

rinviati agli anni successivi dalle misure fiscali introdotte durante l'emergenza economico-sanitaria⁹. Questa riclassificazione ha comportato circa 9,7 miliardi di maggior gettito tributario e contributivo nel 2020 (pari a circa 0,6 punti percentuali del PIL). Nei precedenti documenti di programmazione tale stima era stata contabilizzata negli anni successivi, maggiormente nel 2021 e in minor misura nel 2022, così come indicato nelle relazioni tecniche di accompagnamento dei provvedimenti normativi. Il trattamento contabile adottato dall'ISTAT assicura una corretta registrazione dei flussi in base al principio della competenza economica, in linea con le regole contabili del SEC 2010.

Infine, le stime preliminari dell'ISTAT confermano sostanzialmente la caduta dell'economia in termini nominali prevista (-7,8 per cento vis-à-vis -8,0 per cento atteso nella NADEF), sebbene rivedano al rialzo il livello del PIL nominale del 2020: circa 3,2 miliardi, prescindendo dalle revisioni sui livelli degli anni precedenti, che hanno comportato una revisione complessiva di 4,4 miliardi sul 2020.

Concludendo, i risultati del 2020 dimostrano come gli interventi di politica fiscale anticiclici del 2020, in particolare quelli volti a tutelare l'occupazione e la liquidità delle imprese, siano stati efficaci nello stabilizzare l'economia, e che il deficit effettivo sia stato inferiore alle previsioni.

Risultati conseguiti nel 2020: andamento dei principali indicatori

Il deterioramento dell'indebitamento netto di 129 miliardi registrato nel 2020 rispetto al 2019 è il risultato congiunto della riduzione del saldo primario di 132 miliardi, fino al raggiungimento di un saldo primario negativo, e del calo della spesa per interessi, valutabile in circa 3 miliardi¹⁰.

La spesa per interessi si è confermata in riduzione per l'ottavo anno consecutivo, collocandosi a 57,3 miliardi. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è tuttavia lievemente salita, dal 3,4 per cento del 2019 al 3,5 per cento nel 2020, per effetto del forte calo del PIL. La stima è in linea con l'obiettivo della NADEF 2020 già rivisto rispetto alle ipotesi formulate in aprile 2020.

Il saldo primario ha raggiunto un deficit di 99,6 miliardi, un livello pari al 6 per cento del PIL nel 2020 che si colloca al di sotto dell'obiettivo programmatico, innalzato dal -6,8 per cento del PIL del DEF 2020 al -7,3 per cento del PIL nella successiva NADEF. Tale stima preliminare spicca per la sua eccezionalità e interrompe il lungo sentiero virtuoso, iniziato a partire dagli anni novanta, per entrare dapprima nell'Unione economica e monetaria (UEM) e successivamente nell'Area dell'Euro, caratterizzato dal conseguimento di avanzi primari sistematici. L'unica altra eccezione risale al 2009, in cui il saldo primario è stato

⁹ La riclassificazione è stata attribuita, contabilmente, alla voce relativa alle poste correttive unicamente ai fini dell'elaborazione delle stime del conto della PA coerenti con il principio della competenza economica.

¹⁰ Le revisioni delle serie storiche eseguite dall'ISTAT per gli anni 2017-2019, dovute al normale processo di consolidamento delle informazioni di base rispetto a quelle disponibili, hanno lasciato invariata l'incidenza sul PIL di deficit e interessi passivi, mentre hanno modificato l'avanzo primario del 2017 e del 2019, rispettivamente all'1,4 per cento e all'1,5 per cento del PIL. Cfr. ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 2 aprile 2021 e 'PIL e indebitamento della PA', 1 marzo 2021.

negativo, pur se inferiore all'1 per cento del PIL, ed è ritornato in area positiva già dall'anno seguente.

Nel 2020, le entrate totali si sono attestate al 47,8 per cento del PIL, in aumento rispetto al 47,1 per cento registrato nel 2019. L'aumento dell'incidenza riflette la flessione annua del PIL nominale più accentuata (circa -7,8 per cento) rispetto a quella delle entrate (-6,4 per cento). Tra le entrate correnti, imposte indirette (-11,2 per cento), contributi sociali (-5,6 per cento) e imposte dirette (-2,1 per cento) hanno risentito del forte rallentamento dell'economia.

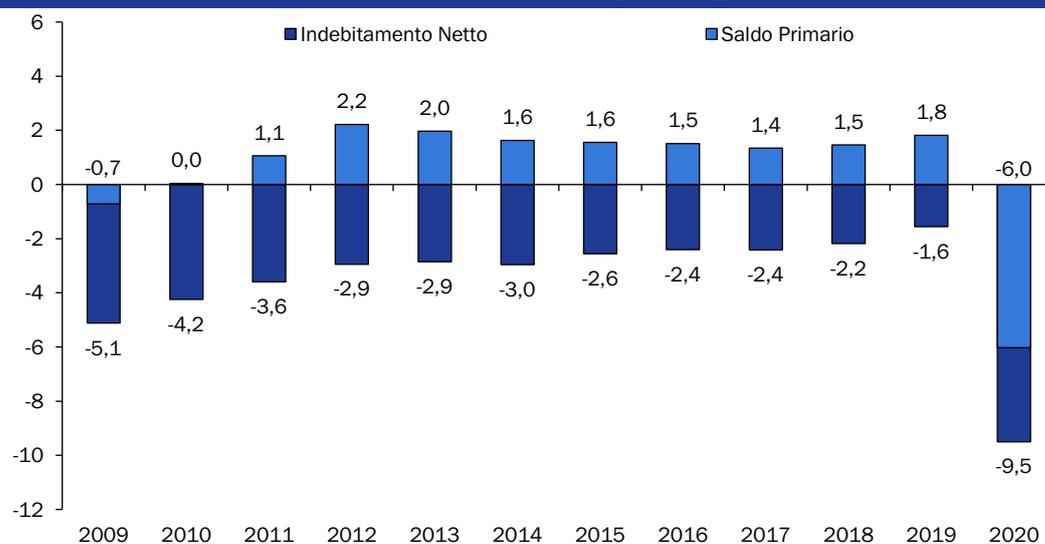
Il calo delle imposte dirette riflette la riduzione del gettito IRPEF, riconducibile alla riduzione delle ritenute sui dipendenti privati e sui lavoratori autonomi, in parte compensate dall'aumento delle ritenute sui lavoratori pubblici, meno colpiti dalla crisi occupazionale. La riduzione delle ritenute dei dipendenti privati è comunque meno accentuata rispetto al calo dell'economia, riflesso delle politiche attuate per salvaguardare l'impiego dei lavoratori.

Tra le imposte indirette, il gettito IVA sulle importazioni mostra una discesa senza precedenti, conseguenza del rallentamento generale del commercio internazionale. Il gettito IVA sugli scambi interni si riduce, anche per effetto della riduzione del PIL nominale, mentre si registra un aumento della componente dei versamenti attraverso *split payment*.

Inoltre, la dinamica in discesa delle entrate riflette l'andamento negativo delle altre tipologie di tributi, quali accise, imposte sostitutive, tasse automobilistiche, imposte sul Lotto e le lotterie.

La variazione annua delle imposte in conto capitale continua ad essere negativa (-23,5 per cento) e si somma a quella delle entrate correnti. La pressione fiscale nel 2020, anche a seguito della riclassificazione operata dall'Istat, si è attestata al 43,1 per cento, in aumento sia rispetto all'anno precedente, in cui era stata del 42,4 per cento, sia rispetto alle previsioni a legislazione vigente dei documenti di programmazione del 2020, che la collocavano attorno al 42,5 per cento.

FIGURA III.1: INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO (% del PIL)



Fonte: ISTAT.

Nel 2020 la spesa primaria, ovvero la spesa totale al netto degli interessi passivi, è aumentata del 9,7 per cento su base annua, mentre la sua incidenza sul PIL, pari al 53,8 per cento, è cresciuta di quasi 8,6 punti percentuali rispetto al 2019. La crescita della spesa corrente primaria è stata del 6,7 per cento in termini nominali e di quasi 6,6 punti percentuali in termini di PIL, sospinta principalmente dalle prestazioni sociali in denaro che ha registrato un incremento del 10,6 per cento, e una incidenza sul PIL pari al 24,2 per cento (+4 punti percentuali rispetto al 2019). Le prestazioni non pensionistiche sono state le più dinamiche (+36,3 per cento), a causa del significativo aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali e per altri assegni e sussidi assistenziali (c.d. Reddito di Emergenza e Reddito di Cittadinanza, nonché per le indennità introdotte per l'anno 2020 a favore di lavoratori autonomi e particolari categorie di lavoratori) per contrastare gli effetti economico-sociali della crisi epidemiologica. In particolare, la spesa per assegni di integrazione salariale è passata da 0,8 miliardi nel 2019 a 14,5 miliardi nel 2020, mentre la spesa per assegni e sussidi assistenziali da 20,1 miliardi del 2019 a 34,6 miliardi nel 2020.

I redditi da lavoro dipendente sono cresciuti ad un tasso modesto, dello 0,3 per cento, in linea con il trend degli ultimi anni.

Nel 2020 la spesa in conto capitale ha registrato un forte incremento del 45,6 per cento, che consente a questa voce di spesa di salire al 5,5 per cento in ragione di PIL. La forte variazione è spiegata dalle altre uscite in conto capitale che includono la contabilizzazione delle spese a copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese, per oltre 12 miliardi, e i contributi a fondo perduto a supporto dell'attività di impresa, per oltre 9 miliardi, conseguenti alle misure introdotte in risposta alla crisi Covid-19 nel corso del 2020.

Gli investimenti fissi lordi sono cresciuti del 6,7 per cento, un dato positivo che si pone in continuità con quanto registrato nel 2019, confermando l'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti. La variazione positiva del 2020 si colloca, tuttavia, al di sotto di quanto atteso lo scorso aprile (+11,2 per cento) e della previsione di crescita aggiornata con la NADEF (+8,4 per cento). Il livello degli investimenti pubblici sale al 2,7 per cento del PIL, dal 2,3 per cento del 2019.

I contributi agli investimenti sono cresciuti ad un tasso di oltre il 23 per cento nel 2020, cui corrisponde un livello dell'1,1 in rapporto al PIL. A differenza degli investimenti fissi lordi, questi trasferimenti sono tornati a crescere già dal 2017.

Previsioni per il triennio 2021-2024

L'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso e il biennio successivo, e la formulazione delle nuove previsioni per il 2024 è effettuato utilizzando le informazioni più aggiornate disponibili al momento della predisposizione di questo Documento.

Il quadro a legislazione vigente si basa sulle stime preliminari di finanza pubblica per il 2020 diffuse dall'ISTAT¹¹, le quali risultano più favorevoli rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione, e sulle previsioni del nuovo quadro macroeconomico illustrato nel Capitolo II di questo Documento. Le previsioni tengono altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per il 2020 e dei primi elementi disponibili per il 2021.

Oltre ai provvedimenti emergenziali considerati nella NADEF 2020, sono inclusi gli impatti derivanti dalle misure urgenti rese necessarie dalla seconda ondata di diffusione del coronavirus (cd. Decreto Ristori)¹² e quelle contenute nella Legge di Bilancio 2021¹³. Sono, inoltre, considerati gli effetti del recente decreto legge Sostegni¹⁴, che ha introdotto ulteriori interventi per il contrasto degli effetti economico sociali derivanti dal protrarsi della seconda ondata della pandemia da Covid-19 nell'anno in corso. È bene ricordare che il precedente Governo aveva già richiesto il relativo scostamento di bilancio al Parlamento il 15 gennaio, utilizzando l'iter previsto dalla Legge 243/2012. Il decreto comporta un impatto di circa 32 miliardi sul deficit e di 35 miliardi sul fabbisogno per il solo 2021.

Le ipotesi sottostanti le previsioni includono, infine, l'utilizzo dei fondi del *Next Generation* EU e del *React-EU* per finanziare gli interventi programmati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio scorso, in parte già attuati dalla Legge di Bilancio 2021, che esplicano i loro effetti soprattutto sugli investimenti pubblici e sulle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica ed investimenti privati in asset ad alto contenuto tecnologico.

¹¹ ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 2 aprile 2021 e 'PIL e indebitamento della PA', 1 marzo 2021.

¹² D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito dalla L. n. 176 del 18 dicembre 2020.

¹³ L. n. 178 del 30 dicembre 2020.

¹⁴ D.L. n. 41 del 22 marzo 2021.

TAVOLA III.1: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)

	2020		2021	2022	2023	2024
	Livello (2)	In % PIL		In % PIL		
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-156.860	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
<i>Differenza fra programmatico e tendenziale (3)</i>			2,3	0,5	0,6	0,0
2. Amministrazioni centrali	-153.453	-9,3	-9,5	-5,6	-3,8	-3,6
3. Stato						
4. Amministrazioni locali	-2.748	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,1
0,15. Enti previdenziali	-659	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni pubbliche						
6. Totale entrate	789.359	47,8	47,4	47,5	47,8	46,3
7. Totale spese	946.219	57,3	56,9	52,9	51,4	49,7
8. Indebitamento netto	-156.860	-9,5	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4
9. Spesa per interessi	57.309	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
10. Saldo primario	-99.551	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8
11. Misure una tantum (4)	915	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	482.412	29,2	29,0	28,6	28,6	28,5
12a. Imposte indirette	228.890	13,9	14,3	14,3	14,3	14,2
12b. Imposte dirette	252.565	15,3	14,6	14,2	14,2	14,2
12c. Imposte in c/capitale	957	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	228.643	13,8	13,1	13,3	13,2	13,2
14. Redditi da proprietà	18.935	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
15. Altre entrate	59.369	3,6	4,4	4,7	5,2	3,9
15.a Altre entrate correnti	56.308	3,4	3,6	3,6	3,4	3,3
15.b Altre entrate in c/capitale	3.061	0,2	0,8	1,1	1,8	0,7
16. Totale entrate	789.359	47,8	47,4	47,5	47,8	46,3
<i>p.m.: pressione fiscale</i>		43,1	42,1	41,9	41,8	41,6
<i>p.m.: pressione fiscale netto misura 100€</i>		42,4	41,3	41,2	41,1	40,9
Componenti del lato della spesa						
17. Redditi. lavoro dipendente. + Consumi intermedi	277.576	16,8	16,6	16,0	15,4	14,8
17a. Redditi da lavoro dipendente	173.356	10,5	10,2	10,2	9,8	9,3
17b. Consumi intermedi	104.220	6,3	6,4	5,8	5,7	5,5
18. Totale trasferimenti sociali	445.992	27,0	25,8	24,4	24,0	23,6
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	28.115	1,7	1,4	0,9	0,8	0,8
18a. Trasferimenti sociali in natura	46.580	2,8	2,7	2,5	2,5	2,4
18b. Prestazioni sociali non in natura	399.412	24,2	23,2	21,9	21,5	21,2
19. Interessi passivi	57.309	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
20. Contributi alla produzione	31.944	1,9	2,1	1,7	1,6	1,6
21. Investimenti fissi lordi	44.194	2,7	3,2	3,2	3,5	3,2
22. Trasferimenti in c/capitale	44.387	2,7	2,9	1,8	1,4	1,2
23. Altre spese	44.817	2,7	3,0	2,9	2,8	2,7
23a. Altre spese correnti	43.124	2,6	2,9	2,9	2,7	2,7
23b. Altre spese in conto capitale	1.693	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
24. Totale spese	946.219	57,3	56,9	52,9	51,4	49,7
<i>Spesa corrente primaria</i>	798.636	48,4	47,5	44,9	43,8	42,7
<i>Spesa totale primaria</i>	888.910	53,8	53,6	49,9	48,6	47,1

(1) La prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Valori in milioni.

(3) La differenza quantifica l'effetto congiunto previsto del decreto legge annunciato dal Governo, contenente nuove misure di sostegno per famiglie e imprese e interventi di rilancio dell'economia, e la futura Legge di Bilancio 2022.

(4) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.

Nel 2021, l'indebitamento netto a legislazione vigente si manterrà sullo stesso livello del 2020 (-9,5 per cento del PIL), superando di circa 0,7 punti percentuali l'obiettivo, innalzato con l'ultimo scostamento di bilancio di gennaio, all'8,8 per cento del PIL dal 7 per cento del PIL della NADEF. La previsione a legislazione vigente sconta, come già chiarito, l'impatto del decreto Sostegni (pari all'1,8 per cento del PIL), il peggioramento del quadro macroeconomico e il riporto per competenza sull'anno 2020 delle imposte e contributi sospesi e slittati a causa dell'emergenza sanitaria. Negli anni successivi, il rapporto deficit/PIL segnerà una marcata riduzione, collocandosi al -5,4 per cento nel 2022, al -3,7 per cento nel 2023 e al -3,4 per cento nel 2024.

Il saldo primario segnerà un ulteriore lieve peggioramento nel 2021, raggiungendo un deficit di -6,2 per cento del PIL, e tornerà anch'esso a migliorare dal 2022, fino a raggiungere un deficit primario dello 0,8 per cento del PIL nel 2023.

La spesa per interessi passivi subirà un lievissimo aumento in termini nominali nel 2021 cui seguiranno progressive riduzioni, grazie alle quale l'incidenza degli interessi passivi sul PIL scenderà al 2,6 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte di previsione.

Dal lato delle entrate, il gettito tributario a legislazione vigente in rapporto al PIL è atteso scendere progressivamente nell'anno in corso e nei tre successivi, passando dal 29 per cento del 2021 al 28,5 per cento nel 2024. Il trend riflette, oltre alla totale disattivazione degli aumenti IVA e delle accise a partire dal 1° gennaio 2021¹⁵ già considerata nei precedenti documenti di programmazione, anche le misure fiscali della Legge di Bilancio 2021¹⁶ che comprendono, fra l'altro, la messa a regime del taglio del cuneo fiscale.

Anche per effetto di queste misure e per la suindicata riclassificazione Istat, le imposte dirette in rapporto al PIL scenderanno di circa 0,7 punti percentuali nel 2021, collocandosi al 14,6 per cento del PIL, e quindi al 14,2 per cento nel 2022, rimanendo stabili su questo livello fino al 2024. Le imposte indirette in rapporto al PIL sono previste, invece, salire al 14,3 per cento del PIL nel 2021 dal 13,9 per cento registrato nel 2020, per effetto principalmente della ripresa economica. Esse rimarranno sostanzialmente stabili in rapporto al PIL negli anni successivi.

I contributi sociali in rapporto al PIL caleranno dal 13,8 per cento del 2020 al 13,1 per cento nel 2021, per poi risalire lievemente al 13,3 per cento e mantenersi ad un livello pari al 13,2 per cento nel 2024. Nel 2021, i contributi sociali si ridurranno dello 0,4 per cento rispetto al 2020 per effetto, fra l'altro, delle misure previste a normativa vigente sull'anno. Nel 2022, si prevede dapprima un rimbalzo dei contributi sociali, pari a +7,3 per cento rispetto al 2021, e quindi il ritorno ad una crescita media del 2,9 per cento nel biennio 2023-2024, in linea con la dinamica degli occupati e dei redditi da lavoro prevista nel quadro macroeconomico.

Coerentemente agli andamenti descritti, nel 2021 la pressione fiscale scenderà di un punto percentuale rispetto al 2020, collocandosi al 42,1 per cento del PIL. Negli anni seguenti, è atteso un calo medio di circa 0,1 punti di PIL

¹⁵ Prevista dal Decreto Rilancio nel maggio 2020 (D.L. n. 34/2020 cvt dalla L. n. 77/2020).

¹⁶ L. n. 178/2020.

all'anno, fino a raggiungere il 41,6 per cento del PIL nel 2024. Al netto della misura riguardante l'erogazione del beneficio dei 100 euro mensili, la pressione fiscale passerebbe dal 41,3 per cento del 2021 al 40,9 per cento nel 2024.

Dal lato della spesa pubblica, si prevede un ridimensionamento dell'incidenza della spesa totale primaria sul PIL. Tale ridimensionamento sarà più lieve nel 2021, in cui la spesa scenderà di soli 0,2 punti percentuali rispetto al 2020 collocandosi al 53,6 per cento, e più marcato nel 2022 in cui scenderà ad un livello pari al 49,9 per cento del PIL. Nell'anno in corso, la spesa è attesa, infatti, aumentare del 4,8 per cento rispetto al precedente, mentre nel 2022 è prevista calare dell'1,6 per cento. Nel biennio 2023-2024 la spesa primaria continuerà a scendere in media di circa 1,4 punti percentuali di PIL all'anno, fino ad attestarsi al 47,1 per cento del PIL.

L'andamento della spesa corrente primaria è simile: nel 2021 l'incidenza sul PIL è prevista calare di circa 0,9 punti percentuali rispetto al 2020, raggiungendo il 47,5 per cento, mentre nel 2022 si prevede una riduzione significativa di 2,6 punti percentuali fino al raggiungimento di un livello inferiore al 45 per cento del PIL. Nel 2024, la spesa corrente primaria raggiungerebbe il 42,7 per cento del PIL.

La dinamica attesa mostra chiaramente come l'impulso fiscale espansivo dato alla spesa pubblica in risposta alla crisi Covid-19 si affievolisca nel breve periodo (tra il 2021 e il 2022), a fronte del progressivo venir meno degli effetti delle misure temporanee previste a favore di famiglie e imprese, e come la spesa primaria torni a convergere alla fine del periodo di previsione verso un livello prossimo a quello registrato negli anni precedenti alla crisi¹⁷.

Più nel dettaglio, i redditi da lavoro dipendente sono attesi scendere al 10,2 per cento del PIL nel 2021, rimanere stabili nel 2022 e quindi tornare a calare in modo più evidente fino a toccare il 9,3 per cento del PIL nel 2024. La crescita dei redditi del pubblico impiego, pari al 2,3 per cento nel 2021 e al 5,6 per cento nel 2022, riflette soprattutto le ipotesi sui rinnovi contrattuali della tornata 2019-2021 ed il pagamento dei relativi arretrati. Nel 2023 e 2024, i redditi da lavoro dipendente sono attesi ridursi, rispettivamente, dello 0,5 e dell'1,3 per cento.

Dopo il picco di crescita del 10,6 per cento registrato nel 2020, la spesa per prestazioni sociali in denaro è prevista aumentare secondo un ritmo di crescita contenuto nel 2021, pari allo 0,7 per cento. Nel 2022, si prevede una lievissima riduzione e quindi una crescita dell'1,9 per cento in media d'anno nel biennio 2023-2024. A fronte di tale dinamica, le prestazioni sociali in rapporto al PIL caleranno dal 23,2 per cento del 2021 al 21,2 per cento nel 2024.

All'interno dell'aggregato, la spesa per pensioni salirà del 2,3 per cento nel 2021, per effetto del numero di pensioni di nuova liquidazione, della loro rivalutazione ai prezzi e delle ricostruzioni di quelle in essere. Nel triennio successivo, tale spesa crescerà in media del 2,5 per cento, ovvero ad un tasso inferiore rispetto a quello previsto per l'intera economia. Conseguentemente, alla fine dell'orizzonte di previsione, la spesa per pensioni in rapporto al PIL scenderà

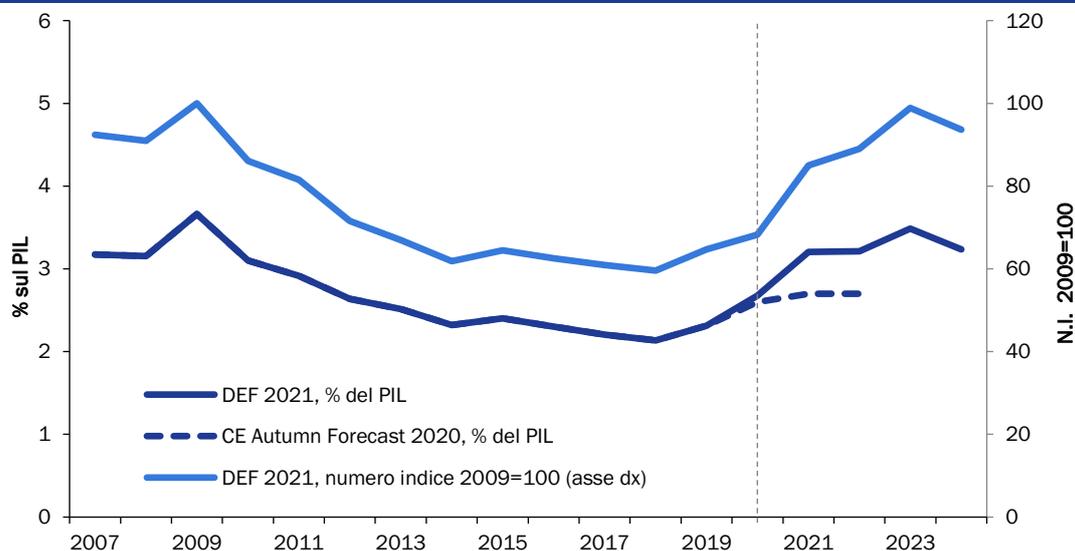
¹⁷ Nel periodo 2016-2019, la spesa totale primaria è stata pari, in media, al 45 per cento del PIL, mentre quella corrente primaria al 41,6 per cento del PIL.

al 15,8 per cento. Le previsioni tengono conto anche degli interventi contenuti nella Legge di Bilancio 2021¹⁸.

Diversamente dalla spesa pensionistica, le altre prestazioni sociali in denaro sono previste calare secondo tassi crescenti nel biennio 2021-2022, pari rispettivamente a -2,9 per cento nell'anno in corso e -6,9 per cento il prossimo anno. Successivamente, l'intensità di riduzione si affievolirà al -0,4 per cento e la variazione annua tornerà in territorio positivo nel 2024, al +0,8 per cento. Le previsioni tengono conto, tra l'altro, della proroga per il 2021 dell'assegno di natalità (ed estensione dei beneficiari), della c.d. Ape sociale, nonché di quella degli interventi di integrazione salariale connessi all'emergenza epidemiologica, ulteriormente estesa dal decreto Sostegni.

Per gli investimenti fissi lordi si prevede una forte accelerazione del ritmo di crescita nel 2021, pari al 26 per cento, seguita da un aumento di minore entità nel 2022, pari al 6 per cento. Nel 2023, è prevista una nuova accelerazione, con una crescita del 12,6 per cento, cui seguirà una riduzione di -4,2 per cento nel 2024. A fronte di questa dinamica, gli investimenti pubblici in rapporto al PIL saliranno dal 3,2 per cento del 2021 al 3,5 per cento nel 2023, per poi tornare ad un livello del 3,2 per cento nel 2024. Si restringe, pertanto, il gap rispetto al picco del 3,7 per cento toccato nel 2009, originato dalla forte discesa degli investimenti fissi lordi della PA avviatasi con l'arrivo della crisi economico-finanziaria. Tale gap è ora stimabile in circa 0,5 punti percentuali di PIL alla fine del periodo di previsione, cui corrisponde un divario di spesa di circa 3,9 miliardi a prezzi costanti.

FIGURA III.2: INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (% sul PIL e numeri indice 2009=100 sulla spesa a prezzi costanti 2015)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. Dal 2021 previsioni a legislazione vigente di questo Documento e della Commissione Europea.

¹⁸ Tra questi si ricorda 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 2020. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (c.d. "nona salvaguardia").

Le spese (e gli altri oneri non contabilizzati come spesa secondo la contabilità nazionale) che si prevede di finanziare con le sovvenzioni e i prestiti del Fondo per la Ripresa e la Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility*, RRF) coerentemente con quanto indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sono espone nelle tavole qui di seguito riportate, in ottemperanza al contenuto obbligatorio aggiuntivo richiesto dalla Commissione Europea per il Programma di Stabilità 2021.

TAVOLA III.2: IMPATTO DELL'RRF SULLE PREVISIONI - SOVVENZIONI

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Entrate da sovvenzioni RRF (% PIL)							
SOVVENZIONI RRF incluse nelle previsioni di entrata	0,0	0,6	0,9	1,4	0,5	0,2	0,0
Esborsi di cassa per SOVVENZIONI RRF dall'UE	0,0	0,5	0,5	1,1	0,9	0,4	0,1
Spese finanziate da sovvenzioni RRF (% PIL)							
TOTALE SPESE CORRENTI	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi P.51g	0,0	0,4	0,5	0,8	0,2	0,1	0,0
Trasferimenti in c/capitale D.9	0,0	0,1	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0,0	0,5	0,8	1,1	0,4	0,1	0,0
Altri costi finanziati dalle sovvenzioni RRF (% PIL) (1)							
Riduzione entrate tributarie	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

TAVOLA III.3: IMPATTO DELL'RRF SULLE PREVISIONI - PRESTITI

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Cash flow dei prestiti RRF previsto dal PNRR (% PIL)							
Esborsi di PRESTITI RRF dall'UE	0,0	0,5	0,7	0,6	1,6	1,5	1,4
Restituzioni di PRESTITI RRF all'UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese finanziate con prestiti RRF (% PIL) (*)							
TOTALE SPESE CORRENTI	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi P.51g	0,3	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9	0,8
Trasferimenti in c/capitale D.9	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,6	0,7	0,7	1,2	1,1	0,9
Altri costi finanziati con prestiti RRF (% PIL) (1)							
Riduzione entrate tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

A fronte delle tendenze a legislazione vigente sin qui espone, lo scenario a politiche invariate rivede le spese della PA in rapporto al PIL al rialzo di 0,2 punti percentuali nel 2022, di 0,4 punti percentuali nel 2023 e di 0,5 punti percentuali nel 2024 per effetto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dover dar corso in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi per il triennio 2022-2024. Le entrate sono riviste al rialzo di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2024. Lo scenario non include le nuove politiche annunciate dal Governo per rafforzare le misure a sostegno di famiglie e imprese in risposta alla pandemia.

(*) La ripartizione per voce economica delle spese finanziate con prestiti sostitutivi si basa sulle informazioni della bozza di PNRR del 12 gennaio, non perfettamente allineate alle ipotesi tecniche sottostanti il quadro tendenziale di finanza pubblica.

TAVOLA III.4: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1)

	2020		2021	2022	2023	2024
	Livello (2)	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	789.359	47,8	47,4	47,5	47,8	46,4
Totale spesa a politiche invariate	946.219	57,3	56,9	53,1	51,8	50,2
Voci di dettaglio della spesa						
Spese correnti	855.945	51,8	50,8	48,0	46,8	45,6
<i>di cui:</i>						
Redditi da lavoro dipendente	173.356	10,5	10,2	10,2	9,9	9,5
Consumi Intermedi	150.800	9,1	9,1	8,3	8,2	7,9
Spese in c/capitale	90.274	5,5	6,1	5,1	5,0	4,6
<i>di cui:</i>						
Investimenti fissi lordi	44.194	2,7	3,2	3,2	3,5	3,3
Contributi agli investimenti	17.583	1,1	1,6	1,5	1,3	1,1

(1) La tavola espone l'impatto del rifinanziamento di alcune misure cui si potrebbe dover dar corso in considerazione di impegni internazionali e fattori legislativi. (2) Valori in milioni.

TAVOLA III.5: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2020		2021	2022	2023	2024
	Livello (1)	In % del PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE (2)	1.306	0,1	1,0	1,3	1,8	0,6
<i>di cui:</i>						
spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE (3)	848	0,1	0,5	0,6	1,1	0,3
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (4)	978	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Entrate discrezionali (5)	-4.756	-0,3	-0,5	0,3	-0,5	0,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation EU per 0,8% del PIL, 1,1% per il 2022, 1,7% per il 2023 e 0,5% per il 2024.

(3) La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation EU per 0,4% del PIL, 0,5% per il 2022, 1% per il 2023 e 0,2% per il 2024.

(4) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(5) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

FOCUS Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea

Ai sensi della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e in ottemperanza alla Direttiva UE n. 85/2011, in questo riquadro è fornita una comparazione tra le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel presente Documento e le ultime pubblicate dalla Commissione europea¹⁹.

La previsione dell'indebitamento netto sul PIL dell'Italia per il 2020 presentata dalla Commissione nelle *Autumn Forecast* lo scorso novembre si attestava al 10,8 per cento, mentre i dati pubblicati il 2 aprile dall'ISTAT fissano il rapporto al 9,5 per cento. La differenza è principalmente imputabile ad uscite finali inferiori alle attese (per 1,5 punti percentuali di PIL) ed alla riduzione più contenuta del PIL nominale (per 0,7 punti percentuali).

¹⁹ *European Economic Forecast Autumn 2020*, rilasciate il 5 novembre 2020.

Per l'anno in corso l'indebitamento netto in rapporto al PIL stimato in autunno dalla Commissione al -7,8 per cento è migliore di 1,7 punti percentuali rispetto alla stima contenuta nel presente Documento. Se, da un lato, il totale delle entrate previste differisce soltanto di 0,1 punti percentuali di PIL, il totale delle spese stimato dalla Commissione risulta 1,9 punti percentuali inferiore alla proiezione del Governo. Conseguentemente, il saldo primario stimato dalla Commissione per il 2021 si attesta al -4,4 per cento del PIL, più elevato di 1,8 punti percentuali rispetto alla stima del DEF, mentre la spesa per interessi eccede quella del Governo di 0,1 punti percentuali di PIL.

TAVOLA R. 1: CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

	Data previsione	2021				2022			
		Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitamento netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitamento netto
CE (Autumn Forecast 2020)	Nov-20	47,3	55,0	-4,4	-7,8	47,1	53,0	-2,9	-6,0
DEF 2021	Apr-21	47,4	56,9	-6,2	-9,5	47,5	52,9	-2,5	-5,4

Il protrarsi dell'emergenza sanitaria continua ad assoggettare le previsioni ad una straordinaria incertezza e, in tale contesto, lo scarto temporale nel rilascio delle stime incide particolarmente sul confronto in esame. Le previsioni del DEF tengono conto sia di tutte le misure di sostegno all'economia approvate fino alla pubblicazione del Documento, sia dell'utilizzo dei fondi europei che verranno resi disponibili per l'Italia nell'ambito del programma NGEU. E' in particolare quest'ultimo fattore a determinare delle differenze nelle valutazioni di impatto sul tasso di crescita dell'economia²⁰. Le *Autumn Forecast* della Commissione, infatti, sono state elaborate considerando solo quelle misure annunciate credibilmente e sufficientemente dettagliate nei Documenti Programmatici di Bilancio²¹.

Per il 2022 le differenze tra le proiezioni di finanza pubblica si riducono, nonostante i due diversi approcci di stima. Le previsioni a politiche invariate della Commissione per il totale delle spese eccedono di soli 0,1 punti percentuali di PIL le proiezioni a legislazione vigente del DEF, mentre il totale delle entrate è inferiore di 0,4 punti percentuali di PIL rispetto alle stime del Governo. Il saldo primario si discosta di 0,4 punti percentuali (-2,9 per cento della Commissione contro il -2,5 per cento del DEF, mentre la spesa per interessi eccede quella del Governo di 0,1 punti percentuali di PIL) e l'indebitamento netto previsto dalla Commissione è più elevato di 0,6 punti percentuali (-6 per cento, contro il -5,4 per cento del DEF).

²⁰ Si rammenta che le stime di crescita pubblicate dalla Commissione in occasione delle *Winter Forecast* dell'11 febbraio sono state riviste al ribasso per il 2021 (dal 4,1 al 3,4 per cento) e al rialzo per il 2022 (dal 2,8 al 3,5 per cento) rispetto alle previsioni d'autunno, nonostante l'invarianza delle ipotesi tecniche assunte per l'Italia sull'utilizzo delle risorse NGEU.

²¹ Con riferimento alle ipotesi tecniche sui fondi europei assunte dalla Commissione nella formulazione delle previsioni si veda il Box I.4.3 contenuto in *European Economic Forecast Autumn 2020*.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

Orientamento europeo sulla politica fiscale dei prossimi anni

L'aggiornamento degli obiettivi programmatici di bilancio e l'analisi degli andamenti del saldo strutturale di bilancio e dell'aggregato di spesa primaria rilevante ai fini della regola della spesa avviene ancora in un contesto di sospensione formale delle regole fiscali ad opera della clausola di salvaguardia generale (CGS), attivata nel marzo 2020 e confermata anche per il 2021.

In particolare, il Regolamento europeo n. 1466/97, che disciplina il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, agli articoli 5.1 e 9.1, stabilisce che "in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa".

In linea con il Regolamento, nel marzo del 2020 la Commissione ha proceduto alla attivazione della CSG prendendo atto della grave recessione economica innescata dalla crisi pandemica.

La sospensione della valutazione circa la conformità della programmazione di bilancio dei Paesi europei ai criteri relativi al disavanzo e al debito del Patto di Stabilità e Crescita è stata ribadita a conclusione del Semestre Europeo nella primavera 2020²². Il deficit superiore al valore soglia del 3 per cento del PIL stabilito dal Trattato che, sebbene eccezionale, per la maggior parte dei paesi non aveva natura temporanea, rappresentava *prima facie* evidenza dell'esistenza di un disavanzo eccessivo. La Commissione²³ ha però dovuto riconoscere di non poter proporre l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo per alcuno Stato membro: l'eccezionale incertezza creata dalla pandemia non permetteva infatti di indicare un percorso di rientro credibile per la politica fiscale a causa della difficoltà di stimare la magnitudo e la persistenza della crisi stessa sul tessuto macroeconomico e sulla capacità fiscale di ogni Paese.

Alla vigilia della preparazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2021, il Vice presidente esecutivo della Commissione Dombrovskis e il Commissario Gentiloni²⁴ chiarirono l'orientamento della Commissione sulla politica fiscale per l'anno successivo confermando che la CSG sarebbe rimasta attiva anche per il 2021. D'altro canto, si raccomandava un graduale passaggio da misure emergenziali generalizzate ad interventi temporanei volti a facilitare la riallocazione delle risorse nell'economia ed assicurare un adeguato sostegno alla ripresa economica. Un'ultima raccomandazione fondamentale invitava, non

²² A norma dell'articolo 126(3) del TFUE, la Commissione pubblicò a maggio 2020 un'analisi approfondita della programmazione di bilancio di tutti gli Stati membri dell'area dell'euro eccetto la Romania che era già sottoposta al braccio correttivo.

²³ European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE EUROPEAN INVESTMENT BANK, 2020 European Semester: Country-specific recommendations, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-communication_en.pdf

²⁴ Commission guidance for Italy on fiscal policy orientations for 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/it_0.pdf

appena le condizioni economiche lo permettessero, a orientare la politica fiscale in modo da conseguire posizioni fiscali prudenti nel medio termine.

Questo orientamento è stato confermato nelle raccomandazioni di *policy* all'Area Euro²⁵ del Consiglio Europeo valide per il Semestre Europeo in corso, in cui si è ribadito che le politiche di bilancio dovessero rimanere favorevoli in tutti gli Stati membri dell'Area Euro per tutto il 2021. In particolare, il Consiglio auspicava misure adeguate alle circostanze specifiche di ciascun paese, tempestive, temporanee e mirate.

Nel marzo 2021, la Commissione ha presentato, quindi, un approccio aggiornato in tema di risposta della politica di bilancio alla pandemia causata dal Covid-19²⁶, in cui si chiarisce che le misure emergenziali saranno gradualmente abbandonate quando le condizioni epidemiologiche ed economiche lo permetteranno²⁷. La decisione sulla disattivazione della CSG viene ancorata a criteri quantitativi sullo stato dell'economia dell'Area Euro o dell'Unione Europea. Avendo passato in rassegna alcuni indicatori economici del mercato del lavoro e delle condizioni cicliche, la Commissione ha ritenuto di prendere a riferimento il livello del PIL aggregato: la disattivazione della clausola avverrà solo quando l'output dell'Unione o dell'area dell'euro sarà tornato ai livelli pre-crisi, ossia al livello registrato a fine 2019²⁸.

La disattivazione della CSG sarà ufficialmente decisa sulla base delle previsioni di primavera e annunciata nel pacchetto di primavera del Semestre Europeo. Sulla base delle previsioni d'autunno della Commissione, pubblicata ad inizio novembre del 2020, il PIL dell'UE era atteso tornare al livello pre-crisi verso la metà del 2022 (per l'Italia il livello pre-crisi sarà raggiunto all'inizio del 2023). Tale valutazione preliminare sui dati aggregati suggerirebbe di disattivare la clausola a partire dal 2023.

La Commissione assicura che le situazioni specifiche dei paesi continueranno ad essere prese in considerazione anche dopo la disattivazione della CSG. La Comunicazione di marzo, infatti, chiarisce che nel caso in cui uno Stato membro non abbia recuperato il livello di attività economica pre-crisi, verrà concordata tutta la flessibilità prevista del Patto di Stabilità e Crescita.

Poiché il mantenimento della clausola di salvaguardia non sospende il processo di sorveglianza multilaterale del Semestre Europeo, la Commissione si appresta a valutare i Programmi di Stabilità e Convergenza presentati dagli Stati Membri. Nel pacchetto di primavera verranno quindi proposti gli orientamenti di politica fiscale specifici per paese con raccomandazioni per il 2022 prevalentemente qualitative, che conterranno indicazioni differenziate per paese

²⁵ Il testo concordato al Consiglio Europeo datato 8 gennaio 2021 è disponibile al seguente indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/en/pdf>

²⁶ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, Brussels, 3.3.2021 COM (2021) 105 final. https://ec.europa.eu/info/files/one-year-outbreak-covid-19-fiscal-policy-response_en

²⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, Brussels, 3.3.2021 COM (2021) 105 final. https://ec.europa.eu/info/files/one-year-outbreak-covid-19-fiscal-policy-response_en

²⁸ Questo approccio è anche stato suggerito dall'EFB nella sua analisi dell'orientamento della politica fiscale più adatta per il 2021. European Fiscal Board (2020), 'Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021', July 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

al fine di tenere conto dello stato delle singole economie, dei rischi per la sostenibilità dei conti pubblici ampliati dall'aumento del debito pubblico e di un eventuale andamento sfavorevole della crescita economica e dagli aspetti strutturali che incidono sulla qualità/composizione delle finanze pubbliche.

FOCUS**Linee guida per la politica fiscale**

Nel solco del nuovo approccio della Commissione Europea, è possibile identificare alcune linee guida per orientare la politica fiscale negli anni a venire.

In primis, a livello europeo rimane ferma la centralità del coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati Membri in un contesto di forte incertezza legato all'andamento della pandemia e laddove gli strumenti di politica monetaria sono già stati ampiamente utilizzati.

In secundis, ritirare prematuramente le misure di sostegno all'economia potrebbe essere molto dannoso. Ciò, infatti, rischierebbe di compromettere la ripresa, come verificatosi nella crisi finanziaria del 2008. I rischi di un ritorno prematuro a politiche di bilancio rigorose sarebbero più elevati di quelli associabili al mantenimento delle misure di sostegno per un tempo prolungato, anche oltre il necessario.

Le misure di sostegno introdotte per mitigare l'impatto socio-economico della pandemia non dovrebbero, in ogni caso, dare origine ad un onere permanente per le finanze pubbliche. Nel caso in cui tali misure siano permanenti, dovrebbero essere finanziate adeguatamente, assicurando la neutralità di bilancio nel medio termine.

Una volta diminuiti i rischi per la salute, gli aiuti emergenziali dovrebbero lasciare spazio a misure più mirate che promuovano una ripresa resiliente e sostenibile. Come, già evidenziato, è altresì desiderabile che la loro abolizione sia graduale.

Date le risorse di bilancio limitate, la qualità delle misure sarà cruciale per sostenere efficacemente la ripresa. Occorrerà, pertanto, concentrarsi sulla composizione e sulla qualità delle finanze pubbliche, sia dal lato delle entrate, sia da quello della spesa. Il momento è propizio per attuare riforme strutturali di bilancio che contribuiscano a finanziare le priorità di politica pubblica ed assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze.

Con l'abolizione delle misure di contenimento della diffusione del virus e la normalizzazione dell'attività economica, la prosecuzione del sostegno di bilancio dovrebbe mirare a ridurre al minimo fenomeni di isteresi, come quelli sul mercato del lavoro, a causa dei quali la recessione economica potrebbe determinare conseguenze negative sulle prospettive a lungo termine, e garantire una rapida redistribuzione delle risorse nell'economia.

Nello specifico, i governi nazionali dovrebbero aumentare gli incentivi all'occupazione e sostenere i settori più dinamici. La Commissione si aspetta che le politiche volte alla protezione dei rapporti esistenti tra lavoratori e imprese siano rimpiazzate da politiche mirate ad aumentare le opportunità di lavoro per i disoccupati e le persone inattive e sostenere le transizioni da regimi di disoccupazione o di riduzione dell'orario di lavoro indotti dalla crisi verso altre opportunità di lavoro in settori adeguati alle esigenze future. Misure di sostegno mirate dovrebbero aiutare le imprese ancora vulnerabili, ma vitali, a riaprire ed adeguare i loro modelli aziendali. Il sostegno alla liquidità dovrebbe essere revocato gradualmente per garantire che le passività accumulate non diano luogo a problemi di solvibilità. Essenziale è mantenere il sostegno alle imprese solvibili ma soggette a vincoli di liquidità, che si prevede subiranno un impatto temporaneo a causa della crisi del Covid-19.

La priorità per la politica di bilancio dovrà essere il conseguimento di maggiori investimenti pubblici e privati, sostenendo la transizione verso un'economia verde e digitale. Gli investimenti dovranno essere abbinati a riforme strutturali al fine di massimizzarne l'impatto sulla ripresa di medio e lungo periodo. Come dichiarato nella comunicazione del

Recovery and Resilience Facility, gli investimenti aggiuntivi -rispetto a quelli che sarebbero stati comunque attuati- più significativi dovrebbero perseguire obiettivi politici strategici, vale a dire rafforzare la produttività, contribuire al conseguimento del nuovo obiettivo climatico per il 2030 e degli obiettivi del Green Deal europeo, migliorare le capacità digitali e altri investimenti in cui esistono forti ricadute positive. Una strategia di ripresa efficace comprenderà anche investimenti che promuovano l'inclusione sociale e di genere, in particolare attraverso l'istruzione e le competenze, nonché la coesione regionale. Anche i fondi ricevuti attraverso il Piano di Ripresa e Resilienza per l'attuazione delle riforme e degli investimenti contribuiranno al raggiungimento di tali obiettivi.

La programmazione di bilancio per l'anno in corso e gli anni futuri dovrà incorporare l'impatto dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) e delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea tramite il Next Generation EU (NGEU). È pertanto essenziale definire una strategia di bilancio a medio termine basata su una visione integrata, che consideri sia le misure di bilancio nazionali in materia di spesa e di entrate, sia l'utilizzo delle risorse europee.

Nel 2021 e 2022, la Commissione raccomanda che l'impulso fiscale complessivo, ovvero derivante dai bilanci nazionali e dai PNRR, rimanga espansivo. A tal fine, a livello nazionale sarà necessario valutare l'effetto espansivo fornito all'economia dal PNRR, in quanto gli indicatori normalmente utilizzati nella sorveglianza fiscale tenderebbero a sottovalutarlo in alcuni casi. Infatti, le maggiori spese finanziate con le sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e del *React-EU*, pur rappresentando uno stimolo fiscale, non si tradurrebbero in un aumento del disavanzo e del debito pubblico. Questo aspetto sarà particolarmente importante per gli Stati membri in cui tali finanziamenti costituiscono larga parte degli investimenti pubblici totali.

Sarebbe quindi opportuno distinguere tra orientamento fiscale complessivo (o effettivo) e orientamento fiscale ai fini della sorveglianza fiscale. Il primo indica il deficit di bilancio a cui viene sommata la componente di sovvenzioni per gli investimenti finanziati dal NGEU. A dispetto del graduale miglioramento del saldo di bilancio, la Commissione si attende un orientamento effettivo espansivo grazie sia all'aumento degli investimenti pubblici, sia delle riforme programmate nei PNRR che avranno un impatto importante in termini di crescita soprattutto nel medio e lungo periodo.

Infine, la programmazione delle politiche di bilancio dovrà tenere conto dei rischi legati alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Nel quadro di un ritiro graduale e ben congegnato delle politiche di sostegno all'economia, sarà necessario perseguire al momento opportuno (ovvero con una certa gradualità, soprattutto per i paesi a più alto debito) politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine, senza penalizzare gli investimenti.

Nel 2022, le politiche di bilancio dei singoli Paesi dovrebbero diventare più differenziate. Come già chiarito, esse dovranno tenere conto dello stato della ripresa economica, dei rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche e della necessità di ridurre le divergenze economiche, sociali e territoriali.

Data la necessità di promuovere una ripresa duratura, gli Stati membri con bassi rischi per la sostenibilità dovrebbero orientare i loro bilanci verso il mantenimento di una politica fiscale di supporto all'economia, tenendo conto dell'impatto del NGEU. La Commissione ritiene, infatti, che ripristinare un approccio rigoroso per tutta l'area rischierebbe di indebolire il tessuto sociale ed economico e renderebbe più difficile attuare le priorità di riforma che contribuiranno a rafforzare la resilienza economica e sociale dell'Unione e la sua coesione regionale.

Gli Stati membri con livelli di debito elevati dovrebbero, invece, perseguire politiche di bilancio di medio periodo prudenti, preservando nel contempo gli investimenti finanziati con risorse nazionali e utilizzando le sovvenzioni del RRF per attuare nuovi progetti che assicurino un impatto favorevole sull'economia nel lungo termine.

Per il periodo successivo al 2022, le politiche di bilancio dovrebbero continuare a tenere conto della ripresa in atto, del grado di incertezza economica e della sostenibilità dei conti pubblici. L'eliminazione graduale delle misure di sostegno dovrebbe essere attuata in modo da attenuare l'impatto sociale e sul mercato del lavoro della crisi e contribuire alla sostenibilità sociale.

Riprogrammazione degli obiettivi nel triennio 2021-2023 e nuovo obiettivo per il 2024

A fronte delle tendenze esposte nel paragrafo III.1, lo scenario programmatico considera le seguenti principali aree di intervento: i) un nuovo pacchetto di misure di sostegno e rilancio, di immediata attuazione; ii) la versione finale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che amplia le risorse complessive previste dalla NADEF 2020 e dalla Legge di Bilancio per il 2021; iii) le modifiche al sentiero di rientro dell'indebitamento netto della PA rese necessarie dalla più lunga durata della crisi pandemica rispetto alle ipotesi della NADEF 2020.

Il Governo ritiene necessario che il forte stimolo al rilancio dell'economia fornito dal PNRR sia integrato da ulteriori interventi che rafforzino la capacità di risposta dell'economia nella fase di ripresa, considerato che la seconda e la terza ondata dell'epidemia, e le relative fasi di contenimento, sono durate molto più a lungo di quanto previsto all'epoca della NADEF. Ciò comporta un accentuato rischio di danni permanenti al tessuto produttivo.

Contestualmente alla presentazione del presente Programma di Stabilità, il Governo presenta, pertanto, una Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012 con la quale richiede di elevare la previsione di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare per quest'anno e di modificare il sentiero di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) per i prossimi anni.

Per il prossimo decreto, il nuovo scostamento avrà una dimensione di 40 miliardi in termini di impatto sull'indebitamento netto della PA nel 2021, 6 miliardi nel 2022 e circa 4,5 miliardi all'anno nel biennio 2023-2024 per effetto di un incremento delle risorse per gli investimenti abbinati al PNRR²⁹.

Ottenuta l'autorizzazione dal Parlamento, il Governo approverà un decreto legge contenente nuove misure di sostegno alle imprese e numerosi interventi per il rilancio dell'economia. Tra i principali interventi vi sarà l'erogazione di un contributo a fondo perduto (ristoro). Per sostenere l'accesso al credito, sarà estesa e rafforzata la scadenza del regime di garanzia dello Stato sui prestiti, così come la moratoria *ex lege* sui prestiti delle Piccole e Medie Imprese. Saranno, inoltre, introdotti nuovi rinvii per il pagamento degli oneri fiscali. Infine, il decreto legge incrementerà le risorse per il finanziamento degli interventi programmati nella versione finale del PNRR non coperte da prestiti e sussidi del Fondo per la Ripresa e la Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility*, RRF), con la creazione di un Fondo di investimento complementare che avrà una durata decennale. Inoltre, sarà prevista la copertura finanziaria delle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) trasferite ai programmi del PNRR. Complessivamente, le

²⁹ Per maggiori dettagli sull'impatto dello scostamento di bilancio richiesto negli anni successivi, si veda la Relazione al Parlamento.