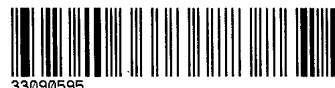




*Il Presidente
del Consiglio dei Ministri*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

PCM_DRAGHI 0004991 P-
del 15/04/2021



33090595

Presidente,

Le trasmetto il Documento di economia e finanza 2021, predisposto ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con allegata la Relazione di cui all'articolo 6 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 che - come indicato nella premessa al suddetto Documento - lo stesso non reca il Programma Nazionale di Riforma, in quanto, in linea con l'articolo 18, paragrafo 3 del Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, il Governo procederà, successivamente, alla trasmissione del solo PNRR.

Mario Draghi

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



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze
3686

Roma, 20 APR 2021

Illustre Presidente

facendo seguito alla trasmissione del Documento di economia e finanza 2021, avvenuta con nota del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2021, invio l'allegato relativo a "Le spese dello Stato nelle Regioni e nelle Province Autonome" e quello concernente il "Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica". Allego, altresì, gli *errata corrige* al predetto Documento di economia e finanza 2021.

Con i più cordiali saluti

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

PREMESSA

La crisi pandemica continua a condizionare pesantemente la vita economica e sociale del Paese e del mondo intero. Il prezzo in termini di perdite umane è altissimo e l'incertezza circa le varianti del Covid-19, la capacità dei vaccini esistenti di contrastarle e la durata della copertura immunitaria resta elevata.

Cionondimeno, le misure sanitarie adottate a marzo sembrano aver rallentato il ritmo dei nuovi contagi. La campagna di vaccinazione è in corso dall'inizio dell'anno e il Governo prevede di poter somministrare i vaccini all'80 per cento della popolazione italiana entro l'autunno. Sono inoltre in arrivo terapie da anticorpi monoclonali che ridurranno la gravità della malattia se somministrate dopo i primi sintomi o anche in via preventiva su soggetti non vaccinati.

Di fronte a queste luci ed ombre della situazione attuale, il Governo ritiene necessario rafforzare la spinta ad uscire dalla crisi attraverso tutti gli strumenti a disposizione, dalla campagna di vaccinazione, all'impulso alla ricerca medica e al rafforzamento del Sistema sanitario nazionale; in campo economico, dai sostegni e ristori al rilancio degli investimenti e dello sviluppo con il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) finanziato dal *Next Generation EU (NGEU)* e da ulteriori risorse nazionali.

Convinzione profonda del Governo è che la partita chiave per il nostro Paese si giochi sulla crescita economica come fattore abilitante della sostenibilità ambientale, sociale e finanziaria.

Dati i problemi strutturali che si trascinano da troppo tempo e la pressante esigenza di contrastare i cambiamenti climatici, l'obiettivo è di conseguire una crescita non meramente quantitativa, ma rispettosa dell'ambiente e compatibile con i target di riduzione dell'inquinamento fissati dal *Green Deal* europeo. E, inoltre, di realizzare una crescita che offra maggiori opportunità di lavoro e sviluppo personale e culturale ai giovani, realizzi la parità di genere e riduca gli squilibri territoriali.

La prima esigenza che il Governo ha avvertito, e ancora avverte, è di continuare a sostenere l'economia con grande determinazione, compensando anzitutto i lavoratori e le imprese più danneggiati dalle misure sanitarie che si sono rese necessarie. Ciò non solo per ragioni di doverosa solidarietà e coesione sociale, ma anche per evitare che la chiusura definitiva di posizioni lavorative e di aziende che in condizioni normali sarebbero in grado di stare sul mercato abbassi il PIL potenziale del Paese.

Nel mese di marzo, utilizzando il margine di manovra di 32 miliardi già richiesto dal precedente esecutivo, il Governo ha perfezionato un Decreto-Legge contenente un ampio spettro di misure di sostegno a imprese e lavoratori e ai settori più impattati dalle chiusure.

Unitamente all'approvazione del Documento di Economia e Finanza, si ritiene ora opportuno richiedere al Parlamento di autorizzare un ulteriore margine di 40 miliardi per un nuovo provvedimento che vedrà la luce entro fine aprile. Grazie a questo ulteriore intervento, i sostegni a imprese e famiglie erogati sin qui nel 2021 raggiungerebbero il 4 per cento del PIL, dopo il 6,6 per cento erogato l'anno scorso. L'auspicio del Governo è che, grazie ad andamenti epidemici ed economici sempre più positivi nei prossimi mesi, questo sia l'ultimo intervento di tale portata. Resta comunque l'impegno a sostenere l'economia per tutto il periodo che sarà necessario se ne ricorreranno le condizioni.

Per quanto attiene alle misure adottate, avendo il precedente Decreto-legge provveduto a rifinanziare la Cassa integrazione Covid-19 e una serie di altre misure a favore di lavoratori e famiglie più fragili, il nuovo provvedimento avrà come destinatario principale i lavoratori autonomi e le imprese, e concentrerà le risorse sul rafforzamento della resilienza delle aziende più impattate dalle chiusure, la disponibilità di credito e la patrimonializzazione. Si darà la priorità alla celerità degli interventi, pur salvaguardandone l'equità e l'efficacia.

La seconda e fondamentale gamba della strategia di uscita dalla crisi e di ritorno allo sviluppo si baserà su un forte impulso agli investimenti pubblici. Oltre alle risorse del NGEU, il PNRR potrà contare su una disponibilità di fondi nazionali che lungo il periodo 2021-2026 porterà il perimetro complessivo del Piano a 222 miliardi, di cui circa 169 miliardi saranno aggiuntivi rispetto alla programmazione esistente. A tali risorse si aggiungeranno circa 15 miliardi netti provenienti dalle altre componenti del NGEU, quale il REACT-EU.

Si tratta di un piano di rilancio, di uno shock positivo di investimenti pubblici e incentivi agli investimenti privati, alla ricerca e sviluppo, alla digitalizzazione e all'innovazione, senza precedenti nella storia recente.

Per attuare questo grande piano sarà necessario semplificare la normativa sulle opere pubbliche e dotare le Amministrazioni coinvolte delle necessarie capacità progettuali e manageriali. Inoltre, si dovrà procedere speditamente sul terreno delle riforme di contesto previste dal PNRR e che riguardano in particolare la Pubblica amministrazione (PA), la giustizia e la concorrenza – oltre al fisco, che sarà oggetto di un'articolata revisione. La riforma fiscale, da definire nella seconda metà del 2021, affronterà il complesso del prelievo, a partire dall'imposizione personale; sarà collegata anche agli sviluppi a livello europeo e globale su temi quali le imposte ambientali e la tassazione delle multinazionali. Saranno inoltre riformati i meccanismi di riscossione.

Le riforme occupano dunque un ruolo centrale nel PNRR e ad esse è dedicata una specifica sezione del documento. Per questo motivo, e in forza del Regolamento dell'Unione Europea 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, il Governo ha ritenuto che in questa occasione il PNRR possa integrare il Programma Nazionale di Riforma previsto dai regolamenti del Semestre Europeo e dalla normativa nazionale. Tale Programma non sarà pertanto presentato separatamente, mentre il PNRR sarà definito nei prossimi giorni e presentato alla Commissione Europea nei termini previsti.

Le previsioni macroeconomiche del presente documento riflettono solo in parte l'ambizione della politica di rilancio che il Governo intende seguire, anche per via

della natura prudentiale che tali previsioni debbono avere in base alle regole di bilancio. Va tuttavia evidenziato che nello scenario programmatico già l'anno prossimo il PIL arriverebbe a sfiorare il livello del 2019. Infatti, dopo la caduta dell'8,9 per cento registrata nel 2020, il PIL recupererebbe del 4,5 per cento quest'anno e del 4,8 per cento nel 2022, per poi crescere del 2,6 per cento nel 2023 e dell'1,8 per cento nel 2024 – tassi di incremento mai sperimentati nell'ultimo decennio.

In questo quadro di rilancio del Paese, non va dimenticato l'equilibrio dei conti pubblici. Includendo l'intervento in corso di preparazione, la previsione di deficit della PA per quest'anno raggiunge l'11,8 per cento del PIL. Si tratta di un livello molto elevato, ma dovuto principalmente a misure di natura temporanea, nonché alla caduta del PIL. Il rapporto tra deficit e prodotto tenderà a rientrare nei prossimi anni mano a mano che l'economia recupererà.

Affidarsi al solo fattore crescita per riequilibrare il bilancio sarebbe tuttavia imprudente. Lo scenario programmatico di finanza pubblica qui presentato punta ad una graduale discesa del deficit della PA, che già nel 2024 si avvicinerebbe alla soglia del 3 per cento.

Sebbene il Governo condivida l'opinione che le regole fiscali europee debbano essere riviste allo scopo di promuovere maggiormente la crescita e la spesa per investimenti pubblici, la riduzione del rapporto debito/PIL rimarrà la bussola della politica finanziaria del Governo. Tale rapporto è previsto salire a quasi il 160 per cento a fine 2021, per poi ridiscendere di circa 7 punti percentuali.

La crisi pandemica ha sconvolto un quadro globale già caratterizzato da severi rischi ambientali e cambiamenti geopolitici. L'Italia ne è stata pienamente investita e ha complessivamente retto all'urto dal punto di vista economico e sociale.

Il sostegno fornito dalla politica monetaria europea durante la crisi è stato significativo, ma si deve riconoscere che il bilancio pubblico è stato un ammortizzatore di importanza cruciale. Nelle prossime settimane prenderà avvio un grande programma di investimenti che, se ben attuati, renderanno solide l'economia italiana e la sua finanza pubblica, attraverso una crescita forte e sostenibile.

Daniele Franco
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	17
I.1	Tendenze recenti dell'economia e della finanza pubblica	17
I.2	Quadro macroeconomico tendenziale	21
I.3	Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale	23
I.4	Quadro macroeconomico e di finanza pubblica programmatico	24
I.5	Disegni di legge collegati alla decisione di bilancio	30
II.	QUADRO MACROECONOMICO	31
II.1	L'economia internazionale	31
II.2	Economia italiana: tendenze recenti	43
II.3	Economia italiana: prospettive	57
II.4	Scenario programmatico	75
III.	INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	79
III.1	Indebitamento netto: dati di consuntivo e previsioni tendenziali	79
III.2	Percorso programmatico di finanza pubblica	92
III.3	Impatto finanziario delle riforme adottate da aprile 2020	105
III.4	Evoluzione del rapporto debito/PIL	108
III.5	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	112
IV.	SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	115
IV.1	Scenari di breve periodo	115
IV.2	Scenari di medio periodo	128
IV.3	Scenari di lungo periodo	133
V.	LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA	153
V.1	Gli interventi adottati nel 2020 per contrastare l'emergenza Covid-19	153
V.2	La manovra di finanza pubblica	160
V.3	I provvedimenti adottati nel 2021 per il contrasto del Covid-19	166
VI.	ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE	175
VI.1	La regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni locali	175
VI.2	Il patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica	178

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.3	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.2	Ipotesi di base
Tavola II.3a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.3b	Prezzi
Tavola II.3c	Mercato del lavoro
Tavola II.3d	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Impatto dell'RRF sulle previsioni – Sovvenzioni
Tavola III.3	Impatto dell'RRF sulle previsioni – Prestiti
Tavola III.4	Scenario a politiche invariate
Tavola III.5	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.6	Differenze rispetto al precedente programma di Stabilità
Tavola III.7	Saldi di cassa
Tavola III.8	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.9	Deviazioni significative
Tavola III.10	Impatto sull'indebitamento netto delle riforme adottate
Tavola III.11	Determinanti del rapporto debito/PIL
Tavola III.12	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.13	Rispetto della regola del debito
Tavola IV.1	<i>Heatmap</i> sulle variabili sottostanti a SO per il 2021
Tavola IV.2	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.3	Previsione della spesa pubblica per pensioni, sanità, LTC e scuola ed ammortizzatori sociali in percentuale del PIL – Scenario baseline EPC-AWG 2021
Tavola IV.4	Indicatori di sostenibilità in percentuale del PIL
Tavola V.1	Effetti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19
Tavola V.2	Effetti netti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 – dettaglio
Tavola V.3	Effetti della manovra di finanza pubblica
Tavola V.4	Effetti netti della manovra di finanza sull'indebitamento della PA
Tavola V.5	Effetti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2021 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19
Tavola V.6	Effetti netti cumulati sull'indebitamento netto della PA dei provvedimenti adottati nel 2021 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Prodotto interno lordo e produzione industriale
Figura I.2	Casi registrati di infezioni da Coronavirus in Italia
Figura I.3	Clima di fiducia delle imprese italiane
Figura I.4	Indici di restrizione e mobilità
Figura I.5	Andamento vaccinazioni Covid-19 in Italia
Figura I.6	Deficit e debito pubblico in rapporto al PIL – Scenario programmatico
Figura II.1	Dimensione del bilancio delle banche centrali
Figura II.2	Tassi di crescita del PIL mondiale e dei maggiori paesi
Figura II.3	Indice PMI globale composito e per paese
Figura II.4	PMI composito globale – componente prezzi
Figura II.5	Prezzo del Brent e dei Futures
Figura II.6	Contributi alla crescita del PIL
Figura II.7	Tasso di disoccupazione e tasso di partecipazione
Figura II.8	Esportazioni di beni e servizi in volume
Figura II.9	Esportazioni di beni per i principali settori di attività economica nel 2020
Figura II.10	Prestiti bancari –Tassi di variazione a 1 anno
Figura II.11	Sofferenze verso residenti
Figura II.12	Previsione tendenziale per il PIL in termini reali
Figura II.13	Propensione al risparmio e consumi delle famiglie
Figura III.1	Indebitamento netto e saldo primario
Figura III.2	Investimenti fissi lordi della PA
Figura III.3	Determinanti del debito pubblico
Figura III.4	Andamento del rapporto debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei
Figura IV.1	L'indicatore SO e le sottocomponenti
Figura IV.2a	Proiezione stocastica del rapporto debito/pil con shock simmetrici
Figura IV.2b	Proiezione stocastica del rapporto debito/pil con shock asimmetrici
Figura IV.3	Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL negli scenari alternativi
Figura IV.4	Rapporto debito/PIL nello scenario baseline
Figura IV.5	Sensitività del debito pubblico a un aumento della speranza di vita e una riduzione del tasso di fertilità
Figura IV.6	Sensitività del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
Figura IV.7	Sensitività del debito pubblico alle ipotesi macroeconomiche, maggiore e minore crescita della produttività totale dei fattori
Figura IV.8	Sensitività del debito pubblico a shock economici
Figura IV.9	Sensitività del debito pubblico al tasso di interesse
Figura IV.10	Sensitività del debito pubblico all'avanzo primario

Figura VI.1 Contributi alla crescita degli investimenti fissi lordi della PA (dati a prezzi 2015), indebitamento netto e debito delle Amministrazioni locali

INDICE DEI FOCUS

Capitolo II	Il mercato del lavoro e il Covid-19: recenti andamenti a livello globale ed europeo Recenti iniziative del Governo italiano in risposta all'emergenza sanitaria COVID-19 Gli errori di previsione sul 2020 e la revisione delle stime per il 2021 e gli anni seguenti Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
Capitolo III	Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea Linee guida per la politica fiscale La revisione della <i>governance</i> economica e fiscale dell'Unione Europea
Capitolo IV	Garanzie pubbliche Le ipotesi di sensitività nel medio periodo Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano
Capitolo V	Gli interventi per il sostegno del mercato del lavoro e a tutela dei lavoratori e delle famiglie nei provvedimenti per fronteggiare l'emergenza Covid-19 Contrasto all'evasione fiscale Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)