



Presidenza del Consiglio dei Ministri
PCM_CONTE_II 0010351 P-4.1.3
del 24/04/2020



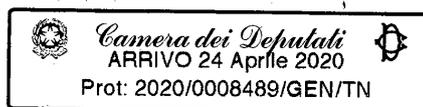
27497857

Il Presidente del Consiglio dei Ministri



Roma, 24 aprile 2020

Gentile Presidente,



Le trasmetto il Documento di Economia e Finanza 2020, predisposto ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con allegata la Relazione di cui all'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il Documento di Economia e Finanza e la predetta Relazione sono scaricabili al seguente indirizzo: <https://def2020.mef.gov.it>. Con separata e contestuale comunicazione verrà fornita la password riservata per l'accesso.

Con riferimento ai contenuti del DEF mi preme rappresentarLe quanto segue. In relazione all'emergenza sanitaria in atto e alla conseguente difficoltà di elaborare scenari previsivi su di un orizzonte temporale più ampio di un biennio, si è ritenuto più opportuno limitare i quadri macroeconomici e di finanza pubblica al periodo 2020-2021. La presentazione del Programma Nazionale di Riforma e degli allegati al DEF sarà possibile non appena sarà completata la definizione delle misure di sostegno all'economia e alle famiglie colpite dalla predetta emergenza e perfezionata la strategia di riapertura delle attività produttive e, in generale, di ritorno alla normalità.

Con la più vive cordialità,

On.le Dott. Roberto FICO
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'epidemia causata dal nuovo Coronavirus (COVID-19) ha cambiato in modo repentino e drammatico la vita degli italiani e le prospettive economiche del Paese. L'Italia ne è stata investita prima di altre nazioni europee ed ha aperto la strada sia in termini di misure di controllo dell'epidemia e di distanziamento sociale, sia nell'ampliamento della capacità ricettiva delle strutture ospedaliere e nell'attuazione di misure economiche di sostegno. Queste ultime sono diventate viepiù necessarie mano a mano che si è dovuto disporre la chiusura di molteplici attività nella manifattura e nel commercio, nella ristorazione e nei comparti dell'alloggio, dell'intrattenimento e dei servizi alla persona.

Nelle ultime settimane le misure di controllo dell'epidemia hanno prodotto una graduale riduzione del numero di nuovi casi registrati di infezione e di ricoveri in terapia intensiva. Tuttavia, il tributo pagato giornalmente in termini di vite umane è ancora elevato e l'appiattimento della curva dei contagi non è pienamente conseguito. Di conseguenza, le misure di distanziamento sociale e le chiusure produttive sono state estese fino ai primi di maggio e si prevede che la successiva riapertura delle attività produttive procederà per gradi.

Da tutto ciò discende che il crollo dell'attività economica che si è registrato soprattutto dall'11 marzo in poi è non solo senza precedenti, ma non verrà pienamente recuperato nel breve termine. Il valore aggiunto rimarrà dunque inferiore al livello di inizio d'anno per molti mesi, pur recuperando rispetto ai minimi di aprile. Ciò anche perché le misure precauzionali e di distanziamento sociale resteranno pure in vigore nei paesi partner commerciali dell'Italia, rallentando la ripresa delle nostre esportazioni di beni e servizi.

In considerazione della caduta della produzione e dei consumi già registrata e di queste difficili prospettive di breve termine, la previsione ufficiale del PIL per il 2020, che risaliva alla Nota di Aggiornamento del DEF del settembre scorso, è stata abbassata da un aumento dello 0,6 per cento ad una contrazione dell'8 per cento. Questa nuova previsione sconta una caduta del PIL di oltre il 15 per cento nel primo semestre ed un successivo rimbalzo nella seconda metà dell'anno.

Il recupero del PIL previsto per il 2021 è del 4,7 per cento, una valutazione prudentiale che sconta il rischio che la crisi pandemica non venga superata fino all'inizio del prossimo anno. Come richiesto dalle linee guida concordate a livello europeo, il presente documento presenta anche uno scenario di rischio, in cui l'andamento e la durata dell'epidemia sarebbero più sfavorevoli, causando una maggiore contrazione del PIL nel 2020 (10,6 per cento) e una ripresa più debole nel 2021 (2,3 per cento), nonché un ulteriore aggravio sulla finanza pubblica.

Di fronte a questa difficile situazione, il Governo ha varato una serie di misure per limitare le conseguenze economiche e sociali della chiusura delle attività produttive e del crollo della domanda interna e mondiale. L'approccio si è

concentrato anzitutto sul rafforzamento del sistema sanitario e della protezione civile, nonché su sospensioni dei versamenti d'imposta e contributi nelle aree del Paese soggette a chiusure totali. Con il Decreto Cura Italia, si è poi messo in campo un primo intervento, pari a 20 miliardi di euro (1,2 per cento del PIL) in termini di impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e circa 25 miliardi di nuovi stanziamenti di risorse.

Il Cura Italia è intervenuto lungo quattro linee principali: i) un ulteriore aumento delle risorse a disposizione del sistema sanitario per garantire l'assistenza alle persone colpite dalla malattia e per la prevenzione, la mitigazione e il contenimento dell'epidemia; ii) misure volte a proteggere i redditi e il lavoro, allargando ammortizzatori sociali esistenti, quali la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, il Fondo di Integrazione Salariale e la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, a tutte le imprese costrette a limitare o arrestare l'attività a causa del Coronavirus e sospendendo i licenziamenti per motivi economici per la durata del periodo di emergenza; iii) il sostegno alla liquidità delle imprese e delle famiglie, rinviando le scadenze fiscali relative a oneri tributari e contributivi e introducendo l'obbligo di mantenimento delle linee di credito delle banche a favore delle piccole e medie imprese (PMI), nonché potenziando il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI e fornendo garanzie pubbliche sulle esposizioni assunte dalla Cassa Depositi e Prestiti in favore di banche che erogano finanziamenti alle imprese colpite dall'emergenza; iv) aiuti settoriali per i comparti più danneggiati, quali quello turistico-alberghiero e dei trasporti, ristorazione e bar, cultura (cinema, teatri), sport e istruzione.

Nel complesso, sommando la moratoria sul credito e le nuove garanzie, il Cura Italia protegge o garantisce un volume di credito stimato pari a 350 miliardi. Si è tuttavia immediatamente avvertita l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'erogazione di credito all'economia, e ciò ha portato alla definizione, a inizio aprile, del Decreto Liquidità. Quest'ultimo ha previsto, in particolare, lo stanziamento di garanzie dello Stato alla società SACE Simest del gruppo Cassa Depositi e Prestiti per un totale di 400 miliardi, la cui metà è dedicata al credito alle imprese e la parte restante al credito all'esportazione, e un ulteriore potenziamento del Fondo Centrale di Garanzia anche con l'introduzione di una garanzia al 100 per cento per prestiti fino a 25.000 euro. Il Decreto Liquidità contiene anche misure per accelerare i pagamenti della PA verso i propri fornitori e l'estensione del golden power, ovvero dello strumento che consente allo Stato di autorizzare preventivamente operazioni societarie in imprese operanti in settori strategici per il sistema Paese, quali quello creditizio, assicurativo, acqua, energia, al fine di bloccare scalate ostili.

Successivamente a questi interventi, dato il prolungarsi della chiusura di molte attività produttive e data l'esigenza di preservare i settori dell'economia che probabilmente continueranno ad essere sottoposti a vincoli operativi, si è intrapresa la preparazione di due nuovi provvedimenti che il Governo si accinge a sottoporre al Parlamento. Il primo è un decreto contenente ulteriori misure di sostegno a lavoratori e imprese per aumentarne la resilienza e preparare al meglio la fase di ripresa. Il secondo sarà dedicato a una drastica semplificazione delle procedure amministrative in alcuni settori cruciali per il rilancio degli investimenti pubblici e privati (soprattutto appalti, edilizia, commercio, controlli).

PREMESSA

Il prossimo decreto riprenderà tutti gli interventi del Cura Italia, rafforzandoli e prolungandoli nel tempo onde rispondere alle esigenze della prossima fase di graduale riapertura dell'economia. In particolare, oltre alle misure di sostegno al lavoro, all'inclusione e al reddito, e a quelle per la salute, la sicurezza e gli Enti territoriali, vi saranno significativi interventi per la liquidità e la capitalizzazione delle imprese, per il supporto ai settori produttivi più colpiti dall'emergenza, per gli investimenti e l'innovazione.

La dimensione del prossimo decreto è molto rilevante, essendo stata cifrata in 55 miliardi in termini di maggiore indebitamento netto su quest'anno e 5 miliardi a valere sul 2021, al netto dei maggiori oneri sul debito pubblico. L'intervento sul 2020 è equivalente al 3,3 per cento del PIL, che assommato al Cura Italia porta al 4,5 per cento del PIL il pacchetto complessivo di sostegno all'economia, a cui si aggiungono garanzie per circa il 40 per cento del PIL. Sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in termini di competenza e in termini di cassa, gli effetti del decreto ammontano a 155 miliardi di euro nel 2020 e 25 miliardi nel 2021, a cui si sommano, per il 2020, i 25 miliardi del decreto Cura Italia.

Il forte aumento dell'imposizione indiretta previsto dalla legislazione vigente a inizio 2021 striderebbe con la fase di difficoltà che il Paese sta attraversando. Il Governo ha pertanto deciso di includere nel nuovo decreto l'eliminazione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dal 2021. In una fase che auspichiamo sarà di ripresa e col riaccendersi del desiderio di intraprendere e innovare, l'intonazione della politica fiscale dovrà, infatti, rimanere espansiva, sia pure nei limiti di una gestione oculata della finanza pubblica.

A tale proposito, va sottolineato che una volta inclusi gli effetti del decreto in corso di preparazione e il beneficio degli 80 euro mensili (che diventeranno 100 con il taglio del cuneo fiscale sul lavoro già legiferato), la pressione fiscale scenderà dal 41,9 per cento del 2019, al 41,8 per cento nel 2020 e al 41,4 per cento nel 2021.

Nel complesso, il decreto impatterà sul deficit del 2021 in misura pari all'1,4 per cento del PIL. È su questi numeri, e sulla base delle nuove previsioni macroeconomiche, che il Governo accompagna il presente documento con una Relazione al Parlamento in cui, ai sensi della Legge n. 243/2012, richiede di elevare gli obiettivi di finanza pubblica.

La predisposizione di previsioni economiche e finanziarie è particolarmente ardua in una fase caratterizzata da così elevata incertezza e in cui si susseguono iniziative di policy a livello nazionale, di Unione Europea e di organizzazioni multilaterali. Anche sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea, questa edizione del Documento di Economia e Finanza (DEF) è più scarna ed essenziale del consueto. Le previsioni presentate nel Programma di Stabilità coprono unicamente il biennio 2020-2021, anziché spingersi fino al 2023.

Inoltre, coerentemente con l'orientamento espresso anche da altri Paesi europei e alla luce delle linee guida riviste della Commissione Europea, si è deciso di posporre la presentazione del Programma Nazionale di Riforma e dei principali allegati al DEF. Questa decisione non riflette reticenza, ma semmai consapevolezza da parte del Governo dell'importanza di questo documento strategico e rispetto per le Istituzioni a cui è rivolto, il Parlamento e le autorità dell'Unione Europea.

Infatti, le risposte ai problemi immediati dei cittadini e delle aziende e la definizione delle fasi di riapertura dell'economia sono i compiti più urgenti da adempiere. Una volta che si saranno compiuti questi passi, e con una migliore visibilità sull'andamento della pandemia, si potranno delineare in modo compiuto le politiche per il rilancio della crescita, l'innovazione, la sostenibilità, l'inclusione sociale e la coesione territoriale nel nuovo scenario determinato dal Coronavirus.

La fase di preparazione del DEF e del prossimo decreto è stata accompagnata da un'intensa interlocuzione all'interno dell'Unione Europea sulla risposta alla crisi pandemica. L'Italia ha sostenuto con coerenza e fermezza l'idea che uno shock di portata inusitata e di natura simmetrica quale l'attuale pandemia dovesse essere affrontato con il massimo grado di coordinamento e solidarietà. Ciò vale anche per quanto riguarda il finanziamento dei costi relativi alle misure di sostegno all'economia adottate dagli Stati membri.

Grazie allo spirito di collaborazione che ha contraddistinto tutte le parti pur con le note differenze di vedute iniziali, si sta oggi profilando un ventaglio di risposte Europee alla crisi. Esse comprendono il futuro fondo per finanziare gli ammortizzatori sociali, denominato SURE e che potrà arrivare fino a 100 miliardi; l'ampliamento delle risorse della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per garantire fino a 200 miliardi di nuovi prestiti a livello UE; la nuova linea di credito (Pandemic Crisis Support) del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), che potrà arrivare fino al 2 per cento del PIL dei Paesi che vorranno farne richiesta; ed infine, il costruendo Fondo per la Ripresa, che nelle intenzioni del Governo italiano dovrà essere lo strumento più importante e decisivo per il rilancio dell'economia e il futuro sviluppo dell'Unione negli anni post-crisi.

Se si considera anche la straordinaria dimensione del programma di acquisti di titoli con creazione di base monetaria (quantitative easing) della Banca Centrale Europea, la rivisitazione delle regole sugli aiuti di Stato e la sospensione delle usuali prescrizioni del Patto di stabilità e crescita la risposta dell'Unione e dell'Area euro ha acquisito proporzioni ragguardevoli e rappresenta un'importante protezione per il nostro Paese.

Sarebbe tuttavia irresponsabile trascurare gli aspetti di finanza pubblica dell'attuale crisi. Il quadro di bilancio del presente documento indica che, includendo gli effetti dei prossimi provvedimenti, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche quest'anno salirà al 10,4 per cento del PIL, mentre il debito pubblico raggiungerà il livello più alto della storia repubblicana, il 155,7 per cento del PIL. Secondo la nuova previsione, nel 2021 il deficit scenderà al 5,7 per cento del PIL e il rapporto debito/PIL diminuirà al 152,7 per cento. Si tratta di livelli assai elevati, che richiederanno uno sforzo pluriennale di risanamento all'interno di una strategia di sviluppo equo e sostenibile a livello sociale e ambientale.

È evidente che dopo uno shock quale quello subito quest'anno e che ci auguriamo non si protragga anche nel 2021, l'economia avrà bisogno di un congruo periodo di rilancio durante il quale misure restrittive di politica fiscale sarebbero controproducenti. Non è tuttavia troppo presto per elaborare una strategia di rientro dall'elevato debito pubblico. Tale strategia dovrà basarsi non solo su un bilancio primario in surplus, ma anche su una crescita economica assai più elevata che in passato, il che richiederà un rilancio degli investimenti pubblici e privati

PREMESSA

incentrati sull'innovazione e la sostenibilità nel quadro di una organica strategia di sostegno alla crescita e di riforme di ampia portata.

Il contrasto all'evasione fiscale e la tassazione ambientale, unitamente ad una riforma del sistema fiscale improntata alla semplificazione e all'equità e ad una revisione e riqualificazione della spesa pubblica, saranno i pilastri della strategia di miglioramento dei saldi di bilancio e di riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio. Tanto maggiore sarà la credibilità della strategia di rilancio della crescita potenziale e di miglioramento strutturale del bilancio, tanto minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato e lo sforzo complessivo che il Paese dovrà sostenere nel corso degli anni.

I sacrifici che gli italiani stanno sostenendo sono elevatissimi, le perdite umane assai dolorose, l'impegno di finanza pubblica senza precedenti. Verranno sicuramente tempi migliori e l'Italia dovrà allora cogliere appieno le opportunità della ripresa mondiale con tutta la maturità, coesione, generosità e inventiva che ha mostrato in queste difficili settimane.

*Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze*

PAGINA BIANCA

Sezione I

Programma di stabilità dell'Italia

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO	19
I.1	Evoluzione della pandemia e interventi adottati	19
I.2	Tendenze recenti dell'economia italiana e quadro macro tendenziale 2020-2021	26
I.3	Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale	30
I.4	Misure urgenti di rilancio e quadro di finanza pubblica con nuove politiche	32
I.5	Rilancio dell'economia, sostenibilità del debito pubblico e sentiero di rientro	34
II.	QUADRO MACROECONOMICO	37
II.1	L'economia internazionale	37
II.2	Economia italiana: tendenze recenti	52
II.3	Economia italiana: prospettive	63
III.	INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	77
III.1	Indebitamento netto: dati di consuntivo e previsioni tendenziali	77
III.2	Risultati e obiettivi in termini di saldo strutturale e di regola di spesa	90
III.3	Impatto finanziario delle riforme adottate da aprile 2019	104
III.4	Evoluzione del rapporto debito/PIL	106
III.5	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	111
IV.	LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA	115
IV.1	Gli interventi adottati nel 2019	115
IV.2	La manovra di finanza pubblica: gli effetti sui saldi	119
IV.3	La manovra di finanza pubblica: le principali misure	121
IV.4	I primi provvedimenti adottati nel 2020: la riduzione della pressione fiscale sui lavoratori dipendenti	133
IV.5	Gli interventi per contrastare l'emergenza COVID-19	134
V.	ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE	143
V.1	La regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni locali	143
V.2	Il patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica	148

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Ipotesi di base
Tavola II.2a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.2b	Prezzi
Tavola II.2c	Mercato del lavoro
Tavola II.2d	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Saldi di cassa
Tavola III.3	Scenario a politiche invariate
Tavola III.4	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.5	Impatto sull'indebitamento netto delle riforme adottate
Tavola III.6	Debito delle Amministrazioni pubbliche
Tavola IV.1	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola IV.2	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola IV.3	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola IV.4	Effetti del decreto legge n. 162 del 2019 sull'indebitamento della PA
Tavola IV.5	Effetti della manovra di finanza pubblica
Tavola IV.6	Effetti della manovra di finanza pubblica sull'indebitamento netto della PA
Tavola IV.7	Effetti della manovra di finanza pubblica sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola IV.8	Effetti della manovra di finanza pubblica sull'indebitamento netto della PA
Tavola IV.9	Effetti del decreto legge n. 3 del 2020 sull'indebitamento della PA
Tavola IV.10	Effetti sull'indebitamento netto dei principali provvedimenti per l'emergenza COVID-19
Tavola IV.11	Effetti del decreto legge n. 18 del 2020 sull'indebitamento della PA
Tavola IV.12	Effetti del decreto legge n. 23 del 2020 sull'indebitamento della PA