

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

prevedibile che nel medio termine la crescita salariale risponda gradualmente alla discesa del tasso di disoccupazione e al moderato rialzo del costo della vita.

I rischi per la previsione di crescita del PIL appaiono bilanciati. Per quanto riguarda i rischi al ribasso, la prevista ripresa economica potrebbe essere interrotta da una nuova recrudescenza della pandemia e le strozzature o interruzioni delle catene di approvvigionamento internazionali potrebbero rivelarsi più persistenti di quanto ipotizzato nella previsione. Inoltre, il quadro tendenziale si basa su un'ipotesi di piena realizzazione del PNRR – il cui venir meno porterebbe ad una crescita del PIL notevolmente inferiore. Considerando invece i rischi al rialzo, l'elevata liquidità accumulata da famiglie e imprese, nonché le condizioni monetarie e finanziarie espansive e l'impulso alla crescita fornito dal *Next Generation EU* (NGEU) non solo in Italia ma in tutta la UE, potrebbero condurre ad una crescita del PIL superiore a quanto previsto.

Per quanto riguarda la previsione di inflazione, i rischi al rialzo appaiono rilevanti, soprattutto perché i prezzi dei *futures* sul petrolio, che vengono utilizzati per proiettarne l'andamento nei prossimi anni, scontano un rapido superamento dei fattori climatici e geopolitici che hanno causato l'impennata del costo dell'energia negli ultimi sei mesi. In un contesto in cui emergono segnali di allargamento del processo inflazionistico, il mancato rientro di tali fattori potrebbe portare ad una salita dell'inflazione più significativa e persistente. Nella misura in cui ciò si ripercuotesse anche sul deflatore del PIL, ne conseguirebbe una più accentuata dinamica del prodotto in termini nominali, con conseguenze favorevoli in termini di andamento della finanza pubblica e del rapporto fra debito pubblico e PIL. Tuttavia, 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 e/o una correzione dei mercati finanziari di rilevanza macroeconomica.

I.3 AGGIORNAMENTO DEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente presentato in questo documento aggiorna le stime contenute nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021 (Nadef). In primo luogo, gli effetti del dl 130/2021 (c.d. decreto bollette) sono stati attribuiti puntualmente alle singole voci di entrata e di spesa del conto. Tale operazione, pur non modificando la stima del valore nominale dell'indebitamento per l'anno in corso, comporta la revisione al ribasso per 2,8 miliardi circa del valore delle entrate e delle spese. Sono divenuti disponibili successivamente elementi informativi che indicano un miglioramento del quadro di finanza pubblica per l'anno in corso. In particolare, il monitoraggio delle entrate versate con F24 e acquisite a tutto settembre, comprensive anche delle imposte in autoliquidazione dei contribuenti Isa posticipati al 15 settembre, indica che il gettito definitivo per il 2021 potrà essere superiore alle stime della Nadef per 800 milioni circa. Sulla base delle informazioni di monitoraggio più aggiornate disponibili, anche i contributi sociali evidenziano risultati più favorevoli rispetto a quanto scontato nelle stime Nadef. Conseguentemente, la previsione delle entrate contributive per l'anno in corso è rivista al rialzo, rispetto alla Nadef, per 300 milioni circa. Tali andamenti determinano degli effetti di trascinarsi sull'intero periodo previsionale.

La tavola seguente riporta la previsione aggiornata per il periodo 2021-2024 del conto economico delle amministrazioni pubbliche.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

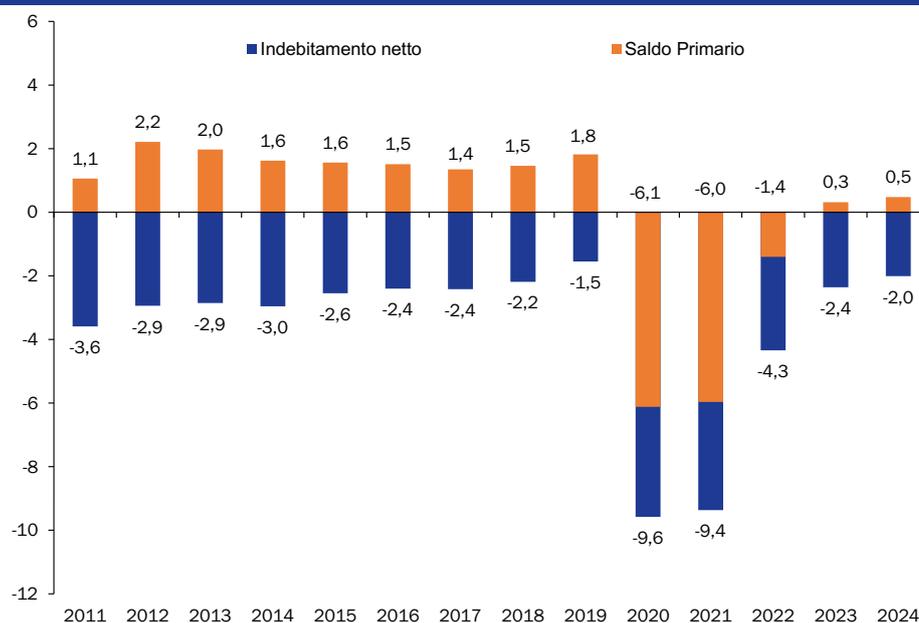
	Consuntivo*	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	173.767	179.401	188.787	183.289	183.843
Consumi intermedi	150.881	161.930	153.614	154.048	153.753
Prestazioni sociali	399.171	403.970	403.750	410.400	418.970
Pensioni	281.451	287.640	296.240	304.730	312.420
Altre prestazioni sociali	117.720	116.330	107.510	105.670	106.550
Altre uscite correnti	74.657	86.945	80.831	79.673	79.362
Totale spese correnti netto interessi	798.476	832.246	826.981	827.410	835.927
Interessi passivi	57.252	60.480	55.282	52.448	50.445
Totale spese correnti	855.728	892.725	882.263	879.858	886.373
di cui : Spesa sanitaria	123.474	129.449	125.708	123.554	124.428
Totale spese in conto capitale	88.758	105.194	93.577	94.895	94.937
Investimenti fissi lordi	42.595	50.648	59.000	65.185	69.654
Contributi in c/capitale	17.617	24.588	26.976	24.548	20.645
Altri trasferimenti	28.546	29.959	7.601	5.162	4.637
Totale spese netto interessi	887.234	937.440	920.558	922.305	930.864
Totale spese finali	944.486	997.919	975.840	974.753	981.309
ENTRATE					
Tributarie	479.482	511.526	539.635	558.022	573.196
Imposte dirette	250.977	262.162	266.561	275.917	282.849
Imposte indirette	227.546	247.881	271.558	280.568	288.795
Imposte in c/capitale	959	1.484	1.516	1.537	1.552
Contributi sociali	228.641	233.106	252.674	260.760	269.555
Contributi sociali effettivi	224.262	228.626	248.136	256.167	264.905
Contributi sociali figurativi	4.379	4.480	4.538	4.593	4.650
Altre entrate correnti	74.747	78.194	84.234	83.485	81.296
Totale entrate correnti	781.911	821.343	875.027	900.730	922.495
Entrate in conto capitale non tributarie	3.175	8.428	17.566	26.247	16.530
Totale entrate finali	786.045	831.256	894.109	928.515	940.578
<i>p.m. pressione fiscale (% del PIL)</i>	<i>42,8</i>	<i>41,8</i>	<i>42,1</i>	<i>41,8</i>	<i>41,6</i>
Saldo primario	-101.189	-106.184	-26.449	6.210	9.714
Saldo di parte corrente	-73.817	-71.382	-7.235	20.872	36.123
Indebitamento netto	-158.441	-166.664	-81.730	-46.239	-40.732
<i>(In % di pil)</i>	<i>-9,6</i>	<i>-9,4</i>	<i>-4,3</i>	<i>-2,4</i>	<i>-2,0</i>
PIL nominale	1.653.577	1.779.295	1.883.354	1.959.662	2.025.473

La nuova previsione conferma la stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2021 al 9,4 per cento del PIL, in discesa dal 9,6 per cento registrato nel 2020 e nettamente inferiore all'11,8 per cento previsto nel PdS. Il significativo miglioramento rispetto ad aprile è correlato all'evoluzione più positiva del quadro congiunturale e sanitario, che si riflette sui conti pubblici determinando maggiori entrate e minori necessità di spesa, in

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

particolare quelle relative agli interventi di sostegno all'economia. Per gli anni successivi, il deficit a legislazione vigente è previsto diminuire al 4,3 per cento del PIL nel 2022 e quindi al 2,4 per cento nel 2023 e al 2,0 per cento nel 2024. Il saldo primario segnerà un ulteriore peggioramento nel 2021 di circa 5 miliardi, ma in rapporto al PIL scenderà di un decimo di punto, attestandosi al -6,0 per cento. Dal 2022 il saldo primario tornerà a migliorare marcatamente, passando al -1,4 per cento del PIL nel 2022 e raggiungendo poi un avanzo dello 0,3 per cento nel 2023 e dello 0,5 per cento nel 2024. La spesa per interessi passivi subirà un aumento in termini nominali nel 2021, cui seguiranno progressive riduzioni. L'aumento del 2021 è dovuto all'andamento dell'inflazione, che comporta una maggiore spesa per interessi legata ai titoli indicizzati all'inflazione. L'incidenza degli interessi passivi sul PIL mostrerà, tuttavia, 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. L'andamento si discosta poco da quanto previsto nel PdS, e riflette i rendimenti dei BTP più alti rispetto ad aprile per il 2021 e una curva dei tassi di interesse meno ripida negli anni successivi.

FIGURA I.3-1 : INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO (% DEL PIL)



Fonte: fino al 2020 dati ISTAT, dal 2021 previsioni MEF.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO****I.4 OBIETTIVI PROGRAMMATICI E PREVISIONI MACROECONOMICHE**

Alla luce degli impegni sulle riforme assunti dal Paese con il PNRR, quest'anno le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea si concentrano sulla politica di bilancio. La prima di tali raccomandazioni invita l'Italia ad utilizzare pienamente le 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.

La seconda raccomandazione invita il nostro Paese ad adottare una politica di bilancio "prudente" non appena le condizioni economiche lo consentiranno, in modo tale da assicurare una piena sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine. Si ripete inoltre l'indicazione di incrementare gli investimenti in modo tale da migliorare il potenziale di crescita dell'economia.

Infine, 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 di migliorare la sostenibilità ambientale e sociale. 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.

Il Governo conferma l'impostazione di fondo della politica di bilancio illustrata nel Programma di Stabilità e su cui il Parlamento ha dato parere favorevole con le risoluzioni approvate il 22 aprile scorso. Le risorse appostate a fine maggio con il decreto legge Sostegni-bis stanno fornendo un adeguato supporto alle persone e ai settori produttivi più danneggiati dalle misure preventive. Ulteriori misure straordinarie di sostegno ai lavoratori e alle imprese colpite dalle conseguenze della pandemia saranno celermente introdotte se ne ricorrerà l'esigenza.

Ipotizzando che il grado di restrizione delle attività economiche e sociali legato al Covid-19 si vada via via riducendo, l'intonazione della politica di bilancio resterà espansiva fino a quando 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 avanti³.

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.

³ Prendendo a riferimento i tassi di crescita previsti nel quadro macroeconomico programmatico 2020-2022 della NADEF 2019 e prolungandolo al 2024 tramite una graduale convergenza verso il tasso di crescita potenziale allora stimato (0,6 per cento), la previsione programmatica del presente documento implica che il PIL salirà al di sopra del trend pre-crisi non prima del 2023. Ciò porta ad individuare il 2024 come l'anno di passaggio ad un graduale consolidamento di bilancio.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

La strategia di consolidamento della finanza pubblica si baserà principalmente sulla crescita del PIL stimolata dagli investimenti e dalle riforme previste dal PNRR. Nel medio termine sarà altresì necessario conseguire adeguati surplus di bilancio primario. A tal fine, si punterà a moderare la dinamica della spesa pubblica corrente e ad accrescere le entrate fiscali attraverso il contrasto all'evasione. 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 crescentemente indirizzate verso gli investimenti e le spese per ricerca, innovazione e istruzione.

In coerenza con questo approccio, la manovra dettagliata nella Legge di bilancio 2022-2024 e nei provvedimenti di accompagnamento punta a conseguire una graduale ma significativa riduzione dell'indebitamento netto dal 9,4 per cento previsto per quest'anno al 3,3 per cento del PIL nel 2024. Rispetto allo scenario programmatico del PdS, l'obiettivo di deficit per il 2022 scende dal 5,9 per cento del PIL al 5,6 per cento. Anche i livelli di indebitamento previsti per i due anni successivi sono inferiori a quelli prospettati in primavera, attestandosi al 3,9 per cento del PIL nel 2023 e al 3,3 per cento nel 2024 (contro 4,3 per cento nel 2023 e 3,4 per cento nel 2024 nel PdS).

In confronto al quadro tendenziale, il sentiero dell'indebitamento netto è superiore di oltre un punto percentuale di PIL a partire dal 2022. Ciò implica un impatto sul PIL valutabile in quasi 0,5 punti percentuali di crescita aggiuntiva in confronto al tendenziale nel 2022. Il differenziale di indebitamento netto fra i due scenari si amplia ulteriormente nel 2023, a 1,5 pp di maggior deficit, dando luogo ad un impatto sul tasso di crescita del PIL reale di quasi 0,2 pp. Nell'anno finale il differenziale di deficit si riduce a 1,3 pp, il che dà luogo ad un lieve impatto negativo sul PIL, che è tuttavia sostanzialmente compensato dall'effetto ritardato dell'impulso ereditato dai due anni precedenti⁴

TABELLA I.4-1 EFFETTI SUL PIL DELLA MANOVRA PROGRAMMATICA RISPETTO ALLO SCENARIO TENDENZIALE (IMPATTO SUI TASSI DI CRESCITA)

	2022	2023	2024
Politiche espansive dal lato della spesa	0,4	0,1	0,0
Minori entrate ed incentivi fiscali	0,1	0,1	0,0
Totale	0,5	0,2	0,0

⁴ Si deve anche sottolineare che la previsione dei saldi di bilancio non include retroazioni del maggior livello di PIL nominale nello scenario programmatico. Tali retroazioni farebbero migliorare il saldo di bilancio, riducendo la necessità di misure di copertura a parità di saldo nominale, il che avrebbe effetti positivi sulla crescita reale del PIL.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

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. La dinamica dei prezzi è moderatamente superiore in confronto al tendenziale; si riduce di poco il surplus di partite correnti.

TABELLA I.4-2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9
Deflatore PIL	1,2	1,5	1,6	1,5	1,7
Deflatore consumi	-0,3	1,5	1,6	1,4	1,7
PIL nominale	-7,9	7,6	6,4	4,3	3,6
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	6,5	4,1	2,5	1,7
Occupazione (FL) (3)	-2,9	0,8	3,3	2,4	1,9
Tasso di disoccupazione	9,3	9,6	9,1	8,4	7,7
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,5	3,6	3,1	2,7	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

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

I.5 LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2022

La manovra di bilancio si pone l'obiettivo di supportare la crescita, sostenendo l'economia nella fase di uscita dalla pandemia, così da recuperare nel 2022 il livello di PIL precedente la crisi, e ponendo le condizioni per aumentare il tasso di crescita del prodotto nel medio termine. Si mira, inoltre, a ridurre il carico fiscale per famiglie e imprese.

La manovra è stata preceduta da un decreto legge contenente diverse misure in campo fiscale e per la tutela del lavoro. Per salvaguardare i contribuenti maggiormente in difficoltà a causa dell'emergenza Covid, sono state rinviate alcune scadenze per il pagamento delle cartelle esattoriali. Si è proceduto, inoltre, a rifinanziare la cassa integrazione Covid, adeguare le risorse per il reddito di cittadinanza e prorogare l'integrazione salariale per i dipendenti di Alitalia. È stato rifinanziato l'eco bonus per le auto non inquinanti e predisposto un pacchetto di misure per rafforzare la sicurezza sul lavoro. Infine, sono state anticipate alcune autorizzazioni di spesa con lo scopo di accelerare la realizzazione di opere infrastrutturali e rinnovare la difesa nazionale.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

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. 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. Per sostenere gli investimenti pubblici e privati la legge di Bilancio rfinanzia i fondi per gli investimenti dello Stato e delle amministrazioni locali e proroga gli incentivi all'efficientamento energetico degli edifici e per le ristrutturazioni edilizie. A sostegno delle imprese vengono prorogati incentivi fiscali collegati a Transizione 4.0 ed il contributo a favore delle PMI per l'acquisto di beni strumentali (c.d. nuova Sabatini). Sono, inoltre, previste risorse aggiuntive per il fondo per l'internazionalizzazione delle imprese ed il fondo di garanzia per le PMI. Per la Sanità è previsto il rifinanziamento del fondo sanitario nazionale e per l'acquisto dei vaccini Covid. Nuove risorse sono destinate alle Regioni ed agli enti locali, nonché al settore dell'istruzione, università e ricerca. Nell'ambito delle politiche sociali e delle pari opportunità, in aggiunta alla dotazione per la riforma degli ammortizzatori sociali, è reso strutturale il congedo di paternità a 10 giorni, vengono integrate le risorse per il reddito di cittadinanza e del fondo per l'occupazione e vengono previsti interventi in materia pensionistica per assicurare un graduale ed equilibrato passaggio verso il regime ordinario.

I.6 EVOLUZIONE PREVISTA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Le stime più recenti di Banca d'Italia e ISTAT⁵ riducono lievemente il rapporto debito/PIL degli ultimi due anni, a seguito di una revisione al rialzo del PIL nominale di quasi 4 miliardi nel 2019 e quasi 2 miliardi rispettivamente nel 2020. Il rapporto debito/PIL del 2019 scende al 134,3 per cento dal 134,6 per cento indicato in marzo; mentre quello del 2020 si riduce al 155,6 per cento dal livello precedente di 155,8 per cento. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2020 è stato pertanto di 21,4 punti percentuali rispetto al 2019. Il rapporto debito/PIL è previsto scendere già quest'anno, al 153,5 per cento, dal picco del 155,6 per cento toccato nel 2020. 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 previsioni del PdS, unitamente al protrarsi di bassi rendimenti lungo tutta la curva dei titoli di Stato, porteranno a un marcato contributo 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 per cento. 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 per cento), la quale nello

⁵ Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza Pubblica, fabbisogno e debito', 15 settembre 2021; ISTAT, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2021.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO

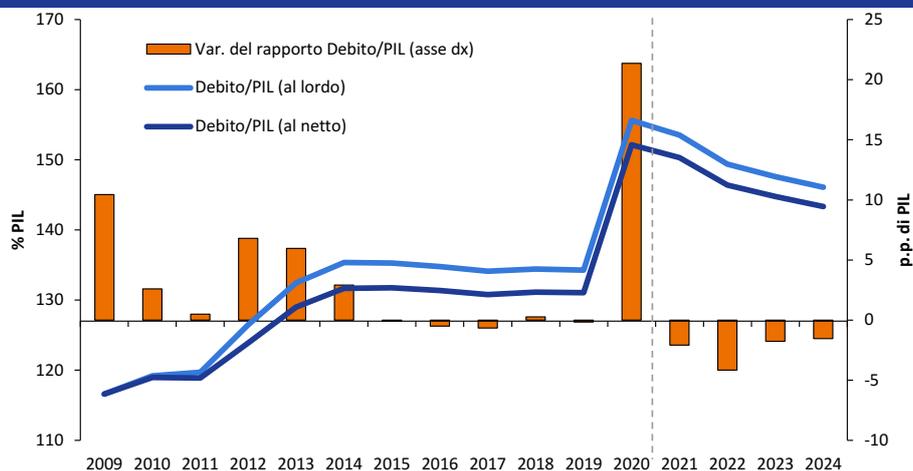
scenario programmatico sconta l'impatto espansivo delle misure fiscali che il Governo introduce con la manovra di finanza pubblica per il triennio 2022-2024.

Nel 2023 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, al 147,6 per cento. Il ritmo di discesa sarà lievemente inferiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al 4,3 per cento, 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 per cento consentirà un calo del rapporto debito/PIL al 146,1 per cento.

Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati Membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM, la stima di consuntivo 2020 del rapporto debito/PIL è stata pari al 152,1 per cento, mentre la previsione per l'anno 2024 si colloca al 143,3 per cento.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

FIGURA I.11: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI

Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2021, previsioni dello scenario programmatico.

I.7 VALIDAZIONE DELLE PREVISIONI UFFICIALI DA PARTE DELL'UPB

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha validato la previsione macroeconomica tendenziale 2021-2022 della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) – Programma di Stabilità in data 24 settembre 2021. L'UPB ha successivamente validato la previsione programmatica il 5 ottobre 2020. Le previsioni per il 2023-2024 non sono oggetto di validazione in occasione della NADEF. Il presente documento conferma le previsioni programmatiche della NADEF.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 - **QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA DI BILANCIO**

PAGINA BIANCA

II. LE RIFORME STRUTTURALI

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituisce un'occasione unica per superare i notevoli ritardi del Paese e rilanciare la crescita all'indomani della crisi pandemica.

Con la realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR il Governo mira a disegnare 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 territorialmente⁶. Agendo sul contesto regolatorio e strutturale, la strategia di riforma è parte integrante del Piano e allo stesso tempo anche condizione necessaria per la sua effettiva attuazione. Inoltre, le risorse messe in campo nel PNRR serviranno anche ad affrontare gli squilibri macroeconomici evidenziati dall'analisi approfondita (*In-depth Review*) svolta dalla Commissione Europea nell'ambito della Procedura sugli squilibri macroeconomici e rispondere alle Raccomandazioni specifiche per paese (CSR)⁷.

L'ampio spettro di riforme previste dal PNRR consente di intervenire su molti dei problemi strutturali dell'economia italiana attraverso misure a lungo attese, tra cui la riforma della Pubblica Amministrazione (PA) e della giustizia e l'agenda delle semplificazioni. Le prime due costituiscono le riforme cd. orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano. Le semplificazioni si inseriscono nelle riforme abilitanti, funzionali a garantire l'attuazione del PNRR tramite la rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali; queste ultime includono anche la legge annuale sulla concorrenza, la legge delega sulla corruzione, il federalismo fiscale (da attuare entro marzo 2026) e la riduzione dei tempi di pagamento della PA (entro il 2021) e del *tax gap* (entro il 2022).

Inoltre, sono previste riforme settoriali, con interventi in specifici ambiti o attività economiche, basati anche su modifiche normative per migliorarne il quadro regolatorio.

Ulteriori misure che non rientrano nell'ambito operativo del Piano ma possono concorrere a realizzarne gli obiettivi generali riguardano gli interventi per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali.

⁶ Gli interventi sono articolati in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni. Le sei Missioni condividono tre priorità trasversali relative alla parità di genere, alla protezione e valorizzazione dei giovani e al superamento dei divari territoriali.

⁷ Oltre alle Raccomandazioni del 2019 e del 2020, oggetto del PNRR, nel 2021 la Commissione ha indirizzato all'Italia delle Raccomandazioni di carattere qualitativo relative alla politica fiscale.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

Con il primo Rapporto di monitoraggio⁸ presentato a settembre il Governo ha dato un primo riscontro sullo stato di attuazione delle misure che prevedono una *milestone* o un *target* (M&T) da conseguire entro la fine del 2021: si tratta nello specifico di 51 misure, distinte tra riforme ed investimenti⁹.

Ad oggi risultano già conseguiti 21 tra milestones e targets, pari al 41% per cento del totale dei M&T da conseguire entro la fine dell'anno. Per i restanti, sono state attivate le procedure che assicureranno il loro conseguimento entro la scadenza di fine anno.

Come previsto dal cronoprogramma del PNRR il Governo ha già portato a termine le prime azioni per la riforma della Pubblica Amministrazione e della giustizia. Per quanto riguarda la PA, *governance*, semplificazione e reclutamento costituiscono i primi 'traguardi' raggiunti con la pronta emanazione dei relativi decreti già tra il primo ed il secondo semestre del 2021.

Innanzitutto, per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal PNRR sono state approvate le disposizioni¹⁰ per la gestione e la *governance* del Piano con particolare riguardo ai ruoli delle diverse amministrazioni coinvolte, alle modalità di monitoraggio e al dialogo con le istituzioni europee. Lo stesso decreto introduce importanti misure di semplificazione di procedure che incidono in alcuni dei settori oggetto del PNRR (tra cui la transizione ecologica e la digitalizzazione) al fine di favorire la completa realizzazione dei progetti.

L'opera di semplificazione investe anche il settore degli appalti pubblici e incide sulle barriere autorizzatorie e procedurali che frenano l'attuazione dei progetti, mettendo a rischio la realizzabilità delle opere.

È stata anche approvata una nuova *governance* per le Zone Economiche Speciali, in cui il Commissario straordinario può assumere funzioni di stazione appaltante e operare con poteri straordinari in materia di contratti pubblici afferenti al PNRR. È introdotta anche un'autorizzazione unica, che può derogare agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale.

⁸ Il Rapporto è stato presentato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e dal Ministro dell'Economia.

https://www.governo.it/sites/governo.it/files/MONITORAGGIO_E_STATO_DI_ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISTE DAL PNRR NEL 2021.pdf

⁹ 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.

¹⁰ D.L. n. 77/2021.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022 – **LE RIFORME STRUTTURALI**

Successivamente, sono state introdotte le misure di carattere organizzativo necessarie per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno della PA¹¹, definendo le modalità per il reclutamento di personale per il PNRR, per il rafforzamento della capacità funzionale della Pubblica Amministrazione e le misure organizzative a supporto del Piano e dei relativi progetti.

Gli interventi di riforma del sistema della giustizia, di recente approvazione, si muovono lungo le direttrici delineate più volte dalle Raccomandazioni della Commissione Europea e si pongono l'obiettivo di velocizzare il funzionamento dei tribunali e stimolare una cultura della ricomposizione consensuale dei conflitti – per quanto riguarda la giustizia civile – e la riduzione del numero dei procedimenti per i quali si rende necessario lo svolgimento del giudizio nel settore penale, oltre che il taglio dei tempi delle indagini preliminari e l'ampliamento sul versante processuale dei riti alternativi. Un sistema giudiziario efficiente, infatti, sostiene il sistema economico ed è condizione indispensabile per il corretto funzionamento del mercato. Studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità, fra l'altro, stimola la concorrenza, riduce il costo del credito e promuove le relazioni contrattuali con le imprese più giovani.

Con riferimento alle politiche ambientali, sono stati definiti i criteri di selezione per i progetti relativi a raccolta differenziata ed impianti di riciclo. È stato anche approvato il piano operativo per dotare il Paese di strumenti di monitoraggio e prevenzione tecnologicamente avanzati a difesa del territorio e delle infrastrutture.

Di pari passo con l'attuazione del cronoprogramma, il Governo sta anche procedendo a comporre le riforme di accompagnamento del PNRR, con l'obiettivo di accelerare la ripresa in corso. È stato appena approvato un disegno di legge delega in materia fiscale che si basa su quattro principi cardine: una maggiore efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui fattori di produzione; la riduzione degli adempimenti e l'eliminazione dei micro-tributi; la progressività del sistema, che va preservata, seguendo i dettami della Costituzione che richiamano un principio generale di giustizia e di equità; il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Più in dettaglio si prevede: la riforma dell'IRPEF con l'istituzione di un'imposta proporzionale per i redditi da capitale ed una rimodulazione delle aliquote effettive per i redditi da lavoro la sostituzione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF con delle rispettive sovrainposte; la modifica della tassazione di impresa (IRES) per allinearla alla tassazione dei redditi da capitale; la razionalizzazione dell'IVA con riguardo anche ai livelli delle aliquote e alla distribuzione delle basi imponibili tra le aliquote stesse; il graduale superamento dell'IRAP; l'introduzione di modifiche normative e operative al sistema catastale per assicurare l'emersione di immobili e terreni non registrati; la riforma del sistema della riscossione e

¹¹ D.L. n. 80/2021.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2022

l'adozione di nuovi modelli organizzativi; il riordino di tutte le norme tributarie all'interno dei Codici.

Il Governo intende assicurare la presentazione – con cadenza annuale – della legge per il mercato e la concorrenza, i cui contenuti rappresentano una condizione abilitante del PNRR. Quella per l'anno 2021, verrà presentata al Parlamento entro fine anno, puntando all'approvazione definitiva entro il 2022.

Le riforme che seguiranno, coerentemente con gli impegni presi nel PNRR, riguarderanno settori importanti dell'economia ed in particolare il quadro di revisione della spesa pubblica (*'spending review'*), l'istruzione terziaria, la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile, la gestione e l'uso sostenibile del sistema idrico, lo Sportello Unico Doganale, il sostegno alle imprese turistiche, le politiche attive del lavoro, la disabilità, il programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, gli alloggi per gli studenti e le Zone Economiche Speciali (con riferimento ai decreti ministeriali di approvazione del piano operativo).

Ulteriori interventi settoriali verranno realizzati con l'implementazione del decreto sulle semplificazioni e faciliteranno i progetti infrastrutturali, in particolare per la sicurezza e il monitoraggio di ponti e viadotti.