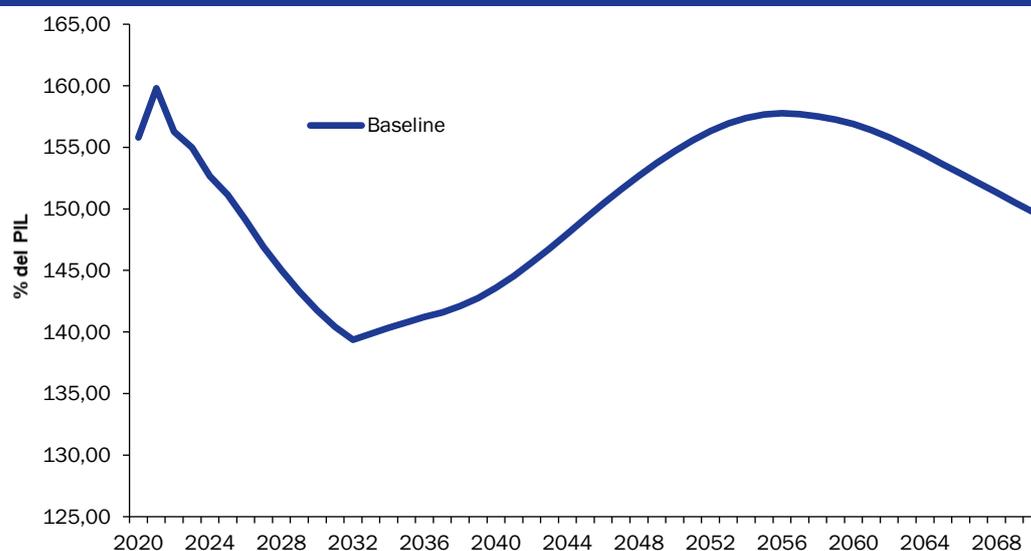


proiezione, si fa innanzitutto notare che quest'aspetto è presente - anche in modo più accentuato - nelle proiezioni di lungo periodo di numerosi paesi europei. Anzi, come mostrato dalle stime dell'indicatore S2, sui cui si tornerà più avanti, la condizione Italiana è relativamente migliore rispetto alla media dell'Unione. La simulazione evidenzia tuttavia le sfide di lungo periodo fronteggiate dall'Italia. Un mancato miglioramento delle prospettive di crescita economica e delle tendenze demografiche esergirebbero in pochi decenni pressioni rilevanti sul debito. Le politiche fiscali, economiche, ma anche sociali, devono agire nel medio periodo per consolidare la tendenza di riduzione del debito pubblico e scongiurare l'insorgere di problemi di sostenibilità nel lungo periodo.

FIGURA IV.4: RAPPORTO DEBITO/PIL NELLO SCENARIO BASELINE



Elaborazioni MEF

Lo scenario di riferimento è utilizzato anche per calcolare gli indicatori di sostenibilità di medio e lungo periodo (S1 e S2) utilizzati dalla Commissione Europea nella sua analisi sul debito degli Stati Membri. I due indicatori mirano a stimare l'aggiustamento fiscale necessario a conseguire la sostenibilità del debito tenendo anche conto dell'impatto delle passività implicite connesse all'invecchiamento della popolazione.

In particolare, l'indicatore di medio periodo S1 misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da conseguire in termini cumulati nei cinque anni seguenti all'ultimo anno di previsione (per la Commissione conta l'anno in cui il saldo primario ritorna al suo livello pre-crisi COVID-19, ossia il 2025 per l'Italia), in modo da garantire il raggiungimento di un livello di debito/PIL pari al 60 per cento nei quindici anni successivi. L'indicatore S2 mostra, invece, l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se realizzato e mantenuto dall'ultimo anno di previsione (per la Commissione vale l'anno in cui il paese registra un saldo primario strutturale pre-crisi) in poi, consentirebbe di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

In generale, tanto più alto è lo sforzo fiscale richiesto tanto maggiore è il rischio di non raggiungere l'obiettivo di sostenibilità dichiarato dall'indicatore.

Nell'interpretare l'indicatore occorre ricordare che il suo valore dipende in modo critico dall'iniziale saldo primario strutturale e dallo stock di debito pubblico, nonché dalla dinamica dei costi di spesa pubblica legata all'andamento demografico.

La Tavola IV.4 confronta i valori degli indicatori S1 e S2 come stimati dal Governo negli ultimi Programmi di Stabilità e dalla Commissione Europea nelle sue pubblicazioni annuali del *Debt Sustainability Monitor*⁴¹.

TAVOLA IV.4: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ IN PERCENTUALE DEL PIL

	DEF 2021	DSM 2020	DSM 2019	DEF 2019	FSR 2018	DEF 2018	DSM 2017	DEF 2017
Indicatore S1								
Aggiustamento totale	8,6	9.2	8.8	6.1	9.4	6.4	6.7	3.9
di cui:								
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	0.0	1.4	0.8	-0.8	2.0	-1.6	0.4	-2.8
Per il ritardo dell'aggiustamento	1.1	*	1.4	1.1	1.6	1.3	1.1	0.7
Per raggiungere il target del 60%	6.4	6.5	5.8	5.1	4.9	5.6	5.1	5.6
Per costi di invecchiamento	1.0	1.4	0.9	0.8	0.9	1.0	0.1	0.3
Indicatore S2								
Aggiustamento totale	0,7	1.1	2.1	0.2	2.9	0.2	0.6	-1.9
di cui:								
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	1.2	0.5	1.5	-0.6	1.8	-1.3	0.5	-2.0
Per costi di invecchiamento	-0.6	0.6	0.6	0.8	1.1	1.5	0.1	0.1

Fonte: Elaborazioni MEF su dati DEF, DSM e FSR. (*) Per il 2020 il ritardo dell'aggiustamento è sommato allo sforzo fiscale necessario a raggiungere il target. Nota: Nel DEF2020 gli indicatori S1 e S2 non sono stati pubblicati

Il valore dell'indicatore S1 stimato dal Governo sul saldo programmatico di riferimento del 2024 evidenzia un aggiustamento fiscale necessario pari a 8,6 p.p. di PIL. Tale aggiustamento, se mantenuto costante dal 2029 in poi permetterebbe di raggiungere il target del rapporto debito/PIL al 60 per cento nel 2039. Il maggiore impegno richiesto alla finanza pubblica per affrontare la crisi pandemica ha aumentato lo stock di debito in misura sostanziale, ciò rende più consistente lo sforzo fiscale per riportare il debito entro i parametri del Patto di Stabilità e Crescita (stimati in 6,4 p.p. di PIL).

L'indicatore S1 stimato dalla Commissione Europea e presentato nell'ultimo *Debt Sustainability Report 2021* è stimato pari a 9,2 p.p. di PIL, ben oltre il valore di 2,8 p.p. della media dell'area euro. Lo sforzo di aggiustamento fiscale cumulato diverge dalla stima del Governo per le diverse previsioni di finanza pubblica e macro economiche; il motivo principale risiede in un diverso saldo primario di partenza. Nel caso delle proiezioni italiane, questo coincide con il livello programmatico dell'anno 2024, mentre per la Commissione è il livello del saldo primario strutturale pre-crisi COVID. Secondo le stime della Commissione, l'Italia dovrebbe realizzare

⁴¹ European Commission, *Debt Sustainability Monitor 2020*, Institutional Papers 143. Febbraio 2021, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip143_en.pdf

un consolidamento fiscale annuo medio di circa 2 p.p. al fine di riportare il rapporto debito/PIL al 60 per cento nel 2040. Il costo di aggiustamento dovuto alla distanza tra il rapporto debito/PIL attuale e l'obiettivo del 60 per cento è pari a 6,5 p.p. di PIL, la posizione fiscale iniziale pesa per 1,4 p.p. così come le maggiori spese indotte dall'invecchiamento della popolazione.

Nel lungo periodo, invece, l'aggiustamento fiscale annuo necessario a stabilizzare il debito al livello previsto nel 2025, anno in cui l'Italia raggiungerebbe il suo saldo primario strutturale pre-crisi COVID, è stimato pari a 1,1 p.p. di PIL. Tale sforzo fiscale è inferiore alla soglia di 2 p.p. di PIL sopra la quale un Paese è considerato ad alto rischio di insolvenza dalla Commissione. Il basso rischio legato ad un relativamente basso sforzo fiscale è confermato anche dalle stime del Governo. Infatti, sarebbe necessario un aggiustamento annuo di 0,7 p.p. di PIL per mantenere costante il debito pubblico al livello del 2024. Essendo l'indicatore S2 una misura della solvibilità di un paese, l'Italia si conferma in grado di far fronte ai suoi impegni debitori. Nel confronto europeo, il nostro Paese vanta un indicatore S2 piuttosto basso. Ciò detto, dal *Fiscal Sustainability Report 2018* la valutazione della sostenibilità fiscale di lungo termine svolta dalla Commissione si basa sull'utilizzo congiunto dell'indicatore S2 e dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA). Nel complesso l'Italia risulta a medio rischio proprio a motivo della DSA.

L'analisi di sensitività sulla dinamica del debito nel lungo periodo

Data la forte incertezza che caratterizza le previsioni di lungo periodo, il paragrafo seguente si prefigge di testare la robustezza della previsione del rapporto debito/PIL dello scenario di riferimento (c.d. EPC-AWG). In particolare, vengono costruiti alcuni scenari di sensitività che misurano la risposta del rapporto debito/PIL a *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Tali scenari replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo *Ageing Report 2021*⁴² della Commissione Europea.

Sensitività rispetto alle variabili demografiche

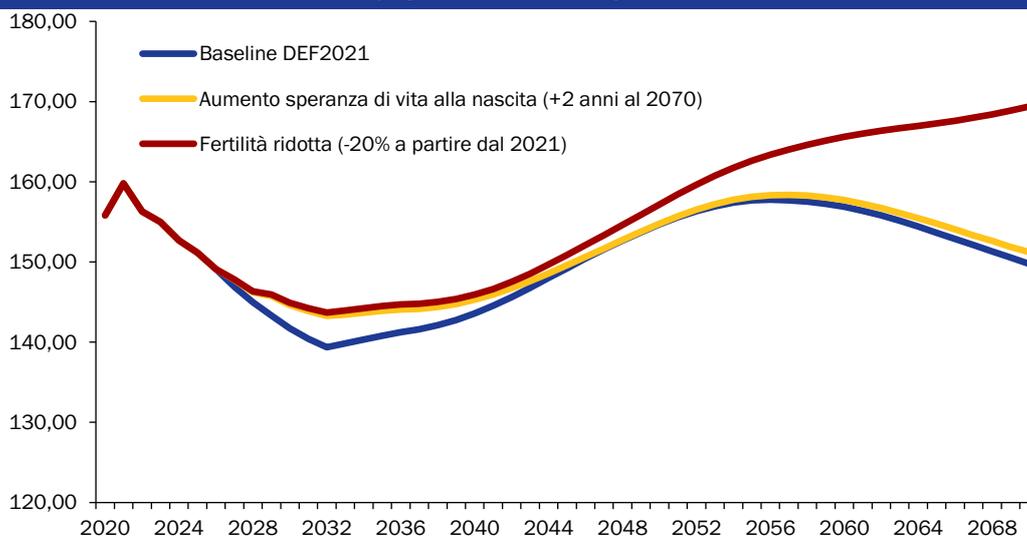
L'invecchiamento della popolazione e i flussi migratori sono tra gli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. Assume particolare importanza valutare distintamente l'impatto delle principali determinanti dell'evoluzione demografica quali: i) l'aumento della speranza di vita; ii) l'andamento del tasso di fecondità della popolazione e iii) il flusso netto di immigrazione. Tali determinanti hanno un impatto sulla crescita demografica, ed economica e sulla spesa pubblica e quindi sull'evoluzione del debito nel lungo periodo.

Nella Figura IV.5 è riportata l'evoluzione del debito nel lungo periodo a seguito dell'alterazione delle ipotesi sulle variabili demografiche di fertilità e longevità. Come precedentemente descritto, le ipotesi demografiche dello scenario EPC-AWG relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2019, stimano per l'Italia: i) un

⁴² European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, 20 November 2020.

livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; e *ii*) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. Lo scenario che ipotizza un progressivo incremento della speranza di vita alla nascita maggiore di circa 2 anni nel 2070 non modifica di molto le previsioni del debito pubblico su PIL dato l'incremento graduale del parametro e la reattività della spesa pensionistica ad esso. Ipotizzando invece una progressiva riduzione del tasso di fertilità del 20 per cento a partire dal 2020, si osserva incremento del rapporto debito/PIL marcato nel lungo periodo.

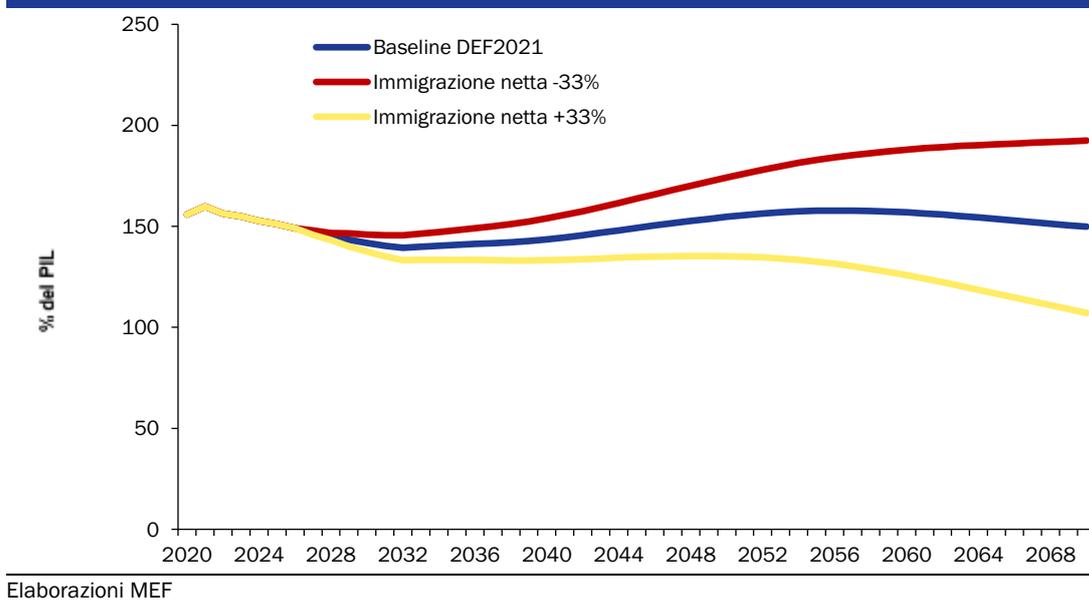
FIGURA IV.5: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO DELLA SPERANZA DI VITA E UNA RIDUZIONE DEL TASSO DI FERTILITÀ (in percentuale del PIL)



Elaborazioni MEF

L'altra variabile guida delle proiezioni demografiche è il flusso netto di immigrati. Nello scenario EPC-AWG questo è stimato in circa 213 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2025 e decrescente successivamente, con circa 190 mila unità medie annue. L'esercizio di sensitività proposto nella Figura IV.6 ipotizza due scenari alternativi simmetrici: una diminuzione/aumento del 33 per cento del flusso netto medio annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base a partire dal 2021. L'incremento del flusso netto migratorio di un terzo rispetto al previsto permetterebbe di diminuire il rapporto debito/PIL nel ventennio successivo. L'effetto non sarebbe simmetrico, perché una significativa riduzione del flusso immigratori porterebbe ad un aumento del rapporto debito/PIL già nel breve periodo. A fine periodo, il debito pubblico sarebbe maggiore di quasi 50 p.p. di PIL rispetto allo scenario di riferimento.

FIGURA IV.6: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (IN PERCENTUALE DEL PIL)

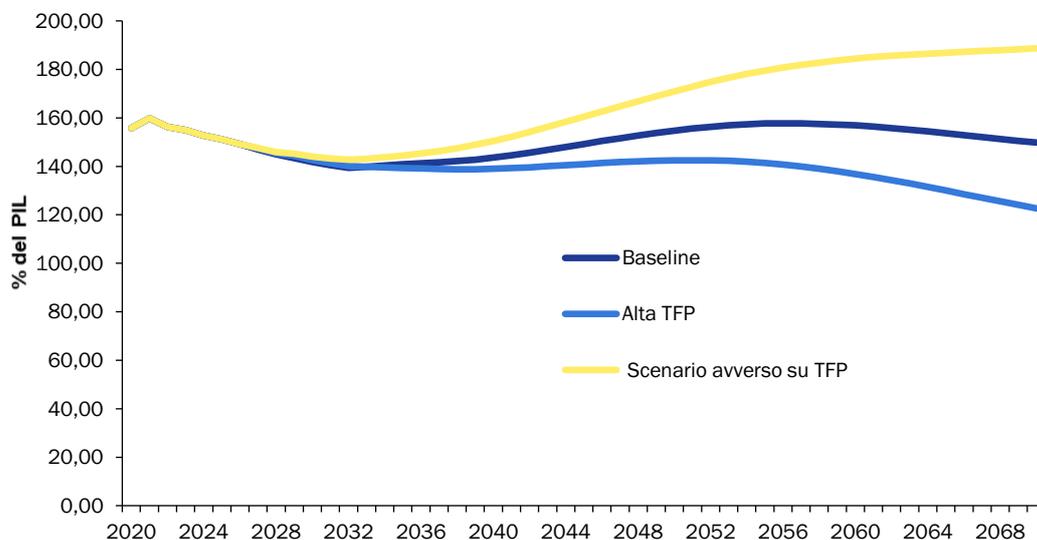


Sensitività rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto ad ipotesi alternative sulle dinamiche più o meno favorevoli della produttività totale dei Fattori (*Total Factor Productivity* - TFP) e del tasso di occupazione totale.

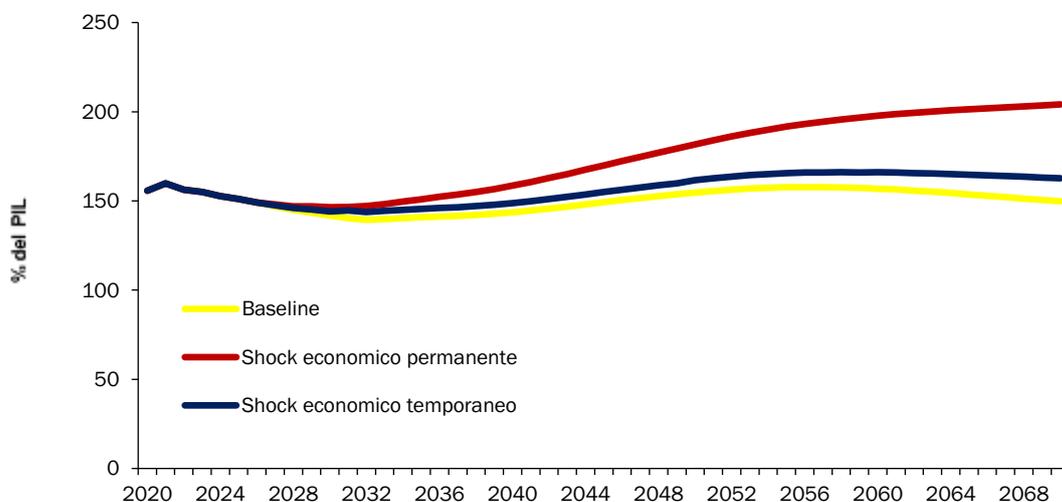
Un primo esercizio di simulazione prevede una crescita della TFP più alta rispetto allo scenario di riferimento, come riportato in Figura IV.7. L'impatto sulla sostenibilità di una migliore dinamica della TFP risulta abbastanza ridotto nel breve e medio periodo ma diviene consistente su un orizzonte più lungo. Un secondo esercizio prevede la convergenza della TFP a valori più bassi di quanto previsto dalla dinamica strutturale dello scenario EPC-AWG (ossia pari allo 0,8 per cento). Sotto questa ipotesi, la dinamica del debito su PIL sarebbe peggiore di quasi 50 punti percentuali.

FIGURA IV.7: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO AD UNA VARIAZIONE DELLA PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)



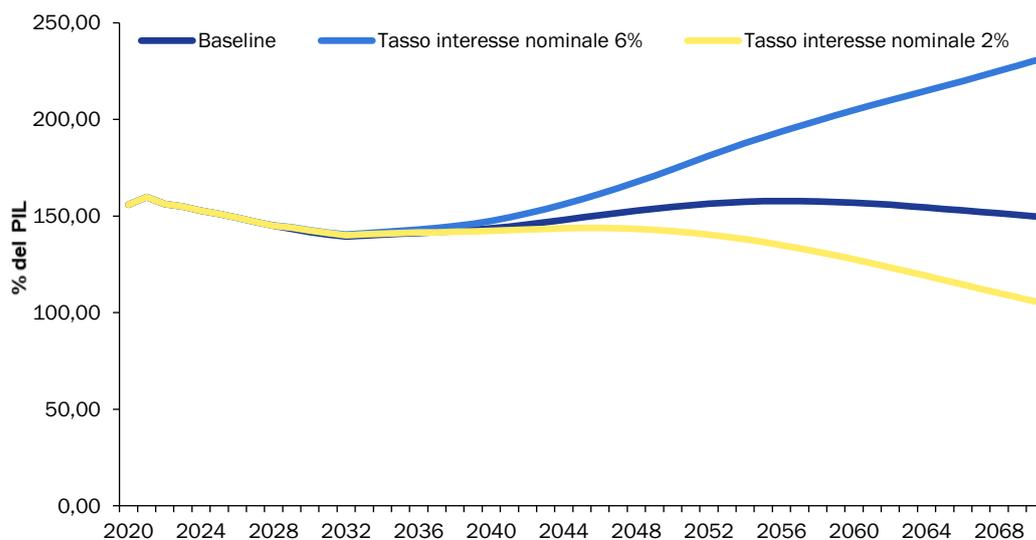
Elaborazioni MEF

Alla luce dell'esperienza della pandemia provocata dal COVID-19, è interessante simulare l'andamento del debito pubblico nel caso di *shock* esogeni con effetti permanenti o temporanei sull'economia. L'esercizio è proposto nella Figura IV.8. Lo *shock* economico permanente è simulato in modo tale che nel biennio 2021-2022 la crescita economica si dimezzi rispetto alle previsioni DEF 2021, e nel decennio successivo il tasso di disoccupazione converga ad un valore superiore del 30 per cento rispetto al *baseline* e la produttività ad un valore inferiore di 0,3 punti percentuali. Nella simulazione dello *shock* economico temporaneo, a fronte di un tasso di crescita del PIL dimezzato rispetto alle previsioni DEF 2021 nel biennio 2021-2022, si ipotizza un recupero dei livelli del PIL nel decennio successivo. L'andamento del debito su PIL nello scenario di riferimento non diverge di molto rispetto alla simulazione con uno *shock* economico temporaneo. Infatti, la modellistica corrente assume che l'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo, mantenendo così inalterati i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento. Nel caso in cui lo *shock* fosse permanente, gli effetti sulla dinamica del rapporto debito/PIL sarebbero evidenti con un peggioramento della sostenibilità già nel breve e medio periodo.

FIGURA IV.8: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO A SHOCK ECONOMICI (in percentuale del PIL)

Elaborazioni MEF

In parallelo a quanto fatto nell'analisi di sostenibilità di breve e medio periodo, si propone anche qui un esercizio di sensitività all'andamento del tasso di interesse. La Figura IV.9 evidenzia come la variazione simmetrica del tasso di interessi (+/- 2 per cento) da origine ad una variazione del debito molto asimmetrica. Se nello scenario di riferimento, il tasso di interesse di lungo periodo converge al 4 per cento, come da ipotesi EPC-AWG, un suo abbassamento consente nel lungo periodo di ridurre il peso del debito di quasi 50 punti percentuali a fine periodo, mentre un suo innalzamento porterebbe un peggioramento del debito di quasi 80 punti percentuali di PIL.

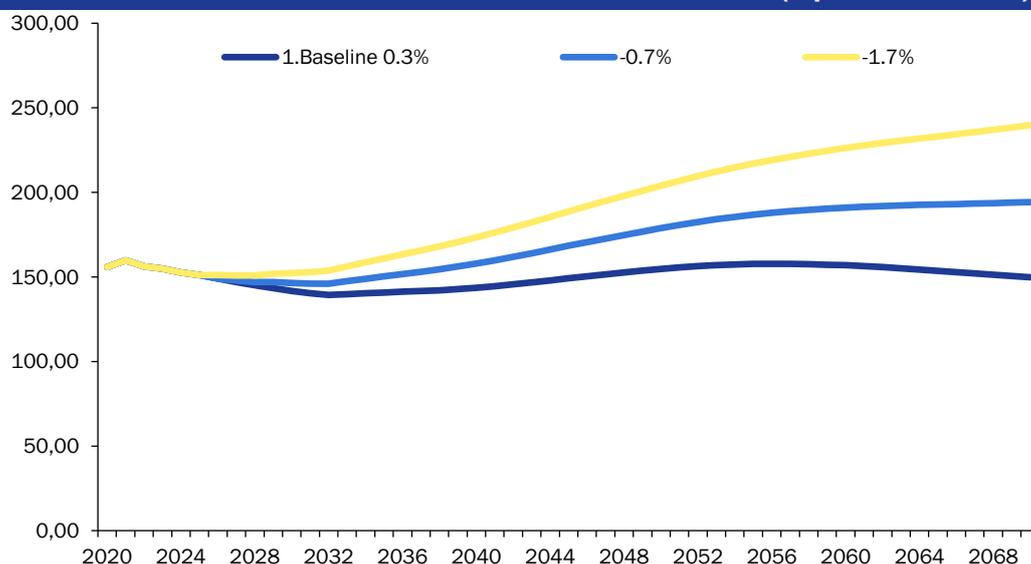
FIGURA IV.9: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO AL TASSO DI INTERESSE (in percentuale del PIL)

Elaborazioni MEF

Sensibilità rispetto al saldo primario

La simulazione della Figura IV.10 valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario preso a riferimento per queste simulazioni, ossia il valore programmatico del 2026. A tale fine, il valore dell'avanzo primario dello scenario di riferimento del presente Documento di Economia e Finanza, viene diminuito di 1 e di 2 punti di PIL. La simulazione evidenzia la forte dipendenza del debito dall'avanzo primario, in questo caso viene tenuto costante un disavanzo maggiore che ha l'effetto di amplificare il peso del debito in rapporto al PIL lungo tutto l'orizzonte di proiezione. Ciò nulla toglie all'importanza di perseguire politiche di crescita, parimenti determinanti nel contenere le dinamiche del debito nel lungo periodo.

FIGURA IV.10: SENSIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO (in percentuale del PIL)



Elaborazioni MEF

V. LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

V.1 GLI INTERVENTI ADOTTATI NEL 2020 PER CONTRASTARE L'EMERGENZA COVID-19

Nel corso del 2020 l'Italia, al pari degli altri Stati europei, è stata interessata dalla diffusione del virus Covid-19 che si è propagato nelle varie regioni del Paese.

Per contrastare le ricadute economico sociali e fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dall'epidemia si è reso necessario adottare appositi provvedimenti con carattere di urgenza¹.

Tali provvedimenti (Tavola V.1), in coerenza con le autorizzazioni del Parlamento a ricorrere all'indebitamento², comportano, in base alle valutazioni ex ante illustrate nelle rispettive relazioni tecniche, un incremento del deficit della PA di circa 108,1 miliardi nel 2020, 31,4 miliardi nel 2021, 35,3 miliardi nel 2022, 41,4 miliardi nel 2023 e 41,3 miliardi nel 2024. In termini di fabbisogno è atteso un peggioramento di 122,1 miliardi nel 2020, 31,8 miliardi nel 2021, 35 miliardi nel 2022, 37,7 miliardi nel 2023 e 37,9 miliardi nel 2024. Il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato aumenta di 214,8 miliardi nel 2020, 32,4

¹ Si tratta dei seguenti provvedimenti:

- D.L. 17 marzo 2020 n.18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n.24;
- D.L. 8 aprile 2020 n. 23 recante "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n.40;
- D.L. 19 maggio 2020 n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77;
- D.L. 14 agosto 2020 n.104 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 26;
- D.L. 7 ottobre 2020 n.125 recante "Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta Covid-19, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale, convertito con modificazioni dalla L. 27 novembre 2020, n. 159;
- D.L. 28 ottobre 2020 n.137 recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" convertito con modificazioni dalla L.18 dicembre 2020, n.176.

Tra gli altri provvedimenti adottati nel 2020 si ricorda anche il D.L. 18 dicembre 2020, n.172 recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del Covid-19" convertito con modificazioni dalla L. 29 gennaio 2021, n.6. Tale provvedimento ha disposto, in particolare, l'assegnazione di 455 milioni nel 2020 e 190 milioni nel 2021 di contributi a fondo perduto all'attività dei servizi della ristorazione a valere su risorse già stanziati dal D.L. 28 ottobre 2020 n.137.

² Ci si riferisce alle Relazioni al Parlamento dei mesi di marzo, aprile, luglio e novembre 2020 con le quali il Governo, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha chiesto l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento. Le Camere con apposite risoluzioni parlamentari votate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti hanno approvato il ricorso all'indebitamento.

miliardi nel 2021, 35,5 miliardi nel 2022, 40,3 miliardi nel 2023 e 40,5 miliardi nel 2024.

Il differente effetto sui saldi dipende dalla natura degli interventi e dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni sul bilancio dello Stato, sul fabbisogno e sul conto consolidato della PA. In relazione a questo aspetto, rilevano, in particolare, le misure per sostenere la liquidità delle imprese e rilanciare il sistema economico produttivo tra cui l'istituzione del Fondo "Patrimonio destinato" (44 miliardi nel 2020 in termini di soli stanziamenti di bilancio), il rifinanziamento del fondo garanzie in favore di SACE e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (31 miliardi nel 2020 in termini di soli stanziamenti di bilancio) e la previsione di concessioni di anticipazioni in favore degli Enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale per il pagamento dei debiti commerciali (6,7 miliardi netti nel 2020 in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno). Influisce, inoltre, il differente impatto sui saldi delle misure in materia di ammortizzatori sociali, i cui effetti finanziari sul saldo del bilancio dello Stato sono contabilizzati per la componente relativa alla contribuzione figurativa e alla prestazione, mentre in termini di fabbisogno e indebitamento netto sono registrati per la sola componente delle prestazioni erogate.

TAVOLA V.1 - EFFETTI CUMULATI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2020 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA DA COVID-19 (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021	2022	2023	2024
D.L. n. 18/2020 (convertito dalla L. n. 24/2020)	-19.989	2	2	1	1
D.L. n. 23/2020 (convertito dalla L. n. 40/2020)	-11	0	0	0	0
D.L. n. 34/2020 (convertito dalla L. n. 77/2020)	-55.289	-26.082	-34.705	-35.366	-36.332
D.L. n. 104/2020 (convertito dalla L. n. 26/2020)	-24.876	-5.284	-755	-6.114	-4.926
D.L. n. 125/2020 (convertito dalla L. n. 159/2020)	1	0	126	84	0
D.L. n. 137/2020 (convertito dalla L. n. 176/2020)	-7.985	10	0	4	0
INDEBITAMENTO NETTO	-108.148	-31.355	-35.332	-41.390	-41.257
<i>In % del PIL</i>	<i>-6,5</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,1</i>
FABBISOGNO	-122.113	-31.819	-35.049	-37.655	-37.944
<i>In % del PIL</i>	<i>-7,4</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,9</i>
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-214.767	-32.446	-35.525	-40.327	-40.470
<i>In % del PIL</i>	<i>-13,0</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,1</i>

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Le misure contenute nei provvedimenti, illustrate in relazione agli effetti netti che si producono in capo al beneficiario finale (Tavola V.2), intervengono principalmente su quattro ambiti: il sostegno alle imprese, la tutela dei lavoratori, il rafforzamento del sistema di assistenza sanitaria e gli interventi a favore delle famiglie e per le politiche sociali.

Le disposizioni a beneficio delle imprese hanno determinato un incremento dell'indebitamento netto pari a 56,1 miliardi nel 2020, 2,6 miliardi nel 2021, 1,2 miliardi nel 2022, 6,6 miliardi nel 2023 e 6,3 miliardi nel 2024. Tra i principali interventi rientrano le sospensioni e le proroghe disposte per il 2020 dei termini di adempimenti fiscali e contributivi (circa 15,4 miliardi). È stato cancellato il saldo IRAP 2019 e la prima rata di acconto 2020 (3,9 miliardi nel 2020). Si segnalano le

misure dirette a garantire il ristoro agli operatori economici per le perdite subite in conseguenza dell'emergenza (10,7 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021).

L'entità di tali ristori è stata correlata al volume di affari, alla tipologia di attività economica svolta secondo la classificazione ATECO e al grado di limitazioni subite in relazione alle aree di rischio epidemiologico (c.d. zone rosse e arancioni) nelle quali sono svolte le attività produttive. Per sostenere la liquidità delle piccole e medie imprese e di quelle che operano nella filiera agricola sono stati rifinanziati gli appositi fondi di bilancio per la concessione di garanzie (complessivamente 6,1 miliardi nel 2020, 3,3 miliardi nel 2023 e 2,8 nel 2024). Sono state introdotte specifiche agevolazioni fiscali per le spese sostenute per la sanificazione degli ambienti di lavoro e per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo, nonché per erogazioni liberali a sostegno di misure per il contrasto dell'emergenza epidemiologica (2,6 miliardi nel 2020 e 2,3 miliardi nel 2021). Si sono incentivati, tramite il riconoscimento di una detrazione al 110 per cento delle spese sostenute, gli interventi per l'efficientamento energetico e l'adeguamento antisismico degli immobili effettuati da persone fisiche e dagli istituti autonomi case popolari e quelle per l'installazione di infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici (complessivamente circa 1 miliardo nel 2021, 3 miliardi nel 2022, 2,9 miliardi nel 2023 e 2,8 miliardi nel 2024). Apposite disposizioni, tramite l'istituzione di fondi di bilancio e il riconoscimento di agevolazioni fiscali, sono dirette a sostenere le imprese e i soggetti che operano nei settori delle attività ricreative culturali, del cinema e dello spettacolo, le agenzie di viaggio e i tour operator (2,7 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021).

Nel settore del lavoro (complessivamente 29,8 miliardi nel 2020, 2,5 miliardi nel 2021, e 0,3 miliardi nel 2023) a beneficio dei lavoratori che hanno cessato l'attività in conseguenza dell'emergenza sanitaria sono state introdotte disposizioni speciali per consentire la fruizione di trattamenti di integrazione salariale, attraverso gli istituti della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, della cassa con causale Covid-19 dei fondi di solidarietà ordinari e alternativi e dei trattamenti per la disoccupazione NASPI e DIS-COLL (18,5 miliardi nel 2020 e 1,3 miliardi nel 2021). Si è stabilita altresì l'attribuzione di indennità *una tantum* per complessivi 9,2 miliardi nel 2020 in favore dei lavoratori autonomi, dei lavoratori dipendenti del settore del turismo, degli operai agricoli che presentano particolari requisiti, dei professionisti titolari di partita IVA, dei lavoratori iscritti al fondo pensioni dello spettacolo e di quelli domestici. Per favorire l'occupazione di lavoratori a tempo determinato e indeterminato per alcuni settori produttivi o impiegati in aree svantaggiate del Paese è stato previsto l'esonero dei contributi previdenziali (complessivamente 1,8 miliardi nel 2020, 0,7 miliardi nel 2021 e 0,25 miliardi nel 2023).

In ambito sanitario sono stati complessivamente previsti 8,2 miliardi nel 2020, 1,3 miliardi nel 2021, 1,9 miliardi nel 2022, 1,4 miliardi annui nel 2023 e 2024. Nel dettaglio, si assegnano risorse al Dipartimento della protezione civile e al Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 per l'acquisto di dispositivi medici, di protezione individuale e di sostanze germicida, per il potenziamento della capienza delle strutture ospedaliere e per l'acquisizione di apparecchiature per i reparti di terapia intensiva e sub-intensiva (3,4 miliardi nel 2020 e 0,3 miliardi nel 2021). Sono state rafforzate le reti ospedaliere, quelle di assistenza

territoriale pubblica in regime convenzionato e quelle domiciliari (quasi 3 miliardi nel 2020) e si sono finanziati l'assunzione e l'incremento delle prestazioni di lavoro straordinario di medici e personale sanitario anche militare e l'aumento del numero di borse di studio degli specializzandi (1,2 miliardi nel 2020). Inoltre, il livello di fabbisogno sanitario nazionale è ulteriormente incrementato per (0,2 miliardi nel 2020, 0,5 miliardi nel 2021, 1,5 miliardi nel 2022 e 1 miliardo dal 2023 al 2031). Tra gli altri interventi nel settore della sanità si ricorda la riduzione dell'IVA per le cessioni di dispositivi medici e di protezione individuale per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (0,25 miliardi nel 2020 e 0,3 miliardi dal 2021).

Agli Enti territoriali sono stati destinati circa 10,8 miliardi nel 2020, 1,7 miliardi nel 2021, 1,6 miliardi nel 2022, 1 miliardo nel 2023 e 0,4 miliardi nel 2024. Nel merito vengono istituiti e integrati i fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali, delle Regioni e delle Province Autonome al fine di consentire il regolare svolgimento delle funzioni degli Enti territoriali anche a seguito della perdita di gettito connessa all'emergenza Covid-19, inclusa la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno (circa 9,9 miliardi nel 2020). Per gli Enti locali è stata operata una rimodulazione degli stanziamenti che le leggi di bilancio 2019 e 2020 prevedevano per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, la manutenzione delle scuole, l'efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile, per incrementare le risorse a tal fine spendibili per gli anni dal 2021 al 2024. È stato altresì disposto l'aumento delle risorse destinate al finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva, agli interventi relativi a piccole opere e alla messa in sicurezza di ponti e viadotti di province e Città metropolitane. Sono stati sospesi i mutui delle Autonomie speciali e sono state attribuite risorse ai Comuni in dissesto con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socio - economiche e per la sanificazione degli uffici degli Enti locali. Le richiamate misure ammontano complessivamente a circa 0,7 miliardi nel 2020, 1,6 miliardi nel 2021 e nel 2022, 1 miliardo nel 2023 e 0,4 miliardi nel 2024. Per il trasporto pubblico locale sono state disposte specifiche misure per assicurare agli operatori del settore la compensazione della riduzione dei ricavi tariffari in conseguenza della diminuzione del traffico di passeggeri e sono state prorogate le agevolazioni per il trasporto combinato delle merci dalla strada al mare (marebonus) e alla rotaia (ferrobonus) per complessivi 0,98 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021.

Tra gli interventi per le famiglie e le politiche sociali (complessivamente 6,2 miliardi nel 2020, 0,6 miliardi nel 2021, e 0,4 miliardi annui nel periodo 2022-2024) rientrano quelli diretti a consentire l'assistenza dei figli in conseguenza dei provvedimenti di chiusura dei servizi dell'infanzia e delle scuole, per tutelare i lavoratori durante i periodi trascorsi in quarantena e garantire l'assistenza ai familiari di lavoratori affetti da disabilità (3 miliardi nel 2020). Per queste finalità è stata prevista la possibilità per i lavoratori dipendenti e per quelli autonomi, con determinate caratteristiche, di fruire di congedi parentali retribuiti o in alternativa di voucher per l'acquisto di servizi *baby sitting*, è stata stabilita ai fini del trattamento economico l'equiparazione a malattia del periodo trascorso in sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare attiva in conseguenza dell'infezione da Covid-19 ed estesa la durata dei permessi per l'assistenza di familiari con handicap. Si segnala, inoltre, l'istituzione del reddito di emergenza

(oltre 0,9 miliardi nel 2020), ossia un sostegno straordinario al reddito rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica che, nel periodo emergenziale dovuto al Covid-19, non hanno avuto accesso alle altre misure di sostegno e l'estensione, dal 20 luglio 2020, anche ai soggetti diciottenni, dei benefici incrementativi in materia di trattamenti di invalidità civile, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 152/2020 (0,18 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi dal 2021). Sono stati altresì finanziati interventi di solidarietà alimentare erogati dai Comuni ai soggetti che versano in stato di bisogno (circa 0,8 miliardi nel 2020).

Per quanto concerne la scuola e l'università sono stati adottati interventi per assicurare: la ripresa dell'attività scolastica in condizioni di sicurezza e garantire lo svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021 tramite sanificazioni, riadattamento degli ambienti scolastici e potenziamento degli organici (1,2 miliardi nel 2020 e 0,6 miliardi nel 2021); il piano per sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca e la competitività del sistema universitario e della ricerca italiano a livello internazionale (circa 1,8 miliardi nel periodo 2021-2024) e il finanziamento degli interventi di manutenzione straordinaria e incremento dell'efficienza energetica delle scuole di province e città metropolitane (circa 1,1 miliardi nel periodo 2021-2024).

Infine, dal 2021 sono state definitivamente soppresse le c.d. clausole di salvaguardia che prevedevano aumenti automatici delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti (19,8 miliardi nel 2021, 26,7 miliardi nel 2022 e oltre 27 miliardi dal 2023).

Per una più dettagliata descrizione degli interventi per il sostegno del mercato del lavoro, della tutela dei lavoratori e delle famiglie si veda l'apposito focus dedicato contenuto nel paragrafo V.3.

TAVOLA V.2- EFFETTI NETTI CUMULATI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2020 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA DA COVID-19 - DETTAGLIO (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021	2022	2023	2024
Imprese e fiscalità	-56.092	-2.641	-1.202	-6.569	-6.280
Sospensione termini adempimenti fiscali e contributivi	-15.372	12.067	2.000	84	0
Ristori in favore degli operatori economici che hanno subito riduzioni di fatturato	-10.745	-1.178	0	0	0
Garanzia per crediti alle PMI e ISMEA	-6.079	0	0	-3.300	-2.800
IRAP cancellazione saldo 2019 e prima rata acconto 2020	-3.952	0	0	0	0
Misure per il rilancio del turismo e della cultura	-2.655	-393	-31	-2	-2
Agevolazioni fiscali per sanificazioni, donazioni e canoni locazioni immobili commerciali	-2.558	-2.289	51	0	0
Esonero e sospensione versamento dei contributi previdenziali e assistenziali	-1.919	218	-3	1	0
Fondo riserva per variazioni fascia Regioni	-1.730	-265	0	0	0
Moratoria sui rimborsi di prestiti a favore di PMI	-1.400	0	0	0	0
Tax credit vacanze	-817	-638	31	53	0
Interventi per la promozione integrata e per l'export	-770	0	-3	0	0
Riduzione delle tariffe sostenute dalle utenze elettriche	-600	-180	0	0	0
Incremento limite annuo compensazione crediti fiscali	-558	0	0	0	0
Interventi e indennizzi per le imprese operanti nel settore del trasporto aereo	-480	0	0	0	0
Risorse per contratti di sviluppo	-390	-150	0	0	0
Agevolazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, adeguamento antisismico, installazione di impianti fotovoltaici e infrastrutture ricarica veicoli elettrici	-23	-962	-2.966	-2.934	-2.760
Agevolazioni fiscali per il rafforzamento patrimoniale imprese di medie dimensioni	0	-2.000	0	0	0
Fondo per perequazione misure fiscali	0	-5.300	0	0	0
Fondo importante progetto di comune interesse europeo nel settore della microelettronica (IPCEI)	0	-950	0	0	0
Altri interventi per le imprese e la fiscalità	-6.044	-621	-281	-471	-719
Lavoro	-29.745	-2.536	334	-331	-83
Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e altre integrazioni salariali	-18.455	-1.281	0	0	0
Indennità una tantum lavoratori	-9.246	-26,5	0	0	0
Decontribuzione assunzioni e agevolazione contributiva aree svantaggiate	-1.849	-673	414	-251	-2
Altri interventi per il lavoro	-194	-556	-81	-81	-81
Enti territoriali	-10.823	-1.685	-1.645	-1.013	-411
Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti territoriali e per il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19	-9.870	0	0	0	0
Contributi statali per enti territoriali per sospensione mutui, sanificazioni, investimenti e ripiano deficit strutturale	-748	-1.602	-1.558	-1.040	-440
Altri interventi per enti territoriali	-205	-83	-87	27	29
Sanità	-8.227	-1.268	-1.902	-1.399	-1.401
Acquisto straordinario farmaci, attrezzature e materiali igienico-sanitari	-3.419	-348	0	0	0
Rafforzamento reti sanitarie ospedaliere e territoriali e assistenza domiciliare	-2.964	0	0	0	0
Interventi personale sanitario	-1.246	-81	-80	-75	-75
Incremento livello finanziamento Servizio sanitario nazionale (quota non finalizzata)	-160	-500	-1.500	-1.000	-1.000
Requisizione beni in uso o in proprietà	-150	0	0	0	0
Altri interventi per la sanità	-288	-339	-322	-324	-326

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

TAVOLA V.2 (SEGUE) - EFFETTI NETTI CUMULATI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2020 PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA DA COVID-19 - DETTAGLIO (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021	2022	2023	2024
Famiglia e politiche sociali	-6.167	-569	-409	-409	-409
Congedi parentali, voucher e tutele periodi trascorsi in quarantena	-3.017	-39	0	0	0
Reddito di emergenza	-966	0	0	0	0
Interventi per fronteggiare l'emergenza alimentare	-850	0	0	0	0
Garanzia mutui prima casa	-500	0	0	0	0
Sentenza della Corte costituzionale in materia di trattamenti di invalidità civile	-178	-400	-400	-400	-400
Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione	-160	0	0	0	0
Fondo per le politiche della famiglia	-150	0	0	0	0
Misure per il terzo settore	-100	-70	0	0	0
Fondo per le non autosufficienze	-90	0	0	0	0
Altri interventi per la famiglia e le politiche sociali	-155	-60	-9	-9	-9
Interventi per la scuola, l'università e la ricerca	-2.099	-1.265	-1.001	-695	-691
Misure per lo svolgimento in sicurezza dell'anno scolastico 2020/2021	-1.170	-641	0	0	0
Misure per la didattica digitale	-177	0	0	0	0
Esonero o graduazione del contributo onnicomprensivo annuale Università e AFAM	-173	0	0	0	0
Interventi di manutenzione straordinaria e incremento dell'efficienza energetica delle scuole di province e città metropolitane	0	-125	-400	-300	-300
Piano di investimenti straordinario nell'attività di ricerca	0	-464	-599	-389	-389
Altri interventi per la scuola, l'università e la ricerca	-579	-34	-2	-6	-2
Trasporto Pubblico Locale (finanziamento servizi aggiuntivi e ristoro perdite)	-975	-400	-35	-40	-40
Interventi nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica	-401	-5	-1	-1	0
Potenziamento di altri servizi pubblici	-205	-51	-35	-16	-16
Interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici	-28	-453	-84	-15	-15
Soppressione clausole di salvaguardia IVA e accise	0	-19.821	-26.733	-27.004	-27.104
Fondi di bilancio	1.062	1.842	855	389	468
Altre misure	5.551	-2.503	-3.472	-4.285	-5.274
Interessi passivi maggiori emissioni titoli del debito pubblico	-591	-2.211	-3.055	-3.917	-4.910
Altro	725	-292	-417	-368	-364
Utilizzo risparmi su autorizzazioni per ricorso all'indebitamento con relazioni al Parlamento 2020	5.417	0	0	0	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-108.148	-31.355	-35.332	-41.390	-41.257

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Il segno (-) indica un peggioramento dell'indebitamento netto, il segno (+) indica un miglioramento dell'indebitamento netto.

V.2 LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2021-2023³ assicura la prosecuzione degli interventi per il sostegno delle fasce più colpite dalla pandemia e per il rilancio dell'economia. In questa direzione, le principali misure mirano a sostenere le imprese e le famiglie, tutelare l'occupazione, rilanciare gli investimenti pubblici e privati e a garantire maggiori risorse per i settori della sanità, dell'istruzione e della ricerca.

La manovra, in coerenza con i livelli programmatici di indebitamento netto autorizzati dal Parlamento⁴, determina complessivamente (Tavola V.3) un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 24,5 miliardi nel 2021 e di 11,8 miliardi nel 2022, un miglioramento di 3,6 miliardi nel 2023 e un ulteriore peggioramento di 12,2 miliardi nel 2024, in relazione agli effetti previsti per l'attuazione degli interventi finanziati attraverso i prestiti aggiuntivi del programma *Recovery and Resilience Facility*. In termini di fabbisogno è atteso un peggioramento di circa 25,7 miliardi nel 2021, 11,7 miliardi nel 2022, un miglioramento di 4,3 miliardi nel 2023 e un peggioramento di 10,8 nel 2024. Il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato peggiora di circa 73,6 miliardi nel 2021, 64,5 miliardi nel 2022, 50,2 miliardi nel 2023 e 6,8 nel 2024. Gli stanziamenti del bilancio sono comprensivi del fondo previsto per anticipare le risorse necessarie alla tempestiva attuazione del *Next Generation EU* (circa 32,8 miliardi nel 2021, 40,3 miliardi nel 2022 e 44,6 miliardi nel 2023). Parte di questi stanziamenti sono già finalizzati al finanziamento di interventi previsti nell'ambito della legge di bilancio 2021-2023.

TAVOLA V.3 - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2021	2022	2023	2024
INDEBITAMENTO NETTO	-24.536	-11.819	3.597	-12.183
<i>In % del PIL</i>	-1,4	-0,6	0,2	-0,6
FABBISOGNO	-25.682	-11.729	4.318	-10.824
<i>In % del PIL</i>	-1,5	-0,6	0,2	-0,6
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-73.585	-64.453	-50.188	-6.800
<i>In % del PIL</i>	-4,2	-3,5	-2,6	-0,3

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tra i principali interventi (Tavola V.4), illustrati in relazione agli effetti netti per il beneficiario finale di ciascuna misura, rientrano quelli a favore dello sviluppo e del sostegno delle imprese per complessivi 11,9 miliardi nel 2021, 11,6 miliardi nel 2022, 12,2 miliardi nel 2023 e quasi 9 miliardi nel 2024. Per tali scopi, a valere sulle risorse autorizzate per dare tempestiva attuazione al piano *Next Generation EU*, sono finanziate le proroghe e il potenziamento di alcuni crediti

³ Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

⁴ Si tratta della Relazione al Parlamento di ottobre 2020 annessa alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze 2020 e approvata dalla Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti con apposite risoluzioni parlamentari in data 14 ottobre 2020.