



Documento di Economia e Finanza

2020



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Sezione I
Programma di Stabilità

Documento di Economia e Finanza 2020

Sezione I

Programma di Stabilità

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Giuseppe Conte

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roberto Gualtieri



PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

- I.1 Evoluzione della pandemia e interventi adottati
- I.2 Tendenze recenti dell'economia italiana e quadro macro tendenziale 2020-2021
- I.3 Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale
- I.4 Misure urgenti di rilancio e quadro di finanza pubblica con nuove politiche
- I.5 Rilancio dell'economia, sostenibilità del debito pubblico e sentiero di rientro

II. QUADRO MACROECONOMICO

- II.1 L'economia internazionale
- II.2 Economia italiana: tendenze recenti
- II.3 Economia italiana: prospettive

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

- III.1 Indebitamento netto: dati di consuntivo e previsioni tendenziali
- III.2 Risultati e obiettivi in termini di saldo strutturale e di regola di spesa
- III.3 Impatto finanziario delle riforme adottate da aprile 2019
- III.4 Evoluzione del rapporto debito/PIL
- III.5 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti

IV. LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

- IV.1 Gli interventi adottati nel 2019
- IV.2 La manovra di finanza pubblica: gli effetti sui saldi
- IV.3 La manovra di finanza pubblica: le principali misure
- IV.4 I primi provvedimenti adottati nel 2020: la riduzione della pressione fiscale sui lavoratori dipendenti
- IV.5 Gli interventi per contrastare l'emergenza COVID-19

V. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

- V.1 La regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni locali
- V.2 Il patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica

INDICE DELLE TAVOLE

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

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Casi registrati di infezioni da Coronavirus
Figura I.2	Degenti Coronavirus in terapia intensiva
Figura I.3	Prodotto interno lordo
Figura I.4	Clima di fiducia delle imprese italiane
Figura I.5	Deficit e debito pubblico in rapporto al PIL
Figura II.1	Tassi di crescita del PIL mondiale e dei maggiori paesi
Figura II.2	Indice PMI globale composito e per paese
Figura II.3	Prezzo del Brent e dei Futures
Figura II.4	Sofferenze verso residenti
Figura III.1	Investimenti fissi lordi della PA
Figura III.2	Evoluzione del rapporto debito/PIL
Figura V.1	Contributi alla crescita degli investimenti fissi lordi della PA, indebitamento netto e debito delle amministrazioni locali

INDICE DEI BOX

Capitolo I	Le iniziative del Governo italiano in risposta all'emergenza sanitaria COVID-19 Le iniziative dell'Unione Europea per fronteggiare l'emergenza sanitaria COVID-19
Capitolo II	Commercio mondiale, dispute commerciali tra Cina e USA e politica commerciale europea Lo <i>slack</i> del mercato del lavoro italiano Credito al settore privato: recenti andamenti in Italia Gli errori di previsione sul 2019 e la revisione delle stime per il 2020 e gli anni seguenti Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
Capitolo III	Analisi del gettito IVA nel 2019 Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019 La flessibilità nel Patto di Stabilità e Crescita per contrastare l'emergenza Covid-19 La flessibilità per il 2020 Stime provvisorie sulla <i>compliance</i> rispetto a regole fiscali Garanzie concesse dallo Stato Stime provvisorie sulla <i>compliance</i> rispetto alla regola del debito
Capitolo IV	Contrasto all'evasione fiscale

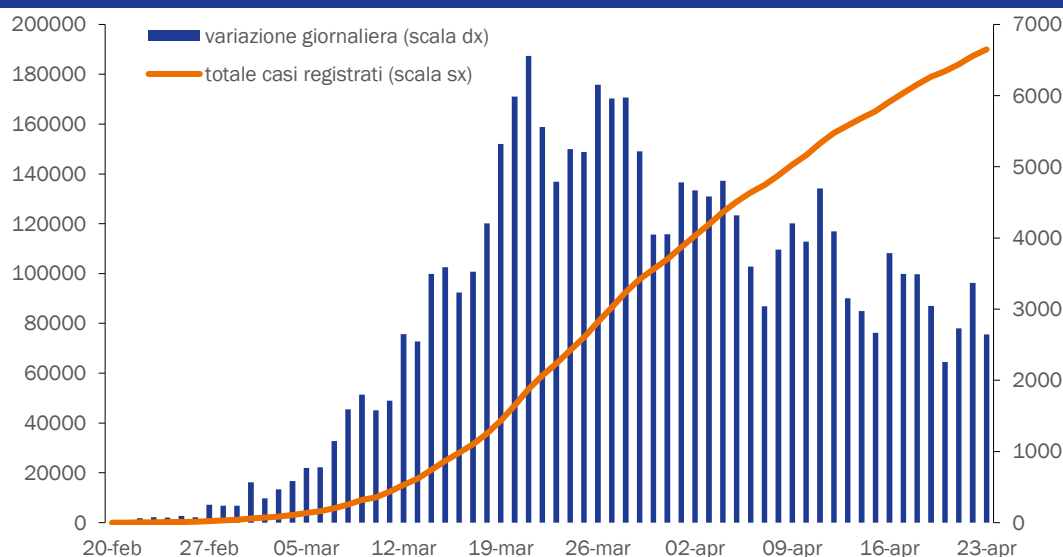
I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

I.1 EVOLUZIONE DELLA PANDEMIA E INTERVENTI ADOTTATI

L'epidemia causata dal nuovo Coronavirus (COVID-19) ha colpito dapprima la Cina e si è poi diffusa su scala globale, interessando in misura sempre più severa l'Italia nella seconda metà di febbraio. Il 12 marzo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato lo stato di pandemia. L'estrema perniciosità del virus e l'elevato tasso di fatalità in specie fra gli anziani già soggetti ad altre patologie hanno richiesto l'adozione da parte delle autorità italiane di politiche sanitarie e di ordine pubblico via via più restrittive. Da un'iniziale intervento di controllo di focolai situati in comuni della Lombardia e del Veneto si è gradualmente passati a restrizioni sui movimenti delle persone e sulle attività produttive a livello dell'intero territorio nazionale.

A fronte di questi drammatici eventi, nel mese di marzo l'attività economica, che a inizio d'anno aveva ripreso vigore dopo la battuta d'arresto del quarto trimestre, ha subito una caduta senza precedenti nella storia del periodo post-bellico. Poiché le misure precauzionali dovranno restare in vigore per un congruo periodo di tempo e la pandemia ha nel frattempo investito i principali Paesi partner commerciali dell'Italia, l'economia ne verrà fortemente impattata per diversi mesi e dovrà probabilmente operare in regime di distanziamento sociale e rigorosi protocolli di sicurezza per alcuni trimestri.

FIGURA I.1: CASI REGISTRATI DI INFEZIONI DA CORONAVIRUS

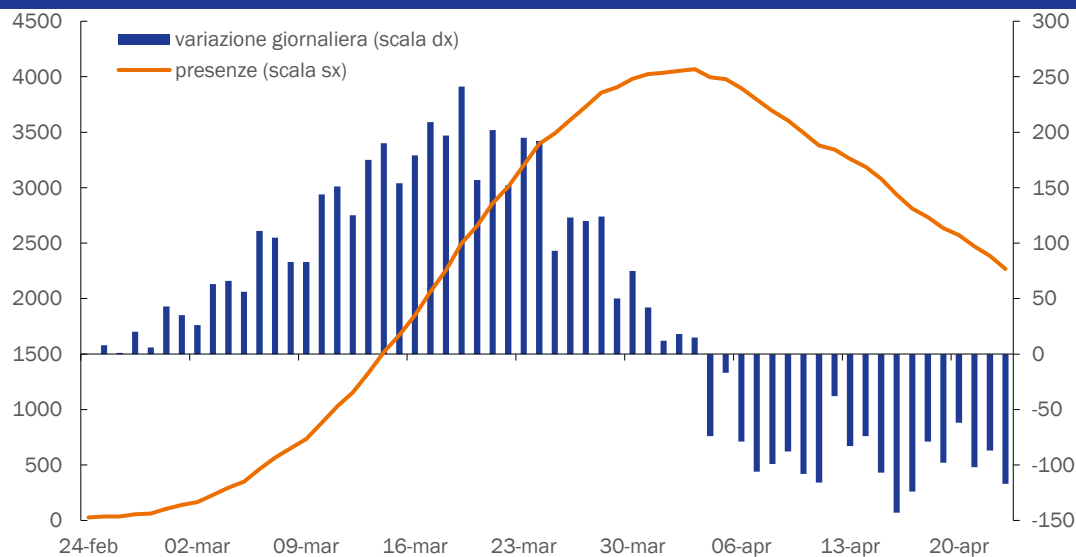


Da tutto ciò discende una marcata revisione dello scenario macroeconomico in confronto a quello che si andava delineando e a quello pubblicato in settembre nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF). La previsione macroeconomica del presente documento è costruita in base all'ipotesi che le misure di chiusura dei settori produttivi non essenziali e di distanziamento sociale vengano attenuate a partire dal mese di maggio, consentendo una graduale ripresa già a partire dal terzo trimestre di quest'anno e l'impatto economico dell'epidemia si esaurisca completamente solo nel primo trimestre del 2021. Tuttavia, si considera anche uno scenario alternativo in cui la ripresa subirebbe una battuta d'arresto in autunno e non si radicherebbe fino al secondo trimestre dell'anno prossimo.

Come richiesto dalle Linee guida aggiornate della Commissione Europea per i Programmi di Stabilità 2020¹, nel presente paragrafo si riassumono le misure di sostegno all'economia adottate dal Governo in coordinamento con la strategia di contrasto all'epidemia.

Va anzitutto ricordato che, sebbene alcuni casi di infezione da COVID-19 siano stati precedentemente registrati in altri Paesi europei, l'Italia è stato il primo Stato membro dell'Unione Europea a subire una rapida diffusione del Coronavirus a fine febbraio. Gli interventi iniziali sono stati pertanto decisi avendo il caso cinese come unico riferimento. In base alle raccomandazioni delle autorità sanitarie e dei consulenti scientifici nazionali, il Governo e le Amministrazioni regionali e locali hanno coerentemente seguito un approccio di chiusura totale dei comuni dove si erano manifestati i primi focolai di infezione e, nella fase successiva, di controllo dell'epidemia a livello regionale e poi nazionale.

FIGURA I.2: DEGENTI CORONAVIRUS IN TERAPIA INTENSIVA



L'obiettivo prioritario della strategia seguita dall'Italia è stata la minimizzazione delle perdite umane e del numero di ricoveri ospedalieri, in

¹ European Commission, Guidelines for a streamlined format of the Stability and Convergence Programmes in light of the COVID-19 outbreak, Brussels, 6 April 2020.

particolare in terapia intensiva. Al contempo, la capacità del sistema ospedaliero è stata fortemente incrementata, al punto che a metà aprile il numero di letti per terapie intensive risultava aumentato di due terzi in confronto a fine febbraio.

Le principali misure di contrasto all'epidemia adottate dal Governo sono sintetizzate nel Focus qui sotto. Con riferimento alle misure in ambito economico-sociale, a fine febbraio il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto legge² contenente le prime misure di sostegno a famiglie, lavoratori dipendenti e autonomi, e il potenziamento degli ammortizzatori sociali, con effetti circoscritti alle zone colpite dai focolai della nuova malattia.

FOCUS

Le iniziative del Governo italiano in risposta all'emergenza sanitaria COVID-19

31 gennaio – 1 febbraio. Il Governo italiano proclama lo stato di emergenza di sei mesi, fino al 31 luglio 2020 e stanza i primi fondi per interventi urgenti. Attivati i controlli aeroportuali per i cittadini provenienti dalla Cina, attraverso voli diretti e scali intermedi, con l'impiego dei *termo scanner* e misure per l'individuazione e la quarantena di eventuali casi. Istituita presso il Ministero della Salute una task force per coordinare le azioni di controllo e rispondenza alle raccomandazioni dell'OMS. Sospesi i voli da e per la Cina.

3 -4 febbraio. La Protezione Civile assume il coordinamento degli indirizzi operativi legati l'emergenza: soccorso e assistenza alla popolazione, potenziamento di controlli aeroportuali e portuali, rientro delle persone presenti nei Paesi a rischio e rimpatrio dei cittadini stranieri nei Paesi di origine. La Protezione Civile istituisce anche un Comitato Tecnico-Scientifico di consulenza al Capo Dipartimento. I controlli sui passeggeri vengono estesi a tutti gli arrivi all'aeroporto di Fiumicino.

23 febbraio. Approvato un decreto legge³ recante urgenti misure di contenimento del contagio in alcuni comuni in Lombardia e Veneto interessati dai focolai: divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata, sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura e ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità.

1 marzo. Firmato un DPCM che prevede la chiusura della 'zona rossa'; misure di contenimento più lievi estese a tutto il territorio nazionale.

2 marzo. Approvato un decreto legge⁴ recante le prime misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese, connesse all'emergenza sanitaria.

4 marzo. Sospese in tutta Italia le attività didattiche negli istituti scolastici e nelle università fino al 15 marzo.

8 marzo. Firmato DPCM attuativo delle misure di contenimento dell'infezione (divieto di spostamenti in entrata e uscita, annullamento eventi pubblici, limitazione orari di apertura di bar e ristoranti, prolungamento della chiusura delle scuole, etc.) relativamente ad un'area unica comprendente la Regione Lombardia e altre 14 province di Veneto, Emilia Romagna, Piemonte e Marche.

9 marzo. Con nuovo DPCM le misure di contenimento dell'epidemia vengono estese all'intero territorio nazionale e si vieta ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Con decreto legge⁵ si introducono disposizioni per il potenziamento del sistema sanitario nazionale, tramite assunzioni e acquisto di dispositivi medici.

² D.L. n. 9 del 2 marzo 2020.

³ DL n. 6 del 23 febbraio 2020.

⁴ DL n. 9 del 2 marzo 2020.

⁵ DL n. 14 del 9 marzo 2020.

11 marzo. Con DPCM si prevede la chiusura di tutte le attività commerciali di vendita al dettaglio, ad eccezione dei generi alimentari e beni di prima necessità, delle farmacie e delle parafarmacie.

17 marzo. Approvato il decreto legge Cura Italia⁶ recante le nuove misure a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese per contrastare gli effetti dell'emergenza COVID-19 sull'economia e ulteriori risorse per il finanziamento del sistema sanitario.

19 marzo. Creata una task-force di medici provenienti da ogni parte d'Italia per operare nei territori con maggiori criticità sanitarie.

20 marzo. Introdotte ulteriori restrizioni, quali la chiusura dei parchi, ville e giardini pubblici⁷. Lo spostamento in un comune diverso dal proprio è vietato⁸, salvo comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute.

22 marzo. Un ulteriore DPCM chiude fino al 3 aprile 2020 le attività produttive non essenziali o strategiche, ad eccezione di alimentari, farmacie, generi di prima necessità e servizi essenziali. L'efficacia dei precedenti DPCM e ordinanze, già fissata fino al 25 marzo, è prorogata al 3 aprile.

25 marzo. Approvato un decreto legge⁹ contenente misure limitative delle libertà personali adottabili per periodi di durata non superiore a 30 giorni in modo reiterato fino al termine dello stato di emergenza. L'applicazione delle misure potrà essere modulata secondo l'andamento epidemiologico, secondo il criterio di proporzionalità al rischio effettivamente presente. Si consente alle imprese, che per effetto del decreto dovranno sospendere la propria attività, di ultimare le attività necessarie alla sospensione, spedizione della merce in giacenza, fino alla data del 28 marzo 2020. Con DM del Ministro dell'Industria e dello Sviluppo Economico viene pubblicata la lista dei settori autorizzati a rimanere in attività.

28 marzo. Con nuovo DPCM si anticipa l'erogazione di 4,3 miliardi del fondo di solidarietà comunale. Firmata un'ordinanza della Protezione Civile che rende disponibili altri 400 milioni da destinare alle misure urgenti di solidarietà alimentare. L'obiettivo è di contrastare l'aumento della povertà alimentare per le fasce della popolazione non protette da ammortizzatori sociali e altri sostegni al reddito.

1 aprile. Proroga delle misure restrittive fino al 13 aprile 2020.

8 aprile. Approvati due decreti legge. Il primo contiene misure urgenti per la conclusione dell'anno scolastico e lo svolgimento degli esami di Stato, tenendo conto dell'eventuale proseguimento del periodo di sospensione dell'attività didattica frontale oltre il 18 maggio 2020.¹⁰ Il decreto stabilisce anche i principi organizzativi per l'avvio dell'anno scolastico 2020-2021. Il secondo decreto è il cd. 'Liquidità',¹¹ che assicura un'erogazione di credito all'economia per 400 miliardi, che si sommano ai 350 soggetti a moratoria o garantiti dal decreto Cura Italia e prevede nuove sospensioni degli obblighi fiscali.

10 aprile. Il Presidente del Consiglio firma un nuovo DPCM con cui vengono prorogate fino al 3 maggio le misure restrittive in vigore per il contenimento dell'emergenza Covid-19. A partire dal 14 aprile, è però permessa l'apertura delle cartolerie, delle librerie e dei negozi di vestiti per bambini e neonati e vengono inserite tra le attività produttive consentite la silvicoltura e l'industria del legno. Il Presidente del Consiglio nomina anche un gruppo di lavoro composto da esperti in materia economica e sociale con il compito di elaborare, di concerto con il Comitato tecnico-scientifico, le misure necessarie per una graduale ripresa delle attività sociali, economiche e produttive, anche attraverso nuovi modelli organizzativi e relazionali.

⁶ DL n. 18 del 17 marzo 2020 ('Cura Italia').

⁷ Ordinanza del Ministro della Salute 20 marzo 2020.

⁸ Ordinanza del Ministro della Salute del 22 marzo 2020.

⁹ DL n. 19 del 25 marzo 2020.

¹⁰ DL n. 22 del 8 aprile 2020.

¹¹ DL n. 23 del 8 aprile 2020.

Nei giorni seguenti, in considerazione delle probabili conseguenze economiche delle misure sanitarie e di ordine pubblico che erano state introdotte a partire dall'otto marzo, il Governo ha deciso di mettere a punto un pacchetto completo di misure di sostegno all'economia. Giacché l'intervento avrebbe comportato un aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2020, in ottemperanza alla legge attuativa del principio dell'equilibrio di bilancio¹², è stata presentata una Relazione al Parlamento per richiedere l'autorizzazione ad una deviazione temporanea dal percorso di finanza pubblica programmato nella NADEF, pari a circa 6,3 miliardi (circa 0,3 punti percentuali di PIL) in termini di impatto sull'indebitamento netto. Con successiva Relazione al Parlamento, considerando l'evolversi della crisi, la richiesta di deviazione temporanea di bilancio è stata estesa fino a 20 miliardi in termini di indebitamento netto (pari a circa 1,2 punti percentuali di PIL)¹³.

Il Decreto Cura Italia

Sulla scorta dell'autorizzazione del Parlamento, il decreto n.18 del 17 marzo, cd. Cura Italia, prevede un insieme organico di misure fiscali e di politica economica volte ad assicurare il necessario supporto economico ai cittadini e alle imprese di tutto il Paese. La portata degli interventi previsti è notevolmente aumentata durante la fase di preparazione del provvedimento, anche perché nel frattempo si profilava un blocco di tutte le attività produttive non essenziali. Gli impatti di finanza pubblica del Cura Italia sono descritti dettagliatamente nel Capitolo IV del presente documento.

Il Cura Italia agisce lungo quattro linee principali di intervento.

In primo luogo, sono potenziate le risorse a disposizione del sistema sanitario per garantire personale, strumenti e mezzi necessari per assistere le persone colpite dalla malattia e per la prevenzione, la mitigazione e il contenimento dell'epidemia.

In secondo luogo, vengono introdotte misure volte a proteggere i redditi e il lavoro, per evitare l'aumento delle disuguaglianze e della disoccupazione. Gli ammortizzatori sociali esistenti, quali la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria¹⁴, il Fondo di Integrazione Salariale e la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, vengono allargati a tutte le imprese costrette a limitare o arrestare l'attività a causa del Coronavirus, riducendo in toto o in parte l'orario di lavoro dei dipendenti. Inoltre, il decreto sospende i licenziamenti per motivi economici per la durata del periodo di emergenza.

La terza linea di intervento è relativa al sostegno alla liquidità delle imprese, messa a rischio dal crollo della domanda conseguente al blocco dell'attività economica. Vengono anche salvaguardate le famiglie, che vedono ridursi i propri redditi e le possibilità di lavoro. L'obiettivo prioritario del Governo è di evitare che le difficoltà dell'economia reale si acuiscano a causa di una carenza di liquidità e dell'interruzione dell'erogazione del credito. In primo luogo, si dispone lo slittamento delle scadenze fiscali relative a oneri tributari e contributivi. In secondo

¹² Art. 6, c. 5, della L. n. 243/2012.

¹³ Corrispondenti a 25 miliardi in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato.

¹⁴ Si introduce, in particolare, la previsione di una nuova causale denominata 'Covid-19 nazionale'.

luogo, si prevede l'obbligo di mantenimento delle linee di credito delle banche¹⁵ per rispondere prontamente all'eccezionalità e urgenza di liquidità soprattutto delle piccole e medie imprese (PMI). Parallelamente, lo Stato riconosce alle banche la garanzia su un terzo dei finanziamenti soggetti a moratoria. Viene inoltre potenziato il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI, nelle risorse e nelle modalità operative, e si concede una garanzia pubblica sulle esposizioni assunte dalla Cassa Depositi e Prestiti in favore di banche e intermediari finanziari che erogano finanziamenti alle imprese colpite dall'emergenza e operanti in specifici settori.

La quarta linea di intervento del decreto Cura Italia riguarda gli aiuti settoriali per i comparti più danneggiati, quali quello turistico-alberghiero, dei trasporti, ristorazione e bar, cultura (cinema, teatri), sport e istruzione.

Il Decreto Liquidità

Più recentemente, il Governo ha messo a punto un secondo importante provvedimento, il D.L. n. 23, 8 aprile 2020, cd. decreto Liquidità, che rafforza le misure per il sostegno della liquidità di famiglie e imprese. Il decreto assicura un'erogazione di credito all'economia per 400 miliardi, che si sommano ai 350 soggetti a moratoria o garantiti dal decreto Cura Italia.

Il Decreto Liquidità prevede: i) un ulteriore rinvio di adempimenti fiscali da parte di lavoratori e imprese; ii) il potenziamento delle garanzie concesse attraverso la società SACE Simest del gruppo Cassa Depositi e Prestiti sui prestiti delle imprese colpite dall'emergenza, a condizione che i finanziamenti siano destinati alle attività produttive localizzate in Italia; iii) una maggiore celerità dei pagamenti della PA verso i propri fornitori; iv) l'estensione del *golden power*, ovvero dello strumento che consente allo Stato di autorizzare preventivamente operazioni societarie in imprese operanti in settori strategici per il sistema Paese, quali quello creditizio, assicurativo, acqua, energia, al fine di bloccare scalate ostili.

Nello stesso CdM del 6 aprile, è stato approvato un decreto legge contenente misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e lo svolgimento degli esami di Stato.

La strategia di sostegno e di rilancio dell'economia del Governo continuerà a sostenere il sistema Paese per tutto il tempo necessario, anche nell'ambito delle iniziative dell'Unione Europea. Le linee essenziali del nuovo provvedimento economico, attualmente in fase avanzata di preparazione, sono esposte nel paragrafo I.5. Sia i decreti già emessi e attualmente sottoposti a ratifica parlamentare, sia i nuovi provvedimenti del Governo si raccordano alle decisioni dell'Unione europea illustrate nel seguente focus.

¹⁵ Le banche sono obbligate a: i) concedere la sospensione delle rate di mutuo e prestiti fino al 30 settembre; ii) mantenere disponibili le somme non ancora utilizzate nelle aperture di credito e iii) non revocare le aperture di credito e gli anticipi concessi.

Le iniziative dell'Unione Europea per fronteggiare l'emergenza sanitaria COVID-19

Aiuti sanitari. Lo Strumento di Sostegno all'Emergenza (ESI) si avvarrà di 2,7 miliardi del bilancio UE 2020; 300 milioni saranno destinati al meccanismo di protezione civile europea, RescEU, per una riserva comune di attrezzature mediche. Ciò per consentire alla Commissione Europea (CE) di: a) provvedere direttamente all'acquisto o all'approvvigionamento di mezzi di sostegno all'emergenza sanitaria per conto degli Stati membri (SM) e alla distribuzione di forniture mediche, b) assistere finanziariamente e coordinare azioni quali trasporto di apparecchiature mediche e pazienti nelle regioni transfrontaliere; sostenere l'allestimento di ospedali da campo.

Coronavirus Response Investment Initiative (CRII). Iniziativa a supporto del sistema sanitario e della liquidità alle PMI, con particolare riferimento ai settori più colpiti quali trasporti, turismo e commercio, prevede l'eleggibilità di tutte le spese contro l'epidemia effettuate dal 1° febbraio 2020 al finanziamento dei fondi strutturali. Le risorse destinate allo strumento provengono dai fondi delle politiche di coesione. La CE rinuncia al rimborso di circa 8 miliardi, di cui 800 milioni per l'Italia, di quote non spese da utilizzare per integrare 29 miliardi di finanziamenti strutturali. Il regolamento CRII prevede la possibilità a valere sul FESR di finanziare anche il capitale circolante nelle PMI come misura temporanea di risposta alla crisi sanitaria (investimenti in prodotti e servizi).

Flessibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali (CRII+). Possibilità di trasferire risorse tra i tre fondi della politica di coesione e tra le diverse categorie di regioni, nonché di sospendere temporaneamente la regola della concentrazione tematica. Per il periodo 2020-2021 l'UE può cofinanziare al 100% i programmi di coesione per le misure connesse alla crisi.

Liquidità alle imprese. La Comunicazione della CE del 13 marzo prevede che 1 miliardo venga riorientato dal bilancio europeo a garanzia del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), allo scopo di incentivare le banche ad offrire accesso a finanziamenti ponte a microimprese, PMI e piccole imprese a media capitalizzazione, per un ammontare di risorse pari a circa 8 miliardi.

Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). È dedicato a sostenere le attività di volontariato e potrà essere utilizzato per fornire aiuti alimentari e assistenza materiale di base anche tramite voucher elettronici.

Flessibilità nell'applicazione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita. Su proposta della CE, il 23 marzo l'ECOFIN ha autorizzato gli Stati Membri a ricorrere a maggiore flessibilità di bilancio mediante il ricorso alla *general escape clause* (GEC) del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Il ricorso alla flessibilità prevista dal braccio preventivo e dal braccio correttivo del PSC consente agli Stati Membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine e a quelli in disavanzo eccessivo di rivedere il percorso di rientro del rapporto deficit/PIL al di sotto della soglia del 3 per cento. Gli interventi di stimolo fiscale di natura temporanea a sostegno dei sistemi sanitari ed economici saranno dunque contabilizzati ai fini della flessibilità garantita dall'attivazione a livello europeo della GEC.

Flessibilità nella disciplina per gli aiuti di stato. Le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato consentiranno eccezionalmente ai Paesi membri di agire in modo rapido ed efficace per sostenere i cittadini e le imprese, in particolare le PMI che incontrano difficoltà economiche a causa dell'epidemia di COVID-19. L'impatto della crisi è ritenuto infatti di natura e portata tale da consentire il ricorso all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE (compatibilità con il mercato interno degli aiuti per un importante progetto di comune interesse europeo o per un grave turbamento dell'economia di uno Stato, nonché degli aiuti alle imprese per danni arrecati da eventi eccezionali). Il 22 marzo la CE ha approvato per l'Italia aiuti pari a 50 milioni di euro per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici e di protezione individuale.

Aiuto all'agricoltura e alla pesca. Su richiesta delle autorità italiane, la Commissione europea ha prorogato di un mese il termine per la presentazione delle domande degli agricoltori che

hanno diritto a un sostegno al reddito nel quadro della politica agricola comune (PAC). Al contempo, l'utilizzo dei fondi per l'agricoltura e la pesca è reso più flessibile per i casi di sospensione o riduzione temporanea delle attività e della produzione.

Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE). Nato per rispondere alle grandi calamità naturali, ne è stato esteso l'ambito di applicazione per comprendere le principali emergenze in materia di salute pubblica (costi sanitari), per 800 milioni sul 2020.

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. Il Fondo, che offre supporto per la perdita di posti di lavoro a seguito di importanti mutamenti del commercio legati alla globalizzazione, può essere mobilitato per sostenere i lavoratori licenziati e gli autonomi nell'attuale contesto pandemico.

Risorse a sostegno della ricerca. Al 31 marzo risultano finanziati 18 progetti di ricerca, diagnosi, trattamenti focalizzati sul coronavirus che coinvolgono diversi gruppi di ricerca in Europa, con uno stanziamento pari a 48,5 milioni proveniente dal fondo Horizon 2020, il programma europeo di ricerca e sviluppo. Inoltre, sono state attivate risorse pubbliche e private pari a 90 milioni destinate all'iniziativa di innovazione medica (IMI) con l'industria farmaceutica e fino a 80 milioni per lo sviluppo e produzione di un vaccino.

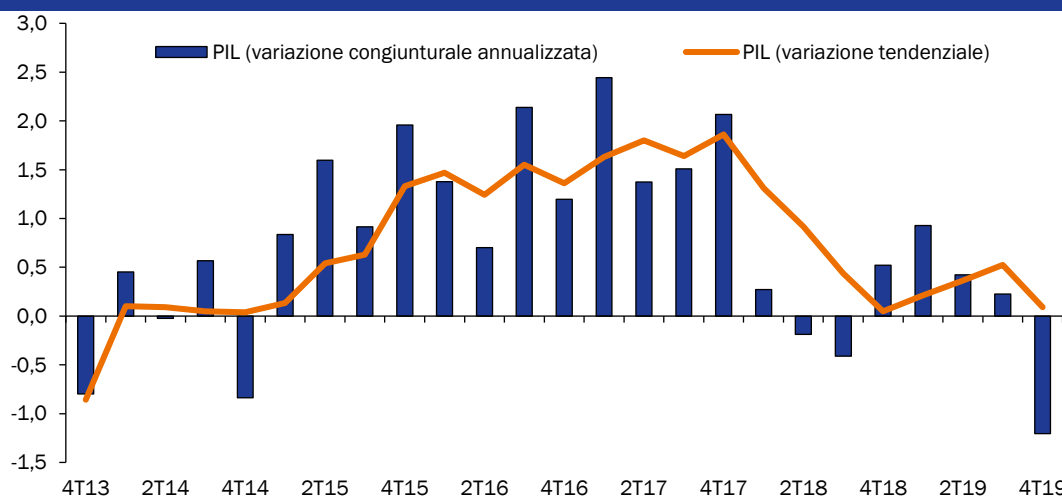
SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency). La CE il 2 aprile 2020 ha proposto l'istituzione di uno strumento di mitigazione del rischio di disoccupazione, denominato SURE. Attraverso l'emissione di obbligazioni comunitarie, SURE consentirà di erogare prestiti a condizioni favorevoli, per un ammontare complessivo di circa 100 mld, agli Stati membri che, a causa della pandemia, necessitano di finanziare i maggiori oneri connessi all'istituzione e o all'estensione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo per i dipendenti, nonché di misure analoghe per i lavoratori autonomi. L'emissione sarà supportata da garanzie fornite dagli Stati membri in rapporto al loro peso sul PIL dell'Unione, per un ammontare complessivo di garanzie pari a 25 miliardi di euro.

Iniziative della Banca Europea degli Investimenti (BEI). Il Gruppo BEI ha avanzato un programma di sostegno all'economia reale per sbloccare fino a 40 miliardi di finanziamenti alle PMI e mid-caps sotto forma di concessioni di scoperto in c/c, linee di credito, prestiti ponte e prestiti alle imprese per esigenze operative. È previsto, inoltre che siano resi disponibili ulteriori 5 miliardi di finanziamenti per investimenti nel settore sanitario, infrastrutture di emergenza e sviluppo di trattamenti e vaccini. Inoltre è stata approvata la creazione di un fondo di garanzia europeo COVID-19 da 25 miliardi per potenziare il sostegno alle imprese europee fino a raggiungere 200 miliardi, con focus sulle PMI. Il fondo di garanzia sarà istituito utilizzando la Piattaforma di partenariato per i fondi (PPF), attivo nel momento in cui un gruppo di Stati membri che rappresentino almeno il 60% del capitale della BEI avrà assunto i necessari impegni in termini di garanzie.

I.2 TENDENZE RECENTI DELL'ECONOMIA ITALIANA E QUADRO MACRO TENDENZIALE 2020-2021

Secondo le stime preliminari dell'Istat, nel 2019 il prodotto interno lordo (PIL) è cresciuto dell'1,2 per cento in termini nominali e dello 0,3 per cento in termini reali, in decelerazione rispetto ai tassi di incremento registrati nel 2018, 1,7 e 0,8 per cento rispettivamente. Il profilo della crescita in termini reali ha evidenziato un graduale indebolimento durante il 2019, diventando negativo nel quarto trimestre, con una flessione congiunturale dello 0,3 per cento. La flessione stimata del PIL è dovuta principalmente ad una caduta degli indici di produzione nell'industria e nelle costruzioni, probabilmente accentuata da effetti di calendario.

I dati economici sono nettamente migliorati in gennaio, con un forte rimbalzo della produzione industriale e delle esportazioni. Sebbene si sia registrato un modesto calo in febbraio, la produzione industriale nei primi due mesi dell'anno è aumentata dell'1,2 per cento in confronto al quarto trimestre 2019. Dato il positivo andamento delle costruzioni e la tendenza positiva della fiducia delle imprese dei servizi e del commercio, l'economia italiana sembrava avviarsi ad una moderata ripresa. Sebbene le previsioni di crescita dei principali istituti per il 2020 fossero vicine allo zero, i dati oggi disponibili suggeriscono che la crescita media annua del PIL reale sarebbe stata prossima allo 0,6 per cento previsto nella NADEF.

FIGURA I.3: PRODOTTO INTERNO LORDO

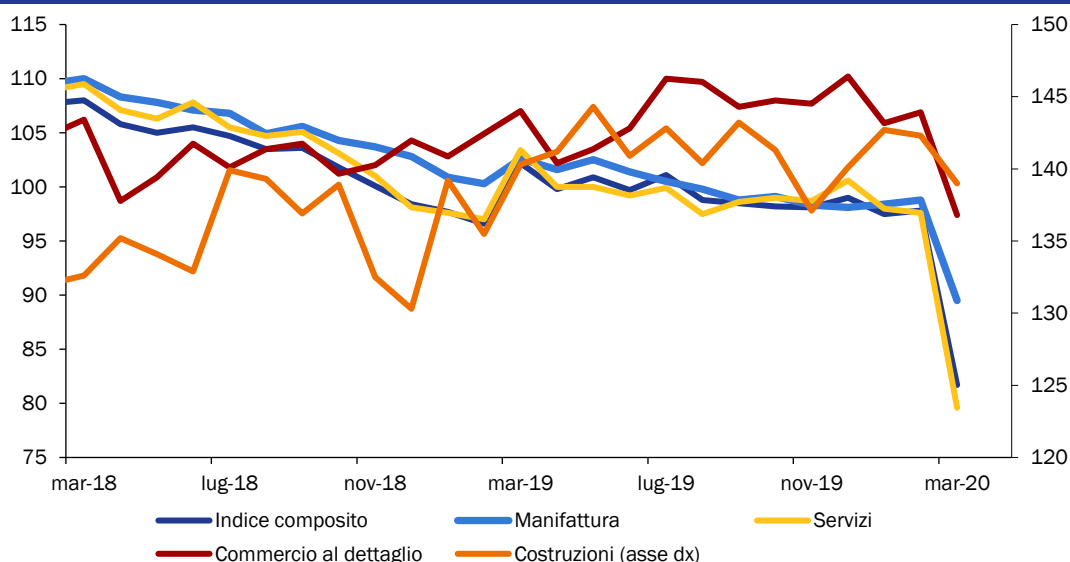
Fonte: Istat.

Il repentino aumento dei contagi da COVID-19 intorno al 20 febbraio ha drasticamente cambiato il quadro macroeconomico. Le conseguenze dell'epidemia sono già parzialmente visibili nei dati economici per il mese di febbraio, da un lato con la flessione della produzione industriale e delle esportazioni verso la Cina, dall'altro con un aumento delle vendite al dettaglio, soprattutto di generi alimentari. Tuttavia, è dalla settimana del 9 marzo che le misure di contenimento e controllo dell'epidemia hanno impattato in modo via via più marcato sull'attività economica, a causa della chiusura degli esercizi commerciali non essenziali e di molti stabilimenti, nonché delle misure di distanziamento sociale. I dati sulla produzione e i consumi di elettricità, i trasporti e la fatturazione elettronica testimoniano di un calo senza precedenti dell'attività economica. La Confindustria stima che in marzo la produzione industriale sia caduta del 16,6 per cento in confronto al mese precedente.

Per meglio cogliere l'evoluzione delle misure economiche e sanitarie, il quadro previsionale del presente documento è stato costruito sulla base di un sentiero mensile del PIL. Nel sentiero ipotizzato, il mese di marzo registrerebbe il più forte calo congiunturale, seguito da un'ulteriore contrazione in aprile tenuto conto della decisione di mantenere in vigore le misure di contrasto all'epidemia adottate nella seconda metà di marzo. A ciò seguirebbe un parziale recupero del PIL in maggio e giugno, consentito dal graduale rilassamento delle misure di controllo attualmente in vigore. La contrazione del PIL su base trimestrale sarebbe pari al 5,5 per cento

nel primo trimestre e 10,5 per cento nel secondo trimestre. A queste fortissime cadute seguirebbe un rimbalzo del 9,6 per cento nel terzo trimestre e del 3,8 per cento nel quarto, che tuttavia lascerebbe il PIL dell'ultimo trimestre ad un livello inferiore del 3,7 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019.

FIGURA I.4: CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE



Fonte: Istat.

L'ipotesi epidemiologica che sottende la previsione è che la graduale discesa del numero di nuovi contagi rilevati a fine aprile sia tale da poter consentire all'inizio di maggio la ripresa di alcune attività produttive attualmente non autorizzate. Altre restrizioni verrebbero successivamente attenuate, anche calibrando le misure di distanziamento sociale in base alla vulnerabilità delle diverse componenti della popolazione. Si ipotizza, inoltre, che la disponibilità di dispositivi di protezione individuale (DPI) migliori sensibilmente nei prossimi mesi e che si definiscano protocolli di sicurezza per garantire l'operatività della maggior parte dei settori economici.

In media d'anno, il PIL reale nello scenario tendenziale si contrarrebbe di 8,1 punti percentuali in base ai dati di contabilità trimestrale e dell'8,0 per cento in termini grezzi. Ciò poiché il 2020 ha un numero di giorni lavorativi superiore alla media.

La contrazione del PIL, senza precedenti, sarebbe spiegata per circa un terzo dalla caduta del commercio internazionale di beni e servizi e per la rimanente parte dalle politiche di distanziamento sociale e dai cambiamenti nei comportamenti dei consumatori a livello nazionale. I consumi delle famiglie scenderebbero in misura lievemente inferiore al PIL, mentre assai più accentuato sarebbe il crollo degli investimenti. Le importazioni cadrebbero più delle esportazioni, dando luogo ad un contributo netto del commercio estero alla crescita di segno positivo.

Gli interventi a sostegno dei redditi e dell'occupazione già attuati alla data di chiusura della previsione sono inclusi nello scenario a legislazione vigente. Valutazioni effettuate con il modello macroeconomico trimestrale ITEM indicano che il decreto Cura Italia abbia avuto un impatto positivo sulla crescita di quasi 0,5

punti percentuali.¹⁶ Va tuttavia sottolineato che questa stima non include la caduta del PIL che si sarebbe verificata in assenza di alcune misure di difficile quantificazione, quali la moratoria sui mutui e il vincolo per le banche a mantenere le linee di credito alle PMI. L'importanza del decreto per l'economia è pertanto ragionevolmente superiore a quanto stimato da modello.

La crescita del PIL tornerebbe in territorio positivo nel 2021, con un incremento del 4,7 per cento. Coerentemente con le valutazioni degli esperti sanitari, la previsione per il 2021 sconta che dal primo trimestre del 2021 si renda disponibile su larga scala un vaccino contro il COVID-19 e che ciò dia luogo ad un'ulteriore ripresa dell'attività economica. D'altro canto, la legislazione vigente prevede un corposo aumento dell'IVA e delle accise sui carburanti a gennaio 2021.¹⁷ Questo inasprimento delle aliquote provocherebbe un abbassamento della crescita del PIL reale rispetto ad uno scenario di invarianza delle imposte pari ad almeno 0,4 punti percentuali nel 2021 secondo le consuete stime ottenute con il modello ITEM.

TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2019	2020	2021
PIL	0,3	-8,0	4,7
Deflatore PIL	0,9	1,0	1,4
Deflatore consumi	0,5	-0,2	1,7
PIL nominale	1,2	-7,1	6,1
Occupazione (ULA) (2)	0,3	-6,5	3,4
Occupazione (RCFL) (3)	0,6	-2,1	1,0
Tasso di disoccupazione	10,0	11,6	11,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	3,0	3,7

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

Va rilevato che essa implica che nel quarto trimestre del 2021 il PIL in termini reali sarà ancora inferiore di 3,2 punti percentuali al livello del quarto trimestre 2019 e di quasi sei punti percentuali in confronto alla previsione trimestrale formulata nella NADEF. Sebbene si possa ipotizzare che negli anni successivi il PIL recuperi ulteriormente terreno rispetto al suo sentiero di crescita potenziale, la previsione sconta dunque, prudenzialmente, una bassa crescita congiunturale nel corso del 2021 e una persistente perdita di PIL, come già avvenuto a seguito delle profonde recessioni del 2008-2009 e del 2012-2013.

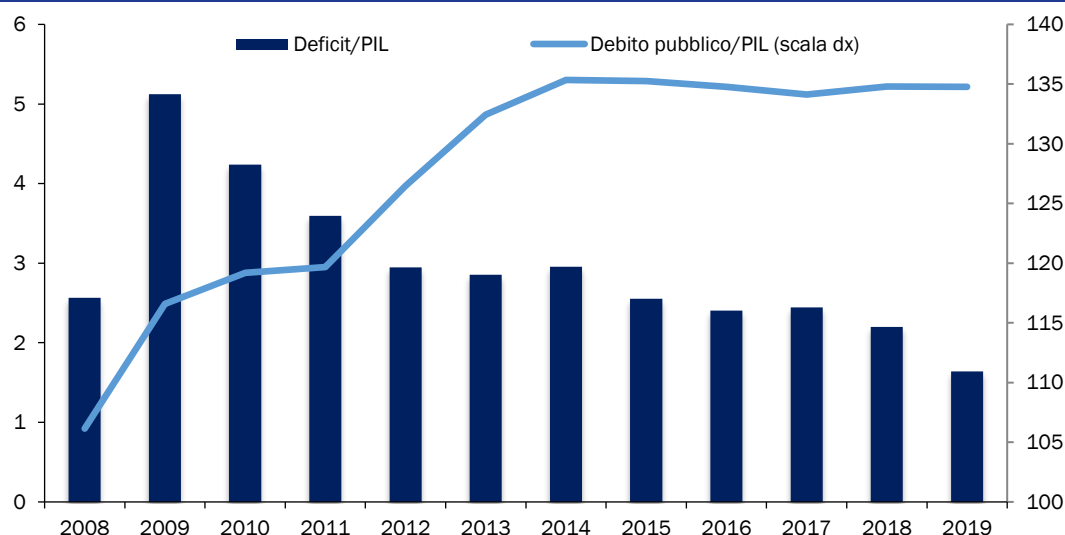
¹⁶ Questa valutazione è in linea con quella riportata in: Ufficio Parlamentare di Bilancio, Memoria del Presidente dell'UPB sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18; 26 marzo 2020.

¹⁷ Secondo la Legge di bilancio per il 2020 e il DL 124/2019, a gennaio 2021 l'aliquota ordinaria dell'IVA salirà dal 22 al 25 per cento, mentre quella ridotta passerà dal 10 al 12 per cento. Si avrà inoltre un aumento delle accise sui petroli. A gennaio 2022, l'aliquota ordinaria aumenterà ulteriormente, al 26,5 per cento, e le accise subiranno un ulteriore ritocco. Il gettito aggiuntivo sarebbe pari all'1,1 per cento del PIL nel 2021 e ad un ulteriore 0,3 per cento nel 2022.

I.3 PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA: SCENARIO TENDENZIALE

Le stime provvisorie notificate dall'ISTAT all'Eurostat a fine marzo collocano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2019 all'1,6 per cento del PIL, il rapporto più basso registrato negli ultimi dodici anni, con un miglioramento di circa 0,6 punti percentuali rispetto al 2,2 per cento del 2018. La stima del deficit è nettamente migliore dell'obiettivo programmatico per il 2019, originariamente pari al 2,0 per cento del PIL e poi rivisto al 2,4 per cento nel DEF 2019 e quindi al 2,2 per cento nella NADEF. In confronto a quest'ultima stima, il risultato è attribuibile per la quasi totalità alle entrate tributarie, che sono state superiori di oltre 10 miliardi rispetto alle previsioni formulate in settembre.

Nel 2019 l'avanzo primario è salito all'1,7 per cento del PIL, registrando un miglioramento annuo di circa 0,3 punti percentuali rispetto al 2018. La spesa per interessi è scesa al 3,4 per cento del PIL, dal 3,7 per cento dell'anno precedente.

FIGURA I.5: DEFICIT E DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL (%)

Fonte: ISTAT.

Nella NADEF 2019 l'obiettivo di indebitamento netto per quest'anno è stato fissato al 2,2 per cento del PIL. Alla luce del miglioramento successivamente registrato nei conti del 2019 e del buon andamento delle entrate in gennaio e febbraio, si può stimare che se l'economia non fosse stata colpita dalla pandemia COVID-19 l'indebitamento netto nel 2020 sarebbe stato pari a non più dell'1,8 per cento del PIL. Tuttavia, come sopra descritto, in un breve lasso di tempo lo scenario macroeconomico è drammaticamente cambiato: l'abbassamento della previsione di crescita del PIL rispetto alla NADEF 2019, pari a 8,6 punti percentuali in termini di crescita media annua, comporta un maggior deficit per 4,1 punti di PIL.

Inoltre, il decreto Cura Italia ha un impatto sull'indebitamento netto di 1,2 punti percentuali se valutato in rapporto alla nuova stima del PIL nominale. Di conseguenza, il deficit tendenziale (escluso l'impatto di bilancio delle nuove politiche) sale al 7,1 per cento del PIL. I pagamenti per interessi aumentano al 3,6

per cento del PIL, mentre il saldo primario dovrebbe registrare un deficit del 3,5 per cento del PIL.¹⁸

L'ingente aumento del deficit e una perdita di PIL nominale cifrabile in oltre 126 miliardi di euro in confronto al 2019 causerebbero un aumento del rapporto fra debito delle AP e PIL al 151,8 per cento, dal 134,8 per cento dello scorso anno. La componente stock-flow contribuirebbe all'aumento del rapporto debito/PIL per circa 0,3 punti percentuali.

Nel 2021, con la ripresa del PIL e il venir meno delle misure temporanee di sostegno all'economia attuate quest'anno, l'indebitamento netto tendenziale migliorerebbe al 4,2 per cento del PIL, risultante da un deficit primario dello 0,6 per cento e pagamenti per interessi del 3,6 per cento del PIL. Il rapporto fra debito pubblico e PIL diminuirebbe al 147,5 per cento grazie all'elevata crescita del PIL nominale, pari al 6,1 per cento.

Scenario di rischio e sensitività alle variabili esogene

Nel Capitolo II sono illustrati come di consueto scenari in cui le variabili esogene della previsione potrebbero avere evoluzioni più sfavorevoli in termini, ad esempio, di andamento dell'economia e del commercio internazionale o del prezzo del petrolio e dei tassi di cambio. In aggiunta a questo esercizio standard, coerentemente con le linee guida della Commissione Europea per l'elaborazione del Programma di Stabilità 2020, nel presente documento viene anche considerato uno scenario più sfavorevole per quanto riguarda la pandemia in corso.

L'ipotesi per lo scenario avverso è stata formulata in termini di andamento dei contagi, disponibilità di nuovi medicinali e vaccini e relativa tempistica. A differenza di quanto ipotizzato nello scenario di base, nella seconda metà dell'anno, una volta intrapreso un sentiero di graduale riapertura dei settori produttivi e di allentamento dei vincoli ai movimenti dei cittadini, potrebbe verificarsi una recrudescenza dell'epidemia. Quest'ultima, a sua volta, renderebbe necessarie nuove chiusure delle attività produttive e restrizioni ai movimenti dei cittadini. Con una nuova caduta della produzione, il calo del PIL annuale nel 2020 si aggraverebbe e la ripresa prevista per il 2021 tarderebbe a verificarsi, ancor più se non si riuscisse ad arrivare a vaccinazioni di massa entro il primo semestre dell'anno prossimo.

Nello scenario avverso, il rimbalzo del PIL nel terzo trimestre di quest'anno sarebbe più contenuto (+8,1 per cento congiunturale) e sarebbe seguito da una nuova contrazione del 4,1 per cento nel quarto trimestre. Ciò comporterebbe non solo una contrazione media più accentuata del PIL (-10,6 per cento in media d'anno sui dati grezzi), ma anche un effetto di trascinamento negativo sul 2021. Inoltre, l'anno prossimo inizierebbe con una contrazione del PIL nel primo trimestre, e solo nel secondo trimestre inizierebbe una graduale ripresa. Di conseguenza, la crescita media del PIL nel 2021 risulterebbe pari a solo il 2,3 per cento. Un maggiore recupero della perdita di prodotto subita nel 2020 avverrebbe solamente nel 2022, anno non coperto dalla previsione qui presentata.

¹⁸ Eventuali discrepanze sono dovute ad effetti di arrotondamento al primo decimale.

Dal punto di vista della finanza pubblica, si avrebbe un ulteriore peggioramento dei saldi di bilancio. In via approssimata, si può valutare che per ogni punto di PIL in meno il deficit della PA aumenterebbe di 0,43 punti percentuali in rapporto al PIL. Ne verrebbe ovviamente anche impattato il rapporto debito/PIL.

I.4 MISURE URGENTI DI RILANCIO E QUADRO DI FINANZA PUBBLICA CON NUOVE POLITICHE

Misure urgenti di rilancio economico

Le ulteriori misure che il Governo sta approntando rispondono all'esigenza di aumentare ulteriormente le risorse per il sistema sanitario, la protezione civile e la sicurezza pubblica. Inoltre si rifinanzieranno ed estenderanno i sostegni ai redditi dei lavoratori e degli imprenditori più colpiti dalla crisi, all'occupazione, alla liquidità delle imprese e all'erogazione di credito all'economia.

Nello specifico, il Decreto con le misure urgenti di rilancio economico sarà organizzato orientativamente nei seguenti ambiti principali:

- Salute e sicurezza: maggiori risorse per il sistema sanitario, la protezione civile, le forze di polizia e le forze armate;
- Credito, liquidità e capitalizzazione delle imprese;
- Pagamenti della PA: misure per l'accelerazione dei tempi di pagamento;
- Lavoro e inclusione: estensione della cassa integrazione in deroga, indennità ai lavoratori autonomi, alle colf e badanti, sostegno al reddito dei cittadini non coperti da altre forme di assistenza quali i lavoratori stagionali e intermittenti, nonché rafforzamento delle misure per la conciliazione dei tempi vita/lavoro; Rafforzamento delle misure di vigilanza e di controllo della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; Misure a sostegno delle famiglie;
- Enti territoriali: sostegno alle politiche di inclusione e agli investimenti degli enti territoriali;
- Fisco e ristori: rinvio di alcuni adempimenti fiscali e sostegno alle imprese e ai lavoratori autonomi;
- Interventi mirati a favore dei settori più impattati dall'emergenza: misure di supporto a imprese e lavoratori dei settori sottoposti a chiusure e in cui le misure di distanziamento sociale potrebbero essere confermate nei prossimi mesi;
- Interventi immediati a favore dei trasporti e della logistica;
- Turismo e cultura: misure per lavoratori, operatori e imprese, per il sostegno della domanda e il rilancio dei settori;
- Giustizia: interventi per l'efficiente ripresa dell'attività giudiziaria e impulso all'innovazione tecnologica del sistema giustizia;
- Istruzione-scuola: investimenti e semplificazioni in materia di innovazione tecnologica, edilizia scolastica, formazione terziaria non universitaria, sostegno alla rete dei servizi educativi del segmento "0-6" anni;

- Formazione superiore e ricerca: misure a sostegno della funzionalità delle università, dell'alta formazione artistica e degli enti pubblici di ricerca;
- Innovazione tecnologica: digitalizzazione, semplificazione, innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione e nel Paese.

Sarà prevista, inoltre, la soppressione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dalla legislazione vigente per il 2021 e gli anni seguenti. Va sottolineato che una volta inclusi gli effetti del nuovo decreto, la pressione fiscale scenderà dal 41,9 per cento del 2019, al 41,8 per cento nel 2020 e al 41,4 per cento nel 2021 al netto del beneficio degli 80 euro mensili (che diventeranno 100 con il taglio del cuneo fiscale sul lavoro già legiferato).

In relazione alle esigenze finanziarie per il Decreto contenente le misure urgenti di rilancio economico e a completamento del pacchetto di risposta all'emergenza sanitaria, contestualmente alla presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF), il Governo richiede al Parlamento un ulteriore innalzamento della stima di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare. La Relazione al Parlamento incrementa la deviazione temporanea di bilancio a ulteriori 55 miliardi in termini di indebitamento netto (pari a circa 3,3 punti percentuali di PIL) per il 2020 e 24,85 miliardi a valere sul 2021 (1,4 per cento del PIL).

Misure urgenti di semplificazione e crescita

Un ulteriore pacchetto di misure urgenti, di natura ordinamentale, sarà dedicato a una drastica semplificazione delle procedure amministrative in alcuni settori cruciali per il rilancio degli investimenti pubblici e privati (soprattutto appalti, edilizia, green economy, fisco, procedure complesse per l'avvio delle attività di impresa e per le opere pubbliche, banda ultra larga). Al tempo stesso, sarà accelerata l'attuazione del Piano Sud 2030, a partire dalle linee coerenti con le strategie nazionali per affrontare l'emergenza Covid-19, al fine di attivare i potenziali di crescita inespressi in alcune aree del Paese, per il rilancio durevole e robusto del processo di sviluppo.

L'emergenza Covid-19 impone di accelerare il processo di digitalizzazione e, in alcuni casi, di adottare misure di deroga, eccezionali o comunque temporanee, nel rispetto dei principi generali. Questa esperienza può essere di insegnamento per introdurre semplificazioni di tipo permanente e non più solo eccezionale.

Sono in corso di predisposizione misure:

- sia di natura temporanea ed eccezionale, per accelerare subito la ripartenza economica riducendo gli oneri amministrativi e assicurare la massima semplificazione degli adempimenti necessari per l'ottemperanza alle misure di distanziamento, la massima semplificazione e velocizzazione delle misure a sostegno dei cittadini e delle imprese, attraverso semplicità e tempestività dei meccanismi attuativi, autocertificazione e controlli ex post, la piena attuazione del principio "once only" (la pubblica amministrazione chiede una sola volta), la certezza, per le imprese, degli obblighi e delle responsabilità in materia di tutela della salute e della sicurezza e corrispondente semplificazione e coordinamento dei controlli.;
- sia volte a costruire una disciplina a regime ampiamente semplificata, ricondotta ai livelli minimi richiesti dalla normativa europea, orientata alla

crescita, alla innovazione e alla sostenibilità ambientale, improntata a criteri di qualità della regolazione e di più agevole e sicura attuazione da parte degli amministratori pubblici, con tempi certi;

- sia volte all'introduzione di strumenti atti a favorire la diffusione del digitale, l'accelerazione del processo di innovazione tecnologica e la digitalizzazione, l'utilizzo dei beni e dei servizi informatici e di connettività presso cittadini e imprese, la semplificazione degli strumenti di accesso ai servizi on line della pubblica amministrazione, in coerenza con le raccomandazioni 3 e 4 del Consiglio Europeo del luglio 2019, che ha posto come priorità degli investimenti anche l'aumento delle risorse per la ricerca, l'innovazione, la digitalizzazione e le infrastrutture.

Il quadro di finanza pubblica con nuove politiche

Tenuto conto dell'impatto finanziario del Decreto con le misure urgenti di rilancio economico, l'indebitamento netto è stimato, in base alla previsione del PIL tendenziale validata dall'UPB, pari al 10,4 per cento quest'anno e al 5,7 per cento nel 2021. Lo stock del debito pubblico è previsto pari al 155,7 per cento del PIL a fine 2020 e al 152,7 per cento a fine 2021.

Il Governo elaborerà nuove previsioni macroeconomiche programmatiche quando sarà superata la fase emergenziale più acuta alla luce della versione finale delle nuove politiche urgenti, dell'evoluzione globale della pandemia, della strategia adottata per la riapertura dei settori produttivi e dei dati economici che si renderanno disponibili nel frattempo. Va in ogni caso sottolineato che l'adozione del PIL tendenziale assicura una valutazione prudentiale circa l'andamento del deficit e del debito della PA in rapporto al PIL. Per quanto riguarda il 2021, infatti, la disattivazione degli aumenti delle imposte indirette ridurrà l'aumento previsto del deflatore del PIL, ma darà anche luogo a maggiore crescita reale. Secondo stime ottenute con il modello ITEM, quest'ultima dovrebbe sostanzialmente compensare la minore inflazione prevista.

I.5 RILANCIO DELL'ECONOMIA, SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO E SENTIERO DI RIENTRO

Una volta completate le misure urgenti, sarà necessario impostare una strategia di rilancio dello sviluppo economico che faccia tesoro delle esperienze accumulate nelle scorse settimane e delle trasformazioni in atto per via del distanziamento sociale e delle innovazioni tecnologiche e comportamentali rese necessarie dalla pandemia.

In particolare, il Governo ritiene strategico incentivare gli investimenti volti a promuovere forme di economia circolare e a favorire la transizione ecologica aumentando la competitività e la resilienza dei sistemi produttivi a shock ambientali e di salute e perseguendo con fermezza politiche di contrasto ai cambiamenti climatici finalizzate a conseguire una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Particolarmente importanti saranno gli investimenti per promuovere un nuovo modello di sviluppo produttivo ed industriale, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitivo, orientato alla crescita, all'innovazione e alla creazione di lavoro.

Queste innovazioni dovranno essere allineate al Green Deal europeo, che resta la strategia chiave dell'Unione Europea per i prossimi decenni. A livello nazionale, si lavorerà sull'attuazione del *Green and Innovation Deal* che la Legge di Bilancio ha finanziato per il triennio 2020-2022. La prima iniziativa sarà quella di accelerare le nuove opere pubbliche già in fase avanzata di progettazione e la manutenzione di quelle esistenti.

L'elevato rapporto debito/PIL previsto per la fine dell'anno prossimo, pur in discesa in confronto al picco stimato per quest'anno, pone anche la questione di quale dovrà essere il sentiero di rientro per gli anni successivi. È evidente che dopo uno shock quale quello subito sinora, l'economia avrà bisogno di un congruo periodo di sostegno e rilancio durante il quale misure restrittive di politica fiscale sarebbero controproducenti. Al momento vi è anche un'elevata incertezza sul profilo temporale della pandemia e della successiva fase di ripresa economica ed è pertanto prematuro definire i dettagli della strategia di medio e lungo termine per ridurre il debito pubblico. Non è tuttavia troppo presto per enunciare i principi generali della strategia.

In primo luogo il debito pubblico dell'Italia è sostenibile e il rapporto debito/PIL verrà ricondotto verso la media dell'area euro nel prossimo decennio, attraverso una strategia di rientro che oltre al conseguimento di un congruo surplus di bilancio primario, si baserà sul rilancio degli investimenti, pubblici e privati, grazie anche alla semplificazione delle procedure amministrative. Tanto maggiore sarà la credibilità delle riforme strutturali messe in atto, tanto minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato, agevolando il processo di rientro. La strategia di rientro dovrà essere pienamente compatibile con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale che l'Europa e l'Italia si sono dati. Il contrasto all'evasione fiscale e le imposte ambientali, unitamente ad una riforma della tassazione che ne migliori l'equità e ad una revisione organica della spesa pubblica, dovranno pertanto essere i pilastri della strategia di miglioramento dei saldi di bilancio e di riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio.

L'azione del Governo sarà inoltre indirizzata all'introduzione di innovativi strumenti europei che possano assicurare una risposta adeguata della politica di bilancio alla luce della gravità della crisi e, al contempo, migliorare le prospettive di crescita di lungo termine e migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi membri. A fronte di uno shock simmetrico come quello che ha colpito l'intera area è, tra l'altro, importante che la reazione delle politiche macroeconomiche sia anch'essa simmetrica onde evitare che la pandemia faciliti e aggravi la divergenza all'interno dell'Eurozona.

Infine, il Governo si impegna formalmente a presentare il Programma Nazionale di Riforma e i relativi allegati non appena saranno completate le misure economiche più urgenti e perfezionata la strategia di riapertura delle attività produttive. Ciò allo scopo di assicurare la massima coerenza fra le diverse iniziative di rilancio dell'economia e di riforma, sia a livello nazionale che a livello Europeo.

TAVOLA I.2: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (IN PERCENTUALE DEL PIL) (1)

	2018	2019	2020	2021
QUADRO CON NUOVE POLITICHE				
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,4	-5,7
Saldo primario	1,5	1,7	-6,8	-2,0
Interessi	-3,7	-3,4	-3,7	-3,7
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,8	134,8	155,7	152,7
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,5	131,6	152,3	149,4
QUADRO TENDENZIALE				
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-7,1	-4,2
Saldo primario	1,5	1,7	-3,5	-0,6
Interessi	-3,7	-3,4	-3,6	-3,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-2,5	-1,9	-3,6	-3,0
Variazione del saldo strutturale	-0,4	0,6	-1,7	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,8	134,8	151,8	147,5
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,5	131,6	148,4	144,3
MEMO: DBP 2020 e NADEF 2019 (QUADRO PROGRAMMATICO)				
Indebitamento netto	-2,2	-2,2	-2,2	-1,8
Saldo primario	1,5	1,3	1,1	1,3
Interessi	3,7	3,4	3,3	3,1
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,5	-1,2	-1,4	-1,2
Variazione del saldo strutturale	-0,1	0,3	-0,1	0,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (4)	134,8	135,7	135,2	133,4
Debito pubblico (netto sostegni) (4)	131,5	132,5	132,0	130,3
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)</i>	1766,2	1787,7	1661,4	1763,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2019 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,8 miliardi, di cui 43,5 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 aprile 2020'). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,8 per cento del PIL nel 2020 e un aumento dello 0,4 per cento di PIL nel 2021. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

(4) Al lordo delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento del PIL all'anno nel periodo 2020-2021 e una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 L'ECONOMIA INTERNAZIONALE

Il rallentamento dell'economia mondiale, iniziato nel 2018, è proseguito anche nel 2019, registrando il tasso di crescita più debole dell'ultimo decennio (2,9 per cento dal 3,6 per cento¹), per effetto dell'acuirsi delle restrizioni agli scambi commerciali e della crescente incertezza a livello globale. Le tensioni tra Stati Uniti e Cina, già in atto dal 2018 e accentuatesi nel corso della scorsa estate, hanno condotto ad un rallentamento dell'attività manifatturiera su scala globale (allo 0,8 per cento dal 3,1 per cento)², influenzando negativamente le aspettative degli operatori economici. Le tensioni geopolitiche, le incertezze legate alla tempistica e alle modalità dell'uscita del Regno Unito dall'UE, il permanere di situazioni socio-economiche complesse in alcuni paesi emergenti, unitamente ai fattori ambientali hanno ulteriormente eroso il contesto internazionale. L'incertezza complessiva si è anche tradotta in una diminuzione degli investimenti esteri globali (-1,0 per cento rispetto al 2018³) che ha interessato in misura differente le diverse aree geo-economiche.

La lunga fase di espansione dell'economia degli Stati Uniti ha perso slancio, avendo registrato nel 2019 un tasso di crescita del 2,3 per cento (dal 2,9 per cento dell'anno precedente). L'incertezza derivante dalle tensioni commerciali ha influenzato l'andamento degli investimenti e dei consumi privati, sebbene la spesa pubblica abbia fornito un apporto positivo. Nel corso dell'anno, l'economia ha risentito dei maggiori costi delle produzioni interne per effetto dei dazi sui beni importati, unitamente al minore supporto delle misure fiscali, cui si è affiancata la decelerazione della domanda estera. L'insieme di tali fattori ha influito sulla produzione manifatturiera, che è diminuita dell'1,3 per cento, riguardando sia i beni durevoli che non durevoli. Altri due aspetti hanno contribuito alla debolezza della manifattura. Da un lato, i minori prezzi del petrolio hanno condotto ad una domanda più contenuta di trivelles e dall'altro si è ridotta la produzione del settore dell'aviazione civile (in particolare del Boeing 737 Max per i noti motivi di sicurezza), appesantito dai maggiori costi dei componenti importati a causa dei

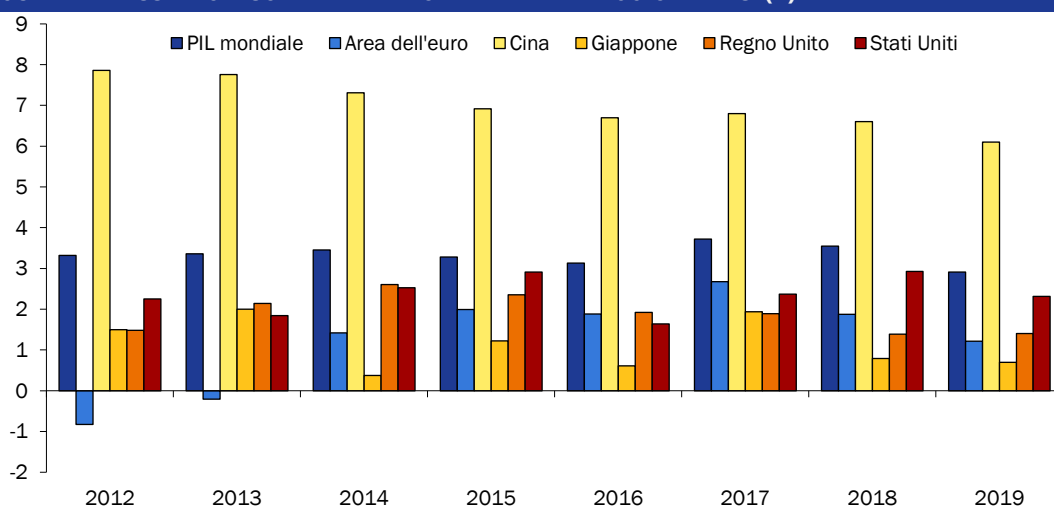
¹ FMI, 'Update of the World Economic Outlook', 20 gennaio 2020.

² CPB, 'World Trade Monitor', 25 marzo 2020.

³ Secondo le stime preliminari dell'UNCTAD, nel 2019 gli investimenti diretti esteri (IDE) sono diminuiti del 6,0 per cento nelle economie avanzate, con una contrazione del 15 per cento nell'UE, per effetto di una forte volatilità tra i vari paesi; i robusti aumenti in Germania, Francia e Irlanda si accompagnano alla contrazione registrata nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. Negli Stati Uniti i flussi in ingresso sono rimasti pressoché stabili (-1,0 per cento). Tra i paesi asiatici, gli IDE sono cresciuti in Giappone (9,0 per cento), mentre in Cina sono risultati stabili rispetto all'anno precedente (pari a 140 miliardi di dollari); l'India ha registrato un incremento del 16 per cento. In America Latina, si rileva un aumento del 26 per cento in Brasile, con risultati positivi anche in altri paesi (Perù, Cile e Colombia), a cui si contrappone la marcata riduzione in Argentina. (UNCTAD, 'Investment Trends Monitor', gennaio 2020).

dazi. Nel complesso, tuttavia, il sistema economico è risultato solido, con un mercato del lavoro caratterizzato da un tasso di disoccupazione storicamente basso (3,7 per cento) e l'aumento dei salari ha favorito i consumi. Dal lato dei prezzi, l'inflazione al consumo *core* (al netto di generi alimentari ed energia) si è mantenuta poco al di sopra del 2 per cento, sostanzialmente in linea con l'obiettivo della Federal Reserve. In relazione all'evolversi del contesto globale, la politica monetaria è divenuta più accomodante nella seconda parte del 2019, dopo il graduale aumento dei tassi di interesse sui Fed funds avvenuto nei tre anni precedenti. Infatti, i tassi di policy sono stati abbassati quattro volte nelle riunioni tra luglio e ottobre - per un totale di 75 punti base - portandoli tra l'1,5 e l'1,75 per cento⁴ in chiusura dello scorso anno.

FIGURA II.1: TASSI DI CRESCITA DEL PIL MONDIALE E DEI MAGGIORI PAESI (%)



Fonte: OCSE.

In Europa si sono fatti più tangibili i segnali di rallentamento del ciclo economico, con la crescita del PIL che si è fermata all'1,2 per cento nel 2019 rispetto all'1,9 per cento del 2018. Vi ha contribuito il deterioramento della domanda estera e un peggioramento del settore manifatturiero con ripercussioni nei settori dei servizi ad esso legati.

Le progressive tensioni commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina, l'incertezza legata alla Brexit e i cambiamenti strutturali nel settore dell'auto hanno influito negativamente sull'economia europea e soprattutto sui paesi con un tessuto manifatturiero più orientato alle esportazioni. Ha rallentato considerevolmente l'economia tedesca e altresì quella francese, sebbene in misura meno intensa. La tenuta dei servizi e del mercato del lavoro dell'area hanno impedito uno scenario più sfavorevole. L'inflazione al consumo ha decelerato, attestandosi all'1,2 per cento (dall'1,7 per cento dell'anno precedente), condizionata soprattutto dal trend decrescente dei prezzi energetici.

⁴ Fonte: Fed, 'Monetary Policy Report', 7 febbraio 2020, https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/20200207_mprfullreport.pdf.

Il modesto andamento della crescita, e la debole evoluzione dell'inflazione ha spinto la Banca Centrale Europea (BCE) ad assumere un orientamento della politica monetaria più accomodante. A settembre dello scorso anno, il Consiglio Direttivo della BCE ha riavviato gli acquisti netti nell'ambito del programma di acquisto di attività (PAA) a un ritmo mensile di 20 miliardi di euro, al fine di rafforzare la convergenza dell'inflazione all'obiettivo della politica monetaria e di sostenere il credito e la domanda, proseguendo finché necessario a rafforzare l'impatto di accomodamento dei suoi tassi di riferimento. Contestualmente, il Consiglio ha anche continuato a reinvestire integralmente il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PAA, disposto per un prolungato periodo di tempo finché necessario per mantenere condizioni di liquidità favorevoli e un ampio grado di accomodamento monetario.

Al di fuori dell'Unione Europea, dopo una fase travagliata di negoziati attorno ai quali vi è stata un'enorme incertezza sui tempi e le modalità dell'uscita del Regno Unito dall'UE insieme ai timori di una possibile uscita disordinata, il Paese ha lasciato l'Unione il 31 gennaio 2020. Dopo tale data ha avuto inizio un periodo di transizione che si concluderà il 31 dicembre 2020, durante il quale il Regno Unito e l'UE negozieranno le loro relazioni future. La possibilità che un accordo formale non venga raggiunto costituisce ancora un rischio al ribasso e una fonte di incertezza che pesa sulle prospettive di crescita. L'economia inglese è cresciuta dell'1,4 per cento nel 2019, dall'1,3 per cento nell'anno precedente.

Al contempo, tra i maggiori paesi asiatici, l'economia cinese ha registrato il ritmo di crescita più basso dell'ultimo trentennio (al 6,2 per cento, decelerando di sei decimi di punto percentuale rispetto al 2018), ma rimanendo all'interno dell'obiettivo fissato dal governo (6,0-6,5 per cento). L'applicazione dei nuovi dazi da parte degli Stati Uniti ha influito sugli scambi commerciali, sebbene l'anticipazione degli ordini e delle consegne abbia sostenuto la produzione industriale e le esportazioni; anche le importazioni hanno risentito della minore domanda di beni capitali e di materie prime, legata anche al progressivo passaggio verso un'economia maggiormente basata sui consumi interni. Tuttavia, le diverse misure adottate dal governo cinese - quali l'abbassamento del livello medio dei dazi sui beni importati, l'incremento del rimborso dell'IVA sui prodotti esportati e la riduzione delle imposte all'esportazione - hanno contribuito a sostenere l'economia. Gli investimenti in infrastrutture hanno supportato l'attività produttiva che ha tuttavia registrato il ritmo di espansione più lento degli ultimi dieci anni (5,7 per cento dal 6,2 per cento dell'anno precedente). L'inflazione al consumo ha accelerato (al 2,9 per cento dal 2,1 per cento del 2018), portandosi a livelli di poco superiori a quelli del 2012, guidata in larga parte dai robusti incrementi dei prezzi della carne suina per la febbre diffusasi in Africa. La componente *core* ha infatti rallentato, attestandosi all'1,6 per cento (inferiore di 0,3 punti percentuali al risultato del 2018), ben al di sotto dell'obiettivo di inflazione della Banca centrale cinese (PBoC). La politica monetaria ha perseguito l'obiettivo prevalente di assicurare adeguata liquidità all'economia. A partire dall'autunno del 2019, la Banca centrale cinese ha abbassato i requisiti delle riserve per le banche e ha ridotto i tassi di interesse di riferimento nel novembre del 2019, per la prima volta dopo quattro anni, portando il tasso di interesse sui prestiti ad un anno al 4,15 per cento e quello sui prestiti a cinque anni al 4,8 per cento.

L'attività economica in Giappone ha accelerato moderatamente (allo 0,7 per cento dallo 0,3 per cento del 2018), supportata principalmente dai consumi pubblici e dagli investimenti fissi lordi. Le misure fiscali adottate dal governo hanno sostenuto la domanda interna, agevolata anche da ulteriori interventi introdotti a seguito dell'aumento dell'IVA avvenuto nel mese di ottobre. Il mercato del lavoro si è rivelato sostanzialmente stabile, con il tasso di disoccupazione al 2,4 per cento come nell'anno precedente. Diversamente il settore estero ha fornito un contributo negativo alla crescita, risentendo delle tensioni commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina. Allo stesso modo, anche le relazioni bilaterali con gli Stati Uniti hanno attraversato una complessa fase di negoziazioni che ha condotto alla sottoscrizione di un accordo (*US-Japan Trade Agreement*, USJTA) nel mese di ottobre⁵. Tuttavia la performance della produzione manifatturiera è stata negativa (-2,4 per cento dal +1,1 per cento dell'anno precedente) per la prima volta negli ultimi quattro anni, per effetto del rallentamento dell'economia globale e della minore domanda da parte della Cina. L'inflazione al consumo complessiva ha decelerato (attestandosi allo 0,5 per cento dall'1,0 per cento del 2018), mentre è migliorata leggermente la componente di fondo (allo 0,6 per cento dallo 0,4 per cento) pur rimanendo lontana dall'obiettivo del 2 per cento della Banca del Giappone. Di conseguenza, la banca centrale ha confermato l'orientamento accomodante della politica monetaria, monitorando i possibili effetti negativi per il sistema bancario e finanziario.

Negli ultimi mesi del 2019, le tensioni commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina si sono attenuate in virtù della sospensione delle nuove tariffe previste per metà dicembre del 2019 e per l'annuncio dell'accordo Fase 1, sottoscritto nel gennaio di quest'anno. Se tale fronte commerciale sembrava giunto ad una prima composizione, è proseguito l'inasprimento della politica commerciale statunitense. Dal 19 marzo, è infatti entrato in vigore l'annunciato aumento dal 10 per cento al 15 per cento dei dazi sulle importazioni di aerei europei, a seguito della decisione dell'OMC.

FOCUS**Commercio mondiale, dispute commerciali tra Cina e USA e politica commerciale europea**

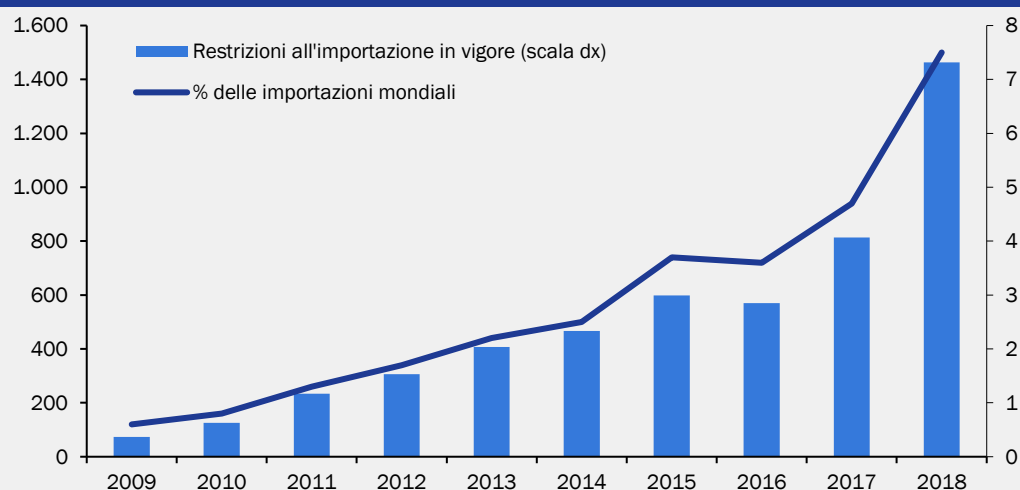
A partire dal 2018 si è molto accentuato il ricorso a misure protezionistiche, fenomeno già in corso a partire dalla crisi economico-finanziaria. L'ultimo rapporto dell'Organizzazione mondiale del commercio⁶ (OMC) certifica che negli ultimi due anni le barriere al commercio hanno raggiunto il livello più elevato dall'ottobre del 2012. In particolare, in base ai dati attualmente disponibili, nei dodici mesi terminanti ad ottobre del 2019, il valore stimato delle importazioni interessate dalle misure restrittive attuate dagli Stati membri è pari a 747 miliardi di dollari (+27 per cento rispetto al precedente rapporto), per effetto dell'introduzione di 102 nuove misure restrittive. L'OMC valuta che le barriere commerciali, introdotte dal 2009 e ancora in vigore, influirebbero sul 7,5 per cento delle importazioni mondiali. Il conseguente rallentamento degli scambi internazionali nel corso del 2019 ha condotto ad una revisione al ribasso delle stime di crescita del commercio globale (all'1,2 per cento dal 2,6 per cento previsto nell'aprile dello scorso anno), nonostante siano state

⁵ U.S. Congressional Research Service, 'U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations', 16 gennaio 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11120>.

⁶ OMC, Annual Report By The Director-General, 'Overview of Developments in the International Trading Environment', 29 Novembre 2019. This Report covers new trade and trade-related measures implemented by WTO members between 16 October 2018 and 15 October 2019. https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_12dec19_e.htm.

adottate 120 nuove misure per facilitare gli scambi commerciali. Gli ultimi dati del CPB⁷ tuttavia mostrano un risultato più negativo, a causa dell'inasprirsi delle tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina. Infatti, nel 2019 il commercio mondiale di merci è diminuito dello 0,4 per cento, in decelerazione di 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente, risultando in contrazione per la prima volta negli ultimi dieci anni.

FIGURA R1: IMPORTAZIONI MONDIALI SOGGETTE A MISURE PROTEZIONISTICHE (dati cumulati in miliardi di dollari, scala sx; percentuale delle importazioni mondiali di merci, scala dx)



Nota: Per gli anni 2009-2018, la copertura cumulata del commercio è stimata in base alle informazioni disponibili nel TMDB sulle misure restrittive applicate alle importazioni dal 2009. Il valore delle importazioni deriva dallo UNSD Comtrade database. I dati sono stimati e rappresentano la copertura commerciale delle misure restrittive (cioè le importazioni annuali di prodotti dalle economie su cui si applicano tali misure) introdotte nel periodo considerato e non l'impatto.

Fonte: Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

La politica commerciale protezionistica degli Stati Uniti ha riguardato soprattutto la Cina, ma anche i principali partner, giungendo alla revisione di trattati già in essere o alla negoziazione di nuovi accordi. La c.d. "guerra dei dazi", iniziata nel marzo del 2018 con l'introduzione di nuove tariffe su acciaio e alluminio del 10 e del 25 per cento, ha trovato una prima composizione con la Cina dopo circa due anni. Nell'autunno del 2019, entrambi i Paesi hanno sospeso i dazi previsti per la metà di dicembre e annunciato la firma dell'accordo denominato Fase 1⁸, poi sottoscritto il 15 gennaio 2020 a Washington. Tale accordo prevede che, nel periodo gennaio 2020 – dicembre 2021, gli Stati Uniti dovrebbero aumentare le esportazioni verso la Cina per 200 miliardi di dollari. Il comparto più rilevante è quello dei beni manufatti per un valore complessivo di circa 78 miliardi di dollari e dell'energia per oltre 52 miliardi, seguiti dai servizi (circa 38 miliardi) e dall'agricoltura (32 miliardi). Da parte degli Stati Uniti è previsto il dimezzamento dell'aliquota applicata dal 1° settembre dello scorso anno (portandola al 7,5 per cento) su 120 miliardi di dollari di prodotti cinesi, mentre resteranno in vigore i dazi del 25 per cento già imposti su 250 miliardi di dollari di beni; sono invece definitivamente annullati i dazi che sarebbero dovuti entrare in vigore in dicembre. La cancellazione di tutte le tariffe è rimandata all'accordo della Fase 2. Tuttavia, la sospensione delle attività produttive in Cina, a causa dell'epidemia

⁷ CPB, 'World Trade Monitor', 25 marzo 2020.

⁸ Fonte: Office of the United States Trade Representatives, 'Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China', 15 gennaio 2020, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/economic-and-trade-agreement-between-government-united-states-and-government-peoples-republic-china>

di Coronavirus nei primi mesi dell'anno, rende difficile rispettare i termini dell'accordo per la minore domanda derivante dalla recessione.

Un altro punto cardine della politica commerciale statunitense è stato l'USMCA (*United States-Mexico-Canada Agreement*), firmato nel novembre del 2018 con Canada e Messico, in sostituzione del NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Il nuovo accordo si compone di 11 capitoli, di cui quelli di maggiore interesse riguardano il settore dell'auto, gli investimenti, la tutela della proprietà intellettuale e il lavoro, insieme ad un nuovo capitolo relativo al commercio digitale. La prima versione dell'accordo è stata poi modificata alla fine del 2019 e dovrebbe entrare in vigore nel 2020, una volta che tutte le controparti lo avranno ratificato⁹. Gli effetti di questo nuovo accordo tuttavia non sono considerati così ampi, in quanto l'USMCA mantiene le stesse condizioni in termini di barriere tariffarie e non tariffarie del NAFTA. Inoltre, se gli Stati Uniti uscissero dall'accordo, Canada e Messico potrebbero mantenere tra loro gli stessi termini già sottoscritti e decidere di adottare dazi verso gli Stati Uniti. Secondo uno studio dell'International Trade Commission statunitense (USITC), pubblicato nella primavera del 2019, una volta entrato in vigore in tutte le sue parti, il trattato influirebbe positivamente sul PIL degli Stati Uniti per lo 0,35 per cento e per lo 0,12 per cento sull'occupazione. Le esportazioni verso il Canada e il Messico aumenterebbero del 5,9 e del 6,7 per cento rispettivamente, mentre le importazioni crescerebbero in misura più contenuta (del 4,8 per cento dal Canada e del 3,8 per cento dal Messico). Due i settori che otterranno i maggiori benefici: il commercio digitale, grazie ai nuovi standard per il trattamento e trasferimento dei dati, e quello dell'automotive per le nuove regole di origine che potrebbero determinare un aumento della produzione negli Stati Uniti¹⁰.

Per quanto riguarda l'UE, l'approccio multilaterale storicamente seguito ha condotto a sottoscrivere 41 accordi di libero scambio con 72 paesi^{11,12}. Tale orientamento si è ulteriormente rafforzato per l'accresciuta spinta protezionistica a livello globale e, negli anni più recenti, da parte degli Stati Uniti. Nel periodo dal luglio del 2017 all'ottobre del 2019, la politica commerciale europea ha condotto a nuovi accordi. Nell'autunno del 2017 è entrato in vigore l'accordo con il Canada (*Comprehensive and Economic Trade Agreement*, CETA). Nel corso del 2019 sono stati sottoscritti altri tre accordi, quali l'*Economic Partnership Agreement* (EPA) con il Giappone, seguito da quelli firmati con il Vietnam e con Singapore, che rappresenta il principale partner commerciale dell'UE in Asia¹³. Con questi tre accordi è aumentata la quota degli scambi di beni dell'UE con il resto del mondo regolata da accordi preferenziali, portandola dal 31 per cento nel 2018 al 39 per cento¹⁴. Tale percentuale sale

⁹ Il Messico ha ratificato l'accordo nel giugno del 2019 e approvato la versione emendata il 12 dicembre 2019; gli Stati Uniti hanno approvato il quadro legislativo che lo rende effettivo il 20 gennaio 2020, mentre il Canada dovrebbe ratificarlo nei prossimi mesi.

¹⁰ USITC, 'United States-Mexico-Canada Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and Specific Industry Sectors' Investigation No. TPA-105-003, USITC Publication 4889, aprile 2019, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>.

¹¹ OMC, 'Trade Policy Review. Report by European Union', 10 Dicembre 2019, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g395_e.pdf

¹² L'UE utilizza quattro tipologie di accordi: 1) "di prima generazione" relativi all'eliminazione delle tariffe; 2) "di seconda generazione" che includono anche altre materie, come la tutela della proprietà intellettuale, i servizi e lo sviluppo sostenibile; 3) i *Deep and Comprehensive Free Trade Areas* (DCFTA) che tendono a creare legami economici più robusti con gli altri paesi; 4) gli *Economic Partnership Agreements* (EPA) indirizzati ai Paesi del Pacifico e dei Caraibi e dell'Africa.

¹³ Commissione Europea, 'Overview of FTA and other Trade Negotiations', Aggiornato al Febbraio 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf.

¹⁴ European Commission, '2019 Report on Implementation of EU Free Trade Agreements', 14.10.2019 COM(2019) 455 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0455&qid=1571406458279&from=EN>

a circa il 41 per cento considerando l'accordo con i quattro paesi fondatori del Mercosur¹⁵ (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay), raggiunto nel luglio del 2019, il più ampio mai concluso dall'UE. In tal modo, la maggior parte delle tariffe sulle esportazioni europee verso l'area del Mercosur sarà rimossa, con un risparmio di 4 miliardi di dazi all'anno. Altre iniziative dovrebbero proseguire nella prima parte del 2020 con la Nuova Zelanda e l'Australia.

Nelle relazioni commerciali tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, le barriere non tariffarie rappresentano il nodo principale, mentre quelle tariffarie sono inferiori al 3 per cento. Il luogo di confronto ad alto livello è il *Transatlantic Economic Council* (TEC)¹⁶, istituito nel 2007¹⁷, composto da Commissari dell'UE e da rappresentanti dell'amministrazione statunitense; l'attività è supportata da tre advisory groups (*Transatlantic Legislators' Dialogue*, *Transatlantic Consumer Dialogue* e *Transatlantic Business Dialogue*). Dopo il fallimento dei negoziati del TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) avvenuto nell'estate del 2016, si è assistito ad un progressivo irrigidimento delle rispettive posizioni, a seguito dei nuovi dazi statunitensi sull'alluminio e sull'acciaio (del 25 per cento e del 10 per cento) importati dall'UE, introdotti nel 2018, e delle dispute in merito agli aiuti di Stato nel settore aeronautico (Airbus e Boeing) che entrambe le parti hanno portato di fronte all'OMC¹⁸. A tal proposito, nonostante l'epidemia di Covid-19 in corso, è proseguito l'inasprimento della politica commerciale statunitense; dal 19 marzo di quest'anno è entrato in vigore l'annunciato aumento dal 10 per cento al 15 per cento dei dazi sulle importazioni di aerei europei, a seguito della decisione dell'OMC.

Nel frattempo, nell'aprile del 2019, il Consiglio dell'UE ha approvato due mandati per negoziare l'eliminazione delle tariffe sui beni industriali e sugli standard di conformità. I temi più delicati riguardano la sicurezza del settore alimentare (in particolare la carne), rispetto al quale l'UE mantiene tradizionalmente una posizione ferma¹⁹, e più di recente l'applicazione della *digital service tax* sui ricavi delle multinazionali dell'hi-tech. Inoltre, permangono le tensioni in tema di nuove tariffe sul settore dell'auto da parte degli Stati Uniti, sebbene siano state sospese per favorire i colloqui tra le due parti²⁰. Eventuali misure su tale comparto avrebbero ripercussioni negative soprattutto per la produzione della Germania e per il settore della componentistica dell'Italia; ne risentirebbero anche i consumatori statunitensi che acquistano auto europee in parte assemblate negli Stati Uniti.

Un altro obiettivo della politica commerciale europea è raggiungere entro il 2020 un accordo con il Regno Unito, a seguito della Brexit²¹. Secondo quanto riportato nei termini delle negoziazioni²², sono 11 i gruppi di discussione per finalizzare un *comprehensive partnership agreement*. Dal lato europeo, l'accordo dovrebbe includere tre elementi

¹⁵ Con questo accordo si realizzerà un mercato di 780 milioni di persone, creando opportunità per le imprese europee, tendendo conto che le esportazioni dell'UE verso il Mercosur sono state pari a 45 miliardi di beni e di 23 miliardi di servizi nel 2018.

¹⁶ European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>

¹⁷ Council of the European Union, 'EU-US Summit - Washington, 30 April 2007', https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/93890.pdf#page=4

¹⁸ L'operatività dell'*Appellate Body* dell'OMC è stata resa più difficile per l'opposizione degli Stati Uniti ad effettuare nuove nomine. Dal 10 dicembre 2019 è in carica solo uno dei sette membri previsti, dopo il termine del mandato degli altri due membri rimasti. Per esaminare nuovi appelli, l'*Appellate Body* deve essere composto almeno da tre membri. (Fonte, WTO, 'Members urge continued engagement on resolving Appellate Body issues', 18 December 2019, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_18dec19_e.htm)

¹⁹ Nel luglio del 2019, il Consiglio ha approvato un accordo per l'importazione di una maggiore quantità di carne di alta qualità (senza ormoni) dagli Stati Uniti, a discapito di altri paesi esportatori. (Fonte: European Parliament, 'EU-US Trade Talks on an Agreement on Industrial Goods and Conformity Assessment', Legislative Train 12.2019).

²⁰ Financial Times, 'EU trade chief believes 'mini deal' with US is within reach', 25 Febbraio 2020.

²¹ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/future-partnership/negotiation-rounds-future-partnership-between-european-union-and-united-kingdom_en

²² Commissione Europea, 'Terms of Reference on the UK-EU Future Relationship Negotiations', 28 Febbraio 2020, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/terms-of-reference-eu-uk-future-relationship.pdf>

fondamentali: i) principi generali; ii) accordi economici (in particolare per scambi commerciali, garanzie di parità di trattamento e la pesca); iii) accordi per la sicurezza, includendo disposizioni di carattere legale, di cooperazione giudiziaria per la lotta al crimine, in politica estera e di difesa.²³ Le autorità britanniche hanno dichiarato che l'intesa con l'UE potrebbe seguire i modelli di accordi già esistenti tra l'UE e altri paesi (quali Canada, Giappone e Corea del Sud) per realizzare un accordo di libero scambio con dazi e quote nulli. Nell'ultimo round di negoziazioni, svoltosi tra il 2 e il 5 marzo 2020, le controparti hanno mostrato un certo grado di convergenza, sebbene in alcune aree (pesca, regolamentazione delle controversie e delle garanzie di parità di trattamento) emergano ancora significative differenze. I successivi round dei negoziati, programmati per il mese di marzo, sono tuttavia stati rinviati a causa del diffondersi dell'epidemia. Tuttavia il governo britannico aveva confermato il calendario già stabilito per la Brexit. Dal lato europeo, è stata pubblicata una bozza di accordo per i futuri rapporti con il Regno Unito. Nel complesso, le Linee guida della nuova Commissione Europea per il periodo 2019-2024 attribuiscono un ruolo di primo piano alla difesa e alla promozione degli interessi commerciali, in considerazione delle problematiche sorte a livello internazionale negli ultimi anni. Infatti, il crescente ricorso alle misure protezionistiche pone a rischio il rispetto dei trattati commerciali che l'Unione sottoscrive con Paesi terzi. L'attuale impossibilità ad operare dell'Appellate Body dell'OMC porta pesanti conseguenze per il multilateralismo. Per affrontare tale contesto l'UE ha deciso di rafforzare i propri strumenti, istituendo la figura del *Chief Trade Enforcement Officer* che riferirà direttamente al Parlamento Europeo. Inoltre, insieme ad altri Paesi membri dell'OMC, ha promosso la creazione di un sistema multilaterale per la risoluzione delle controversie, aperto a tutti i Paesi dell'OMC, basato sull'Article 25 of the *WTO Dispute Settlement Understanding*, che potrà operare solo finché non sarà definita la riforma dell'OMC.

Le prospettive degli scambi internazionali sono state profondamente modificate dal diffondersi della pandemia all'inizio del 2020 e i relativi effetti sulle politiche dei diversi paesi appaiono ancora incerti. La complessità del contesto globale si riflette anche nelle recenti previsioni dell'OMC²⁴. Il perdurare della pandemia potrebbe determinare una forte contrazione del commercio di beni e dell'economia mondiale nel 2020, cui seguirebbe una ripresa nel 2021. Nei due gli scenari proposti, quello più ottimistico prevede una ripresa degli scambi nella seconda metà del 2020, mentre quello più pessimistico prefigura una forte riduzione, seguita da una lenta ripresa. L'OMC stima una contrazione del commercio mondiale tra il 13 e il 32 per cento nel 2020, con effetti maggiori per il Nord America e per l'Asia. Il PIL mondiale potrebbe diminuire tra il 2 e il 9 per cento nel 2020.

Nel complesso, pur non essendo state completamente dissipate le preoccupazioni relative alle relazioni commerciali e ai fattori geopolitici, in apertura del nuovo anno le prospettive per lo scenario internazionale apparivano in graduale miglioramento. L'indice PMI composito globale a gennaio segnalava infatti una moderata espansione, salendo a 52,2 dopo aver toccato un minimo di 50,8 in ottobre²⁵.

Su tale scenario si è innestata la crisi determinata dal diffondersi dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia del Covid-19 iniziata nella provincia cinese dell'Hubei. La rapida diffusione a livello globale e i primi effetti sull'economia emergono chiaramente dalle indagini congiunturali che chiudono il

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_326

²⁴ OMC, Trade Statistics and Outlook, 'Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global Economy', 8 aprile 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.pdf

²⁵ Il purchasing managers index (PMI) è un indice di diffusione costruito in modo tale che un valore superiore a 50,0 sia coerente con un'espansione dell'attività economica, in questo caso globale.

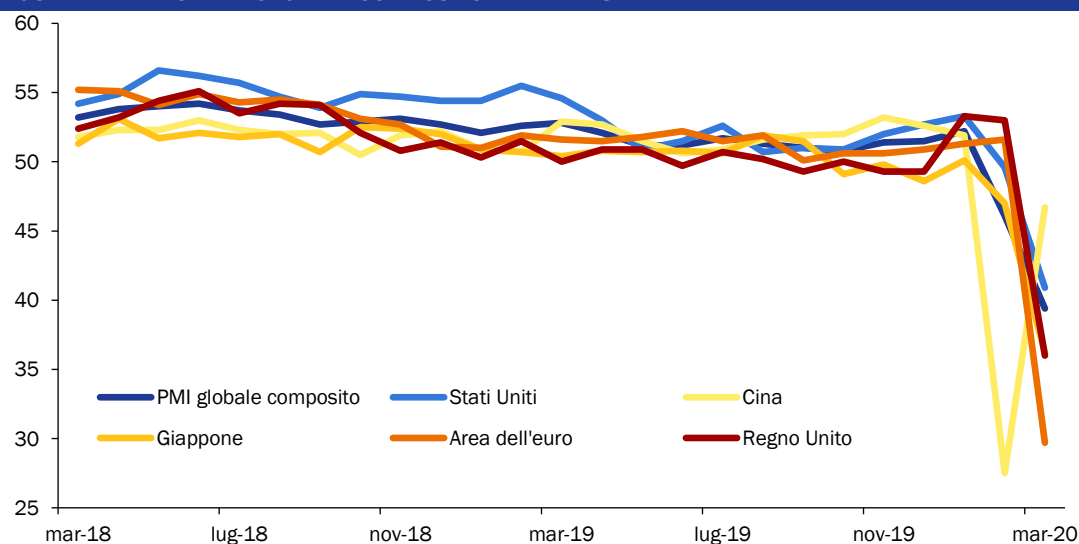
primo trimestre dell'anno. L'attività produttiva ha subito un crollo senza precedenti in marzo (l'indice PMI composito globale è sceso a 39,4), quando l'epidemia sanitaria da coronavirus si è intensificata. L'andamento negativo è il risultato della profonda flessione del terziario, maggiormente colpito dalle misure di chiusura delle attività commerciali e dal distanziamento sociale della popolazione, con effetti di freno anche sulla domanda; si contrae anche l'attività produttiva della manifattura, sebbene con una diminuzione di minore intensità, per effetto delle restrizioni meno rigide.

Nel complesso, la contrazione dell'attività è più ampia nell'Eurozona - diventata il secondo epicentro della pandemia dopo la Cina - seguita dal Regno Unito e dal Giappone. La Cina, dopo la forte riduzione dell'attività produttiva in febbraio (l'indice PMI composito è sceso a quota 27,5, perdendo 24,4 punti), ha registrato una robusta ripresa nel mese successivo (l'indice composito è salito a 46,7 punti), grazie alla riapertura di buona parte delle imprese. Negli Stati Uniti la flessione è stata inizialmente più limitata grazie al ritardo del contagio rispetto alle altre aree geo-economiche; tuttavia, la brusca accelerazione dell'infezione sul territorio statunitense, che ha portato il Paese a essere il nuovo focolaio di contagio a livello internazionale dopo Cina ed Europa, fa prospettare un ulteriore sensibile peggioramento anche nel mese di aprile.

La rapida diffusione dell'epidemia a livello globale rappresenta un nuovo elemento di rischio per il quadro internazionale. Le misure sia di politica monetaria che di natura fiscale in via di adozione su scala globale potrebbero contenerne la durata e l'entità.

Le autorità di politica monetaria sono state le prime ad intervenire per contrastare l'impatto economico conseguente al diffondersi dell'epidemia ed in molti casi la loro azione si è concretizzata in più interventi, adottati in fasi successive in base all'evolversi della crisi e delle reazioni dei mercati.

FIGURA II.2: INDICE PMI GLOBALE COMPOSITO E PER PAESE



Fonte: Markit, Refinitiv..

La Fed ha affrontato l'emergenza con due riunioni straordinarie del suo comitato direttivo (FOMC). Infatti, con un primo intervento sono stati tagliati i tassi di policy (tra lo 0,0 e lo 0,25 per cento), ed avviato un *quantitative easing* da 700 miliardi per titoli di Stato e obbligazioni garantite da mutui. Successivamente, la Fed ha annunciato un programma di acquisto senza limiti prestabiliti, ritenuto coerente con l'emergenza in corso, ed ha anche previsto l'istituzione del *Commercial Paper Funding Facility*²⁶ (CPFF) per favorire l'erogazione di prestiti a famiglie e imprese, come già avvenuto nel 2008. A fronte di tale impegno, il Tesoro fornirà 10 miliardi di dollari attraverso l'*Exchange Stabilization Fund* (che ad oggi contiene circa 94 miliardi). Il programma di acquisto di bond avverrà attraverso tre strumenti, due dei quali saranno dedicati all'acquisto di obbligazioni nel mercato primario e secondario mentre il terzo acquisterà titoli garantiti da ipoteche emessi da Agenzie governative.

Analogamente, anche la BCE è intervenuta in due momenti successivi al fine di stabilizzare i mercati. Dapprima, nella riunione di marzo, l'Istituto ha annunciato i primi interventi per fornire liquidità al sistema finanziario e bancario attraverso nuove aste temporanee a lungo termine (Ltro), cui sono state affiancate condizioni molto più generose per quelle di liquidità *targeted* (Tltro), finalizzate a finanziare le piccole e medie imprese, già previste fino a luglio 2021. Inoltre al preesistente programma di *quantitative easing*, pari a 20 miliardi al mese, sono stati aggiunti altri 120 miliardi di acquisti di titoli pubblici, da utilizzare entro la fine dell'anno.

Successivamente, l'aggravarsi dell'emergenza nonché la volatilità nei mercati azionari ha portato ad una nuova riunione straordinaria del Consiglio direttivo che ha sorpreso favorevolmente gli analisti con l'annuncio di un ulteriore programma straordinario di acquisto titoli. Il nuovo programma, chiamato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)²⁷, gestirà una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro per acquisti rivolti a tutte le categorie di attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto di attività (APP) implementato nel novembre 2019, e senza un importo mensile prestabilito. Tale programma ha però una scadenza indicativa che è la fine della crisi della pandemia, che per il momento viene fissata per la fine di quest'anno. La BCE ha affermato che farà tutto il necessario, nell'ambito del suo mandato, per contrastare la turbolenza dei mercati che disturba la trasmissione della politica monetaria, essendo pienamente preparata ad ampliare le dimensioni dei programmi d'acquisto di attività e ad adeguare la loro composizione, per quanto necessario e per tutto il tempo richiesto. Il PEPP manterrà la regola del capitale nella distribuzione degli acquisti fra emittenti dei Paesi membri, ma introducendo maggiore flessibilità nell'allocazione degli acquisti durante il periodo di attuazione del programma. Ciò allo scopo di rispondere in maniera più decisa e tempestiva alla volatilità dei mercati senza essere legata ad un preciso ammontare mensile. Aggiungendosi a

²⁶ Federal Reserve, 'Federal Reserve Board announces establishment of a Commercial Paper Funding Facility (CPFF) to support the flow of credit to households and businesses', 17 marzo 2020, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20200317a.htm>

²⁷ La notifica del lancio del programma è avvenuta con la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale dell'Unione Europea della Decisione (UE) 2020/440 del 24 marzo 2020.

quelle annunciate in precedenza, questa decisione porta l'ammontare degli acquisti previsti da qui a fine anno ad oltre 1.000 miliardi di euro.

Nel Regno Unito, analogamente ad altri paesi come gli Stati Uniti, il Tesoro e la *Bank of England* hanno annunciato il *Covid Corporate Financing Facility*²⁸ (CCFF) che opererà per almeno un anno per concedere prestiti alle imprese. Il fondo sarà gestito dalla BoE e finanziato con riserve aggiuntive della Banca centrale, non pesando così sul bilancio statale. Il finanziamento sarà erogato tramite l'acquisto di *commercial paper* con maturity fino ad un anno dalle imprese che forniscono un supporto significativo all'economia nazionale e con un rating finanziario solido precedentemente alla crisi attuale. Il termine dell'attività del fondo sarà annunciato con sei mesi di anticipo. Inoltre la BoE ha annunciato un ulteriore taglio del Bank Rate dallo 0,25 per cento allo 0,10 per cento e una ripresa del programma di *quantitative easing*, in cui aumenterà di 200 miliardi di sterline il portafoglio di obbligazioni (principalmente titoli di Stato), portandolo a 645 miliardi.

Nel continente asiatico, la BoJ ha effettuato la più ampia iniezione di fondi in dollari dal 2008 (per un valore di 30 miliardi di dollari in operazioni in dollari a tre mesi), mentre la PBoC, diversamente dalle altre Banche centrali, ha mantenuto stabili i tassi di riferimento in occasione dell'ultima riunione, avendo effettuato forti interventi all'inizio dell'epidemia. Alla fine di marzo, tuttavia, dopo la precedente decisione di inizio febbraio, la banca centrale cinese ha ridotto il tasso di interesse repo (*repurchase agreement*) a sette giorni al 2,2 per cento dal 2,4 per cento, effettuando così il taglio più ampio dal 2015. È stata anche operata una nuova iniezione di liquidità per agevolare l'accesso al credito. A metà aprile, la PBoC ha abbassato ulteriormente i tassi di interesse a medio termine per le istituzioni finanziarie al 2,95 per cento.

Le politiche fiscali nel frattempo adottate dalle principali economie mondiali stanno rappresentando un ingente sforzo dei governi per proteggere i propri sistemi produttivi e tutelare il lavoro e i redditi dei propri cittadini, messi a rischio dall'inevitabile impatto delle misure di contenimento alla diffusione del virus che si è reso necessario adottare.

Alla fine di marzo, il governo statunitense ha stanziato risorse complessive per oltre 2.000 miliardi di dollari. L'intervento governativo include assegni diretti alle famiglie del valore medio di 1.200 dollari con un contributo aggiuntivo per i figli. Il settore sanitario riceverà circa 150 miliardi di dollari, oltre a finanziamenti per i centri di ricerca per individuare i farmaci più adatti per contenere l'epidemia e avvicinarsi alla definizione di un vaccino. Il pacchetto prevede anche un sostegno per le assicurazioni contro la disoccupazione, consentendo ai nuovi disoccupati una copertura di almeno quattro mesi. Gli Stati otterranno 150 miliardi per fronteggiare la crisi in corso e gestire le mancate entrate fiscali. Sono inoltre previsti 500 miliardi per le imprese, di cui 17 miliardi destinati alle aziende ritenute strategiche, 50 miliardi per le quelle del settore aereo e 8 miliardi per quelle del comparto alberghiero, turistico e di intrattenimento. Il Dipartimento

²⁸ Bank of England, 'HM Treasury and the Bank of England launch a Covid Corporate Financing Facility (CCFF)', 17 marzo 2020, <https://www.bankofengland.co.uk/news/2020/march/hmt-and-boe-launch-a-covid-corporate-financing-facility>

del Tesoro utilizzerà 500 miliardi di dollari per garantire il programma di prestiti della Fed per le piccole e medie imprese.

A livello europeo, i principali paesi dell'Area, peraltro quelli al momento più colpiti dal diffondersi dell'epidemia, hanno messo in campo ingenti risorse per fronteggiare una crisi di rara eccezionalità dai potenziali danni economici enormi.

La Spagna, il secondo paese colpito subito dopo l'Italia, ha approvato il 12 marzo un piano fiscale da 18 miliardi, che rappresenta l'1,5 per cento del PIL, per dare sostegno alla sanità e alle comunità autonome. In aggiunta, il 17 marzo il governo ha annunciato un insieme di provvedimenti per mobilitare 200 miliardi, pari al 20 per cento del PIL, per fare fronte alle conseguenze della crisi economica provocata dall'epidemia di coronavirus e manifestando la ferma volontà da parte dello Stato di fornire al settore imprenditoriale la liquidità necessaria per restare operativo. Dei 200 miliardi, 117 miliardi sono costituiti da garanzie pubbliche e 83 miliardi attraverso il coinvolgimento del settore privato.

Il governo francese ha presentato un 'piano di emergenza' per fare fronte alla crisi del coronavirus, il cui importo totale è salito a 110 miliardi di euro dai 45 miliardi inizialmente approvati dal Parlamento. Il piano stanziava 24 miliardi di euro per la 'disoccupazione parziale' (Cig) che al momento riguarda quasi 9 milioni di lavoratori, 7 miliardi per il fondo di solidarietà per le piccole imprese ed i lavoratori autonomi, 20 miliardi per entrare nel capitale delle aziende in difficoltà e 8 miliardi per le spese sanitarie straordinarie. È previsto inoltre un fondo di sviluppo economico con una dotazione di 1 miliardo a favore delle medie imprese con cui si intende tutelare anche aziende strategiche tra cui l'Air France. Unitamente a tale misura, si prevede un ammontare di 300 miliardi di euro, destinati a garanzie bancarie per le aziende colpite dagli effetti economici dell'epidemia, che serviranno ad assicurare prestiti alle imprese.

La Germania ha varato un insieme di misure da 156 miliardi di euro che potranno essere finanziate emettendo nuovo debito. La cifra complessiva riguarda 62,7 miliardi di euro da destinare al fondo di integrazione salariale (*Kurzarbeit*), a trasferimenti alle imprese e alla spesa del servizio sanitario, 55 miliardi ad eventuali interventi successivi e 33,5 miliardi di mancate entrate fiscali a causa della crisi generata dall'emergenza sanitaria. Questo è reso possibile grazie alla sospensione del vincolo costituzionale sul debito approvato dal *Bundestag* che consente uno sfioramento netto limitato allo 0,35 per cento del PIL, autorizzando pertanto di oltrepassare il limite di spesa permesso nell'anno in corso di circa 100 miliardi di euro. Il governo ha previsto inoltre un fondo di sostegno alle imprese da 600 miliardi, costituito da un pool di garanzie per emissioni obbligazionarie corporate di 400 miliardi, un aumento delle garanzie a favore della banca pubblica KfW di 100 miliardi e un fondo di investimento di 100 miliardi per interventi nel capitale delle imprese nazionali.

A fronte di questo ingente ricorso alla leva fiscale per contrastare la crisi da parte dei singoli Stati membri, le autorità europee, dopo una prima fase interlocutoria, hanno dichiarato il loro impegno e la forte determinazione a fare tutto il necessario per affrontare l'emergenza, ristabilire la fiducia e sostenere la ripresa. Un passo estremamente importante e senza precedenti è stata l'approvazione da parte dell'Eurogruppo della proposta della Commissione UE di derogare dal Patto di Stabilità attivando la c.d. '*general escape clause*', clausola

generale di salvaguardia, che autorizza una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'OMT, l'obiettivo di medio termine.

Dal 1° aprile è stata data attuazione all'Iniziativa d'investimento in risposta al Coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*, CRII)²⁹ ed è stato esteso l'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà dell'UE³⁰. Si tratta di misure³¹ finalizzate alla mobilitazione immediata di fondi strutturali per consentire una risposta rapida alla crisi. In particolare, per l'anno in corso, la Commissione europea non chiederà agli Stati membri la restituzione dei prefinanziamenti versati nel 2019 a titolo di fondi strutturali e non spesi, per un totale di circa 8 miliardi di euro che gli Stati membri potranno trattenere e utilizzare per rispondere all'emergenza; a tali risorse, inoltre, si aggiungono 29 miliardi di euro di fondi delle politiche di coesione non ancora assegnati, che i Paesi UE potranno destinare ad interventi per fronteggiare la crisi.

Inoltre, la possibilità di ricorso al Fondo di solidarietà è ampliata ai casi di "grave emergenza di sanità pubblica". Per il 2020 sono disponibili complessivamente 800 milioni di euro.

La Commissione ha ritenuto inoltre prioritario intervenire a sostegno dell'occupazione e a tutela dei lavoratori mediante la creazione di un apposito piano, c.d. SURE (*Support to mitigate unemployment risks in emergency*), che punta a mobilitare fino a un massimo di 100 miliardi di euro di prestiti garantiti dagli Stati membri a favore dei paesi più colpiti dall'epidemia per garantire il sostegno al reddito dei lavoratori.

Il SURE rientra tra i quattro canali di finanziamento individuati nell'accordo raggiunto in sede di Eurogruppo il 9 aprile per fronteggiare la crisi. Allo stanziamento del SURE si aggiungono: a) la dotazione di 400 miliardi del Meccanismo Europeo di Stabilità reso disponibile senza condizioni, ma soltanto per i costi diretti e indiretti dell'emergenza sanitaria, e solo per il 2 per cento del PIL di ogni Paese; b) un fondo di garanzia paneuropeo della Banca Europea degli Investimenti per un ammontare di 25 miliardi, che potrebbe sostenere 200 miliardi di finanziamenti per le imprese con un focus sulle piccole e medie imprese in tutta l'Unione; c) un innovativo fondo (*Recovery Fund*) finanziato da obbligazioni congiunte per il rilancio dell'economia, in linea con la proposta francese, che dovrebbe ammontare a circa 500 miliardi. L'insieme di queste risorse rende disponibili circa mille miliardi di euro la cui gestione e allocazione dovrà essere ancora oggetto di discussione dei prossimi incontri.

Sul fronte extra europeo, il governo britannico ha reso disponibili 12 miliardi di sterline per potenziare il sistema sanitario e sostenere famiglie e imprese. È previsto un pacchetto del valore di 330 miliardi di prestiti garantiti da parte della *Bank of England* (BoE) per le grandi imprese e l'abolizione per un anno della tassa

²⁹ Una versione potenziata (*Coronavirus response investment initiative plus*, CRII +) introduce un'eccezionale flessibilità e semplificazione nell'uso dei fondi di investimento strutturali europei (fondi ESIF).

³⁰ Il Fondo di solidarietà dell'UE è stato attivato a partire dal 2002 per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri colpiti da calamità naturali. Finora sono stati erogati oltre 5 miliardi di euro a favore di 24 Paesi europei. L'Italia ha beneficiato più volte del sostegno del Fondo: dal terremoto in Molise del 2002 ai terremoti che hanno colpito l'Emilia-Romagna nel 2012 e l'Italia centrale nel 2016 e 2017 fino alla tempesta che ha devastato il Triveneto nel 2018, ricevendo quasi 2,8 miliardi di euro di risorse UE.

³¹ Sono misure che fanno parte del pacchetto di interventi annunciato dalla Commissione europea lo scorso 13 marzo per aiutare gli Stati membri ad arginare l'impatto socio-economico della pandemia da Covid-19.

sul patrimonio per tutte le aziende dei settori più colpiti; saranno anche disponibili prestiti per le imprese di minori dimensioni. Per le famiglie in difficoltà con il pagamento dei mutui sarà possibile una dilazione di tre mesi. È stata inoltre ampliata temporaneamente la *Ways and Means Facility* (W&M), pur senza definirne l'entità. Si tratta di una misura *tantum* mirata a fornire una fonte di liquidità aggiuntiva al governo britannico a breve termine. Tale strumento - che è il conto corrente del Governo presso la BoE - è pari normalmente a circa 400 milioni di sterline. Una analoga decisione era stata adottata nella crisi del 2008, portandola ad un valore di 20 miliardi di sterline. Il ricorso al mercato continuerà ad essere la via di finanziamento privilegiata e gli interventi per l'emergenza sanitaria saranno finanziati con debito aggiuntivo tramite normali operazioni di gestione del debito.

Nel continente asiatico, il governo giapponese ha varato un ampio pacchetto di misure a sostegno dell'economia. L'intervento, pari a 108.000 miliardi di yen (990 miliardi di dollari), equivale ad un quinto del PIL nazionale. Oltre alla sospensione delle tasse per un anno, è previsto un trasferimento *tantum* di 300.000 yen per le famiglie meno abbienti con un ulteriore contributo per i figli. Per le piccole e medie imprese (PMI), verranno versati 2 milioni di yen alle aziende che registreranno una flessione superiore al 50 per cento degli introiti rispetto allo stesso mese dell'anno precedente; per le imprese individuali è previsto un sostegno di 1 milione di yen. Saranno anche istituiti dei fondi per erogare prestiti senza interessi alle aziende, oltre che per sostenere politiche per l'occupazione.

Nel complesso, in un contesto simile grava un'elevata incertezza che rende assai difficile qualunque esercizio previsivo anche nel breve periodo. Le attese sono fortemente orientate al ribasso per l'anno in corso, assumendo un recupero per il 2021. Le stime di crescita più aggiornate, che incorporano gli effetti dell'epidemia Covid-19, sono tracciate dal FMI a metà aprile, secondo cui l'economia mondiale dovrebbe contrarsi del 3,0 per cento nel 2020, con una revisione al ribasso di oltre sei punti percentuali rispetto all'ultima valutazione. Per il 2021 si prospetta un rimbalzo che porterebbe ad una crescita del 5,8 per cento (con una correzione al rialzo di 2,4pp rispetto alle stime di ottobre). Tale scenario previsivo assume che l'epidemia si interrompa nella seconda metà dell'anno in corso, con una graduale rimozione delle misure di distanziamento sociale³². Per la maggior parte dei Paesi, si assume che gli effetti delle misure di contenimento gravino prevalentemente sul secondo trimestre dell'anno, eccetto in Cina (dove l'impatto maggiore dovrebbe essersi registrato nel primo trimestre). La successiva ripresa è attesa graduale e comunque non tale da consentire al PIL mondiale di recuperare entro il prossimo anno il livello raggiunto alla fine del 2019.

Anche gli investimenti diretti esteri (IDE) saranno influenzati dall'evoluzione dell'epidemia. Secondo recenti valutazioni dell'UNCTAD³³, gli IDE si ridurrebbero su scala globale in un intervallo dal 5 al 10 per cento nelle ipotesi che l'epidemia si

³² IMF, 'World Economic Outlook', 14 aprile 2020,

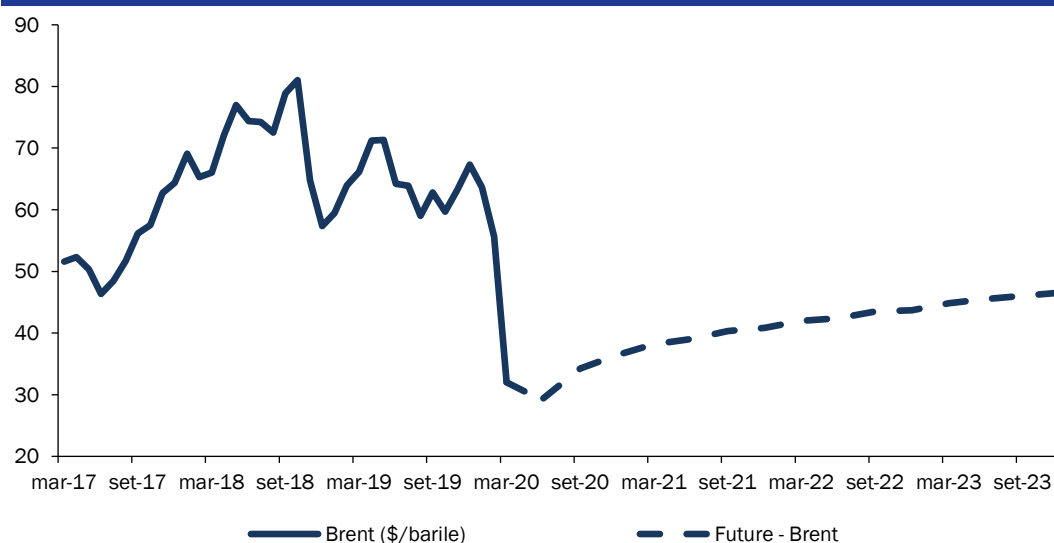
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

³³ UNCTAD, 'Investment Trends Monitor. Impact of the Coronavirus Outbreak on Global FDI', 8 marzo 2020, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaefinf2020d2_en.pdf?user=1653

stabilizzi nella prima parte del 2020 oppure che prosegua nella seconda parte dell'anno con effetti negativi soprattutto nel comparto dell'auto, dell'aviazione civile e dell'energia.

Un ulteriore fattore che si aggiunge al complesso contesto globale è la crisi del settore petrolifero. Infatti, secondo l'ultimo rapporto dell'IEA, nel primo trimestre del 2020 la domanda mondiale è già diminuita di 2.500.000 barili al giorno su base annua (di cui 1.800.000 barili al giorno attribuibili alla sola Cina), per la prima volta in oltre dieci anni. Inoltre, il crollo dei prezzi è stato accentuato dalle difficoltà a raggiungere un accordo per il contingentamento dei quantitativi di produzione all'interno dell'OPEC plus, che ha visto per molti giorni prevalere il rifiuto della Russia al taglio, pari a 1.500.000 barili al giorno, proposto dai paesi dell'OPEC. In conseguenza di ciò il prezzo del petrolio è sceso a 25,7 dollari al barile a fine marzo, dimezzandosi rispetto alle quotazioni di inizio mese (pari a circa 51 dollari al barile). Le minacce avanzate dagli Stati Uniti circa l'introduzione di tariffe sul petrolio importato, hanno facilitato una prima composizione delle contrapposizioni in occasione della riunione dell'OPEC plus di aprile, quando si è concordato per un taglio della produzione di 9,7 milioni di barili al giorno a partire dal 1° maggio fino al 30 giugno, seguita da una riduzione di 7,7 milioni di barili nella seconda metà dell'anno³⁴. L'accordo tuttavia non è riuscito a sostenere il mercato, con il prezzo del petrolio che è sceso poco al di sotto dei 20 dollari al barile a metà aprile.

FIGURA II.3: PREZZO DEL BRENT E DEI FUTURES



Fonte: EIA, Bloomberg.

³⁴ Ulteriori aggiustamenti per 5,8 miliardi di barili sono previsti dal 1° gennaio 2021 al 30 aprile 2022. Tale accordo è valido fino al 30 aprile 2022, con una revisione programmata per la fine del 2021. La prossima videoconferenza è prevista per il 10 giugno 2020. (Fonte: OPEC, 'The 10th (Extraordinary) OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting concludes', No 6/2020 Videoconference, 12 aprile 2020, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/5891.htm).

In prospettiva, secondo l'ultima valutazione dell'IEA³⁵, nel 2020 la domanda globale di petrolio si ridurrebbe di 90.000 barili al giorno per la prima volta dal 2009 per gli effetti derivanti dall'epidemia. Tale previsione assume che nel secondo trimestre, il miglioramento della domanda della Cina potrebbe bilanciare la flessione nelle economie avanzate e che nella seconda metà dell'anno si determini un incremento della domanda. Considerando uno scenario più pessimistico rispetto a quello base, la domanda potrebbe contrarsi di 730.000 barili al giorno, mentre in quello più ottimistico si avrebbe un incremento di 480.000 barili al giorno. Gli effetti di tale shock potrebbero permanere più a lungo rispetto a quelli della epidemia. In particolare le economie emergenti vedrebbero ridursi le entrate derivanti dalle esportazioni di materie prime, oltre ad effetti sui movimenti di capitale e a pressioni sul tasso di cambio.

II.2 ECONOMIA ITALIANA: TENDENZE RECENTI

Nel 2019 l'economia italiana è cresciuta dello 0,3 per cento, in rallentamento rispetto all'anno precedente ma a un tasso di crescita lievemente superiore alle ultime stime contenute nella NADEF 2019 di settembre. Il PIL, dopo la modesta crescita del primo trimestre 2019 (0,2 per cento t/t), ha rallentato nel secondo e nel terzo trimestre (0,1 per cento t/t) per poi subire una contrazione nel quarto trimestre (-0,3 per cento t/t). La domanda interna al netto delle scorte ha continuato ad espandersi, seppur a tassi inferiori rispetto al 2018, mentre le scorte hanno sottratto 0,6 punti alla crescita. Un calo così forte non si registrava dal 2012, quando le scorte avevano sottratto 1,2 punti percentuali alla crescita. Le esportazioni nette, invece, hanno dato un contributo positivo alla crescita pari a 0,5 punti percentuali, principalmente per effetto della riduzione delle importazioni legata alla debolezza della domanda interna.

Nel dettaglio delle componenti, la crescita dei consumi privati si è dimezzata allo 0,4 per cento, dallo 0,9 per cento dell'anno precedente. Con riferimento alla tipologia di spesa, la crescita del consumo di beni (0,1 per cento) è stata sensibilmente inferiore a quella di servizi (0,9 per cento). All'interno dei consumi di beni sono aumentati quelli durevoli e non durevoli mentre hanno rallentato i semidurevoli.

L'indebolimento dei consumi si è registrato nonostante l'attivazione, a partire dal mese di maggio, del Reddito di Cittadinanza nonché a fronte di una dinamica moderatamente positiva del mercato del lavoro e di favorevoli condizioni di accesso al credito. La propensione al risparmio è di conseguenza aumentata nel corso dell'anno raggiungendo un picco massimo nel 2T del 2019 (8,6 per cento da 7,8 del 1T) per poi scendere lievemente e collocarsi all'8,2 per cento nel 4T. Per l'intero 2019 la propensione al risparmio si attesta all'8,2 per cento, in lieve aumento dall'8,1 per cento del 2018 e in linea con la media degli ultimi 10 anni.

La situazione patrimoniale delle famiglie resta solida: il debito delle famiglie nel terzo trimestre del 2019 si attestava al 61,7 per cento del reddito disponibile,

³⁵ IEA, 'Oil Market Report', marzo 2020, <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-march-2020>

un livello nettamente inferiore alla media dell'area euro (94,9 per cento)³⁶. La sostenibilità del debito è stata favorita anche dal permanere di bassi tassi di interesse.

È proseguita l'espansione degli investimenti (1,4 per cento), seppur a ritmi inferiori rispetto al 2018 (3,4 per cento), con una forte volatilità durante l'anno. Dopo il ridimensionamento del contributo della componente dei mezzi di trasporto verificatasi nel 2018, nel 2019 si registra una crescita, che in media d'anno recupera il calo precedente.

Gli investimenti in macchinari hanno rallentato in modo deciso rispetto al 2018, (dal 2,9 per cento allo 0,2 per cento), mentre la decelerazione di quelli in costruzioni è stata molto più lieve. Questi ultimi sono stati trainati dalle abitazioni (in crescita del 3,2 per cento) mentre è risultato meno marcato l'incremento di quelli di natura infrastrutturale (2,0 per cento). Gli investimenti in abitazioni hanno infatti beneficiato dell'attività di recupero del patrimonio abitativo (manutenzione straordinaria) che arriva oramai a rappresentare il 37 per cento del valore degli investimenti in costruzioni.³⁷

Per quanto riguarda il mercato immobiliare, nel quarto trimestre del 2019 i prezzi delle abitazioni aumentano lievemente rispetto al periodo corrispondente del 2018. Tuttavia le rilevazioni più recenti³⁸ confermano segnali di rallentamento, in linea con le aspettative di riduzione delle quotazioni da parte di diversi operatori. Nella media del 2019, i prezzi delle abitazioni esistenti sono scesi dello 0,4 per cento, mentre quelli delle nuove abitazioni sono aumentati dell'1,1 per cento.³⁹ La crescita delle compravendite ha rallentato nel corso del 2019.

La domanda estera è risultata in crescita (0,5 punti percentuali il contributo alla crescita) recuperando più che proporzionalmente il calo verificatosi nel 2018 (-0,3 punti percentuali). Il recupero è ascrivibile anche al calo delle importazioni (-0,4 per cento da 3,4 per cento del 2018) in seguito all'indebolimento della domanda interna e in particolare del ciclo produttivo industriale. Riguardo alle esportazioni, dopo il calo nel 1T del 2019, legato all'incertezza derivante dalle tensioni commerciali internazionali, le esportazioni sono tornate in territorio positivo decelerando tuttavia rispetto al 2018.

Con riferimento all'offerta, l'industria manifatturiera ha mostrato il primo calo (-0,5 per cento) dopo sei anni di crescita. I dati di produzione industriale per il 2019 indicano una flessione dell'indice (corretto per gli effetti di calendario) del -1,4 per cento (dallo 0,6 per cento dell'anno precedente). Dopo il recupero verificatosi a gennaio, l'indice ha mostrato una progressiva riduzione facendo registrare un brusco calo a dicembre (-2,6 per cento rispetto a novembre in termini destagionalizzati). Differenziate le dinamiche all'interno dei comparti: i beni di consumo, e tra questi i beni non durevoli, registrano una performance ancora positiva legata a fattori quali l'accumulo di scorte da parte del Regno Unito, in preparazione della Brexit, e una domanda sostenuta da parte degli USA.

³⁶ Banca d'Italia, Bollettino Economico, gennaio 2020.

³⁷ Rapporto ANCE https://www.acerweb.it/wp-content/uploads/2020/01/NOTA-DI-SINTESI_Osservatorio-Gennaio-2020.pdf

³⁸ Si veda: ISTAT, "Prezzi delle abitazioni", marzo 2020 e Banca d'Italia, "Bollettino Economico", gennaio 2020.

³⁹ ISTAT, <https://www.istat.it/it/archivio/228988>

La produzione di beni intermedi e strumentali si è ridotta in modo non trascurabile. L'industria dell'auto ha ancora sofferto, registrando un calo della produzione rispetto all'anno precedente del 9,6 per cento e una diminuzione anche del fatturato e degli ordinativi (rispettivamente -7,8 per cento e -9,9 per cento)⁴⁰.

Il settore delle costruzioni si conferma in graduale miglioramento (2,6 per cento), con una crescita superiore a quella del 2018 (1,8 per cento). Torna a ridursi, dopo l'espansione del 2018, il valore aggiunto dell'agricoltura (settore che comunque ha un peso limitato sul PIL).

Il settore dei servizi si è dimostrato più resiliente di quello manifatturiero nel corso del 2019, ma è risultato anch'esso in rallentamento, con una crescita del valore aggiunto dello 0,3 per cento (dallo 0,5 per cento del 2018). All'interno dei vari comparti, tuttavia, la dinamica è stata disomogenea. Nel settore delle attività immobiliari, dei servizi di informazione e comunicazione la crescita resta favorevole (rispettivamente 1,7 per cento e 2,2 per cento) mentre il valore aggiunto delle attività professionali e dell'amministrazione pubblica, difesa, istruzione, salute e servizi sociali si attesta in territorio negativo (-0,2 per cento e -0,7 per cento rispettivamente); la crescita delle attività di commercio, servizi di alloggio e ristorazione, trasporto e magazzinaggio è risultata solo lievemente positiva (0,1 per cento). Stabili le attività finanziarie e assicurative.

Con riferimento alle imprese non finanziarie, nel 2019 è proseguito, seppur gradualmente rispetto agli anni precedenti, il calo della quota di profitto (definita dal rapporto tra risultato lordo di gestione e valore aggiunto), che nel 4T del 2019 raggiunge il 41,8 per cento. Nell'intero 2019, la quota di profitto si colloca a 41,6 per cento, dal 42,2 per cento del 2018. Gli ultimi dati pubblicati dalla Banca d'Italia relativi al terzo trimestre 2019 indicano che il debito delle imprese in percentuale del PIL è rimasto stabile, collocandosi poco al di sopra del 69 per cento (in discesa rispetto al dato corrispondente del 2018)⁴¹.

Nonostante il rallentamento dell'attività economica, nel 2019 il mercato del lavoro ha conservato un andamento favorevole e il numero degli occupati è aumentato in misura maggiore rispetto al PIL, facendo registrare una dinamica della produttività sostanzialmente invariata. Nel complesso, la crescita degli occupati, quale rilevata dalla contabilità nazionale, è stata pari allo 0,6 per cento (dallo 0,8 per cento del 2018), sospinta dall'occupazione dipendente, mentre gli indipendenti hanno continuato a ridursi per l'ottavo anno consecutivo. Le ore lavorate sono aumentate dello 0,4 per cento (dall'1,0 per cento del 2018), con una riduzione delle ore lavorate pro-capite dello 0,3 per cento, dopo il lieve aumento registrato lo scorso anno.

In base ai risultati dell'indagine delle forze lavoro, l'occupazione è cresciuta dello 0,6 per cento. Nel secondo trimestre del 2019 si è raggiunto il massimo storico di occupati (23,4 milioni), mentre la crescita si è poi arrestata nella seconda metà dell'anno. Il tasso di occupazione è salito fino a un massimo del 59,3 per cento in novembre, il livello più alto degli ultimi decenni. L'aumento è stato sospinto dai lavoratori dipendenti (0,8 per cento), a loro volta trainati prevalentemente dagli occupati con rapporti a tempo indeterminato i quali, dopo

⁴⁰ Rapporto ANFIA, Focus Italia Produzione industriale - settore automotive, gennaio 2020

⁴¹ Banca d'Italia, Bollettino Economico, gennaio 2020.

la riduzione sperimentata nel 2018 (-0,7 per cento), nel 2019 recuperano il calo (0,9 per cento). La dinamica degli occupati a tempo indeterminato è stata favorita, tra le altre cose, dall'aumento del numero di trasformazioni contrattuali, che ha risentito delle innovazioni normative in tema di contrattazione lavorativa⁴². Con riferimento alla tipologia di orario, il lavoro a tempo pieno cresce ad un ritmo inferiore rispetto a quello part-time, rispettivamente 0,1 per cento e 3,0 per cento. Il part-time involontario continua invece ad aumentare (3,3 per cento) e rappresenta il 64,2 per cento del totale del tempo parziale: si conferma la tendenza strutturale dell'economia italiana a privilegiare forme di lavoro a tempo parziale, facendo emergere come l'occupazione si caratterizzi per una bassa intensità lavorativa (si veda il *focus* di approfondimento). Il miglioramento del mercato del lavoro si è riflesso nella riduzione del tasso di disoccupazione (al 10,0 dal 10,6 per cento) a cui si accompagna il calo degli inattivi (-0,6 per cento) e degli scoraggiati (-5,4 per cento).

Dopo la crescita del 2018, i redditi pro-capite hanno decelerato (1,6 dal 2,0 per cento) e di conseguenza rallenta anche il costo del lavoro per unità di prodotto, tenuto conto della crescita nulla della produttività.

L'inflazione si è dimezzata rispetto all'anno precedente (0,6 per cento contro 1,2 per cento), mostrando una riduzione graduale nel corso dell'anno, e comunque retta dalle componenti volatili; risulta in lieve decelerazione, rispetto al 2018, la componente di fondo (0,6 per cento dallo 0,7 per cento). L'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, si è mantenuta stabile allo 0,9 per cento.

FOCUS

Lo *slack* nel mercato del lavoro italiano

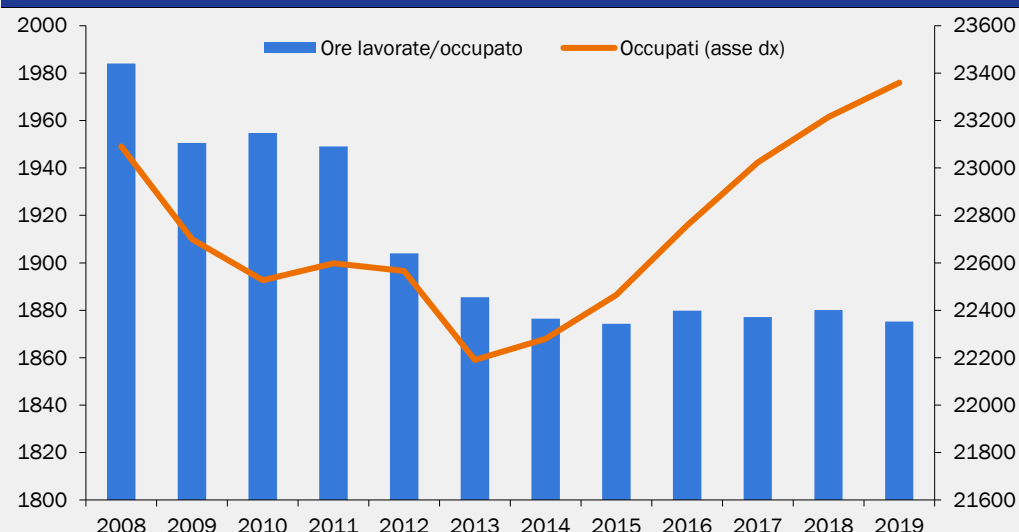
Nel 2019 il mercato del lavoro è stato caratterizzato da una crescita degli occupati più sostenuta di quella del PIL, da una riduzione della disoccupazione e da un calo degli inattivi. Gli occupati hanno raggiunto il massimo storico, attestandosi a 23,426 milioni in giugno e risultando pari a 23,352 milioni in media d'anno. Tuttavia, sebbene il numero di occupati⁴³ abbia recuperato e superato i livelli pre-crisi, le ore lavorate per occupato si collocano ancora al di sotto di tale livello, sia in totale che per singoli settori, evidenziando come l'occupazione sia caratterizzata da una bassa intensità lavorativa.

Per analizzare in maniera accurata il rapporto tra numero di occupati e ore lavorate, è utile ricorrere a delle misure di sottoutilizzo del lavoro. Rientrano nella manodopera sottoutilizzata:

- i sottoccupati, ovvero occupati part-time che desiderano lavorare un numero maggiore di ore a settimana e che sarebbero disposti a lavorare più ore nelle due settimane successive a quelle a in cui avviene la rilevazione statistica;
- gli occupati in part-time involontario, ovvero occupati che dichiarano di aver accettato un lavoro part-time in assenza di opportunità di lavoro a tempo pieno;
- coloro che non cercano lavoro ma sono disponibili a lavorare nelle settimane successive alla rilevazione e coloro che dichiarano di essere disponibili a lavorare ma non nelle settimane successive alla rilevazione. È importante sottolineare che gli individui che rientrano in almeno una di queste due categorie compongono le Forze di lavoro potenziali.

⁴² L. 96/2018, recante 'Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese'. Si veda: Banca d'Italia, Relazione annuale - anno 2018, maggio 2019; Banca d'Italia, Economie regionali - L'economia delle regioni italiane: dinamiche recenti e aspetti strutturali, novembre 2019; Commissione Europea, Country Report Italy 2020, febbraio 2020.

⁴³ Si fa riferimento agli occupati della Rilevazione delle Forze di Lavoro.

FIGURA R1: OCCUPATI E ORE LAVORATE PER OCCUPATO (2008-2019) – DATI IN MIGLIAIA

Nota Per le ore lavorate: dati grezzi.

Fonte: ISTAT.

I sottoccupati e gli occupati in part-time involontario figurano tra gli occupati delle statistiche ufficiali, in quanto dichiarano di aver svolto almeno un'ora di lavoro retribuito nella settimana precedente la rilevazione statistica. La presenza di questi lavoratori tra gli occupati fa aumentare il tasso di occupazione e riduce il numero di soggetti in cerca di occupazione, ma non dà informazioni circa l'effettivo "grado di utilizzo" dei lavoratori occupati. Ciò contribuisce a dare una lettura parziale del mercato del lavoro.

Nel 2019 gli occupati in part-time involontario ammontano a 2,850 milioni (in aumento di 90mila unità rispetto al 2018). Il tasso di part-time involontario, espresso come numero di occupati in part-time involontario sul totale degli occupati, è risultato pari al 12,2% (dall'11,8% del 2018).

I fenomeni della sottoccupazione e del part-time interessano segmenti di occupati a bassa istruzione, e appaiono più concentrati nelle regioni del mezzogiorno d'Italia e nel settore della ristorazione, degli alberghi e dei servizi alla persona. Con riferimento ai dati per età e per genere si registra una presenza marcata nella fascia 35-54 e fra le donne, che rappresentano il 69% degli occupati in part-time involontario.

Nel 2019 gli individui inattivi ma disponibili a lavorare rappresentano il 22,4% del totale degli inattivi della classe 15-74 (2,828 milioni di individui).

Infine, le Forze di lavoro potenziali, che nel 2018 ammontavano a 3,021 milioni, nel 2019 flettono a 2,944 milioni, rappresentando l'11,34% della forza lavoro totale.

Sommando lo stock di individui in cerca di lavoro e lo stock di lavoratori inattivi ma disponibili a lavorare si ottiene una misura della forza lavoro non utilizzata ma *potenzialmente* disponibile se il sistema produttivo riuscisse ad assorbirla. Nel 2019 di questo aggregato facevano parte 5,410 milioni di individui, in diminuzione rispetto al 2018 (5,662 milioni) per effetto di una riduzione sia del numero di individui in cerca di lavoro (-173 mila) sia degli inattivi disponibili a lavorare (-79mila).

L'estensione del sottoutilizzo del lavoro riflette una pluralità di elementi del tessuto produttivo italiano, i quali possono essere ricercati sia guardando a fattori strutturali che a fattori di natura contingente. Tra i fattori strutturali va annoverata la ricomposizione

settoriale dell'economia italiana dall'industria ai servizi, in atto dagli anni 80⁴⁴ – testimoniata dall'accresciuto peso del comparto degli alberghi, della ristorazione, delle telecomunicazioni e dei servizi di consulenza a famiglie e imprese a scapito del settore industriale, caratterizzato da rapporti a tempo pieno e più stabili rispetto ai servizi.

Oltre a ciò va menzionata l'introduzione, nel panorama legislativo italiano, di provvedimenti normativi orientati a rendere più flessibile il mercato del lavoro⁴⁵, i quali favoriscono il ricorso a forme contrattuali a tempo ridotto⁴⁶. Infine, l'accresciuta partecipazione femminile nel settore dei servizi alle famiglie, settori in cui è diffusa la contrattazione a tempo parziale.

A tali fattori si associa la debolezza dell'attività economica a partire dalla seconda metà del 2018, la quale comporta un minor utilizzo di lavoro.

La necessità di ricorrere a degli indicatori in grado di identificare l'ampiezza dello *slack* nel mercato del lavoro diventa di particolare importanza quando si voglia individuare la relazione esistente tra andamento dell'occupazione e andamento delle retribuzioni e dei prezzi.

Nel 2019, a fronte di una crescita dell'occupazione e una riduzione del tasso di disoccupazione, la dinamica delle retribuzioni orarie contrattuali è stata moderata, segnando in media una crescita dell'1,0%.

La scarsa crescita dei salari in presenza di un'occupazione in aumento rimanda al tema, discusso ampiamente in letteratura, della *wageless recovery*⁴⁷, decisivo per verificare la capacità della Curva di Phillips di predire l'andamento dell'inflazione rispetto al tasso di disoccupazione.

Accanto ad elementi di natura più strutturale, come la bassa produttività, la composizione dell'occupazione per età e livello di istruzione⁴⁸ e l'introduzione di riforme del mercato del lavoro che hanno inciso sulla contrattazione⁴⁹, la debole risposta dei salari all'occupazione può trovare spiegazione nel perdurare di ampi margini di sottoutilizzo della manodopera disponibile, il quale agirebbe come fattore di contenimento della dinamica salariale⁵⁰. Infatti, a fenomeni di sottoutilizzo del lavoro si associano livelli retributivi più bassi, spesso inferiori ai 2/3 della retribuzione mediana⁵¹.

Anche l'andamento dell'inflazione è risultato piuttosto modesto, facendo registrare un aumento dello 0,6% nel 2019, con l'inflazione di fondo che ha mostrato una tendenza stagnante.

Rappresentando le retribuzioni una base necessaria per l'aumento dell'inflazione di fondo⁵², è verosimile che l'estensione del sottoutilizzo del lavoro, concorrendo al rallentamento della dinamica delle retribuzioni, si ripercuota negativamente sull'inflazione, contenendone la crescita.

⁴⁴ ISTAT. (2019) "Rapporto annuale 2019 - La situazione del Paese"

⁴⁵ L. 196/97 (cd. Pacchetto Treu); Dlgs 368/2001 (Decreto Sacconi) L. 30/2003 (cd. Legge Maroni-Biagi); L. 92/2012 (cd. Riforma Fornero); L. 78/2014 (cd. Decreto Poletti); L. 81/2015 (cd. Jobs Act).

⁴⁶ BCE. (2016) "Bollettino economico 6/2016. Fattori alla base dell'andamento del numero medio di ore lavorate per occupato".

⁴⁷ OECD. (2018) "OECD Employment outlook, 2018" cap.1. Conti, A., Guglielminetti, E., Riggi, M. (2019) "Labour Productivity e wageless recovery", Temi di discussione, Banca d'Italia.

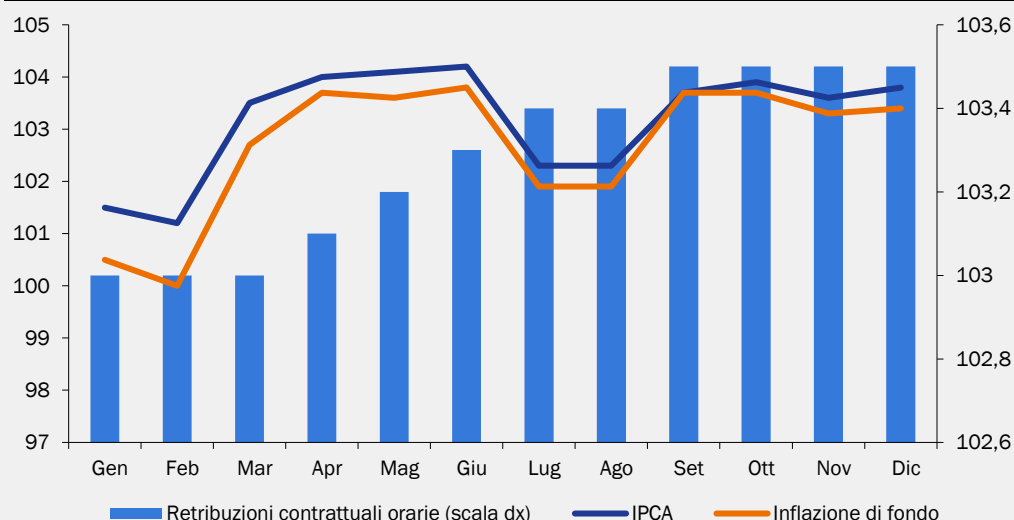
⁴⁸ Nickel, C., Bobeica, E., Koester, G., Lis, E., Porqueddu, M. (2019) "Understanding low wage growth in the euro area and European countries", Banca Centrale Europea, Occasional Paper Series, N°232.

⁴⁹ IMF. (2017) "World Economic Outlook 2017", cap. 2 "Recent Wage Dynamics in Advanced Economies: Drivers and Implications".

⁵⁰ BCE. (2017) "Bollettino economico 3/2017. Valutare l'eccesso di offerta nel mercato del lavoro".

⁵¹ ISTAT et al. (2019) "Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata".

⁵² BCE (2017) "Bollettino Economico 5/2018", "Il ruolo dei salari nel rialzo dell'inflazione".

FIGURA R2: RETRIBUZIONI CONTRATTUALI, IPCA E INFLAZIONE DI FONDO NEL 2019 (indici 2015=100)

Fonte: ISTAT.

Commercio estero

L'accentuarsi delle misure protezionistiche nel corso del 2019 ha determinato una contrazione del commercio mondiale con ricadute anche sull'andamento delle esportazioni italiane. Secondo le statistiche del commercio estero di beni, le esportazioni in valore sono aumentate del 2,3 per cento, in rallentamento rispetto a quanto registrato nel 2018 (3,6 per cento). Nel contesto europeo, tale andamento è risultato più dinamico rispetto ad alcuni dei maggiori partner (per la Germania e la Spagna la variazione è stata pari allo 0,7 e all'1,5 per cento rispettivamente) mentre è stato più contenuto rispetto ad altri (le esportazioni francesi sono cresciute del 3,3 per cento).

La presenza italiana nei mercati extra-europei ha mostrato maggiore resilienza rispetto a quanto avvenuto all'interno dell'UE. Le vendite complessive in volume nel mercato extra-europeo sono risultate infatti stabili, mentre sono diminuite all'interno dell'area dell'euro (-1,2 per cento dall'1,4 per cento dell'anno precedente). Le esportazioni in valore sono risultate in accelerazione verso i Paesi extra-UE (al 3,8 per cento dall'1,7 per cento), mentre hanno rallentato verso l'UE (all'1,1 dal 5,1 per cento). Tale andamento potrebbe derivare in parte dalla minore vivacità del settore dell'auto, in particolare in Germania, per gli stretti legami produttivi esistenti tra i due paesi.

Tenendo conto della quota sulle esportazioni complessive, gli Stati Uniti continuano ad essere meta privilegiata dei beni italiani all'esterno dell'UE (in crescita del 7,5 per cento), affiancati dalla Svizzera (16,6 per cento). Sono in forte aumento anche le vendite verso il Giappone (19,7 per cento), mostrando i primi benefici del trattato con l'UE entrato in vigore in febbraio. Tra i paesi europei, per la prima volta dal 2013 si contraggono le esportazioni verso la Germania e la Spagna (rispettivamente dello 0,1 e dello 0,7 per cento); mostrano maggiore tenuta quelle verso la Francia (+2,4 per cento), pur dimezzandosi il ritmo di crescita rispetto all'anno precedente. Accelerano di poco più di due punti percentuali le vendite verso il Regno Unito (al 4,7 per cento), anche per effetto

dei maggiori acquisti legati alle incertezze sull'evoluzione della Brexit. Per quanto riguarda le economie emergenti, permane la contrazione delle vendite verso la Turchia e la Cina, sebbene a ritmi più contenuti, mentre ritornano positive quelle verso la Russia; si accentua invece la contrazione verso i paesi dell'OPEC (-10,3 per cento) e, in misura più limitata, verso quelli del Mercosur (-3,4 per cento).

Guardando alle performance settoriali, rispetto al 2018, le vendite nel settore farmaceutico mostrano una forte accelerazione con un incremento del 25,7 per cento (dal 4,9 per cento), determinato sia dai paesi dell'area dell'euro che, in misura maggiore, da quelli extra-UE, in particolare dagli Stati Uniti (57,1 per cento).

Altri settori che registrano un buon dinamismo delle vendite sono quelli dei prodotti alimentari (al 6,6 dal 3,8 per cento), dei prodotti tessili e dell'abbigliamento (al 6,2 dal 4,3 per cento), in particolare per gli articoli di abbigliamento e in pelle, e le altre attività manifatturiere (al 3,2 dal 2,0 per cento).

Prosegue la debolezza nel settore dei mezzi di trasporto che, nel 2018, aveva rallentato dopo cinque anni di robusta espansione. Le vendite si riducono del 3 per cento, per effetto dell'ampia contrazione del comparto dell'auto (-8,0 per cento dal -5,5 per cento dell'anno precedente). La contrazione riguarda principalmente i mercati non europei (-10,3 per cento), in particolare gli Stati Uniti (-20,1 per cento), la Cina (-24 per cento) e la Turchia (-6 per cento). Rilevante la flessione all'interno dell'area dell'euro (del -7,9 per cento), in particolare verso la Germania (-6,3 per cento) e la Spagna (-15,8 per cento).

Nell'intero anno, l'avanzo commerciale dell'Italia è stato pari a 52,9 miliardi (in forte aumento dai 39 miliardi registrati nel 2018), rimanendo tra i più alti in Europa in rapporto al PIL dopo Germania, Paesi Bassi e Irlanda.

Le prospettive per il 2020 apparivano più favorevoli in relazione all'impegno annunciato da Stati Uniti e Cina di sospensione dei dazi, previsti per la metà dello scorso dicembre, e alla firma dell'accordo Fase 1 avvenuta nel gennaio di quest'anno. L'andamento del commercio estero italiano è, infatti, rimasto favorevole nei primi due mesi dell'anno. Tuttavia, l'emergere dell'epidemia di Covid-19 su scala globale avrà ripercussioni sugli scambi commerciali, come già evidenzia l'indice PMI degli ordini dall'estero per la manifattura che, scendendo in marzo a quota 36 da 48,5 punti, ha registrato la flessione più ampia dal marzo del 2009.

Andamento del credito

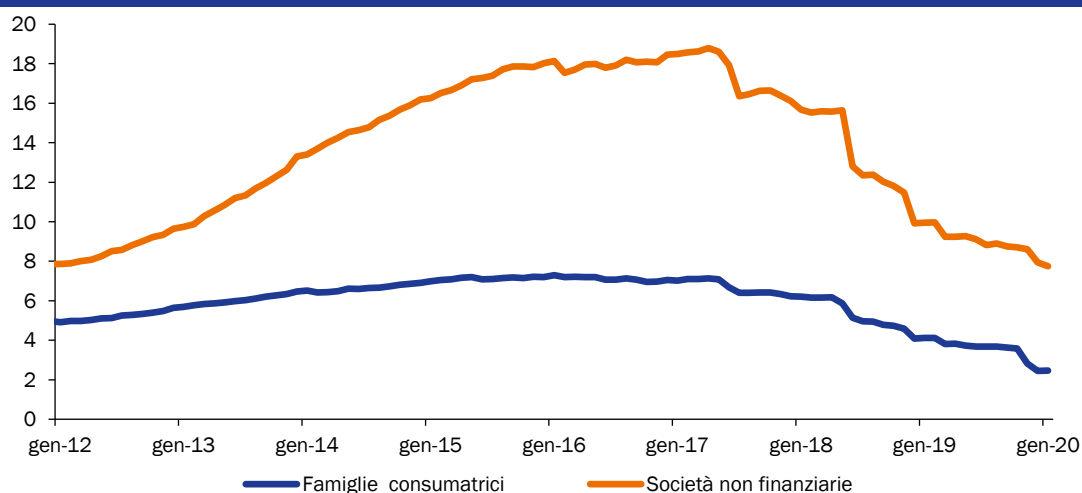
È proseguita nel corso del 2019 la flessione dei prestiti bancari al settore privato (-3,2 per cento in media annua) a tassi analoghi a quelli già registrati nei due anni precedenti. Tale andamento è stato determinato dalla contrazione dei prestiti alle imprese non finanziarie, diminuiti del 7 per cento (-6,6 per cento la flessione nel 2018), mentre accelera la crescita di quelli alle famiglie, cresciuti dell'1,5 per cento nel 2019 dopo lo 0,7 per cento dell'anno precedente (si veda il Focus 'Credito al settore privato: recenti andamenti in Italia').

Le rilevazioni più recenti confermano un'analoga dinamica anche all'inizio del 2020. I dati preliminari per il mese di gennaio, diffusi dalla Banca d'Italia, mostrano una crescita tendenziale dei prestiti alle famiglie (2,5 per cento),

mentre continuano a diminuire i prestiti alle società non finanziarie (-1,0 per cento). Tale andamento si accompagna a tassi di interesse ancora molto contenuti e in ulteriore riduzione: a inizio 2020 quelli praticati alle famiglie per l'acquisto di abitazioni si attestano all'1,76 per cento (dall'1,78 per cento di dicembre 2019) mentre quello applicato al credito al consumo è pari al 7,9 per cento. Per quanto riguarda i nuovi prestiti alle imprese, i tassi praticati alle società non finanziarie sono risultati pari all'1,18 per cento (dall'1,37 per cento di dicembre) con il tasso medio relativo alle concessioni al di sotto della soglia del milione di euro all'1,9 per cento, mentre al di sopra di tale soglia il tasso è pari allo 0,8 per cento.

La qualità del credito continua a migliorare e si è ulteriormente ridotta l'incidenza dei prestiti deteriorati. Si mantiene infatti sostenuta la contrazione delle sofferenze, che in gennaio segnano una riduzione del 17,4 per cento su base tendenziale. In particolare, nel corso dell'ultimo anno le esposizioni deteriorate nei confronti delle società non finanziarie si sono ridotte fino a rappresentare solo il 7,7 per cento del totale dei prestiti, (ritornando sui valori di fine 2011), mentre le sofferenze delle famiglie corrispondono a circa il 2,5 per cento dei prestiti, quota paragonabile a quella del 2008.

FIGURA II.4: SOFFERENZE VERSO RESIDENTI (in percentuale dei prestiti totali)

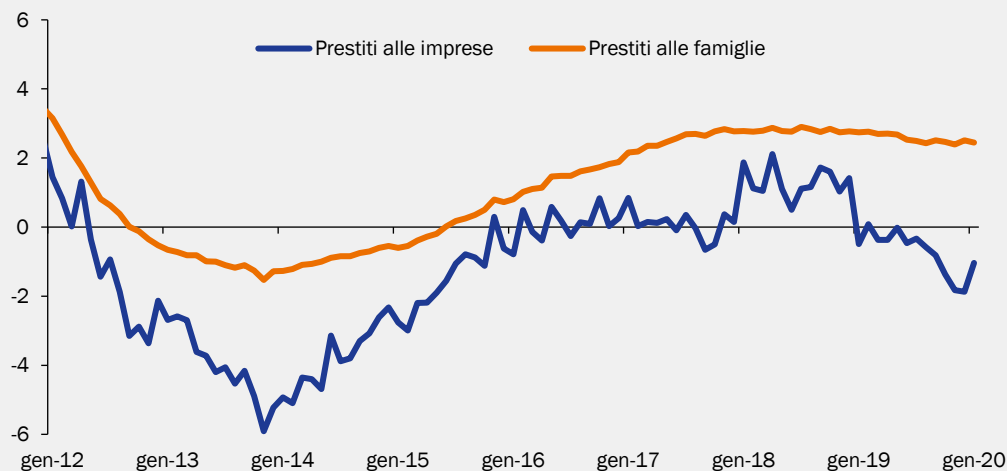


Fonte: Banca di Italia.

FOCUS Credito al settore privato: recenti andamenti in Italia

Nel 2019, il buon andamento dei prestiti alle famiglie è stato guidato principalmente dai nuovi finanziamenti per l'acquisto di abitazioni, mentre rimane stabile la componente del credito al consumo. Il sostegno del credito alle famiglie per l'acquisto di abitazioni si riflette nella dinamica espansiva del mercato immobiliare, che nei primi tre trimestri dello scorso anno ha registrato un incremento del 5,5 per cento del volume delle compravendite per uso abitativo rispetto allo stesso periodo del 2018 (Istat), mentre ha frenato allo 0,6 per cento nell'ultimo trimestre dell'anno, registrando la variazione tendenziale più bassa degli ultimi 19 mesi.

Per quanto riguarda, invece, la riduzione dei prestiti alle società non finanziarie nel corso del 2019, sulla base dei dati disponibili nonché delle risultanze delle indagini condotte dalla Banca di Italia presso gli intermediari finanziari e presso le imprese, emergono elementi che portano a ricondurre tale flessione principalmente a fattori di domanda, piuttosto che a fattori di offerta.

FIGURA R1: PRESTITI BANCARI - TASSI DI VARIAZIONE A 1 ANNO

Nota: Dati corretti per l'effetto delle cartolarizzazioni.

Fonte: Banca di Italia.

Per quanto concerne i primi, la debole dinamica del ciclo economico e il rallentamento degli investimenti possono sicuramente aver giocato un ruolo nel frenare la domanda di credito da parte delle imprese. Dai conti dei settori istituzionali pubblicati dall'Istat emerge infatti che nel 2019 gli investimenti fissi lordi delle società non finanziarie sono cresciuti solo dell'1,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018, quando erano aumentati del 4,9 per cento rispetto al 2017. Inoltre dai risultati delle indagini delle imprese in chiusura d'anno, si osserva un peggioramento delle condizioni per investire in tutti i settori, e un contestuale peggioramento del giudizio sulla situazione economica, che rimane per tutto il 2019 il fattore che influenza in misura maggiore l'attività delle imprese.

Secondo le indagini sul credito della Banca d'Italia, un ulteriore fattore di contrazione della domanda di prestiti da parte delle imprese è stato il maggior ricorso da parte delle stesse sia all'autofinanziamento, registrato in particolar modo nel primo semestre del 2019, che a canali di finanziamento alternativi al credito bancario.

Dai conti trimestrali diffusi dall'ISTAT⁵³, si osserva che la sostenuta redditività delle imprese nel 2018, ha permesso sia un maggior conseguimento degli utili che il rafforzamento della capacità di autofinanziamento delle imprese, che ha proseguito nella prima metà dell'anno 2019.

Inoltre, misure di incentivazione fiscale per favorire il reinvestimento degli utili in azienda, introdotte con la Legge di Bilancio per il 2019, hanno reso fiscalmente più conveniente ricorrere all'impiego di capitale proprio anziché a capitale di debito. In particolare, il nuovo istituto della mini-IRES ha previsto un nuovo regime di tassazione agevolata degli utili reinvestiti in beni strumentali e in incrementi occupazionali, con una riduzione al 15 per cento dell'aliquota sul reddito delle imprese. L'introduzione del nuovo sistema di agevolazione ha indotto le imprese ad un maggiore accantonamento a riserva degli utili del 2018, nonché ad effettuare nuovi conferimenti di beni o capitali ad incremento del capitale proprio per poter beneficiare del vantaggio fiscale. Tuttavia dopo una prima fase di forte attrattività della misura nella prima metà dello scorso anno, la complessità degli adempimenti connessi alla fruizione dell'agevolazione fiscale ha di fatto condotto ad una graduale riduzione delle adesioni, fino a spingere il legislatore ad optare per la sua abrogazione e il ripristino del previgente regime dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE).

⁵³ Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società

Nel corso dell'anno, si è peraltro osservato un significativo ricorso anche di forme di finanziamento alternative, tra cui il mercato obbligazionario, rispetto al quale nei primi sette mesi del 2019 si è registrato un incremento del 25 per cento del volume di collocamenti lordi rispetto al quinquennio precedente (Banca D'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, 2-2019). Persiste, tuttavia, la maggiore debolezza nel mercato obbligazionario delle imprese ritenute più rischiose, che registrano nello stesso periodo una riduzione del 19 per cento della quota di emissioni. Aumenta anche il dato del flusso netto di risparmio impiegato nei fondi comuni aperti da parte delle imprese.

Inoltre sul mercato azionario, nel corso dello scorso anno la Borsa Italiana segnala un record di ammissioni dal 2000, con il numero di nuove quotazioni che aumenta di 41 unità rispetto al 2018, di cui 35 solo nel segmento *Initial Public Offering* (IPO), rappresentativo delle imprese che offrono titoli per la prima volta dopo l'ammissione in borsa. Il risultato nel 2019 porta il numero delle imprese quotate a 375 unità⁵⁴.

Sulla riduzione dei prestiti alle imprese non sembra aver inciso in maniera rilevante, invece, l'inasprimento dei criteri d'offerta, né sotto il profilo dei tassi accordati sui nuovi prestiti, né degli altri parametri applicati dagli intermediari per la concessione di credito.

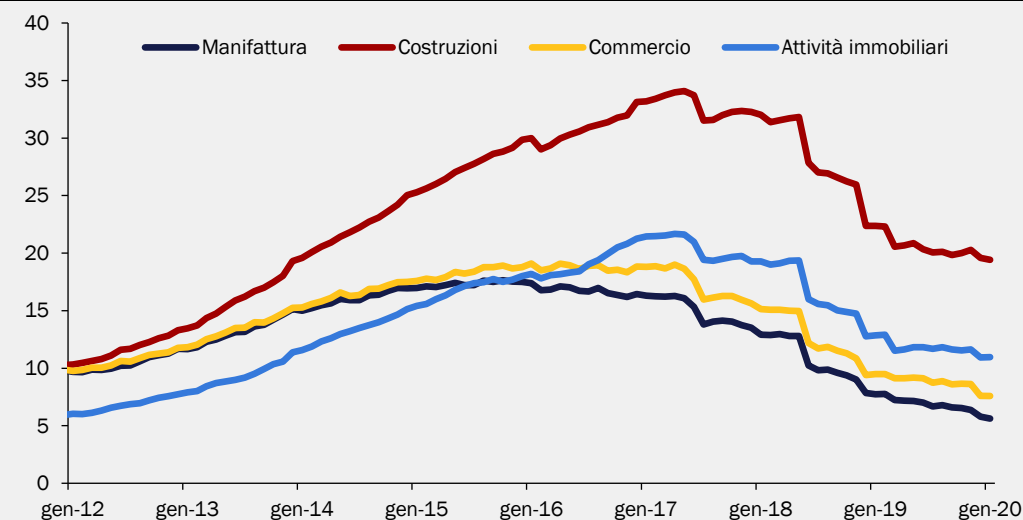
Infatti, nel corso del 2019 i tassi sui nuovi prestiti sono rimasti relativamente stabili e su livelli molto prossimi ai minimi storici. L'evoluzione stabile dei tassi d'interesse, è stata favorita anche dagli interventi di politica monetaria adottati dalla BCE a partire dal settembre dello scorso anno, tra cui la riattivazione del programma di *Quantitative easing* al ritmo di 20 miliardi di euro di acquisti mensili di titoli pubblici.

Dalla più recente Bank Lending Survey (BLS) della Banca di Italia emerge che nel quarto trimestre del 2019 i criteri di erogazione dei prestiti alle imprese sono rimasti sostanzialmente invariati, dopo essere risultati allentati nel trimestre precedente. Nonostante nell'ultimo trimestre del 2019 sia stata riscontrata, infatti, un'accresciuta percezione di rischio da parte degli intermediari, essa è stata compensata da un innalzamento del grado di accettazione del rischio da parte delle banche, stanti anche le maggiori pressioni concorrenziali nel settore.

Anche secondo le imprese, in base agli esiti delle interviste realizzate in dicembre dall'Istat e dalla Banca d'Italia, le opinioni sulle condizioni di accesso al credito sono rimaste invariate in chiusura d'anno, ma con andamenti eterogenei tra settori: a un peggioramento nei servizi è corrisposto un miglioramento nell'industria in senso stretto. Nel manifatturiero, un leggero deterioramento è stato riportato, come nei periodi precedenti, dalle aziende manifatturiere di piccola dimensione e da quelle operanti nel comparto delle costruzioni.

Per questi ultimi due raggruppamenti di imprese, infatti, persiste una situazione di maggiore rischio connessa anche alla loro maggiore esposizione in crediti deteriorati. Sebbene il livello complessivo degli NPLs a fine 2019 abbia continuato a ridursi sensibilmente (-17,3 per cento sui dodici mesi), l'incidenza dei crediti deteriorati in tali settori resta ben al di sopra della media. In particolare nelle costruzioni essi rappresentano ancora il 23,2 per cento del totale dei prestiti, mentre i flussi di nuovi crediti deteriorati tra il micro, le piccole e le medie imprese rappresentano rispettivamente il 3,3 per cento, il 2 per cento e infine l'1,8 per cento del totale dei crediti (Cerved).

⁵⁴ Dati Borsa Italiana al 23 dicembre

FIGURA R2: EVOLUZIONE DELLE SOFFERENZE SUL TOTALE DEI PRESTITI PER SETTORE

Fonte: ISTAT.

II.3 ECONOMIA ITALIANA: PROSPETTIVE

Scenario a legislazione vigente

Dall'analisi delle informazioni più recenti emerge con chiara evidenza l'inversione del ciclo economico determinata dall'insorgere dell'emergenza legata all'epidemia di Covid-19 alla fine del mese di febbraio. Infatti, le statistiche quantitative e le indagini congiunturali per i primi due mesi dell'anno sono risultate moderatamente positive, soprattutto sul versante delle imprese manifatturiere, avvalorando l'aspettativa di un rimbalzo del PIL a inizio d'anno. Di contro, tutti i segnali provenienti dagli indicatori soft, tra cui le indagini sul clima di fiducia di imprese e consumatori, tracciano una brusca inversione di rotta a partire dal mese di marzo, con un drastico peggioramento delle valutazioni sulla situazione corrente e delle aspettative per i mesi a venire.

Il settore manifatturiero, dopo una dinamica piuttosto debole nel corso del 2019, appariva in recupero in apertura d'anno. A gennaio l'indice destagionalizzato della produzione industriale registrava un forte rimbalzo (3,6 per cento m/m), superiore alle aspettative e tale da riportarlo ai livelli di giugno 2019. L'espansione congiunturale interessava tutti i comparti, soprattutto quello dei beni strumentali e di beni intermedi. Nonostante la flessione riportata in febbraio (-1,2 per cento m/m), nei primi mesi dell'anno la produzione ha fatto registrare una crescita dell'1,2 per cento in confronto al livello medio del quarto trimestre 2019.

Anche le prospettive tracciate dalle prime indagini congiunturali dell'anno erano complessivamente incoraggianti: l'indice PMI manifatturiero, pur rimanendo al di sotto della soglia di espansione, aveva registrato un discreto recupero in gennaio, sostanzialmente mantenuto anche nel mese successivo (a 48,7 punti), quando avevano cominciato a prospettarsi i primi impatti sul commercio estero

per difficoltà negli approvvigionamenti dalla Cina, che avevano indebolito la dinamica degli ordini. In prospettiva, i modelli interni avrebbero previsto un andamento moderatamente positivo della produzione dell'industria nella media del primo trimestre.

Particolarmente positiva era risultata la dinamica del settore delle costruzioni, la cui produzione, dopo aver risentito di condizioni metereologiche avverse sul finire del 2019, aveva avviato un buon recupero, arrivando a registrare un'espansione del 7,9 per cento m/m a gennaio, favorita anche dalla particolare composizione del calendario dei giorni lavorativi. Indicazioni positive erano offerte anche dal settore residenziale, ancora supportato dai bassi tassi sulle nuove erogazioni di prestiti per l'acquisto di abitazioni da parte delle famiglie. Inoltre la fiducia era rimasta stabilmente prossima ai massimi storici, raggiunti già dallo scorso anno.

Per il settore dei servizi le informazioni congiunturali dei primi mesi dell'anno avevano configurato una graduale ripresa nella prima metà dell'anno dopo il rallentamento registrato nell'ultimo trimestre del 2019. Fino a febbraio, il relativo indice PMI aveva confermato lo stato di buona salute del settore (a 52,1 punti), risultando in ulteriore miglioramento rispetto ai mesi precedenti.

La ripresa dell'attività economica si era riflessa anche in una dinamica più vivace degli scambi con l'estero. A gennaio si era registrata una crescita di entrambi i flussi commerciali, più marcata per le esportazioni rispetto alle importazioni sia su base congiunturale che tendenziale. Le esportazioni avevano registrato un robusto aumento del 2,7 per cento m/m dopo due mesi consecutivi di flessione, grazie soprattutto alle vendite verso i Paesi extra UE, interessate, come già nell'autunno dell'anno precedente, da importanti commesse del settore navale. Anche per le importazioni si era osservata una buona dinamica, con un aumento dell'1,7 per cento, sia su base congiunturale che tendenziale, indice della ripresa della domanda interna. Le indicazioni per il mese di febbraio offerte dal commercio verso i Paesi extra-UE confermavano il perdurare di una fase espansiva dell'export (0,6 per cento m/m), il cui rallentamento era di fatto condizionato principalmente dalla flessione dei prodotti energetici.

Sul fronte dei consumatori, l'indagine ISTAT di gennaio segnalava un deciso miglioramento del clima di fiducia in tutte le sue componenti, facendo raggiungere all'indice complessivo il livello di 111,8. La condizione delle famiglie appariva supportata anche dall'andamento ancora favorevole del mercato del lavoro. L'avanzamento della fiducia si era solo in parte ridimensionato nel mese successivo (111,4 il livello di febbraio), quando, a fronte di valutazioni ancora positive per la situazione personale e corrente, avevano iniziato a prospettarsi aspettative più deboli per la situazione futura.

Appare dunque evidente che se non si fosse materializzato il cigno nero della crisi epidemica, l'economia italiana avrebbe potuto registrare un ritmo di crescita in graduale miglioramento nell'anno in corso. Tale ripresa avrebbe condotto ad una modesta espansione nel primo trimestre dell'anno, rendendo raggiungibile la previsione di crescita annua dello 0,6 per cento formulata nella NADEF di settembre 2019.

L'incombere dell'emergenza epidemiologica ha completamente alterato il normale corso della vita sociale e produttiva del Paese: l'esigenza prioritaria di limitare i contagi ha portato il Governo ad adottare misure di contenimento

sempre più stringenti. Il primo intervento è stato approvato alla fine di febbraio determinando restrizioni alle attività di istruzione, culturali e ricreative nelle zone più colpite del nord Italia, poi estese nel loro ambito di applicazione, anche settoriale, a tutto il territorio nazionale con il DPCM del 9 marzo. Infine, con il DPCM del 22 marzo, a partire dal 25 marzo si è disposta l'ulteriore chiusura di tutte le attività produttive non essenziali in tutto il Paese. La validità del provvedimento è stata successivamente estesa dal 3 aprile al 3 maggio.

Ciò ha determinato dal lato dell'offerta un brusco arresto dell'attività in molti settori, solo parzialmente mitigato dal ricorso al lavoro agile da parte delle imprese la cui attività rendesse tale alternativa percorribile. L'arresto delle attività e le misure di distanziamento sociale hanno prodotto un impatto estremamente forte soprattutto sul settore dei servizi ed in particolare su quelli rientranti negli ambiti del trasporto passeggeri (in primis il trasporto aereo), del turismo (alloggio, ristorazione e servizi connessi) e delle attività ricreative, del commercio al dettaglio e di molti servizi alla persona.

Sul fronte dell'industria, l'impatto inizialmente più contenuto di quello subito dai servizi, è comunque divenuto rilevante nel momento in cui è stato necessario adottare le ulteriori misure di cui al citato DPCM del 22 marzo e successive proroghe. L'ISTAT⁵⁵ valuta che le imprese attive nei settori le cui attività non sono state sospese siano poco meno di 2,3 milioni su 4,5 milioni (il 48,7 per cento del totale), e generino circa due terzi del valore aggiunto complessivo (circa 512 miliardi di euro) ed il 53,1 per cento delle esportazioni totali. Soprattutto sull'industria potrebbero inoltre gravare difficoltà di approvvigionamento dei beni di importazione, atteso che il ritorno ai normali ritmi produttivi potrebbe avvenire con tempistiche differenti tra i diversi Paesi che si sono trovati ad affrontare l'emergenza sanitaria in momenti successivi rispetto all'Italia.

Dal lato della domanda, le stesse misure di distanziamento sociale stanno comportando un'inevitabile contrazione di alcune categorie di consumo, che potrebbe in parte continuare anche dopo il ripristino di condizioni di normalità a causa della diminuzione del reddito disponibile e di cambiamenti nei comportamenti dei consumatori. Inoltre, anche le esportazioni di beni e servizi risentiranno pesantemente dell'emergenza in corso, ormai diffusa su scala globale. In ogni caso, i volumi di spesa non effettuata in questa fase potrebbero non essere pienamente recuperabili in futuro (ad esempio, le attività turistiche perse durante la primavera 2020).

In questo contesto, ancora molto incerto, in quanto non si dispone ancora di dati quantitativi che possano offrire un'accurata misura delle prime conseguenze dello shock epidemiologico, la previsione del quadro macroeconomico tendenziale è costruita su uno scenario mensile al fine di cogliere il più accuratamente possibile gli sviluppi in corso.

A tal fine si fa riferimento anche a tutte le indicazioni provenienti dalle ultime indagini congiunturali disponibili che, come detto, tracciano un drastico calo dell'attività economica e un netto peggioramento del clima di fiducia di famiglie e operatori a partire dal mese di marzo. Dalla rilevazione effettuata

⁵⁵ Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica - Esame del DL A.S. 1766 – Conversione in Legge del DL 17 MARZO 2020, N. 18. <https://www.istat.it/it/archivio/240199>

dall'Istat tra famiglie e imprese nelle settimane tra il 2 e il 13 marzo, ovvero nei giorni immediatamente successivi all'adozione delle prime misure di contenimento dell'epidemia, è emerso chiaramente il peggioramento della fiducia di entrambi i gruppi, specie con riferimento alle componenti prospettiche. Per le famiglie, infatti, la flessione dell'indice (a 101,0 punti dai 110,9 di febbraio) è stata maggiormente condizionata dal peggioramento delle valutazioni sul clima economico e sulle aspettative future. Analogamente per tutte le imprese (il cui indice composito flette a 81,7 punti dai 97,8 di febbraio) il fattore di maggiore vulnerabilità è rappresentato dalla caduta degli ordini. Trova conferma inoltre il fatto che siano le imprese dei servizi e del commercio al dettaglio quelle che stanno risentendo maggiormente della crisi, ma anche la manifattura registra un pesante arretramento, mentre il peggioramento del clima nelle costruzioni è più contenuto.

Analogo l'andamento fotografato dalle rilevazioni degli indici PMI settoriali. L'indicatore del manifatturiero è crollato oltre le attese a 40,3 punti (dai 48,7 di febbraio) per effetto del netto peggioramento delle condizioni operative, in conseguenza delle misure restrittive sull'attività delle imprese, e della peggiore contrazione in undici anni del livello degli ordini. Il crollo di questi ultimi è ciò che di fatto fa precipitare anche l'indice dei servizi che nello stesso periodo si attesta a 17,4 punti (dai 52,1 di febbraio), superando ampiamente le aspettative di contrazione. Si è di fronte alla più rapida contrazione dell'indice negli ultimi 22 anni. Il crollo degli ordini non risparmia neppure il settore delle costruzioni il cui indice settoriale perde quasi 35 punti a 15,9 punti dai 50,5 di febbraio, con la flessione più acuta segnata dal comparto non residenziale. La fiducia delle imprese edili per quanto riguarda l'attività dei prossimi 12 mesi precipita al livello del febbraio 2009, quando si era all'apice della crisi finanziaria globale.

Inoltre, informazioni preliminari sull'andamento del volume d'affari delle imprese, desumibili dal monitoraggio della fatturazione elettronica, confermano che a partire dalla seconda metà del mese di marzo si è registrata una notevole flessione dell'attività. Sebbene la fatturazione sia per sua natura soggetta ad elevata volatilità e potrebbe in questa fase essere influenzata da fattori contingenti, anche amministrativi, si ritiene che le relative informazioni siano in ogni caso utili per osservare orizzontalmente gli andamenti tra i diversi settori economici. Da tale analisi emerge con evidenza che i settori più colpiti sono proprio quelli del turismo, del commercio al dettaglio, dell'intrattenimento e dei servizi alla persona. Mentre, in linea con le aspettative, stanno risultando resilienti settori quali il chimico e il farmaceutico.

Nel quadro macroeconomico tendenziale, la caduta del PIL nel corso del mese di marzo è attesa essere molto accentuata. Successivamente, per il mese di aprile si prevede un'ulteriore flessione, seguita da un miglioramento della situazione economica a partire dal mese di maggio.

Ciò determina una netta flessione del PIL nella prima metà dell'anno, più accentuata nel 2T rispetto al primo trimestre, in ragione sia dell'evoluzione temporale della crisi epidemiologica e delle conseguenti misure di contenimento, sia dell'avvio dell'anno ancora favorevole.

Le misure adottate dal Governo per contenere la diffusione del virus e proteggere le imprese e l'occupazione potrebbero favorire una ripresa abbastanza rapida dell'attività economica non appena la crisi sanitaria sarà rientrata. In

ragione di ciò ci si attende un parziale recupero del PIL già a partire dal terzo trimestre, che si prolungherà fino alla fine dell'anno.

Per mitigare l'impatto sul sistema economico e scongiurare soprattutto il rischio che questo shock temporaneo possa intaccare il potenziale di crescita di medio-lungo periodo del Paese, il Governo è intervenuto con decisione a sostegno delle imprese e delle famiglie, utilizzando tutti i canali disponibili.

Con il decreto-legge emanato il 17 marzo, utilizzando a pieno il margine autorizzato dal Parlamento, si è dato un primo sostegno al sistema economico focalizzandosi su quattro principali ambiti di intervento:

1. il potenziamento del sistema sanitario;
2. la protezione del lavoro e dei redditi;
3. la liquidità delle imprese e delle famiglie;
4. la sospensione delle scadenze per il versamento delle imposte.

Il provvedimento è descritto in dettaglio nei paragrafi I.1 e IV.5 del presente documento. Gli interventi di politica fiscale, posti in essere sia attraverso un investimento diretto di risorse nel sistema economico, sia attraverso la creazione di un ampio schema di garanzie sui prestiti del settore privato, hanno infatti non solo l'obiettivo di offrire sollievo a famiglie e imprese nella fase più acuta della crisi, ma soprattutto di preservare il lavoro e la sopravvivenza delle imprese in modo tale che il sistema produttivo sia nelle condizioni di ripartire non appena l'emergenza sanitaria sarà rientrata.

Le stime dei modelli econometrici sottostanti la previsione tendenziale attribuiscono un impatto positivo a tali interventi nella misura di circa 0,5 punti percentuali di PIL a riduzione dello shock provocato dalla crisi pandemica⁵⁶. La portata dell'impatto è frutto della valutazione dei soli effetti diretti delle misure e non anche degli effetti positivi connessi alla preservazione dell'occupazione e del tessuto produttivo.

Nel complesso del 2020 si stima pertanto che l'economia registrerà una caduta del PIL reale di otto punti percentuali in termini grezzi. Per il 2021 si prospetta un recupero del PIL reale pari a +4,7 per cento. Il parziale recupero è in almeno in parte spiegato dal fatto che lo scenario tendenziale sconta l'innalzamento delle aliquote IVA previsto dalla normativa vigente a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Nonostante il rimbalzo atteso nella seconda metà dell'anno in corso, si prevede tuttavia che il PIL non recupererà pienamente il livello di fine 2019 nel prossimo anno.

Sul fronte produttivo, questo scenario si traduce in un sensibile calo del valore aggiunto dei servizi di mercato nell'anno in corso, seguito da un rimbalzo nell'anno successivo. Nell'ampio spettro di attività che rientrano in tale settore occorre considerare sia l'impatto della crisi su comparti quali il turismo, i trasporti e l'intrattenimento, i cui margini di recupero nella seconda metà del 2020 sono molto più limitati di quelli di altre attività, sia la spinta prodotta dalla crisi stessa in altri ambiti quali il chimico-farmaceutico, la sanità e l'assistenza

⁵⁶ Si veda in proposito il dettaglio informativo riportato nel Focus "Gli errori di previsione sul 2018 e la revisione delle stime per il 2020 e gli anni seguenti".

privata, le telecomunicazioni e i servizi high-tech. Tra questi due estremi ricadono poi le altre tipologie di servizi, alcuni dei quali sono riusciti a preservare le proprie linee di attività ricorrendo a modalità di lavoro telematico, che si stima potranno contare su una ripresa in linea con quella degli altri settori produttivi nella seconda parte dell'anno in corso.

Per l'industria in senso stretto, il parziale blocco dell'attività produttiva in marzo e aprile determina una marcata perdita di valore aggiunto nel primo semestre dell'anno, soprattutto nel secondo trimestre del 2020. La ripresa sarà probabilmente graduale, rallentata da fattori di incertezza che potranno condizionare le decisioni di investimento e produzione. Sensibile la flessione anche per il settore delle costruzioni, colpito dalla chiusura temporanea dei cantieri e caratterizzato da un recupero più lento.

Sul fronte della domanda interna, i consumi privati subiranno un forte calo nell'anno in corso, per effetto sia delle misure di contenimento sociale ma anche per una riduzione del reddito disponibile. Quest'ultima è attesa in ogni caso più contenuta di quella della spesa delle famiglie, la cui propensione al risparmio conseguentemente aumenta superando il 13 per cento su base annua. I consumi recupereranno in misura contenuta a partire dal prossimo anno, quando la previsione tendenziale sconta in ogni caso l'aggravio di pressione fiscale rappresentato dalle clausole IVA. Al contrario, i consumi pubblici sono attesi in moderato aumento nel 2020 e nel 2021, anche in conseguenza della risposta alla crisi. Il contributo della domanda estera netta, dopo la flessione nell'anno in corso, tornerà positivo nel 2021.

Si attende un forte calo degli investimenti nel 2020 (-12,3 per cento), rispetto ai quali l'impatto negativo della sospensione delle attività produttive è amplificato dalle condizioni di elevata incertezza e dal crollo di aspettative e fiducia. Sul fronte estero, si prevede che, data la dimensione globale della crisi pandemica, i flussi commerciali registreranno andamenti analoghi a quelli riscontrati in occasione della precedente crisi globale del 2008-2009. Il contributo della domanda estera netta, dopo la flessione nell'anno in corso, tornerà positivo nel 2021.

Dal lato dei prezzi, la contrazione della domanda interna unitamente al crollo del costo dei prodotti energetici determina una flessione dello 0,2 per cento del deflatore dei consumi, la cui dinamica era risultata già debole lo scorso anno e in apertura del 2020. Il deflatore del PIL è stimato comunque pari all'1,0 per cento per effetto principalmente della marcata flessione di quello delle importazioni, anch'esso condizionato dal trend del prezzo del petrolio. Nell'anno successivo la dinamica dell'inflazione interna nello scenario tendenziale risente dell'impatto dell'entrata in vigore degli aumenti delle aliquote IVA.

Atteso il contesto macroeconomico profondamente mutato rispetto allo scenario delineato nei documenti di programmazione dello scorso autunno, si provvede inoltre ad aggiornare la stima dell'inflazione programmata per l'anno in corso, che è ora attesa pari al -0,2 per cento.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, si considera per l'anno in corso una contrazione dell'occupazione rilevata dalla contabilità nazionale e delle forze lavoro nettamente più contenuta di quella dell'economia reale e di poco superiore al 2 per cento, grazie all'ingente ricorso agli ammortizzatori della Cassa Integrazione Straordinaria e soprattutto di quella in deroga, eccezionalmente

estesa nell'ambito di applicazione dal decreto "Cura Italia" e successivi interventi. Maggiore invece la contrazione attesa per l'occupazione espressa in unità di lavoro equivalente (ULA) e per le ore lavorate, che non tengono conto degli ammortizzatori, per le quali si prevede una riduzione rispettivamente del 6,5 e del 6,3 per cento.

Nonostante le rilevanti misure a tutela dell'occupazione dipendente adottate dal Governo, infatti, la crisi colpirà inevitabilmente alcune tipologie di lavoro, in particolare quelle stagionali e quelle dipendenti con contratti a termine. Dovrebbe invece risultare più contenuto l'impatto sull'occupazione indipendente, che sul piano della contabilizzazione statistica nell'ambito dell'indagine delle Forze di Lavoro ricomprende anche i lavoratori che dichiarano la propria attività solo momentaneamente sospesa o comunque non interrotta da più di tre mesi. Inoltre, in molti settori dei servizi, così come in diversi settori industriali, soprattutto dove rilevano le aziende di grandi dimensioni, il ricorso a forme di lavoro agile aiuterà la tenuta dei livelli occupazionali.

Il mercato del lavoro migliorerà gradualmente nell'anno successivo in linea con la ripresa dell'attività economica. Conseguentemente, il tasso di disoccupazione peggiora nel 2020 all'11,6 per cento e recupera parzialmente all'11,0 per cento nel 2021.

Sul piano della produttività tale dinamica determina una flessione piuttosto ampia nell'anno in corso (-1,7 per cento), seguita da un rimbalzo nel 2021.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dal competente Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 16 aprile 2020, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo di intesa UPB-MEF del 15 settembre 2014.

Rispetto a tale scenario, i rischi della previsione si concentrano evidentemente sul possibile peggioramento della dinamica epidemica nell'anno in corso e su come questa possa eventualmente influenzare anche i risultati del prossimo anno.

Appare evidente che la crescita media di quest'anno dipenderà non solo dall'intensità della caduta del prodotto nei mesi di marzo e aprile, ma anche dalla durata del periodo di blocco di molte attività produttive e da quanto rapidamente si tornerà alla normalità in Italia e nei Paesi nostri partner commerciali. Laddove fosse necessario mantenere a lungo misure di contenimento molto restrittive ciò determinerebbe una maggiore flessione dell'attività economica anche in maggio, con il conseguente aggravarsi della flessione del PIL attesa nel 2T. In alternativa, o in aggiunta a questo, una recrudescenza dell'epidemia nei mesi autunnali causerebbe un'ulteriore perdita di prodotto e ritarderebbe la fase di ripresa prevista nello scenario tendenziale⁵⁷.

Inoltre, gli altri Paesi europei, tra cui rientrano molti dei principali partner commerciali italiani, stanno sperimentando con un ritardo temporale di alcune settimane l'emergenza vissuta in Italia già dalla fine del mese di febbraio: se tale ritardo si riflettesse anche nei tempi per il ripristino dell'ordinaria attività produttiva delle imprese, ciò ostacolerebbe la ripresa della domanda estera dei nostri prodotti e potrebbe generare difficoltà negli approvvigionamenti per le

⁵⁷ Si veda al riguardo l'approfondimento dell'apposito riquadro "Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene".

nostre produzioni. Anche in questo caso, il protrarsi della debolezza della domanda estera indebolirebbe il contributo positivo atteso delle esportazioni nette soprattutto nel terzo trimestre, condizionando la ripresa e peggiorando il trascinamento sull'anno prossimo.

Nel medio periodo sarà inoltre importante assicurare la massima efficacia degli interventi adottati dal Governo affinché le perdite economiche da affrontare quest'anno rimangano temporanee e non vadano ad intaccare in misura strutturale il sistema produttivo e il potenziale di crescita dell'economia. In particolare occorre scongiurare un ridimensionamento del tessuto aziendale e proteggere l'occupazione.

FOCUS**Gli errori di previsione sul 2019 e la revisione delle stime per il 2020 e gli anni seguenti** ⁵⁸

Questo approfondimento ha un duplice scopo che riguarda: i) la valutazione dell'errore di previsione sull'anno appena concluso; ii) l'analisi della revisione delle previsioni di crescita per il 2020 e gli anni seguenti. In entrambi i casi il confronto avviene con le stime formulate nella Nota di Aggiornamento del DEF dello scorso settembre.

La tavola R1, colonna **Delta 2019**, mostra l'errore di previsione per il 2019 ovvero gli scostamenti tra la previsione formulata a settembre e i dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT in marzo. Le precedenti previsioni per il 2019 erano formulate a settembre e includevano i risultati fino al secondo trimestre dello scorso anno mentre i dati ISTAT pubblicati a marzo includono le informazioni relative alla seconda parte dello scorso anno e la revisione delle serie storiche relativa ai trimestri precedenti⁵⁹.

Con riferimento al PIL, i dati di consuntivo ISTAT sono risultati lievemente superiori (0,2 punti percentuali) alle previsioni. La crescita superiore alle attese è legata principalmente i) alla revisione del profilo trimestrale del 2018 che comporta un maggiore trascinamento sul 2019 e ii) una revisione al rialzo dei primi due trimestri del 2019. Ha agito invece in direzione opposta il risultato, inferiore alle attese, dell'ultima parte dell'anno. Come si evince dall'analisi delle componenti della domanda aggregata, che mostrano un dato di consuntivo degli investimenti e della domanda estera peggiore delle attese, l'economia italiana è stata particolarmente penalizzata dal rallentamento del settore manifatturiero a livello globale causato dalle tensioni commerciali. In particolare la produzione di beni di investimento in Italia è molto legata alla domanda mondiale e alle filiere in cui entra la Germania. Per contro, i consumi delle famiglie sono risultati in linea con le stime. Sul fronte dei prezzi, quelli al consumo sono stati più bassi delle attese riflettendo il calo dei prezzi all'import. Il deflatore del PIL è risultato in linea con le previsioni.

Dalla fine del mese di febbraio anche in Italia, dopo la Cina, si è manifestata l'emergenza legata alla diffusione del Covid-19. La crisi epidemiologica sta producendo un forte e rapido impatto negativo sull'economia. Tali circostanze eccezionali impongono un'analisi necessariamente diversa rispetto a quella usuale sulla revisione delle previsioni di crescita per il 2020 e gli anni seguenti.

Nell'analisi si procede come segue: si analizzano in primo luogo le motivazioni statistiche derivanti dal cambiamento sull'effetto trascinamento dal 2019, poi si prosegue con i delta derivanti dalle nuove ipotesi sullo scenario internazionale. Vi sono poi altri due fattori da tenere in considerazione: l'impatto del provvedimento Cura Italia emanato dal governo per fronteggiare la crisi e infine degli effetti diretti del distanziamento sociale e del *lockdown*.

⁵⁸ In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali pubblicati il 4 marzo 2020 che risultano corretti per i giorni lavorativi.

⁵⁹ È opportuno ricordare che a settembre i dati trimestrali ISTAT facevano riferimento alla serie precedente la revisione dei conti nazionali.

TAVOLA R1: PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (dati destagionalizzati)

	Previsione 2019			Previsione 2020			di cui: Revisione trascinamento sul 2020 rispetto alla NADEF	di cui: Impatto Esogene rispetto alla NADEF	di cui: Impatto D. L. nr. 18/2020	di cui: Impatto lockdown
	NADEF 2019	ISTAT	Delta 2019	NADEF 2019	DEF 2020	Delta 2020	(a)	(b)	(c)	(d)
MACRO ITALIA										
PIL (prodotto interno lordo)	0,1	0,3	0,2	0,6	-8,1	-8,8	-0,3	-2,0	0,5	-6,9
Spesa delle famiglie	0,4	0,4	0,0	0,7	-7,2	-7,8	-0,2	0,1	0,4	-8,1
Spesa della PA	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	0,7	0,9	0,1	0,0	1,0	-0,3
Investimenti fissi lordi	2,1	1,4	-0,7	2,2	-12,3	-14,5	-1,4	-3,2	1,0	-10,9
Esportazioni di beni e servizi	2,8	1,4	-1,4	2,2	-14,5	-16,7	-0,2	-9,1	0,0	-7,4
Importazioni di beni e servizi	0,7	-0,2	-0,9	2,3	-12,9	-15,1	-1,3	-3,7	0,2	-10,3
Deflatore PIL	0,9	0,9	0,0	1,3	1,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,3
Deflatore consumi	0,8	0,5	-0,2	1,0	-0,2	-1,3	-0,3	-1,1	0,0	0,2

La **colonna "a"** indica la differenza dell'effetto statistico di trascinamento del 2018 sul 2019 tra il valore stimato nell'ultimo aggiornamento ufficiale e il valore di consuntivo; in sostanza, tale valore mostra di quanto si modificherebbe la previsione annuale del 2020 per effetto dell'aggiornamento dei dati del 2019 a parità di precedenti ipotesi di crescita in ciascun trimestre del 2020. Per il PIL la variazione dell'effetto di trascinamento è negativa e pari a -0,3 punti percentuali. Sull'effetto trascinamento pesa il risultato inferiore alle attese del 4T19 (-0,3 per cento t/t).

La revisione del quadro internazionale rispetto a settembre viene esplicitata nella **colonna ("b")** che ne mostra l'impatto sulle principali variabili stimato con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro. L'effetto del nuovo quadro internazionale è negativo perché riflette lo shock di offerta e di domanda indotto dalla crisi epidemiologica a livello globale di cui si è ampiamente trattato nel paragrafo internazionale di questo capitolo. Di conseguenza si assiste ad una sensibile revisione al ribasso della domanda mondiale pesata per l'Italia.

Vi è poi l'impatto del DL 18/2020 (**colonna c**) che il Governo ha emanato il 17 marzo al fine di contrastare l'impatto economico negativo sull'attività economica della crisi pandemica. Con il predetto decreto il Governo ha destinato 25 miliardi di euro a quattro principali ambiti di intervento: il potenziamento del settore sanitario, la protezione del lavoro e dei redditi, la liquidità delle imprese e delle famiglie e la sospensione delle scadenze per il versamento delle imposte. L'impatto sull'indebitamento è pari a 20 miliardi.

L'insieme di queste misure valutate con il modello econometrico ITEM indica un impatto positivo sull'economia pari a 0,5 punti percentuali. La valutazione è in linea con quelle rese note dall'UPB per lo stesso provvedimento⁶⁰.

La **colonna d** mostra l'impatto dello shock diretto del *lockdown* in atto da marzo sull'intero territorio nazionale e dell'accresciuto livello di incertezza, pari a -6,9 punti percentuali.

La stima tiene in considerazione 8 settimane di *lockdown* dell'attività economica ed è in linea con i risultati dei principali analisti che stimano una perdita di 0,75 punti di PIL per ogni settimana di blocco dell'attività⁶¹.

⁶⁰ <https://www.upbilancio.it/memoria-del-presidente-dell'UPB-sul-ddl-AS-1766-di-conversione-del-dl-17-marzo-2020-n-18/#more-6404>

⁶¹ Per confronto si veda: Svimez (aprile 2020)

La tavola R2 offre una sintesi degli impatti sulla crescita del PIL dell'evoluzione del contesto internazionale ponendolo a confronto con quanto ipotizzato nella Nota di aggiornamento di settembre 2019.

La dinamica della domanda estera pesata per l'Italia, per le implicazioni a livello globale della crisi epidemiologica, risulta in sensibile calo quest'anno. Le stime per il 2020 sono state riviste al ribasso dall'1,9 per cento al -9,5, mentre si stima che nel 2021 la domanda estera aumenti dell'11 per cento (dal 3,0 per cento di settembre). Conseguentemente l'impatto della domanda mondiale sulle esportazioni italiane e di conseguenza sul PIL, risulta negativo nel 2020 (-2,5 per cento) e molto positivo nel 2021 (1,1 per cento).

Negli ultimi mesi del 2019 i prezzi del petrolio hanno oscillato intorno ai 65 \$ al barile, toccando a fine anno punte di 70 \$. La crisi epidemiologica e le prospettive sempre più concrete di una recessione globale, nonché il mancato accordo tra i Paesi produttori sul contingentamento dei quantitativi, hanno determinato una brusca caduta delle quotazioni del greggio a partire dal mese di marzo quando ha toccato il punto minimo di 23 dollari alla fine del mese. I recenti annunci di restrizioni di offerta hanno contribuito a far risalire i prezzi, che si aggirano intorno ai 33 dollari. La proiezione attuale basata sui contratti futures prevede bassi livelli del prezzo del petrolio anche nel 2021⁶². Rispetto a quanto prospettato a settembre il livello dei prezzi è più basso in media di circa 18 dollari nel biennio. Da ciò deriverebbe un impatto positivo di 5 decimi di punto per il PIL nel 2020.

Sul fronte dei tassi di cambio, per la proiezione delle valute è stata adottata un'ipotesi tecnica che implica che il tasso di cambio resti invariato nel tempo e risulti pari alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 26 marzo. L'aggiornamento del tasso di cambio nominale effettivo rispetto a settembre vede un maggiore apprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute dello 0,7 per cento nel 2020. L'impatto macroeconomico risulta negativo di un decimo di punto percentuale sulla crescita del PIL nel 2020 e di due decimi nel 2021.

Il profilo dei tassi d'interesse sui titoli di Stato risulta meno favorevole per l'economia nel biennio, in particolare nel 2021; negli stessi anni si prospettano un aumento del differenziale tra il BTP e il Bund decennale e livelli lievemente più alti dei tassi bancari. Secondo le stime del modello econometrico questi fattori non comportano effetti sulla crescita nel 2020, mentre avrebbero un impatto negativo sul PIL pari a un decimo di punto nel 2021.

Complessivamente il nuovo contesto internazionale risulta meno favorevole rispetto alla nota di settembre nel 2020 per effetto del rallentamento della domanda mondiale, compensata solo in parte dai benefici derivanti dalla riduzione del prezzo del petrolio.

TAVOLA R2: EFFETTI SUL PIL DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE RISPETTO ALLO SCENARIO DELLA NADEF 19 (impatto sui tassi di crescita)

	2020	2021
1. Commercio mondiale	-2,5	1,1
2. Tasso di cambio nominale effettivo	-0,1	-0,2
4. Prezzo del petrolio	0,5	0,9
5. Ipotesi tassi d'interesse	0,0	-0,1

Fonte: elaborazioni MEF.

http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/04/svimez_impatto_coronavirus_bis.pdf;

Confindustria (marzo 2020):

<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/congiuntura-e-previsioni/tutti/dettaglio/rapporto-previsione-economia-italiana-scenari-geoeconomici-primavera-2020>.

⁶² Si fa riferimento alla media delle quotazioni dei *futures* negli ultimi dieci giorni lavorativi terminanti il 26 marzo 2020.

FOCUS

Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene

Nelle sezioni precedenti del documento si è dato conto di come lo shock del Covid-19 e l'evoluzione delle variabili esogene del quadro internazionale concorrano a delineare il quadro di previsione dell'economia italiana per l'anno in corso e quelli successivi.

È tuttavia evidente come vi sia un'elevatissima incertezza riguardo alla durata e all'intensità dell'emergenza sanitaria e all'efficacia delle misure per il contrasto della diffusione del virus, anche con riferimento alla possibilità di approntare in tempi rapidi un vaccino o cure mediche risolutive. Ciò induce un ampio ventaglio di possibili esiti in quanto a entità della caduta del prodotto e della successiva ripresa e, in generale, sull'evoluzione degli aggregati economici e finanziari.

Per queste ragioni, facendo riferimento sia al protrarsi dell'emergenza sanitaria connessa allo shock pandemico sia all'evoluzione delle variabili dello scenario internazionale di riferimento, vengono qui considerate ipotesi differenti rispetto a quelle adottate nel quadro macroeconomico tendenziale.

In particolare, sono stati simulati mediante il modello econometrico ITEM alcuni scenari alternativi con riferimento sia all'evolversi della pandemia sia al profilo delle principali variabili esogene della previsione. Per ognuna di queste variabili, si è ipotizzato un profilo differente rispetto a quello del quadro tendenziale, valutando così, distintamente per ogni fattore, l'impatto sul profilo del prodotto dell'economia italiana. Sono stati disegnati cinque scenari alternativi. I primi due vertono sul rischio di una maggiore durata dell'emergenza sanitaria. In particolare, si ipotizza che nei mesi di ottobre e novembre si renda nuovamente necessario un blocco produttivo a causa di un'ondata ulteriore di contagi del virus. Inoltre, si ipotizza che la scoperta di un vaccino o, comunque, di cure mediche efficaci avvenga con maggior ritardo, intorno alla primavera del 2021. Nel primo sotto caso si prendono in considerazione gli effetti dell'ulteriore *lockdown* sugli scambi internazionali con i conseguenti ritardi nella ricomposizione delle catene globali del valore. Tale scenario è stato colto mediante una caduta della domanda mondiale nel 2020 (pesata per gli scambi con l'Italia) ancor più pronunciata di quella ipotizzata nel quadro tendenziale (pari, rispettivamente, al -12 e al -9,5 per cento) e una ripresa meno decisa nel 2021, con un tasso di variazione della domanda mondiale pari al 7,7 per cento (a fronte dell'11 per cento dello scenario di riferimento).

La seconda simulazione fa riferimento agli effetti del nuovo blocco della produzione nazionale a seguito del protrarsi in Italia dell'emergenza sanitaria. Questo determinerebbe livelli di attività economica in forte riduzione nel quarto trimestre del 2020, contrariamente allo scenario del quadro tendenziale che, per lo stesso trimestre, contempla un deciso incremento di PIL. Inoltre, in questo scenario la ripresa più vigorosa sarebbe spostata in avanti, al terzo trimestre del 2021.

Nelle simulazioni del quadro tendenziale sono state anche utilizzate stime effettuate con il modello intersettoriale MACGEM-IT. Queste hanno riguardato gli effetti del blocco con durata differenziata per tipologia di prodotto, facendo riferimento alla contrazione del fatturato per un arco temporale compreso tra i 45 e i 150 giorni. Nel delineare lo scenario di rischio sono state utilizzate le stime per i diversi settori degli effetti di un nuovo *lockdown* intorno al mese di ottobre della durata di 60 giorni.

Riguardo all'evoluzione dei tassi di cambio, nel quadro macroeconomico tendenziale si adotta l'ipotesi tecnica secondo la quale i livelli dei tassi di cambio sono mantenuti costanti nell'orizzonte di previsione.⁶³ Nello scenario alternativo qui preso in esame si ipotizza, a partire dal 2020, un apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, che, nel 2021, rispetto ai valori recenti, registrati nella media degli ultimi dieci giorni, sarebbe pari a circa

⁶³ In particolare, si considera il valor medio delle quotazioni giornaliere più recenti con riferimento agli ultimi dieci giorni lavorativi.

l'8 per cento. In questo quadro si registrerebbe un apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo pari, nel 2020, a circa l'1,1 per cento, maggiore rispetto a quanto prefigurato nello scenario di riferimento. Nell'anno successivo, l'apprezzamento dell'euro (inteso come variazione annuale del tasso di cambio nominale effettivo) sarebbe del 4,7 per cento, rispetto a una sostanziale invarianza del tasso di cambio nello scenario tendenziale.

Il quarto scenario di rischio riguarda le quotazioni del petrolio. L'andamento previsto nel quadro tendenziale si basa sui prezzi dei contratti *future* sul greggio e segnala una marcata riduzione del prezzo del petrolio nel 2020, che si attesterebbe in media a 38,3 dollari al barile, a fronte dei 64,3 dollari del 2019, e un lieve incremento delle quotazioni nel 2021, in cui risulterebbero pari a 39,6 dollari al barile. Nello scenario alternativo si ipotizzano, a partire dal secondo semestre 2020, livelli del prezzo del greggio superiori rispetto a quelli del quadro tendenziale. Nel 2020 la quotazione del greggio nello scenario alternativo è posta pari 45,8 dollari al barile, ma raggiungerebbe i 65,5 dollari nel 2021.

Infine, viene considerato uno scenario alternativo per quanto riguarda le condizioni finanziarie dell'economia, prospettando uno scenario di maggiore tensione nei mercati, nel quale il tasso di rendimento dei BTP a dieci anni nel 2021 sarebbe superiore di 100 punti base rispetto ai corrispondenti livelli dello scenario di base. In questo quadro i livelli più elevati dello spread BTP-Bund si trasladerebbero, in parte, sui tassi di interesse applicati dalle banche alla clientela, rendendo più sfavorevoli le condizioni del credito al settore privato.

I risultati dell'analisi di sensibilità del quadro tendenziale per tener conto degli elementi di incertezza in esso presenti sono riportati nella Tavola R1. La più marcata caduta della domanda mondiale a seguito del protrarsi del blocco produttivo esterno indebolirebbe ulteriormente l'andamento dell'economia italiana con un effetto negativo sul tasso di variazione del prodotto nel biennio 2020-2021.

In particolare, nel 2020 l'impatto negativo sul tasso di crescita del PIL rispetto allo scenario di base sarebbe di -0,4 punti percentuali e di -1,2 punti percentuali nel 2021. Nello scenario in cui un secondo blocco produttivo interessa l'Italia tra i mesi di ottobre e novembre per una seconda ondata di contagi, la riduzione del tasso di crescita del PIL rispetto allo scenario di base è di 2,3 punti percentuali nel 2020 e di 1,2 punti nel 2021. Complessivamente, si valuta che un nuovo *lockdown* nell'autunno 2020 a livello nazionale ed internazionale porterebbe ad un deteriorarsi della crescita di 2,7 punti nel 2020 e di 2,4 punti nel 2021. Anche l'apprezzamento dell'euro (in particolare del tasso di cambio nominale effettivo per l'economia italiana) e l'aumento del prezzo del petrolio costituirebbero elementi di ulteriore rischio per l'evoluzione dell'economia italiana nei prossimi anni. Per quanto attiene alle condizioni finanziarie dell'economia, l'ipotesi di scenario più sfavorevole per l'anno 2021 comporterebbe un'ulteriore riduzione del tasso di crescita del PIL pari a 0,1 punti percentuali in confronto allo scenario tendenziale.

TAVOLA R1: EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (impatto sui tassi di crescita)

	2020	2021
1a. Lockdown autunno- Commercio mondiale	-0,4	-1,2
2b. Lockdown autunno - Domanda interna	-2,3	-1,2
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,6
3. Prezzo del Petrolio	-0,1	-0,9
4. Ipotesi peggiori condizioni finanziarie	0,0	-0,1
Fonte: elaborazioni MEF.		

TAVOLA II.1 IPOTESI DI BASE

	2019	2020	2021
Tasso di interesse a breve termine (1)	n.d.	0,37	0,92
Tasso di interesse a lungo termine (media annuale) (1)	1,94	1,43	2,00
Tassi di cambio dollaro/euro (media annuale)	1,12	1,09	1,09
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	-0,65	0,75	0,28
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	3,60	0,51	5,78
Tasso di crescita del PIL UE	1,4	-4,4	7,1
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	1,5	-9,5	11,0
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	-1,0	-6,7	5,7
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	64,3	38,3	39,6

(1) Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

TAVOLA II.2.a. PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2019		2020	2021
	Livello	Variazioni %	Variazioni %	Variazioni %
PIL reale	1723515	0,3	-8,0	4,7
PIL nominale	1787664	1,2	-7,1	6,1
COMPONENTI DEL PIL REALE				
Consumi privati	1047796	0,4	-7,2	4,0
Spesa della PA	317277	-0,4	0,7	0,3
Investimenti fissi lordi	314665	1,4	-12,3	4,3
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,6	-0,7	0,2
Esportazioni di beni e servizi	546634	1,2	-14,4	13,5
Importazioni di beni e servizi	501978	-0,4	-13,0	10,0
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE				
Domanda interna	-	0,4	-6,5	3,3
Variazione delle scorte	-	-0,6	-0,7	0,2
Esportazioni nette	-	0,5	-0,8	1,2

(1) Milioni.

(2) Spesa per consumi finali delle famiglie e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (I.S.P.).

(3) PA= Pubblica Amministrazione.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA II.2.b. PREZZI

	2019		2020	2021
	Livello	Variazioni %	Variazioni %	Variazioni %
Deflatore del PIL	103,7	0,9	1,0	1,4
Deflatore dei consumi privati	102,6	0,5	-0,2	1,7
IPCA	103,2	0,6	-0,2	1,7
Inflazione programmata			-0,2	
Deflatore dei consumi pubblici	105,9	0,8	2,1	1,0
Deflatore degli investimenti	102,6	1,0	0,1	1,7
Deflatore delle esportazioni	103,4	0,6	-0,2	1,1
Deflatore delle importazioni	101,6	-0,2	-2,7	1,7

TAVOLA II.2.c. MERCATO DEL LAVORO

	2019		2020	2021
	Livello (1)	Variazioni %	Variazioni %	Variazioni %
Occupati di contabilità nazionale	25500	0,6	-2,2	1,0
Monte ore lavorate	43804247	0,4	-6,3	3,7
Tasso di disoccupazione		10,0	11,6	11,0
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	67590	-0,3	-5,9	3,7
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	39,3	-0,1	-1,8	1,0
Redditi da lavoro dipendente	720317	2,0	-5,7	4,6
Costo del lavoro	41968	1,6	0,7	1,0

(1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

TAVOLA II.2.d. CONTI SETTORIALI

	In percentuale del PIL		
	2019	2020	2021
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	2,9	2,6	3,3
- Bilancia dei beni e servizi	3,1	2,7	3,6
- Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-0,1	0,1	-0,1
- Conto capitale	-0,1	-0,1	-0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	4,5	9,7	7,6
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-1,6	-7,1	-4,2

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 INDEBITAMENTO NETTO: DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI TENDENZIALI

Risultati conseguiti nel 2019

Le stime provvisorie notificate a fine marzo dall'ISTAT all'Eurostat¹ collocano il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il PIL del 2019 all'1,6 per cento, il valore più basso registrato negli ultimi dodici anni, con un miglioramento di circa 0,6 punti percentuali rispetto al 2,2 per cento del 2018. In termini assoluti, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è di 29,3 miliardi, un livello inferiore di quasi 9,5 miliardi rispetto al 2018.

La stima del deficit è nettamente migliore dell'obiettivo programmatico per il 2019, posto al 2,4 per cento del PIL nel DEF 2019 e successivamente rivisto al 2,2 per cento nella NADEF. Il risultato è attribuibile per la quasi totalità alle entrate tributarie, che sono state superiori di oltre 10 miliardi rispetto alle previsioni di settembre. Inoltre, la stima del PIL nominale del 2019 è stata superiore di circa 3,8 miliardi rispetto alla previsione della NADEF, prescindendo dalle revisioni sui livelli degli anni precedenti, che hanno comportato una revisione complessiva di 4,5 miliardi sul 2019.

Il miglioramento del saldo registrato rispetto al 2018 riflette sia il calo della spesa per interessi, valutabile in circa 4,3 miliardi, sia un miglioramento dell'avanzo primario, cresciuto di circa 5,2 miliardi².

La spesa per interessi si è confermata in riduzione per il settimo anno consecutivo, collocandosi sui 60,3 miliardi. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è scesa dal 3,7 per cento del 2018 al 3,4 per cento nel 2019, al di sotto dell'obiettivo fissato nel DEF di aprile scorso (3,6 per cento del PIL). La riduzione è in linea con la previsione formulata a settembre 2019.

L'avanzo primario è salito all'1,7 per cento del PIL nel 2019, registrando un miglioramento annuo di circa 0,3 punti percentuali. Il risultato supera l'obiettivo programmatico, innalzato dall'1,2 per cento del PIL del DEF 2019 all'1,3 per cento del PIL nella NADEF di settembre scorso.

Il mantenimento di un avanzo primario elevato ha rappresentato un fattore mitigatore importante per la dinamica del rapporto debito pubblico/PIL. Secondo i

¹ ISTAT, 'Notifica dell'Indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht', 22 aprile 2020.

² Le revisioni delle serie storiche eseguite dall'ISTAT per gli anni 2016-2018, dovute al consolidamento delle informazioni di base rispetto a quelle disponibili a settembre 2019 e alla riclassificazione di alcune attività istituzionali nel settore delle Amministrazioni pubbliche, lasciano invariata l'incidenza di deficit, avanzo primario e interessi passivi sul PIL. Cfr. ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 3 aprile 2020.

dati più recenti pubblicati dalla Commissione Europea, l'Italia si conferma fra i Paesi con l'avanzo primario superiore alla media dell'Area dell'Euro (0,9 per cento del PIL) e dell'Unione Europea (0,7 per cento del PIL)³. Il rapporto tra avanzo primario e PIL nel periodo 2010-2019 del nostro Paese è stato in media tra i più elevati dell'Area dell'Euro, pari all'1,4 per cento.

Nel 2019, le entrate totali si sono attestate al 47,1 per cento del PIL, in aumento rispetto al 46,3 per cento registrato nel 2018. Le entrate correnti hanno raggiunto il 46,9 per cento del PIL, per effetto dell'aumento dei contributi sociali (+3,2 per cento), delle imposte dirette (+3,4 per cento) e indirette (+1,4 per cento). Tra le imposte dirette, l'IRPEF segna una crescita superiore a quella dell'economia, determinata da quella delle ritenute sui lavoratori dipendenti (sia per i dipendenti pubblici sia per i privati), che compensa la riduzione delle ritenute sui lavoratori autonomi. Tali risultati derivano dall'andamento del mercato del lavoro, positivo nonostante il rallentamento dell'economia nel suo complesso. L'aumento sia del numero di occupati che delle retribuzioni lorde pro-capite ha contribuito a un aumento della base imponibile dell'imposta.

Tra le imposte indirette, anche il gettito IVA mostra una crescita rilevante, trainata dalla componente sugli scambi interni. Tuttavia, in questo caso, l'incremento del gettito non è spiegato da un significativo aumento della base imponibile, ma ha beneficiato di innovazioni normative, quali l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica⁴, in vigore dal 1° gennaio 2019 per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuati tra soggetti residenti. L'aumento del gettito dell'IVA sugli scambi interni compensa la riduzione dell'IVA sulle importazioni.

Inoltre, la dinamica delle entrate sconta l'andamento positivo dell'IRES, delle imposte sostitutive, nonché dell'imposta sul Lotto e le lotterie.

La variazione annua negativa delle imposte in conto capitale (-21,5 per cento) ha bilanciato l'aumento delle entrate correnti in misura limitata, giacché la loro incidenza sul PIL è ridotta (0,1 per cento). La pressione fiscale nel 2019 si è quindi attestata al 42,4 per cento, in aumento sia rispetto all'anno precedente, in cui era stata del 41,9 per cento, sia rispetto alle previsioni a legislazione vigente dei documenti di programmazione del 2019, che la collocavano attorno al 42 per cento.

Nel 2019 la spesa primaria, ovvero la spesa totale al netto degli interessi passivi, è aumentata del 2,2 per cento su base annua, mentre la sua incidenza sul PIL, pari al 45,3 per cento, è cresciuta di quasi 0,5 punti percentuali rispetto al 2018. La variazione della spesa corrente primaria è stata simile, del 2,1 per cento in termini nominali e di quasi 0,4 punti percentuali in termini di PIL, sospinta dalle prestazioni sociali in denaro (+3,7 per cento) inclusive delle misure relative a 'Quota 100' e al Reddito di cittadinanza. I redditi da lavoro dipendente sono cresciuti ad un tasso dello 0,4 per cento, sostenuti dalla dinamica dell'occupazione per nuove assunzioni nel pubblico impiego e dagli incrementi previsti dai rinnovi contrattuali nel 2019.

³ Dati AMECO.

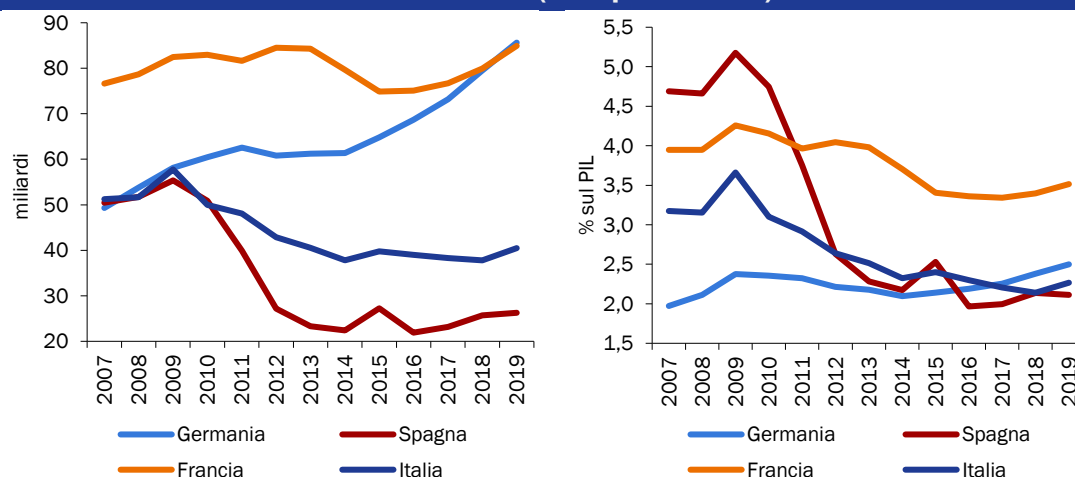
⁴ Legge di Bilancio 2019, art. 1 c. 909.

Nel 2019 la spesa in conto capitale ha registrato un incremento del 3,6 per cento, a fronte della riduzione dell'11,7 per cento del 2018, che consente a questa voce di spesa di salire al 3,4 per cento in ragione di PIL. Gli investimenti fissi lordi sono cresciuti del 7,2 per cento, un dato positivo correlabile al rilancio degli interventi straordinari per la messa in sicurezza e la manutenzione delle infrastrutture, in particolare per il contrasto al dissesto idrogeologico e sulla rete viaria per i quali sono stati chiesti i margini di flessibilità di bilancio alla Commissione Europea pari allo 0,18 per cento del PIL⁵. Questo tasso segna un'inversione di tendenza rispetto al triennio precedente: nel 2018 gli investimenti pubblici sono caduti dell'1,3 per cento, mentre nel 2016 e 2017 dell'1,9 per cento annuo. Ad eccezione del 2015, gli investimenti pubblici hanno segnato riduzioni significative negli anni 2010-2014, nell'ordine dell'8 per cento medio annuo. La variazione positiva del 2019 si colloca, inoltre, ben oltre le attese dello scorso aprile (+5,2 per cento) ed è prossima alla previsione di crescita aggiornata a settembre (+7,7 per cento). Il livello degli investimenti pubblici sale pertanto al 2,3 per cento del PIL, dal 2,1 per cento del 2018, ritornando sul livello del 2015. Esiste, tuttavia, un gap di circa 1,4 punti percentuali di PIL (cui corrisponde un gap di spesa di oltre 17 miliardi) nei confronti del picco del 3,7 per cento toccato nel 2009.

La forte discesa degli investimenti fissi lordi della PA avviatasi con l'arrivo della crisi economico-finanziaria ha portato ad un processo di forte divergenza rispetto a Germania e Francia. Se si rapportano gli investimenti pubblici alla dimensione economica dei paesi considerati, si osserva, al contrario, una convergenza verso livelli stabilmente più bassi, tra il 2,1 e il 2,5 per cento, con la sola eccezione della Francia, la cui spesa si colloca al 3,5 per cento del PIL.

I contributi agli investimenti sono anch'essi cresciuti nel 2019, sebbene ad un tasso del 2,3 per cento, cui corrisponde un livello invariato in rapporto al PIL, pari allo 0,8 per cento.

FIGURA III.1: INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (dati a prezzi correnti)



Fonte: Dati AMECO. Dal 2016 dati ISTAT per l'Italia.

⁵ Cfr. riquadro 'Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019'.

A differenza degli investimenti fissi lordi questi trasferimenti, dopo il calo del 2016, sono tornati a crescere già dal 2017.

FOCUS**Analisi del gettito IVA nel 2019**

Questo approfondimento analizza l'andamento del gettito IVA nell'anno appena trascorso sulla base di due esercizi. Il primo, di tipo macroeconomico, è basato sulla stima dell'elasticità dell'IVA sugli scambi interni alla base imponibile e fornisce una misura del gettito residuale, non spiegabile dall'andamento delle variabili macroeconomiche di riferimento. In questa prima parte del riquadro, per gettito IVA teorico si intende la quota stimabile applicando l'elasticità alla variazione della base imponibile. Il secondo esercizio applica la metodologia standard di quantificazione del *gap* IVA per mostrare i risultati in termini di *compliance*, basata sulla discrepanza tra il gettito IVA teorico derivante dalla contabilità nazionale e il gettito IVA totale di competenza economica.

Andamento del gettito IVA sugli scambi interni nel 2019

Nel 2019 le entrate tributarie erariali, ovvero del bilancio dello Stato, accertate secondo il criterio di competenza, sono stimate pari a 471.622 milioni (+1,7 per cento rispetto al 2018), di cui 252.284 milioni derivanti da imposte dirette (+1,8 per cento) e 219.338 milioni derivanti da imposte indirette (+1,5 per cento). L'aumento delle imposte indirette è stato trainato dal gettito IVA (+2,5 per cento) e in particolare dalla componente relativa agli scambi interni (+3,0 per cento). Rispetto al 2018, il gettito di quest'ultima componente ha segnato un aumento di 3,6 miliardi, pari allo 0,2 per cento del PIL.

Evidentemente, l'andamento del gettito di un'imposta è correlato con l'andamento della relativa base imponibile. Nel caso dell'IVA da scambi interni, la base imponibile può approssimarsi con le risorse interne (PIL + importazioni – esportazioni) del Conto delle Risorse e Impieghi, sottratte le imposte al netto dei contributi ai prodotti, che corrisponde all'aggregato del valore aggiunto al netto delle esportazioni nette (nel seguito del testo, il termine risorse interne si riferisce alla variabile detratte le imposte al netto dei contributi ai prodotti).

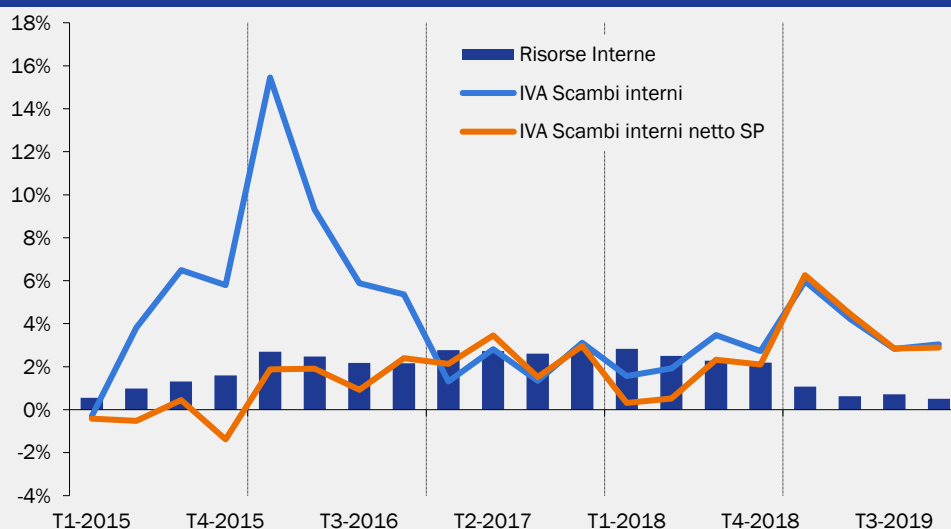
La figura R.1 mostra graficamente la correlazione tra i tassi di crescita tendenziali trimestrali, a partire dal 2015. Dal grafico si nota come il tasso di crescita dell'IVA da scambi interni sia notevolmente maggiore del tasso di crescita delle risorse interne in due tratti, nel periodo 2T 2015 - 3T 2016 e nell'intero 2019. Il picco registrato nel 2016 è dovuto in gran parte all'introduzione dello *Split Payment*⁶ (SP); infatti il tasso di crescita del gettito al netto della quota versata tramite questo meccanismo mostra un andamento in linea con le risorse interne nel periodo osservato.

Al contrario, il picco del 2019 rimane pressoché invariato, suggerendo che il maggior gettito IVA possa dipendere da fattori diversi. Da un lato ci sono le rilevanti innovazioni legislative, che hanno introdotto nel 2019 l'obbligo di fatturazione elettronica, l'obbligo di trasmissione elettronica dei corrispettivi e i nuovi Indici Sintetici di Affidabilità Fiscale (ISA) in sostituzione degli studi di settore. Dall'altro, ci sono fattori tecnici, evidenziati nella Nota tecnica al

⁶ Il meccanismo di scissione dell'imposta, con l'obbligo del pagamento diretto alle casse dell'Eraio dello Stato invece che al fornitore, è stato introdotto dal 1° gennaio 2015 per la PA e poi esteso a luglio 2017 ad una platea più ampia di operatori pubblici e alle società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa Italiana (l'obbligo per i professionisti è stato successivamente abolito a partire dal 2018). La quota d'imposta versata con questo meccanismo nel Bilancio dello Stato sottostima, tuttavia, il gettito effettivamente versato con lo SP perché larga parte dei contribuenti che sono rientrati nell'allargamento del meccanismo del 2017 (essenzialmente le società quotate) si è avvalsa della facoltà di far confluire il debito relativo all'IVA trattenuta per effetto dell'applicazione dello SP nella liquidazione dell'Iva ordinaria. Pertanto, l'imposta versata da alcuni operatori privati non è identificata dal codice di versamento ad hoc creato per i versamenti IVA tramite SP e, di fatto, l'IVA contabilizzata nel bilancio come IVA da SP riguarda sostanzialmente quella versata dalle Amministrazioni pubbliche.

Bollettino delle entrate tributarie di novembre 2019⁷: la forte crescita registrata a gennaio 2019 (+17,9 per cento a/a) è stata influenzata dal meccanismo di versamento dell'imposta (acconto a dicembre e saldo a gennaio); quella di aprile (+4,0 per cento a/a) è stata positivamente influenzata dai versamenti di imposta da parte degli enti pubblici, per effetto di alcuni ritardi di contabilizzazione⁸.

FIGURA R.1 IVA SUGLI SCAMBI INTERNI, AL NETTO DELLA QUOTA VERSATA CON LO SPLIT PAYMENT E RISORSE INTERNE (variazioni tendenziali su dati cumulati a prezzi correnti)



Fonte: Elaborazioni sui dati mensili di competenza giuridica del Bollettino delle entrate tributarie del Dipartimento delle Finanze e dati trimestrali di contabilità nazionale ISTAT.

Si può dare una stima quantitativa del disallineamento osservato nel 2019 tra il gettito IVA sugli scambi interni al netto dello SP e le risorse interne. Per ogni anno si calcola l'elasticità del gettito alla base imponibile, che dà una stima della sensibilità del gettito a variazioni della base imponibile stessa, facendo il rapporto tra la variazione percentuale annua (i.e. il tasso di crescita) del gettito e la variazione percentuale annua della base imponibile. Si calcola la media delle elasticità annuali in un determinato intervallo di tempo. Dal prodotto tra l'elasticità media nel periodo considerato e il tasso di crescita della base imponibile osservato nel 2019 si ottiene il tasso di crescita 'teorico' che avrebbe registrato l'IVA nel 2019 se avesse mantenuto la stessa reattività alla base imponibile. Quindi si può scomporre il maggior gettito 2019 rispetto al 2018 in una componente spiegata dal ciclo economico, data dalla differenza tra il gettito 'teorico' e il gettito del 2018, e una componente non spiegata, data dalla differenza tra il gettito effettivo e quello 'teorico', attribuibile quindi alle variazioni di policy, o a variazioni della *tax compliance* dei contribuenti.

Per il calcolo si considera il periodo dal 2006 al 2018⁹, ottenendo un'elasticità media pari a 0,5¹⁰. La crescita tendenziale annua delle risorse interne mostra un forte rallentamento nel

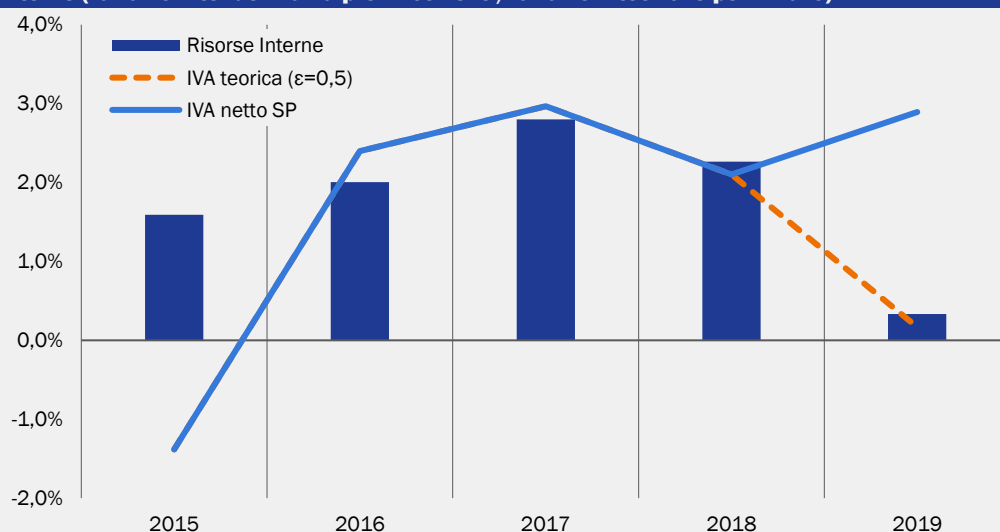
⁷ https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/entrate_tributarie_2019/Nota-tecnica-Novembre-2019.pdf

⁸ I dati di gettito sono, inoltre, a lordo delle compensazioni per crediti di imposta maturati in esercizi passati, e non consentono di verificare l'impatto derivante dalla variazione dello stock di crediti, aspetto che potrebbe risultare rilevante ai fini di una valutazione ex post.

⁹ Nell'intervallo considerato, il 2014, anno in cui l'aliquota ordinaria dell'IVA è aumentata dal 21 al 22 per cento, risulta un *outlier*. Per ottenere un valore dell'elasticità media più consistente, si è ritenuto opportuno escludere questo anno.

2019, scendendo dal +2,3 per cento del 2018 al +0,3 per cento, mentre il gettito dell'IVA sugli scambi interni al netto dello SP cresce del 2,9 per cento, comportando un aumento di gettito di 3,1 miliardi (pari allo 0,17 per cento del PIL). Ne deriva che il tasso di crescita delle entrate 'teorico' stimato è pari solamente a +0,2 per cento, e il maggior gettito 'teorico' ammonta a 179 milioni, da cui segue che meno del 10 per cento del maggiore gettito sarebbe spiegato dal ciclo economico, ossia dalla variazione della base imponibile. Conseguentemente, ben 2,9 dei 3,1 miliardi di maggior gettito IVA sugli scambi interni al netto dello SP rispetto al 2018 (pari allo 0,16 per cento del PIL) non sarebbero spiegabili dalla variazione della base imponibile. Modificando l'intervallo di tempo su cui si calcola l'elasticità media o utilizzando variabili alternative per approssimare la base imponibile, si ottengono risultati qualitativamente simili¹¹.

FIGURA R.2 IVA sugli scambi interni al netto della quota versata con lo Split Payment e Risorse Interne (variazioni tendenziali a prezzi correnti; variazioni teoriche per il 2019)



Fonte: Elaborazioni sui dati mensili di competenza giuridica del Bollettino delle entrate tributarie del Dipartimento delle Finanze e dati trimestrali di contabilità nazionale ISTAT.

Lo stesso esercizio può ripetersi con riferimento alle previsioni incluse nella NADEF dello scorso settembre, in particolare con quelle aggiornate utilizzando solo il quadro macroeconomico e non anche il gettito emerso dal monitoraggio. Secondo tali previsioni il gettito IVA sugli scambi interni era previsto aumentare di 2,5 miliardi nel 2019 rispetto al 2018 (+2,1 per cento), di cui 2,3 miliardi attribuibile al gettito al netto dello SP (+2,2 per cento), mentre il tasso di crescita delle risorse interne desumibile dal quadro macroeconomico tendenziale della stessa NADEF era pari solo allo 0,1 per cento. Pertanto, già le previsioni di settembre 2019 indicavano una crescita rilevante delle entrate IVA,

¹⁰ La letteratura economica ipotizza che l'elasticità del gettito IVA sia intorno all'unità (ad es. Price et al (2014), "New Tax And Expenditure Elasticity Estimates For Eu Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers No. 1174; Mourre et al (2015), "Tax Revenue Elasticities Corrected for Policy Changes in the EU", European Commission, Discussion Paper 018). Valori più bassi possono essere determinati dalla presenza di aliquote ridotte che si applicano anche a beni e servizi non essenziali, a domanda non rigida, come quella del 10 per cento nel caso italiano. A fronte di un aumento della base imponibile aumenta anche la domanda di beni assoggettati a tali aliquote e pertanto il gettito dell'IVA cresce in modo meno che proporzionale.

¹¹ Ad esempio, approssimando la base imponibile con la somma di consumi privati, consumi intermedi della PA e investimenti in abitazioni, una variabile che risulta molto più dinamica, la componente di maggior gettito non spiegata rimane elevata, al 73 per cento, pari a 2,3 miliardi. Nel caso si usasse un'elasticità unitaria, come suggerito dalla letteratura, la componente di gettito non spiegata sarebbe stimabile in circa 2,7 miliardi (88 per cento).

nonostante il rallentamento nella dinamica della base imponibile.

Come già evidenziato in precedenza, dalla stima di preconsuntivo del 2019 emerge un maggior gettito IVA sugli scambi al netto dello SP pari a 3,1 miliardi. Per cui, risulta un aumento di gettito rispetto alle previsioni della NADEF di circa 776 milioni. I dati di consuntivo mostrano che le risorse interne sono state maggiori dello 0,4 per cento rispetto alle previsioni della NADEF¹². Utilizzando l'elasticità precedentemente calcolata, pari a 0,5, l'aumento di gettito rispetto alle previsioni NADEF spiegabile dalla variazione della base imponibile sarebbe di 213 milioni, mentre la quota di gettito non spiegata rispetto a settembre è di 563 milioni (circa il 73 per cento del maggior gettito), pari allo 0,03 per cento del PIL.

La valutazione condotta dimostra che nel corso di tutto il 2019 il gettito IVA da scambi interni ha avuto un andamento particolarmente favorevole rispetto agli anni scorsi, assicurando maggiori entrate erariali pur in presenza di un rallentamento della crescita economica.

I risultati possono ritenersi coerenti con la valutazione ex post preliminare riportata nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2019 ed aggiornata dall'Agenzia delle Entrate, che mostra un miglioramento della *compliance* tra 0,9 e 1,4 miliardi per il 2019. Un esercizio di valutazione 'anticipata' del VAT gap¹³, basato sui dati di contabilità nazionale di marzo e sul modello di micro simulazione IVA del MEF, suggerisce una riduzione di tale *gap* di 0,6 punti percentuali, pari a 918 milioni nel 2019 rispetto al 2018, in linea con la stima basata sul metodo del 'residuo'.

TAVOLA R.1: SCOMPOSIZIONE MAGGIOR GETTITO IVA DEL 2019

Gettito		Periodo	Elasticità ε		Δ gettito teorico = quota spiegata	Quota non spiegata
Maggior gettito rispetto al 2018	IVA scambi interni netto SP	2006-2018	0,5	Valore assoluto	179 mln	2926 mln
				Variazione %	+0,2%	+2,7%
				% sul totale	6%	94%
Maggior gettito rispetto alla previsione NADEF 2019	IVA scambi interni netto SP	2006-2018	0,5	Valore assoluto	213 mln	563 mln
				Variazione %	+0,2	+0,5%
				% sul totale	27%	73%

Fonte: Elaborazioni MEF.

Quantificazione del gap IVA: metodologia standard

Un approccio alternativo è basato direttamente sulla stima dell'andamento della *compliance* IVA. Più precisamente, tale approccio consiste nell'analisi della variazione della *non compliance* dell'IVA tra il 2019 e il 2018. Risulta necessario, a questo scopo, la quantificazione "anticipata" del c.d. "VAT gap", ossia della differenza tra l'IVA teorica, il gettito che si riscuoterebbe nel caso di perfetto adempimento alla disciplina tributaria, e

¹² La variazione percentuale è calcolata considerando la stima di preconsuntivo delle risorse interne per il 2019 aggiornata dall'ISTAT il 2 marzo 2020 e la previsione del quadro macro di settembre 2019. Tale variazione incorpora, oltre alla revisione del profilo di crescita nell'anno, anche quella al rialzo sul livello 2018 effettuata dall'ISTAT.

¹³ Definito come differenza tra l'IVA teorica, ovvero il gettito che si riscuoterebbe nel caso di perfetto adempimento alla disciplina tributaria, e l'IVA effettiva.

l'IVA effettiva. Va precisato che anche la metodologia di quantificazione "anticipata" del VAT *gap* è basata sull'approccio c.d. "top down", ovvero sulla differenza tra la base imponibile teorica derivante dalla Contabilità nazionale (CN) e la base imponibile dichiarata. Non avendo ancora a disposizione le dichiarazioni IVA, la quantificazione "anticipata" del VAT *gap* si basa direttamente sul confronto tra l'IVA teorica risultante dall'applicazione della legislazione IVA ai dati di CN e l'IVA effettivamente versata al netto di rimborsi e compensazioni¹⁴.

Una quantificazione anticipata della dinamica del VAT *gap* sino all'anno d'imposta 2019 può essere effettuata assumendo come *benchmark* i valori, relativi all'anno 2017, illustrati nella "Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva", presentata nel mese di ottobre 2019. I dati sono stati estrapolati al 2019 utilizzando la dinamica dei principali aggregati macroeconomici pubblicati dalla Contabilità nazionale ISTAT e i dati dei flussi d'imposta e delle dichiarazioni fiscali ad oggi disponibili¹⁵.

Nella Tavola R.2 sono illustrate le principali variabili di interesse. In colonna 1 è riportata l'IVA potenziale, o teorica, ovvero l'imposta che affluirebbe nelle casse dello Stato in caso di perfetta *compliance*. La colonna successiva riporta l'IVA economica di competenza, misurata come IVA lorda da adempimento spontaneo, al netto di rimborsi, compensazioni e della variazione dello stock di crediti che i contribuenti possono utilizzare in compensazione l'anno successivo¹⁶. Il *gap* IVA è ottenuto come differenza tra le prime due colonne e rappresenta una stima della perdita di gettito. Nella colonna 4 è riportata la propensione al *gap*, ovvero il rapporto tra il *gap* IVA e l'IVA teorica. Tale propensione rappresenta un indicatore in grado di catturare il tasso di *non compliance*; quanto più è elevata la propensione al *gap* tanto minore è il grado di *compliance* dell'IVA. Infine è riportata la variazione del *gap* rispetto all'anno precedente.

TAVOLA R.2: IVA TEORICA, IVA EFFETTIVA DI COMPETENZA E GAP IVA – ANNI 2016-2019

Anni	(1) IVA Teorica	(2) IVA Effettiva	(3) Gap IVA	(4) Propensione al gap	(5) Variazione del gap
2016*	135.023	98.161	36.862	27,30%	1.148
2017*	136.312	98.629	37.683	27,64%	821
2018**	139.867	105.392	34.475	24,65%	- 3.208
2019**	139.520	106.670	32.850	23,54%	- 1.625

*Dati pubblicati su "Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva", edizione 2019.

**Dati estrapolati.

Fonte: Elaborazioni MEF.

La dinamica della *compliance* IVA è stata influenzata dall'adozione di misure volte specificamente a contrastare fenomeni di evasione negli anni 2017-2019, tra le quali si ricorda:

¹⁴ Entrambe le stime non catturano l'impatto derivante dalla variazione dello stock crediti, aspetto che può risultare rilevante ai fini di una valutazione ex-post esaustiva sulla *compliance* IVA; per effettuare questo tipo di analisi occorre almeno attendere le dichiarazioni IVA provvisorie. Infine, la stima precisa del VAT *gap* è possibile solo quando Istat fornisce i dati definitivi di CN (per il 2019 a ottobre 2021) e si rendono disponibili le dichiarazioni IVA definitive.

¹⁵ I risultati delle estrapolazioni sono da considerarsi provvisori in quanto, pur adottando la medesima metodologia seguita per gli anni di benchmark, si basano su un set informativo di base più ristretto.

¹⁶ Il dato sullo stock di crediti IVA non è disponibile per l'anno 2019 e pertanto si è assunto che sia rimasto invariato.

- dal 1° luglio 2017 - estensione del meccanismo di *split payment* alle aziende partecipate dallo Stato e alle maggiori società quotate in borsa (FTSE-MIB);
- da metà del 2017 - estensione dell'apposizione del visto di conformità e dell'obbligo di utilizzo dei canali telematici per effettuare le compensazioni IVA;
- da giugno 2018 - introduzione dell'obbligo di trasmissione elettronica delle fatture per le operazioni sui carburanti;
- da gennaio 2019 - introduzione dell'obbligo generalizzato di trasmissione elettronica delle fatture;
- da giugno 2019 - introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi per le partite IVA con volume d'affari superiore a 400.000 euro.

Le misure 1 e 2 sono state introdotte a metà del 2017 e, pertanto, in termini di *compliance* hanno prodotto i loro effetti nel biennio 2017 e 2018. In particolare, l'estensione dello *split payment*, come già evidenziato nell'ultima "Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva", ha prodotto i suoi effetti principalmente nel 2018. L'andamento della *compliance* nel 2018 potrebbe riflettere, anche se in misura marginale l'effetto dell'adozione dell'obbligo di trasmissione elettronica delle fatture per le operazioni nel settore dei carburanti.

Risulta, quindi, necessario considerare la dinamica della *compliance* nel biennio 2017-2018. Infatti, nel 2017 si registra un lieve incremento del *gap*, pari a 821 milioni di euro; tuttavia, tale incremento è più che compensato nell'anno successivo, nel quale si osserva una riduzione di 3,2 miliardi di euro. Pertanto, la riduzione biennale del *gap* IVA è pari a 2,4 miliardi di euro. Contestualmente, la propensione al *gap* si riduce di 265 punti base, passando dal 27,30% del 2016 al 24,65% del 2018.

L'andamento della *compliance* nel 2019 riflette gli effetti dell'introduzione generalizzata dell'obbligo di fatturazione elettronica e parzialmente dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi per i contribuenti di maggiori dimensioni. Gli effetti di quest'ultima misura sono, tuttavia, molto limitati in considerazione delle difficoltà connesse alla fase iniziale di introduzione di un canale di trasmissione fortemente innovativo.

Nel 2019 si stima una riduzione del *gap* pari a 1,6 miliardi di euro, corrispondente a una flessione della propensione di 111 punti base.

Conclusioni

I risultati di entrambe le analisi vanno in un'univoca direzione: le misure adottate per incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti hanno esercitato un impatto positivo sul gettito IVA.

La difformità dei risultati è dovuta, in primo luogo, alla diversa metodologia di calcolo, soprattutto con riferimento alla determinazione della base imponibile. La base imponibile utilizzata nella prima analisi (PIL - imposte indirette + importazioni - esportazioni) è un'approssimazione di quella usata per calcolare l'IVA teorica nell'approccio standard. Inoltre, la stima dell'IVA effettiva di competenza economica, ai fini della quantificazione della *compliance*, tiene conto dei rimborsi, delle compensazioni e della variazione dello stock dei crediti IVA.

L'analisi basata sull'approccio macroeconomico, d'altro canto, coglie anche fattori che non sono strettamente legati alla *compliance*, quali quelli permanenti derivanti dalla struttura del sistema fiscale, e fornisce un utile complemento a quello basato sulla metodologia di quantificazione del *gap* IVA.

Previsioni per il 2020 e 2021

Le previsioni per il 2020 scontano gli effetti dell'emergenza sanitaria connessa alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, che ha impegnato il Governo ad assumere immediate iniziative di carattere straordinario e urgente per fronteggiare le esigenze di natura sanitaria e socioeconomiche determinatesi.

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

	2019		2020	2021
	Livello (2)	In % PIL	In % PIL	
6. Totale entrate	841.441	47,1	47,7	48,0
7. Totale spese	870.742	48,7	54,8	52,3
8. Indebitamento netto	-29.301	-1,6	-7,1	-4,2
9. Spesa per interessi	60.305	3,4	3,6	3,6
10. Avanzo primario	31.004	1,7	-3,5	-0,6
11. Misure una tantum (3)	644	0,0	0,2	0,2
Componenti del lato delle entrate				
12. Totale entrate tributarie	516.542	28,9	28,7	29,9
12a. Imposte indirette	257.910	14,4	14,2	15,6
12b. Imposte dirette	257.397	14,4	14,4	14,2
12c. Imposte in c/capitale	1.235	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	242.087	13,5	13,8	13,4
14. Redditi da proprietà	17.358	1,0	1,1	1,0
15. Altre entrate	65.454	3,7	4,1	3,7
15.a Altre entrate correnti	62.774	3,5	3,7	3,6
15.b Altre entrate in c/capitale	2.680	0,1	0,4	0,1
16. Totale entrate	841.441	47,1	47,7	48,0
<i>p.m.: pressione fiscale</i>		42,4	42,5	43,3
<i>p.m.: pressione fiscale netto misura 80€ (100€ dal 2020)</i>		41,9	41,8	42,5
Componenti del lato della spesa				
17. Redditi. lavoro dipendente. + Consumi intermedi	275.661	15,4	17,0	16,3
17a. Redditi da lavoro dipendente	173.253	9,7	10,6	10,3
17b. Consumi intermedi	102.408	5,7	6,4	6,0
18. Totale trasferimenti sociali	407.024	22,8	26,1	24,6
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	13.465	0,8	1,2	0,9
18a. Trasferimenti sociali in natura	45.813	2,6	2,9	2,7
18b. Prestazioni sociali non in natura	361.211	20,2	23,2	22,0
19. Interessi passivi	60.305	3,4	3,6	3,6
20. Contributi alla produzione	28.171	1,6	1,7	1,6
21. Investimenti fissi lordi	40.494	2,3	2,5	2,6
22. Trasferimenti in c/capitale	19.881	1,1	1,5	1,1
23. Altre spese	39.206	2,2	2,4	2,5
23a. Altre spese correnti	38.485	2,2	2,4	2,4
23b. Altre spese in conto capitale	721	0,0	0,0	0,0
24. Totale spese	870.742	48,7	54,8	52,3
<i>Spesa corrente primaria</i>	749.341	41,9	47,2	44,9
<i>Spesa totale primaria</i>	810.437	45,3	51,2	48,7

(1) I valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Valori in milioni.

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

Il pacchetto di misure adottate in marzo¹⁷, che prevede l'impiego di ingenti risorse destinate al potenziamento del sistema sanitario pubblico, della protezione civile e delle forze dell'ordine per l'applicazione delle politiche collegate al rischio e agli interventi di contrasto ai disagi sociali ed economici dovuti al rallentamento o alla sospensione delle attività economiche, determina un impatto di quasi 20 miliardi (pari a 1,2 punti percentuali di PIL) sull'indebitamento netto dell'anno in corso.

TAVOLA III.2: SALDI DI CASSA (1)

	2019		2020	2021
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL	In % del PIL
Settore pubblico	-39.378	-2,2	-7,5	-4,2
Settore statale	-41.500	-2,3	-7,6	-4,3

(1) I valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) Valori in milioni.

Il decreto legge adottato ad inizio aprile¹⁸ prevede un'iniezione di liquidità immediata nel sistema economico, principalmente attraverso il rafforzamento delle garanzie pubbliche, senza effetti per l'indebitamento netto della PA. All'impatto delle misure discrezionali di finanza pubblica descritte¹⁹ si somma il deterioramento ciclico del saldo di bilancio derivante dal peggioramento del PIL nominale atteso nel 2020 rispetto alla previsione della NADEF di settembre 2019. La stima dell'indebitamento netto a legislazione vigente per il 2020 è pertanto rivista, dal 2,2 per cento del PIL della NADEF al 7,1 per cento del PIL, in peggioramento di circa 5,5 punti percentuali rispetto al 2019.

Nel 2021 il deficit scenderà al 4,2 per cento del PIL. Il surplus primario, pari all'1,7 per cento del PIL nel 2019, verrà eroso fino a diventare un deficit primario del -3,5 per cento nel 2020, e ritornerà ad un livello di -0,6 per cento nel 2021. Gli interessi passivi sono previsti salire dal 3,4 per cento al 3,6 per cento del PIL nel 2020 e 2021.

Le entrate tributarie a legislazione vigente in rapporto al PIL scenderanno nel 2020, collocandosi al 28,7 per cento (vis-à-vis il 28,9 per cento del 2019). Si prevede, quindi, un ridimensionamento del peso del gettito sul PIL rispetto alla previsione della NADEF 2019, pari al 29,1 per cento. Nel 2021, il rapporto delle entrate tributarie sul PIL salirà al 29,9 per cento. La previsione a legislazione vigente include l'aumento di IVA e accise, per circa 20 miliardi, residuale rispetto alla sterilizzazione parziale operata dalla Legge di Bilancio 2020²⁰. Il rapporto gettito tributario/PIL atteso nel 2021 risulta superiore della previsione della NADEF 2019 (29,3 per cento), suggerendo una certa resilienza delle entrate tributarie alla crisi sanitaria ed economico-sociale in atto.

Le imposte indirette, scenderanno al 14,2 per cento del PIL nel 2020, ma saliranno al 15,6 per cento nel 2021; quelle dirette si manterranno costanti al

¹⁷ D.L. n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. 'Cura Italia').

¹⁸ D.L. n. 23 dell'8 aprile (c.d. 'decreto Liquidità').

¹⁹ Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente non include le nuove politiche annunciate dal Governo per il rafforzamento delle misure volte a sostenere le imprese, lavoratori autonomi e famiglie.

²⁰ Legge n. 160/2019.

14,4 per cento del PIL nel 2020, scendendo al 14,2 per cento nel 2021. I contributi sociali sono stimati calare del 5,2 per cento nel 2020 per effetto del deterioramento delle condizioni sul mercato del lavoro, mentre nel 2021 è atteso un ritorno alla crescita del 3 per cento.

La pressione fiscale salirà lievemente nel 2020 al 42,5 per cento del PIL, e ulteriormente nel 2021 al 43,3 per cento del PIL. Al netto della misura riguardante l'erogazione del beneficio degli 80 euro mensili, innalzato a 100 euro per i soggetti con reddito complessivo lordo non superiore a 28.000 euro dal decreto legge n. 3 adottato a febbraio, la pressione fiscale passerebbe dal 41,9 per cento del 2019 al 42,5 per cento nel 2021.

Le previsioni a legislazione vigente collocano la spesa totale primaria sul PIL al 51,2 per cento nel 2020 e al 48,7 per cento nel 2021. L'andamento segue l'evoluzione della spesa corrente primaria, prevista aumentare al 47,2 del PIL nel 2020 e successivamente tornare al 44,9 per cento del PIL nel 2021. I redditi da lavoro dipendente sono attesi raggiungere il 10,6 e il 10,3 per cento del PIL rispettivamente nel 2020 e nel 2021 con una crescita pari all'1,3 per cento nel 2020 e al 3 per cento nel 2021. La dinamica è correlata soprattutto all'ipotesi sui rinnovi contrattuali e, in parte, all'aumento degli occupati della PA conseguente alle assunzioni in deroga.

Le prestazioni sociali in denaro si confermano la componente più dinamica della spesa corrente primaria, con una crescita del 6,9 per cento nel 2020. Il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali per contrastare gli effetti economico-sociali della crisi si riflette in una crescita dei sussidi di disoccupazione del 45,5 per cento. All'interno delle prestazioni sociali in denaro, le previsioni della spesa pensionistica scontano il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei cambiamenti legislativi introdotti negli anni passati, tra cui la c.d. 'Quota 100'. La crescita delle prestazioni sociali monetarie subirà un rallentamento nel 2021, in cui la variazione annua positiva sarà di soli 0,3 punti percentuali.

Per gli investimenti fissi lordi si prevede dapprima una decelerazione del ritmo di crescita annuale, dal 7,2 per cento del 2019 al 2,7 per cento nel 2020, cui seguirà una forte accelerazione nel 2021, all'11,2 per cento. L'andamento è sostanzialmente allineato alle ultime previsioni ufficiali della NADEF 2019.

A fronte delle tendenze a legislazione vigente sin qui esposte, lo scenario a politiche invariate rivede al rialzo di 0,3 punti percentuali le spese della PA nel 2021 per effetto del rifinanziamento delle cosiddette spese indifferibili. Lo scenario esposto nella tavola non include le nuove politiche annunciate dal Governo per rafforzare le misure a sostegno di famiglie e imprese in risposta alla pandemia.

TAVOLA III.3: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1)

	2019		2020	2021
	Livello (2)	In % del PIL	In % del PIL	In % del PIL
Totale entrate a politiche invariate	841.441	47,1	47,7	48,0
Totale spesa a politiche invariate	870.742	48,7	54,8	52,5
Voci di dettaglio della spesa				
Spese correnti	809.646	45,3	50,8	48,6
di cui:				
Redditi da lavoro dipendente	173.253	9,7	10,6	10,3
Consumi Intermedi	148.221	8,3	9,3	8,7
Spese in c/capitale	61.096	3,4	4,0	3,9
di cui:				
Investimenti fissi lordi	40.494	2,3	2,5	2,8
Contributi agli investimenti	14.189	0,8	1,1	0,9

(1) La tavola espone solo l'impatto del rifinanziamento delle spese indifferibili.

(2) Valori in milioni.

Le previsioni tendenziali di finanza pubblica non possono essere confrontate, come avviene ogni anno, con le previsioni più recenti pubblicate dalla Commissione Europea, le *Autumn Forecast* di novembre 2019 nel caso specifico, perché queste ultime sono chiaramente superate²¹. È invece interessante notare come la previsione del deficit per il 2020 sia inferiore di quasi un punto percentuale di PIL rispetto alla previsione da poco aggiornata dal Fondo Monetario Internazionale²². Il Fondo prevede, infatti, che il deficit dell'Italia salga all'8,3 per cento del PIL nell'anno in corso, considerando l'impatto della Legge di Bilancio 2020 e le misure annunciate dal Governo in risposta all'emergenza sanitaria quantificate in circa 1,2 punti percentuali del PIL. La differenza può essere imputabile ad un diverso deterioramento ciclico del saldo di bilancio conseguente alla contrazione più severa del PIL attesa dal Fondo.

TAVOLA III.4: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2019	2020	2021
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	961	0,1	0,4
di cui:			
spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE	792	0,0	0,3
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	829	0,0	0,1
Entrate discrezionali (3)	3.919	0,2	1,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) 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*.

(3) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

²¹ Il confronto delle previsioni tendenziali del DEF con quelle più aggiornate della Commissione Europea è richiesto dalla Direttiva UE n. 85/2011.

²² IMF, Fiscal Monitor, 15 aprile 2020.

III.2 RISULTATI E OBIETTIVI IN TERMINI DI SALDO STRUTTURALE E DI REGOLA DI SPESA

Premessa

È indubbio che l'analisi degli andamenti del saldo strutturale di bilancio e la valutazione di conformità rispetto alle regole fiscali europee quest'anno avvengano in un contesto nuovo e senza precedenti, anche se già contemplato dalle norme vigenti.

La disciplina fiscale europea prevede che ciascuno stato membro debba orientare la propria politica di bilancio in modo da conseguire l'obiettivo di medio termine (OMT); quest'ultimo coincide con un valore del saldo strutturale rapportato al PIL calcolato sulla base delle caratteristiche delle sue finanze pubbliche e, solitamente, è identificato con il pareggio. Il raggiungimento del OMT dovrebbe consentire ai paesi membri di assorbire gli effetti di shock economici sfavorevoli facendo peggiorare i saldi di bilancio, pur evitando uno sfioramento della soglia del 3% del rapporto deficit/PIL, e al contempo assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo²³. Quest'ultima è identificata con l'avvicinamento al target del rapporto debito PIL del 60%, stabilito nel trattato di Maastricht.

Successivamente allo scoppio della crisi del 2008, il sistema di regole aveva dimostrato notevoli rigidità: la necessità di non violare la soglia di deficit del 3%, e/o di riportarsi in tempi troppo rapidi al di sotto di essa, aveva costretto diversi paesi europei ad effettuare prematuramente politiche pro-cicliche dopo una iniziale fase di espansione fiscale. Esiti simili si sono manifestati nuovamente, a partire dagli ultimi mesi del 2011, nei confronti dei paesi colpiti dalla c.d. crisi dei debiti sovrani.

²³ Una descrizione più rigorosa è la seguente. Il regolamento EC 1466/97 sul "Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche", come emendato nel 2011, prevede una revisione dell'OMT ogni tre anni, a seguito dell'aggiornamento dell'Ageing Report. L'OMT è il più stringente fra tre differenti saldi strutturali che perseguono finalità diverse, ma complementari: i) il c.d. "Minimum Benchmark" (MB) : il valore minimo di saldo strutturale che garantisce, con un elevato grado di probabilità, che in caso di recessione il deficit nominale non superi la soglia del 3% del PIL; ii) il c.d. "Medium Term Objective Implicit Liabilities and Debt" (MTOILD): il saldo di bilancio che garantisce la sostenibilità delle finanze pubbliche tenendo conto: a) dello sforzo necessario alla stabilizzazione del debito al 60% del PIL; b) per i paesi con un debito superiore al 60% del PIL, dello sforzo ulteriore necessario a portare il debito entro tale soglia; c) di una percentuale (33%) delle maggiori spese (implicit liabilities) legate all'invecchiamento della popolazione; infine, iii) per i paesi dell'Euro area il deficit strutturale non può scendere al di sotto del -1% del PIL (-0,5% per i firmatari del Fiscal Compact). Il valore risultante dalla revisione dell'OMT è considerato un livello minimo, pertanto gli Stati membri possono scegliere di perseguire degli obiettivi più ambiziosi. Fino al 2019, l'Italia si era prefissa come obiettivo il pareggio di bilancio in termini strutturali, sebbene, secondo i calcoli della metodologia ufficiale, l'OMT per il periodo 2017-2019 corrispondesse a un saldo strutturale pari a -0,5 per cento del PIL. A gennaio 2019 la Commissione Europea ha rivisto le stime dell'OMT di riferimento a valere sulla programmazione per gli anni 2020 - 2022. Per l'Italia il nuovo valore di riferimento è un avanzo strutturale pari a 0,5 per cento del PIL. Come spiegato in dettaglio nel DEF2019, pag. 52, la revisione è stata influenzata dal peggioramento i) delle previsioni di crescita economica nel lungo periodo e ii) di quelle demografiche che hanno portato ad un aggravarsi delle spese legate all'invecchiamento della popolazione (c.d. *cost of ageing*). Si ricorda, infine, che l'aggiornamento del MB è annuale come spiegato nella nota 11 a pag. 52 del DEF 2019.

La revisione del Patto di Stabilità effettuata nel corso del 2011, pur avendo principalmente obiettivi di altra natura²⁴, ha offerto una prima risposta a queste problematiche tramite l'introduzione della *General Escape Clause*. Quest'ultima, come vedremo, è stata appena attivata a seguito della crisi in atto.

Le successive integrazioni ai regolamenti, avvenute nel 2015, avevano nel frattempo introdotto ulteriori forme di flessibilità. In primo luogo, è previsto che il miglioramento del saldo strutturale da effettuare ogni anno sia funzione delle condizioni cicliche dell'economia; l'aggiustamento fiscale richiesto si riduce con l'ampliarsi dell'output gap, fino ad annullarsi in caso di condizioni particolarmente avverse²⁵. Inoltre, in alcuni casi è anche consentito deviare temporaneamente dal percorso di avvicinamento verso l'OMT²⁶.

Come risultato di queste innovazioni, alcuni paesi europei, tra cui l'Italia²⁷, hanno ottenuto alcuni margini di flessibilità nel corso degli ultimi anni. In quest'ambito, i maggiori spazi di manovra sono stati concessi ai singoli paesi che stavano attraversando una fase recessiva e/o si trovavano a fronteggiare eventi avversi che non avevano direttamente impatto sugli altri paesi europei (c.d. shock asimmetrici), ma anche per finanziare importanti riforme strutturali o effettuare investimenti di lungo periodo.

Quanto è successo nei primi mesi del 2020 ha portato ad una caduta senza precedenti dell'attività economica in tutta l'Unione europea; ciò ha portato all'attivazione della *General Escape Clause*, mai prima utilizzata. In particolare, è stata concessa per il 2020 piena flessibilità rispetto a tutte le spese legate all'emergenza in corso (si veda il Focus "La flessibilità nel Patto di Stabilità e Crescita per contrastare l'emergenza Covid-19").

In ragione di quanto è avvenuto, la struttura di questo paragrafo rispecchia una netta demarcazione tra il commento ai risultati conseguiti nell'anno 2019, rispetto al quale si possono utilizzare i criteri "usuali" nel valutare la *compliance* rispetto alle regole fiscali, e gli anni successivi. Si rileva inoltre che, a differenza di quanto previsto dalle normali procedure del semestre europeo, ai fini del

²⁴ Il pacchetto di riforma della *governance* economica europea nota come Six e Two Pack, aveva come scopo principale quello di prevenire il verificarsi di nuove crisi finanziarie rafforzando la sorveglianza fiscale e introducendone una di carattere macroeconomico. Si ricorda in particolare il regolamento UE n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; e il regolamento UE n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

²⁵ Più precisamente, lo sforzo richiesto annualmente ad ogni Paese per convergere all'OMT dipende dal livello iniziale del debito e dalle condizioni cicliche dell'economia, valutate sulla base della crescita reale e della distanza tra il Pil reale e quello potenziale. Quanto più è ampio il divario tra prodotto effettivo e potenziale, tanto minore sarà lo sforzo fiscale richiesto. A parità di altri fattori, l'intensità dello sforzo raccomandato ai paesi con un rapporto debito/Pil superiore al 60 per cento è maggiore rispetto ai paesi con basso debito pubblico. Si veda il focus: La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT e della regola di spesa, contenuto del DEF 2019, pag. 53.

²⁶ Il miglioramento richiesto in termini di saldo strutturale può essere mitigato dai margini di flessibilità riconosciuti dalla Commissione Europea per finanziare riforme strutturali, investimenti infrastrutturali e per far fronte ad eventi eccezionali che hanno comportato spese impreviste (quali disastri naturali e l'afflusso di migranti).

²⁷ Per una quantificazione dettagliata della flessibilità accordata nel corso degli ultimi anni si rimanda alla Tavola R 3, all'interno del focus "Stime provvisorie sulla compliance rispetto alle regole fiscali".

presente documento questo paragrafo non rientra tra i contenuti obbligatori dei Programmi di Stabilità da inviare alla Commissione Europea²⁸.

Secondo la sequenza prevista dal semestre europeo, i governi riportano gli obiettivi di finanza pubblica all'interno dei rispettivi Programmi di Stabilità sottoponendoli al vaglio della Commissione europea, che ne controlla la conformità con le regole fiscali. In particolare, la Commissione verifica che la programmazione dei saldi di finanza pubblica sia coerente con il percorso di avvicinamento verso l'OMT e con la regola della spesa; il riscontro, inoltre, è effettuato anche sul rispetto della regola del debito (oggetto di analisi nel paragrafo III.5).

Valutazione ex-post del 2019 e l'incertezza delle stime sui saldi strutturali

Seguendo la normale procedura, la valutazione dovrebbe essere effettuata avvalendosi delle stime macroeconomiche e di finanza pubblica rilasciate dai servizi della Commissione e riguarderebbe il seguente arco temporale: i) *ex post* il 2019, sulla base dei dati consuntivi di finanza pubblica; ii) *ad interim* il 2020, utilizzando le informazioni già disponibili e le previsioni sull'anno in corso e iii) *ex ante*, i prossimi tre anni di programmazione 2021 - 2023.

Alla luce di quanto avvenuto, è formalmente corretto verificare la *compliance* rispetto alle regole europee soltanto per 2019 (punto i) del precedente elenco). Per lo scorso anno, nell'ambito delle raccomandazioni specifiche rivolte nel luglio 2018²⁹, la Commissione e il Consiglio Europeo auspicavano che l'Italia continuasse il suo sforzo fiscale verso l'obiettivo di medio termine - coincidente con un saldo di bilancio strutturale in pareggio - tramite un aggiustamento di 0,6 per cento di Pil in termini strutturali, e un tasso di crescita della spesa pubblica non superiore al 0,1 per cento.

Successivamente, il crollo del ponte Morandi di Genova avvenuto il 14 agosto 2018 e l'ondata di maltempo eccezionale di quell'anno spinsero il Governo a richiedere l'applicazione di una clausola di flessibilità per eventi eccezionali³⁰ per un ammontare di spese pari a 0,2 per cento del Pil. Le spese previste erano finalizzate alla realizzazione di interventi straordinari di contrasto al dissesto idrogeologico e sulla rete viaria. In base ad un primo invio di informazioni, la Commissione ha ritenuto eleggibili alla clausola di flessibilità le spese per un ammontare pari a 0,175 per cento del Pil, riservandosi di effettuare una

²⁸ Le linee guida per la stesura dei programmi di stabilità sono contenute nella comunicazione intitolata *Guidelines For A Streamlined Format Of The 2020 Stability And Convergence Programmes In Light Of The Covid-19 Outbreak*. Anche se la struttura minima dei Programmi di Stabilità non contempla un paragrafo in cui si valuta la *compliance* con le regole fiscali, continuano ad essere richieste tutte le informazioni normalmente utilizzate all'interno delle procedure, inclusa l'indicazione delle misure *una tantum* non collegate all'emergenza Covid.

²⁹ Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018 sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia (2018/C 320/11).

³⁰ Allegato n.4 della lettera inviata il 18 dicembre 2018 dal Governo Italiano alla Commissione Europea: Scheda che illustra la richiesta di flessibilità per aumentare la sicurezza delle infrastrutture viarie (strade e viadotti) e per mitigare i rischi idrogeologici:

http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Allegato_4_-_richiesta_di_flessibilitx.pdf.

valutazione finale sul totale degli importi ammissibili nella primavera del 2020³¹. Secondo i dati aggiornati sulla rendicontazione delle opere, la spesa sostenuta nell'anno 2019 per contrastare il rischio idrogeologico è stimata pari a circa 1.324 milioni di euro, mentre la spesa realizzata per nuovi progetti di manutenzione straordinaria della rete viaria ammonta a circa 1.884 milioni di euro. Per tutti i dettagli si rinvia al Focus "Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019".

FOCUS

Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019

A fronte dei danni ingenti conseguenti agli eventi alluvionali verificatisi a fine 2018 e dello stato di vulnerabilità del territorio – evidenziato, tra l'altro, dal crollo del ponte Morandi a Genova – è stato definito un piano straordinario di interventi per il contrasto al dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale. Al piano sono state dedicate risorse già appostate in bilancio negli esercizi precedenti – fra cui i finanziamenti del fondo sviluppo e coesione e le risorse pluriennali presenti nel bilancio del Ministero dell'Ambiente – e risorse aggiuntive della legge di bilancio 2019-2021. L'onere straordinario previsto per il 2019 è stato quantificato in circa 2,1 miliardi di euro (0,12 per cento del PIL) con riferimento al contrasto al dissesto idrogeologico e in 1,1 miliardi di euro (0,06 per cento del PIL) con riferimento alla rete stradale.

Il piano straordinario in corso di realizzazione è il risultato di un sforzo coordinato tra vari livelli di governo ed è sostenuto da misure volte a rafforzare le competenze tecniche nelle pubbliche amministrazioni e semplificare le procedure attuative. Rispetto a precedenti iniziative, gli strumenti messi in atto hanno favorito una visibile accelerazione degli interventi.

In particolare, per tutte le opere pubbliche, con l'approvazione del cd. decreto *Sbloccacantieri*³², sono state introdotte modifiche al quadro normativo in materia di contratti e di progettazione intervenendo su elementi quali: le soglie per l'affidamento di lavori (incluse quelle consentite per i subappalti), la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella scelta di avvalersi del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del massimo ribasso e il rafforzamento dei poteri dei commissari straordinari per interventi ritenuti prioritari, come dighe, ponti, strade, gallerie. Sono state, inoltre, previste alcune misure temporanee, fino al 31 dicembre 2020, per consentire l'appalto integrato e procedure più snelle per l'affidamento di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Di seguito viene riportata la rendicontazione della spesa sostenuta nel 2019 per interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e per interventi relativi a manutenzione straordinaria della rete viaria. Poiché la flessibilità accordata per il 2019 è in termini di indebitamento netto, l'ammontare di spesa per tali investimenti deve essere coerentemente contabilizzata in termini di pagamenti a favore del sistema economico. Il monitoraggio della spesa viene pertanto effettuato a partire dai pagamenti tracciati nel Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)³³ integrato laddove necessario anche da altre fonti.

³¹ Si veda il capoverso 8 della comunicazione del Consiglio dell'Unione Europea, "Raccomandazione del Consiglio dell'Unione del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2019 dell'Italia", 2019/C301/12:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&from=EN)

³² D.L. n. 32/2019 recante 'Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici', convertito con modificazioni dalla L. n. 55 del 14 giugno 2019.

³³ Il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), costituisce un punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate riguardanti le opere pubbliche. Tutte le amministrazioni pubbliche, infatti, vi accedono per fornire un insieme di informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali, basato su quanto già previsto per il monitoraggio dei fondi comunitari della Ragioneria Generale dello Stato. Il codice unico di progetto (CUP) e il codice identificativo di gara (CIG), gestiti rispettivamente dalla Presidenza del Consiglio e da ANAC, ne costituiscono le chiavi principali e la loro presenza

Dissesto idrogeologico

Nel caso delle misure di contrasto al rischio idrogeologico, la spesa effettuata nell'anno 2019 è stimata pari a circa 1.324 milioni di euro, relativi a oltre 10 mila interventi su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un incremento considerevole rispetto alla spesa individuata sulla stessa base per l'anno 2018, pari a circa 698 milioni di euro.

Tali stime rappresentano i pagamenti relativi a progetti infrastrutturali per sottosettori di intervento considerati utili al contrasto, alla mitigazione e alla prevenzione del dissesto³⁴ tracciati dal Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) ed altre spese erogate direttamente dal bilancio dello Stato e da apposite contabilità speciali. Queste comprendono le erogazioni dirette dei Commissari straordinari regionali per i "Piani strategici nazionali rischio idrogeologico"³⁵ e, per il 2019, anche quelle relative alle misure attivate con la legge di bilancio per il 2019-2021³⁶ e affidate alla Protezione civile.

Gli interventi di contrasto al dissesto sono coordinati dal Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (cd. *ProteggilItalia*), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 20 febbraio 2019. Per la sua attuazione, sono stati adottati nel corso dell'anno i Piani degli investimenti 2019 della Protezione Civile³⁷; il Piano stralcio 2019³⁸ e il Piano operativo dissesto idrogeologico del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare³⁹; il primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico del Ministero delle politiche agricole e forestali e del Ministero infrastrutture e trasporti⁴⁰. Sono stati inoltre attribuiti, dal Ministero dell'interno, contributi ai comuni per la realizzazione di investimenti per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio⁴¹. Diversi progetti prioritari delle amministrazioni centrali contro il dissesto sono stati finanziati inoltre dal fondo nazionale per investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, rifinanziato dalle ultime leggi di bilancio.

Il *ProteggilItalia* comprende modalità per l'avvio di interventi a immediata cantierabilità e una *governance* rafforzata del sistema (basata sul raccordo tra la cabina di regia Strategia Italia e il Ministero dell'Ambiente), per valorizzare (ovvero penalizzare) le Regioni in base alla capacità di realizzazione degli interventi e per assicurare una maggiore disponibilità di cassa, anche tramite il passaggio dal sistema del rimborso a quello degli acconti garantiti. Al

nei vari sistemi alimentanti riduce al minimo gli adempimenti a carico delle amministrazioni, grazie al principio di unicità dell'invio dei dati. Ciò consente al MOP di prospettare alle amministrazioni come precompilate buona parte delle informazioni registrate in altri sistemi/banche dati, come ad esempio le fatture elettroniche, i pagamenti di SIOPE+ (Sistema informativo sulle operazioni pagamento Enti pubblici), o i dati sulle gare provenienti dal sistema SIMOG di ANAC, riducendo al contempo gli oneri amministrativi di alimentazione e migliorando qualità e copertura dei dati

³⁴ Interventi con CUP classificati come attività di 'Difesa del suolo', realizzazione di 'Altre strutture/infrastrutture per la protezione, valorizzazione e fruizione ambientale', 'Bacini irrigui, traverse e strutture minori di accumulo', 'Mezzi ed impianti per la prevenzione e il ripristino da calamità naturali', 'Opere per l'accrescimento della resilienza e del pregio ambientale degli ecosistemi forestali', 'Investimenti non produttivi a finalità agro-climatico-ambientale', 'Mezzi e impianti per il ripristino e la prevenzione da eventi calamitosi', 'Reti di monitoraggio agrometeorologico', 'Tecnologie per la salvaguardia dell'ambiente' 'Sistemi di monitoraggio, prevenzione rischi e allerta precoce in campo ambientale'.

³⁵ I Commissari speciali sono stati istituiti mediante DL 24 giugno 2014, n. 91 recante 'Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea' convertito con modifiche nella Legge n. 116 del 11 agosto 2014.

³⁶ Le misure per la mitigazione generale del rischio idraulico e idrogeologico della legge 145/2018, articolo 1, comma 1028 e quelle contro il dissesto nelle zone colpite dagli eventi calamitosi di settembre e ottobre 2018 del decreto legge 119/2018, articolo 24-quater.

³⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2019 e del 4 aprile 2019, successivamente aggiornati rispettivamente l'11 e il 2 luglio 2019.

³⁸ Delibera CIPE n.35 del 2019.

³⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 dicembre 2019.

⁴⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 aprile 2019.

⁴¹ Decreto ministeriale del 10 gennaio 2019 per la ripartizione delle risorse del cd. Fondo piccoli comuni e ex articolo 1, commi 107-109 della legge di bilancio per il 2019 e decreto ministeriale del 2 agosto 2019 per le risorse ex comma 853 e seguenti della legge di bilancio 2018.

fine di accelerare l'attuazione degli interventi per la mitigazione e il contrasto al dissesto idrogeologico, è stato altresì previsto che le amministrazioni possano rivolgersi, tramite apposite convenzioni, a Invitalia per bandire gare e a Sogesid per la progettazione ed eventuali altre attività propedeutiche alla messa a bando.

Tali misure dovrebbero consentire di continuare a vedere una sostenuta realizzazione di interventi di messa in sicurezza su tutto il territorio nazionale anche nei prossimi anni.

Interventi straordinari sulla rete viaria

La spesa realizzata nel 2019 per nuovi progetti di manutenzione straordinaria della rete viaria ammonta a circa 1.884 milioni di euro, relativa a oltre 13 mila interventi su strade, ferrovie e connessioni intermodali tracciati nel Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP)⁴². Sono considerati “nuovi” interventi quelli che vedono per la prima volta pagamenti nell’anno esaminato e non sono quindi il completamento di iniziative precedenti.

Nel caso della rete stradale, si tratta principalmente di interventi realizzati da Comuni e Città metropolitane (38,4 per cento del totale nel 2019), ANAS (14,8 per cento) e Province (11,8 per cento) e nel caso di quella ferroviaria di RFI - Rete ferroviaria italiana (31,5 per cento). Tra questi soggetti, sono soprattutto gli enti territoriali ad aver mostrato un balzo nella realizzazione degli interventi rispetto al 2018. Ha inoltre contribuito all’incremento della spesa la revisione del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e la società ANAS SpA 2016-2020, che ha consentito di puntare sugli interventi di manutenzione e di messa in sicurezza più urgenti, con particolare riguardo a ponti, viadotti e gallerie.

In conclusione, la spesa rendicontata è complessivamente in linea con le misure programmate per gli eventi eccezionali (3,2 miliardi di euro), sebbene la ripartizione tra le due componenti sia diversa rispetto all’ipotesi originaria. Tale circostanza è, tuttavia, giustificata dal fatto che una parte degli interventi di contrasto al dissesto insistono sulla rete viaria e, a volte, in fase di attribuzione del codice unico di progetto (CUP) sono stati classificati come “manutenzione straordinaria della rete stradale” piuttosto che nell’ambito delle categorie tematiche tipiche del dissesto idrogeologico.

TAVOLA R.1: SPESA RELATIVA NUOVI PROGETTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA DELLA RETE VIARIA PER SOTTOSETTORE E SOGGETTO ATTUATORE

Sottosettore e soggetto attuatore	2018		2019	
	Pagamenti in milioni di euro	Composizione percentuale (%)	Pagamenti in milioni di euro	Composizione percentuale (%)
Stradale	918,1	54,8	1.275,6	67,7
di cui:				
Comuni e città metropolitane	329,3	19,7	723,7	38,4
Anas	248,0	14,8	279,1	14,8
Province	164,8	9,8	221,6	11,8
Ferrovie	756,7	45,2	606,0	32,2
di cui:				
RFI - Rete ferroviaria italiana	738,2	44,1	593,8	31,5
Trasporti intermodali	0,7	0,0	2,6	0,1
Totale	1.675,5	100,0	1.884,3	100,0

Fonte: Elaborazioni dati RGS, Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) con data di osservazione 21 febbraio 2020.

⁴² Interventi con CUP di tipologia ‘Manutenzione straordinaria’ e sottosettore “Stradali”, con l’esclusione della categoria di intervento delle “Piste ciclabili”, “Ferrovie” e “Trasporti multimodali e altre modalità di trasporto”

Le stime effettuate all'interno del presente Programma di Stabilità, che saranno trasmesse alla Commissione, sono caratterizzate da un grado di incertezza molto più accentuata rispetto a quelle prodotte nel corso degli anni passati. La difficoltà di prevedere le dimensioni della contrazione del PIL nel 2020 e la gradualità e intensità della successiva ripresa si riverbera sia sui saldi nominali di bilancio, sia sul profilo del prodotto potenziale (e quindi sulla dimensione dell'output gap). In ultima analisi le variazioni del saldo strutturale sono soggette a profonde revisioni, incluso il risultato del 2019⁴³ che ci si accinge a commentare.

Le stime provvisorie notificate dall'ISTAT all'Eurostat a fine marzo, attestano che l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è stato pari a -1,6 per cento del Pil, a fronte del -2,2 per cento del 2018. Tenendo conto della stima riguardo l'ammontare delle misure *una tantum*, che vanno scorporate dal saldo di bilancio nominale prima del calcolo del saldo strutturale, il miglioramento di quest'ultimo nel 2019 è risultato pari allo 0,6 per cento del Pil potenziale.

Il miglioramento conseguito indica che l'Italia ha pienamente soddisfatto una componente rilevante delle regole fiscali, ovvero il percorso di avvicinamento all'OMT, anche a prescindere dal menzionato ricorso alla flessibilità; meno favorevole è invece il risultato conseguito *prima facie* dal punto di vista della regola della spesa⁴⁴.

Nel suo insieme, quanto ottenuto nel 2019 rappresenta un risultato non di poco conto, che in normali circostanze avrebbe reso meno complesso rispetto al passato il processo di definizione dei saldi di bilancio per il medio periodo.

Il 2020 e il 2021, stime tendenziali e riprogrammazione degli obiettivi

Occorre premettere che le stime contenute in questa sezione riguardano lo scenario di finanza pubblica tendenziale, in coerenza con il paragrafo III.1. Come menzionato nel capitolo I, il governo procederà a rivedere il quadro della finanza pubblica congiuntamente ad un nuovo quadro macroeconomico che terrà conto degli impatti delle nuove politiche annunciate dal Governo.

⁴³ Il livello dell'indebitamento delle AAPP e quello del PIL nominale sono sostanzialmente consolidati, anche se soggetti alle normali revisioni operate dall'ISTAT nel corso degli anni. Per contro, la dimensione dell'output gap è anche influenzata dal futuro profilo del PIL a partire dal 2020 e per i tre anni successivi; forti variazioni di tale variabile, e di tutte le altre che entrano nella stima del prodotto potenziale possono avere un impatto rilevante anche "retroattivamente" sul 2019.

⁴⁴ I dati del 2019 segnalerebbero in termini di percorso di avvicinamento all'OMT il pieno rispetto della regola. Dai dati di consuntivo, l'aggiustamento fiscale realizzato è in linea con lo 0,6 richiesto sulla base della matrice delle condizioni economiche (0,4 se vengono escluse le spese straordinarie per cui è stata chiesta l'attivazione della clausola per eventi eccezionali). Inoltre, la deviazione del saldo strutturale dalla variazione biennale richiesta non è significativa. Questo risultato è stato determinato in larga parte dal minore indebitamento netto a cui si è aggiunta una più ampia correzione dovuta alle condizioni cicliche rispetto a quanto avvenuto nel 2018. Per contro, si segnala una deviazione significativa rispetto al percorso indicato dalla regola della spesa. La regola, infatti, avrebbe richiesto un aumento nominale dell'aggregato di spesa "rilevante" non superiore a 0,5 per cento, mentre il tasso di crescita effettivo è stato di 1,5 per cento. La deviazione risulta significativa anche considerando il criterio biennale della regola. Vi è anche da tenere presente che la *performance* favorevole delle entrate non può essere considerata in senso stretto un aumento discrezionale, e quindi non è entrata nel computo dell'aggregato della regola della spesa. Tuttavia un aumento permanente del gettito legato alle misure legislative (fatturazione elettronica) messe in atto a partire dal 2018 ha determinato un miglioramento strutturale di carattere permanente. In questo caso particolare, dunque, la regola del OMT dimostra una capacità interpretativa superiore degli andamenti di medio periodo della finanza pubblica.

La programmazione di finanza pubblica per il 2020 e gli anni seguenti è contrassegnata da una netta cesura rispetto all'usuale approccio.

L'impostazione fino alla stesura della NADEF e del Draft Budgetary Plan si era svolta lungo gli usuali binari. Nelle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia adottate dal Consiglio Europeo a luglio 2019, la programmazione di bilancio per il 2020 avrebbe dovuto assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 per cento nel 2020 e un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 per cento del Pil⁴⁵. Nel Documento Programmatico di Bilancio 2020 il Governo aveva richiesto formalmente di usufruire della flessibilità di bilancio per proseguire il programma di interventi di manutenzione viaria e mitigazione del rischio idrogeologico avviato nel 2019. L'ammontare delle spese di natura eccezionale è pari a 0,2 per cento di Pil a valere sul bilancio 2020. La richiesta era stata accolta, nuovamente su una base ex-ante, da parte della Commissione.

Tuttavia, l'emergenza epidemiologica manifestatasi a partire da febbraio 2020 ha costretto il Governo Italiano, seguito a breve distanza dagli altri Stati Membri, ad intervenire in maniera drastica, da cui l'esigenza di rivedere completamente la programmazione di bilancio. Allo stesso tempo, anche le diverse istituzioni europee sono state indotte a reagire con rilevanti conseguenze, tra l'altro, sul coordinamento delle politiche di bilancio a livello comunitario.

Si ripercorrono brevemente di seguito i momenti salienti, con riferimento alle decisioni del governo italiano e a livello di Commissione europea.

In un primo tempo, nella sua Relazione al Parlamento del 5 marzo, il Governo ha chiesto l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e rivedere il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine declinato all'interno della NADEF 2019⁴⁶ dichiarando che "l'emergenza epidemiologica rappresenta un evento straordinario, da fronteggiare con iniziative immediate e urgenti"⁴⁷. Le maggiori risorse derivanti dallo scostamento autorizzato dal Parlamento sono state utilizzate per finanziare gli interventi disposti nel decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020.

Nella sua Comunicazione del 20 marzo, la Commissione ha sostenuto la necessità di invocare la clausola di salvaguardia generale, per la prima volta dalla sua istituzione nel 2011, e ha chiesto al Consiglio di approvare tale conclusione al fine di fornire una guida agli Stati membri che si apprestavano ad approntare la loro risposta fiscale. Per maggiori dettagli sulla clausola, si veda il Focus "La flessibilità del Patto di Stabilità e Crescita per contrastare l'emergenza Covid-19".

⁴⁵ Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (2019/C 301/12).

⁴⁶ rispetto a quanto precedentemente indicato nella Relazione al Parlamento del 30 settembre 2019, allegata alla NADEF 2019 e approvata dai due rami del Parlamento, rispettivamente, il 9 e l'11 ottobre scorso.

⁴⁷ La richiesta era in conformità con la legge rinforzata n.243/2012 (di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione) che, all'articolo 6, comma 2, definisce l'evento eccezionale con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, ossia come una grave recessione economica, oppure come un evento straordinario al di fuori del controllo dello Stato.

FOCUS**La flessibilità nel Patto di Stabilità e Crescita per contrastare l'emergenza Covid-19**

Nella sua prima Comunicazione del 13 marzo 2020, la Commissione Europea ha affermato di voler fare pienamente uso di tutti gli strumenti messi a disposizione dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC) per consentire agli Stati di contrastare adeguatamente l'impatto economico e sociale prodotto dalla pandemia del Covid-19. In particolare, la Commissione ha rassicurato gli Stati che le misure di sostegno, quali quelle necessarie a i) contenere e trattare la pandemia, ii) garantire liquidità alle imprese e ai settori più colpiti, e iii) proteggere i posti di lavoro e i redditi dei lavoratori interessati, possono essere considerate spese *una tantum* e come tali possono essere escluse dal calcolo del saldo strutturale. In quella occasione, la Commissione ha aggiunto che, ci sono le condizioni per richiedere la flessibilità necessaria per far fronte ad eventi eccezionali che sfuggono al controllo del governo. La clausola può applicarsi alla spesa sanitaria e alle misure di soccorso mirate alle imprese e lavoratori, a condizione che siano temporanee e collegate all'epidemia. Infine, la Commissione ha anticipato che avrebbe chiesto al Consiglio di attivare la clausola generale di salvaguardia per sospendere l'aggiustamento di bilancio raccomandato dal Consiglio. L'attivazione sarebbe giustificata dalla grave recessione economica della zona euro e dell'intera Unione Europea.

L'Eurogruppo del 16 marzo 2020 ha poi ribadito la comune visione sull'applicazione del PSC. Verrà utilizzata tutta la flessibilità consentita per agevolare una risposta fiscale adeguata allo shock economico. Come già avviene per gli stabilizzatori automatici, la diminuzione ciclica delle entrate e l'aumento delle spese per ammortizzatori sociali non incideranno sull'osservanza delle regole fiscali europee. Allo stesso modo, le misure temporanee *una tantum* adottate in risposta al COVID-19 saranno escluse dal calcolo del saldo strutturali. Infine, il Consiglio conferma che la situazione è tale da giustificare la richiesta di flessibilità per far fronte ad eventi eccezionali.

Nella sua comunicazione al Consiglio Europeo del 20 marzo 2020⁴⁸, la Commissione propone con maggiore enfasi l'attivazione della clausola generale di salvaguardia presente nel PSC che consente agli Stati membri di adottare tutte le misure di bilancio necessarie ad affrontare adeguatamente la grave recessione economica che si sta abbattendo su tutta l'Europa⁴⁹. La Commissione ha chiarito che la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del PS; bensì, la sua attivazione consentirà alla Commissione e al Consiglio di intraprendere il necessario coordinamento delle politiche fiscali ed economiche nell'ambito dei Trattati, discostandosi dai requisiti di bilancio che si applicano di norma. Nella loro dichiarazione congiunta del 23 marzo i Ministri delle Finanze degli Stati Membri al Consiglio Europeo dichiarano di condividere l'analisi della Commissione e sostengono l'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

Per continuare ad agire all'interno del quadro di coordinamento previsto dal PSC, la Commissione ha concordato con gli Stati Membri delle linee guida per la predisposizione dei Programmi di Stabilità o di Convergenza il cui invio è previsto per il 30 aprile di ogni anno. In merito alle previsioni di finanza pubblica, gli Stati Membri dovranno condividere quanto possibile in merito all'anno corrente e al 2021, così come indicare il livello di debito

⁴⁸ Commissione Europea, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, 20.3.2020 COM(2020) 123 final: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf

⁴⁹ La clausola generale di salvaguardia è stata introdotta nel PSC nel 2011 con il rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati Membri. Nell'ambito delle procedure preventive, gli articoli 5(1) e 9(1) del Regolamento CE n. 1466/97 stabiliscono che "nei periodi di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati a deviare dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio di medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non sia compromessa". Per il braccio correttivo del PSC, gli articoli 3(5) e 5(2) del Regolamento CE n. 1467/97 stabiliscono che, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, il Consiglio possa anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di rivedere la traiettoria di bilancio.

atteso per il 2020. Il documento, fornendo una nuova e diversa indicazione rispetto alla comunicazione del 13 marzo, suggerisce agli Stati Membri di considerare le misure adottate per rispondere all'emergenza Covid-19 come misure strutturali rientranti nell'ambito di applicazione della clausola generale di salvaguardia. Sebbene tali misure siano classificabili come una *tantum* secondo la definizione ufficiale del Report on Public Finances in EMU 2015, si riconosce che i provvedimenti adottati saranno: i) difficilmente soggetti ad una rendicontazione dettagliata come avviene normalmente per le misure una *tantum*, ii) di importo anche inferiore a 0,1 per cento del Pil (soglia convenzionalmente adottata per le *one-offs*); iii) probabilmente articolati su un orizzonte temporale non solo annuale; iv) difficilmente quantificabili ex ante. Per queste ragioni, la classificazione una *tantum* complicherebbe le procedure di sorveglianza e richiedere impegnativi scambi di informazioni con le amministrazioni interessate, non necessari in questa fase di grande impegno. Nonostante il formato semplificato dei Programmi di Stabilità o di Convergenza, la Commissione sottolinea quanto essi ricoprano un ruolo significativo nel creare una risposta coordinata dell'Unione, in particolare facendo un bilancio della situazione e mostrando come affrontare il futuro.

Per far fronte in maniera più adeguata alle necessità di affrontare la crisi, l'8 aprile⁵⁰ il governo ha emanato un ulteriore decreto avente lo scopo di effettuare una iniezione di liquidità nel sistema economico, principalmente attraverso il rafforzamento delle garanzie pubbliche. Gli effetti sui saldi di bilancio sono trascurabili. Anche questa misura è inclusa nelle stime presentate.

Le stime tendenziali di finanza pubblica per il 2020 riflettono sia il calo delle entrate fiscali legato alla caduta del PIL, sia il peggioramento del saldo di bilancio determinato dagli interventi messi in atto per fronteggiare l'emergenza. Questi ultimi - a seguito delle indicazioni pervenute dalla Commissione - sono da considerarsi in toto misure discrezionali di carattere strutturale, ma pienamente soggette a flessibilità. Le proiezioni effettuate sul 2021 assumono il venire meno di spese eccezionali legate direttamente all'emergenza e continuano a scontare uno scenario (di carattere tendenziale) che, come chiarito nel capitolo II, incorpora gli effetti sulla crescita delle misure attuate a seguito dei decreti di marzo e dell'8 aprile.

FOCUS

La flessibilità per il 2020

Nel 2020 le spese sostenute dal governo in ottemperanza ai decreti di marzo e dell'8 aprile saranno tutte soggette a flessibilità; in termini di percentuali di Pil si ha una spesa pari all'1,2 per cento. Aggiungendo un ammontare pari allo 0,2 per cento per le spese di messa in sicurezza del territorio si giunge a circa 1,4 punti percentuali di Pil. Si ricorda che anche le nuove politiche annunciate dal Governo saranno soggette a flessibilità.

Si tenga anche presente che alcune poste di finanza pubblica sono escluse dal computo del saldo strutturale; per il 2020 queste misure *una tantum* ammontano a circa 3,2 miliardi di euro ossia 0,2 punti percentuali di Pil. In particolare, 1,6 miliardi di minori entrate legate agli introiti da imposte sostitutive varie, e 0,7 miliardi alla rottamazione delle cartelle esattoriali. Le maggiori spese per 1,2 miliardi sono legate ad interventi specifici per calamità naturali.

⁵⁰ D.L. n. 23 dell'8 aprile 2020 (cd. Decreto Liquidità).

Dal punto di vista della *compliance* rispetto alle regole fiscali⁵¹, i termini della questione sono i seguenti. Per quanto riguarda gli obiettivi di bilancio per il 2020 all'interno dei Programmi di Stabilità, in un contesto in cui si verificheranno violazioni della soglia del 3 per cento per il deficit da parte di diversi paesi europei, è assodato che la Commissione Europea non darà avvio ad alcuna azione in presenza di comportamenti conformi alle indicazioni (e cioè se si constata un corretto utilizzo delle maggiori spese approvate dai governi finalizzate a contrastare l'impatto della pandemia). Tanto più che, come premesso, le stime presentate contengono un elevato grado di incertezza; in questa fase la Commissione europea intende, con la cooperazione degli Stati Membri, effettuare una valutazione complessiva della loro posizione monitorando gli interventi messi in atto.

In questo contesto, il calcolo delle variazioni del saldo strutturale (e dell'aggregato rilevante ai fini della regola della spesa) continuerà comunque ad essere effettuato, anche in funzione della definizione di una futura programmazione di più ampio respiro della politica fiscale.

Impiegando le stime di prodotto potenziale ottenute sulla base del quadro macroeconomico sottostante il presente Documento di Economia e Finanza e il relativo prospetto di Finanza Pubblica tendenziale, si osserva che, dopo il netto miglioramento registrato nel 2019, nel 2020 il saldo strutturale è previsto deteriorarsi di circa 1,7 punti, per poi migliorare nuovamente di 0,6 punti percentuali nell'anno successivo.

A fronte dei margini di flessibilità determinati dai recenti eventi e della correzione ciclica stimata, sia per quanto riguarda il percorso di aggiustamento del saldo strutturale verso l'OMT che per quanto concerne la regola della spesa, il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente risulta compatibile con le regole europee per il biennio 2020-2021.

Con riferimento al percorso di aggiustamento strutturale verso l'OMT, nel 2020 l'Italia risulterebbe in deviazione non significativa sia sulla variazione annuale che su quella biennale richieste; nel 2021, la variazione annuale è in piena *compliance*, mentre quella biennale riporta una deviazione non significativa. Per quanto riguarda la regola della spesa, per il 2020, nello scenario a legislazione vigente l'Italia risulterebbe pienamente *compliant* sul criterio annuale e in deviazione non significativa su quello biennale; infine, nel 2021 risulterebbe ampiamente in linea con l'attuale disciplina.

⁵¹ Per maggiori dettagli sul processo si rinvia al Focus "La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT e della regola di spesa" presente nel DEF 2019 a pag. 53.

FOCUS

Stime provvisorie sulla *compliance* rispetto alle regole fiscali

Per quanto riguarda le stime per l'Italia, ad un indebitamento netto di 7,1 punti percentuali, corrisponderebbe un saldo strutturale pari a -3,6 punti percentuali di Pil; il peggioramento è inferiore rispetto all'aumento del deficit nominale a causa della correzione ciclica (si produce un rilevante ampliamento dell'output gap)⁵².

In linea con quanto suggerito dalla Commissione nelle sue linee guida sulla predisposizione dei Programmi di Stabilità o di Convergenza, le spese strutturali coperte dalla clausola generale di salvaguardia potrebbero essere pari a 1,2 punti percentuali di Pil. A ciò va aggiunta la richiesta di flessibilità già inoltrata con il DBP 2020 e pari allo 0,2 percento del Pil per le spese di manutenzione stradale straordinaria e prevenzione del rischio idrogeologico legate direttamente al crollo del ponte Morandi di Genova e alle condizioni meteorologiche avverse del 2018.

Nel 2020 si stanno verificando condizioni cicliche drammatiche con una crescita reale negativa, confermata anche dal divario tra Pil reale e potenziale superiore a 6 punti percentuali. In tali circostanze, la matrice di aggiustamento per le condizioni economiche non richiede alcuno sforzo di avvicinamento verso l'OMT. Ciò premesso, nel 2020 si osserverebbe un rilevante peggioramento del saldo strutturale, pari a 1,7 punti percentuali, che porterebbe ad un allontanamento dal OMT. Come detto, le spese che beneficiano della clausola di flessibilità per eventi eccezionali e della clausola di salvaguardia generale sono complessivamente stimate in circa 1,4 punti percentuali del Pil. Quindi, se fosse applicato il tradizionale schema di valutazione della *compliance*, l'Italia risulterebbe in linea con le prescrizioni del PSC in quanto si allontanerebbe dall'OMT di un ammontare non significativo sia sulla variazione annuale che su quella biennale⁵³.

Per quanto riguarda il 2021 il saldo strutturale migliorerebbe di 0,6 punti percentuali. Il risultato è influenzato dai seguenti fattori: l'assenza di ulteriori spese eccezionali, così come la ripresa della crescita, comporterebbero un deciso miglioramento del saldo di circa 3 punti percentuali; d'altra parte, l'output gap, pur restando negativo, tende a chiudersi a causa del rimbalzo della crescita, determinando così un miglioramento in termini strutturali inferiore a quello nominale. Per tornare a convergere verso l'OMT, stante l'attuale disciplina fiscale, l'Italia dovrebbe effettuare nel 2021 un aggiustamento strutturale pari a 0,50 punti percentuali. Ciò è richiesto dal relativo miglioramento delle condizioni economiche, che passano da essere eccezionalmente negative (con un output gap inferiore a -4) a negative (caratterizzate da un output gap compreso tra -3 e -1,5). Inoltre, il tasso di crescita dell'economia riprende ad essere superiore a quello potenziale. Per il 2021, pertanto, l'aggiustamento richiesto dal criterio annuale sarebbe facilmente conseguito, così come sarebbe soddisfatto il criterio biennale, registrandosi una deviazione non significativa.

Infine, con riferimento alla regola della spesa, per il 2020 l'Italia risulterebbe in deviazione non significativa sul criterio biennale e *compliant* su quello annuale; nel 2021 risulterebbe ampiamente in linea con l'attuale disciplina. Nel 2020, la valutazione favorevole è dovuta alla consistente correzione che opera sul margine di convergenza, sia in considerazione delle condizioni cicliche sia, soprattutto, dell'ampia flessibilità accordata, che complessivamente innalzano il parametro *benchmark* per la crescita dell'aggregato di spesa di riferimento fino a oltre il 4 per cento.

Le tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla convergenza all'OMT e sul rispetto della regola di spesa.

⁵² Dal computo della variazione strutturale vanno espunte le misure *one-offs*, pari a 0,2 punti percentuali di PIL, non collegabili all'emergenza COVID, da sottrarre al deficit nominale.

⁵³ La deviazione sarebbe pari a meno di 0,3 e meno di 0,1 punti percentuali, rispettivamente per il criterio annuale e per quello biennale.

TAVOLA R 1: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (IN PERCENTUALE DEL PIL)

	2017	2018	2019	2020	2021
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,7	0,8	0,3	-8,0	4,7
2. Indebitamento netto	-2,4	-2,2	-1,6	-7,1	-4,2
3. Interessi passivi	3,8	3,7	3,4	3,6	3,6
4. Misure una tantum (2)	0,0	0,1	0,0	0,2	0,2
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2
<i>Misure di spesa</i>	-0,5	-0,1	-0,1	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,2	-0,1	0,2	-0,9	0,3
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:					
<i>Lavoro</i>	0,0	-0,1	0,1	-0,8	0,2
<i>Capitale</i>	0,0	0,0	0,1	-0,2	-0,1
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1
6. Output gap	-0,6	0,3	0,5	-6,7	-2,6
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,3	0,2	0,3	-3,7	-1,4
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-2,1	-2,4	-1,9	-3,4	-2,8
9. Avanzo primario corretto per il ciclo	1,6	1,3	1,5	0,2	0,8
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-2,1	-2,5	-1,9	-3,6	-3,0
11. Avanzo primario strutturale (3)	1,7	1,2	1,4	0,0	0,6
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	-0,8	-0,4	0,6	-1,7	0,6
13. Variazione avanzo primario strutturale	-0,9	-0,5	0,3	-1,4	0,5

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella

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

(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

TAVOLA R 2: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso l'OMT	2017	2018	2019	2020	2021
Indebitamento netto	-2,45	-2,20	-1,64	-7,10	-4,25
Obiettivo di Medio Termine (OMT)	0,00	0,00	0,00	0,50	0,50
Saldo Strutturale	-2,10	-2,50	-1,93	-3,63	-3,03
Variazione annuale del saldo strutturale (**)	-0,26	-0,09	0,57	-1,70	0,60
Variazione richiesta del saldo strutturale	0,21	0,30	0,43	-1,40	0,50
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,47	-0,39	0,14	-0,29	0,10
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	-0,51	-0,18	0,24	-0,56	-0,55
Variazione media richiesta	-0,06	0,25	0,36	-0,49	-0,45
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 p.p.)	-0,44	-0,43	-0,13	-0,08	-0,10
Regola di spesa	2017	2018	2019	2020	2021
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (***) (%)	0,58	1,88	1,52	4,46	-1,31
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (***) (%)	-0,57	0,50	0,50	4,37	0,16
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,31	-0,66	-0,45	-0,04	0,70
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0,10	-0,48	-0,56	-0,25	0,33

* Nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.

** Per quanto riguarda la valutazione della convergenza verso l'OMT e del rispetto della regola della spesa, in linea con le procedure concordate a livello comunitario, per gli anni precedenti al 2018 sono presi a riferimento i valori calcolati dalla Commissione Europea nei suoi esercizi di previsione.

*** In termini reali fino al 2017, nominali dal 2018

TAVOLA R 3: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Output gap DEF 2020 (% del PIL potenziale)	-2,36	-0,58	0,35	0,47	-6,74	-2,59
Condizioni cicliche	Negative	Normali	Normali	Normali	Eccezionalmente negative	Negative
Aggiustamento stimato sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p. di PIL)	0,50	0,60	0,60	0,60	0,00	0,50
Flessibilità accordata (p.p. di PIL) di cui:	0,83	0,39	0,00	0,18	1,40	0,00
a) per attivazione delle clausole di flessibilità:						
riforme strutturali	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
investimenti	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) per attivazione delle clausole di eventi non usuali:						
rifugiati	0,06	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di sicurezza	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio	0,00	0,19	0,00	0,18	0,20	0,00
Covid-19					1,20	
Aggiustamento stimato modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	-0,33	0,21	0,60	0,43	-1,40	0,50
Margine di discrezionalità			0,30			

In ottemperanza alle procedure di calcolo stabilite dalla Commissione Europea, per il 2017 il calcolo della flessibilità accordata prende in considerazione il saldo strutturale a t-1, la distanza dall'OMT e le clausole concesse nell'ultimo triennio, risultando maggiormente favorevole della somma semplice delle clausole concesse per lo stesso anno.

Nel ricordare che le stime effettuate hanno un carattere orientativo, si fa presente che i saldi sono soggetti a un rilevante grado di incertezza e che verrà effettuato un nuovo aggiornamento. Un primo elemento da introdurre nelle valutazioni saranno, ovviamente, gli impatti del decreto legge in corso di predisposizione sia sul 2020 che sul 2021. Successivamente, la sede naturale dove effettuare una stima più precisa sulle tendenze della finanza pubblica sarà la Nota di Aggiornamento al presente Documento di Economia e Finanza, prevista per settembre, all'interno della quale il governo presenterà anche una programmazione di finanza pubblica nel medio periodo.

Nel frattempo saranno pervenute anche le prime indicazioni sull'orientamento di politica fiscale che i paesi dovrebbero sostenere contenute nelle *Country Specific Recommendations* (CSR) elaborate dalla Commissione e pubblicate, dopo una discussione congiunta a cui partecipano tutti i paesi membri, nel mese di maggio. Resta anche da chiarire in che modalità e a partire da quale anno verrà ripristinata una "normale" vigilanza fiscale. A tal riguardo è da tenere presente che la Commissione aveva dato inizio a un processo di consultazione funzionale a una revisione delle regole fiscali, anch'esso sospeso in relazione alla necessità di concentrare gli sforzi sul contenimento della crisi e sul rilancio dell'economia. La drammatica esperienza in atto rappresenterà un elemento imprescindibile di cui tenere conto nel momento della ripresa delle discussioni. In ogni modo, è molto probabile che le suddette CSR contengano delle indicazioni che facciano "da ponte" rispetto a un nuovo approccio complessivo.

III.3 IMPATTO FINANZIARIO DELLE RIFORME ADOTTATE DA APRILE 2019

In questa sezione, si illustra l'impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente derivante dai provvedimenti normativi adottati da aprile 2019 alla data di presentazione di questo Documento⁵⁴ alla luce delle raccomandazioni rivolte all'Italia nell'ambito del Semestre Europeo in tema di:

- **Finanza pubblica**, con un'attenzione i) al controllo della spesa pubblica primaria, strumentale al conseguimento della correzione strutturale di bilancio richiesta dalle regole europee, ii) alla riduzione del rapporto debito pubblico/PIL tramite l'utilizzo di entrate straordinarie; iii) al miglioramento del mix di bilancio attraverso lo spostamento della pressione fiscale dal lavoro agli altri fattori produttivi grazie alla semplificazioni delle agevolazioni fiscali e alla riforma dei valori catastali; il contrasto all'evasione fiscale, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori e anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti e, dal lato della spesa, il riequilibrio del peso della spesa pensionistica sul totale.
- **Mercato del lavoro**, con un'enfasi sul contrasto al lavoro sommerso, il rafforzamento delle politiche sociali e attive, volte a tutelare i soggetti più vulnerabili e incentivare la partecipazione femminile, e il miglioramento dei risultati scolastici, anche attraverso lo sviluppo di competenze digitali.
- **Investimenti**, da realizzare per i) incentivare la ricerca e l'innovazione e la qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; ii) rafforzare le competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; iii) affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.
- **Sistema giudiziario**, per il quale si raccomanda di ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore, ponendo in particolare l'accento sui regimi di insolvenza; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

⁵⁴ Essi includono anche il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020 (cd. Cura Italia) e il D.L. n. 23 dell'8 aprile 2020 (cd. Decreto Liquidità). Per il primo sono considerati gli effetti delle modifiche apportate durante la prima lettura parlamentare presso il Senato della Repubblica (AC 2463).

TAVOLA III.5: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE RIFORME ADOTTATE (in milioni)

	2020	2021
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.1 FINANZA PUBBLICA		
Contenimento della spesa pubblica primaria, correzione del saldo strutturale, riduzione del rapporto debito pubblico/PIL		
Variazione netta entrate	-23.080	-8.637
Variazione netta spese	-1.911	-973
Spostamento della pressione fiscale dal lavoro ad altri fattori produttivi		
Variazione netta entrate	-3.093	-167
Variazione netta spese	7.082	14.894
Contrasto all'evasione fiscale		
Variazione netta entrate	3.830	3.670
Variazione netta spese	97	3.125
Attuazione delle riforme pensionistiche per ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica		
Variazione netta entrate	2	10
Variazione netta spese	1.293	-455
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.2 MERCATO DEL LAVORO		
Lavoro sommerso, politiche attive sul mercato del lavoro e politiche sociali integrate		
Variazione netta entrate	-2.354	-1.830
Variazione netta spese	10.097	1.906
Investimenti mirati per migliorare risultati scolastici e competenze digitali		
Variazione netta entrate	17	48
Variazione netta spese	394	168
Contrasto all'evasione fiscale		
Variazione netta entrate	-11	-11
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.3 INVESTIMENTI		
Investimenti in ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture		
Variazione netta entrate	283	-861
Variazione netta spese	7.931	4.278
Miglioramento dell'efficienza della PA, digitalizzazione e qualità dei servizi pubblici locali		
Variazione netta entrate	-171	-532
Variazione netta spese	1.704	18
Affrontare le restrizioni alla concorrenza, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza		
Variazione netta spese	1.094	0
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.4 SISTEMA GIUDIZIARIO		
Riduzione della durata dei processi civili, razionalizzazione delle norme di disciplina procedurale e regimi di insolvenza		
Variazione netta entrate	9	11
Variazione netta spese	21	27
RACCOMANDAZIONE SPECIFICA N.5 SETTORE FINANZIARIO		
Ristrutturazione dei bilanci delle banche, riduzione dei crediti deteriorati		
Variazione netta entrate	1.614	-31
Variazione netta spese	1.020	340
TOTALE		
Variazione netta entrate	-22.954	-8.329
Variazione netta spese	28.821	23.326

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.

- **Settore finanziario**, in cui è necessario i) favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per quelle di piccole e medie dimensioni, attraverso il miglioramento dell'efficienza e della qualità degli attivi e la riduzione dei crediti deteriorati; ii) migliorare il finanziamento non bancario per le imprese più piccole e innovative⁵⁵.

Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese. La quantificazione degli impatti delle misure, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento.

III.4 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Lo scorso settembre la Banca d'Italia ha pubblicato un aggiornamento della serie del debito pubblico, in ottemperanza al nuovo Manuale sul deficit e debito pubblico dell'Eurostat. I nuovi criteri di valutazione del debito hanno comportato una revisione verso l'alto dei livelli del rapporto debito/PIL registrati negli anni passati, dell'ordine di circa tre punti percentuali⁵⁶. Tuttavia, queste revisioni non hanno comportato variazioni significative alla dinamica del rapporto, che presenta una tendenza alla stabilizzazione.

Gli ultimi dati rilasciati dall'ISTAT⁵⁷ e dalla Banca d'Italia⁵⁸ confermano le precedenti stime del rapporto debito/PIL sia per il 2017, al 134,1 per cento, sia per il 2018, al 134,8 per cento. La stima preliminare per il 2019 indica la piena invarianza del rapporto, che rimane fermo al 134,8 per cento, scongiurando l'aumento annuo di circa 0,9 punti percentuali atteso per il 2019 nella NADEF di settembre scorso.

Nel 2019, il tasso di crescita del PIL nominale è risultato analogo a quello dello stock di debito. Come già illustrato nei precedenti capitoli, la crescita del PIL nominale è stata dell'1,2 per cento, un risultato allineato alla previsione del DEF di aprile 2019 rivista all'1,0 per cento con la NADEF di settembre. L'accumulazione di debito pubblico ha seguito, d'altro canto, un trend più contenuto rispetto alle previsioni sia della NADEF 2019 (+1,7 per cento), sia del DEF 2019 (+1,6 per cento).

Beneficiando di un indebitamento netto particolarmente migliore rispetto agli obiettivi programmatici (-1,6 per cento vis-à-vis -2,2 per cento del PIL), il rapporto debito/PIL nel 2019 si è collocato ben al di sotto dell'obiettivo del 135,7 per cento fissato nella NADEF. Sul risultato positivo (stima inferiore di quasi 1 punto percentuale di PIL rispetto all'obiettivo) ha inciso, dal lato del denominatore, la revisione al rialzo del livello del PIL nel 2019 per oltre 0,3 punti

⁵⁵ Raccomandazioni del Consiglio del 9 luglio 2019 sul Programma Nazionale di Riforma 2019 dell'Italia e Opinione sul Programma di Stabilità dell'Italia, (2019/C 301/12).

⁵⁶ A titolo di esempio, una delle modifiche più rilevanti riguarda la contabilizzazione degli interessi maturati e non ancora erogati sui Buoni postali fruttiferi (BPF), che, dopo la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni, sono stati trasferiti al MEF.

⁵⁷ Comunicato 'PIL e indebitamento AP' del 2 marzo 2020 e 'Notifica dell'Indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht' del 22 aprile 2020.

⁵⁸ Banca d'Italia, 'Bollettino statistico finanza pubblica, fabbisogno e debito', 15 aprile 2020.

percentuali; dal lato del numeratore, la revisione al ribasso del livello del debito pubblico di circa 0,6 punti percentuali di PIL, interamente attribuibile al 2019 in quanto lo stock di debito al 31 dicembre 2018 rimane invariato rispetto alle stime precedenti.

Come osservato all'inizio di questo capitolo, il rapporto deficit/PIL del 2019 rappresenta il livello più basso osservato negli ultimi dodici anni. La variazione annua nulla del rapporto debito/PIL del 2019 è il quarto risultato migliore registrato dopo la crisi economico finanziaria⁵⁹. Questi dati, letti congiuntamente alle informazioni iniziali per il 2020, da cui emerge un'accumulazione di debito di entità inferiore rispetto al 2019, confermano l'accresciuta sostenibilità delle finanze pubbliche del nostro Paese prima che esplodesse l'emergenza sanitaria COVID-19.

Analizzando le determinanti della variazione del rapporto debito/PIL, l'avanzo primario nel 2019 si è rafforzato, salendo all'1,7 per cento del PIL, dall'1,5 per cento stimato nel 2018. Il valore risulta nettamente maggiore delle previsioni dello scorso aprile, che lo collocavano all'1,2 per cento, e compensa quasi completamente la componente *snow-ball* (che quantifica l'impatto automatico della differenza tra gli interessi e la crescita nominale del PIL sulla dinamica del rapporto debito/PIL), cresciuta all'attuale 1,8 per cento, dall'1,4 per cento del 2018. L'effetto *snow-ball* è stimato in aumento per il secondo anno consecutivo, a causa dell'indebolimento della crescita nominale del PIL, compensato solo in parte dalla riduzione della spesa per interessi passivi, scesa dal 3,7 al 3,4 per cento del PIL.

La componente stock-flussi, dopo aver contribuito all'aumento del rapporto debito/PIL per tre anni consecutivi, nel 2019 ha mostrato un moderato cambio di tendenza, operando in modo lievemente favorevole alla variazione del debito nel 2019, per 0,04 punti percentuali del PIL. Al risultato hanno concorso: i) una stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per il 2019 lievemente migliore del 2018, grazie soprattutto al maggior gettito tributario registrato; ii) fattori tecnici, quali gli scarti di emissione e il cosiddetto *up-lift*, ossia l'effetto di rivalutazione dei titoli al 2018, con un impatto favorevole di circa 0,2 punti percentuali di PIL. Nel 2019, la riduzione dei tassi all'emissione⁶⁰ ha consentito emissioni sopra la pari, mentre la minore inflazione, italiana ed europea, verificatasi rispetto al 2018, ha contribuito a ridurre l'entità della rivalutazione. Questi fattori hanno controbilanciato gli obiettivi mancati in termini di privatizzazioni, fissati nel DEF di aprile 2019 all'1,0 per cento del PIL e rivisti a zero lo scorso settembre. Nel corso del 2019 gli introiti da questa fonte sono stati, come nel 2018, pari a zero.

L'ulteriore determinante della stabilizzazione del rapporto debito/PIL nel 2019 è il calo delle disponibilità liquide del Tesoro, che hanno mostrato una riduzione rispetto al 2018 per circa lo 0,1 per cento del PIL, in linea con gli obiettivi del DEF e della NADEF 2019.

⁵⁹ Il rapporto debito/PIL ha segnato una riduzione di 0,6 punti percentuali nel 2017, di 0,5 punti percentuali nel 2016 e di 0,1 punti percentuali nel 2015.

⁶⁰ Il costo medio all'emissione dei titoli di Stato è sceso dall'1,07 per cento del 2018 allo 0,93 per cento nel 2019.

Pur partendo da un livello più basso, del 134,8 per cento, la previsione del rapporto debito/PIL per il 2020 non mostrerà l'inversione di tendenza che era prefigurata nella NADEF dello scorso settembre. Il rapporto debito/PIL aumenterà di circa 17 punti percentuali nello scenario a legislazione vigente, fino a toccare il 151,8 per cento, sospinto da diversi fattori. In primo luogo, le misure urgenti approvate dal Governo in marzo per fronteggiare l'emergenza sanitaria del coronavirus, hanno finora determinato un impatto di circa 20 miliardi sull'indebitamento netto e di 25 miliardi sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato. Ciò comporta una riduzione dell'avanzo primario rispetto al 2019, fino a raggiungere un deficit primario del 3,5 per cento del PIL, e un appesantimento della componente stock-flussi per la parte relativa alla differenza tra la valutazione dell'impatto delle misure sui saldi con il criterio della competenza e della cassa.

Inoltre, il calo del PIL comporta un peggioramento ciclico del saldo di bilancio che si somma all'effetto espansivo dei provvedimenti. Infine, si prevede un forte aumento del cd. effetto *snow-ball*, conseguente ad una spesa per interessi che nel 2020 continua a viaggiare intorno ad un livello del 3,6 per cento del PIL mentre il PIL nominale (e reale) subisce nell'anno una caduta di entità eccezionale dovuta alla recessione.

Le valutazioni circa l'entità della recessione a livello internazionale e nazionale, e i tempi necessari al ritorno alla normalità sono complesse e in corso, così come è in corso di evoluzione il quadro di finanza pubblica. La variazione effettiva del rapporto debito/PIL nel 2020 dipenderà dall'impatto congiunto di queste determinanti. Tali fattori sono, tuttavia, di natura temporanea. Se la caduta dell'attività economica sarà circoscritta al 2020, come ipotizzato nello scenario tendenziale di questo Documento, già nel breve periodo il debito dovrebbe iniziare quel percorso di riduzione delineato nella NADEF a settembre dello scorso anno.

TAVOLA III.6: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni e in percentuale del PIL)

	2019	2020	2021
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)			
Amministrazioni pubbliche	2.409.841	2.522.575	2.601.917
in % PIL	134,8	151,8%	147,5%
Impatto dei sostegni in % PIL (4)	3,2	3,5	3,3
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)			
Amministrazioni pubbliche	2.351.994	2.464.861	2.544.595
in % PIL	131,6	148,4%	144,3%

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2019 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 aprile 2020). Le stime considerano una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,8 per cento del PIL nel 2020 e un aumento dello 0,4 per cento di PIL nel 2021. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente Documento.

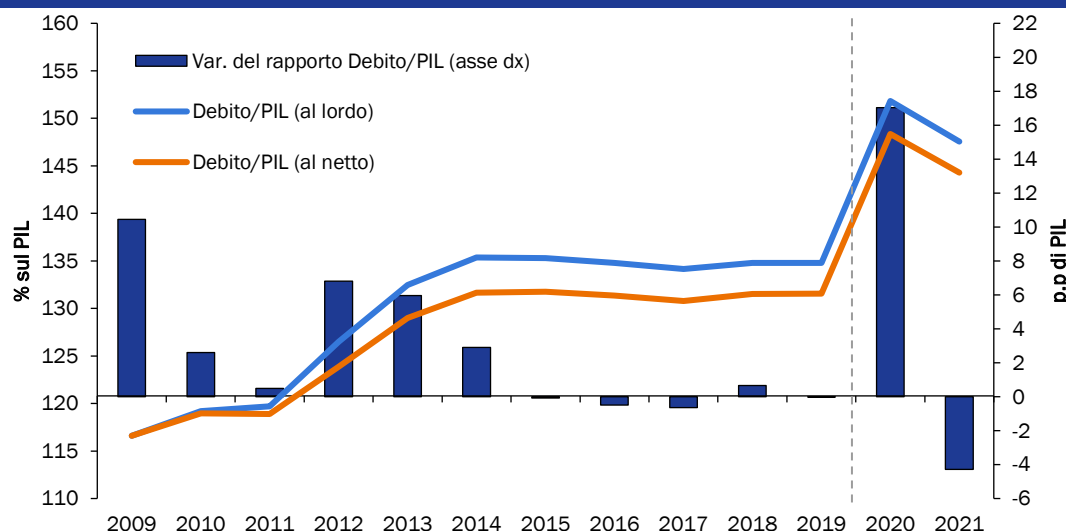
3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

4) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

Nel 2021, la previsione a legislazione vigente del rapporto debito/PIL scenderà al 147,5 per cento del PIL, grazie al ritorno alla crescita economica.

Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati Membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM, la stima di consuntivo 2019 del rapporto debito/PIL è stata pari al 131,6 per cento, mentre la previsione si collocherà al 144,3 per cento nel 2021.

FIGURA III.2: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai paesi euro)



Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2020, previsioni a legislazione vigente.

FOCUS

Garanzie concesse dallo Stato

Al 31 dicembre 2019 lo stock di garanzie concesse dallo Stato ha raggiunto 87,7 miliardi, pari al 4,9 per cento del PIL. L'aumento di quasi 11,0 miliardi rispetto l'anno precedente è ascrivibile prevalentemente all'aumento delle GACS (+3,0 miliardi), del fondo centrale per le garanzie concesse alle PMI (+2,8 miliardi), del fondo di garanzia prima casa (+2,5 miliardi) e delle garanzie a favore delle banche italiane (2,0 miliardi). Hanno inoltre contribuito all'aumento le garanzie per rischi non di mercato in favore di SACE (+1,7 miliardi). Nel complesso le garanzie concesse ad istituti del settore finanziario, inclusive di banche, GACS e quelle relative alla Cassa Depositi e Prestiti sono state pari a circa 25,1 miliardi (1,4 per cento del PIL), in aumento di 4,3 miliardi rispetto al 2018.

TAVOLA R.1: GARANZIE PUBBLICHE (in miliardi)

	2019	
	Livello	in % del PIL
Stock garanzie	87,7	4,9
di cui: settore finanziario	25,1	1,4

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- **Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.** È uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; riassicurazione/controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi

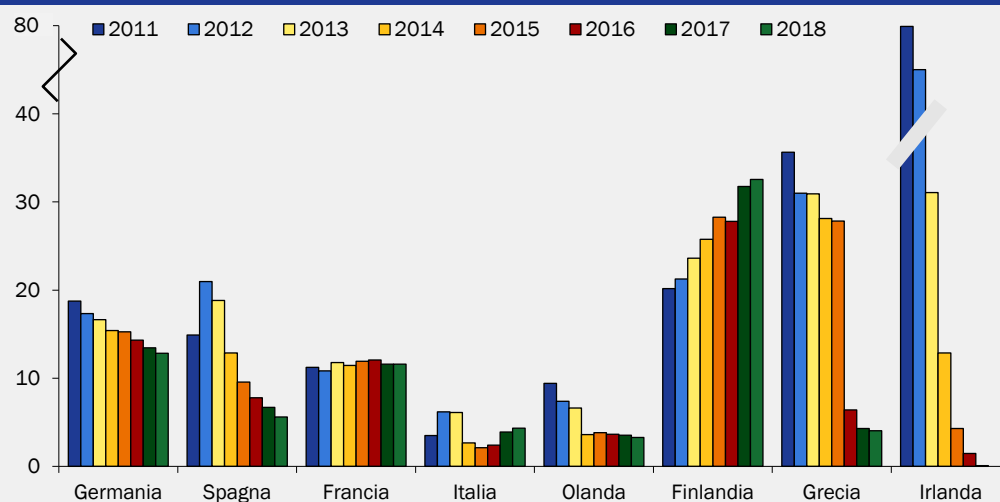
di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Ha assunto un ruolo centrale negli interventi di politica economica in chiave anticiclica. Al 31 dicembre 2019, il debito residuo garantito risulta pari a circa 28.531 milioni.

- **TAV S.p.A.** Il Ministero dell'Economia e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fideiussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2019 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.182 milioni.
- **GACS (Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze).** È uno strumento che il Tesoro mette a disposizione degli operatori del credito e della finanza per favorire lo smaltimento delle sofferenze bancarie. Lo Stato garantisce soltanto le *tranche senior* dei portafogli di *Non Performing Loans* cartolarizzati, ovvero quelle più sicure, che sopportano per ultime le eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese: non si può procedere al rimborso delle tranche più rischiose, se non sono prima state integralmente rimborsate le *tranche senior* garantite dallo Stato. Il prezzo della garanzia è di mercato, come riconosciuto anche dalla Commissione Europea, che concorda sul fatto che lo schema non contempli aiuti di Stato distorsivi della concorrenza. Al 31 dicembre 2019, il debito residuo garantito è pari a 10.746 milioni.
- **Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali.** I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2019, il debito residuo garantito risulta pari a circa 2.703 milioni.
- **Banche italiane.** Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2019, il debito residuo garantito risulta pari a circa 10.616 milioni.
- **Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.** Con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 2545027 del 24 dicembre 2015, è stata concessa la garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per un ammontare massimo complessivo di 5 miliardi, al fine di assicurare il reperimento delle risorse per lo svolgimento dell'attività di finanziamento pubblico. Al 31 dicembre 2019, sono state concesse garanzie per l'importo complessivo di 3.750 milioni.
- **Fondo di garanzia per la prima casa** (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. Nel 2019, a fronte di 47.815 nuovi finanziamenti erogati dal sistema bancario per complessivi 5.277 milioni, sono state concesse nuove garanzie pari a circa 2.638 milioni, per cui le garanzie in essere risultano pari a 6.874 milioni.
- **Garanzia per i rischi non di mercato in favore di SACE.** Lo Stato riassicura, a titolo oneroso, quota parte dei rischi non di mercato già assunti da SACE S.p.A. per operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana o società di rilevante interesse nazionale in termini di livelli occupazionali, di entità di fatturato o di ricadute per il sistema economico produttivo del Paese, che sono in grado di determinare in capo a SACE elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o Paesi di destinazione e risultano pari a 22.783 milioni. Il debito residuo garantito aggiornato al 31 dicembre 2019 è di 22.903 milioni.
- **Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA.** Le garanzie sono concesse su finanziamenti di importo fino a 400 milioni erogati dal sistema bancario in favore dell'organico commissariale di ILVA S.p.A., al fine della realizzazione degli investimenti necessari al

risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione. Al 31 dicembre 2019, sono state concesse garanzie per l'intero importo di 400 milioni.

Nel confronto con i principali partner europei, l'Italia si conferma tra i Paesi con il livello più basso di garanzie pubbliche. Lo stock di garanzie, come nella maggior parte dei Paesi UE, risulta inferiore rispetto al livello osservato nel biennio successivo alla crisi finanziaria del 2011, per il progressivo venir meno delle garanzie a favore del sistema finanziario, che erano risultate consistenti nei Paesi più colpiti dalla crisi. Nel 2018 solo una minima quota dello stock complessivo di garanzie dell'Italia è rivolta al settore finanziario, circa l'1,2 per cento del PIL a fronte del 4,4 per cento complessivo.

FIGURA R.1: GARANZIE PUBBLICHE NEI PAESI UE (% del PIL)



Fonte: Eurostat.

III.5 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

Nell'ordinamento fiscale europeo la sostenibilità del debito è identificata con il conseguimento dell'obiettivo di un rapporto debito pubblico/Pil al 60 per cento. I Paesi ad alto debito sono dunque chiamati a disegnare la loro politica di bilancio seguendo un percorso di riduzione del debito lungo un orizzonte temporale definito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁶¹. Il rispetto della regola prescriverebbe una riduzione annuale del 5 per cento della parte di debito eccedente il valore di riferimento del 60 per cento. Il paragrafo precedente ha esaminato le dinamiche del rapporto debito PIL nel corso degli ultimi anni, mostrando che i modesti livelli di crescita nominale hanno reso estremamente difficile spingere verso il basso il rapporto. La piena *compliance* con la regola avrebbe richiesto manovre di correzione fiscale troppo radicali che, in ultima analisi, sarebbero risultate ulteriormente deflative e controproducenti in termini di crescita economica sia nel breve che nel medio periodo. Sulla scia di

⁶¹ Per una illustrazione della regola del debito si rimanda al Focus "La regola del debito" presente nel DEF 2019 a pag. 70.

tali considerazioni, i governi italiani hanno considerato inopportuna una programmazione della finanza pubblica formalmente in linea con il sentiero richiesto di riduzione del debito.

Nell'ambito del processo di sorveglianza fiscale multilaterale, la Commissione valuta il rispetto della regola del debito. Dal 2015, quando la regola è entrata pienamente a regime nell'ordinamento italiano, la Commissione ha riscontrato più volte la non conformità dell'evoluzione del debito pubblico Italiano con il sentiero di aggiustamento previsto dalla regola. Come previsto dalla norma dell'art. 126(3) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), la Commissione, dopo aver riscontrato una prima evidenza di deviazione rispetto al criterio del debito e/o del deficit, invita il Paese ad illustrare i fattori ritenuti rilevanti così da poter formulare una valutazione più completa possibile.⁶²

Grazie al proficuo dialogo e scambio di informazioni tra il governo Italiano e le istituzioni europee, di volta in volta la Commissione e il Consiglio hanno compreso le ragioni addotte dai governi italiani rispetto alla posticipazione della riduzione del debito nelle modalità prescritte dai Trattati. Non si è dunque mai arrivati all'apertura sostanziale della procedura di violazione basata sul non rispetto del criterio del debito. Tra i fattori rilevanti che hanno influenzato il giudizio della Commissione e la decisione del Consiglio vi è sempre stato il rispetto da parte dell'Italia del braccio preventivo del PSC e l'adozione e implementazione di riforme idonee ad aumentare il potenziale di crescita e a migliorare la sostenibilità del debito nel medio periodo⁶³. L'ultima interazione formale è avvenuta lo scorso luglio, si è ritenuto nuovamente di non procedere con la procedura di infrazione per il mancato rispetto del sentiero di riduzione del debito per l'anno 2018⁶⁴.

Seguendo l'abituale calendarizzazione, in primavera la Commissione dovrebbe presentare agli Stati Membri il suo giudizio in merito al rispetto della regola per il 2019. Nella sua analisi contenuta nel Rapporto Paese sull'Italia 2020, la Commissione aveva insistito sull'elevato rapporto debito/Pil e sulla sua dinamica che viene stimata in crescita, nonostante la spesa per interessi fosse diminuita rispetto alle previsioni dello scorso anno e ci fosse una migliore dinamica della crescita nominale.

All'atto della valutazione formale del rispetto della regola, nonostante il risultato per il 2019 sia stato migliore delle aspettative, la Commissione dovrebbe ancora una volta constatarne la violazione.

⁶² Infatti, la Commissione può desistere dal raccomandare al Consiglio l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi sulla base dell'esistenza di fattori rilevanti quali: le condizioni economiche di medio-termine, l'aderenza alle regole dettate dal PSC, la dinamica e la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo. Per un aggiornamento sul dialogo tra la Commissione e l'Italia avvenuta in base all'art. 126.3, si rinvia paragrafo III.4 della NADEF2019, pag. 64. Le analisi della Commissione e gli scambi intercorsi con il Governo Italiano rapporti possono essere consultate in ordine cronologico al seguente link: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/italy_en.

⁶³ Per un riassunto dell'interlocuzione tra il 2015 e il 2017 si rimanda al Focus intitolato "La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti" presente a pag. 52 della Nota di Aggiornamento al DEF 2018.

⁶⁴ Il pacchetto di misure composto dal D.L. 61/2019 e dal disegno di legge di assestamento del bilancio 2019 ha indotto la Commissione a riconoscere l'aggiustamento fiscale effettuato nel 2019 come adeguato e in linea con il percorso di avvicinamento all'OMT. Per una descrizione dei passaggi cruciali del dialogo intercorso tra il Governo Italiano e la Commissione in merito a tale procedura si rimanda alla NADEF 2019, pag.64.

Per lo scorso anno, nella configurazione retrospettiva della regola, l'Italia avrebbe dovuto raggiungere un rapporto debito su Pil pari a 127,4. Avendo realizzato invece il valore di 134,8, il gap rispetto all'obiettivo della regola rimane significativo (pari a 7,4 punti percentuali di Pil). Se il rapporto del debito su Pil venisse corretto per la congiuntura economica secondo la metodologia concordata a livello europeo⁶⁵, il valore conseguito nel 2019 sarebbe di 138,8 punti di Pil. Confrontata con il parametro normativo retrospettivo (127,4), il gap sarebbe di 11,5 punti percentuali di Pil. Nella configurazione prospettica della regola che valuta l'avvicinamento del debito al target di sostenibilità nei due anni successivi, il debito dovrebbe raggiungere il 133 per cento del Pil, ma nelle attuali previsioni è stimato essere superiore di 14,6 punti.

FOCUS

Stime provvisoria sulla *compliance* rispetto alla regola del debito

L'esercizio di valutazione della *compliance* nei confronti della regola del debito viene ripetuto anche sul 2020 e 2021 (si veda Tabella sottostante). Considerando gli attuali numeri dello scenario tendenziale, l'Italia continuerebbe a non rispettare la regola del debito in nessuna delle tre configurazioni. I calcoli per la configurazione *forward-looking* sono disponibili soltanto fino al 2019, in quanto l'orizzonte del Programma di Stabilità si ferma al 2021.

TAVOLA R 1: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING E DEBITO CORRETTO PER IL CICLO

	2019	2020	2021
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	147,5		
Gap rispetto al benchmark backward looking (% del PIL)	7,4	24,4	14,6
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	14,6		
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	11,5	12,0	5,6

La valutazione sul rispetto della regola dal punto di vista formale dovrebbe portare la Commissione a redigere un nuovo rapporto ai sensi dell'articolo 126(3) del TUEF per valutarne l'effettiva violazione. Come in ogni passata occasione, all'Italia sarebbe richiesto di fare pervenire in via preliminare le proprie osservazioni illustrando quali sarebbero i fattori rilevanti che giustificano la deviazione. Per quanto riguarda il controllo ex-post sui risultati, la *compliance* con il braccio preventivo del PSC conseguita nel 2019 rappresenterebbe un aspetto particolarmente rilevante e generalmente tenuto in considerazione. D'altro canto il profilo del debito pubblico per il 2020 e gli anni successivi sarà influenzato in modo dominante dallo shock economico in corso; pertanto la questione del mancato rispetto della regola non dovrebbe porsi neanche su una base ex-ante.

Piuttosto, alla stessa stregua di quanto avverrà per i saldi di bilancio, la questione verrà presumibilmente affrontata nell'ambito delle raccomandazioni di finanza pubblica rivolte all'Italia, in un contesto di riconduzione del rapporto debito/PIL nel medio periodo verso un sentiero di avvicinamento all'obiettivo del 60 per cento.

⁶⁵ Si veda European Commission, Vademecum Stability and Growth Pact 2019, pag. 49.

IV. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

IV.1 GLI INTERVENTI ADOTTATI NEL 2019

Nel corso del 2019 i maggiori provvedimenti di politica economica adottati hanno riguardato prevalentemente: interventi di contrasto alla povertà e in ambito previdenziale con l'introduzione del reddito di cittadinanza e la previsione di nuove forme di pensionamento anticipato, disposizioni volte a favorire la crescita economica e a dare impulso al sistema produttivo del Paese, attraverso disposizioni ordinamentali di semplificazione del quadro normativo in materia di contratti e di progettazione di opere pubbliche, misure di agevolazione fiscale e per il rilancio degli investimenti pubblici e privati e proroga di termini legislativi. Complessivamente, tali provvedimenti sono stati sostanzialmente neutrali per tutti i saldi di finanza pubblica nell'arco temporale considerato, in quanto il loro impatto è trascurabile (Tav. IV.1).

TAVOLA IV.1: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021
D.L. n. 4/2019 (convertito dalla L. n. 26/2019)	7	77	54
D.L. n. 32/2019 (convertito dalla L. n. 55/2019)	3	5	0
D.L. n. 34/2019 (convertito dalla L. n. 58/2019)	3	2	1
D.L. n. 162/2019 (convertito dalla L. n. 8/2020)	84	66	41
INDEBITAMENTO NETTO	97	150	96
FABBISOGNO	97	100	96
SALDO NETTO DA FINANZIARE	2	6	12

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Di maggior rilievo è stata invece la dimensione delle riallocazioni operate tra le diverse voci del bilancio. Le coperture (maggiori entrate e minori spese) ammontano a circa 12,2 miliardi nel 2019, 18,1 miliardi nel 2020 e 19,2 miliardi nel 2021 (Tav. IV.2). Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) sono stati pari a circa 12,1 miliardi nel 2019, 18,0 miliardi nel 2020 e 19,1 miliardi nel 2021 e riguardano in massima parte misure che incidono sul lato spesa.

TAVOLA IV.2: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021
Coperture	12.203	18.140	19.206
Maggiori entrate	756	1.079	1.175
Minori spese	11.447	17.061	18.031
- spese correnti	11.038	16.400	17.374
- spese in conto capitale	409	662	657
Interventi	12.106	17.990	19.109
Minori entrate	117	617	906
Maggiori spese	11.988	17.373	18.203
- spese correnti	11.544	16.681	17.369
- spese in conto capitale	444	692	834
Effetti indebitamento netto	97	150	96
Variazione netta entrate	638	462	269
Variazione netta spese	541	312	172
- spese correnti	506	282	-5
- spese in conto capitale	35	30	177

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

I sottosettori della PA, (Tav. IV.3), risentono in particolare degli effetti del provvedimento¹ che ha introdotto il reddito di cittadinanza e, in via sperimentale per coloro che maturano i requisiti nel triennio 2019-2021, il diritto a conseguire la pensione anticipata in presenza del requisito anagrafico pari a 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni, oltre ad altre misure agevolative l'accesso al pensionamento anticipato tra le quali la disapplicazione fino al 2026 dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica.

TAVOLA IV.3: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	6.115	7.351	8.684
variazione netta entrate	519	255	134
variazione netta spese	-5.596	-7.097	-8.550
AMMINISTRAZIONI LOCALI	404	91	-792
variazione netta entrate	15	26	17
variazione netta spese	-389	-65	809
ENTI DI PREVIDENZA	-6.421	-7.293	-7.795
variazione netta entrate	105	181	118
variazione netta spese	6.526	7.473	7.913
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	97	150	96

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

¹ Si tratta del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26. Per una più ampia trattazione degli interventi previsti con tale provvedimento si veda il DEF 2019, Sezione I, pagina 133 e seguenti.

Queste misure, che spiegano in larga parte il disavanzo degli Enti di previdenza, sono state finanziate mediante l'utilizzo di appositi fondi del bilancio dello Stato istituiti con la legge di bilancio per il 2019. Il deficit delle Amministrazioni locali è dovuto in gran parte alle risorse assegnate ai Comuni per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico, di sviluppo territoriale sostenibile e per la messa in sicurezza di edifici pubblici, alle risorse destinate alla manutenzione di strade e scuole, alla riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia e all'incremento del fondo di finanziamento ordinario delle Università.

Gli specifici interventi contenuti nei principali provvedimenti adottati nel corso del 2019 sono già stati ampiamente descritti nei documenti di programmazione precedenti a cui si rinvia.

Rispetto a questi, ulteriori misure sono state adottate alla fine del 2019 con il provvedimento di proroga termini legislativi². Tra questi interventi rientra in ambito sociale il rifinanziamento del fondo sociale per l'occupazione e la formazione. Nel settore del pubblico impiego sono previste diverse misure per assunzioni straordinarie di personale, ampliamento delle piante organiche e incremento dei fondi per i trattamenti accessori di amministrazioni statali e di altri enti pubblici. A favore della ricerca, viene altresì incrementato il fondo di finanziamento ordinario delle Università per consentire dal 2021 l'assunzione di 1.607 nuovi ricercatori.

Per quanto riguarda gli Enti territoriali sono finanziati piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole delle Città metropolitane di Roma e Milano, è stabilita la non applicazione, per gli anni dal 2023 al 2033, della procedura di recupero, a favore del bilancio dello Stato, del maggior gettito riscosso da Regioni e Province autonome a titolo di tasse automobilistiche, e sono assegnate nuove risorse per la ripresa economica e la continuità dei servizi del trasporto pubblico locale della città di Genova a seguito del crollo del viadotto Polcevera.

Nel settore sanitario, con lo scopo di favorire la ricerca scientifica e la formazione di figure professionali in ambito clinico, è riconosciuto per gli anni 2020-2023 un credito d'imposta in favore dei policlinici universitari non costituiti in azienda. Inoltre, si attribuisce un contributo per sostenere l'attivazione e l'operatività dell'unità per alto isolamento dell'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma.

² D.L. 162/2019 convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8.

TAVOLA IV.4: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE 162 DEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA
(valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021
COPERTURE	217	323	372
Maggiori entrate	0	41	98
Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale	0	29	91
Altro	0	12	7
Minori spese	217	282	275
Fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi	4	60	87
Fondo interventi strutturali di politica economica	213	2	17
Fondo per il potenziamento delle attività di ricerca svolte da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati	0	0	50
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	0	114	17
Fondo esigenze indifferibili	0	9	23
Fondo "La Buona Scuola"	0	6	20
Riduzione finanziamento di interventi per la messa in sicurezza delle strade e efficientamento energetico delle scuole	0	0	5
Fondo per le esigenze indifferibili	0	3	4
Fondo per le emergenze nazionali	0	10	0
Misure in materia di personale delle Amministrazioni statali e di altri enti pubblici	0	2	0
Riduzione risorse del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per rinnovo materiale rotabile e trasporto pubblico locale	0	10	10
Altro	0	65	41
INTERVENTI	133	257	332
Minori entrate	0	8	13
Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale	0	2	1
Altro	0	6	12
Maggiori spese	133	249	319
Misure in materia di personale delle Amministrazioni statali e di altri enti pubblici	0	64	96
Fondo per il finanziamento ordinario per l'università - piano assunzioni ricercatori e progressioni di carriera	0	0	97
Altro	0	76	47
Fondo sociale occupazione e formazione	133	0	0
Finanziamento piano sicurezza per la manutenzione di strade e scuole per la Città metropolitana di Roma e Milano	0	30	30
Programma straordinario di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane	0	0	5
Interventi a favore della città di Genova in conseguenza del crollo del ponte Morandi	0	26	10
Credito di imposta per attività di ricerca scientifica nei policlinici universitari	0	5	10
Rimborso delle somme anticipate dalle Regioni a favore delle imprese agricole danneggiate da eventi calamitosi	0	30	0
Attività di carattere logistico-organizzativo connesse con la presidenza italiana del G20	0	0	22
Contributo per il funzionamento ANPAL servizi spa	0	10	0
Contributo per l'attivazione e l'operatività dell'unità di isolamento dell'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma	0	2	2
Misure per la promozione del made in Italy	0	7	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	84	66	41
Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.			

IV.2 LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA: GLI EFFETTI SUI SALDI

La manovra di finanza pubblica si compone delle disposizioni della legge di bilancio per il 2020³, nonché degli effetti finanziari del decreto legge 124/2019⁴ recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.

Nel suo complesso, la manovra (Tav.IV.5) comporta un incremento dell'indebitamento netto di circa 16,2 miliardi nel 2020 e 12,4 miliardi nel 2021, rispetto alla previsione tendenziale. In termini di fabbisogno il peggioramento atteso è di circa 17 miliardi nel 2020, 12,6 miliardi nel 2021. Sul bilancio dello Stato si determina un aumento del saldo netto da finanziare di circa 20,1 miliardi nel 2020 e 15,3 miliardi nel 2021⁵.

TAVOLA IV.5: EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2019	2020	2021
Legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019)	0	-16.246	-12.458
D.L. 124/2019 (convertito dalla L. n. 157/2019)	60	24	13
INDEBITAMENTO NETTO	60	-16.222	-12.444
FABBISOGNO	335	-16.996	-12.583
SALDO NETTO DA FINANZIARE	728	-20.131	-15.300

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Sul piano contabile, in termini di indebitamento netto, le coperture finanziarie (maggiori entrate e minori spese) della manovra di finanza pubblica ammontano a circa 23,2 miliardi nel 2020 e 28,1 miliardi nel 2021. (Tav. IV.6). Gli interventi (minori entrate e maggiori spese) sono pari a circa 39,4 miliardi nel 2020 e 40,6 miliardi nel 2021⁶.

³ L. 27 dicembre 2019, n.160.

⁴ Convertito, con modificazioni, dalla L. 19 dicembre 2019, n.157.

⁵ Il diverso effetto sul fabbisogno e sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato rispetto all'indebitamento netto deriva dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni su tali saldi e dal fatto che gli stessi fanno riferimento a differenti unità istituzionali.

⁶ Tali effetti includono l'incremento previsto dal decreto legge 124/2019 del fondo per la riduzione della pressione fiscale (circa 5,3 miliardi nel 2020 4,4 miliardi nel 2021) e del fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente (26 milioni nel 2020 e 25 milioni nel 2021) e la contestuale riduzione dei medesimi fondi disposta con legge di bilancio, per assicurare il concorso delle maggiori risorse reperite con il decreto al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Al netto delle operazioni contabili di incremento e utilizzo di tali fondi, in termini di indebitamento netto, l'entità degli interventi si ridurrebbe a circa 34 miliardi nel 2020 e 36,2 miliardi nel 2021; mentre le coperture si attesterebbero a circa 17,8 miliardi nel 2020 e 23,8 miliardi nel 2021. Si ricorda inoltre che il fondo per la riduzione della pressione fiscale con la legge di bilancio è stato altresì ridotto per un importo di 0,37 miliardi annui dal 2020 in relazione alle maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rilevate in sede di NADEF 2019.

TAVOLA IV.6: EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2019	2020	2021
Coperture	3.047	23.174	28.121
Maggiori entrate	122	12.572	17.901
Minori spese	2.925	10.602	10.219
<i>spese correnti</i>	2.308	7.229	7.476
<i>spese in conto capitale</i>	617	3.373	2.743
Interventi	2.987	39.396	40.565
Minori entrate	1.531	28.600	20.925
Maggiori spese	1.457	10.796	19.640
<i>spese correnti</i>	246	8.563	14.670
<i>spese in conto capitale</i>	1.210	2.233	4.971
Effetti indebitamento netto	60	-16.222	-12.444
<i>Variazione netta entrate</i>	-1.409	-16.028	-3.023
<i>Variazione netta spese</i>	-1.469	194	9.421
<i>spese correnti</i>	-2.062	1.334	7.193
<i>spese in conto capitale</i>	593	-1.140	2.228

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica comprende gli effetti della Legge di bilancio per il 2020 e del D.L. 124/2019 convertito dalla L. 157/2019.

Con riferimento ai sottosettori della PA (Tav. IV.7), la manovra comporta un peggioramento del saldo di bilancio delle Amministrazioni centrali per circa 15,2 miliardi nel 2020, 10,6 miliardi nel 2021. Questo risultato dipende in larga parte dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia, totale nel 2020 e parziale negli anni successivi, e dalle misure per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti. Influiscono, inoltre, l'istituzione di un fondo per incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici e le misure per il rilancio degli investimenti pubblici e privati.

Per le Amministrazioni locali la manovra determina un disavanzo di circa 0,7 miliardi nel 2020 e 2,4 miliardi nel 2021, dovuto essenzialmente alle disposizioni dirette a stimolare il rilancio degli investimenti degli Enti territoriali.

TAVOLA IV.7 EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori consolidati al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2019	2020	2021
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	-308	-15.200	-10.554
<i>variazione netta entrate</i>	-1.134	-16.173	-3.351
<i>variazione netta spese</i>	-826	-973	7.204
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-59	-684	-2.399
<i>variazione netta entrate</i>	-302	-188	-588
<i>variazione netta spese</i>	-243	496	1.811
ENTI DI PREVIDENZA	427	-339	509
<i>variazione netta entrate</i>	27	332	916
<i>variazione netta spese</i>	-400	672	406
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	60	-16.222	-12.444

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Per gli Enti di previdenza sui quali influiscono gli interventi in favore delle famiglie la manovra comporta un peggioramento del relativo saldo di bilancio di circa 0,3 miliardi nel 2020 e un miglioramento di circa 0,5 miliardi nel 2021.

IV.3 LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA: LE PRINCIPALI MISURE

Con lo scopo di ridurre il carico fiscale per le famiglie e le imprese la manovra dispone (Tav. V.8), per il 2020, la completa disattivazione delle clausole di salvaguardia (aumenti automatici IVA e delle accise sui carburanti) per complessivi 23,1 miliardi. A partire dal 2021 sono parzialmente ridotti gli aumenti previsti delle aliquote IVA e riviste le aliquote delle accise carburanti, con un beneficio fiscale netto di 8,6 miliardi nel 2021. Un apposito fondo è destinato a finanziare, tramite successivi provvedimenti normativi, la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti per 3 miliardi nel 2020 e 5 miliardi dal 2021.

A sostegno della competitività e dello sviluppo delle imprese si prevede la trasformazione del super e dell'iper-ammortamento in crediti d'imposta per l'acquisto di nuovi beni strumentali sia materiali che immateriali, compresi quelli funzionali alla trasformazione tecnologica secondo il modello industria 4.0 (complessivamente circa 1,1 miliardi nel 2021). Contestualmente si proroga per il 2020 il credito d'imposta per la formazione finalizzato all'acquisizione o al consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale previste dal piano nazionale impresa 4.0 (0,15 miliardi nel 2021). È, inoltre, introdotto un nuovo credito d'imposta per investimenti in ricerca e innovazione tecnologica 4.0, con un beneficio potenziato in favore dei processi ecosostenibili e finalizzati all'economia circolare (circa 0,23 miliardi nel 2021). Per supportare la patrimonializzazione delle aziende è ripristinata la misura di aiuto alla crescita economica (ACE) (con un beneficio netto, considerando la contestuale abrogazione della mini-IRES, di circa 0,3 miliardi nel 2020). Altre misure per il rafforzamento del sistema produttivo riguardano i rifinanziamenti del fondo di garanzia per le PMI (circa 1,4 miliardi nel periodo 2019-2021), il credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive con sede nelle regioni del Mezzogiorno (circa 0,7 miliardi nel 2020) e l'agevolazione per l'acquisizione di beni strumentali c.d. "Nuova Sabatini" (circa 0,2 miliardi nel biennio 2020-2021).

La legge di bilancio proroga le detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico, ristrutturazione edilizia, e l'acquisto di mobili ed elettrodomestici in fase di ristrutturazione e introduce una nuova detrazione fino al 90 per cento delle spese sostenute per il recupero o restauro delle facciate degli edifici (nel complesso, in termini netti, circa 0,9 miliardi nel 2021).

Una parte rilevante della manovra è costituita dalle misure per il sostegno degli investimenti e la sostenibilità ambientale e sociale. In tale direzione sono previste risorse aggiuntive, rispetto a quelle già autorizzate negli anni precedenti, per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato attraverso l'istituzione di un apposito fondo, che sarà finalizzato nel corso del 2020, da destinare anche a programmi innovativi e di riduzione dell'impatto ambientale (circa 0,1 miliardi nel 2020 e 0,3 miliardi nel 2021 a fronte di stanziamenti di

bilancio complessivamente pari a circa 20,8 miliardi di euro per gli anni dal 2020 al 2034).

Per realizzare progetti economicamente sostenibili e che abbiano come obiettivo la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile, l'adattamento e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale è istituito il fondo *green new deal*, con una dotazione di bilancio complessiva di circa 4,2 miliardi nel periodo 2020-2023. Il fondo opera attraverso la concessione di garanzie o l'attivazione di operazioni finanziarie.

Nel settore della ricerca rileva, in particolare, l'assegnazione di nuove risorse per il potenziamento della ricerca svolta da Università ed enti pubblici e privati e per i programmi di ricerca in materia aerospaziale (complessivamente oltre 0,3 miliardi nel biennio 2020-2021).

A favore dei Comuni sono previste misure per la realizzazione di opere pubbliche e progettazione definitiva ed esecutiva di messa in sicurezza di scuole strade e patrimonio comunale, la rigenerazione e il decoro urbano, investimenti nell'edilizia pubblica e interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, ristrutturazione e costruzione di asili nido comunali (complessivamente circa 0,7 miliardi nel periodo 2020-2021). Si dispone, altresì, il ristoro del gettito non più acquisibile dai Comuni a seguito dell'introduzione della TASI (circa 0,1 miliardi annui nel periodo 2020-2021), prevedendo la contestuale unificazione dei tributi IMU e TASI. Inoltre, si incrementa gradualmente il Fondo di solidarietà comunale (circa 0,1 miliardi nel 2020, 0,2 miliardi nel 2021, 0,3 miliardi nel 2022 e nel 2023 fino a superare 0,6 miliardi a decorrere dal 2024). Tale aumento sterilizza il contributo richiesto ai comuni per le misure di *spending review* previste da precedenti disposizioni⁷. Per gli enti locali è inoltre prevista la facoltà di calcolare nel 2020 e nel 2021 il fondo crediti di dubbia esigibilità applicando la percentuale del 90%, piuttosto che quella, rispettivamente, del 95% e del 100%, per quelli che nell'esercizio precedente a quello di riferimento hanno registrato indicatori di tempestività dei pagamenti rispettosi dei termini previsti con la legge di bilancio 2019, con un conseguente incremento della capacità di spesa di tali enti (circa 0,1 miliardi di euro annui per gli esercizi 2020-2021). Ulteriori interventi riguardano le Province e Città metropolitane per il finanziamento della manutenzione della rete viaria e l'efficientamento energetico delle scuole (complessivamente 0,1 miliardi nel 2021) e le Regioni a statuto ordinario per la realizzazione di opere pubbliche ed efficientamento degli edifici e del territorio (0,2 miliardi annui dal 2023 al 2034). Per le Regioni a statuto ordinario si anticipa, inoltre, al 2020 la possibilità di utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa (circa 0,15 miliardi nel 2020 e 0,3 miliardi nel 2021). Altre misure riguardano la salvaguardia della Laguna di Venezia, la messa in sicurezza e l'adeguamento idraulico del rio Molinassi e Cantarena, l'accessibilità dell'area portuale industriale di Genova Sestri Ponente e la realizzazione della linea 2 della metropolitana di Torino (complessivamente circa 0,1 miliardi nel biennio 2020-2021).

⁷ D.L. 66/2014, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014 n. 89.

A sostegno della famiglia viene istituito il fondo assegno universale e servizi alla famiglia destinato a finanziarie mediante appositi provvedimenti normativi la riorganizzazione degli istituti di sostegno e valorizzazione della famiglia (al netto degli utilizzi già previsti nell'ambito della legge di bilancio circa 0,4 miliardi nel 2021). Si proroga di un anno l'assegno di natalità (c.d. bonus bebè) con un finanziamento di 0,3 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021 (tenuto conto della durata del beneficio che spetta fino al compimento del primo anno del figlio nato o adottato) e si stabilizza, con contestuale incremento, il contributo economico per il pagamento di rette degli asili nido pubblici e privati con la previsione di forme di supporto presso la propria abitazione per i bambini affetti da gravi patologie croniche (circa 0,2 miliardi annui).

In ambito sociale viene istituito il fondo per la disabilità e la non autosufficienza, diretto a finanziare interventi di riordino delle politiche di sostegno alla disabilità, e sono previste nuove risorse per i lavoratori disabili, il trasporto degli alunni con disabilità e il sostegno dei *caregiver* e degli audilesi (complessivamente circa 0,15 miliardi nel 2020 e 0,27 miliardi nel 2021).

In materia assistenziale e previdenziale sono rinnovate per il 2020 le misure relative all'anticipo pensionistico per le categorie di lavoratori svantaggiati (c.d. APE sociale) e al pensionamento anticipato (c.d. opzione donna) per le lavoratrici che abbiano maturato un'anzianità contributiva almeno pari a 35 anni e un'età pari o superiore a 58 anni per le lavoratrici dipendenti (un anno in più per le lavoratrici autonome) entro il 31 dicembre 2019. Complessivamente alle due misure è destinato circa 0,6 miliardi nel periodo 2020-2021.

In ambito sanitario è prevista l'abolizione della quota fissa di 10 euro di partecipazione al costo delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (c.d. superticket) con conseguenti effetti pari a circa 0,2 miliardi nel 2020 e 0,6 miliardi dal 2021.

Nel settore del pubblico impiego sono stanziare risorse aggiuntive per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 del personale dipendente delle amministrazioni statali (circa 0,3 miliardi nel 2020 e 1,6 miliardi dal 2021 che, al netto degli effetti fiscali e contributivi, equivalgono a circa 0,2 miliardi nel 2020 e 0,8 miliardi dal 2021) per risorse complessive pari a 3,37 miliardi di euro, sia per il personale contrattualizzato Aran, che per quello in regime di diritto pubblico (FF.AA., Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco, Prefetti e Diplomatici).

Infine, tra gli altri interventi si segnala il prosieguo delle missioni internazionali di pace (0,85 miliardi nel 2021 che al netto degli effetti fiscali e contributivi corrispondono a 0,5 miliardi), il finanziamento di appositi fondi di bilancio da destinare a misure premiali a beneficio dei soggetti che effettuano acquisti mediante l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici (50 milioni nel 2020 e 3,05 miliardi nel 2021) e il rifinanziamento del fondo sociale per l'occupazione e la formazione (0,2 miliardi dal 2020).

La manovra di finanza pubblica reperisce una parte rilevante delle risorse attraverso disposizioni in materia di contrasto all'evasione fiscale. Tra queste sono previste una serie di misure di contrasto al fenomeno delle compensazioni indebite quali l'introduzione del controllo preventivo delle compensazioni di crediti per imposte dirette effettuate tramite modello F24 (circa 1,1 miliardi nel 2020 e 0,9 miliardi annui nel 2021), e misure per limitare il fenomeno delle indebite compensazioni mediante l'accollo del debito tributario altrui (circa 0,3

miliardi annui nel biennio 2020-2021) o l'utilizzo di crediti da parte di soggetti che hanno cessato la partita IVA (0,2 miliardi annui).

È esteso il regime del *reverse charge* nel settore degli appalti e dei subappalti per contrastare l'illecita somministrazione di manodopera (circa 0,5 miliardi nel 2020 e 0,9 miliardi nel 2021). Aumentano i controlli e gli obblighi da osservare per le compravendite di autoveicoli e motoveicoli di provenienza comunitaria ad opera di società che non adempiono agli obblighi di versamento IVA (circa 0,2 miliardi annui). Si prevede il potenziamento delle attività di analisi del rischio di evasione attraverso un utilizzo più ampio ed efficace del patrimonio informativo da parte delle strutture dell'Amministrazione finanziaria con un incremento previsto di gettito pari a circa 0,4 miliardi nel biennio 2020-2021.

Maggiori entrate sono attese da un pacchetto di norme finalizzate alla prevenzione delle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti e dei prodotti energetici. In particolare, tra le principali si prevede l'obbligo di presentare il documento di accompagnamento doganale e il documento amministrativo semplificato (DAS) esclusivamente in forma telematica; inoltre le imprese distributrici di energia elettrica e gas naturale dovranno presentare in forma telematica i dati relativi ai prodotti trasportati (complessivamente considerando anche altre misure per il settore circa 0,8 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021).

Nel settore dei giochi è incrementato il prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento, il prelievo sulle vincite conseguite mediante apparecchi *video lottery*, sono potenziati i controlli per il contrasto del gioco illegale e sono prorogate le gare scommesse e bingo. Si prevede infine l'indizione di una nuova gara per l'affidamento in concessione della raccolta mediante gli apparecchi con vincita in denaro. Complessivamente da tale settore sono attese maggiori entrate per circa 1,3 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021.

Per favorire modelli di consumo e di produzione più sostenibili e a tutela della salute è introdotta l'imposta sul consumo di manufatti in plastica con singolo impiego ad esclusione dei dispositivi medici e dei manufatti compostabili (in termini netti circa 0,1 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021), l'imposta sulle bevande confezionate edulcorate (in termini netti circa 0,1 miliardi nel 2020 e 0,3 miliardi nel 2021), sono riviste le accise sui tabacchi e si introducono nuove imposte di consumo gravante sui prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo (circa 0,1 miliardi annui nel periodo considerato).

Nell'anno 2020 influiscono altresì gli effetti della rimodulazione dei versamenti della prima e seconda rata di acconto delle imposte IRPEF, IRES e IRAP, per i soggetti per i quali sono stati approvati gli indici sintetici di affidabilità. A decorrere dallo stesso anno rilevano le maggiori risorse derivanti dai risultati dell'autoliquidazione con il versamento del 30 ottobre 2019 da parte dei medesimi soggetti (complessivamente circa 2,3 miliardi nel 2020 e 0,84 miliardi dal 2021).

È abrogato il regime fiscale opzionale, introdotto con la scorsa legge di bilancio, che prevedeva a partire dal 2020 un'imposta sostitutiva con aliquota unica al 20 per cento in favore degli imprenditori individuali che percepiscono compensi compresi tra 65.000 e 100.000 euro c.d. *flat tax* (in termini netti circa 0,1 miliardi nel 2020 e 1,1 miliardi nel 2021). Il regime forfettario agevolato è invece confermato, ma subordinato al sussistere di determinate condizioni

reddituale, prevedendo al contempo un regime premiale per favorire l'uso della fatturazione elettronica (in termini netti circa 0,1 miliardi nel 2020 e 0,9 miliardi nel 2021).

Il differimento e la rimodulazione per il periodo di imposta 2019 di alcune componenti negative deducibili ai fini IRES e IRAP consentiranno di ottenere nel 2020 maggiori entrate per circa 1,6 miliardi. Nuove disposizioni rafforzano e rendono direttamente applicabile l'imposta sui servizi digitali già introdotta con la legge di bilancio per il 2019 (circa 0,2 miliardi nel biennio 2020-2021). In tema di fisco digitale dal 2020 si subordina la fruizione delle detrazioni ai fini IRPEF degli oneri detraibili al 19 per cento (con esclusione delle spese per acquisto di medicinali, dispositivi medici e prestazioni sanitarie rese da strutture pubbliche o convenzionate) al pagamento con strumenti tracciabili, con conseguenti effetti attesi di maggior gettito pari a circa 0,9 miliardi nel 2021.

Tra le altre disposizioni di carattere fiscale, maggiori entrate sono previste dalla rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate e di terreni edificabili e con destinazione agricola (circa 0,8 miliardi nel 2020 e 0,5 miliardi nel 2021).

Sul versante della spesa, maggiori risorse sono assicurate dalle misure di concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica, dalle riduzioni e riprogrammazione di alcuni fondi e trasferimenti del bilancio dello Stato e da altri interventi per la razionalizzazione della spesa (complessivamente circa 4,4 miliardi nel 2020 e 3 miliardi nel 2021). Tra queste misure sono inclusi anche i minori oneri programmati, rispetto alle valutazioni contenute nella NADEF 2019 relativi alle misure per il pensionamento anticipato di cui agli articoli 14 e 15 del DL n. 4/2019⁸.

A salvaguardia degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e dei risparmi attesi dagli interventi per il pensionamento anticipato sono disposti accantonamenti delle dotazioni di competenza e cassa del bilancio dello Stato per un importo di 1 miliardo nel 2020 e di 0,9 miliardi nel 2021. Tali accantonamenti potranno essere rimodulati dalle amministrazioni, in modo da garantire la necessaria flessibilità gestionale, e saranno confermati, in tutto o in parte, o resi disponibili nel corso del 2020 in esito alle risultanze del monitoraggio.

⁸ Convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019, n. 26.

TAVOLA IV.8: EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2019	2020	2021
COPERTURE	3.047	23.174	28.121
Maggiori entrate	122	12.572	17.901
Revisione entrate autoliquidazione per i contribuenti ISA	0	1.936	1.936
Abrogazione imposta sostitutiva per le persone fisiche esercenti attività d'impresa con redditi compresi tra 65.000 euro e 100.000 euro	0	389	3.050
Disposizioni in materia di giochi	0	1.272	1.231
Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale	87	380	1.412
Introduzione controllo preventivo compensazioni crediti tramite F24	0	1.084	878
Revisione clausole accise	0	0	821
Revisione del regime forfetario con incentivi all'uso della fatturazione elettronica	0	104	1.264
Estensione reverse charge per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera	0	453	910
Aiuto alla crescita economica -ACE- e contestuale abolizione mini-IRES	0	94	487
Riconoscimento della spettanza delle detrazioni IRPEF solo in caso di pagamento con strumenti tracciabili	0	0	868
Rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni	0	823	453
Presentazione telematica del documento di accompagnamento semplificato per prodotti assoggettati ad accisa	0	240	480
Differimento nella deduzione di componenti negative reddito impresa	0	1.644	0
Imposta sugli imballaggi di plastica	0	141	521
Rimodulazione rate delle imposte per i contribuenti ISA	0	1.460	0
Disposizioni di contrasto alle frodi in materia di accisa sui prodotti energetici	0	335	335
Potenziamento delle attività di analisi del rischio di evasione	0	125	251
Misure di contrasto alle frodi collegate all'accollo di debiti di imposta altrui	0	288	288
Imposta sulle bevande edulcorate	0	59	351
Trasmissione telematica dei dati di contabilità dei soggetti obbligati e dei distributori nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale	0	120	240
Contrasto alle frodi IVA auto provenienza UE	0	209	209
Cessazione partita IVA e inibizione delle compensazioni dei crediti	0	200	200
Proroga detrazioni per le spese di riqualificazione energetica, ristrutturazione edilizia e acquisto mobili ed elettrodomestici	0	138	559
Incremento IRES per i concessionari pubblici	0	192	110
Revisione accise tabacchi e imposte di consumo dei prodotti da fumo	0	119	119
Imposta sui servizi digitali - Web tax	0	108	108
Rimodulazione delle accise da applicare ai prodotti energetici	0	106	106
Estensione del sistema informatizzato INFOIL ai depositi fiscali di stoccaggio	0	60	120
Detrazione al 90% per interventi edilizi finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici - effetti fiscali	0	36	146
IVA prestazioni didattiche non scolastiche o universitarie	0	59	59
Differimento del termine rottamazione-ter	35	40	39
Unificazione IMU-TASI	0	14	69
Incentivi conto energia	0	123	0
Altro	0	221	283

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica comprende gli effetti della Legge di bilancio per il 2020 e del D.L. 124/2019 convertito dalla L. 157/2019.

TAVOLA IV.8 (SEGUE 2): EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2019	2020	2021
Minori spese	2.925	10.602	10.219
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	5.708	4.752
Concorso dei ministeri alla manovra di finanza pubblica	1.969	1.022	1.011
Riduzione spese ministeri	406	1.983	472
Riprogrammazioni e riduzioni spese Ministeri	0	950	370
Ulteriori risparmi da anticipo pensionistico "quota 100"	0	300	900
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	0	0	610
Soppressione nel 2020 credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	0	974
Altre misure di revisione della spesa	0	153	226
Minori riassegnazioni da proventi aste CO2	0	150	150
Eliminazione agevolazioni gasolio per autotrazione	0	0	117
Altri interventi per enti territoriali	0	34	114
Revisione agevolazione sul gasolio commerciale usato come carburante	0	41	81
Fondo per la riduzione della quota fissa sulla ricetta	0	20	60
Altre misure in materia di personale	68	1	22
Fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali	0	26	25
Fondo di solidarietà comunale	0	14	14
Altro	482	200	321
INTERVENTI	2.987	39.396	40.565
Minori entrate	1.531	28.600	20.925
Sterilizzazione clausole IVA e accise	0	23.072	9.450
Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti	0	3.000	5.000
Abrogazione imposta sostitutiva per le persone fisiche esercenti attività d'impresa con redditi compresi tra 65.000 euro e 100.000 euro	0	280	1.918
Rimodulazione rate acconto contribuenti ISA e maggiori versamenti	1.460	1.095	1.095
Proroga detrazioni per le spese di riqualificazione energetica, ristrutturazione edilizia e acquisto mobili ed elettrodomestici	0	115	1.229
Abolizione quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie - superticket	0	185	554
Aiuto alla crescita economica -ACE- e contestuale abolizione mini-IRES	0	420	197
Detrazione al 90% per interventi edilizi finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici	0	36	346
Riduzione al 10% dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato	0	202	223
Revisione del regime forfetario con incentivi all'uso della fatturazione elettronica	0	4	370
Imposta sugli imballaggi di plastica	0	0	54
Misure per la disabilità	0	55	55
Imposta sulle bevande edulcorate	0	0	22
Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale	61	53	17
Rimodulazione delle accise da applicare ai prodotti energetici	0	0	41
Altro	10	84	355

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica comprende gli effetti della Legge di bilancio per il 2020 e del D.L. 124/2019 convertito dalla L. 157/2019.

TAVOLA IV.8 (SEQUE 3): EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2019	2020	2021
Maggiori spese	1.457	10.796	19.640
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	5.338	4.382
Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici	0	0	3.000
Integrazione del Fondo contratti del personale delle Amministrazioni statali	0	325	1.600
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	0	0	1.044
Fondo di garanzia per le PMI	670	12	712
Interventi per investimenti nei Comuni	0	235	498
Missioni di pace	0	0	850
Altri interventi per enti territoriali	36	355	569
Credito d'imposta per investimenti in beni materiali nuovi strumentali	0	0	512
Altre misure in materia di personale	0	194	370
Fondo investimenti delle Amministrazioni centrali	0	71	338
Credito d'imposta per investimenti in beni materiali tecnologici per il Piano nazionale industria 4.0	0	0	408
Misure di sostegno alla ricerca e al settore aerospaziale	0	25	298
Proroga di un anno per l'assegno di natalità	0	348	410
Misure per la disabilità	0	96	216
Riprogrammazioni e riduzioni spese Ministeri	460	0	20
Proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno	0	674	0
Fondo di solidarietà comunale	0	108	208
Contributo economico al pagamento di rette degli asili nido pubblici e privati	0	190	200
Interventi per investimenti nelle Province e Città metropolitane	0	0	100
Utilizzo del risultato di amministrazione e FPV Regioni a statuto ordinario	0	155	312
Fondo sociale per occupazione e formazione	0	202	180
Vigili del fuoco: incremento dotazione organica, armonizzazione trattamenti economici e lavoro straordinario	180	69	125
Opzione donna	0	67	187
Proroga Anticipo pensionistico - APE sociale -	0	108	219
Credito d'imposta per investimenti in ricerca, Innovazione tecnologica	0	0	227
Interventi per le aree terremotate	0	311	65
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi	0	70	228
Ristoro ai Comuni del gettito non acquisibile a seguito introduzione della TASI	0	110	110
Credito d'imposta per investimenti in beni immateriali	0	0	145
Rifinanziamento "Nuova Sabatini"	0	105	97
Altri interventi per il green new deal	0	65	108
Modifiche alla disciplina del fondo crediti di dubbia esigibilità	0	60	139
Riduzione spese ministeri	0	0	40
Metro Torino	0	15	50
Card 18enni	0	110	50
Fondo per l'estrazione speciale premi per pagamenti cashless	0	50	50
Credito d'imposta per le spese di formazione per il Piano nazionale industria 4.0	0	0	150
Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione	0	50	50
Operazione "Strade sicure"	0	150	0
Edilizia universitaria	0	20	50
Credito di imposta commissioni pagamenti elettronici	0	28	57
Riconversione e riqualificazione aree di crisi industriale	0	23	51
Piano straordinario di promozione del Made in Italy	0	45	40
Risorse per CAF e patronati per attività connesse all'erogazione del reddito di cittadinanza	0	40	40

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica comprende gli effetti della Legge di bilancio per il 2020 e del D.L. 124/2019 convertito dalla L. 157/2019.

TAVOLA IV.8 (SEGUE 4): EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2019	2020	2021
Formazione specialistica dei medici	0	30	36
Fondo esigenze indifferibili	0	15	46
Adeguamento del rio Molinassi e Cantarena e accessibilità area portuale Genova Sestri Levante	0	8	24
Congedo di paternità	0	74	0
Incremento Fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali	0	26	25
Interventi per la salvaguardia di Venezia	0	10	15
Unificazione IMU-TASI	0	14	14
Imposta sugli imballaggi di plastica - credito d'imposta manufatti biodegradabili	0	0	30
Altro	111	796	945
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	60	-16.222	-12.444

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

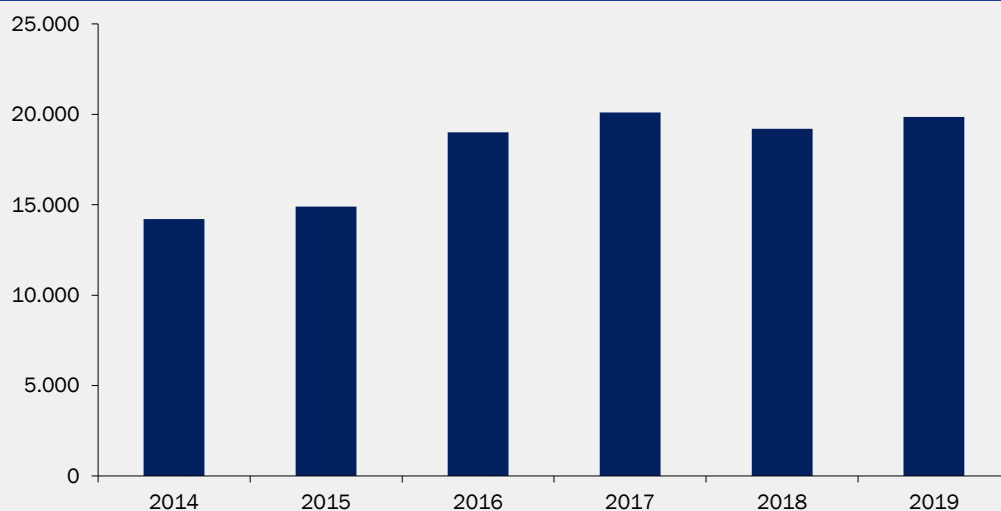
La manovra di finanza pubblica comprende gli effetti della Legge di bilancio per il 2020 e del D.L. 124/2019 convertito dalla L. 157/2019.

FOCUS**Contrasto all'evasione fiscale**

Nel corso del 2019 sono stati riscossi dall'Agenzia delle Entrate quasi 17 miliardi dalle 'ordinarie' attività di controllo, circa il 4 per cento in più rispetto al 2018 (16,2 miliardi). Di questi, 11,7 miliardi derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia (+4 per cento), circa 2,1 miliardi sono il frutto dell'attività di promozione della *compliance* (+18 per cento), 3 miliardi il recupero derivante dalla riscossione coattiva (-4 per cento) di competenza.

Si registra un risultato sostanzialmente uguale a quello del 2018 con riferimento al recupero derivante da misure 'straordinarie' pari a 3 miliardi di euro. Di questi, 2,1 miliardi (-19 per cento rispetto al 2018) derivano dalla 'rottamazione' delle cartelle riferite all'Agenzia delle Entrate e 900 milioni dalla definizione agevolata di cui agli artt. 1, 2, 6 e 7 del D.L. n. 119 /2018.

Complessivamente nel corso del 2019 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare incassi per un ammontare pari a 19,9 miliardi, con un incremento del 3,4 per cento circa rispetto al 2018 (vedi Figura R.1).

FIGURA R.1: RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni)

Fonte: Agenzia delle Entrate.

In materia di attività di contrasto all'evasione fiscale, l'azione del Governo è finalizzata non solo al recupero di gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo, ma anche al miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*). A tal proposito, le ultime stime ufficiali e aggiornate sull'evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella "Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – Aggiornamenti per gli anni 2012-2017 a seguito della revisione dei Conti nazionali apportata dall'Istat"⁹, predisposta dalla Commissione appositamente istituita, mostrano una dinamica di netto miglioramento della *tax compliance* nel corso degli ultimi anni, ma anche valori di *tax gap* ancora molto significativi.

Per stimare le entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico, la Commissione calcola il divario (*gap*) tra i contributi e le imposte effettivamente versati e quelli che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. Più in dettaglio, negli Aggiornamenti alla Relazione si osserva, in media dal 2014 al 2017 una significativa diminuzione:

- i) del *gap* delle entrate tributarie (pari a 1,4 miliardi di euro) che passano da circa 99,3 miliardi nel 2014 a circa 97,9 miliardi nel 2017;
- ii) della propensione al *gap* (ovvero dell'indicatore costruito come rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e l'ammontare complessivo del gettito teorico o potenziale) che diminuisce di un punto percentuale, dal 22,4% del 2014 al 21,4% del 2017.

La flessione dell'indicatore di *tax gap* segnala che le recenti misure adottate in materia di contrasto all'evasione fiscale hanno contribuito a migliorare la *tax compliance* e che è necessario proseguire in questa direzione con maggiore accelerazione. Resta, infatti, ancora particolarmente elevato il livello dell'evasione fiscale e contributiva in valore assoluto. Sulla base degli ultimi dati disponibili relativi al 2017, l'evasione tributaria e contributiva è stata stimata in 109.684 milioni di cui la sola evasione tributaria¹⁰ rappresenta 97.912 milioni di euro; in media, nel periodo 2015-2017, l'evasione tributaria e contributiva è pari a 108.297 milioni, di cui la componente tributaria¹¹ risulta pari a 96.871 milioni e la componente dei contributi evasi dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti è pari a 11.772 milioni di euro¹².

L'incremento del *tax gap* nel 2017 rispetto al 2016 è pari complessivamente a 486 milioni con un aumento di 0,1 punti percentuali della propensione al *gap*. In particolare, la composizione del *tax gap* segnala un incremento di 820 milioni del *tax gap* dell'IVA e di 237 milioni di quello dell'IRAP. Aumenta anche il *tax gap* dell'IRES (di circa 1,1 miliardi) e quello dell'IRPEF per i lavoratori dipendenti (di circa 235 milioni). Si registra invece una riduzione del *tax gap* dell'IRPEF dei lavoratori autonomi e delle imprese (di circa 2,2 miliardi). Rispetto al 2016, si riduce invece la propensione all'evasione dell'IRPEF dei lavoratori autonomi e imprese per -1,6 punti percentuali, e aumentano rispettivamente la propensione all'evasione IRPEF dei lavoratori dipendenti irregolari di 0,1 punti percentuali; la propensione all'evasione dell'IRAP di 0,8 punti percentuali e la propensione all'evasione dell'IRES di 3,8 punti percentuali.

⁹ Vedi http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/aggiornamento_relazione_2018_x27_novembre_2018x-finale.pdf

¹⁰ Il dato riportato è considerato al netto della Tasi.

¹¹ Il dato riportato è considerato al netto della Tasi.

¹² Anche il confronto a livello europeo mostra, per l'Italia, una dinamica positiva della *compliance* IVA, che passa dal 30% del 2014 al 24% del 2017; tuttavia, in termini assoluti, il livello del *gap* IVA è il peggiore nell'Unione europea, dopo Romania, Grecia e Lituania, e con 13 punti percentuali sopra la media degli Stati membri. Si osserva, a proposito, che la metodologia di quantificazione del *gap* IVA a livello europeo differisce su alcuni aspetti da quella adottata dalla Commissione in Italia. In particolare, la metodologia adottata dalla Commissione europea trascura la variazione dello stock dei crediti IVA, che invece è espressamente considerata nella Relazione sopra citata. Infatti, la diminuzione registrata, dalla Commissione europea, nel *gap* IVA per l'Italia di ben 3 punti percentuali nel 2017 (dal 27% del 2016 al 24% del 2017) è strettamente connessa, come si evidenzia meglio più avanti, all'efficacia della misura di estensione dello *split payment* in termini di recupero di gettito di cassa.

L'incremento del *gap* dell'IVA nel 2017 riflette la circostanza che è cresciuto lo stock di crediti IVA che i contribuenti hanno riportato all'anno successivo. Nel 2017, infatti, la misura che ha esteso il meccanismo dello *split payment* alle società partecipate e controllate dalla Pubblica amministrazione e alle maggiori società quotate nell'indice FTSE-MIB ha dispiegato i suoi effetti soltanto con alcuni mesi di ritardo. Tale circostanza ha, quindi, prodotto incremento dello stock di crediti del 2017 pari a circa 3,7 miliardi di euro¹³.

Tuttavia, in base alle prime elaborazioni sulle dichiarazioni dell'anno d'imposta 2018, tale incremento si è completamente riassorbito, rendendo verosimile l'ipotesi di una riduzione attesa del *gap* IVA in linea con quello già registrato negli anni che vanno dal 2015 al 2017 (-0,5 punti percentuali della propensione al *gap* IVA). In generale, sulla base delle ultime stime, la misura dello *split payment* ha contribuito a migliorare la *compliance* per 4,6 miliardi su base annua, di cui 3,5 miliardi riferiti agli effetti dell'applicazione del meccanismo di *split payment* ai fornitori della Pubblica amministrazione, e 1,1 miliardi di euro riferiti agli effetti dell'estensione del meccanismo ai fornitori delle società controllate e partecipate dalla Pubblica amministrazione, nonché alle società quotate nell'indice FTSE-MIB.

Tra le misure finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale, la recente manovra di bilancio prevede da un lato l'introduzione di alcune importanti misure finalizzate al recupero di gettito nel corso del prossimo triennio; dall'altro, una strategia più ampia di contrasto all'evasione fiscale con effetti positivi e strutturali in termini di miglioramento della *tax compliance* in un periodo più lungo.

In particolare, per quanto riguarda il recupero di evasione nel triennio 2020-2023, tra le misure di contrasto all'evasione previste dal Decreto Fiscale, sono incluse:

i) disposizioni di contrasto alle frodi e agli illeciti fiscali in materia di IVA e accisa nel settore dei carburanti, di altri idrocarburi e dell'acquisto intracomunitario di veicoli. L'Italia continua, infatti, a essere interessata da importanti traffici fraudolenti finalizzati a immettere in consumo, in ogni parte del territorio nazionale, importanti volumi di carburanti per autotrazione a un prezzo inferiore a quello ordinariamente praticabile, se non addirittura sottocosto; con questo meccanismo, sfruttando artificiosamente le pieghe della legislazione unionale sulla libera circolazione dei prodotti tra i Paesi dell'UE, si omettono sistematicamente i pagamenti dell'IVA e delle accise. Per rafforzare l'efficacia delle norme antifrode già introdotte con la Legge di bilancio 2018, è stata introdotta, tra le altre, una misura che mira a impedire l'utilizzo di false dichiarazioni d'intento volte a evitare il versamento delle imposte relative a cessioni e importazioni definitive di carburanti, ed è stato previsto un nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti lubrificanti nel territorio nazionale, che vengono illecitamente venduti e utilizzati come carburanti per autotrazione o, in misura minore, come combustibili per riscaldamento;

ii) norme volte a contrastare le indebite compensazioni di imposta; in particolare è previsto che la compensazione di crediti superiori a 5.000 euro può essere realizzata solo previa presentazione della dichiarazione annuale dalla quale emerge il credito e mediante la presentazione telematica del modello F24. Come nel caso dell'IVA, questa norma, oltre a produrre un effetto temporaneo nel primo anno di applicazione legato alla stretta sulle compensazioni al di sopra di un certo importo prima della presentazione della dichiarazione annuale, avrà un effetto deterrenza legato alla circostanza che non si potranno più compensare crediti inesistenti per effetto di un controllo preventivo sulla loro effettiva sussistenza;

¹³ Nonostante l'andamento peggiorativo della propensione al *gap*, i dati mostrano che tale norma, nel 2017, ha indotto un miglioramento della *compliance* in termini di cassa: il gettito effettivo, al netto della variazione dello stock dei crediti, cresce del 4,1% a fronte di una crescita del gettito potenziale dell'1,2%. Emerge, pertanto, una differenza nella valutazione della propensione al *gap* tra la valutazione in termini di cassa e in quella di competenza.

iii) norme volte a contrastare l'illecita somministrazione di manodopera; in particolare, con riferimento agli appalti e ai subappalti per opere ad alto contenuto di manodopera, è introdotto il meccanismo del *reverse charge*. L'obiettivo della norma è quello di contrastare sia l'utilizzo di crediti IVA inesistenti per compensare le ritenute di lavoro dipendente e i connessi contributi previdenziali per il personale impiegato nell'opera, e di contrastare la frequente omissione del versamento di questi tributi e contributi. La misura, inoltre, pone in capo al committente l'onere di effettuare il versamento delle ritenute da lavoro dipendente a carico dell'appaltatore o subappaltatore. Gli appaltatori o subappaltatori, a loro volta, potranno richiedere ai committenti di utilizzare come provvista per il versamento delle imposte corrispettivi non ancora pagati, evitando così ritardati pagamenti.

Ben più rilevante, ai fini di un efficace contrasto all'evasione, è, tuttavia, l'accelerazione impressa alle misure di miglioramento della *tax compliance*.

Come noto, il *gap* dell'IVA può essere scomposto nelle seguenti quattro componenti: l'evasione da omesso versamento; l'evasione da omessa dichiarazione, ovvero la c.d. "evasione senza consenso"; l'evasione da omessa fatturazione, ovvero la c.d. "evasione con consenso"; le frodi IVA.

Le misure di contrasto dell'evasione fiscale, sinora adottate, sono state indirizzate a contrastare, in una prima fase, fenomeni diffusi di omesso versamento dell'IVA e, parzialmente, quelli legati all'evasione IVA da omessa dichiarazione. Per conseguire questi obiettivi sono state introdotte le misure di *split payment* o di *reverse charge*, che trasferiscono l'onere del versamento dell'imposta dal venditore all'acquirente più affidabile sul piano fiscale; in una fase successiva, l'evasione IVA da omessa dichiarazione e le frodi sono state efficacemente contrastate attraverso l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica dalle sole transazioni B2G a tutte le transazioni tra soggetti IVA (B2B), e attraverso l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni effettuate al consumo finale (B2C). Le valutazioni ex-post hanno confermato l'efficacia di tali misure nel contrasto all'evasione da omesso versamento e da omessa dichiarazione e hanno consentito di accertare un significativo recupero di gettito per effetto della loro introduzione.

In particolare, la fatturazione elettronica obbligatoria attraverso il Sistema di Interscambio consente all'Amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute fra operatori e di effettuare controlli tempestivi e automatici, imprimendo anche un impulso significativo alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa. L'obbligo della fatturazione elettronica si è perciò rivelato uno strumento efficace nel contrasto alle pratiche evasive da omessa dichiarazione grazie alla tempestività, tracciabilità e capillarità delle informazioni che vengono acquisite dall'Amministrazione fiscale. Dalle stime effettuate dal Dipartimento delle finanze e dall'Agenzia delle entrate, l'effetto dell'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria B2B, in termini di maggiore gettito IVA, è quantificato in 1,6 miliardi di euro, con un miglioramento della *compliance* di 1,1 punti percentuali nel 2019.

Le nuove misure di contrasto dell'evasione fiscale previste dalla manovra di bilancio 2020 sono ora indirizzate a contrastare la terza componente dell'evasione, ovvero l'omessa fatturazione o evasione con consenso, attraverso due principali innovazioni:

- i) l'ampliamento del patrimonio informativo attraverso nuove acquisizioni di microdati, nonché attraverso l'utilizzo integrato delle banche dati a disposizione dell'Amministrazione fiscale;
- ii) l'incentivo all'uso di strumenti di pagamento elettronici in settori in cui il contante è ancora troppo diffuso (cd piano "Italia Cashless"). Queste misure si collocano nel quadro di un'importante riforma strutturale che non è limitata solo al contrasto all'evasione ma che

persegue obiettivi strategici di riduzione del *gap* nell'utilizzo dei pagamenti digitali rispetto al contante¹⁴ e di modernizzazione del sistema Paese.

L'ampliamento degli strumenti informativi viene perseguito attraverso la possibilità dell'Amministrazione finanziaria di integrare le banche dati di cui già dispone con i dati dell'Archivio dei rapporti finanziari, previa pseudonimizzazione dei dati personali. La profilazione dei contribuenti e l'individuazione di probabilità di comportamenti anomali e indicatori di rischio consentiranno all'Amministrazione finanziaria di esercitare azioni di tipo preventivo e repressivo e, soprattutto, di rilevare casistiche che non sono intercettate dalle informazioni delle e-fatture dei corrispettivi, in quanto legate ad altre tipologie di evasione, tra le quali l'evasione con consenso (omessa fatturazione).

Con il piano "Italia Cashless", il Governo si è impegnato a incentivare l'uso di strumenti di pagamento elettronici in settori in cui il contante è ancora troppo diffuso, attraverso:

- la riduzione del limite massimo di utilizzo del contante (da 3.000 a 2.000 euro da luglio 2020 e a 1.000 euro da gennaio 2022) in transazioni esterne al circuito degli intermediari bancari.
- il potenziamento della lotteria dei corrispettivi se le transazioni sono effettuate con mezzi di pagamento tracciabili e l'introduzione di sanzioni a carico degli esercenti che rifiutano pagamenti diversi dal contante¹⁵.
- lo stanziamento in un apposito Fondo di 3 miliardi per gli anni 2021 e 2022, destinato a finanziare il meccanismo del cd. "superbonus" e a incentivare l'utilizzo del sistema dei pagamenti digitali. Il Fondo sarà utilizzato per erogare premi in denaro alle persone fisiche maggiorenni, residenti nel territorio dello Stato, che avranno effettuato pagamenti elettronici al di fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione.
- la possibilità di usufruire di alcune detrazioni fiscali dall'Irpef nella misura del 19 per cento solo se la spesa viene effettuata mediante strumenti di pagamento tracciabili.

IV.4 I PRIMI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2020: LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE SUI LAVORATORI DIPENDENTI

Nello scorso mese di febbraio è stato adottato un apposito provvedimento¹⁶ finalizzato a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti pubblici e privati (Tav.IV.9).

Nello specifico, dal 1° luglio 2020, il trattamento integrativo già riconosciuto in favore dei lavoratori dipendenti con reddito fino a 26.600 euro (c.d. bonus 80 euro), è stato rivisto, prevedendone l'aumento a 100 euro mensili per i soggetti con reddito complessivo lordo non superiore a 28.000 euro con conseguente ampliamento della platea dei beneficiari (in termini lordi si tratta di circa 6,6 miliardi nel 2020 per metà anno e 13,2 miliardi annui dal 2021). Tale trattamento

¹⁴ Le stime più aggiornate sull'utilizzo della moneta elettronica in Italia sono illustrate in Rocco (2019), nell'ambito dell'indagine condotta dalla Banca centrale europea (BCE), per i Paesi dell'Area euro, sull'utilizzo da parte dei consumatori degli strumenti di pagamento, con l'obiettivo di stimare valore e volume dei pagamenti in contanti rispetto agli altri strumenti. I risultati mostrano che in Italia, nel 2016, il contante è utilizzato nell'85,9 per cento delle transazioni, per un valore pari al 68,4 per cento del totale. Inoltre, risulta che il contante è utilizzato soprattutto per acquisti di piccoli importi e per beni e servizi riferibili a settori in cui è rilevante la quota di valore aggiunto sommersa e quindi, plausibilmente, elevata la probabilità di evasione.

¹⁵ L'aggravio di oneri bancari a carico degli esercenti è parzialmente compensato mediante l'introduzione di un credito di imposta pari al 30% delle commissioni sulle transazioni effettuate per le attività commerciali con ricavi e compensi entro i 400 mila euro annui. Così come è in corso la discussione di un protocollo con gli operatori per favorire la riduzione delle commissioni e l'eliminazione di quelle per i pagamenti al di sotto di determinate soglie.

¹⁶ Si tratta del D.L. 3/2020, convertito con modificazioni in legge 2 aprile 2020, n.21.

non concorre alla formazione del reddito imponibile e, come il precedente bonus 80 euro, costituisce una spesa nell'ambito del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

In vista di una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali è altresì prevista una nuova detrazione ai fini IRPEF, per i percettori di redditi compresi tra 28.000 e 40.000 euro, relativa alle prestazioni rese dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2020 (circa 1,6 miliardi nel 2020).

I sostituti di imposta provvedono al riconoscimento di tale detrazione, ripartendone il relativo ammontare sulle retribuzioni erogate dal 1° luglio al 31 dicembre 2020 e verificano in sede di conguaglio la spettanza della stessa. Qualora la detrazione in questione risulti non spettante, in tutto o in parte, i medesimi sostituti d'imposta provvederanno al recupero del relativo importo.

Il provvedimento prevede, altresì, l'istituzione di un fondo per esigenze indifferibili destinato a finanziare interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA (con uno stanziamento di circa 0,6 miliardi nel 2020).

La copertura degli oneri previsti è ottenuta mediante utilizzo delle risorse per il bonus 80 euro già previste a legislazione vigente (circa 5 miliardi nel 2020 e 9,7 miliardi dal 2021), del fondo per la riduzione del carico fiscale istituito con la legge di bilancio per il 2020 (3 miliardi nel 2020 e circa 3,9 miliardi nel 2021) e per la trasformazione in crediti di imposta delle attività per imposte anticipate (circa 0,27 miliardi nel 2020).

TAVOLA IV.9: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE 3 DEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA
(valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021
COPERTURE	8.243	13.532
Maggiori entrate	3.000	3.850
<i>Riduzione "Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti"</i>	3.000	3.850
Minori spese	5.243	9.682
<i>Bonus 80 euro</i>	4.976	9.682
<i>Trasformazione in crediti d'imposta delle attività per imposte anticipate</i>	267	0
INTERVENTI	8.243	13.263
Minori entrate	1.615	7
<i>Ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati</i>	1.615	7
Maggiori spese	6.628	13.256
<i>Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati</i>	6.628	13.256
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	269

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

IV.5 GLI INTERVENTI PER CONTRASTARE L'EMERGENZA COVID-19

A partire dal mese di febbraio l'Italia è stata interessata dalla diffusione del virus Covid-19 che si è propagato in modo repentino in diverse aree del Paese. Per contrastare l'emergenza sanitaria e le ricadute economiche e sociali connesse all'evento epidemiologico, il Governo, tenuto anche conto dell'autorizzazione dello scorso mese di marzo del Parlamento ad aumentare per il 2020, rispetto alla Nota di aggiornamento al DEF 2019, l'obiettivo di indebitamento netto fino a 20

miliardi corrispondenti a 25 miliardi di stanziamenti di bilancio, ha adottato diversi provvedimenti di urgenza¹⁷.

I provvedimenti in questione (Tav. IV.10) intervengono su diverse direttrici. In primo luogo si prevede un potenziamento dell'intero sistema sanitario (circa 2,8 miliardi nel 2020). Nel dettaglio viene incrementato il livello di finanziamento dello Stato al fabbisogno del servizio sanitario nazionale per finanziare l'assunzione di medici e personale sanitario e rafforzare le reti di assistenza territoriale pubblica e quelle in regime convenzionato. Si assegnano risorse al Dipartimento della protezione civile per l'acquisto di dispositivi medici, di protezione individuale e di sostanze germicida, l'aumento dei posti letto e per erogare indennizzi per la requisizione in uso o in proprietà di beni di soggetti privati.

A tutela dei lavoratori si prevedono risorse per circa 8,1 miliardi nel 2020. Nello specifico per i lavoratori che hanno cessato l'attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza sanitaria si introducono disposizioni speciali per consentire la fruizione di trattamenti di integrazione salariale, attraverso l'istituto della cassa integrazione ordinaria e dei fondi di solidarietà ordinari e alternativi. Il trattamento ordinario di integrazione salariale viene accordato anche alle aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria. A sostegno dei lavoratori dipendenti che non sono assicurati dalla cassa integrazione ordinaria e che non godono di tutele dei fondi di solidarietà si prevede, invece, un trattamento integrativo salariale (complessivamente circa 3,4 miliardi nel 2020). A beneficio dei lavoratori autonomi iscritti alla gestione speciale Ago, dei lavoratori dipendenti del settore del turismo, degli operai agricoli che presentano particolari requisiti, dei professionisti titolari di partita IVA e dei lavoratori iscritti al fondo pensioni dello spettacolo è attribuita un'indennità una tantum per complessivi 2,9 miliardi nel 2020. Viene istituito il fondo per il reddito di ultima istanza per garantire misure di sostegno al reddito di lavoratori autonomi e dipendenti che in conseguenza dell'emergenza hanno cessato, ridotto o sospeso l'attività o il rapporto di lavoro (0,3 miliardi nel 2020). Apposite misure vengono introdotte per consentire l'assistenza dei figli in conseguenza dei provvedimenti di chiusura dei servizi dell'infanzia e delle scuole e per tutelare i lavoratori durante i periodi trascorsi in quarantena (circa 1,4 miliardi nel 2020). Per queste finalità si riconosce ai lavoratori dipendenti un congedo parentale per la durata massima di quindici giorni pari al 50% della retribuzione. In alternativa al congedo parentale è possibile fruire di un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting. Viene incrementata di ulteriori dodici giornate, fruibili nei mesi di marzo e aprile 2020, la durata dei permessi retribuiti coperti da contribuzione figurativa e si equipara a malattia il trattamento economico dei periodi trascorsi in sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria dai lavoratori del settore privato.

¹⁷ In particolare si tratta del D.L. 18/2020 e del D.L. 23/2020.

Per sostenere la liquidità di imprese e famiglie si prevedono risorse per circa 5,1 miliardi nel 2020. In particolare, viene rifinanziato il fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese, prevedendo contestualmente, nell'ambito del medesimo fondo, l'istituzione di una sezione speciale a supporto della moratoria straordinaria relativa alle passività delle micro imprese e delle piccole e medie imprese (complessivamente 3,4 miliardi nel 2020). Viene incrementata la dotazione per il fondo di solidarietà per i mutui prima casa (0,4 miliardi nel 2020) e si prevede la possibilità di estendere la garanzia dello Stato alle esposizioni assunte da Cassa depositi e prestiti S.p.A. in favore delle banche e degli altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito che concedono finanziamenti sotto qualsiasi forma alle imprese che hanno sofferto una riduzione del fatturato a causa dell'emergenza epidemiologica (0,5 miliardi nel 2020). Si rivede, inoltre, la disciplina riguardante la trasformazione in crediti di imposta le attività per imposte anticipate (in termini netti circa 0,86 miliardi nel 2020).

Altri interventi settoriali sono diretti ad assicurare la continuità delle imprese (circa 2 miliardi nel 2020). In tale direzione sono previste: compensazioni alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri (0,35 miliardi nel 2020 a fronte di 0,5 miliardi di maggiori stanziamenti), maggiori risorse per i contratti di sviluppo (0,24 miliardi nel 2020, a fronte di stanziamenti di bilancio pari a 0,4 miliardi nella stessa annualità), l'internazionalizzazione del sistema Paese (0,15 miliardi nel 2020), il sostegno del settore agricolo e della pesca (circa 0,15 miliardi nel 2020) e dello spettacolo e del cinema (0,12 miliardi nel 2020) e per il fondo di solidarietà del settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale (0,12 miliardi nel 2020). Per il mese di marzo 2020 è attribuito a favore dei lavoratori dipendenti, con redditi non superiori a 40.000 euro, un premio di 100 euro che non concorre alla formazione della base imponibile ai fini delle imposte (0,88 miliardi nel 2020), da rapportare al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede di lavoro nello stesso mese.

In ambito fiscale si assegnano risorse per circa 1,3 miliardi nel 2020. Nello specifico, per gli esercenti attività d'impresa arte o professioni si introduce un credito di imposta pari al 60% delle spese sostenute nel mese di marzo 2020 per i canoni di affitto di negozi e botteghe, nell'ipotesi che in tale periodo risulti sospesa l'attività e un ulteriore credito d'imposta nella misura complessiva del 50% delle spese di sanificazioni degli ambienti di lavoro. Si stabiliscono incentivi fiscali per le erogazioni liberali in denaro e natura a sostegno di misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica (circa 0,4 miliardi nel 2020 e 0,1 miliardi nel 2021) e si sospendono i termini di versamento dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione (circa 0,8 miliardi nel 2020). Per il periodo 8 marzo - 31 maggio 2020 sono sospesi gli adempimenti fiscali e contributivi e i termini relativi all'attività degli uffici degli enti impositori.

A beneficio degli Enti territoriali si prevedono risorse per circa 0,35 miliardi nel 2020. In particolare si dispone: la sospensione dei pagamenti della quota capitale dei prestiti erogati da Cassa depositi e prestiti S.p.a. ai Comuni con conseguente liberazione di maggiori spazi finanziari; la sospensione del pagamento

dei mutui delle Regioni a statuto ordinario (con effetti solo in termini di bilancio dello Stato) e interventi per la sanificazione degli ambienti di Comuni, Province e Città metropolitane. Per l'anno 2020, attraverso l'impiego di risorse già stanziato, i Comuni, hanno ricevuto un'anticipazione di 0,4 miliardi da destinare ad interventi di solidarietà alimentare per i soggetti che versano in stato di bisogno, attraverso l'erogazione di buoni spesa e la fornitura di beni di prima necessità; inoltre, nell'ottica di aumentare la disponibilità di liquidità degli enti locali, si è anticipata l'erogazione della prima rata del Fondo di solidarietà comunale per un importo di circa 4,3 miliardi¹⁸.

Infine, per il rafforzamento dei servizi della pubblica amministrazione si prevedono risorse per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca, la realizzazione di piattaforme digitali per la didattica a distanza, per gli interventi di pulizia straordinaria degli istituti scolastici e per il potenziamento delle attività delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco impiegati nelle azioni di contrasto della diffusione del Covid-19 (complessivamente circa 0,3 miliardi nel 2020). Nelle successive Tavole IV.11 e IV.12 è stato riportato un dettaglio più articolato degli interventi disposti con i provvedimenti per l'emergenza Covid-19 che considera le variazioni contabili delle varie misure sul bilancio pubblico.

¹⁸ Tali erogazioni sono state disposte rispettivamente con ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n.658 del 29 marzo 2020 e con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2020.

TAVOLA IV.10 EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI PER L'EMERGENZA COVID-19
(valori in milioni - effetti netti)

	Effetti del DL 18/2020 (1)		Effetti del DL 23/2020		Totale	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Sanità	-2.772	-12	0	0	-2.772	-12
Acquisto straordinario attrezzature sanitarie e nuovi posti letto	-1.535	0	0	0	-1.535	0
Interventi personale sanitario	-659	-12	0	0	-659	-12
Rafforzamento rete sanitaria territoriale	-267	0	0	0	-267	0
Requisizioni beni in uso o in proprietà	-150	0	0	0	-150	0
Sanità privata	-160	0	0	0	-160	0
Tutela del lavoro e indennità	-8.098	-0	0	0	-8.098	-0
Altre indennità	-11	0	0	0	-11	0
Congedi parentali, voucher e tutele periodi trascorsi in quarantena	-1.390	-0	0	0	-1.390	-0
Indennità una tantum lavoratori dipendenti e autonomi con cessione di attività	-300	0	0	0	-300	0
Indennità una tantum lavoratori autonomi, stagionali e a tempo determinato	-2.912	0	0	0	-2.912	0
Indennità collaboratori sportivi	-50	0	0	0	-50	0
Integrazioni salariali lavoratori dipendenti	-3.436	0	0	0	-3.436	0
Misure di sostegno alla liquidità	-5.117	174	16	0	-5.101	174
Garanzia per crediti alle PMI	-1.630	0	-249	0	-1.879	0
Garanzie e contributi settore sportivo	0	0	-35	0	-35	0
Garanzie in favore di SACE e CDP	0	0	0	0	-0	0
Garanzie per le medie e grandi imprese	-500	0	0	0	-500	0
Garanzia mutui prima casa	-400	0	0	0	-400	0
Incentivi per le società finanziarie e non a trasferire prestiti in sofferenza convertendo le attività fiscali differite in crediti d'imposta	-857	174	0	0	-857	174
Moratoria sui rimborsi di prestiti a favore di PMI	-1.730	0	300	0	-1.430	0
Interventi settoriali a favore di imprese	-2.017	-3	0	0	-2.017	-3
Altri interventi a favore delle imprese	-2	0	0	0	-2	0
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	-120	0	0	0	-120	0
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	-120	0	0	0	-120	0
Interventi e indennizzi per le imprese operanti nel settore del trasporto aereo	-350	0	0	0	-350	0
Interventi per la continuità aziendale delle imprese agricole e della pesca	-154	-3	0	0	-154	-3
Promozione internazionalizzazione delle imprese	-150	0	0	0	-150	0
Premio ai lavoratori dipendenti che devono continuare a recarsi in sede	-881	0	0	0	-881	0
Risorse per contratti di sviluppo	-240	0	0	0	-240	0
Incentivi fiscali	-1.271	-119	-16	0	-1.287	-119
Agevolazioni fiscali per sanificazioni, donazioni e affitti commerciali	-406	-119	0	0	-406	-119
Altro fiscale	-43	0	-16	0	-59	0
Sospensione termini adempimenti fiscali	-821	0	0	0	-821	0
Contributi statali per enti territoriali	-355	0	0	0	-355	0
Contributi statali per enti territoriali	-355	0	0	0	-355	0
Interventi per il potenziamento di servizi pubblici	-313	-1	0	0	-313	-1
Altri interventi per il potenziamento di servizi pubblici	-20	0	0	0	-20	0
Interventi a favore sistema scolastico e universitario	-185	0	0	0	-185	0
Interventi nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica	-108	-1	0	0	-108	-1
Interessi passivi	-181	-353	0	0	-181	-353
Interessi passivi	-181	-353	0	0	-181	-353
Copertura bilancio	134	315	0	0	134	315
Copertura bilancio	134	315	0	0	134	315
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-19.989	2	0	0	-19.989	2

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

(1) Comprende le modifiche apportate durante la prima lettura parlamentare presso il Senato della Repubblica (AC 2463).

TAVOLA IV.11 EFFETTI DEL DECRETO LEGGE 18 DEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA. (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021
COPERTURE	848	549
Maggiori entrate	561	93
<i>Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale</i>	429	12
<i>Trasformazione in credito di imposta delle DTA</i>	127	78
<i>Erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	0	0
<i>Trasformazione in credito di imposta delle DTA - soppressione disciplina DL 34/2019</i>	0	3
<i>Altro</i>	5	0
Minori spese	287	456
<i>Trasformazione in credito di imposta delle DTA - soppressione disciplina DL 34/2019</i>	140	140
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	185
<i>Fondo attualizzazione contributi pluriennali</i>	1	116
<i>Fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi</i>	49	8
<i>Fondo sviluppo e coesione</i>	50	0
<i>Fondo unico per lo spettacolo</i>	10	0
<i>Altro</i>	36	6
INTERVENTI	20.837	547
Minori entrate	939	170
<i>Sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione</i>	821	0
<i>Trasformazione in credito di imposta delle DTA - soppressione disciplina DL 34/2019</i>	67	41
<i>Erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	0	119
<i>Trasformazione in credito di imposta delle DTA</i>	0	6
<i>Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale</i>	2	0
<i>Altro</i>	48	3
Maggiori spese	19.898	378
<i>Fondo centrale di garanzia piccole e medie imprese compresa sezione speciale moratoria passività</i>	3.280	0
<i>Indennità una tantum lavoratori</i>	2.912	0
<i>Cassa integrazione in deroga per i lavoratori non tutelati da misure di sostegno al reddito</i>	2.320	0
<i>Fondo emergenze nazionali</i>	1.650	0
<i>Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale</i>	1.410	0
<i>Trasformazione in credito di imposta delle DTA</i>	1.058	0
<i>Onere interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico</i>	181	353
<i>Premio ai lavoratori dipendenti</i>	881	0
<i>Congedo parentale</i>	694	0
<i>Fondi di integrazione salariale</i>	668	0
<i>Fondo garanzie dello Stato per esposizioni di CCDDPP verso soggetti autorizzati all'esercizio del credito</i>	500	0
<i>Estensione durata permessi retribuiti</i>	455	0
<i>Fondo solidarietà mutui "prima casa"</i>	400	0
<i>Credito d'imposta agli esercenti attività di impresa</i>	356	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La tavola comprende gli effetti delle modifiche apportate al provvedimento durante la prima lettura parlamentare presso il Senato della Repubblica (AC 2463).

TAVOLA IV.11 (SEGUE) EFFETTI DEL DECRETO LEGGE 18 DEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021
segue Maggiori spese		
Fondo interventi di sostegno alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri	350	0
Fondo per il reddito di ultima istanza	300	0
Maggiori spazi di spesa per gli enti locali a seguito del venir meno dei pagamenti	273	0
Cassa integrazione ordinaria	246	0
Contratti di sviluppo	240	0
Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale	1.410	0
Trasformazione in credito di imposta delle DTA	1.058	0
Onere interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico	181	353
Premio ai lavoratori dipendenti	881	0
Congedo parentale	694	0
Fondi di integrazione salariale	668	0
Fondo garanzie dello Stato per esposizioni di CCDDPP verso soggetti autorizzati all'esercizio del credito	500	0
Estensione durata permessi retribuiti	455	0
Fondo solidarietà mutui "prima casa"	400	0
Credito d'imposta agli esercenti attività di impresa	356	0
Fondo interventi di sostegno alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri	350	0
Fondo per il reddito di ultima istanza	300	0
Maggiori spazi di spesa per gli enti locali a seguito del venir meno dei pagamenti	273	0
Cassa integrazione ordinaria	246	0
Contratti di sviluppo	240	0
Trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria	202	0
Fondi per il rilancio del settore agricolo e della pesca	150	0
Fondo per la promozione integrata	150	0
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	130	0
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	120	0
Misure per la funzionalità delle forze di polizia, forze armate e VV.FF.	119	0
Bonus per l'acquisto servizi di baby-sitting	113	0
Equiparazione a malattia del periodo trascorso in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare	98	0
Assunzioni di personale	49	22
Innovazione digitale e didattica laboratoriale	87	0
Garanzie in favore delle imprese agricole e della pesca	80	0
Fondo per la sanificazione degli ambienti di Comuni, Province e Città metropolitane	70	0
Credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro	50	0
Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle AFAM e degli enti di ricerca	50	0
Indennità collaboratori sportivi	50	0
Acquisto da parte delle istituzioni scolastiche di materiali per la disinfezione dei locali	44	0
Potenziamento servizi sanitari militari	35	0
Voucher per la sorveglianza e l'assistenza dei figli minori	30	0
Incentivi per la fornitura di dispositivi medici	25	0
Interventi urgenti di ristrutturazione e di rifunionalizzazione degli istituti penitenziari	20	0
Oneri per interessi per sospensione mutui regioni ed enti locali	8	0
Altro	46	3
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-19.989	2

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La tavola comprende gli effetti delle modifiche apportate al provvedimento durante la prima lettura parlamentare presso il Senato della Repubblica (AC 2463).

TAVOLA IV.12 EFFETTI DEL DECRETO LEGGE 23 DEL 2020 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA
(valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2020	2021
COPERTURE	300	0
Maggiori entrate	0	0
Minori spese	300	0
<i>Fondo centrale di garanzia piccole e medie imprese - sezione speciale moratoria straordinaria passività</i>	300	0
<i>Fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi</i>	0	0
INTERVENTI	300	0
Minori entrate	16	0
<i>Esenzione imposta di bollo domande presentate da datori di lavoro per accesso a misure speciali per ammortizzatori sociali a causa dell'emergenza da Covid-19</i>	16	0
Maggiori spese	284	0
<i>Fondo centrale di garanzia piccole e medie imprese</i>	229	0
<i>Garanzie e contributi al settore sportivo</i>	35	0
<i>Garanzie in favore delle imprese agricole e della pesca</i>	20	0
<i>Altro</i>	0	0
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

V. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

V.1 LA REGOLA DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

A decorrere dal 2019, anche a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, il legislatore ha proceduto ad una forte semplificazione della regola di finanza pubblica che prevede il concorso delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, al raggiungimento dell'obiettivo di indebitamento perseguito a livello nazionale nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita¹.

In particolare, la normativa vigente assicura la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione, stabilendo l'obbligo del rispetto:

- dell'equilibrio di cui all'articolo 9 della legge n. 243/2012 (saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese finali) a livello di comparto;
- degli equilibri di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (saldo non negativo tra il complesso delle entrate e il complesso delle spese, ivi inclusi avanzi di amministrazione, debito e Fondo pluriennale vincolato) a livello di singolo ente².

Per le regioni a statuto ordinario, tenendo conto dell'accordo sancito dalla Conferenza Stato regioni del 15 ottobre 2018, concernente il '*concorso regionale alla finanza pubblica, rilancio degli investimenti pubblici e assenso sul riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese, in attuazione delle sentenze della Corte Costituzionale*', è stato previsto il rinvio al 2021 delle nuove regole, al fine di conservare la possibilità di ricorrere al saldo positivo di finanza pubblica³ per realizzare una parte del concorso alla manovra previsto a loro carico⁴, pari a 2.496,2 milioni per il 2019 e 1.746,2 milioni nel 2020. In attuazione dell'accordo del 15 ottobre 2018 la Legge di Bilancio 2019⁵ ha previsto che le regioni a statuto ordinario concorrano alla finanza pubblica attraverso un saldo positivo di 1.696,2 milioni nel 2019 e di 837,8 nel 2020.

¹ A livello centrale, il percorso di riforma del bilancio di Stato avviato nel 2009 è stato completato dai provvedimenti adottati nel 2018, con alcune disposizioni riguardanti la struttura del bilancio dello Stato e la disciplina delle gestioni contabili operanti in tesoreria. Sono ancora in corso di sperimentazione il nuovo piano dei conti e il nuovo concetto di accertamento qualificato. Approfondimenti su questi temi sono illustrati nel Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica allegato al presente Documento di programmazione.

² L. n. 145/2018, art. 1, c. 821.

³ L. n. 232/2016, art. 1, c. 466 (Legge di Bilancio 2017).

⁴ Dall'articolo 46, comma 6, del D.L. n. 66/2014.

⁵ L'articolo 1, comma 841.

Successivamente, è stata prevista, la possibilità per le regioni a statuto ordinario di utilizzare pienamente l'avanzo di amministrazione ed il Fondo pluriennale vincolato nel 2020⁶, anticipando di un anno l'attuazione di quanto previsto dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018.

A decorrere dal 2019 (dal 2021 per le regioni a statuto ordinario), il nuovo quadro delineato dal legislatore prevede per tutti gli enti territoriali:

- il rispetto, a livello di singolo ente, degli equilibri di bilancio (risultato di competenza dell'esercizio non negativo, finale e di parte corrente, ed equilibrio di cassa finale) e degli altri principi contabili introdotti dal D. Lgs. n. 118/2011 e, di conseguenza, il definitivo superamento del cd. 'doppio binario'⁷;
- una semplificazione, a livello di singolo ente, degli adempimenti di monitoraggio e certificativi, che consente di utilizzare in modo più efficiente le proprie risorse umane;
- la possibilità di programmare, a livello di singolo ente, le proprie risorse finanziarie nel medio-lungo periodo per assicurare il rilancio degli investimenti sul territorio, anche attraverso l'utilizzo senza limiti degli avanzi di amministrazione e dei fondi vincolati pluriennali;
- il rispetto, a livello di comparto, degli equilibri di cui all'articolo 9 della citata legge n. 243/2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali) a livello di comparto.

In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, sono mantenuti fermi i principi generali, in particolare:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dalla legge dello Stato;
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura nei singoli esercizi finanziari.

Per quanto attiene, poi, nello specifico, all'indebitamento degli enti territoriali, l'articolo 119 della Costituzione, prevede che gli enti *“possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”*. In particolare, l'ultimo periodo di tale disposizione ha trovato attuazione con l'articolo 10 della legge n. 243 del 2012, che prevede, tra l'altro, che le operazioni di indebitamento - effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale (comma 3) o sulla base dei patti di solidarietà nazionale (comma 4) - garantiscono, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima legge n. 243 del 2012, per il complesso degli enti

⁶ L. n. 160/2019, art. 1, c. 543.

⁷ Il termine si riferisce all'esistenza degli equilibri introdotti sia dal D. Lgs. n. 118/2011 sia dalla L. n. 243/2012 così come riformata dalla L. n. 164/2016.

territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione (comma 3) o per il complesso degli enti territoriali dell'intero territorio nazionale (comma 4).

In attuazione di tale quadro normativo, la Ragioneria Generale dello Stato - al fine di verificare ex ante, a livello di comparto, quale presupposto per la legittima contrazione di debito⁸, il rispetto dell'equilibrio tra il complesso delle entrate e delle spese finali⁹ e, di conseguenza, il rispetto della sostenibilità del debito (in caso di accensione prestiti da parte del singolo ente) a livello regionale e nazionale - ha provveduto, a decorrere dall'esercizio 2018, a consolidare i dati di previsione triennali degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla BDAP (Banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni), istituita presso il MEF¹⁰. L'analisi dei dati trasmessi dagli enti territoriali alla BDAP, triennio 2018-2020 e 2019-2021, ha dato, per ciascun anno degli esercizi di riferimento, riscontri positivi circa la presenza di margini che permettono di assorbire la potenziale assunzione di nuovo debito da parte degli stessi enti. In altri termini, l'analisi dei dati a livello di comparto ha evidenziato un eccesso di entrate finali (senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito) rispetto alle spese finali.

Nel caso in cui, al contrario, dall'analisi dei dati trasmessi alla BDAP fosse emerso il mancato rispetto dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 e, cioè, un eccesso di spese finali rispetto alle entrate finali (senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), la Ragioneria Generale dello Stato avrebbe provveduto a segnalare alla regione interessata, in via preventiva, il mancato rispetto degli equilibri di cui al citato articolo 9 degli enti ricadenti nel suo territorio, ivi inclusa la stessa regione, al fine di permetterle di intervenire con gli strumenti previsti dalla legislazione¹¹ e favorire così il riallineamento delle previsioni di bilancio dei singoli enti.

In analogia alle verifiche ex ante sopra richiamate, essendo venuti meno, per effetto dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2019, gli adempimenti a carico degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione degli andamenti di finanza pubblica previgenti¹², la verifica sugli andamenti della finanza pubblica in corso d'anno è effettuata attraverso il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)¹³, anche al fine di semplificare gli adempimenti a carico degli enti; mentre il controllo successivo è operato attraverso le informazioni trasmesse alla richiamata Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Al fine di assicurare l'invio da parte degli enti territoriali delle informazioni riferite ai bilanci di previsione ed ai rendiconti di gestione è stato previsto, inoltre, un sistema sanzionatorio (blocco assunzioni di personale e, per i soli enti locali, blocco trasferimenti, fino all'invio dei dati

⁸ Previsto dall'art. 10 della L. n. 243 del 2012.

⁹ Così come declinato al primo periodo del comma 1-bis dell'articolo 9 della L. n. 243/2012.

¹⁰ Gli enti territoriali sono tenuti, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, all'invio dei bilanci di previsione e dei rendiconti di gestione entro 30 giorni dalla loro approvazione.

¹¹ All'articolo 10 della L. n. 243/2012.

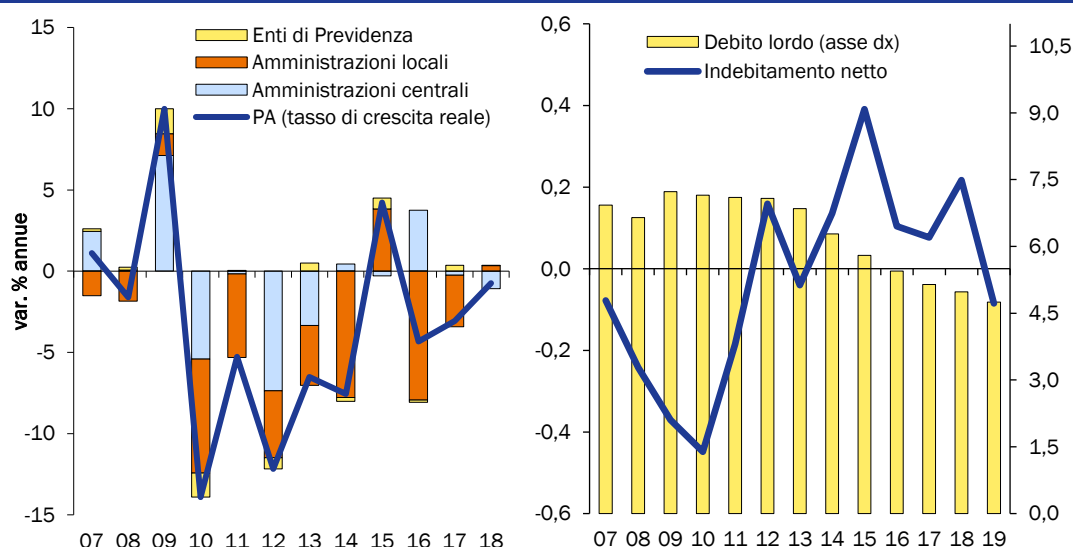
¹² L. n. 232/2016, art. 1, c. 469.

¹³ Introdotto dall'art. 28 della L. n. 289/2002, come disciplinato dall'art. 14 della L. n. 196/2009.

contabili¹⁴). Ciò al fine di assicurare un tempestivo monitoraggio sugli andamenti di finanza pubblica.

Contestualmente alla semplificazione che discende dall'applicazione delle richiamate sentenze della Corte Costituzionale e alle misure previste dalle ultime Leggi di Bilancio iniziano a vedersi i primi segnali di ripresa degli investimenti sul territorio. Il contributo alla crescita reale degli investimenti della PA delle amministrazioni locali, quasi sempre negativo negli anni successivi alla crisi del 2009, è tornato ad essere lievemente positivo nel 2018 (+0,3 per cento). D'altro canto, il settore istituzionale nel suo complesso registra un moderato disavanzo di bilancio¹⁵ (-0,1 per cento del PIL), pur mantenendosi in una situazione di progressiva discesa del debito, il quale ha raggiunto un livello pari al 4,8 per cento del PIL nel 2019.

FIGURA V.1: CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (dati a prezzi 2015), INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (in percentuale sul PIL)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia.

Per favorire gli investimenti sul territorio, la Legge di Bilancio 2020¹⁶ rafforza ulteriormente le rilevanti misure in materia di investimenti delle amministrazioni locali avviate nel triennio 2017-2019¹⁷. In particolare, nell'individuare il comparto e l'iter di individuazione degli enti beneficiari, ha previsto:

- contributi per piccole opere riferite ad interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile in favore dei comuni, nel limite complessivo di 500 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024 (art. 1, c. da 29 a 37);

¹⁴ Articolo 9, comma 1-quinquies, D.L. n. 113/2016 (blocco assunzioni personale) e art.161, c. 4, D. Lgs. n. 267/2000 (blocco trasferimenti per enti locali).

¹⁵ Si precisa che tale risultato non è incoerente con il rispetto dell'art 9 della L. 243/2012, in quanto i dati Istat si riferiscono a un aggregato più articolato di amministrazioni pubbliche. Solo una parte di esse, nello specifico gli enti territoriali, sono soggette alla verifica di cui alla norma.

¹⁶ L. n. 160/2019.

¹⁷ articolo 41-bis del D.L. n. 50/2017, L. n. 205/2017 e L. n. 145/2018.

- contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio in favore dei comuni, ad incremento delle risorse già previste dall'articolo 1, comma 140, L. n. 145/2018, nel limite complessivo di 100 milioni nell'anno 2021, 200 milioni nell'anno 2022 e 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2034 (art.1, c. 38);
- contributi per la realizzazione di progetti di rigenerazione urbana in favore dei comuni, nel limite complessivo di 150 milioni di euro per l'anno 2021, di 250 milioni di euro per l'anno 2022, di 550 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024 e di 700 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2034 (art.1, c. 42 e 43);
- contributi per investimenti in mobilità ciclistica a favore dei comuni e delle unioni di comuni, nel limite complessivo di 50 milioni per ciascuno degli anni 2022-2024 (art.1, c. da 47 a 50);
- fondo investimenti enti territoriali, nel limite complessivo di 400 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni dal 2025 al 2034 (art. 1, c. da 44 a 46);
- contributi per messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di asili nido, nel limite complessivo di 100 milioni annui per il triennio 2021-2023 e 200 milioni per il periodo 2024-2034 (art. 1, c. da 59 a 61);
- contributi per infrastrutture sociali a favore dei comuni delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, nel limite complessivo di 75 milioni per ciascuno degli anni dal 2020-2023 (art. 1, c. 311);
- contributi per progettazione definitiva ed esecutiva a favore degli enti territoriali, nel limite complessivo di 85 milioni per l'anno 2020, di 128 milioni per l'anno 2021, di 170 milioni per l'anno 2022 e di 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2034 (art. 1, c. da 51 a 58);
- contributi per manutenzione straordinaria rete viaria a favore di province e città metropolitane, ad incremento delle risorse già previste dall'articolo 1, comma 1076, L. n. 205/2017, nel limite complessivo di 60 milioni per l'anno 2020, 110 milioni nell'anno 2021 e 275 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2034 (art. 1, c. 62 e ss.mm.);
- contributi per manutenzione straordinaria scuole a favore di province e città metropolitane, nel limite complessivo di 90 milioni per gli anni 2020 e 2021 e 225 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2034 (art. 1, commi 63 e 64 e ss.mm.).

V.2 IL PATTO PER LA SALUTE E I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano. Dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

A fronte del finanziamento statale al SSN, si richiede alle regioni di assicurare l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. In caso di deviazione dall'equilibrio sono previste misure correttive automatiche, quali l'aumento dell'imposta addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP. Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un Piano di rientro se il settore sanitario regionale presenta un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge ovvero se, pur in presenza di un deficit inferiore alla suddetta soglia, la regione non dispone di mezzi di copertura, oppure se la regione presenta rilevanti carenze nella qualità delle cure¹⁸. All'interno del Piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la posizione di pareggio di bilancio su un orizzonte temporale di tre anni e la definizione degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua attuazione. La normativa prevede, infine, il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il Piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti. Nel 2018 è stata introdotta una disposizione concernente l'incompatibilità tra il ruolo di Commissario e l'esercizio di qualsiasi incarico istituzionale nella regione commissariata¹⁹. Tale disposizione, tuttavia, è stata successivamente dichiarata incostituzionale²⁰.

Il 18 dicembre 2019 è stato stipulato il Patto per la Salute per il triennio 2019-2021. Nell'accordo sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN, con particolare riferimento alle politiche di assunzione del personale e al miglioramento dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza. Taluni contenuti del Patto sono stati recepiti in sede di conversione del decreto-legge 126/2019²¹ e del decreto-legge 162/2019²². Nell'ambito del Patto, inoltre, è stato confermato il livello del finanziamento del SSN già stabilito dalla Legge di Bilancio 2019 per il triennio 2019-2021, rispettivamente in 114.474, 116.474 e 117.974 milioni. La Legge di Bilancio 2020 ha ulteriormente incrementato il finanziamento del SSN di 185 milioni per il 2020 e 554 milioni a decorrere dal 2021, al fine di assicurare alle regioni le mancate entrate derivanti dall'abolizione, a decorrere dal prossimo 1° settembre, del cosiddetto super-ticket di 10 euro sulle ricette per le prestazioni di assistenza specialistica²³. Il Ministero della Salute ha attivato dei Tavoli di confronto tra rappresentanti delle

¹⁸ La soglia, fissata al 5 per cento, è data dal rapporto tra il deficit nominale regionale e l'importo totale delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale.

¹⁹ Art. 25-septies del D.L. n. 119/2018, convertito dalla L. n. 136/2018.

²⁰ Sentenza C. Cost. 22 ottobre-4 dicembre 2019, n.247

²¹ Art. 45, c. 1-bis del D.L. n. 124/2019, convertito dalla L. n. 157/2019

²² Art. 5-bis del D.L. n. 162/2019, convertito dalla L. n. 8/2020.

²³ Art. 1, c. 446 e 447, L. n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020).

amministrazioni centrali e delle regioni per lo sviluppo di alcune tematiche indicate nel Patto²⁴, che necessitano di ulteriori approfondimenti.

A partire dal 2017, una quota del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, pari a 1 miliardo, è vincolata alla spesa per l'acquisto di particolari tipi di farmaci di cui 500 milioni per farmaci innovativi e 500 milioni per farmaci oncologici.

I vincoli sulla spesa farmaceutica, modificati in modo sostanziale dalla Legge di Bilancio 2017, sono confermati. In particolare, i tetti vigenti risultano fissati nella misura del 7,96 per cento del livello del finanziamento del SSN con riferimento alla spesa farmaceutica convenzionata²⁵ e nella misura del 6,89 per cento con riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti²⁶.

In caso di sfioramento dei tetti è tuttora vigente il meccanismo automatico di correzione (c.d. *payback*). Se viene superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente deve essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti sono addebitate per il 50 per cento alle regioni e il restante 50 per cento alle aziende farmaceutiche. Con la Legge di Bilancio 2019 sono state introdotte, a decorrere dal 2019, modalità semplificate per la determinazione del *payback* della spesa farmaceutica per acquisti diretti, che tra l'altro prevedono che l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) si avvalga dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa. Ciò dovrebbe rendere più affidabili le informazioni di base e dovrebbe quindi consentire di evitare o quanto meno limitare il contenzioso che le aziende farmaceutiche hanno promosso a partire dal 2013. Il contenzioso pregresso, relativo al periodo 2013-2017, è stato definitivamente regolato a seguito degli importi versati nel 2019 dalle aziende farmaceutiche in entrata al bilancio dello Stato, per un valore complessivo di 2.378 milioni, al lordo delle somme già versate negli anni precedenti, riferite al medesimo periodo 2013-2017, ai sensi delle disposizioni introdotte dal Decreto Legge n. 135/2018, convertito dalla Legge n. 12/2019²⁷. Nel mese di dicembre del 2019 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha trasferito alle regioni le somme versate dalle aziende farmaceutiche, per un totale di 1.650 milioni.

²⁴ *Governance* dell'assistenza farmaceutica, mobilità sanitaria interregionale, revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria, finanziamento della ricerca

²⁵ La spesa farmaceutica convenzionata indica la spesa riferibile ai farmaci rimborsabili, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti, distribuiti attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate.

²⁶ La spesa farmaceutica per acquisti diretti indica la spesa riferibile ai farmaci acquistati direttamente dalle aziende sanitarie, erogati in ospedalieri oppure distribuiti direttamente dalle medesime aziende sul territorio. Tale distribuzione può avvenire anche attraverso specifici accordi con le farmacie convenzionate. La quota di spesa pari a un miliardo destinata, a partire dal 2017, ai farmaci innovativi ed oncologici è esclusa dal computo dei tetti.

²⁷ Art. 9-bis, c. 3-6.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN 2239-0928