



Nota breve

XVIII legislatura

Nota breve n. 24

Ottobre 2021

Documento programmatico di bilancio 2022

1. Introduzione

Il 20 ottobre il Governo ha inviato il Documento programmatico di bilancio per il 2022 (DPB) alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento italiano.

Il DPB e il ciclo di monitoraggio europeo ad esso associato sono disciplinati dal regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013¹. Il regolamento "stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita (PSC) e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche" (art. 1, par. 1). In particolare, "entro il 15 ottobre, gli Stati membri trasmettono alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo. Tale progetto di documento programmatico di bilancio deve essere coerente con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, dove applicabile, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura relativa agli squilibri macroeconomici istituita dal regolamento (UE) n. 1176/2011, e con i pareri sul programma di partenariato economico di cui all'articolo 9" (art. 6, par. 1).

Per effetto della modifica alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 (nuovo comma 1-*bis*, dell'art. 9) apportata dalla legge n. 163 del 2016, il DPB è inviato, entro lo stesso termine del 15 ottobre, anche alle Camere.

La Commissione europea formula un parere sul DPB entro il 30 novembre (art. 7, par. 1).

n.b.

¹ Recante "Disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro".

Il DPB si colloca nell'ambito del c.d. "semestre nazionale" del ciclo di programmazione economico-finanziaria². In questo senso, le disposizioni recate dal regolamento n. 473/2013 sono complementari all'impianto definito con la riforma del 2011 contenuta nel c.d. "Six Pack". La valutazione della Commissione, infatti, interviene nel mezzo della sessione di bilancio per valutare, prima che la legge di bilancio sia approvata, se il progetto di bilancio nazionale sia in linea con le regole del Patto di stabilità e crescita e con le "raccomandazioni" approvate dal Consiglio UE, tenendo conto, per quanto possibile, dello specifico calendario di bilancio nazionale e delle procedure parlamentari. Essa costituisce un parametro importante al fine di indirizzare le scelte di bilancio di ciascun paese in coerenza con gli indirizzi di politica economica emanati a livello di zona euro. Qualora riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC, in deroga al termine del 30 novembre la Commissione adotta il proprio parere entro due settimane dalla trasmissione del DPB chiedendo, in maniera pubblica e motivata, l'invio di un progetto riveduto di DPB quanto prima, e comunque entro tre settimane dalla data del parere medesimo (art. 7, par. 2, del regolamento). Nondimeno, è importante ricordare come il parere della Commissione non sia vincolante e i parlamenti nazionali mantengano la piena sovranità nella definizione dei propri documenti di bilancio³. Nell'ambito della procedura del Semestre europeo, la Commissione europea fornisce sia un'opinione sul DPB di ciascuno Stato membro, sia una valutazione complessiva della situazione di bilancio e delle prospettive dell'area dell'euro nel suo complesso. Va ricordato che il 20 marzo 2020, allo scoppio della pandemia da COVID-19, la Commissione ha tempestivamente attivato la clausola di salvaguardia "general escape clause"⁴, sospendendo di fatto il PSC.

Nel DPB di quest'anno la novità più rilevante è costituita dalle misure di implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il più cospicuo strumento messo in atto dall'UE per sostenere la ripresa dopo la crisi pandemica del

2020-2021. Con le risorse del PNRR il Governo intende anche affrontare i problemi macroeconomici evidenziati dall'analisi approfondita (*In-depth Review*) svolta dalla Commissione Europea. Al contempo, il Governo si impegna a rispondere alle Raccomandazioni specifiche per paese (CSR). Nei mesi precedenti, il Governo ha definito la *governance* del PNRR (v. D.L. n. 77/2021 e L. 108/2021). Per l'implementazione del PNRR, si renderanno necessarie alcune riforme orientate alla semplificazione delle procedure amministrative. Tra queste ultime sono citate la legge annuale sulla concorrenza, la legge delega sulla corruzione, la riduzione dei tempi di pagamento della Pubblica Amministrazione (da promulgare entro il 2021) e la riduzione del *tax gap* (entro il 2022).

Questa fase risulta essere particolarmente importante anche per la riforma della *governance* dell'UE. Come annunciato dalla Commissione europea⁴ il 19 ottobre 2021, il nuovo contesto economico e sociale emerso dalla pandemia da COVID-19 richiede un profondo ripensamento delle istituzioni europee. Le sfide del futuro sono la sostenibilità delle finanze pubbliche, la correzione degli squilibri macroeconomici e la trasparenza istituzionale, il tutto nella cornice della transizione ecologica. In questo quadro, è possibile anche una revisione dei parametri del PSC, attualmente sospeso fino al 1° gennaio 2023.

2. Il contenuto informativo del DPB previsto dal regolamento (UE) n. 473/2013

L'art. 6, par. 3, del Regolamento UE n. 473/2013 disciplina il contenuto informativo del Documento programmatico di bilancio, il quale deve contenere le seguenti informazioni relativamente all'anno successivo:

- a) l'obiettivo del saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche, articolato per sottosettori;
- b) le previsioni a politiche invariate per le spese e le entrate⁵;

² Per un'illustrazione dei principali elementi del semestre europeo e di quello nazionale, cfr. Servizio Studi del Senato, "Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi", Dossier europeo n. 37/2, gennaio 2020.

³ Come, del resto, viene precisato nel Memo 13/457 della Commissione ".

⁴ "Commission relaunches the review of EU economic governance" https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5321

⁵ L'ipotesi su cui si basa il criterio di previsione "a politiche invariate" comporta l'estrapolazione delle tendenze delle entrate e delle spese decise al netto dell'impatto delle misure discrezionali di bilancio. Si distingue dall'evoluzione di entrate e spese a legislazione vigente (o tendenziale) perché tiene conto delle tendenze passate delle politiche pubbliche, anche se non ancora tradotte in provvedimenti legislativi. Ad esempio, le spese relative ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono incluse nelle previsioni a politiche invariate pur non essendo parte

- c) gli obiettivi di spesa e di entrata per la PA e le loro componenti principali, tenendo presente il tasso di crescita della spesa al netto delle misure discrezionali richiesto dalle regole europee;
- d) le informazioni rilevanti sulla spesa pubblica per funzione e, ove possibile, l'indicazione dell'impatto distributivo atteso dalle principali misure di spesa e di entrata;
- e) una descrizione e quantificazione delle misure di spesa e di entrata necessarie, anche a livello di sottosettore, per colmare l'eventuale divario tra gli obiettivi e le previsioni a politiche invariate;
- f) le principali ipotesi sulle previsioni macroeconomiche e sugli sviluppi economici rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio;
- g) un allegato contenente le metodologie, i modelli economici e le ipotesi e parametri sottostanti alle previsioni di bilancio e la stima dell'impatto delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica;
- h) indicazioni su come le misure proposte tengono conto delle raccomandazioni del Consiglio.

Il par. 4 del medesimo articolo richiede che eventuali scostamenti degli obiettivi di bilancio o delle previsioni a politiche invariate rispetto a quelli contenuti nel precedente Programma di stabilità siano debitamente motivate.

3. Il contenuto del DPB 2022

Nonostante perdurino gli effetti della pandemia e persistano alcune restrizioni sanitarie, il recupero del PIL nel primo semestre del 2021 ha nettamente superato le attese: nel primo trimestre l'incremento è stato dello 0,2%, nel secondo trimestre del 2,7%. Si stima inoltre che nel terzo trimestre ci sia stato un ulteriore incremento del 2,2%. È ormai possibile prevedere che la crescita annuale del PIL italiano si attesterà intorno al 6%, molto al di sopra del 4,5% stimato nel DEF 2021.

Il quadro previsionale contenuto nel DPB 2022, oltre che dalla pandemia, è influenzato dall'impulso derivante dalle risorse del PNRR e dalle politiche monetarie e fiscali a livello globale. Se la stima di crescita per il 2021 è da rivedere al rialzo, quella del 2022 è invece lievemente diminuita, dal 4,8% al 4,2%, principalmente a causa di alcuni

ostacoli alla produzione come la carenza di capacità produttiva e di alcuni materiali.

Coerentemente con la dinamica di crescita del PIL, nel primo semestre si rilevano segnali molto positivi anche per l'occupazione. Nei mesi di luglio e agosto, il numero di occupati risultava superiore del 2,1% rispetto al minimo raggiunto a inizio anno, sebbene sia ancora inferiore dell'1,8% rispetto ai livelli pre-pandemia.

Entrando nel dettaglio degli indicatori, si registrano dati positivi sia dei consumi che degli investimenti. Dal lato dell'offerta di credito, le condizioni di finanziamento restano convenienti e con i tassi ai minimi storici. Il processo di dismissione dei crediti in sofferenza prosegue e si consolida. Fin dall'inizio del 2021 è risultata in leggera crescita anche l'inflazione, con un aumento medio dell'1,3% nei primi 9 mesi dell'anno. A settembre il tasso di inflazione tendenziale è salito al 2,6%, spinto soprattutto dai beni energetici. Il conseguente aumento dei prezzi in bolletta è stato affrontato dal Governo in uno specifico decreto legge approvato il 27 settembre. Inoltre, si registra anche una crescita dei prezzi alla produzione dell'industria, anche al netto della componente energetica (v. DPB 2022, pag. 9).

Le esportazioni di beni e servizi sono risultate in netto aumento (v. Figura I-1-7, DPB 2022). Il surplus commerciale e l'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti si sono rispettivamente attestati al 3,8% e al 3,7% del PIL. Si prevede che nel 2021 l'avanzo di parte corrente salga al 3,6%, dal 3,5% del 2020.

Nel dettaglio degli indicatori di finanza pubblica presentati in **Tabella 1**, la stima del **saldo di bilancio strutturale** proposta nel DPB per il 2021 è in linea con quella della Nota di aggiornamento (-7,6%). Tale saldo dovrebbe migliorare leggermente nel 2022 attestandosi al -5,4% del PIL, al -4,4% nel 2023 per poi raggiungere il -3,8% nel 2024.

Restando al **quadro programmatico**, gli obiettivi di **indebitamento netto** sono in linea con le previsioni della NADEF 2021 (-9,4% nel 2021; -5,6% nel 2022; -3,9% nel 2023; -3,3% nel 2024). I valori sono invece rivisti in miglioramento rispetto a quelli presentati nel DEF 2021 che prevedevano un obiettivo di indebitamento netto pari al -11,8% nel 2021, -5,9% nel 2022, al -4,3% nel 2023 e -3,4% nel 2024. Tale miglioramento è correlato

dell'andamento a legislazione vigente delle spese. Per ulteriori dettagli, cfr. Parte II, Capitolo 1.2 del *Report on Public Finances in EMU 2016*.

all'evoluzione più positiva del quadro congiunturale e sanitario, che si riflette sui conti pubblici determinando maggiori entrate e minori necessità di spesa.

La componente degli **interessi passivi** è prevista al 3,4% nel 2021, 2,9% nel 2022, del 2,7% nel 2023 e 2,5% nel 2024 (largamente in linea con la NADEF). Anche in questo caso si nota un miglioramento rispetto al DEF 2021.

Invece, il **deficit primario**, che nel 2021 si attesta al -6% del PIL, è previsto ridursi drasticamente al -2,6% nel 2022 e al -1,2% nel 2023 per poi raggiungere il -0,8% nel 2024.

Le stime relative alle **misure una tantum** non si discostano da quelle della Nota di aggiornamento.

Come già anticipato, la stima di crescita del PIL reale nel **quadro tendenziale** per il 2021 sale dal 4,5% del DEF 2021 al 6,0% del DPB corrente. La crescita del 2022 è invece rivista al ribasso, dal 4,8% al 4,2%. Tuttavia, per effetto del nuovo indebitamento netto programmatico superiore di 1 p. rispetto al tendenziale, ci si attende un impatto di 0,5 p.p. sulla crescita del PIL **nello scenario programmatico** del 2022 che porterebbe tale tasso di crescita al 4,7%. Per effetto trascinamento anche la crescita del 2023 e 2024 è rivista lievemente in rialzo nello scenario programmatico rispetto al DEF 2021 (si veda DPB 2022 pp. 20-21).

Tabella 1 - Indicatori di finanza pubblica: quadro programmatico

	2021			2022			2023			2024		
	DEF 2021	NA-DEF 2021	DPB 2022	DEF 2021	NA-DEF 2021	DPB 2022	DEF 2021	NA-DEF 2021	DPB 2022	DEF 2021	NA-DEF 2021	DPB 2022
Saldo di bilancio strutturale	-9,3	-7,6	-7,6	-5,4	-5,5	-5,4	-4,4	-4,4	-4,4	-3,8	-3,9	-3,8
Saldo primario	-8,5	-6,0	-6,0	-3,0	-2,7	-2,6	-1,5	-1,2	-1,2	-0,8	-0,8	-0,8
Avanzo primario corretto per il ciclo	-5,8	-3,8	-3,8	-2,3	-2,2	-2,2	-1,5	-1,5	-1,5	-1,1	-1,3	-1,3
Indebitamento netto	-11,8	-9,4	-9,4	-5,9	-5,6	-5,6	-4,3	-3,9	-3,9	-3,4	-3,3	-3,3
<i>di cui: interessi passivi</i>	3,3	3,4	3,4	3,0	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,7	-2,2	-2,2	-0,6	-0,4	-0,4	0,1	0,3	0,3	0,3	0,6	0,6
<i>Output gap</i>	-4,9	-4,1	-4,1	-1,2	-0,7	-0,7	0,1	0,7	0,6	0,6	1,0	1,0
Misure <i>una tantum</i>	0,2	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita del PIL	4,5	6,0	6,0	4,8	4,7	4,7	2,6	2,8	2,8	1,8	1,9	1,9
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,1	0,5	0,5	0,9	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,3	1,5	1,5

Fonti: DPB 2022 tavola III.1-6; NADEF 2021, tavole I.3 e III.5; DEF 2021, tavole I.3 e III.8.

Dalla **Tabella 2** si può evincere quali saranno gli effetti finanziari delle misure discrezionali contenute nel Documento. In termini complessivi le misure discrezionali produrranno un lieve miglioramento dell'indebitamento netto in rapporto al PIL nel 2021 (+0,013% del PIL). Nei due successivi esercizi si può apprezzare l'effetto espansivo delle misure discrezionali che si riflette in un peggioramento dei saldi (-1,245% nel 2022 e -0,285% nel 2023).

Gli interventi sul lato delle **maggiori spese** riguardano il rilancio degli investimenti pubblici, la riforma degli ammortizzatori sociali, la spesa sanitaria (tra cui l'acquisto di ulteriori dosi di vaccino contro il SARS-COV2) e le misure di sostegno alle imprese tra cui ricordiamo le risorse per sostenere l'internazionalizzazione, la proroga del contributo

a favore delle PMI per l'acquisto di beni strumentali (c.d. nuova Sabatini) e le nuove risorse per il fondo di garanzia PMI. Vale anche la pena menzionare la misura in favore del contrasto al caro bollette. Infine, è necessario menzionare i maggiori oneri connessi alla spesa in Università e Ricerca. Nel complesso le maggiori spese produrranno effetti finanziari negativi sul saldo di bilancio per -0,146% del PIL nel 2021 e di -1,112% nel 2022. Gli effetti saranno positivi invece nel 2023 e 2024.

Sul fronte delle **maggiori entrate**, si registrano misure di copertura per +0,225% del PIL nel 2022.

Le **minori spese** previste, che produrrebbero un miglioramento finanziario, hanno un effetto finanziario pari a +0,167% di PIL nel 2021 e +0,012% nel 2022. Si tratta complessivamente di misure di copertura.

Sul fronte delle **minori entrate** abbiamo una serie di importanti interventi fiscali. In particolare, grazie alle risorse messe in campo con la nuova legge di Bilancio, si potrà attuare la riforma degli ammortizzatori sociali e un primo stadio della riforma fiscale. Quest'ultima produrrebbe effetti in termini di minori entrate pari a -0,317% del PIL

nel 2022 e -0,037% nel 2023. Inoltre, sono previsti il rinvio delle cartelle esattoriali e la proroga delle detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie ed eco bonus. Nel complesso, le misure discrezionali produrranno minori entrate pari a -0,009% nel 2021, -0,371% nel 2022, -0,05% nel 2023 e -0,117% nel 2024.

Tabella 2 - Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche

	2021	2022	2023	2024
Maggiori entrate				
Altro entrate / coperture	0	0,225	-0,094	-0,015
Totale maggiori entrate	0	0,225	-0,094	-0,015
Minori spese				
Altro spese / coperture	0,167	0,012	-0,155	0,068
Totale minori spese	0,167	0,012	-0,155	0,068
Minori entrate				
Rinvio scadenze cartelle esattoriali	-0,009	0,017	-0,008	0
Riforma fiscale	0	-0,317	-0,037	0,012
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie ed eco-bonus	0	0,002	-0,028	-0,136
Altro entrate/interventi	0	-0,073	0,023	0,007
Totale minori entrate	-0,009	-0,371	-0,05	-0,117
Maggiori spese				
Rilancio investimenti dello Stato e delle amministrazioni locali	0	-0,108	-0,023	-0,005
Misure in materia di lavoro	-0,009	-0,001	0,009	0,002
Interventi a livello locale	0	-0,071	0,002	0
Riforma degli ammortizzatori sociali	0	-0,079	0,003	0
Sanità	0	-0,22	0,04	-0,043
Università e Ricerca	0	-0,021	-0,022	-0,015
Reddito di cittadinanza	-0,011	-0,042	0,002	0,002
Contrasto al caro bollette	0	-0,106	0,106	0
Politiche invariate e Ministeri	0	-0,171	-0,062	0,051
Ecobonus auto non inquinanti	-0,006	0,006	0	0
Rafforzamento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	0	-0,002	0	0
Anticipazione di autorizzazioni di spesa	-0,105	0,105	0	0
Politiche per la famiglia	0	-0,022	0,014	-0,001
Disabilità	0	-0,002	-0,003	-0,004
Misure in materia pensionistica	0	-0,032	-0,024	-0,027
Altro spese/interventi	-0,015	-0,128	-0,137	0,37
Sostegno alle imprese	0	-0,218	0,11	-0,006
Totale maggiori spese	-0,146	-1,112	0,015	0,324
TOTALE	0,012	-1,246	-0,284	0,26

Fonte: Elaborazione su DPB 2022, Tabella III.1-13

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Quanto alla **dinamica del rapporto debito/PIL** (cfr. **Tabella 3**), il Governo stima che il rapporto debito/PIL raggiunga il 153,5% alla fine di quest'anno, in calo rispetto al valore del 2020, il cui consolidato si è attestato al 155,6% per effetto della revisione al rialzo del PIL nominale (vedi NADEF 2021). Il cd. effetto *snowball*, che nel 2020 ha causato gran parte dell'eccezionale aumento del rapporto debito/PIL, torna infatti a contribuire alla riduzione di quest'ultimo. La prevista robusta crescita economica e il contenimento del deficit primario a livelli inferiori rispetto le previ-

sioni del PdS, unitamente al protrarsi di bassi rendimenti lungo tutta la curva dei titoli di Stato, contribuirà alla discesa del rapporto debito/PIL anche nei tre anni successivi. Nel 2022, l'obiettivo per il rapporto debito/PIL è rivisto al 149,4%. La riduzione attesa deriverà dal calo del fabbisogno del settore pubblico (di circa -3,7 punti percentuali del PIL rispetto al 2021) e dalla crescita robusta del PIL nominale (+6,4%), la quale nello scenario programmatico sconta l'impatto espansivo delle misure fiscali che il Governo introduce con la manovra di finanza pubblica per il triennio 2022-2024.

Nel 2023 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, al 147,6%. Il ritmo di discesa sarà lievemente inferiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al 4,3%, e di un calo più moderato del fabbisogno del settore pubblico, di circa -0,5 punti percentuali del PIL.

Nel 2024, la convergenza del rapporto tra indebitamento netto e PIL ad un livello del -3,3% consentirà un calo del rapporto debito/PIL al 146,1%.

Tabella 3 - Andamento programmatico del rapporto debito/PIL. Confronto NADEF 2021 e DPB 2021

(in percentuale del PIL)

	2021	2022	2023	2024
DPB 2022	153,5	149,4	147,6	146,1
NADEF 2021	153,5	149,4	147,6	146,1
Diff.	0	0	0	0

Fonti: DPB 2022, tavola III 1-7; NADEF 2021, tavola I.3.

Infine, la **Tabella 4** riassume per aggregati gli obiettivi di entrate e uscite totali a politiche invariate per le Amministrazioni pubbliche. Secondo le previsioni, le **entrate totali** ammonteranno al 46,7% del PIL nel 2021 e al 47,1% del PIL nel 2022. Per quel che riguarda la **pressione fiscale**, si attesterà al 41,9% del PIL nel 2021, per poi calare al 41,7% nel 2022. Gli **investimenti fissi lordi**, dal 2,9% del PIL nel 2021, saliranno al 3,1% nel 2022, a politiche invariate. In calo di oltre un punto percentuale le **prestazioni sociali**. Da segnalare anche

l'importante diminuzione della **spesa per interessi**, che dovrebbe passare dal 3,4% del PIL nel 2021 al 2,9% nel 2022.

Tabella 4 - Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita e di entrata articolati per le principali componenti

(% PIL)

Amministrazioni pubbliche (S13)	2021	2022
Entrate totali- Obiettivo	46,7	47,1
Imposte su produzione e importazioni	13,9	14,2
Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc.	14,7	14,0
Entrate in conto capitale	0,1	0,1
Contributi sociali	13,1	13,4
Redditi patrimoniali	1,0	0,9
Altre entrate	3,9	4,5
<i>p.m. pressione fiscale</i>	<i>41,9</i>	<i>41,7</i>
Uscite totali- Obiettivo	56,1	52,6
Redditi da lavoro dipendente	10,1	10,1
Consumi intermedi	6,5	5,9
Prestazioni sociali	25,4	24,1
Spesa per interessi	3,4	2,9
Sussidi	2,1	1,8
Investimenti fissi lordi	2,9	3,1
Trasferimenti in conto capitale	2,9	2,1
Altre uscite	2,8	2,6

Fonte: DPB 2022, tabella III.1-9 Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

La presente nota è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità di:
Servizio del bilancio

I testi sono disponibili alla pagina
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>
Progetto grafico The Washing Machine