,4%** circa del totale pari a 8,6 miliardi), oltre la formazione dei sanitari e medici e la ricerca sanitaria, cui sono destinati 1,26 miliardi. A queste risorse si affianca la previsione di **riforma degli IRCCS** (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) per la quale non sono previsti oneri a carico della finanza pubblica, la quale rappresenta il **collegamento tra l'obiettivo dell'innovazione nel campo della salute e la ricerca sanitaria**, da attuare, come previsto nella Nota, attraverso un disegno di legge delega per il riordino della disciplina di tali istituti.

I dati a consuntivo e le previsioni a legislazione vigente

Rispetto ai dati a consuntivo, la Nota riporta i valori del conto della PA a legislazione vigente, dal quale, nell'ambito del totale delle spese correnti viene estrapolata la spesa sanitaria.

Tabella 20. Conto della PA a legislazione vigente – Spesa sanitaria in valore assoluto ed in percentuale rispetto al totale delle spese correnti*(importi in milioni di euro e in %)*

	2020	2021	2022	2023	2024
Spesa sanitaria	123.474	129.449	125.708	123.554	124.428
Totale spese correnti	855.728	893.425	882.263	879.858	886.373
Incidenza della spesa sanitaria sul totale spese correnti (in %)	14,4	14,5	14,2	14,0	14,0

Dati elaborati dalla NADEF 2021.

L'incidenza maggiore della spesa sanitaria rispetto al totale delle spese correnti della P.A. calcolate a legislazione vigente (14,5%) si registra nel 2021, con un valore assoluto dell'aggregato pari a 129.449 milioni di euro, con successivi valori decrescenti fino a tutto il 2023.

In rapporto al PIL, la spesa sanitaria si attesta ad un valore del 7,5% nel 2020, per poi progressivamente calare a legislazione vigente fino al 6,1% nel 2024.

Tabella 21. Conto della PA a legislazione vigente – Spesa sanitaria in % rispetto al PIL

	2020	2021	2022	2023	2024
Spesa sanitaria	7,5	7,3	6,7	6,3	6,1

Dati NADEF 2021

In termini di variazioni percentuali, a legislazione vigente, la spesa sanitaria registra un incremento di ben 4,8% nel 2021, per ridursi del 2,9% nel 2022 e proseguire la discesa anche nel 2023 (-1,7%).

Tabella 22. Conto della PA a legislazione vigente – Var. % Spesa sanitaria

	2021	2022	2023	2024
Spesa sanitaria	4,8	-2,9	-1,7	0,7

Dati NADEF 2021

Rispetto al **percorso programmatico** di finanza pubblica individuato nella Nota, si dovrà attendere, in campo sanitario, l'**attuazione degli investimenti in ricerca e innovazione individuati nel PNRR per la Sanità**.

Come indicato nella Nota in relazione al percorso programmatico basato sulle raccomandazioni comunitarie, in particolare quella fiscale del 2022 che chiede di limitare la spesa corrente finanziata con risorse nazionali, valutando gli obiettivi al netto delle risorse europee e della componente

temporanea della spesa corrente, le **spese di natura sanitaria** – che nel 2020 e 2021 hanno segnato importi particolarmente elevati – dovrebbero **diminuire in misura significativa già a partire dal 2022**, grazie al previsto miglioramento della situazione sanitaria. Infatti, nell’ipotesi che l’**emergenza pandemica** rientri, la Nota ipotizza che gli **effetti delle misure emergenziali**, per quanto qui interessa riguardo alla spesa sanitaria, **si annullino nel 2023**.

Principali provvedimenti adottati nel 2021 per la Sanità

La Nota sottolinea che al settore della sanità, nel **2021**, sono stati destinati circa **7,4 miliardi**, mentre gli effetti netti sull’indebitamento netto della PA negli anni successivi diminuiscono a 54 milioni nel 2022, 45 milioni nel 2023 e 68 milioni nel 2024.

Tabella 23. Effetti netti degli ultimi provvedimenti varati nel 2021 per fronteggiare l'emergenza COVID-19 sull'indebitamento netto della P.A.

(importi in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
Sanità	-7.383	-54	-45	-68
<i>di cui:</i>				
Fondo acquisto vaccini anti SARS-CoV-2 e farmaci per cura pazienti con COVID-19	-2.800	0	0	0
Trasferimenti al Commissario straordinario per emergenza Covid	-2.500	0	0	0
Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione del Covid-19	734	0	0	0
Abbattimento delle liste d'attesa	-377	0	0	0
Agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti nel settore della ricerca di nuovi farmaci e vaccini contro le patologie infettive	-200	0	0	0
Misure per lo sviluppo della sanità militare e della capacità produttiva nel settore vaccinale e antidotico	-97	0	0	0

Fonte: dati Nota di aggiornamento al DEF 2021 - elaborazioni su dati contenuti nelle relazioni tecniche e nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti considerati.

Tra le misure che nello specifico rientrano nell’incremento di spesa indicato, si annoverano nel 2021:

- **2,8 miliardi** per l'acquisto di **vaccini anti SARS-Cov2** e farmaci per la cura dei pazienti affetti da Covid-19.
- In assestamento di bilancio 2021, il Fondo in questione, iscritto nello stato di previsione del Ministero della salute (cap. 4384), partiva da previsioni iniziali di 400.000 euro, cifrando ora nelle previsioni definitive 3,2 miliardi di euro;
- **2,5 miliardi** per gli interventi di competenza del **Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19**.
- Per un approfondimento consulta il tema [Le Ordinanze del Commissario straordinario – I bandi di gara](#);
- **0,7 miliardi** per il rafforzamento del piano strategico nazionale per la **campagna di somministrazione ed informazione sui vaccini** mediante il coinvolgimento dei medici di medicina generale e di altre categorie di medici tra i quali gli specialisti ambulatoriali convenzionati, i pediatri, gli odontoiatri, i medici di continuità assistenziale dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi;
- **0,4 miliardi** per la **riduzione delle liste d'attesa**, mediante la proroga al 31 dicembre 2021 delle disposizioni già in vigore nel 2020 per la copertura del costo di prestazioni aggiuntive da parte del personale della sanità, del reclutamento, in deroga ai vigenti CCNL di settore, di personale attraverso assunzioni a tempo determinato o attraverso forme di lavoro autonomo ed acquisto da privati di prestazioni di specialistica ambulatoriale.
- Si segnala che interventi a favore della riduzione delle liste d'attesa sono inseriti nel [Patto per la salute 2019-2021](#) per la cui più completa attuazione la Nota al DEF prevede un disegno di legge collegato alla decisione di bilancio;
- **0,2 miliardi** per agevolazioni finanziarie destinate al **potenziamento della ricerca e la riconversione industriale del settore biofarmaceutico** e alla produzione di nuovi farmaci e vaccini per fronteggiare in ambito nazionale le patologie infettive emergenti;
- **97 milioni** per lo **sviluppo della sanità militare** e della capacità produttiva nel settore vaccinale e antidotico.

5. ALLEGATI

Il rapporto programmatico sulle spese fiscali

Il Governo, in ottemperanza al dettato normativo, ha presentato in allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021 (NADEF 2021) il rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali³⁶.

Nello specifico, si ricorda che l'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. n. 160 del 2015, intervenendo sulla legge di contabilità e finanza pubblica³⁷, dispone che la NADEF sia corredata da "un **rapporto programmatico** nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica". Nell'indicazione degli interventi resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. "Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma".

L'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 160 ha previsto altresì l'inserimento in allegato allo stato di previsione dell'entrata di un **rapporto annuale sulle spese fiscali**, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso³⁸.

³⁶ Si tratta del quinto rapporto programmatico sulle c.d. spese fiscali.

³⁷ Inserendo il comma 5-bis all'art. 10-bis della L. 31 dicembre 2009, n. 196.

³⁸ Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale".

La procedura di monitoraggio e riordino delle spese fiscali delineata dal citato decreto legislativo prevede dunque **due strumenti**: da una parte il **rapporto programmatico**, da allegare alla NADEF, che è atto di natura politica del Governo; dall'altra, il **rapporto annuale** di ricognizione delle spese fiscali, di natura tecnica, elaborato da una Commissione di esperti³⁹. Il rapporto annuale dovrebbe costituire la base informativa per la redazione del rapporto di natura programmatica. Nella procedura delineata dalla legge la pubblicazione del rapporto programmatico precede quella del rapporto annuale, per cui il primo non può che fare riferimento al rapporto dell'anno precedente. La Commissione di esperti chiamata ad elaborare la ricognizione annuale sulle spese fiscali (la c.d. Commissione Marè) ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di un intervento normativo che meglio definisca la relazione logico-temporale tra i due strumenti base del monitoraggio delle spese fiscali⁴⁰.

Il rapporto programmatico 2021⁴¹ è articolato in tre paragrafi. Nel primo è illustrato il quadro normativo di riferimento. Nel secondo, si dà conto del lavoro svolto dalla Commissione di esperti sulle *tax expenditures*. Il terzo paragrafo reca infine le linee programmatiche per il riordino delle agevolazioni fiscali e le prospettive di medio termine.

Nello specifico, il rapporto programmatico 2021, dopo aver ricordato il quadro normativo di riferimento, evidenzia che dalla lettura del rapporto annuale sulle spese fiscali (2020) si evince che la Commissione ha deciso di scegliere, come peraltro fatto negli anni precedenti, quale metodo di valutazione degli effetti finanziari derivanti dalle spese fiscali, il metodo del *benchmark* legale, nel quale il sistema tributario di riferimento è identificato con quello vigente (*current tax law*)⁴². Pertanto sono stati tralasciati altri metodi di definizione delle spese fiscali⁴³, sottolineando che il metodo prescelto consiste nel valutare, volta per volta, se una disposizione di natura agevolativa rappresenti una caratteristica strutturale del tributo oppure costituisca una deviazione dalla norma; solo in tale ultimo caso la misura sarà considerata una spesa fiscale⁴⁴.

³⁹ La commissione è stata istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il 28 aprile 2016.

⁴⁰ Il suggerimento è stato riproposto anche nel quarto rapporto sulle spese fiscali (2019).

⁴¹ Senato della repubblica, Doc. LVII n. 4-*bis*, allegato II.

⁴² Già nel precedente rapporto redatto dalla commissione si erano individuate, classificate e stimate le spese fiscali con il metodo del sistema fiscale vigente.

⁴³ In particolare il *benchmark* teorico, che risulta essere soggetto ad un ampio margine di arbitrio, ed il *benchmark* della spesa equivalente, che avrebbe comportato una definizione di spesa fiscale troppo restrittiva.

⁴⁴ La valutazione è basata sia sull'esame di carattere sistematico del tributo, a partire dalle norme istitutive e dalla loro giustificazione, sia sulla considerazione della portata dimensionale della disposizione (sia sotto il profilo finanziario in termini di gettito, sia con riferimento al numero di soggetti destinatari della misura).

Il rapporto programmatico ricorda quindi i criteri di classificazione prescelti dalla Commissione per il censimento delle spese fiscali ed in particolare il riferimento alle missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato. Una scelta che - si legge nel rapporto programmatico - agevola peraltro "i confronti tra le spese fiscali ed i programmi di spesa destinati alle medesime finalità", previsti dalla norma⁴⁵.

Riporta, a titolo esemplificativo, alcune tavole riepilogative recanti evidenza delle classificazioni per tributo, per natura dell'agevolazione e per classe di costo utilizzate nel rapporto annuale 2020⁴⁶. Quest'ultimo ha peraltro evidenziato che "il numero totale delle spese fiscali tra il 2019 e il 2020 è decisamente aumentato, passando da 533 voci a 602 voci⁴⁷, anche e forse soprattutto per effetto dei provvedimenti economici urgenti presi nel primo semestre del 2020, per rispondere all'emergenza della Sars-CoV-2"; per quanto attiene alle "finalità", cui fa riferimento la disposizione normativa, si legge che "la Commissione ha valutato, anche in questo rapporto 2020, diverse ipotesi di classificazione, ispirandosi anche alle esperienze degli altri paesi⁴⁸".

⁴⁵ Nel rapporto annuale sulle spese fiscali 2020 si legge che la Commissione ha sviluppato tali confronti a partire dal rapporto 2018.

⁴⁶ Come già indicato nel "rapporto sulle spese fiscali 2017", l'elenco delle spese fiscali per missione utilizzato è composto di 20 voci, che possono essere confrontate anche con la classificazione delle spese COFOG in sede UE. Tuttavia, come si legge nel "rapporto sulle spese fiscali 2020", delle 34 missioni del bilancio dello Stato si sono escluse le voci considerate non rilevanti, per cui l'elenco utilizzato è risultato composto di 19 voci per effetto della fusione delle voci 22 e 23 (rispetto al rapporto del 2016, e in accordo con quelli successivi del 2017, 2018 e 2019).

Inoltre sottolinea che l'ampiezza delle variabili ai fini della classificazione delle spese fiscali consente l'aggregazione secondo criteri diversi dalle missioni assicurando al bilancio una maggiore trasparenza e leggibilità e fornendo uno strumento efficace per future scelte in termini di *spending review*.

⁴⁷ Si legge inoltre che: "Il processo di crescita delle spese fiscali in questi ultimi anni è stato continuo e costante: nel Rapporto del 2016 la Commissione per le spese fiscali evidenziò un numero totale di spese fiscali pari a 444 voci - quindi in 5 anni esse sono cresciute di circa 160 voci."

⁴⁸ "Si è riscontrato che, nella generalità dei casi, il contenuto informativo aggiuntivo rispetto alla classificazione per missioni fosse di per sé non così rilevante e che, anzi, talora, nuove classificazioni finivano per rappresentare duplicazioni e sovrapposizioni. Si consideri, peraltro, che la scelta della Commissione di utilizzare un benchmark legale già di per sé esclude la possibilità di riconoscere nelle spese fiscali una serie di obiettivi, per così dire, "strutturali", che sono stati proposti e utilizzati in altri contesti, quali promuovere l'equità del sistema tributario, assicurare la neutralità dell'imposizione, evitare doppie imposizioni, realizzare una semplificazione del sistema, attuare norme internazionali, ecc. In questo Rapporto tali finalità sono richiamate solo nell'allegato al paragrafo 4, per agevolare il confronto tra spese fiscali e programmi di spesa. Al di là di questo, la Commissione ha ritenuto di non effettuare, anche in questo quarto rapporto (2019), altre classificazioni delle spese fiscali rispetto alle missioni con l'eccezione di un approfondimento sui criteri di classificazione dei crediti di imposta".

Ad un primo esame delle citate tavole allegate al rapporto programmatico sulle spese fiscali si evidenzia che più di un quarto delle misure fiscali (171 su 602) interessa l'IRPEF; di queste, poco meno del 40%, (66 su 171) hanno un'incidenza sul gettito inferiore a 10 milioni di euro.

Il rapporto delinea quindi le **linee programmatiche** in materia.

Nel merito rappresenta che:

- l'attuale Governo ritiene che il riordino delle spese fiscali debba essere parte integrante di un più ampio ed organico disegno di riforma fiscale. Sul punto si rammenta che nelle dichiarazioni programmatiche dello scorso mese di febbraio il presidente del Consiglio dei Ministri aveva sottolineato che: "il sistema tributario è un meccanismo complesso, le cui parti si legano una all'altra. Non è una buona idea cambiare le tasse una alla volta. Un intervento complessivo rende anche più difficile che specifici gruppi di pressione riescano a spingere il Governo ad adottare misure scritte per avvantaggiarli";
- l'obiettivo della riforma del sistema tributario è volto a rendere più efficiente la struttura del prelievo, limitandone gli effetti distorsivi sul sistema economico, con la finalità di conseguire degli obiettivi di equità verticale ed orizzontale, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e del mercato dei capitali; è anche l'occasione per riordinare un assetto normativo che è stato oggetto di molteplici interventi di carattere parziale e incrementale;
- la riforma fiscale è anche abilitante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e accompagnerà l'attuazione del programma di riforme strutturali necessarie per innescare la trasformazione del paese e rilanciare il potenziale di crescita economica;
- il Parlamento ha dato un contributo fondamentale al processo di riforma svolgendo un imponente lavoro di ascolto, analisi e sintesi dei problemi del sistema tributario italiano, indicando possibili azioni. Nel merito è stato redatto un Documento⁴⁹ conclusivo dell'indagine conoscitiva il quale evidenzia che il sistema fiscale italiano necessita di una riforma ampia e organica, volta a stimolare la crescita economica mediante: l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e l'alleggerimento del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione; la razionalizzazione e la semplificazione del sistema tributario mediante la riduzione degli adempimenti a carico dei

⁴⁹ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario condotta dalla VI Commissione Finanze della Camera dei deputati e dalla 6° Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica.

- contribuenti e l'eliminazione dei micro-tributi; il mantenimento della progressività del sistema e il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;
- il Governo proseguirà il lavoro di riforma presentando un disegno di legge delega su cui il Parlamento sarà nuovamente chiamato ad esprimersi; successivamente saranno predisposti i decreti attuativi per riformare concretamente il sistema fiscale⁵⁰.

Si ricorda che l'Unione europea, in più di una occasione, ha invitato l'Italia a ridurre il numero delle agevolazioni esistenti, l'entità delle misure e l'incidenza delle stesse sul sistema tributario⁵¹. Tuttavia nell'ultima Raccomandazione del Consiglio del 2 giugno 2021 (COM/2021/512 final)⁵² che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia, tale raccomandazione non è stata formulata.

⁵⁰ In questa fase saranno coinvolti gli esperti più autorevoli e le strutture dell'Amministrazione pubblica competenti e saranno ascoltate le parti sociali.

⁵¹ In particolare nella precedente raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 (2019/C 301/12), pubblicata in GUUE C301/69 in data 5 settembre 2019, si raccomandava per il 2019 ed il 2020, l'adozione di provvedimenti volti, tra le altre finalità, a "*spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati*".

⁵² Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0512>

Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva-anno 2021

Il **Rapporto** sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, oltre a indicare **i dati relativi al recupero delle somme evase**, fornisce le stime del cosiddetto *tax gap* (la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo) relativo alle entrate tributarie e contributive nonché della propensione all'inadempimento dei contribuenti (**propensione al gap**), dato dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico. Sono riportati, inoltre, i dati delle entrate che vanno ad alimentare il nuovo meccanismo di quantificazione delle maggiori risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (previsto dall'articolo 1, commi 2 e successivi, della legge di bilancio per il 2021) da destinare al **Fondo speciale per interventi di riforma del sistema fiscale**, gli obiettivi di fiscalità indicati nel **PNRR** e gli indirizzi sulle **strategie per il contrasto dell'evasione**.

I dati si basano sulla **Relazione** sull'economia non osservata e sull'evasione contributiva, allegata alla Nota, predisposta dalla Commissione di esperti istituita con [DM 28 aprile 2016](#).

Preliminarmente si segnala che nella Relazione di quest'anno **la quota di imposte per le quali è stato stimato il *tax gap* ammonta al 93,1%**, a fronte del valore del 93,08% registrato lo scorso anno.

Dai dati presentati emerge che nel triennio **2016-2018** (per il quale si dispone di un quadro completo delle valutazioni) si registra un **gap** complessivo in media di circa **105,9 miliardi di euro**, di cui 94,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,6 miliardi di mancate entrate contributive.

Nel **2018**, l'ammontare complessivo del *tax gap*, fiscale e contributivo, si assesta a circa **102,8 miliardi di euro**, di cui 90,6 miliardi di euro di mancate entrate tributarie.

Nel Rapporto si evidenzia un significativo *trend* di **riduzione del *tax gap*** nell'ultimo biennio 2018-2019 (i dati relativi al 2019 sono provvisori, in attesa della pubblicazione dei dati definitivi della contabilità nazionale). Considerando le imposte al netto della TASI e dell'IRPEF da lavoro dipendente irregolare, si consolida e rafforza ulteriormente la flessione del *tax gap* del 2018 rispetto al 2017, pari a 5,9 miliardi di euro. Nel 2019 si registra infatti una ulteriore importante riduzione, ascrivibile quasi esclusivamente al *gap* dell'IVA, che diminuisce di 5 miliardi di euro, passando da 32 miliardi di euro nel 2018 a 27 miliardi di euro nel 2019. Nel testo si indicano tra le cause del miglioramento nella *compliance* dell'IVA l'introduzione nel 2015, e la successiva estensione nel 2017, del

meccanismo dello *split payment* e l'obbligo della fatturazione elettronica nel 2018 per alcune categorie di soggetti, successivamente generalizzato a tutti i contribuenti nel 2019.

TABELLA 3.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE - DATI IN MILIONI DI EURO

Tipologia di imposta	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018- 2014	Media 2016- 2018	2019
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.964	4.204	4.103	4.338	4.449	485	4.297	N.D.
IRPEF lavoro autonomo e impresa	31.158	32.199	33.345	33.349	32.777	1.618	33.157	32.443
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	715	780	768	799	800	85	789	N.D.
IRES	10.577	8.398	10.315	8.726	7.907	-2.670	8.983	8.317
IVA	35.835	35.095	34.820	36.263	32.007	-3.828	34.363	26.999
IRAP	8.062	5.494	4.957	5.138	5.476	-2.586	5.190	5.089
LOCAZIONI	754	1.275	767	729	693	-61	730	705
CANONE RAI	977	1.008	240	225	239	-738	235	241
ACCISE sui prodotti energetici	1.306	1.430	1.611	2.077	1.498	192	1.729	1.914
IMU	5.140	5.113	4.989	4.736	4.739	-401	4.821	4.683
TASI	N.D.	N.D.	251	258	258	6	256	249
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	98.488	94.996	95.914	96.381	90.584	-7.904	94.293	N.D.
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.586	2.784	2.764	2.928	2.940	354	2.877	N.D.
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.428	8.516	8.119	8.804	9.317	889	8.746	N.D.
Totale entrate contributive	11.014	11.300	10.883	11.731	12.257	1.243	11.624	N.D.
Totale entrate tributarie e contributive	109.502	106.296	106.797	108.112	102.841	-6.661	105.917	N.D.

Le stime relative al 2019 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.
La differenza relativa alla TASI è calcolata con riferimento all'anno 2016.
Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Anche la propensione al *gap* è diminuita nel biennio 2018-2019. La riduzione di circa 1,7 punti percentuali registrata nel 2018 rispetto al 2017 sembra rafforzarsi ulteriormente. Nel 2019 si segnala, infatti, la forte riduzione della propensione al *gap* dell'IVA, per circa 3,5 punti percentuali. Per la prima volta la serie storica della **propensione al *gap* dell'IVA** si riduce sotto la soglia simbolica del 20 per cento.

TABELLA 3.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA								
Propensione al gap nell'imposta	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-2014	Media 2016-2018	2019
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)**	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	-0,1%	2,8%	N.D.
IRPEF lavoro autonomo e impresa	63,9%	65,1%	66,4%	68,1%	66,9%	3,0%	67,1%	69,2%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%	0,0%	7,2%	N.D.
IRES	29,8%	23,4%	26,6%	23,9%	21,5%	-8,3%	24,0%	22,8%
IVA	27,4%	26,7%	26,2%	27,0%	23,4%	-4,0%	25,5%	19,9%
IRAP	22,2%	20,2%	18,8%	18,9%	19,4%	-2,8%	19,0%	18,3%
LOCAZIONI	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,3%	-0,7%	8,8%	8,4%
CANONE RAI	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	-24,8%	10,3%	10,9%
ACCISE sui prodotti energetici	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,8%	0,8%	8,9%	9,7%
IMU	26,9%	26,5%	26,3%	25,3%	25,3%	-1,6%	25,7%	25,1%
TASI	N.D.	N.D.	26,9%	25,4%	25,6%	-1,3%	26,0%	25,2%
Totale al netto della TASI	22,2%	21,1%	21,0%	21,0%	19,3%	-2,9%	20,4%	N.D.

Le stime relative al 2019 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'Istat.
 Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari).
 Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Per quanto riguarda la prevenzione ed il **contrasto all'evasione**, nel **2020** il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è pari a **12,7 miliardi di euro di cui 3,3 miliardi derivano dalla riscossione coattiva, 8,2 miliardi dai versamenti diretti** (somme versate a seguito di atti emessi dall'Agenzia delle entrate o accordi per deflazionare il contenzioso) e **1,2 miliardi** dalle iniziative relative all'attività di promozione della *compliance*.

Nel Rapporto sono illustrate le modalità di applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 1, comma 3, [della legge di bilancio 2021](#), che hanno introdotto un nuovo dispositivo di alimentazione del **Fondo speciale per interventi di riforma del sistema fiscale** (istituito dal comma 2 della medesima legge) disposti con appositi provvedimenti normativi. Tale Fondo è alimentato dalle risorse stimate come **maggiori entrate permanenti** derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Conseguentemente, il comma 6 ha abrogato i commi da 431 a 435, dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che avevano istituito il precedente Fondo per la riduzione della pressione fiscale a cui erano destinate le risorse permanenti che, in sede di Nadef, si stimava di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente e a quelle effettivamente incassate nell'ultimo esercizio consuntivato, derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni. Nel **previgente** meccanismo di determinazione delle risorse, pertanto, la quantificazione veniva effettuata **senza tener**

conto degli effetti positivi delle misure introdotte per incentivare l'**adempimento spontaneo** del contribuente (*tax compliance*).

Si segnala che nel testo della NadeF è stato inserito un specifico *focus* sulla valutazione delle entrate strutturali derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale. Si rinvia per i dettagli della misura alla scheda di lettura del presente dossier.

In sintesi qui rileva che, considerato che la somma algebrica delle variazioni della *tax compliance* nel triennio 2019-2021 risulta positiva e che l'ammontare delle entrate previste nella NadeF rispetto alle previsioni formulate nel Documento di economia e finanza è maggiore di circa 6,7 miliardi di euro, **tutte le maggiori entrate permanenti, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo registrato nel 2018, possono essere potenzialmente destinate al Fondo.**

TABELLA 4.3: FONDO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE -ART.1 C. 5 L. 178/2020- DATI IN MILIONI DI EURO.

Anno	Previsioni			
	2021	DEF 2021	NADEF 2021	Differenza
IVA		124.452	129.970	5.518
Saldo IRPEF		5.221	5.084	-137
Saldo IRES		6.006	7.310	1.304
Totale	a)	135.679	142.364	6.685
Fondo potenziale	b)			4.357
Condizione ex art. 1 comma 5 Legge 178/2020				a) > b)
Fondo potenziale	c) = b)			4.357
Fondo effettivo	0%			0

In merito alle previsioni indicate nel PNRR si ricorda che tra gli obiettivi è stata inclusa anche la riduzione del *tax gap*. A tal fine nel Rapporto si segnala che:

- l'amministrazione finanziaria, entro il 30 aprile 2023, metterà a disposizione di 2,3 milioni di soggetti titolari di partita IVA (su circa 4 milioni di contribuenti tenuti alla presentazione di tale dichiarazione) la **dichiarazione annuale IVA precompilata** relativa all'anno d'imposta 2022;
- **le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (lettere di compliance) saranno incrementate**, mediante il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e dell'interoperabilità delle banche dati. Il completamento del processo entro il 2022 consentirà un aumento del 30 per cento delle lettere di *compliance* inviate, con una riduzione dei falsi positivi al 5 per cento e un incremento del 20 per cento degli incassi connessi all'adempimento spontaneo;

- l'obiettivo del **potenziamento dei controlli** sarà realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di *data analysis* più avanzati e dall'**interoperabilità delle banche dati** (in particolare, per realizzare progetti di analisi avanzata dei dati attraverso l'applicazione di tecniche sempre più avanzate come intelligenza artificiale, *machine learning*, *text mining*, analisi delle relazioni, l'organico dell'Agenzia delle entrate sarà potenziato con 4.113 unità di personale per le quali è già stata autorizzata l'assunzione).

Infine, viene evidenziato che i *target* e gli indicatori utilizzati per il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi indicati nel PNRR (nell'ambito della Missione 1, Componente 1, come misura correlata alla riforma dell'Amministrazione fiscale) sono strettamente collegati con le stime pubblicate nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Infatti, il raggiungimento dell'obiettivo M1C1-121 (Riduzione dell'evasione fiscale come definita dall'indicatore propensione all'evasione) prevede che **la propensione all'evasione in tutte le imposte, escluse l'IMU e le accise, sia inferiore nel 2024 rispetto al 2019 del 15% del valore di riferimento del 2019** e che la stima di riferimento per il 2019 sia inclusa nella Relazione aggiornata del governo sull'economia sommersa. Come *step* intermedio, l'obiettivo M1C1-116 prevede che la medesima propensione all'evasione sia inferiore nel 2023 rispetto al 2019 del 5% del valore di riferimento del 2019.

In merito alle strategie per ridurre l'evasione, il Rapporto indica che l'azione di contrasto sarà perseguita attraverso un **piano organico basato sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti** nonché su una nuova e più efficace alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria. Il contrasto all'evasione fiscale sarà perseguito anche **agevolando, estendendo e potenziando i pagamenti elettronici e riducendo drasticamente i costi delle transazioni *cashless***. L'Amministrazione fiscale (come indicato anche nell'Atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2021-2023) avrà come obiettivo quello di perseguire la **semplificazione degli adempimenti, il miglioramento dei servizi** offerti per favorire l'assolvimento degli obblighi tributari e **l'emersione spontanea** delle basi imponibili, nonché di contrastare l'evasione attraverso **mirati interventi di controllo e accertamento *ex post* all'esito di specifiche analisi di rischio**.

Nella Relazione si sottolinea, infine, che sia interventi sulla struttura, prevalentemente normativi, sia interventi sull'organizzazione, prevalentemente amministrativi, possono avere impatto sulla propensione

ad evadere dei contribuenti. La tendenziale riduzione dell'economia sommersa e del *tax gap* negli anni recenti è presumibilmente legata a diversi interventi che sono stati realizzati in questi anni. Tra quelli che hanno influito sulla struttura del sistema fiscale, vanno sottolineati, ad avviso della Commissione, l'introduzione del meccanismo di *split payment* nel versamento dell'Iva, le nuove modalità di pagamento del canone RAI e la modifica della normativa sulla tassazione dei redditi da locazione dei fabbricati (c.d. cedolare secca). Per quanto riguarda le modalità di organizzazione dell'amministrazione fiscale, indicazioni piuttosto solide si sono ottenute sugli effetti della fatturazione elettronica, nonché su quelli dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione.