

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

Il 2019 ha visto un significativo miglioramento della finanza pubblica. Ciò è pienamente confermato dal recente aggiornamento delle stime di consuntivo dell'ISTAT¹, secondo cui nel 2019 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso all'1,6 per cento del PIL, dal 2,2 per cento del PIL dell'anno precedente. Il miglioramento è dovuto sia al rafforzamento dell'avanzo primario, che è salito dall'1,4 all'1,8 per cento del PIL, sia alla riduzione della spesa per interessi, che è calata dal 3,6 per cento al 3,4 per cento del PIL. I nuovi dati confermano anche il trend positivo delle entrate tributarie, la cui stima di consuntivo del 2019 registra un aumento di circa 12 miliardi rispetto al 2018 e si colloca ad un livello superiore di oltre 10 miliardi rispetto alla previsione della NADEF di settembre 2019².

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

Gli andamenti tendenziali tengono anche conto dei risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica e dell'impatto dei provvedimenti adottati dal Governo dopo il Programma di Stabilità 2020³, a completamento del pacchetto di risposta all'emergenza sanitaria. Tra questi provvedimenti vi sono, in particolare, il decreto 'Rilancio' recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché politiche sociali connesse all'emergenza epidemica⁴, e il decreto 'Sostegno e Rilancio' recante ulteriori misure urgenti per prolungare e rafforzare i precedenti interventi⁵. Tali misure hanno puntato a sostenere l'occupazione, garantire i redditi e le condizioni di vita delle famiglie ed allargare le tutele sociali, per non far pesare l'emergenza sui soggetti più vulnerabili. Il

¹ ISTAT, Conti Economici Nazionali, 22 settembre 2020.

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

³ Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020.

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

⁵ D.L. n. 104 del 14 agosto 2020.

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

Nel complesso, i due decreti comportano un peggioramento del deficit nominale di circa 4,9 punti percentuali di PIL per il 2020, 1,8 punti percentuali nel 2021, 2,0 punti percentuali nel 2022 e 2,2 punti percentuali nel 2023. Il rafforzamento delle misure ha reso necessaria la presentazione da parte del Governo di un’ulteriore Relazione al Parlamento ai sensi della Legge 243 del 2012⁶ per chiedere l’autorizzazione ad effettuare il terzo scostamento temporaneo di bilancio, di circa 25 miliardi per il 2020, aggiuntivo rispetto a quanto già richiesto a marzo e aprile. Nel complesso, l’impatto sull’indebitamento netto del 2020 del pacchetto adottato dal Governo per fronteggiare l’emergenza Covid-19 raggiunge i 100 miliardi, pari a 6,1 punti percentuali del PIL⁷.

La stima dell’indebitamento netto a legislazione vigente nel 2020, prevista in aprile al 7,1 per cento, sale al 10,8 per cento del PIL, un livello che si discosta solo lievemente dalla stima inclusiva delle nuove politiche⁸ pari al 10,4 per cento del PIL. L’aggiornamento della stima tiene conto delle indicazioni più favorevoli, desumibili dai dati di monitoraggio, riguardo all’evoluzione delle entrate e delle spese, che andranno verificate nei prossimi mesi. Il deficit primario in rapporto al PIL è ora stimato al -7,3 per cento (-3,5 per cento nel quadro a legislazione vigente del DEF di aprile), mentre l’incidenza della spesa per interessi sul PIL è rivista al ribasso dal 3,7 per cento al 3,5 per cento.

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

Dal lato delle entrate, il gettito tributario è atteso calare dell’8,1 per cento nel 2020 anche a causa del posticipo delle scadenze di versamento, e in alcuni casi della cancellazione⁹ degli oneri fiscali a carico delle famiglie e delle imprese. Si prevede quindi un rimbalzo dell’8,1 per cento nel 2021 e il ritorno a una crescita media del 2,7 per cento nel biennio 2022-2023. Le imposte dirette nel 2020 scenderanno del 4,7 per cento per poi risalire del 5,3 per cento nel 2021 e crescere a una media annua del 2,9 per cento negli anni successivi. Gli aumenti delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (soprattutto dei dipendenti

⁶ Relazione al Parlamento del 22 luglio 2020.

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

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

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

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

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

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

La pressione fiscale a legislazione vigente è attesa salire di un decimo di punto percentuale nel 2020, collocandosi al 42,5 per cento. Considerando l'intero periodo, crescerà di circa 0,1 punti percentuali, attestandosi al 42,6 per cento nel 2023. Al netto delle misure riguardanti l'erogazione del beneficio dei 100 euro¹⁰, la pressione fiscale passerebbe dal 41,8 per cento del 2020 al 41,9 per cento nel 2023¹¹.

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

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

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

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

spesa pensionistica continuano a scontare il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei recenti cambiamenti normativi introdotti con la Legge di Bilancio 2019 e altri provvedimenti attuativi¹², tra cui Quota 100¹³. Secondo la previsione a legislazione vigente, una crescita della spesa per pensioni più contenuta rispetto a quella dell'economia contribuirà a far scendere il rapporto tra tale spesa e PIL, dal 17,1 per cento del 2020 al 16,2 per cento nel 2023. Cionondimeno, la spesa per pensioni a legislazione vigente nel 2023 risulterà più alta di 0,8 punti percentuali in rapporto al PIL in confronto al 2019.

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

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

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

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

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

¹³ In base al nuovo canale di pensionamento anticipato, introdotto in via sperimentale nel triennio 2019-2021, è possibile collocarsi a riposo prima del conseguimento del requisito di vecchiaia, con un'anzianità contributiva minima di 38 anni ed una età minima di 62.

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

	2019	2020	2021	2022	2023
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	173.054	177.248	181.896	180.370	179.752
Consumi intermedi	147.364	158.876	154.106	154.138	154.178
Prestazioni sociali	361.203	410.500	389.880	394.650	401.710
di cui: Pensioni	274.860	282.140	288.600	295.270	302.210
Altre prestazioni sociali	86.343	128.360	101.280	99.380	99.500
Altre spese correnti	66.713	83.263	73.084	75.027	72.836
Totale spese correnti al netto interessi	748.334	829.887	798.966	804.185	808.476
Interessi passivi	60.386	58.411	57.705	57.583	58.800
Totale spese correnti	808.720	888.298	856.671	861.768	867.276
di cui: Spesa sanitaria	115.448	120.864	121.952	122.020	122.515
Totale spese in conto capitale	61.860	75.445	74.622	72.000	72.883
Investimenti fissi lordi	41.156	44.608	47.474	50.565	49.679
Contributi in c/capitale	14.327	20.531	21.775	17.292	16.258
Altri trasferimenti	6.377	10.306	5.373	4.143	6.946
Totale spese finali al netto di interessi	810.194	905.332	873.588	876.185	881.359
Totale spese finali	870.580	963.743	931.292	933.767	940.158
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	516.633	474.925	513.216	529.567	541.757
Imposte dirette	257.284	245.254	258.370	267.148	273.491
Imposte indirette	258.112	228.551	253.501	261.058	266.895
Imposte in c/capitale	1.237	1.120	1.345	1.361	1.371
Contributi sociali	241.952	224.934	236.027	246.710	252.943
Contributi effettivi	237.752	220.604	231.623	242.242	248.477
Contributi figurativi	4.200	4.330	4.404	4.468	4.466
Altre entrate correnti	80.606	79.189	80.331	79.894	80.960
Totale entrate correnti	837.954	777.928	828.229	854.810	874.289
Entrate in c/capitale non tributarie	2.739	6.680	2.622	2.897	3.122
Totale entrate finali	841.930	785.727	832.196	859.068	878.782
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,4	42,5	43,0	42,8	42,6
<i>Pressione fiscale al netto misura 100 euro</i>	41,8	41,8	42,2	42,0	41,9
SALDI					
Saldo primario	31.736	-119.605	-41.392	-17.116	-2.576
<i>in % di PIL</i>	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Saldo di parte corrente	29.234	-110.370	-28.442	-6.957	7.014
<i>in % di PIL</i>	1,6	-6,7	-1,6	-0,4	0,4
Indebitamento netto	-28.650	-178.015	-99.097	-74.699	-61.376
<i>in % di PIL</i>	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.789,7	1.647,2	1.742,0	1.814,8	1.865,2

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

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

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

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

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

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

L'epidemia scoppiata a seguito del contagio da Covid-19 e le misure di contenimento che sono state adottate per contrastarne la propagazione hanno profondamente impattato sulle relazioni sociali e, in generale, sull'economia. In questo contesto di forte incertezza, la formulazione di previsioni macroeconomiche e di spesa è un esercizio estremamente complesso, soprattutto laddove l'orizzonte sia pluridecennale.

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

impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento¹⁴.

Sulla base di questo approccio, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono elaborate, a normativa vigente, nell'ipotesi dello scenario nazionale base¹⁵. La previsione di lungo periodo (fino al 2070) della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat¹⁶, con base 2018, mentre, per quanto riguarda il quadro macroeconomico, assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo¹⁷.

La previsione della spesa pensionistica¹⁸ in rapporto al PIL, riportata in figura 1, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle regole introdotte sia nel 2004 sia nel 2010 e, successivamente, alle misure della Legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, hanno migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra

¹⁴ Tuttavia, dato che l'incertezza sulle conseguenze in ambito economico dell'epidemia da COVID-19 resta molto forte, in linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per il prossimo Rapporto di *Ageing* del 2021, valutazioni ulteriori sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario italiano sono state condotte costruendo scenari macroeconomici avversi, alternativi rispetto a quello di riferimento. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia e della recessione producano effetti macroeconomici che si propagano, rispettivamente, nel medio e nel lungo periodo, senza assegnare, tuttavia, ad alcuno di essi una maggiore o minore probabilità di realizzazione. Si veda, a questo riguardo, il riquadro 5.2 del Rapporto RGS del 2020 n. 21 su, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario* (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

¹⁵ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010).

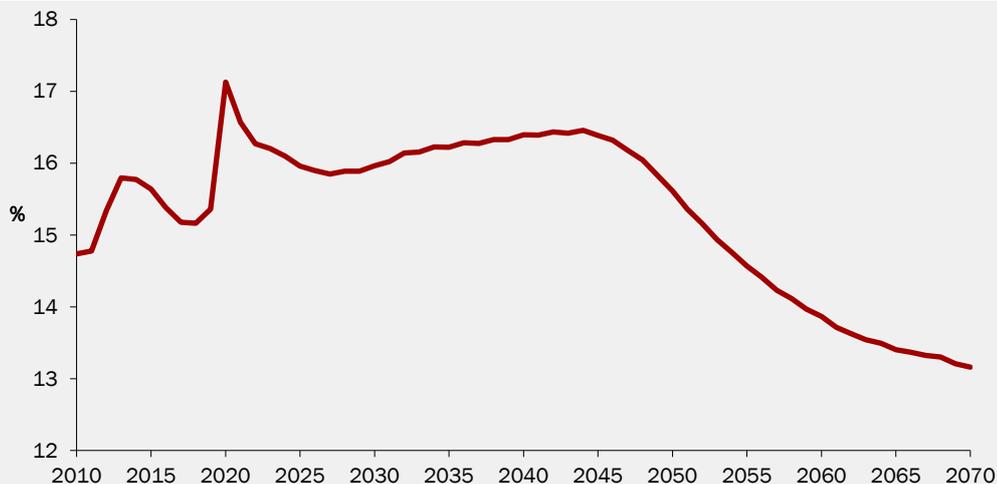
¹⁶ Poiché le previsioni della popolazione prodotte dall'Istat (base 2018, ottobre 2019) coprono un orizzonte temporale che si estende fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Complessivamente, i parametri demografici dello scenario nazionale base, aggiornati con la nuova previsione della popolazione Istat, risultano così specificati: i) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,29 del 2018 all'1,61 del 2070 (1,59 nel 2065), con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2070 raggiunge 86,5 anni per gli uomini e 90,6 anni per le donne, con un incremento, rispettivamente, di 5,6 e 5,4 anni rispetto al 2018 (nel 2065, i valori sono, rispettivamente, 86,1 e 90,2) e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un livello medio annuo di 162 mila unità (165 mila fino al 2065) con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2019), <http://demo.istat.it> e Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2020), *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 21 (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

¹⁷ Per il periodo 2020-2023, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale. Il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 anni, invece, aumenta nel 2070 di circa 8 punti percentuali rispetto al valore del 2018. Il tasso di disoccupazione decresce progressivamente fino a convergere sul valore di 5.5 per cento nel 2062.

¹⁸ Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

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

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



La previsione tiene conto degli interventi normativi contenuti nella Legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) e delle misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019, convertito con la Legge n. 26/2019²⁰ che ha introdotto agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato consentendo, in particolare, l'anticipo del pensionamento ai soggetti che maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi entro il 31 dicembre 2021²¹ e, stabilendo la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo

¹⁹ L'adeguamento dei requisiti di pensionamento avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), è stato adottato con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018. Le previsioni qui illustrate fanno riferimento al quadro normativo in vigore al momento della predisposizione della Nota di Aggiornamento del DEF 2020 e, pertanto, tengono conto anche degli effetti del Decreto direttoriale del 5 novembre 2019 (GU n.267 del 14 novembre 2019) che, avente decorrenza dal 2021, non stabilisce ulteriori incrementi nei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della dinamica dell'aspettativa di vita. Inoltre, si tiene conto anche dell'adeguamento dei coefficienti di trasformazione con decorrenza dal 2021, entrato in vigore con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n. 147 dell'11 giugno 2020.

²⁰Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 convertito con Legge n. 26/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

²¹ È comunque previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi per il settore privato e sei mesi per il settore pubblico.

2019-2026²². Le previsioni in relazione all'anno 2020 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2020-2022 (Legge n. 160/2019)²³.

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

Dal 2019 e fino al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL aumenta, prima repentinamente, raggiungendo un picco pari al 17,1 per cento nell'anno in corso, e poi si riduce nei due anni seguenti, attestandosi tuttavia su un livello pari al 16,3 per cento, oltre 1 punto percentuale di PIL al di sopra del dato del 2018. La spesa in rapporto al PIL cresce significativamente a causa della forte contrazione dei livelli di PIL dovuti all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia dallo scorso febbraio. Tuttavia, tale andamento è condizionato anche dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge 4/2019 convertito con L. 26/2019 (c.d. Quota 100), le quali, favorendo il pensionamento anticipato, determinano per gli anni 2019-2021 un sostanziale incremento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

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

In seguito, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,5 per cento nel 2044. Tale dinamica è essenzialmente dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo parzialmente compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

A partire dal 2045, il rapporto scende rapidamente portandosi al 15,6 per cento nel 2050 e al 13,2 per cento nel 2070. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nell'ultima fase del periodo di previsione, è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento risente sia della progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia degli effetti dell'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

A fronte delle previsioni del sistema pensionistico descritte sopra, basate sullo scenario nazionale e utili a valutarne le tendenze di medio periodo, le previsioni fino al 2070 del complesso delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long-term care*, ammortizzatori sociali e istruzione), funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche in ambito europeo, sono elaborate sulla base dello scenario recentemente definito e concordato

²² È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

²³ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 160/2019 prevedono una parziale e contenuta revisione in senso espansivo del sistema di indicizzazione e la proroga dell'accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome, nel 2019. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari settori (in particolare editoria). La legge n. 160/2019, unitamente anche alla NADEF 2019, ha provveduto altresì a una revisione delle previsioni degli oneri conseguenti dagli articoli 14 e 15 del DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

dall'*Economic Policy Committee, Working Group on Ageing (EPC-WGA)* del Consiglio Europeo per il prossimo round di previsione 2021.

Come è noto l'esercizio triennale di previsione nello scenario EPC-WGA *baseline*, che recepisce le proiezioni demografiche Eurostat²⁴ con base 2019, è finalizzato a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei nell'ambito della verifica del rispetto delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita e dei processi di formulazione delle Raccomandazioni Specifiche emesse dal Consiglio per il Semestre europeo.

Sulla base dello scenario definito in ambito EPC-WGA per il prossimo round 2021 che assume, nel corso dell'orizzonte previsivo, un tasso di crescita del PIL reale²⁵ pari all'1,1 per cento medio annuo, il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento di circa 1,8 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2030 e di 2,8 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2042, anno in cui il complesso della spesa pubblica connessa all'invecchiamento raggiunge il picco del 29,6 per cento del PIL (Tavola. R1). Tale aumento è ascrivibile al complesso della spesa pensionistica e sanitaria per circa 2 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2030 e per circa 3,1 punti percentuali nel periodo 2018-2042. Difatti, tenendo il 2018 come anno di riferimento, la spesa pensionistica aumenta di circa 1,5 punti percentuali al 2030 e di 1,9 punti percentuali al 2042, raggiungendo il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 17,2 per cento, nel 2036. La spesa sanitaria, invece, si incrementa di circa 0,5 punti percentuali di PIL al 2030 e di 1,1 punti percentuali al 2042²⁶.

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

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

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2042, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related* rispetto al PIL diminuisce progressivamente di 3 punti percentuali al 2070, grazie al contributo della spesa pensionistica che si riduce di 3,6 punti percentuali di PIL, passando dal livello del 17,1 per cento del 2042 al livello del 13,5 per cento nel 2070. Il rapido decremento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di

²⁴ Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2019, prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo fortemente crescente fino al 2025 e linearmente decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52.

²⁵ Per il periodo 2020-2023 sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale definito per la Nota di Aggiornamento del DEF 2020. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA adottate per il Round di previsione 2021. Le differenze occupazionali evidenziate nel 2023, nel confronto fra lo scenario EPC-WGA *baseline* e lo scenario macroeconomico di breve periodo della Nota di Aggiornamento del DEF 2020 sono state progressivamente azzerate nei successivi 10 anni. Per quanto riguarda la dinamica della produttività le ipotesi dello scenario EPC-WGA *baseline* sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2024.

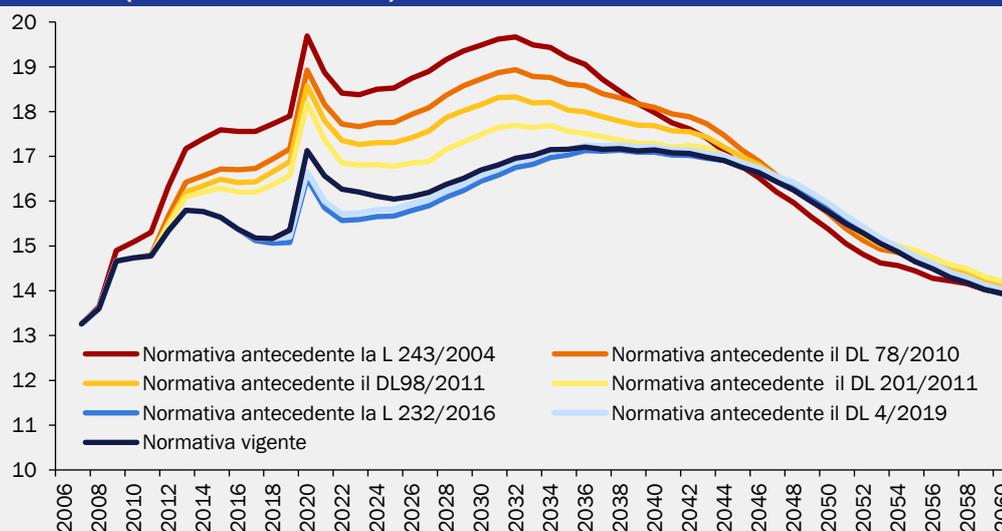
²⁶ Per contro, nel periodo 2018-2042, la spesa per LTC segna un incremento di 0,3 punti percentuali di PIL, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione per 0,5 punti e di una diminuzione della spesa per ammortizzatori sociali di 0,1 punti percentuali di PIL.

previsione è determinato dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita che alla progressiva uscita delle generazioni del *baby boom*.

La Figura R2 presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente, secondo lo scenario *EPC-WGA* Baseline (curva nera), ponendola a confronto con quelle che si sarebbero avute sulla base dei regimi antecedenti i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, le misure contenute nel D.L. n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019, nella Legge di Bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2018) e nella Legge di Bilancio 2020 (Legge n. 160/2019), incluse nello scenario a normativa vigente producono, nel periodo 2019-2035, un incremento di incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari in media a circa 0,2 punti annui, con profilo progressivamente decrescente a partire dai primi anni di previsione, ove è più concentrata la maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL.

Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 anni durante il periodo 2006-2010 a 63,3 nel 2018, a 67 anni nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL al 2060.

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



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

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

La manovra per il triennio 2021-2023 è definita alla luce dell'importantissima novità costituita da *Next Generation EU* (NGEU), il pacchetto di strumenti per il rilancio e la resilienza delle economie dell'Unione Europea, dotato di 750 miliardi

per il periodo 2021-2026, che rafforzerà il bilancio dell'Unione Europea con nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari. Il Fondo per la Ripresa e la Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility*, RRF) costituisce uno dei pilastri del pacchetto, disponendo di 672,5 miliardi di risorse tra sovvenzioni e prestiti finalizzati a sostenere finanziariamente gli Stati Membri nei primi anni della ripresa.

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

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

Pertanto, il Governo intende adottare, con la prossima Legge di Bilancio 2021-2023, interventi di natura fiscale, nuove politiche per il sostegno e lo sviluppo delle imprese e misure per la salvaguardia dell'occupazione e il rilancio degli investimenti pubblici e privati, i quali costituiscono parte integrante Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che sarà sottoposto al vaglio del Parlamento italiano e delle istituzioni europee. I fondi del NGEU consentiranno altresì l'utilizzo delle risorse stanziare ed eventualmente non erogate nel corso del corrente anno con i provvedimenti adottati in risposta alla crisi pandemica. La manovra di finanza pubblica per il 2021-2023 prevede, inoltre, il finanziamento delle politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente per circa due decimi di punto di PIL, tra cui missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc., e il rinnovo di alcune politiche in scadenza.

Nell'ottica dell'orientamento di stimolo alla crescita della politica di bilancio, ma tenuto conto della necessità di invertire l'aumento del rapporto debito/PIL dell'Italia nel medio periodo, il Governo fissa l'obiettivo di indebitamento netto nominale al 7,0 per cento del PIL per il 2021 e al 4,7 per cento del PIL nel 2022 e decide di ricondurre tale obiettivo entro la soglia del 3,0 per cento nel 2023. L'impatto della manovra sull'indebitamento netto, valutabile confrontando gli obiettivi con le previsioni del deficit a legislazione vigente, sarà espansivo nel prossimo biennio, e pari rispettivamente a 1,3 punti percentuali del PIL nel 2021 e 0,6 percentuali del PIL nel 2022. Nel 2023 vi sarà, invece, una restrizione fiscale di circa 0,3 punti percentuali rispetto al tendenziale.

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

Tenuto conto della stima di *output gap* che si chiude più rapidamente nel triennio di previsione malgrado l'andamento del PIL potenziale risulti più favorevole, ciò porterebbe ad un miglioramento del saldo strutturale nel 2021 (circa

0,8 punti percentuali). Per il biennio 2022-2023 si punta a un miglioramento strutturale crescente, con un livello finale del saldo strutturale pari al -3,5 per cento del PIL nel 2023. Il Governo conferma l'impegno a raggiungere l'OMT negli anni successivi.

Le risorse per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2021-2023 saranno assicurate dai seguenti ambiti di intervento:

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

Il nuovo obiettivo programmatico del 2021 risulta superiore rispetto al livello di indebitamento netto autorizzato dal Parlamento con l'approvazione dell'ultima Relazione ex L. 243/2022 del 22 luglio²⁷. Nel Programma di Stabilità 2020, infatti, non è stato aggiornato il percorso programmatico per il triennio 2021-2023, ma è stato fornito un quadro semplificato per gli anni 2020 e 2021, in linea con le informazioni richieste dalla Commissione Europea. La previsione per il 2021 del deficit con le nuove politiche di aprile è pari a 5,7 per cento²⁸, mentre il ricorso al maggior deficit per il 2021 autorizzato a fine luglio è pari a circa 0,4 punti percentuali del PIL. Pertanto, il nuovo obiettivo pari al 7,0 per cento del PIL risulta superiore del deficit autorizzato.

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

Come rappresentato nella Relazione che il Governo si appresta ad inviare al Parlamento, le modifiche apportate al sentiero di rientro del deficit sono motivate dagli interventi di stimolo necessari per supportare la ripresa economica, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti finanziari introdotti a livello europeo in risposta

²⁷ Si ricorda che attraverso la Relazione, il Governo ha richiesto un ricorso a nuovo indebitamento per 25 miliardi nel 2020, 6,1 miliardi nel 2021, 1 miliardo nel 2022, 6,2 miliardi nel 2023, 5 miliardi nel 2024, 3,3 miliardi nel 2025 e 1,7 miliardi a decorrere dal 2026.

²⁸ In aprile, oltre alle previsioni tendenziali per il 2020 e 2021, sono state fornite anche le previsioni inclusive dell'impatto atteso dalle nuove politiche annunciate, che sarebbero state introdotte con il decreto Rilancio nel mese di maggio.

alla crisi epidemica. Nel contesto descritto, come già evidenziato, il Governo italiano conferma che l'obiettivo di migliorare il saldo strutturale nel medio termine rimane prioritario.

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

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

1) Le previsioni del DEF 2020 si riferiscono allo scenario con nuove politiche annunciate dal Governo e non ancora adottate al momento di presentazione del documento, inclusivo dell'impatto finanziario dei decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio.

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

3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2019 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,8 miliardi, di cui 43,5 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

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

Il 2019 a consuntivo

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) prescrive ai Paesi che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo di bilancio di medio termine (OMT) di programmare un miglioramento dei saldi di bilancio in termini strutturali tale da garantirne l'avvicinamento; ciò preferibilmente tramite il controllo della spesa primaria, come indicato dalla regola della spesa²⁹.

Nel complesso, il bilancio dell'Italia nel 2019 ha sostanzialmente rispettato le regole del braccio preventivo del PSC, come anche confermato nella valutazione del Programma di Stabilità (PS) del 2020 effettuata dalla Commissione e pubblicata il 20 maggio³⁰. Le nuove stime per il 2019, certificate dai comunicati ISTAT del 22 settembre e dal nuovo Quadro Macroeconomico programmatico³¹, confermano tale risultato. Si ricorda anche che, nella sua valutazione del PS 2020, la Commissione

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

³⁰ Commissione Europea, Assessment of the 2020 Stability Programme for Italy, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/it_assessment_of_2020_sp.pdf.

³¹ La revisione rispetto alle stime di *output gap* riguarda anche gli anni 2018 e 2019. Si ricorda infatti che, per fattori legati alla metodologia ufficiale di stima del prodotto potenziale, la dimensione dell'*output gap* stimato utilizzata per correggere il saldo nominale per il c.d. aggiustamento ciclico è soggetta a cambiamento/revisione non solo per gli anni oggetto di previsione ma anche per quelli precedenti.

ha definitivamente accolto la richiesta del Governo italiano di beneficiare di una deviazione temporanea dall'aggiustamento richiesto nel 2019 per sostenere spese eccezionali pari al 0,18 per cento del PIL³². Nel 2019 l'aggiustamento fiscale richiesto dalla disciplina fiscale europea era pertanto pari a 0,42 punti percentuali di PIL.

Sulla base dei nuovi dati consolidati ed utilizzando la correzione strutturale aggiornata con l'ultima previsione di *output gap* del Governo, nello scenario programmatico il disavanzo strutturale è stimato scendere dal 2,3 per cento registrato nel 2018 all'1,9 per cento del PIL del 2019. Il saldo strutturale effettivamente conseguito nel 2019 migliora così di 0,42 punti percentuali. Secondo il criterio annuale c'è stata, dunque, piena *compliance*, mentre secondo il criterio biennale la deviazione non è significativa. I dati del 2019 confermano anche il rispetto della regola della spesa su base annua, mentre la deviazione è significativa se si considera la media degli anni 2018 e 2019³³.

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

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

Come è già stato ricordato, da marzo 2020 il Governo ha chiesto per tre volte al Parlamento l'autorizzazione a scostarsi temporaneamente dal piano di rientro verso l'Obiettivo di bilancio di medio termine (OMT). Le autorizzazioni sono state concesse proprio in ragione degli eventi eccezionali che il Paese si è trovato a fronteggiare, come previsto dall'art.6 della L. n. 243/2012³⁴.

L'insieme degli interventi messi in atto dall'Italia è tra i più ampi a livello europeo, ed ha consentito di difendere la capacità produttiva del Paese e contenere gli effetti economici e sociali causati dalla pandemia. Le risorse complessivamente stanziato nel corso del 2020 per reagire all'emergenza ammontano a 100 miliardi di

³² Come rendicontato dal Ministero dell'Economia, gli interventi straordinari che beneficiano della clausola ammontano a 0,11 punti percentuali per la manutenzione delle strade e a 0,07 punti percentuali per i rischi idrogeologici.

³³ Nelle raccomandazioni specifiche al Paese adottate nel luglio 2018, la Commissione e il Consiglio avevano inoltre chiesto di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione, non superasse lo 0,1 per cento nel 2019, corrispondente all'aggiustamento fiscale di 0,6 punti percentuali di PIL. Per effetto della clausola di flessibilità che ha ridotto l'aggiustamento fiscale necessario, l'aggregato di spesa rilevante avrebbe dovuto crescere in termini nominali entro il limite dello 0,5 per cento. Si veda, Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018 sul Programma Nazionale di Riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2018 dell'Italia [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(11)&from=EN)

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