ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. **3**

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

(Articoli 7, comma 2, lettera a)*, e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(CONTE)

SEZIONE I – Programma di stabilità dell'Italia
SEZIONE II – Analisi e tendenze della finanza pubblica

Trasmesso alla Presidenza il 24 aprile 2020

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Lettera di trasmissione ..... *Pag.* 5

Premessa ..... » 7

Sezione I. Programma di stabilità dell'Italia ..... » 13

Sezione II. Analisi e tendenze della finanza pubblica ..... » 151

PAGINA BIANCA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
PCM_CONTE_II 0010351 P-4.1.3
del 24/04/2020
27497857

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Segreteria del Presidente
TRANSITO 24/04/2020

Roma, 24 aprile 2020

Camera dei Deputati
ARRIVO 24 Aprile 2020
Prot: 2020/0008489/GEN/TN

Gentile Presidente,

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

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

Con la più viva cordialità,

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

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'epidemia causata dal nuovo Coronavirus (COVID-19) ha cambiato in modo repentino e drammatico la vita degli italiani e le prospettive economiche del Paese. L'Italia ne è stata investita prima di altre nazioni europee ed ha aperto la strada sia in termini di misure di controllo dell'epidemia e di distanziamento sociale, sia nell'ampliamento della capacità ricettiva delle strutture ospedaliere e nell'attuazione di misure economiche di sostegno. Queste ultime sono diventate 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 prudenziale 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 eroghino 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 subìto 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

PAGINA BIANCA

Sezione I

Programma di stabilità dell'Italia

PAGINA BIANCA

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO 19

I.1 Evoluzione della pandemia e interventi adottati 19
I.2 Tendenze recenti dell'economia italiana e quadro macro tendenziale 2020-2021 26
I.3 Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale 30
I.4 Misure urgenti di rilancio e quadro di finanza pubblica con nuove politiche 32
I.5 Rilancio dell'economia, sostenibilità del debito pubblico e sentiero di rientro 34

II. QUADRO MACROECONOMICO 37

II.1 L'economia internazionale 37
II.2 Economia italiana: tendenze recenti 52
II.3 Economia italiana: prospettive 63

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO 77

III.1 Indebitamento netto: dati di consuntivo e previsioni tendenziali 77
III.2 Risultati e obiettivi in termini di saldo strutturale e di regola di spesa 90
III.3 Impatto finanziario delle riforme adottate da aprile 2019 104
III.4 Evoluzione del rapporto debito/PIL 106
III.5 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti 111

IV. LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA 115

IV.1 Gli interventi adottati nel 2019 115
IV.2 La manovra di finanza pubblica: gli effetti sui saldi 119
IV.3 La manovra di finanza pubblica: le principali misure 121
IV.4 I primi provvedimenti adottati nel 2020: la riduzione della pressione fiscale sui lavoratori dipendenti 133
IV.5 Gli interventi per contrastare l'emergenza COVID-19 134

V. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE 143

V.1 La regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni locali 143
V.2 Il patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica 148

INDICE DELLE TAVOLE

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

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 *slack* 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 *compliance* rispetto a regole fiscali
	Garanzie concesse dallo Stato
	Stime provvisorie sulla *compliance* rispetto alla regola del debito
Capitolo IV	Contrasto all'evasione fiscale

PAGINA BIANCA

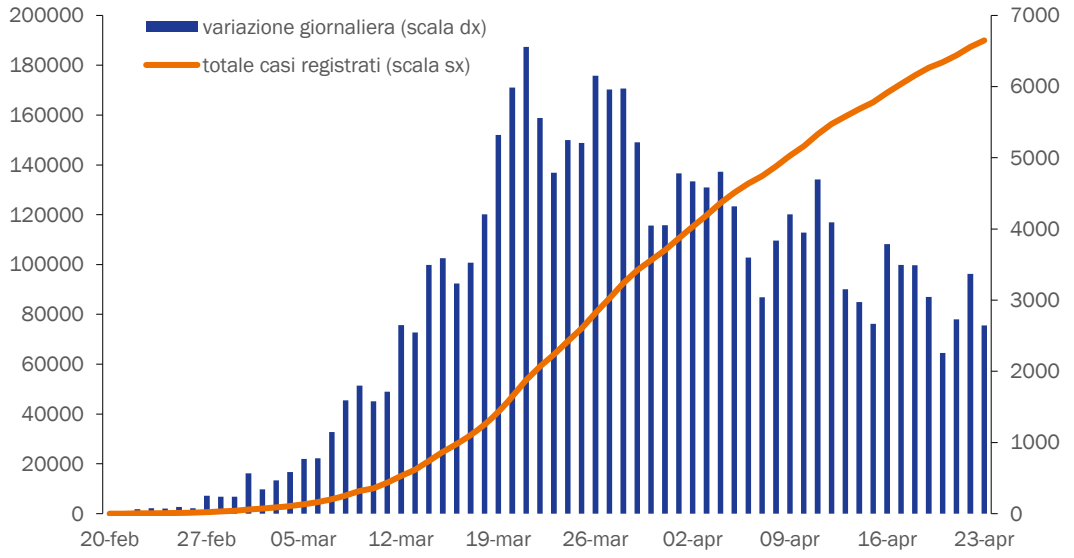
I. QUADRO COMPLESSIVO E POLITICA DI BILANCIO

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 subìto 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

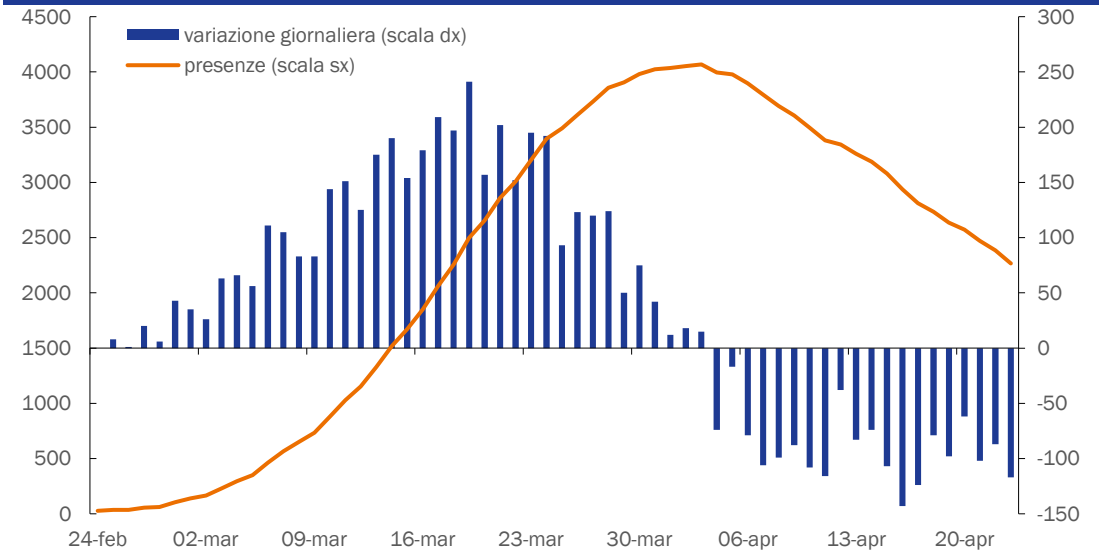


Da tutto ciò discende una marcata revisione dello scenario macroeconomico in confronto a quello che si andava delineando e a quello pubblicato in settembre nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF). La previsione macroeconomica del presente documento è costruita in base 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 2020[1], 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 legge[2] 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 stanzia 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 legge[3] 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 legge[4] 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 legge[5] 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 Italia[6] 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 pubblici[7] Lo spostamento in un comune diverso dal proprio è vietato[8], 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 legge[9] 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 bilancio[12], 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 Ordinaria[14], 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 banche[15] 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 eroghino 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 utilizzare nelle aperture di credito e iii) non revocare le aperture di credito e gli anticipi concessi.

FOCUS

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 eccesivo 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, necessitino 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.

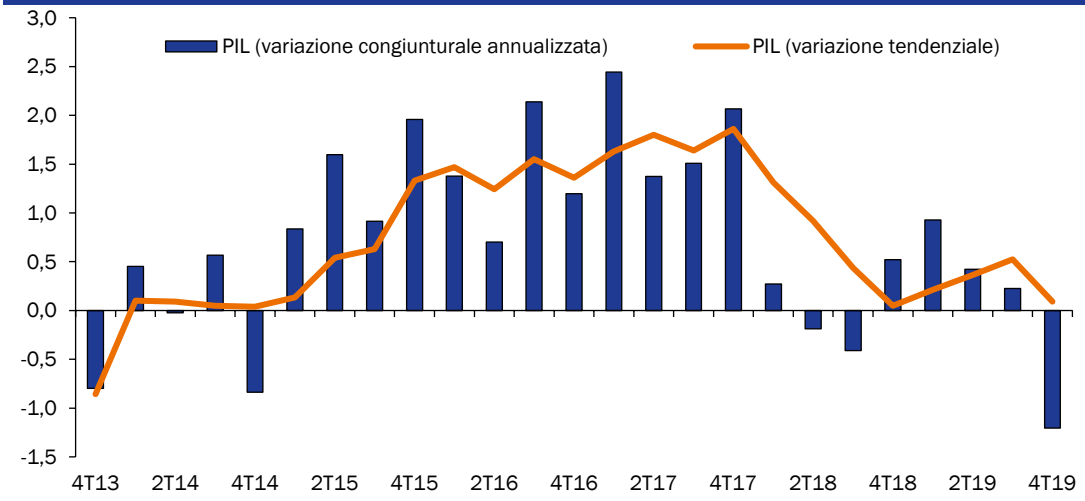
Iniziative della Banca Europea degli Investimenti (BEI). Il Gruppo BEI ha avanzato un programma di sostegno all'economia reale per sbloccare fino a 40 miliardi di finanziamenti alle PMI e mid-caps sotto forma di concessioni di scoperto in c/c, linee di credito, prestiti ponte e prestiti alle imprese 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 i 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



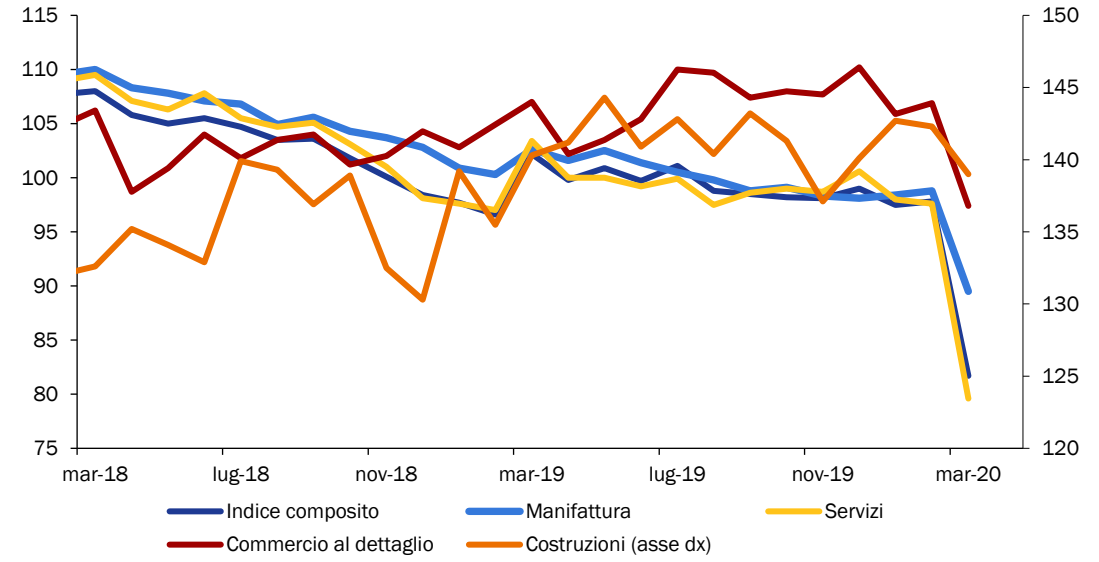
Fonte: Istat.

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 la 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.

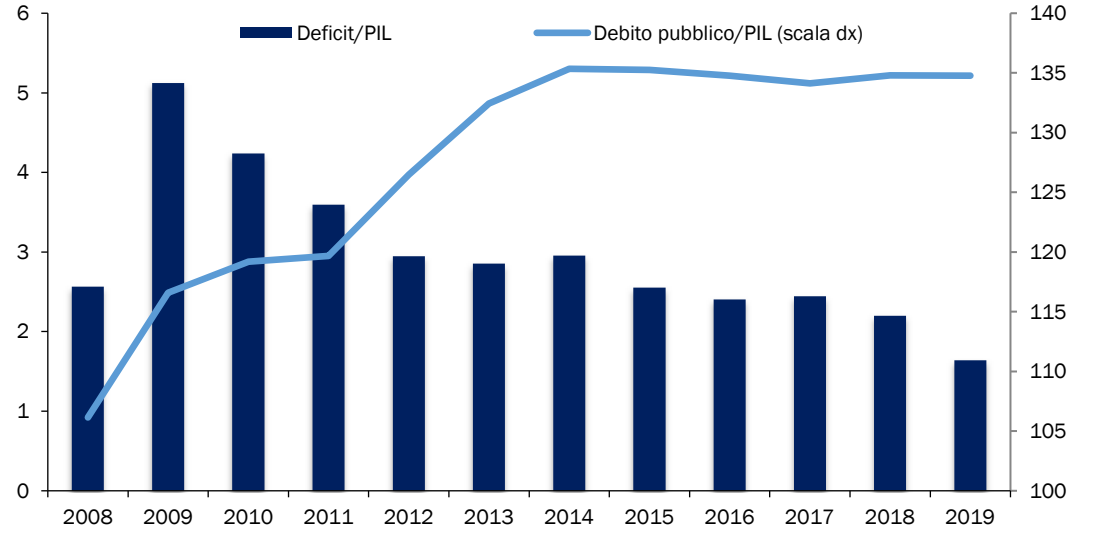
[17] Secondo la Legge di bilancio per il 2020 e il DL 124/2019, a gennaio 2021 l'aliquota ordinaria dell'IVA salirà dal 22 al 25 per cento, mentre quella ridotta passerà dal 10 al 12 per cento. Si avrà inoltre un aumento delle accise sui petroli. A gennaio 2022, l'aliquota ordinaria aumenterà ulteriormente, 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 prudenziale 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 subìto 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 aerea 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
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	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 liquidita del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 L'ECONOMIA INTERNAZIONALE

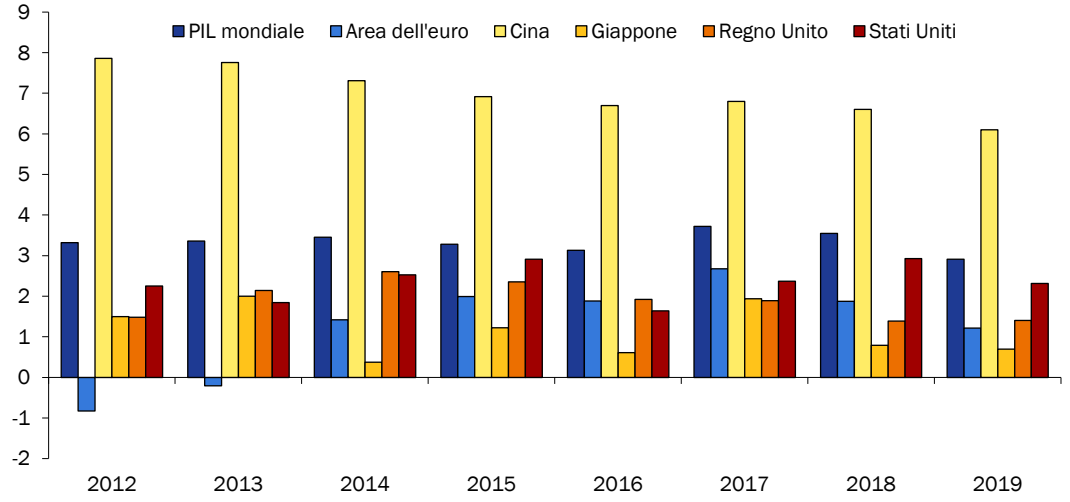
Il rallentamento dell'economia mondiale, iniziato nel 2018, è proseguito anche nel 2019, registrando il tasso di crescita più debole dell'ultimo decennio (2,9 per cento dal 3,6 per cento[1]), per effetto dell'acuirsi delle restrizioni agli scambi commerciali e della crescente incertezza a livello globale. 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 2018[3]) 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 trivelle e dall'altro si è ridotta 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 cento[4] 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 ottobre[5]. 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

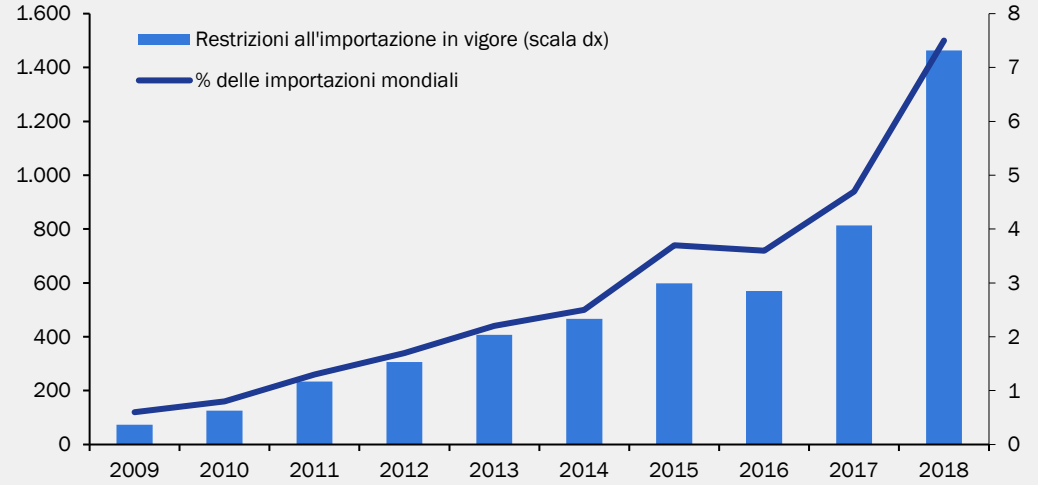
A partire dal 2018 si è molto accentuato il ricorso a misure protezionistiche, fenomeno già in corso a partire dalla crisi economico-finanziaria. L'ultimo rapporto dell'Organizzazione mondiale del commercio[6] (OMC) certifica che negli ultimi due anni le barriere al commercio hanno raggiunto il livello 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 CPB[7] 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 1[8], 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 ratificato[9]. 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 Uniti[10].

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 Asia[13]. 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 percento nel 2018 al 39 per cento[14]. 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 robusto 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 Mercosur[15] (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 2007[17], 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'OMC[18]. 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 ferma[19], 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 parti[20]. 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 Brexit[21]. Secondo quanto riportato nei termini delle negoziazioni[22], 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 Stai 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'OMC[24]. 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 ottobre[25].

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.

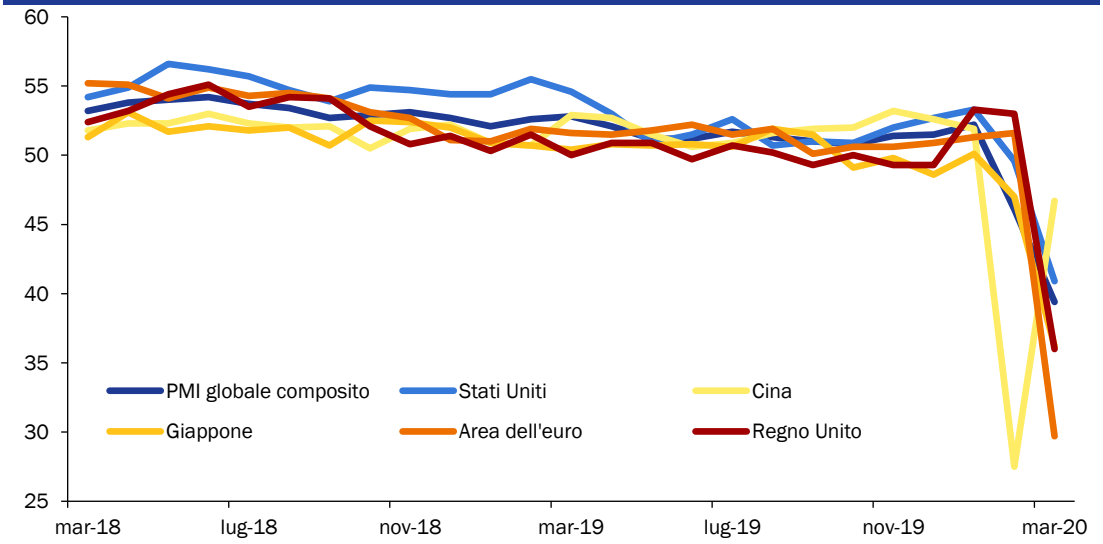
primo trimestre dell'anno. L'attività produttiva ha subito un crollo senza precedenti in marzo (l'indice PMI composito globale è sceso a 39,4), quando l'epidemia sanitaria da coronavirus si è intensificata. L'andamento negativo è il risultato della profonda flessione del terziario, maggiormente colpito 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 addizionali 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 di 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 stanzia 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 sforamento 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'UE[30]. Si tratta di misure[31] 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 (*Recovey 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. É 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 una 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 una 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 sociale[32]. 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'UNTAD[33], gli IDE si ridurrebbero su scala globale in un intervallo dal 5 al 10 per cento nelle ipotesi che l'epidemia si

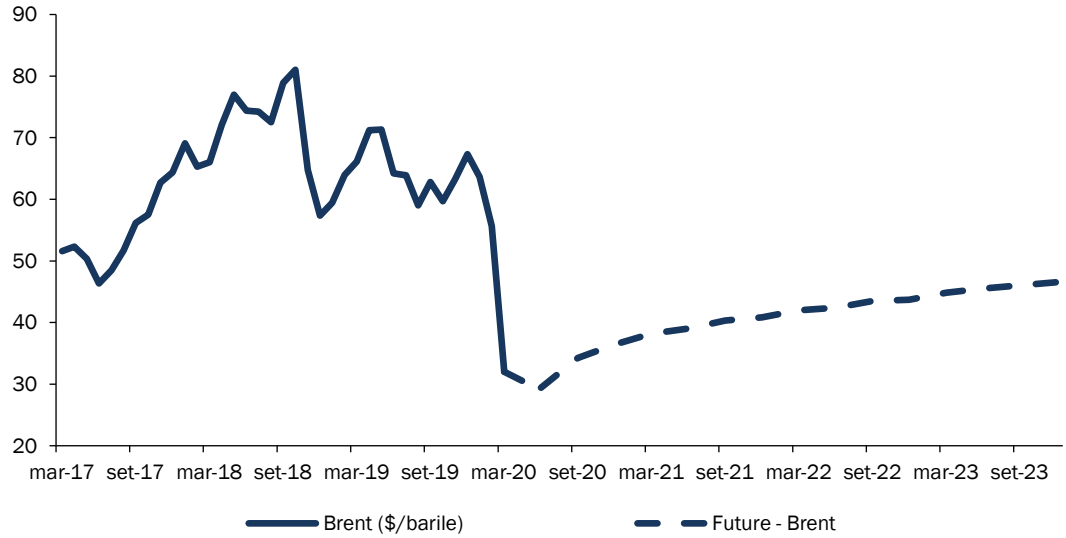
[32] IMF, 'World Economic Outlook', 14 aprile 2020, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020 .

[33] UNCTAD, 'Investment Trends Monitor. Impact of the Coronavirus Outbreak on Global FDI', 8 marzo 2020, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeinf2020d2_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'anno[34]. 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'IEA[35], 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 al 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 recenti[38] 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 alte cose, dall'aumento del numero di trasformazioni contrattuali, che ha risentito delle innovazioni normative in tema di contrattazione lavorativa[42]. 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 occupati[43] 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.

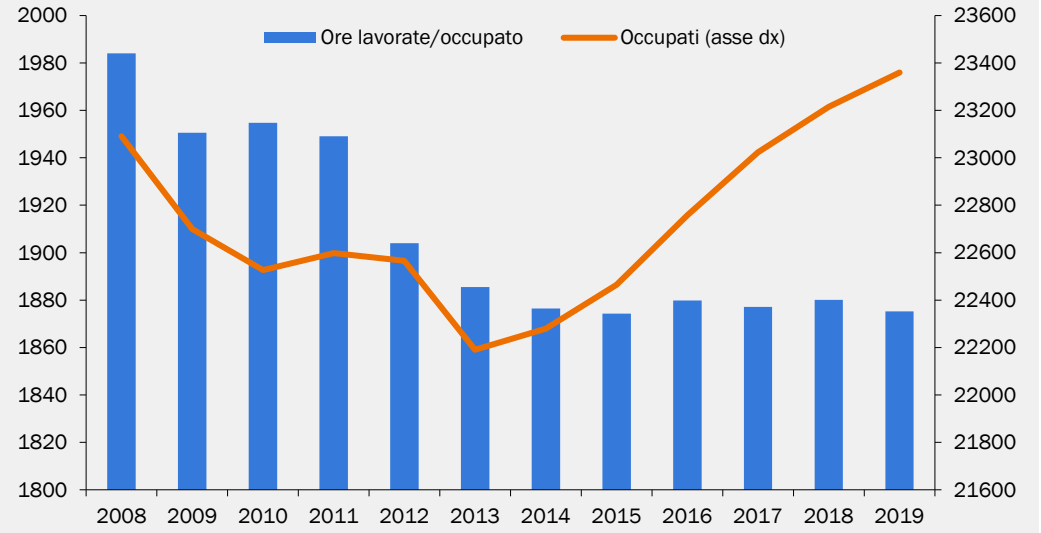
Per analizzare in maniera accurata il rapporto tra numero di occupati e ore lavorate, è utile ricorrere a delle misure di sottoutilizzo del lavoro. Rientrano nella manodopera sottoutilizzata:

- 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 80[44] – 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 lavoro[45], i quali favoriscono il ricorso a forme contrattuali a tempo ridotto[46]. 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.

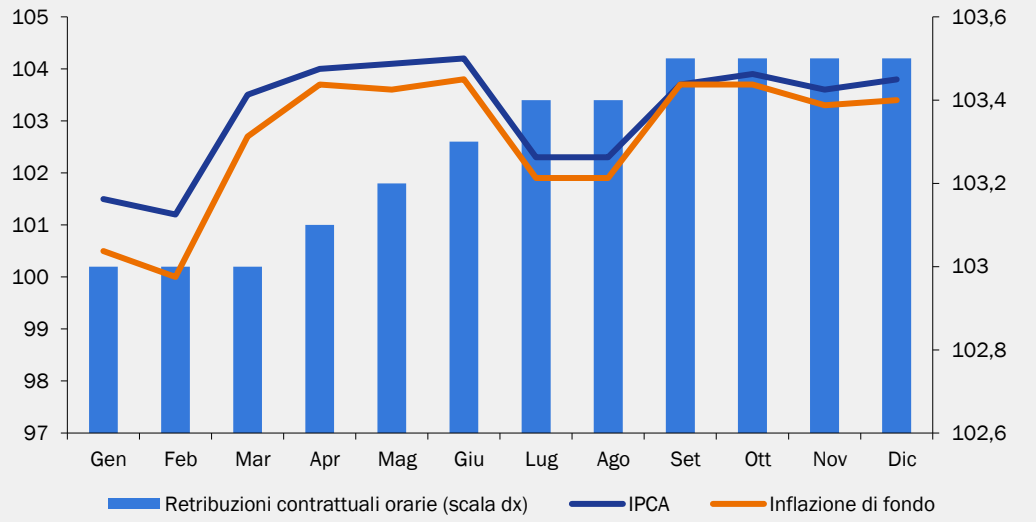
Accanto ad elementi di natura più strutturale, come la bassa produttività, la composizione dell'occupazione per età e livello di istruzione[48] e l'introduzione di riforme del mercato del lavoro che hanno inciso sulla contrattazione[49], la debole risposta dei salari all'occupazione può trovare spiegazione nel perdurare di ampi margini di sottoutilizzo della manodopera disponibile, il quale agirebbe come fattore di contenimento della dinamica salariale[50]. Infatti, a fenomeni di sottoutilizzo del lavoro si associano livelli retributivi più bassi, spesso inferiori ai 2/3 della retribuzione mediana[51].

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 fondo[52], 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

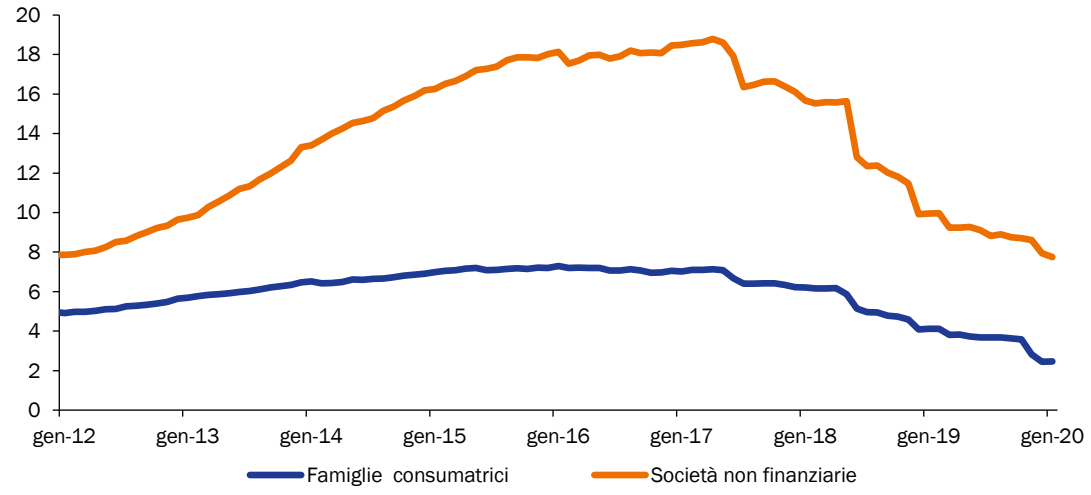
È proseguita nel corso del 2019 la flessione dei prestiti bancari al settore privato (-3,2 per cento in media annua) a tassi analoghi a quelli già registrati nei due anni precedenti. Tale andamento è stato determinato dalla contrazione dei prestiti alle imprese non finanziarie, diminuiti del 7 per cento (-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.

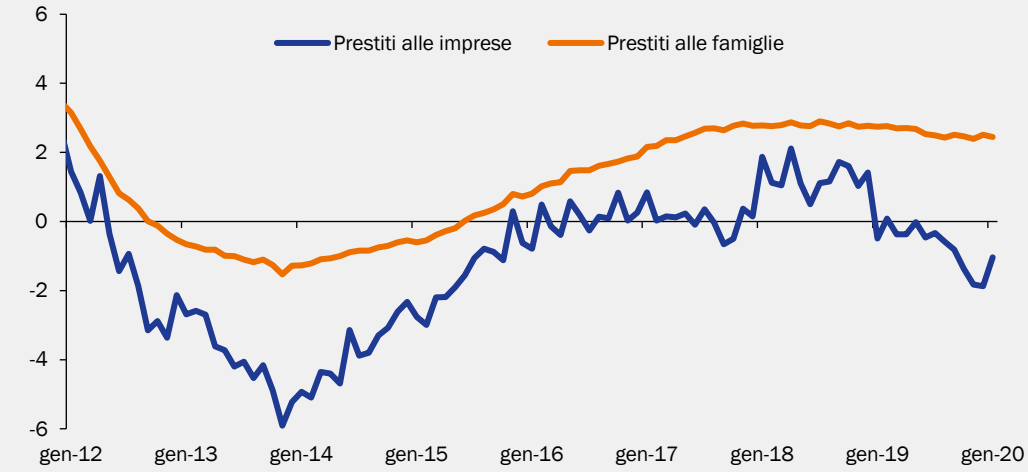
FOCUS

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'ISTAT[53], 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 unità[54].

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.

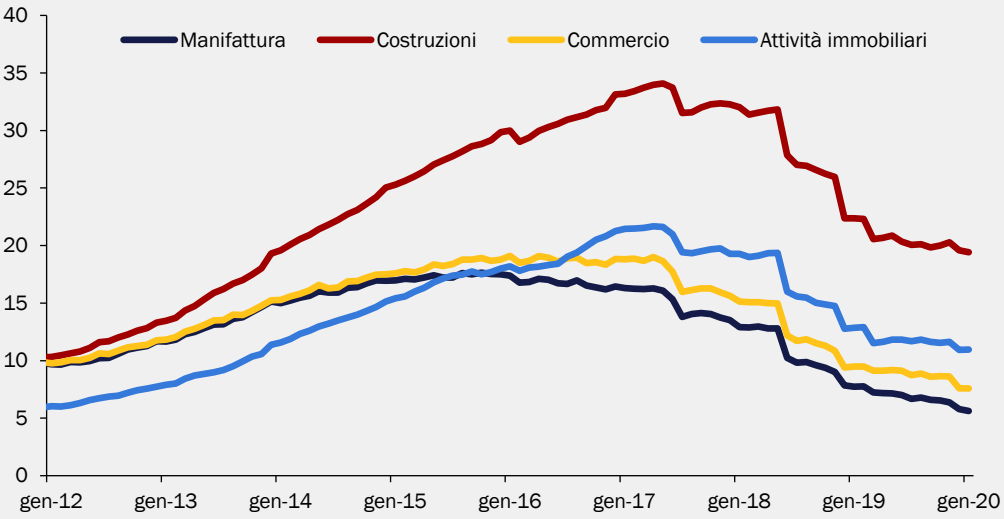
Dalla più recente Bank Lending Survey (BLS) della Banca di Italia emerge che nel quarto trimestre del 2019 i criteri di erogazione dei prestiti alle imprese sono rimasti sostanzialmente invariati, dopo essere risultati allentati nel trimestre precedente. Nonostante nell'ultimo trimestre del 2019 sia 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 intervistate 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 rischiosità 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 infinel'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 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 subìto 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'ISTAT[55] 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 economia 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 pandemica[56]. 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 dalla 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, seguìto 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 tendenziale[57].

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 precedenti[59].

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 provvedimento[60].

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'attività[61].

[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 intono ai 33 dollari. La proiezione attuale basata sui contratti futures prevede bassi livelli del prezzo del petrolio anche nel 2021[62]. 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 traslerebbero, 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
CONTIRIBUTI 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'Eurostat[1] 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 miliardi[2].

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 elettronica[4], 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.

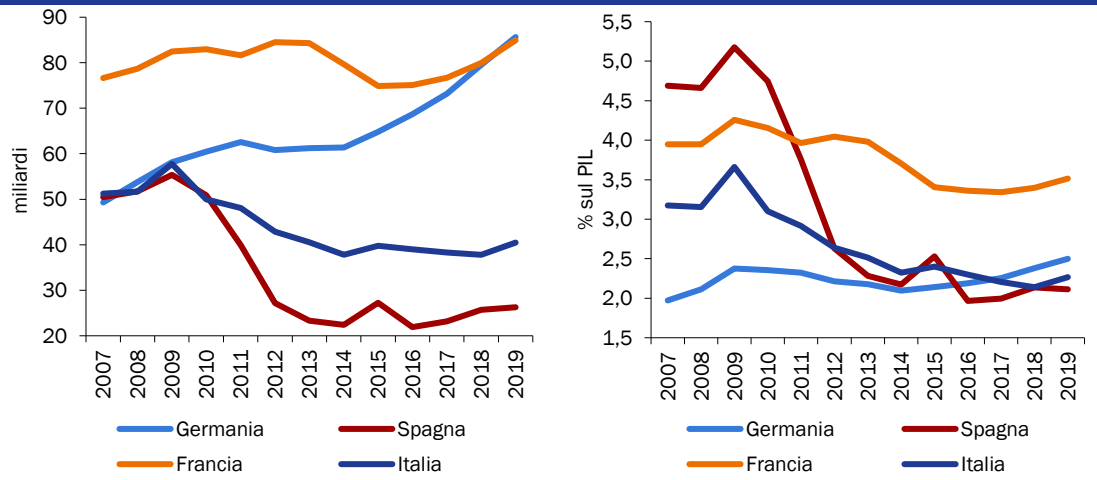
[3] Dati AMECO.
[4] Legge di Bilancio 2019, art. 1 c. 909.

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 PIL[5]. 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).

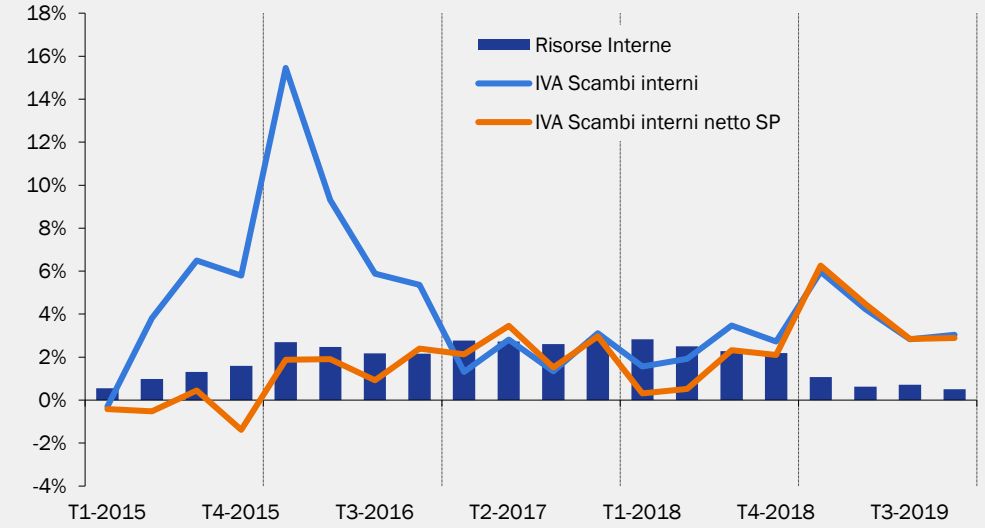
La figura R.1 mostra graficamente la correlazione tra i tassi di crescita tendenziali trimestrali, a partire dal 2015. Dal grafico si nota come il tasso di crescita dell'IVA da scambi interni sia notevolmente maggiore del tasso di crescita delle risorse interne in due tratti, nel periodo 2T 2015 - 3T 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'Erario 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 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 2019[7]: 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 contabilizzazione[8].

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 2018[9], ottenendo un'elasticità media pari a 0,5[10]. La crescita tendenziale annua delle risorse interne mostra un forte rallentamento nel

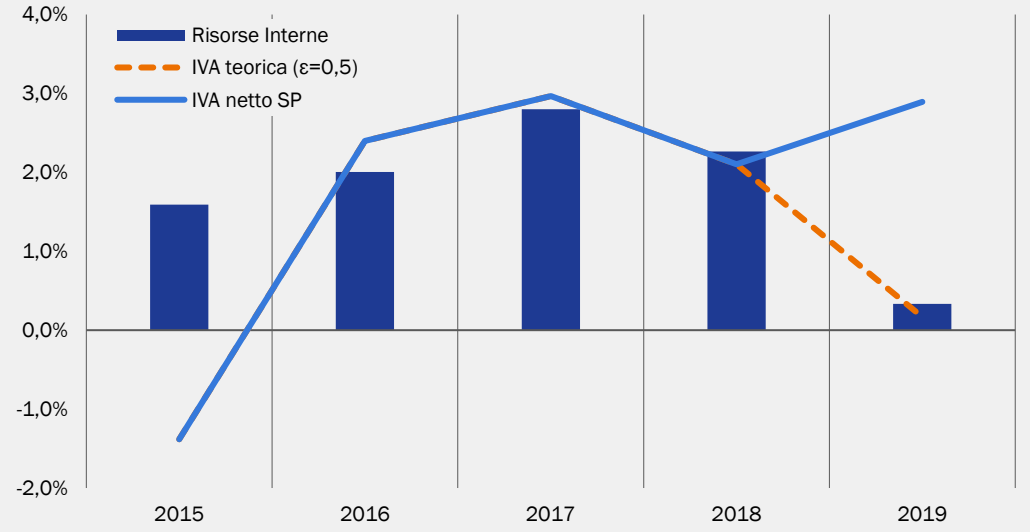
[7] https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/entrate_tributarie_2019/Nota-tecnica-Novembre-2019.pdf

[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 simili[11].

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 NADEF[12]. 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 gap[13], 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 compensazioni[14].

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 disponibili[15].

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 successivo[16]. 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
p.m.: pressione fiscale		*42,4*	*42,5*	*43,3*
p.m.: pressione fiscale netto misura 80€ (100€ dal 2020)		*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
di cui: Sussidi di disoccupazione	*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
Spesa corrente primaria	*749.341*	*41,9*	*47,2*	*44,9*
Spesa totale primaria	*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 marzo[17], 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 aprile[18] 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 descritte[19] 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 2020[20]. 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 raggiugere 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 superate[21]. 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 Internazionale[22]. 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	0,1
di cui: spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE	792	0,0	0,3	0,1
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	829	0,0	0,1	0,1
Entrate discrezionali (3)	3.919	0,2	0,1	1,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	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 sforamento della soglia del 3% del rapporto deficit/PIL, e al contempo assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo[23]. 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 natura[24], 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 avverse[25]. Inoltre, in alcuni casi è anche consentito deviare temporaneamente dal percorso di avvicinamento verso l'OMT[26].

Come risultato di queste innovazioni, alcuni paesi europei, tra cui l'Italia[27], 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 Europea[28].

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 2018[29], la Commissione e il Consiglio Europeo auspicavano che l'Italia continuasse il suo sforzo fiscale verso l'obbiettivo di medio termine – coincidente con un saldo di bilancio strutturale in pareggio – tramite un aggiustamento di 0,6 per centro 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 eccezionali[30] 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 2020[31]. 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 *Sblocca-cantieri*[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

[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 dissesto[34] 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 2019-2021[36] e affidate alla Protezione civile.

Gli interventi di contrasto al disseto sono coordinati dal Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (cd. *ProteggiItalia*), 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 Civile[37]; il Piano stralcio 2019[38] e il Piano operativo dissesto idrogeologico del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare[39]; il primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico del Ministero delle politiche agricole e forestali e del Ministero infrastrutture e trasporti[40]. 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 territorio[41]. 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 *ProteggiItalia* 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 agrometereologico', '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 2019[43] 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 spesa[44].

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 *perfomance* 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 Pil[45]. 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'obbiettivo di medio termine declinato all'interno della NADEF 2019[46] 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 sospenderebbe 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 2020[48], 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'Europa[49]. 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 fare si 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 aprile[50] 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 fiscali[51], 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 presentante 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 biennale[53].

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: *Misure di entrata*	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2
Misure di spesa	-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:					
Lavoro	0,0	-0,1	0,1	-0,8	0,2
Capitale	0,0	0,0	0,1	-0,2	-0,1
Produttività Totale dei Fattori	-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	Normal	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)	0,83	0,39	0,00	0,18	1,40	0,00
di cui:						
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, previsa 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 Raccomandations* (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 Documento[54] 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 innovative[55].

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 percentuali[56]. Tuttavia, queste revisioni non hanno comportato variazioni significative alla dinamica del rapporto, che presenta una tendenza alla stabilizzazione.

Gli ultimi dati rilasciati dall'ISTAT[57] e dalla Banca d'Italia[58] 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 finanziaria[59]. 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'emissione[60] 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)

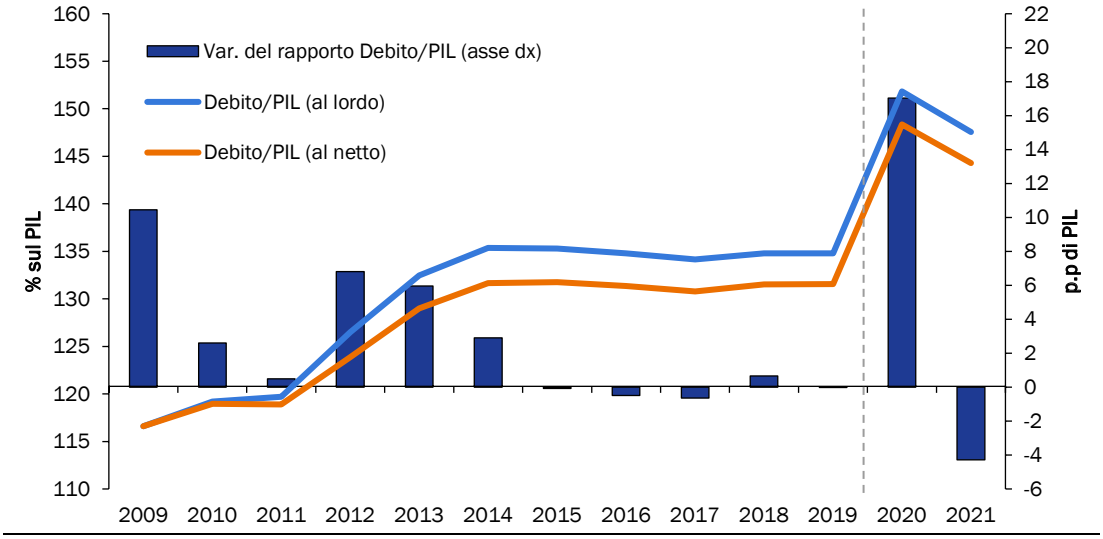
	2019	2020	2021
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)			
Amministrazioni pubbliche	2.409.841	2.522.575	2.601.917
in % PIL	*134,8*	*151,8%*	*147,5%*
Impatto dei sostegni in % PIL (4)	*3,2*	*3,5*	*3,3*
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)			
Amministrazioni pubbliche	2.351.994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

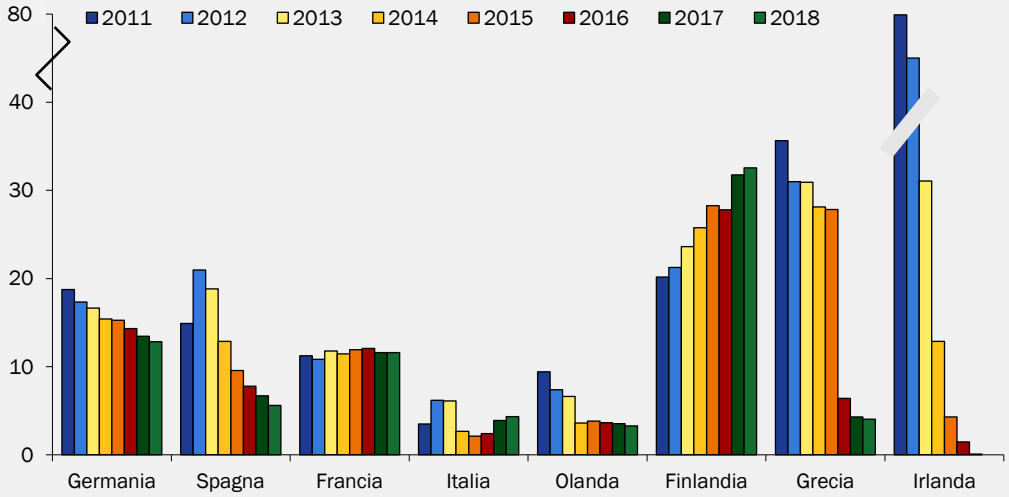
di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Ha assunto un ruolo centrale negli interventi di politica economica in chiave anticiclica. Al 31 dicembre 2019, il debito residuo garantito risulta pari a circa 28.531 milioni.

- **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'organ\o 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'obbiettivo 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 deflattive 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 dal a 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 periodo[63]. 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 2018[64].

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'obbiettivo 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 europeo[65], 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'obbiettivo del 60 per cento.

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

PAGINA BIANCA

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 provvedimento[1] 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 legislativi[2]. 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 provincie 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 2020[3], nonché degli effetti finanziari del decreto legge 124/2019[4] 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 2021[5].

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 2021[6].

[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
spese correnti	*2.308*	*7.229*	*7.476*
spese in conto capitale	*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
spese correnti	*246*	*8.563*	*14.670*
spese in conto capitale	*1.210*	*2.233*	*4.971*
Effetti indebitamento netto	60	-16.222	-12.444
Variazione netta entrate	*-1.409*	*-16.028*	*-3.023*
Variazione netta spese	*-1.469*	*194*	*9.421*
spese correnti	*-2.062*	*1.334*	*7.193*
spese in conto capitale	*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
variazione netta entrate	*-1.134*	*-16.173*	*-3.351*
variazione netta spese	*-826*	*-973*	*7.204*
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-59	-684	-2.399
variazione netta entrate	*-302*	*-188*	*-588*
variazione netta spese	*-243*	*496*	*1.811*
ENTI DI PREVIDENZA	427	-339	509
variazione netta entrate	*27*	*332*	*916*
variazione netta spese	*-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 disposizioni[7]. 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 audiolesi (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 lavoratici 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 stanziate 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

reddituali, 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. 4/2019[8].

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 (SEGUE 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

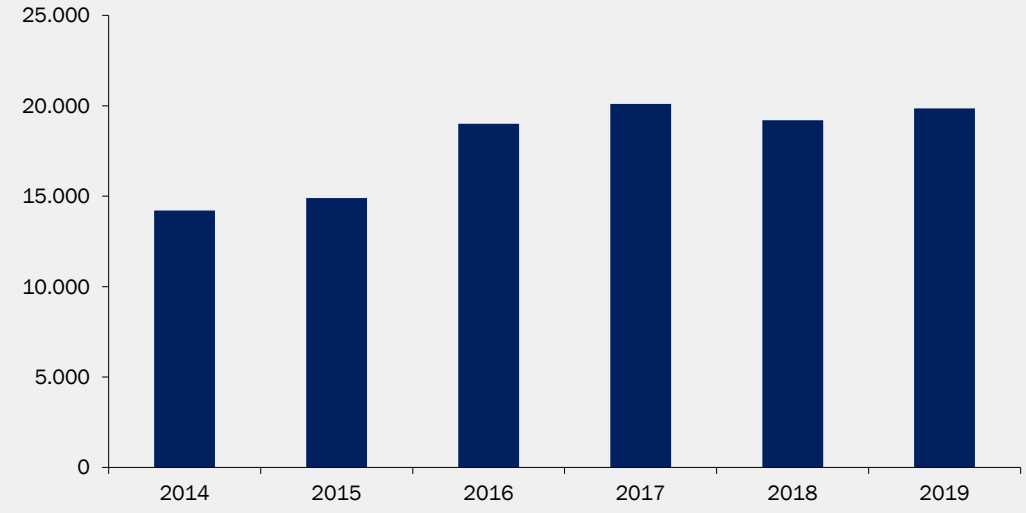
Contrasto all'evasione fiscale

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 tributaria[10] 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 tributaria[11] 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 euro[12].

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 euro[13].

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 contante[14] 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 contante[15].
- 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 provvedimento[16] 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
Riduzione "Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti"	*3.000*	*3.850*
Minori spese	5.243	9.682
Bonus 80 euro	*4.976*	*9.682*
Trasformazione in crediti d'imposta delle attività per imposte anticipate	*267*	*0*
INTERVENTI	8.243	13.263
Minori entrate	*1.615*	*7*
Ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati	*1.615*	*7*
Maggiori spese	6.628	13.256
Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati	*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 urgenza[17].

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 stanziate, 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 miliardi[18].

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 sanitare 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**
Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale	*429*	*12*
Trasformazione in credito di imposta delle DTA	*127*	*78*
Erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19	*0*	*0*
Trasformazione in credito di imposta delle DTA - soppressione disciplina DL 34/2019	0	3
Altro	*5*	*0*
Minori spese	**287**	**456**
Trasformazione in credito di imposta delle DTA - soppressione disciplina DL 34/2019	*140*	*140*
Fondo interventi strutturali di politica economica	*0*	*185*
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	*1*	*116*
Fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi	*49*	*8*
Fondo sviluppo e coesione	*50*	*0*
Fondo unico per lo spettacolo	*10*	*0*
Altro	*36*	*6*
INTERVENTI	**20.837**	**547**
Minori entrate	**939**	**170**
Sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione	*821*	*0*
Trasformazione in credito di imposta delle DTA - soppressione disciplina DL 34/2019	*67*	*41*
Erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19	*0*	*119*
Trasformazione in credito di imposta delle DTA	*0*	*6*
Effetti fiscali e contributivi di misure relative a spese di personale	*2*	*0*
Altro	*48*	*3*
Maggiori spese	***19.898***	***378***
Fondo centrale di garanzia piccole e medie imprese compresa sezione speciale moratoria passività	*3.280*	*0*
Indennità una tantum lavoratori	*2.912*	*0*
Cassa integrazione in deroga per i lavoratori non tutelati da misure di sostegno al reddito	*2.320*	*0*
Fondo emergenze nazionali	*1.650*	*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*

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*	
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 rifunzionalizzazione 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
Fondo centrale di garanzia piccole e medie imprese - sezione speciale moratoria straordinaria passività	*300*	*0*
Fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi	*0*	*0*
INTERVENTI	300	0
Minori entrate	16	0
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	*16*	*0*
Maggiori spese	284	0
Fondo centrale di garanzia piccole e medie imprese	*229*	*0*
Garanzie e contributi al settore sportivo	*35*	*0*
Garanzie in favore delle imprese agricole e della pesca	*20*	*0*
Altro	*0*	*0*
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

PAGINA BIANCA

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 Crescita[1].

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 ente[2].

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 pubblica[3] per realizzare una parte del concorso alla manovra previsto a loro carico[4], 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 2019[5] 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 2020[6], 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 debito[8], il rispetto dell'equilibrio tra il complesso delle entrate e delle spese finali[9] 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 MEF[10]. 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 legislazione[11] e favorire così il riallineamento delle previsioni di bilancio dei singoli enti.

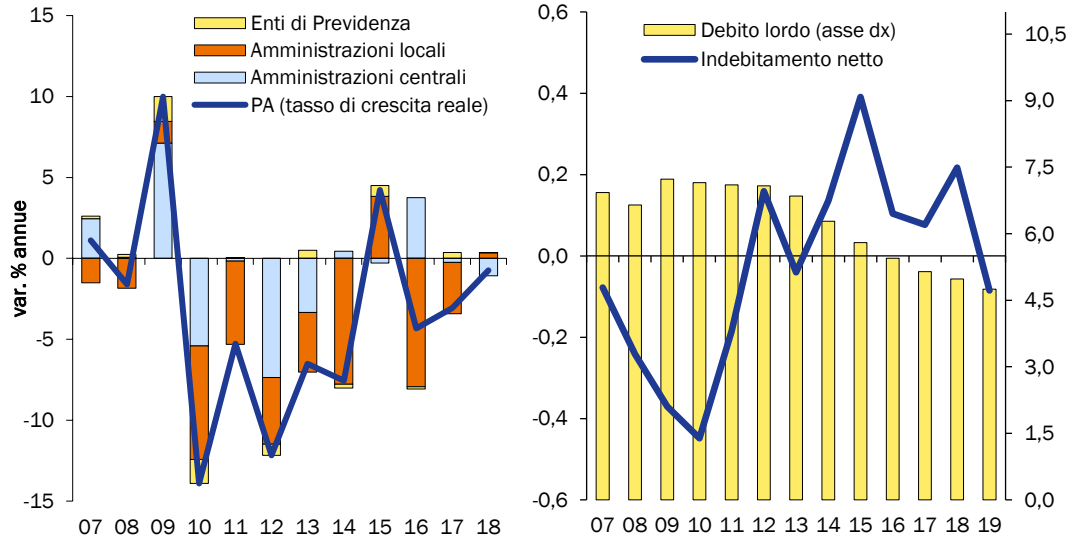
In analogia alle verifiche ex ante sopra richiamate, essendo venuti meno, per effetto dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2019, gli adempimenti a carico degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione degli andamenti di finanza pubblica previgenti[12], la verifica sugli 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.

contabili[14]). 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 bilancio[15] (-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 2020[16] rafforza ulteriormente le rilevanti misure in materia di investimenti delle amministrazioni locali avviate nel triennio 2017-2019[17]. 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 cure[18]. 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 commissariata[19]. Tale disposizione, tuttavia, è stata successivamente dichiarata incostituzionale[20].

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 126/2019[21] e del decreto-legge 162/2019[22]. 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 specialistica[23] 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 Patto[24], 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 convenzionata[25] e nella misura del 6,89 per cento con riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti[26].

In caso di sforamento 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. 12/2019[27]. 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.

PAGINA BIANCA

Sezione II
Analisi e tendenze della finanza pubblica

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE 159

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO 161

II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE 163

II.1 I risultati del 2019 163
II.2 Previsioni tendenziali 170
II.3 Politiche invariate 175

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA 177

III.1 Pubblico impiego 177
Risultati 177
Previsioni 178
III.2 Prestazioni sociali in denaro 178
Risultati 178
Previsioni 181
III.3 Sanità 184
Risultati 184
Previsioni 186

IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 189

IV.1 I risultati del 2019 189
Settore pubblico 189
Amministrazioni centrali 195
Amministrazioni locali 199
Enti di previdenza e assistenza sociale 205
IV.2 Previsioni tendenziali 2020-2021 208
Settore pubblico 210

V. BILANCIO DELLO STATO 211

V.1 Risultati di sintesi 211
V.2 Analisi degli incassi 211
V.3 Entrate tributarie 212
V.4 Entrate non tributarie 213
V.5 Analisi dei pagamenti 217
V.6 Raffronti tra risultati e previsioni 2019 225

VI. DEBITO 257

VI.1 La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale 257

VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI 259

VII.1 Programmazione nazionale 260
Fondo per lo sviluppo e la coesione 260
VII.2 Programmazione comunitaria 263
Programmi Fondi strutturali 263
Programmi FEASR e FEAMP 263

VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2019 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE 265

APPENDICE A: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 2017-2019 267

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1-1 : Quadro macro economico tendenziale sintetico (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato) 162
Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni di euro) 164
Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. (in milioni di euro) 164
Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche 166
Tabella II.1-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali 167
Tabella II.1-5 Conto economico delle Amministrazioni locali 168
Tabella II.1-6 Conto economico degli Enti di previdenza 169
Tabella II.2-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in milioni di euro) 173
Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL) 174
Tabella II.2-3 Elenco delle misure considerate " One-off " 175
Tabella II.3-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate (in milioni di euro) 176
Tabella II.3-2 Impatto sull'indebitamento del DL in corso di predisposizione (in milioni di euro) 176
Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2016 – 2019 180
Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2019 - 2021 183
Tabella III.3-1 Spesa sanitaria 2016 – 2019 186
Tabella III.3-2 Previsione della spesa sanitaria 2020 – 2021 188
Tabella IV.1-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Risultati 192
Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - (in % del PIL) 193
Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze rispetto alle previsioni 194
Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Risultati 197
Tabella IV.1-5 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - (in % del PIL) 198
Tabella IV.1-6 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Risultati 203
Tabella IV.1-7 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - (in % del PIL) 204
Tabella IV.1-8 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - Risultati 206
Tabella IV.1-9 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - (in % del PIL) 207
Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Previsioni 210
Tabella V.1-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2017-2019 (in milioni di euro) 211

Tabella V.4-1 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2017-2019 214
Tabella V.4-2 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2017 – 2019 (in milioni di euro) 215
Tabella V.4-3 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni di euro) 216
Tabella V.4-4 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi rettificati delle principali imposte indirette (in milioni di euro) 216
Tabella V.4-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA (in milioni di euro) 217
Tabella V.5-1 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2017 – 2019 (in milioni di euro) 218
Tabella V.5-2 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuatI. Impatto diretto ed indiretto sui conti della PA (in milioni di euro) 224
Tabella V.6-1 Bilancio dello Stato: Raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2019 (in milioni di euro) 227
Tabella V.6-2 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi dellA manovra di finanza pubblica – anno 2020 228
Tabella V.6-3 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra finanziaria per l'anno 2020 231
Tabella V.6-4 Effetti sulla spesa della Manovra 2020 232
Tabella V.6-4-bis Bilancio dello Stato: manovra di finanza pubblica per il 2020 – Legge di bilancio (sezione I e sezione II) + DL 124/2019 presentato 233
Tabella V.6-5 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2020 235
Tabella V.6-6 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti - Anno 2020 (in milioni di euro) 236
Tabella V.6-7 Bilancio dello Stato: quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2019 (risultati) e 2020 (stime) (in milioni di euro) 236
Tabella V.6-8 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2019 e stimati per il 2020 (in milioni) 237
Tabella V.6-9 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2019 e stimati per il 2020 238
Tabella V.6-10 Redditi da lavoro dipendente 241
Tabella V.6-11 Consumi intermedi 241
Tabella V.6-12 IRAP 242
Tabella V.6-13 Trasferimenti correnti 242
Tabella V.6-14 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni centrali 243
Tabella V.6-15 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali (1/2) 244
Tabella V.6-16 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale 246
Tabella V.6-17 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP 247
Tabella V.6-18 Trasferimenti correnti a Imprese 248
Tabella V.6-19 Trasferimenti correnti all'Estero 248
Tabella V.6-20 Risorse proprie UE 248
Tabella V.6-21 Interessi passivi e redditi da capitale 249

Tabella V.6-22 Poste correttive e compensative delle Entrate 249
Tabella V.6-23 Ammortamenti..... 249
Tabella V.6-24 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni 249
Tabella V.6-25 Trasferimenti in conto capitale 250
Tabella V.6-26 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche centrali..... 250
Tabella V.6-27 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche locali 251
Tabella V.6-28 Contributi agli investimenti ad Imprese..... 253
Tabella V.6-29 Contributi agli investimenti ad Estero..... 254
Tabella V.6-30 Altri trasferimenti in conto capitale..... 254
Tabella V.6-31 Acquisizione di attività finanziarie..... 255
Tabella VII.1-1 Risorse destinate alla coesione territoriale e fondi nazionali addizionali (in milioni di euro)..... 259
Tabella VIII.1-1 Bilancio dello Stato: entrate a mezzo ruolo e mediante accertamento con adesione: confronti previsioni-risultati 2018 e 2019..... 266
Tabella A.1-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2017 (1/2) 269
Tabella A.1-2 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2018 (1/2) 271
Tabella A.1-3 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2019 (1/2) 273

INDICE DELLE FIGURE

Figura V.5-1 Spese correnti e spese in conto capitale 2017-2019 219
Figura V.5-2 Composizione in % delle spese correnti 2018 e 2019 219
Figura V.5-3 Composizione in % delle spese in conto capitale 2018 e 2019 220
Figura VI.1-1 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2016-2019 258

INTRODUZIONE

La sezione II del Documento di Economia e Finanza 2020 è presentata quest'anno eccezionalmente in forma semplificata. Con le Linee Guida del 6 aprile 2020 la Commissione europea, in considerazione dell'elevata incertezza economica causata dalla diffusione del Covid-19 e delle urgenti incombenze che gli Stati membri stanno affrontando, ha ridotto i contenuti obbligatori richiesti per i Programmi di Stabilità. L'Italia ha deciso di avvalersi di questa possibilità. La sezione II è stata predisposta in coerenza con l'impostazione adottata per la sezione I – Programma di Stabilità. In particolare, rispetto ai contenuti previsti o usualmente presentati: i) l'orizzonte di previsione è limitato all'anno 2021, ii) non sono elaborate le previsioni per i sottosettori del conto economico e del conto di cassa delle Amministrazioni Pubbliche; iii) non è incluso il riquadro sulle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico.

PAGINA BIANCA

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2019 l'economia mondiale è cresciuta a tassi moderati a causa delle preoccupazioni relative alle relazioni commerciali e ai fattori geopolitici. In apertura del 2020 le prospettive per lo scenario internazionale apparivano in graduale miglioramento. Su tale scenario si è innestata l'emergenza sanitaria legata alla pandemia del Covid-19 iniziata nella provincia cinese dell'Hubei. La rapida diffusione a livello globale e le misure di contenimento attuate si sono riversate con altrettanta velocità sull'attività economica global. Il FMI stima una riduzione del PIL mondiale del 3 per cento nel 2020. Le misure sia di politica monetaria che di natura fiscale in via di adozione su scala globale potrebbero contenere la durata e l'entità del calo dell'attività.

In tale contesto, 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. Le statistiche quantitative e le indagini congiunturali per i primi due mesi dell'anno sono risultate moderatamente positive. Tuttavia, con la diffusione dell'emergenza sanitaria, a partire dal mese di marzo, tutti gli indicatori disponibili tracciano una brusca inversione di rotta. Il PIL nel mese di marzo è atteso in profonda riduzione. 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. 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 economia 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.

Nello scenario tendenziale, per il 2020 si stima che l'economia registrerà una caduta del PIL reale di otto punti percentuali in termini grezzi. Per il 2021 si prospetta un parziale recupero del PIL reale pari a +4,7 per cento.

TABELLA I.1-1 : QUADRO MACRO ECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

(1)	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 (FL) (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).

II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

II.1 I RISULTATI DEL 2019

Con la c.d. Notifica di marzo[1] l'ISTAT ha confermato i dati relativi all'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (AP) per il quadriennio 2016-2019 diffusi in via provvisoria il 2 marzo scorso.

Il risultato per l'anno appena trascorso è di un rapporto indebitamento netto / PIL pari al -1,6 per cento, il valore più basso degli ultimi 12 anni ed inferiore di oltre mezzo punto percentuale sia al dato del 2018, sia alla stima della Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Bilancio 2020-2022 (NTI 2020)[2].

Tale risultato è dovuto soprattutto all'andamento delle entrate, in particolare quelle tributarie, che hanno registrato valori significativamente superiori alle attese.

Le entrate totali in rapporto al PIL si sono attestate al 47,1 per cento, a fronte del 46,5 per cento previsto (Tabella II.1-3). Le uscite totali sono risultate in linea con le stime, raggiungendo il 48,7 per cento del PIL.

Rispetto alle valutazioni contenute nella NTI 2020, gli scostamenti di maggior rilievo si riscontrano, per quanto riguarda le entrate, soprattutto per le tributarie (+10.176 milioni) e, in misura molto inferiore, per le altre entrate correnti (+896 milioni). Dal lato della spesa, le differenze maggiori riguardano quella in conto capitale (+1.604 milioni), quella corrente al netto degli interessi (+1.856 milioni) e la spesa per interessi (-1.011 milioni). Sulle singole voci della spesa corrente al netto degli interessi si osservano degli scarti anche rilevanti, che nell'aggregato in parte si compensano.

Entrando nel dettaglio delle singole voci, le entrate tributarie della P.A. per l'anno 2019 risultano superiori alle stime contenute nella NTI 2020 per effetto del maggiore gettito derivante dalle imposte dirette (+7.224 milioni) e dalle imposte indirette (+2.899 milioni). Per quanto riguarda le imposte indirette, tuttavia, va considerato che il differenziale rispetto alle previsioni incorpora un elemento di disomogeneità, dato dalle entrate relative alle componenti A2 e A5 delle tariffe sui servizi di fornitura di energia elettrica che, fino alle previsioni della NTI, non venivano considerate tra le entrate tributarie della P.A..

Si registra, invece, una sostanziale invarianza nella categoria delle imposte in conto capitale (+53 milioni).

---

[1] Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi (PDE) annesso al *Trattato di Maastricht*.

[2] Che conferma quella riportata nella Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019.

TABELLA II.1-1 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. PER TIPOLOGIA DI IMPOSTA (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale Entrate tributarie P.A.	**516.542**	**506.366**	**+10.176**
Imposte dirette	257.397	250.173	+7.224
Imposte indirette	257.910	255.011	+2.899
Imposte in conto capitale	1.235	1.182	+53

Con riguardo ai singoli sotto-settori (Bilancio dello Stato, Poste correttive ed Enti territoriali) e alle principali categorie economiche, lo scostamento positivo rispetto alle stime è sostanzialmente attribuibile al risultato osservato per il Bilancio dello Stato (+5.552 milioni) e per le poste correttive (+5.090 milioni).

TABELLA II.1-2 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale	**516.542**	**506.366**	**+10.176**
Bilancio dello Stato	471.622	466.070	+5.552
Poste correttive P.A.	-30.305	-35.395	+5.090
Enti territoriali	75.225	75.691	-466

Nel dettaglio, il risultato realizzato per il Bilancio dello Stato è imputabile soprattutto all'effetto dell'aumento delle entrate derivate dalle imposte dirette (+5.299 milioni di euro) ed in maniera minore dalle imposte indirette (+253 milioni di euro).

Lo scostamento positivo delle imposte dirette è spiegato per oltre 4 miliardi dal maggior gettito registrato dalla quota di imposte versate in autotassazione di Irpef e Ires.

Anche l'andamento dell'imposta sostitutiva su ritenute, interessi e altri redditi di capitale registra un gettito superiore alle stime di oltre 800 milioni di euro, imputabile alla dinamica favorevole dei mercati finanziari nel corso del 2019.

Per quanto riguarda le imposte indirette, la sostanziale invarianza del gettito rispetto alle previsioni è spiegata da un generalizzato andamento negativo di tutte le principali voci d'imposta (imposta di registro e imposta di bollo, imposta ipotecaria, imposta sugli oli minerali, imposta sui tabacchi e imposta sui giochi), compensato dal risultato positivo dell'IVA. In particolare, si registra uno scostamento positivo per l'imposta sul valore aggiunto (+271 mln di euro), a fronte dell'effetto combinato delle maggiori entrate derivanti dalla componente scambi interni (+454 milioni) e del risultato negativo dell'IVA sulle importazioni (-183 milioni).

Lo scostamento di oltre 5 miliardi rispetto alle previsioni registrato per le poste correttive ha comportato un effetto positivo sul totale delle entrate della P.A. ed è essenzialmente ascrivibile ad un aumento di gettito generato dai fondi pensione e dal risparmio gestito, i cui versamenti sono effettuati a saldo nel primo bimestre del 2020 ma vengono considerati di competenza del 2019, ai sensi delle regole di contabilità nazionale del SEC 2010.

Negativo è invece lo scostamento registrato sul versante delle entrate territoriali (-466 milioni), per effetto del minor gettito derivante da tributi diretti minori; al di sopra delle previsioni, invece, il gettito Irap.

Le innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 hanno determinato un diverso trattamento dei crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset*, DTA) che dal 2014 non vengono più contabilizzate per cassa tra le poste correttive che

nettizzano le entrate tributarie del Bilancio dello Stato, bensì sono registrate tra le spese per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formate (principio della competenza). Per l'anno 2019 tali crediti sono stati pari a 308 milioni.

Le entrate contributive sono superiori alle stime per 605 milioni, in ragione soprattutto del risultato per i contributi sociali effettivi (+502 milioni).

Le altre entrate correnti registrano un risultato migliore delle attese (+896 milioni) per effetto della revisione al rialzo del dato relativo alla vendita di beni e servizi, presumibilmente in relazione all'inclusione nel perimetro della PA di nuove unità istituzionali.

Sul fronte delle spese correnti, i redditi da lavoro dipendente sono appena superiori alle stime, registrando uno scostamento di 351 milioni in parte dovuto al trascinamento della revisione della base 2018.

I consumi intermedi sono superiori di 1.254 milioni rispetto alle attese, a seguito della modifica della base 2018 e dell'andamento della spesa nelle amministrazioni centrali.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è inferiore alle stime per 1.309 milioni, sul dettaglio della loro dinamica evolutiva si rimanda al paragrafo III.2. Le altre spese correnti sono superiori alle attese (+1.561 milioni) anche per l'inclusione, a bilanciamento del conto, delle componenti tariffarie di energia elettrica, gas e acqua[3].

La spesa per interessi registra il settimo ribasso consecutivo, risultando inferiore alle stime per 1.011 milioni per effetto di un andamento più favorevole dei tassi, in particolare nella seconda metà dell'anno, e dell'inflazione.

Fra le spese in conto capitale, le altre spese in conto capitale fanno registrare uno scostamento particolarmente elevato (+1.285 milioni), anche per effetto della riclassificazione del prestito di 400 milioni ad Alitalia e di parte degli interventi di salvataggio delle banche Carige e Popolare di Bari. I contributi agli investimenti risultano appena superiori alle attese (+320 milioni), mentre gli investimenti sono in linea con le stime.

Nel confronto con l'anno precedente, il dato 2019 delle spese totali in rapporto al PIL mostra un incremento di 0,2 punti percentuali (p.p.). Il risultato è dovuto in massima parte alla spesa corrente al netto degli interessi, che vede crescere la sua incidenza sul PIL di 0,4 p.p., e in misura minore alle spese in conto capitale, che aumentano la loro incidenza in termini di PIL di 0,1 p.p.. La spesa corrente al netto degli interessi è trainata dalla componente delle prestazioni sociali (+0,5 p.p.), che risente delle erogazioni per Quota 100 e reddito di cittadinanza. Nell'ambito della spesa in conto capitale, si segnala il risultato molto positivo della spesa per investimenti (+0,2 p.p. di PIL) che, in linea con quanto previsto, torna a crescere per la prima volta dopo quattro anni, segnando un aumento di circa 2.700 milioni sull'anno precedente.

[3] La quota di bolletta relativa alle spese per oneri generali di sistema necessari alla copertura dei costi di utilità generale (si tratta delle componenti A2, A3 e A5, che finanziano lo sviluppo delle fonti rinnovabili, lo smaltimento delle centrali nucleari, le agevolazioni per eventi sismici, la promozione della qualità tecnica e commerciale dei servizi idrici, bonus sociale, il finanziamento della ricerca di sistema, ecc.) è dapprima trasferita alla Cassa per i servizi energetici e ambientali e al Gestore dei servizi energetici e ambientali e, successivamente, erogata a favore delle imprese, secondo regole emanate dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente. Gli incassi pervenuti al Gestore e alla Cassa da parte delle compagnie elettriche relativi alle predette componenti sono contabilizzate fra le entrate tributarie, mentre il corrispondente importo in uscita viene contabilizzato come trasferimento alle imprese.

Le entrate totali segnano un rilevante incremento di 0,7 p.p., come risultato dell'aumento delle imposte dirette (+0,3 p.p.), dei contributi sociali e delle altre entrate correnti (rispettivamente +0,2 p.p.). La pressione fiscale aumenta di 0,6 p.p., attestandosi nel 2019 al 42,4 per cento.

TABELLA II.1-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%		NTI	DEF 2020 - NTI
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018	2019	2019
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	167.221	172.501	173.253	9,6	9,8	9,7	5.280	752	3,2	0,4	172.902	351
Consumi intermedi	143.923	147.298	148.221	8,3	8,3	8,3	3.375	923	2,3	0,6	146.967	1.254
Prestazioni sociali in denaro	341.404	348.473	361.211	19,7	19,7	20,2	7.069	12.738	2,1	3,7	362.520	-1.309
Pensioni	263.535	268.532	275.054	15,2	15,2	15,4	4.997	6.522	1,9	2,4	276.030	-976
Altre prestazioni sociali	77.869	79.941	86.157	4,5	4,5	4,8	2.072	6.216	2,7	7,8	86.490	-333
Altre uscite correnti	62.002	65.460	66.656	3,6	3,7	3,7	3.458	1.196	5,6	1,8	65.095	1.561
Totale spese correnti netto interessi	**714.550**	**733.732**	**749.341**	**41,1**	**41,5**	**41,9**	**19.182**	**15.609**	**2,7**	**2,1**	**747.485**	**1.856**
Interessi passivi	65.457	64.621	60.305	3,8	3,7	3,4	-836	-4.316	-1,3	-6,7	61.316	-1.011
Totale spese correnti	**780.007**	**798.353**	**809.646**	**44,9**	**45,2**	**45,3**	**18.346**	**11.293**	**2,4**	**1,4**	**808.801**	**845**
Investimenti fissi lordi	38.276	37.790	40.494	2,2	2,1	2,3	-486	2.704	-1,3	7,2	40.496	-2
Contributi agli investimenti	10.014	13.868	14.189	0,6	0,8	0,8	3.854	321	38,5	2,3	13.869	320
Altre spese in conto capitale	18.510	7.296	6.413	1,1	0,4	0,4	-11.214	-883	-60,6	-12,1	5.128	1.285
Totale spese in conto capitale	**66.800**	**58.954**	**61.096**	**3,8**	**3,3**	**3,4**	**-7.846**	**2.142**	**-11,7**	**3,6**	**59.493**	**1.604**
Totale spese	**846.807**	**857.307**	**870.742**	**48,8**	**48,5**	**48,7**	**10.500**	**13.435**	**1,2**	**1,6**	**868.293**	**2.449**
ENTRATE												
Tributarie	501.142	504.890	516.542	28,9	28,6	28,9	3.748	11.652	0,7	2,3	506.366	10.176
Imposte dirette	250.309	248.889	257.397	14,4	14,1	14,4	-1.420	8.508	-0,6	3,4	250.173	7.224
Imposte indirette	248.508	254.428	257.910	14,3	14,4	14,4	5.920	3.482	2,4	1,4	255.011	2.899
Imposte in conto capitale	2.325	1.573	1.235	0,1	0,1	0,1	-752	-338	-32,3	-21,5	1.182	53
Contributi sociali	225.565	234.470	242.087	13,0	13,3	13,5	8.905	7.617	3,9	3,2	241.482	605
Contributi sociali effettivi	221.393	230.397	237.751	12,7	13,0	13,3	9.004	7.354	4,1	3,2	237.249	502
Contributi sociali figurativi	4.172	4.073	4.336	0,2	0,2	0,2	-99	263	-2,4	6,5	4.233	103
Altre entrate correnti	73.354	76.637	80.132	4,2	4,3	4,5	3.283	3.495	4,5	4,6	79.236	896
Totale entrate correnti	**797.736**	**814.424**	**837.526**	**45,9**	**46,1**	**46,9**	**16.688**	**23.102**	**2,1**	**2,8**	**825.902**	**11.624**
Altre entrate in conto capitale	4.286	2.466	2.680	0,2	0,1	0,1	-1.820	214	-42,5	8,7	2.596	84
Totale entrate	**804.347**	**818.463**	**841.441**	**46,3**	**46,3**	**47,1**	**14.116**	**22.978**	**1,8**	**2,8**	**829.680**	**11.761**
Pressione fiscale	41,8	41,9	42,4				0,0	0,6			41,9	0,5
Saldo corrente	**17.729**	**16.071**	**27.880**	**1,0**	**0,9**	**1,6**	**-1.658**	**11.809**	**-9,4**	**73,5**	**17.102**	**10.778**
Indebitamento netto	**-42.460**	**-38.844**	**-29.301**	**-2,4**	**-2,2**	**-1,6**	**3.616**	**9.543**	**-8,5**	**-24,6**	**-38.613**	**9.312**
Saldo primario	**22.997**	**25.777**	**31.004**	**1,3**	**1,5**	**1,7**	**2.780**	**5.227**	**12,1**	**20,3**	**22.703**	**8.301**
PIL nominale	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**				**29.575**	**21.496**			**1.783.142**	**4.522**

TABELLA II.1-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			In % di PIL			Assolute		%	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	99.468	103.412	103.092	5,7	5,9	5,8	3.944	-320	4,0	-0,3
Consumi intermedi	27.026	28.070	27.044	1,6	1,6	1,5	1.044	-1.026	3,9	-3,7
Prestazioni sociali	14.874	15.590	15.045	0,9	0,9	0,8	716	-545	4,8	-3,5
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	237.594	236.558	239.535	13,7	13,4	13,4	-1.036	2.977	-0,4	1,3
Altre spese correnti	39.041	41.622	42.665	2,2	2,4	2,4	2.581	1.043	6,6	2,5
Totale spese correnti netto interessi	**418.003**	**425.252**	**427.381**	**24,1**	**24,1**	**23,9**	**7.249**	**2.129**	**1,7**	**0,5**
Interessi passivi	64.051	63.572	59.493	3,7	3,6	3,3	-479	-4.079	-0,7	-6,4
Totale spese correnti	**482.054**	**488.824**	**486.874**	**27,8**	**27,7**	**27,2**	**6.770**	**-1.950**	**1,4**	**-0,4**
Investimenti fissi lordi	16.925	16.367	17.394	1,0	0,9	1,0	-558	1.027	-3,3	6,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	4.974	5.069	5.986	0,3	0,3	0,3	95	917	1,9	18,1
Contributi agli investimenti	7.144	10.306	10.617	0,4	0,6	0,6	3.162	311	44,3	3,0
Altre spese in conto capitale	17.667	6.478	5.458	1,0	0,4	0,3	-11.189	-1.020	-63,4	-15,7
Totale spese in conto capitale	**46.710**	**38.220**	**39.455**	**2,7**	**2,2**	**2,2**	**-8.490**	**1.235**	**-18,2**	**3,2**
Totale spese	**528.764**	**527.044**	**526.329**	**30,4**	**29,8**	**29,4**	**-1.720**	**-715**	**-0,3**	**-0,1**
ENTRATE										
Tributarie	428.655	429.319	441.317	24,7	24,3	24,7	664	11.998	0,2	2,8
Imposte dirette	227.611	225.502	234.228	13,1	12,8	13,1	-2.109	8.726	-0,9	3,9
Imposte indirette	198.798	202.324	205.929	11,4	11,5	11,5	3.526	3.605	1,8	1,8
Imposte in conto capitale	2.246	1.493	1.160	0,1	0,1	0,1	-753	-333	-33,5	-22,3
Contributi sociali	2.445	2.362	2.599	0,1	0,1	0,1	-83	237	-3,4	10,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	13.147	13.432	11.497	0,8	0,8	0,6	285	-1.935	2,2	-14,4
Altre entrate correnti	32.872	35.548	38.495	1,9	2,0	2,2	2.676	2.947	8,1	8,3
Totale entrate correnti	**474.873**	**479.168**	**492.748**	**27,3**	**27,1**	**27,6**	**4.295**	**13.580**	**0,9**	**2,8**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	564	535	638	0,0	0,0	0,0	-29	103	-5,1	19,3
Altre entrate in conto capitale	2.523	917	1.057	0,1	0,1	0,1	-1.606	140	-63,7	15,3
Totale entrate in conto capitale non tributarie	**3.087**	**1.452**	**1.695**	**0,2**	**0,1**	**0,1**	**-1.635**	**243**	**-53,0**	**16,7**
Totale entrate	**480.206**	**482.113**	**495.603**	**27,7**	**27,3**	**27,7**	**1.907**	**13.490**	**0,4**	**2,8**
Saldo Primario	**15.493**	**18.641**	**28.767**	**0,9**	**1,1**	**1,6**	**3.148**	**10.126**	**20,3**	**54,3**
Saldo di parte corrente	**-7.181**	**-9.656**	**5.874**	**-0,4**	**-0,5**	**0,3**	**-2.475**	**15.530**	**34,5**	**-160,8**
Indebitamento netto	**-48.558**	**-44.931**	**-30.726**	**-2,8**	**-2,5**	**-1,7**	**3.627**	**14.205**	**-7,5**	**-31,6**
PIL nominale	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**				**29.575**	**21.496**	**1,7**	**1,2**

TABELLA II.1-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	64.878	66.238	67.084	3,7	3,8	3,8	1.360	846	2,1	1,3
Consumi intermedi	114.899	117.316	119.210	6,6	6,6	6,7	2.417	1.894	2,1	1,6
Prestazioni sociali	3.913	4.130	4.224	0,2	0,2	0,2	217	94	5,5	2,3
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	8.274	8.978	7.725	0,5	0,5	0,4	704	-1.253	8,5	-14,0
Altre spese correnti	20.817	21.166	21.138	1,2	1,2	1,2	349	-28	1,7	-0,1
Totale spese correnti netto interessi	**212.781**	**217.828**	**219.381**	**12,3**	**12,3**	**12,3**	**5.047**	**1.553**	**2,4**	**0,7**
Interessi passivi	2.751	2.291	1.944	0,2	0,1	0,1	-460	-347	-16,7	-15,1
Totale spese correnti	**215.532**	**220.119**	**221.325**	**12,4**	**12,5**	**12,4**	**4.587**	**1.206**	**2,1**	**0,5**
Investimenti fissi lordi	20.859	21.021	22.670	1,2	1,2	1,3	162	1.649	0,8	7,8
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	564	535	638	0,0	0,0	0,0	-29	103	-5,1	19,3
Contributi agli investimenti	2.870	3.562	3.572	0,2	0,2	0,2	692	10	24,1	0,3
Altre spese in conto capitale	820	795	935	0,0	0,0	0,1	-25	140	-3,0	17,6
Totale spese in conto capitale	**25.113**	**25.913**	**27.815**	**1,4**	**1,5**	**1,6**	**800**	**1.902**	**3,2**	**7,3**
Totale spese	**240.645**	**246.032**	**249.140**	**13,9**	**13,9**	**13,9**	**5.387**	**3.108**	**2,2**	**1,3**
ENTRATE										
Tributarie	72.487	75.571	75.225	4,2	4,3	4,2	3.084	-346	4,3	-0,5
Imposte dirette	22.698	23.387	23.169	1,3	1,3	1,3	689	-218	3,0	-0,9
Imposte indirette	49.710	52.104	51.981	2,9	3,0	2,9	2.394	-123	4,8	-0,2
Imposte in conto capitale	79	80	75	0,0	0,0	0,0	1	-5	1,3	-6,3
Contributi sociali	1.200	1.219	1.229	0,1	0,1	0,1	19	10	1,6	0,8
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	124.888	126.986	124.429	7,2	7,2	7,0	2.098	-2.557	1,7	-2,0
Altre entrate correnti	37.993	38.593	39.128	2,2	2,2	2,2	600	535	1,6	1,4
Totale entrate correnti	**236.489**	**242.289**	**239.936**	**13,6**	**13,7**	**13,4**	**5.800**	**-2.353**	**2,5**	**-1,0**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	4.974	5.069	5.986	0,3	0,3	0,3	95	917	1,9	18,1
Altre entrate in conto capitale	1.763	1.457	1.623	0,1	0,1	0,1	-306	166	-17,4	11,4
Totale entrate in conto capitale non tributarie	**6.737**	**6.526**	**7.609**	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**-211**	**1.083**	**-3,1**	**16,6**
Totale entrate	**243.305**	**248.895**	**247.620**	**14,0**	**14,1**	**13,9**	**5.590**	**-1.275**	**2,3**	**-0,5**
Saldo Primario	**5.411**	**5.154**	**424**	**0,3**	**0,3**	**0,0**	**-257**	**-4.730**	**-4,7**	**-91,8**
Saldo di parte corrente	**20.957**	**22.170**	**18.611**	**1,2**	**1,3**	**1,0**	**1.213**	**-3.559**	**5,8**	**-16,1**
Indebitamento netto	**2.660**	**2.863**	**-1.520**	**0,2**	**0,2**	**-0,1**	**203**	**-4.383**	**7,6**	**-153,1**
PIL nominale	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**				**29.575**	**21.496**	**1,7**	**1,2**

TABELLA II.1-6 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			In % di PIL			Assolute		%	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	2.875	2.851	3.077	0,2	0,2	0,2	-24	226	-0,8	7,9
Consumi intermedi	1.998	1.912	1.967	0,1	0,1	0,1	-86	55	-4,3	2,9
Prestazioni sociali	322.617	328.753	341.942	18,6	18,6	19,1	6.136	13.189	1,9	4,0
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	4.906	4.482	3.784	0,3	0,3	0,2	-424	-698	-8,6	-15,6
Altre spese correnti	2.144	2.672	2.853	0,1	0,2	0,2	528	181	24,6	6,8
Totale spese correnti netto interessi	**334.540**	**340.670**	**353.623**	**19,3**	**19,3**	**19,8**	**6.130**	**12.953**	**1,8**	**3,8**
Interessi passivi	46	48	79	0,0	0,0	0,0	2	31	4,3	64,6
Totale spese correnti	**334.586**	**340.718**	**353.702**	**19,3**	**19,3**	**19,8**	**6.132**	**12.984**	**1,8**	**3,8**
Investimenti fissi lordi	492	402	430	0,0	0,0	0,0	-90	28	-18,3	7,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Contributi agli investimenti	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Altre spese in conto capitale	23	23	20	0,0	0,0	0,0	0	-3	0,0	
Totale spese in conto capitale	**515**	**425**	**450**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-90**	**25**	**-17,5**	**5,9**
Totale spese	**335.101**	**341.143**	**354.152**	**19,3**	**19,3**	**19,8**	**6.042**	**13.009**	**1,8**	**3,8**
ENTRATE										
Tributarie	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte dirette	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte indirette	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte in conto capitale	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Contributi sociali	221.920	230.889	238.259	12,8	13,1	13,3	8.969	7.370	4,0	3,2
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	112.739	109.600	115.118	6,5	6,2	6,4	-3.139	5.518	-2,8	5,0
Altre entrate correnti	3.880	3.786	3.720	0,2	0,2	0,2	-94	-66	-2,4	-1,7
Totale entrate correnti	**338.539**	**344.275**	**357.097**	**19,5**	**19,5**	**20,0**	**5.736**	**12.822**	**1,7**	**3,7**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Altre entrate in conto capitale	0	92	0	0,0	0,0	0,0	92	-92		
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0	92	0	0,0	0,0	0,0	92	-92		
Totale entrate	**338.539**	**344.367**	**357.097**	**19,5**	**19,5**	**20,0**	**5.828**	**12.730**	**1,7**	**3,7**
Saldo Primario	**3.484**	**3.272**	**3.024**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**-212**	**-248**	**-6,1**	**-7,6**
Saldo di parte corrente	**3.953**	**3.557**	**3.395**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**-396**	**-162**	**-10,0**	**-4,6**
Indebitamento netto	**3.438**	**3.224**	**2.945**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**-214**	**-279**	**-6,2**	**-8,7**
PIL nominale	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**				**29.575**	**21.496**	**1,7**	**1,2**

II.2 PREVISIONI TENDENZIALI

Periodo 2020-2021

Il presente documento aggiorna le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2020-2021. Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche è costruito sulla base delle risultanze dell'anno 2019, del nuovo quadro macroeconomico e degli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati fino a metà aprile 2020.

Rispetto a quanto considerato in sede di legge di Bilancio 2020, le nuove previsioni scontano il significativo deterioramento del contesto macroeconomico dovuto alla diffusione della pandemia Covid-19 ed ai conseguenti provvedimenti di blocco delle attività, nonché l'impatto diretto sulla finanza pubblica degli interventi adottati per sostenere l'economia e rafforzare il sistema sanitario e di gestione delle emergenze.

Il livello di indebitamento netto previsto per l'anno 2020 è del 7,1 per cento del PIL, superiore di 4,9 p.p. all'obiettivo della NTI 2020.

Nel confronto con le valutazioni della NTI 2020, la previsione aggiornata per l'anno 2020 comporta maggiori spese finali per 6,2 p.p. di PIL. L'incremento è dovuto soprattutto all'impatto diretto della forte riduzione del PIL[4], in misura più limitata riflette le maggiori spese recate dal DL 18/2020 (c.d. Cura Italia) e gli effetti indiretti sulla spesa del peggioramento del quadro macroeconomico. Le entrate finali in rapporto al PIL risultano di poco più elevate della stima della NTI 2020, segnando un aumento di 1,2 p.p.: l'impatto diretto della diminuzione del PIL, che avrebbe determinato un innalzamento del rapporto, è quasi completamente controbilanciato dalla riduzione delle entrate dovuta al calo dell'attività economica.

Per l'anno 2021 l'indebitamento netto è stimato al 4,2 per cento del PIL, a fronte dell'1,7 della NTI 2020. Le spese e le entrate finali in rapporto al PIL sono superiori, rispettivamente, di 3,6 e 1,1 p.p. rispetto alle stime della NTI 2020.

L'evoluzione delle principali componenti del conto in rapporto al PIL è fortemente influenzata dalla dinamica del denominatore. Rispetto al risultato del 2019, le entrate totali aumentano al 47,7 per cento nel 2020 e al 48 per cento nel 2021, per effetto anche dell'andamento delle entrate dalla UE, delle clausole di salvaguardia su IVA ed accise previste a legislazione vigente a partire dal 2021, dell'andamento delle altre variabili macroeconomiche rilevanti, in particolare relative al mercato del lavoro, dell'evoluzione stimata per i dividendi, gli aiuti internazionali e i trasferimenti diversi in entrata.

Le entrate tributarie diminuiscono di 0,2 p.p. nel 2020 per poi aumentare di 1,2 p.p. nel 2021 per effetto, fra l'altro, dell'andamento delle poste correttive del Bilancio dello Stato (che risentono della sospensione di accertamenti fiscali e verifiche disposta a seguito del DPCM 11 marzo 2020) e, soprattutto, dell'aumento delle imposte indirette previsto dalla legislazione vigente.

I contributi sociali mostrano un incremento di 0,3 p.p. nel 2020, raggiungendo il 13,8 per cento, per poi ridursi di 0,4 p.p. nel 2021, a riflesso soprattutto delle evoluzioni nel mercato del lavoro.

[4] Il PIL è inferiore di 156,6 miliardi rispetto alla stima della NTI 2020.

La pressione fiscale sale al 42,5 per cento nel 2020 e raggiunge il 43,3 per cento nel 2021.

Le altre entrate correnti crescono al 4,8 per cento nel 2020 e scendono al 4,6 per cento nel 2021. Le entrate in conto capitale salgono allo 0,4 per cento nel 2020 per poi tornare allo 0,1 per cento nel 2021.

La maggior parte delle principali componenti di spesa in rapporto al PIL segue un andamento comune, con un picco di crescita nel 2020 seguito da una riduzione nel 2021, che comunque mantiene i valori su livelli superiori a quelli dell'anno appena trascorso. La spesa totale raggiunge il 54,8 per cento nel 2020 e passa al 52,3 per cento nel 2021, a riflesso soprattutto dell'andamento delle prestazioni sociali, dei consumi intermedi, dei redditi da lavoro e dei contributi in conto capitale. Tali voci di spesa sono quelle su cui più hanno inciso le misure del DL 18/2020: si ricordano, fra l'altro, il potenziamento e l'estensione della Cassa integrazione, gli indennizzi per i lavoratori autonomi e le partite IVA, l'istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza, le misure per rafforzare il sistema sanitario e di gestione delle emergenze (comprese le nuove assunzioni e l'aumento delle risorse per gli straordinari del personale sanitario), gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese ed il potenziamento del Fondi di garanzia per le PMI.

La spesa per interessi aumenta al 3,6 per cento nel 2020 e nel 2021.

La spesa per investimenti si incrementa al 2,5 per cento nel 2020 e al 2,6 per cento nel 2021, per effetto delle proiezioni per Anas e delle ulteriori risorse stanziate per il rilancio degli investimenti con la Legge di Bilancio per il 2020.

Gli andamenti in valore assoluto delle singole componenti di entrata e di spesa mostrano delle tendenze diversificate.

Le principali voci di entrata segnano un forte calo nel 2020 ed un recupero nel 2021. Le previsioni delle entrate tributarie considerano, oltre alle variazioni del quadro macroeconomico e agli effetti dei provvedimenti legislativi con impatto differenziale sugli anni di riferimento, l'effetto di trascinamento dei risultati 2019 che si sono attestati al di sopra delle stime della NTI 2020. Per l'anno 2020 si stima una flessione rispetto all'anno precedente di 39.949 milioni. Le prospettive di ripresa economica producono effetti positivi sulle entrate previste per il 2021: le previsioni delle entrate tributarie mostrano maggiori entrate per 50.073 milioni di euro rispetto al 2020, ascrivibili in parte al miglioramento del quadro congiunturale e, per l'altra parte, agli effetti, anche ad impatto differenziale, della Legge di Bilancio 2020 e dei provvedimenti legislativi adottati in anni precedenti. Relativamente all'anno 2020 per il Bilancio dello Stato si stima una flessione di circa 25.509 milioni di euro rispetto al risultato del 2019. Il peggioramento del totale delle entrate è inoltre legato alla flessione di 4.521 milioni del gettito derivante dagli Enti locali e dall'aumento delle Poste correttive che nettizzano il Bilancio dello Stato per ulteriori 9.919 milioni rispetto al 2019.

I contributi sociali diminuiscono di quasi 12.700 milioni nel 2020 ed aumentano di quasi 7.000 milioni nel 2021, a riflesso dell'evoluzione delle variabili macroeconomiche rilevanti, degli interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la legge di Bilancio 2018, nonché della revisione delle tariffe e dei premi INAIL. Il profilo previsionale tiene conto, inoltre, delle entrate connesse al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

Le altre entrate correnti rimangono circa costanti nel 2020 ed aumentano di circa 950 milioni nel 2021, a seguito dell'andamento previsto per i dividendi, gli

aiuti internazionali e i trasferimenti diversi in entrata (principalmente gli incassi da sanzioni a famiglie e imprese).

Le entrate in conto capitale non tributarie aumentano di 4.000 milioni nel 2020 per poi ridursi circa dello stesso importo nel 2021, per effetto principalmente dell'andamento delle risorse stimate in entrata per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), in considerazione delle iniziative che si stanno definendo in ambito europeo circa l'utilizzo dei fondi strutturali per il contrasto del Coronavirus ed il rilancio economico.

Sul lato della spesa, quella per redditi da lavoro aumenta di circa 2.300 milioni nel 2020 e, in misura più consistente (quasi 5.300 milioni), nel 2021. Fra i principali fattori di incremento si segnalano, per il 2020, l'ipotesi di completamento della stagione contrattuale 2016-2018 e di sottoscrizione dei contratti relativi al triennio 2019-2021 del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblici, l'erogazione per l'anticipazione contrattuale a regime dal luglio 2020 e per la corresponsione dell'elemento perequativo[5], il finanziamento dell'organico di fatto della scuola, le maggiori spese di personale recate dal DL 18/2020. La crescita nell'anno 2021 è dovuta principalmente all'ipotesi di conclusione nell'anno della tornata contrattuale 2019-2021. Con un effetto di riduzione della spesa si segnalano i maggiori pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100".

I consumi intermedi aumentano di circa 5.800 milioni nel 2020 e si riducono di circa 1.100 milioni nel 2021. Tale evoluzione risente sia del trascinamento dei risultati di consuntivo per il 2019, superiori alle attese, sia delle maggiori spese nell'anno 2020 recate dal DL 18/2020, che vengono meno l'anno successivo.

La spesa per prestazioni sociali aumenta di quasi 25.000 milioni nel 2020 e di poco meno di 1.100 milioni nel 2021, per effetto soprattutto del picco e del successivo ribasso di quella per altre prestazioni sociali. L'andamento è in parte dovuto alle maggiori spese previste per il 2020 dal DL 18/2020, nonché alle misure introdotte con la legge di Bilancio 2020-2022 ed ai relativi provvedimenti attuativi.

Le altre spese correnti crescono di quasi 1.000 milioni nel 2020 e di oltre 3.400 milioni nel 2021, principalmente a seguito dell'aumento degli altri trasferimenti in uscita, dovuti alle misure incentivanti per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici e, solo per il 2020, dei pagamenti per le risorse proprie della U.E.

La spesa per interessi aumenta di circa 300 milioni nel 2020 e in misura più consistente, per oltre 2.800 milioni, nel 2021, a riflesso sia dell'andamento ipotizzato per i tassi di interesse, sia dell'incremento delle emissioni nel corso del 2020.

Gli investimenti fissi lordi sono stimati in aumento di oltre 1.000 milioni nel 2020 e di circa 4.600 milioni nel 2021; la dinamica risente delle proiezioni per Anas e delle ulteriori risorse stanziate per il rilancio degli investimenti con la Legge di Bilancio per il 2020. Si ricorda, inoltre, che la stima sconta introiti del piano straordinario di dismissioni contabilizzati a riduzione della spesa per investimenti per 987 milioni nel 2020 e 150 milioni nel 2021.

I contributi in conto capitale crescono di oltre 4.200 milioni nel 2020 e diminuiscono di circa 4.000 milioni nel 2021, ritornando quasi allo stesso livello del 2019, per effetto delle misure recate dal DL 18/2020.

[5] Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

Le altre uscite in conto capitale rimangono circa costanti nel 2020 e calano di quasi 1.400 milioni nel 2021, a seguito sia degli interventi previsti dal DL 18/2020, sia del venir meno di alcune voci temporanee di spesa presenti nell'anno 2019.

TABELLA II.2-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione	
	2019	2020	2021
SPESE			
Redditi da lavoro dipendente	173.253	175.571	180.869
Consumi intermedi	148.221	154.056	152.943
Prestazioni sociali in denaro	361.211	386.120	387.210
Pensioni	275.054	282.550	288.930
Altre prestazioni sociali	86.157	103.570	98.280
Altre spese correnti	66.656	67.637	71.049
Totale spese correnti netto interessi	**749.341**	**783.383**	**792.070**
Interessi passivi	60.305	60.628	63.470
Totale spese correnti	**809.646**	**844.011**	**855.541**
Di cui: spesa sanitaria	*115.448*	*119.556*	*121.083*
Investimenti fissi lordi	40.494	41.580	46.238
Contributi agli investimenti	14.189	18.409	14.462
Altre spese in conto capitale	6.413	6.744	5.373
Totale spese in conto capitale	**61.096**	**66.733**	**66.073**
Totale Spese	**870.742**	**910.743**	**921.613**
ENTRATE			
Tributarie	516.542	476.593	526.666
Imposte dirette	257.397	238.774	251.212
Imposte indirette	257.910	236.719	274.321
Imposte in conto capitale	1.235	1.100	1.133
Contributi sociali	242.087	229.415	236.369
Contributi sociali effettivi	237.751	225.085	231.965
Contributi sociali figurativi	4.336	4.330	4.404
Altre entrate correnti	80.132	80.085	81.033
Totale entrate correnti	**837.526**	**784.993**	**842.935**
Entrate in conto capitale non tributarie	2.680	6.680	2.622
Totale entrate	**841.441**	**792.773**	**846.690**
Pressione fiscale (% del PIL)	*42,4*	*42,5*	*43,3*
Saldo Primario	**31.004**	**-57.343**	**-11.453**
Saldo di parte corrente	**27.880**	**-59.018**	**-12.606**
Indebitamento netto	**-29.301**	**-117.971**	**-74.924**
PIL nominale	**1.787.664**	**1.661.432**	**1.763.459**

TABELLA II.2-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione	
	2019	2020	2021
SPESE			
Redditi da lavoro dipendente	9,7	10,6	10,3
Consumi intermedi	8,3	9,3	8,7
Prestazioni sociali in denaro	20,2	23,2	22,0
Pensioni	15,4	17,0	16,4
Altre prestazioni sociali	4,8	6,2	5,6
Altre spese correnti	3,7	4,1	4,0
Totale spese correnti netto interessi	**41,9**	**47,2**	**44,9**
Interessi passivi	3,4	3,6	3,6
Totale spese correnti	**45,3**	**50,8**	**48,5**
Di cui: spesa sanitaria	*6,5*	*7,2*	*6,9*
Investimenti fissi lordi	2,3	2,5	2,6
Contributi agli investimenti	0,8	1,1	0,8
Altre spese in conto capitale	0,4	0,4	0,3
Totale spese in conto capitale	**3,4**	**4,0**	**3,7**
Totale Spese	**48,7**	**54,8**	**52,3**
ENTRATE			
Tributarie	28,9	28,7	29,9
Imposte dirette	14,4	14,4	14,2
Imposte indirette	14,4	14,2	15,6
Imposte in conto capitale	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,5	13,8	13,4
Contributi sociali effettivi	13,3	13,5	13,2
Contributi sociali figurativi	0,2	0,3	0,2
Altre entrate correnti	4,5	4,8	4,6
Totale entrate correnti	**46,9**	**47,2**	**47,8**
Entrate in conto capitale non tributarie	0,1	0,4	0,1
Totale entrate	**47,1**	**47,7**	**48,0**
Saldo Primario	**1,7**	**-3,5**	**-0,6**
Saldo di parte corrente	**1,6**	**-3,6**	**-0,7**
Indebitamento netto	**-1,6**	**-7,1**	**-4,2**

Le misure "one-off"

Si riporta di seguito l'elenco delle misure una tantum e con effetti temporanei (indicate come "*one-off*") che hanno inciso sull'indebitamento netto nel triennio 2017-2019 e le previsioni per il periodo 2020-2021 (Tabella II.2-3). Le misure *one-off* sono una componente essenziale per il calcolo dell'indebitamento netto strutturale[6] e della regola della spesa[7], che sono due parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell'ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei. Nel 2015 la Commissione Europea ha aggiornato le linee guida per l'identificazione delle *one-off*[8], per dare conto dell'affinamento delle definizioni e delle classificazioni intervenuto nel tempo, nonché delle revisioni determinate dal passaggio al SEC 2010.

[6] L'indebitamento netto strutturale è il valore dell'indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure *one-off*.

[7] Cfr. "*Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm*", 29 Novembre 2016.

[8] *Report on Public Finances in EMU 2015*, December 2015.

TABELLA II.2-3 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "

	Risultati			Previsioni	
	2017	2018	2019	2020	2021
Totale misure One-off	**-575**	**1.867**	**644**	**3.200**	**3.291**
in % del PIL	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,2*	*0,2*
a) Entrate	**8.848**	**3.147**	**2.523**	**2.607**	**2.761**
- Imposte sostitutive varie	1.070	1.360	1.867	1.664	942
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	250	308	221	220	220
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Centro Italia	1.167	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	1.526	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (*voluntary disclosure*)	956	264	38	0	0
- Rottamazione cartelle (*)	3.879	1.215	397	723	1.599
b) Spese	**-10.289**	**-2.200**	**-2.660**	**-1.174**	**-340**
- Interventi per calamità naturali:	-2.326	-1.900	-1.803	-1.174	-340
- Dividendi in uscita	-20	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	-1.000	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	-1.587	0	0	0	0
- Banche Venete	-4.756	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Alitalia	-600	-300	-400	0	0
- Riclassificazione prestito Carige	0	0	-457	0	0
c) Dismissioni immobiliari	**866**	**920**	**781**	**1.767**	**870**
PIL (x 1.000)	**1.737**	**1.765**	**1.788**	**1.661**	**1.763**

(*) comprende le misure del DL 193/2016, DL 148/2017 e DL 119/2018.

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica[9] prevede che nel DEF sia formulata un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo. Tali stime sono utilizzate anche dalla Commissione Europea come ulteriore elemento per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese, nonché degli aggiustamenti da programmare per conseguire gli obiettivi previsti nel Programma di Stabilità e Crescita.

Tuttavia, è opportuno ricordare che la stessa legge di contabilità pone come scenario primario di riferimento per la valutazione sia degli andamenti di finanza pubblica, sia della manovra necessaria a realizzare gli obiettivi stabiliti dalla *governance europea*, le previsioni formulate sulla base del criterio della legislazione vigente. È questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato e il riferimento su cui si svolge la sua gestione.

La Commissione europea ha pubblicato a fine 2016[10] una descrizione dettagliata dei criteri che utilizza per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate. Fra i principi metodologici indicati è confermato quello dell'estrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, effettuata in coerenza con i passati orientamenti di *policy* ed integrata da tutte quelle misure che comportano una modifica di tali orientamenti, a condizione che le misure siano specificate con sufficiente dettaglio ed adottate, o almeno annunciate, in modo credibile. La Commissione sottolinea anche che, di regola, le previsioni a politiche invariate non dovrebbero scontare il rispetto di regole ed obiettivi di bilancio. Le ipotesi di politiche invariate si dovrebbero riflettere anche nel quadro

[9] Legge 196/2009 e successive modificazioni.

[10] Cfr. '*Report on public finances in EMU*', December 2016.

previsivo macroeconomico. Infine, è rimarcato che lo scopo delle stime a politiche invariate della Commissione è di evidenziare la dimensione delle misure di *policy* che devono ancora essere specificate e credibilmente annunciate per raggiungere gli obiettivi di bilancio.

Rispetto ai prospetti solitamente presentati, ci sono alcune differenze. Innanzitutto, come nel resto del documento, l'orizzonte di previsione è limitato all'anno 2021. Inoltre, si prescinde dal confronto con gli andamenti storici delle entrate e delle spese, poco significativo considerato il particolare momento che la nostra economia sta attraversando e gli interventi messi in campo per sostenere l'attività economica e il sistema sociale. I valori a politiche invariate sono stati elaborati integrando le previsioni a legislazione vigente con le risorse destinate a rifinanziare, con la prossima legge di bilancio, politiche e spese già finanziate negli esercizi precedenti. Si tratta di spese legate alla continuità di alcuni interventi pubblici o al funzionamento dell'amministrazione pubblica per le quali sia prevista una espressa previsione normativa. Si riportano, inoltre, gli effetti sull'indebitamento del decreto legge in corso di predisposizione con cui il Governo intende rafforzare la strategia di contrasto alla diffusione dell'epidemia e di sostegno e rilancio dell'economia, comprensivi della disattivazione dal 2021 degli aumenti di IVA e accise previsti a legislazione vigente come clausola di salvaguardia e del costo per il servizio del debito derivante dagli effetti del decreto legge. Si sottolinea che, in ogni caso, l'impatto complessivo delle misure che il Governo riterrà di adottare sarà ricondotto nel limite dei saldi programmatici autorizzati dal Parlamento.

I risultati delle elaborazioni sono riportati nella tavola seguente:

TABELLA II.3-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (IN MILIONI DI EURO)

	Previsioni a legislazione vigente		Differenziale politiche invariate	
	2020	2021	2020	2021
Totale entrate	**792.773**	**846.690**	**0**	**0**
In % del PIL	47,7	48,0	0,0	0,0
Totale spese	**910.743**	**921.613**	**0**	**4.753**
In % del PIL	*54,8*	*52,3*	*0,0*	*0,3*
Spese correnti	**844.011**	**855.541**	**0**	**1.503**
di cui				
Redditi da lavoro dipendente	175.571	180.869	0	335
Consumi intermedi	154.056	152.943	0	598
Spese in C/capitale	**66.733**	**66.073**	**0**	**3.250**
di cui				
Investimenti fissi lordi	41.580	46.238	0	2.410
Contributi agli investimenti	18.409	14.462	0	840

TABELLA II.3-2 IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO DEL DL IN CORSO DI PREDISPOSIZIONE (IN MILIONI DI EURO)

	Previsioni a legislazione vigente		Differenziale politiche invariate	
	2020	2021	2020	2021
Impatto su indebitamento del DL in corso di predisposizione (*)			**-55.326**	**-26.234**
di cui: disattivazione aumento IVA e accise			**0**	**-19.821**

(*) comprensivi del costo per il servizio del debito derivante dagli effetti del decreto legge.

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria[11].

Per tali settori sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2019, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2020-2021.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2019 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è risultata pari a 173.253 milioni, in leggero rialzo (+0,4%) rispetto al dato registrato nel 2018. Per quanto concerne l'incidenza sul PIL, pari a 9,7%, il dato è in leggera diminuzione rispetto al valore del 2018 (9,8%).

Dopo il sensibile incremento, pari a 5,28 miliardi avuto nel 2018 rispetto al 2017 dovuto alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018, che hanno riguardato la gran parte dei settori del pubblico impiego (personale del comparto Istruzione e ricerca, personale del comparto Funzioni centrali, personale del comparto Funzioni locali, personale del comparto Sanità, Carriera prefettizia, Carriera diplomatica, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale non dirigente appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare), all'ulteriore incremento della spesa per redditi pari allo 0,4% registrato nel corso del 2019 ha concorso anche la circostanza che sono stati siglati i contratti del personale dirigente dell'Area Sanità e dell'Area Istruzione e ricerca.

Con riferimento al nuovo triennio contrattuale 2019-2021, per l'anno 2019 ha avuto effetto la sola spesa per l'anticipazione contrattuale decorrente dal mese di aprile (corrispondente all'indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento) e per l'elemento perequativo decorrente dal mese di gennaio 2019[12].

A tali dinamiche si sono contrapposte effetti di riduzione della spesa derivanti ad esempio dal maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100".

Su tale aspetto, si segnala che il legislatore ha introdotto la possibilità di accelerare le procedure per le nuove assunzioni al fine di consentire la rapida sostituzione del personale collocato in quiescenza per effetto della c.d. quota 100 (art. 14 commi 10-bis e 10-sexies, e art. 14-bis del decreto legge n. 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26/2019).Tenuto conto della fase di prima applicazione delle predette nuove disposizioni, gli effetti ai fini della spesa

[11] A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

[12] Per comparti ove tale emolumento è stato previsto dal CCNL 2016-2018.

per redditi di lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche si verificheranno, sostanzialmente, a partire dall'anno 2020.

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è stimata nel 2020 in 175.571 milioni (+1,3 per cento) e nel 2021 in 180.869 milioni (+3,0 per cento).

Fra i fattori di incremento della spesa si segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziate dalla legge di Bilancio per il 2019 e ulteriormente aumentate dalla legge di Bilancio per il 2020, incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 3,72 per cento complessivo a decorrere dal 2021. Considerato che la stagione contrattuale 2016-2018 non è ancora conclusa, la previsione sconta l'ipotesi che i CCNL per tale triennio si chiudano per intero nel 2020.

Per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 si prevede che gli stessi saranno sottoscritti definitivamente nel 2021 ad esclusione di quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblici i quali si prevede siano conclusi nel 2020.

Per l'anno 2020 è stata considerata anche la spesa per l'anticipazione contrattuale a regime dal luglio 2020 (corrispondente sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento) e per la corresponsione dell'elemento perequativo (decorrente dal mese di gennaio 2019[13]).

Per quanto concerne la spesa per redditi derivante dall'attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19, per il 2020, sono stati considerati gli effetti della decretazione d'urgenza fino all'emanazione del 18/2020.

Inoltre, le leggi di Bilancio per il 2018, 2019 e per il 2020 hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, con una spesa a regime dal 2024.

A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti soprattutto dal maggior numero di pensionamenti, avvenuti a partire dagli ultimi mesi del 2019, per effetto della c.d. "quota 100" come indicato nel commento relativo ai risultati del 2019.

Gli effetti di slittamento salariale sono stimati sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Risultati

Con riferimento all'anno 2019 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 361.211 milioni di euro registrando in rapporto al PIL[14] un incidenza pari al 20,2 per cento. La complessiva

[13] Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

[14] L'anno 2019 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a +0,3 per cento e del PIL nominale pari a +1,2 per cento.

spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2018 pari a 3,7 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,4%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2019 è stata pari a +1,1 per cento nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate[15] e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati;
- per quanto concerne la *spesa per le altre prestazioni sociali in denaro* (+7,8%), l'andamento è condizionato, tra l'altro, è condizionato da un significativo aumento della spesa per liquidazioni di fine rapporto[16] e da un rilevante aumento della spesa per assegni e sussidi[17], a fronte di incrementi più contenuti per altre componenti di spesa.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2019 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa in parte inferiore[18] a quanto previsto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019 e nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2020-2022.

Per un'analisi di sintesi delle dinamiche registrate con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, a livello complessivo, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame nell'ultimo decennio di osservazione e, in particolare, nel periodo 2010/2018 pur in presenza di un significativo incremento della dinamica medesima per l'anno 2019, ascrivibile sostanzialmente agli interventi previsti dal DL n. 4/2019, convertito con

[15] Nel 2019 le nuove pensioni hanno registrato una dimensione significativamente superiore a quella media del biennio 2017/2018 (a sua volta già superiore alla media del periodo 2012-2016 per il fisiologico incremento degli accessi dovuto alla progressiva maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011), per effetto delle complessive misure di agevolazione nell'accesso al pensionamento anticipato introdotte dal DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019, e in particolare del nuovo canale per il pensionamento anticipato (62 anni di età e 38 anni di contributi) per i soggetti che maturano tali requisiti nel triennio 2019-2021. Ciò, in termini di accessi al pensionamento, ha più che compensato, rispetto al 2018, gli effetti dell'applicazione, con decorrenza 2019, dell'adeguamento di cinque mesi, in ragione dell'incremento della speranza di vita, dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia e del posticipo di tre mesi della decorrenza per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica, in luogo dell'applicazione dell'adeguamento di cinque mesi, come stabilito dal citato DL n. 4/2019. Dal punto di vista finanziario l'effetto nel 2019 del maggiore accesso al pensionamento anticipato dovuto alle misure introdotte dal predetto DL n. 4/2019 è comunque parziale in quanto riferito ai soli ratei corrisposti in corso d'anno per un accesso al pensionamento diluito nel corso del 2019 e successivo comunque al primo trimestre per i dipendenti privati e al secondo trimestre per i dipendenti pubblici.

[16] Per una maggiore spesa rispetto all'anno 2018 di circa 2 mld di euro.

[17] Nell'ambito della spesa per altri assegni e sussidi vengono contabilizzati anche gli oneri connessi a nuove prestazioni sorte di recente. In particolare per l'anno 2019 rileva il progressivo avvio del RdC (c.d. Reddito di cittadinanza), per una spesa limitatamente ai ratei erogati nel 2019 pari a circa 3.825 mln di euro (i ratei erogati nel 2019 non riguardano tutti i ratei afferenti le domande accolte nel 2019 ed una parte di tali ratei è erogata nel 2020).

[18] In particolare si evidenzia un livello di spesa inferiore di circa 1.300 mln di euro rispetto a quanto previsto in Nota di Aggiornamento DEF 2019. Occorre tuttavia evidenziare che una quota di tale differenza, pari a 400 mln di euro, è già stata prevista come finalizzata a garantire la compensazione in termini di indebitamento netto per l'anno 2019 della diversa destinazione di risorse prevista dall'articolo 40 commi 1-bis e 1-ter del DL n. 124/2019, introdotta in sede di conversione in legge del medesimo provvedimento successivamente alla definizione dei documenti di finanza pubblica. La restante differenza pari a circa 900 mln di euro deriva, in via semplificata, tenuto in ogni caso conto di effetti di ricomposizione della spesa per le diverse prestazioni, dall'effetto di trascinamento e ricomposizione nel 2019 della parziale minore spesa accertata a consuntivo 2018 per il complessivo aggregato di spesa in esame (circa 300 mln di euro) e, per la restante quota, in buona parte da minori erogazioni per istituti di recente introduzione per i quali l'erogazione delle relative prestazioni, rispetto a quanto previsto, è slittata all'anno successivo sia per i tempi conseguenti alle necessarie procedure implementative e accertative e sia per le tempistiche di chiusura delle contabilizzazioni di esercizio.

legge n. 26/2019[19]. Tale andamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il decennio 2010-2019 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,2%, prendendo a base l'anno 2009) con il decennio 2000-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999) e a maggior ragione con il quadriennio precedente 2006/2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,7%, prendendo a base l'anno 2005). In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (la spesa per prestazioni sociali in denaro costituisce, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, circa il 50% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale contenimento della dinamica, in particolare registrato nel periodo 2010/2018 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,0%, prendendo a base l'anno 2009), ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle pubbliche amministrazioni e al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica mediante il conseguimento di una progressiva riduzione dell'indebitamento netto. Va in ogni caso rilevato che al contenimento della dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro del quadriennio 2015/2018, con un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame di 1,6 per cento, ha certamente contribuito la sostanziale assenza di indicizzazione delle prestazioni ai prezzi nel triennio 2015-2017, per effetto di un tasso di inflazione sostanzialmente nullo nel periodo 2014-2016. Come sopra rappresentato, il contenimento della dinamica della spesa ha registrato una significativa inversione di tendenza nell'anno 2019, ove il tasso di crescita della spesa è risultato più elevato di circa 2 punti percentuali rispetto alla media annua del quadriennio precedente per effetto, in particolare, degli interventi normativi adottati a inizio 2019. Ne conseguono significativi elementi di incremento di dinamica e di livello della spesa anche per gli anni successivi, allorché gli interventi manifesteranno a pieno i relativi effetti su base annua, con conseguente maggiore rigidità della spesa, la quale, stante la dimensione dell'aggregato in esame, si ripercuote anche sul complesso della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2016 – 2019

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2016	2017	2018	2019
Pensioni	**260.806**	**263.535**	**268.532**	**275.054**
(tasso di variazione in %)		*1,0%*	*1,9%*	*2,4%*
(in % di PIL)	*15,4%*	*15,2%*	*15,2%*	*15,4%*
Altre prestazioni sociali in denaro	**75.564**	**77.869**	**79.941**	**86.157**
(tasso di variazione in %)		*3,1%*	*2,7%*	*7,8%*
(in % di PIL)	*4,5%*	*4,5%*	*4,5%*	*4,8%*
Totale prestazioni sociali in denaro	**336.370**	**341.404**	**348.473**	**361.211**
(tasso di variazione in %)		*1,5%*	*2,1%*	*3,7%*
(in % di PIL)	*19,8%*	*19,7%*	*19,7%*	*20,2%*
PIL	**1.695.787**	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**
(tasso di variazione in %)		*2,4%*	*1,7%*	*1,2%*

Valori assoluti in milioni di euro

[19] In assenza di tali interventi il tasso di variazione della spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2019 sarebbe risultato sostanzialmente in linea al tasso di variazione della spesa del 2018 e al tasso di variazione medio annuo del periodo 2010/2018.

Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro inglobate nel Conto delle PA del DEF 2020 e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2020 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Per l'anno 2020, la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro predisposta, a legislazione vigente, è prevista crescere, rispetto alla stima dei risultati di Contabilità nazionale relativi all'anno 2019, del 6,9 per cento. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,7%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione[20], dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2020, a 0,4%[21]), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2020 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2020-2022, legge n. 160/2019[22]. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2019 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2020;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+20,2%), la previsione tiene conto degli interventi di cui al

[20] In particolare, nel triennio 2019/2021 si registra un accesso al pensionamento a livelli superiori anche a quelli del periodo precedente la riforma di fine 2011, in quanto, come sopra evidenziato, al fisiologico incremento degli accessi dovuto alla maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011 e ai progressivi effetti della transizione demografica si aggiunge l'introduzione di un canale generalizzato ulteriore di accesso al pensionamento anticipato e la non applicazione dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso per il pensionamento anticipato medesimo, venendo meno, di fatto, l'azione di regolazione nell'accesso al pensionamento anticipato che, viceversa, l'assetto normativo derivante dal DL n. 201/2011 ha consentito fino al 2018 e che avrebbe garantito, attraverso la progressiva maturazione dei requisiti originariamente previsti e già sperimentata nel periodo precedente il 2019, flussi di pensionamento sostanzialmente coerenti con l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche pur in presenza del progressivo avvio della transizione demografica fortemente negativa per l'Italia. Nel 2020 si registrano i maggiori accessi, rispetto all'anno 2019, per il pensionamento di vecchiaia a seguito della piena maturazione del requisito anagrafico di 67 anni dopo l'aumento di cinque mesi operato con decorrenza 2019 e per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica dopo il posticipo di tre mesi previsto per le pensioni con decorrenza dal 2019; a tali maggiori accessi si aggiungono i nuovi accessi 2020 al pensionamento anticipato con il canale generalizzato 62/38. Sul piano finanziario l'anno 2020 risente anche degli oneri su base annua dei nuovi accessi al pensionamento dell'anno 2019, i cui oneri nell'anno 2019 sono stati parziali in quanto limitati ai ratei corrispondenti a un accesso al pensionamento diluito nel corso del 2019 e successivo comunque al primo trimestre per i dipendenti privati e al secondo trimestre per i dipendenti pubblici (a tali oneri si aggiungono anche quelli relativi ai ratei corrisposti per le nuove pensioni con decorrenza 2019 ma liquidate nel 2020).

[21] Il tasso di inflazione determinato in via definitiva per l'anno 2019 (variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi: c.d. foi nt) è risultato pari a 0,5%, quindi in sede di indicizzazione per l'anno 2021 verrà operato il recupero a credito dei pensionati (+0,1%) sia in termini correnti sia in termini di arretrati.

[22] In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 160/2019 prevedono una parziale e contenuta revisione in senso espansivo del sistema di indicizzazione e la proroga dell'accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome, nel 2019. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari settori (in particolare editoria). La legge n. 160/2019, unitamente anche a Nadef 2019, ha provveduto altresì a una revisione delle previsioni degli oneri conseguenti dagli articoli 14 e 15 del DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

DL n. 18/2020 a tutela dei lavoratori e famiglie[23] per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall"emergenza sanitaria nonché delle misure introdotte con la legge di Bilancio 2020-2022, legge n. 160/2019[24], e i relativi provvedimenti attuativi, con particolare riferimento al DL n. 3/2020, che ha destinato buona parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 160/2019 per l'incremento ed estensione[25] della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014 e successive modificazioni e integrazioni mediante la relativa sostituzione, dal 1° luglio 2020, con la prestazione assistenziale corrispondente al nuovo trattamento integrativo previsto dall'articolo 1 dello stesso DL n. 3/2020, con conseguente maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro (d62). Al riguardo è necessario far presente che in sede di Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla Legge di bilancio 2020-2022 la citata autorizzazione di spesa era stata, viceversa, classificata in termini di minori entrate fiscali e non di maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro, in assenza del provvedimento attuativo di dettaglio intervenuto successivamente. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2019 unitamente ai primi elementi disponibili per l'anno 2020.

In via di sintesi, per l'anno 2020 la previsione della complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro evidenzierebbe una maggiore spesa rispetto a quanto previsto in NTI alla legge di Bilancio 2020-2022 (legge n. 160/2019) sostanzialmente per effetto degli interventi per il solo anno 2020 di cui al DL n. 18/2020 a tutela dei lavoratori e famiglie per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall"emergenza sanitaria[26], mentre si stima, per l'anno 2021, un livello complessivo della spesa in esame sostanzialmente in linea a quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della NTI alla legge di Bilancio 2020-2022, nonostante l'inclusione nella previsione aggiornata dal 2020 degli oneri destinati all'incremento ed estensione della prestazione assistenziale di cui

[23] Per un ammontare complessivo stimato in 9,1 mld di euro per l'anno 2020. A seguito di monitoraggio in corso d'anno le somme destinate alle varie misure possono essere rimodulate fermi restando gli effetti sui saldi di finanza pubblica. A fine anno qualora tali somme non siano interamente utilizzate la relativa quota eventualmente non utilizzata costituirà economia a riduzione del relativo livello di spesa previsto.

[24] In particolare le disposizioni contenute nella legge n. 160/2019 prevedono, con oneri già scontati in sede di Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2020-2022:

- la proroga per l'anno 2020 dell'assegno di natalità con estensione dei beneficiari;
- il potenziamento strutturale del sostegno economico alle famiglie che usufruiscono di asili nido;
- la proroga e il potenziamento per l'anno 2020 del congedo di paternità;
- l'istituzione di un'autorizzazione di spesa per interventi a favore della famiglia, con oneri dal 2021;
- la proroga per nuovi accessi nel 2020 per la prestazione c.d. Ape sociale;
- il rifinanziamento strutturale per forme di sostegno al reddito in situazioni specifiche, anche in deroga alla normativa vigente, di difficoltà occupazionale tramite il rifinanziamento del fondo sociale per occupazione e formazione o finanziamenti specifici;
- la proroga della card-18 per il riconoscimento della medesima anche per i soggetti che compiono 18 anni nel 2020;
- l'istituzione di un'autorizzazione di spesa per interventi per la disabilità e non autosufficienza, in particolare con oneri dal 2021.

[25] Per una maggiore spesa prevista in sede di DL n. 3/2020 in misura pari a circa 1.650 mln di euro per l'anno 2020 e a circa 3.570 mln di euro annui a decorrere dal 2021.

[26] La previsione ingloba nel livello della spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2020 anche i maggiori oneri dell'intervento di cui all'articolo 1 del DL n. 3/2020, classificati in NTI alla legge di Bilancio 2020-2022 come minori entrate fiscali.

all'articolo 1 del DL n. 66/2014 e successive modificazioni e integrazioni, mediante la relativa sostituzione, dal 1° luglio 2020, con la prestazione assistenziale corrispondente al nuovo trattamento integrativo previsto dal DL n. 3/2020 non inglobati in sede di NTI nella spesa per prestazioni sociali in denaro, in quanto classificati, in tale sede, nell'ambito della complessiva autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 160/2019, come minori entrate fiscali in assenza del provvedimento attuativo di dettaglio intervenuto successivamente. Nell'aggiornamento delle previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, rispetto a quanto complessivamente scontato in NTI alla Legge di Bilancio 2020-2022, è stato anche considerato il più contenuto profilo di indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, sulla base di aggiornate dinamiche dei prezzi, rispetto a quanto previsto nello scenario tendenziale della NTI alla Legge di Bilancio 2020-2022[27], pur tenendo conto, in ogni caso, di effetti di ricomposizione della spesa per le diverse prestazioni.

Al fine di valutare la dinamica pluriennale della spesa per prestazioni sociali in denaro, prescindendo, quindi dall'intervento una-tantum adottato per l'anno 2020 a tutela dei lavoratori e famiglie per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall"emergenza sanitaria, si evidenzia che a normativa vigente il tasso di variazione medio annuo della spesa per prestazioni sociali in denaro del periodo 2019-2021 (base 2018), pari a 3,6% è stimato significativamente superiore al tasso di variazione medio annuo del medesimo aggregato di spesa nel periodo 2010-2018 (base 2009), 2,0%. Tale significativo incremento della dinamica della spesa (circa in media 2 punti percentuali annui al netto dell'indicizzazione ai prezzi) nel periodo 2019-2021 è sostanzialmente da ascrivere agli interventi connessi al DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019 e, in via residuale, al DL n. 3/2020 che ha sostituito, incrementandone importo e ampliandone la portata, il trattamento assistenziale introdotto dall'articolo 1 del DL n. 66/2014 e successive modificazioni e integrazioni[28].

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2019 - 2021

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni	
	2019	2020	2021
Pensioni	**275.054**	**282.550**	**288.930**
(tasso di variazione in %)	*2,4%*	*2,7%*	*2,3%*
(in % di PIL)	*15,4%*	*17,0%*	*16,4%*
Altre prestazioni sociali in denaro	**86.157**	**103.570**	**98.280**
(tasso di variazione in %)	*7,8%*	*20,2%*	*-5,1%*
(in % di PIL)	*4,8%*	*6,2%*	*5,6%*
Totale prestazioni sociali in denaro	**361.211**	**386.120**	**387.210**
(tasso di variazione in %)	*3,7%*	*6,9%*	*0,3%*
(in % di PIL)	*20,2%*	*23,2%*	*22,0%*
PIL	**1.787.664**	**1.661.432**	**1.763.459**
(tasso di variazione in %)	*1,2%*	*-7,1%*	*6,1%*

Valori assoluti in milioni di euro

[27] La revisione del profilo del tasso di inflazione tiene anche conto, oltre che del consuntivo per l'anno 2019 per tale tasso, dei più aggiornati elementi, a seguito della revisione del quadro macroeconomico, e dello slittamento al 2021-2022 dell'attivazione delle clausole di salvaguardia (con conseguente aggiornamento per l'anno 2020 anche in relazione agli elementi disponibili) relative a imposte indirette e accise ai sensi della normativa vigente.

[28] Gli interventi previsti dal DL n. 18/2020 in via una-tantum per l'anno 2020 a favore di lavoratori e famiglie per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall"emergenza sanitaria adottati a marzo 2020, essendo temporanei e per un solo anno, non influenzano il tasso di variazione medio annuo sul triennio 2019-2021.

III.3 SANITÀ

Risultati

Nel 2019 la spesa sanitaria è risultata pari a 115.448 milioni[29], con un tasso di incremento dell'1,4 per cento rispetto al 2018[30]. Con riferimento alle singole componenti di spesa, si evidenzia quanto segue:

- la spesa per i redditi da lavoro dipendente è pari a 36.852 milioni, in aumento del 3,1 per cento rispetto al 2018. Tale aumento è principalmente dovuto agli oneri per il rinnovo contrattuale della dirigenza sanitaria medica e non medica per il triennio 2016-2018 essendo il relativo contratto stato sottoscritto a fine 2019. Sul 2019, oltre all'onere di competenza ricadono anche i costi degli arretrati previsti per gli anni 2016-2017 e 2018. L'andamento della spesa è comunque influenzato dai perduranti effetti positivi derivanti dagli strumenti di *governance* del settore sanitario introdotti dagli Accordi Stato-Regioni intervenuti in materia, incentrati principalmente sui seguenti fattori:
  - le politiche di gestione delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle regioni sulla base dei fabbisogni;
  - gli automatismi introdotti dalla legislazione vigente in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi in relazione al personale dipendente cessato.
- la spesa per i consumi intermedi è pari a 34.886 milioni, in crescita rispetto al 2018 dello 0,3 per cento. Il contenuto incremento complessivo dell'aggregato è determinato dal contenimento della dinamica di crescita a seguito dell'incasso delle risorse del *pay-back* sugli sfondamenti dei tetti per l'acquisto dei prodotti farmaceutici[31] verificatesi dal 2013 al 2017 oggetto di specifici interventi legislativi e di conseguenti regolazioni contabili atteso l'ampio periodo di riferimento. L'andamento della spesa

[29] Tale quantificazione è quella riportata nel Conto economico consolidato della sanità relativo alle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei Conti nazionali. Essa rappresenta la spesa sanitaria corrente sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche fra le quali, oltre agli Enti Sanitari Locali (ESL) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.) in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate. Negli ESL sono ricomprese quattro specifiche tipologie di enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN): le Aziende Sanitarie Locali (ASL), gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, le Aziende ospedaliere e le Aziende ospedaliere universitarie. La stima di Contabilità nazionale per il 2019 tiene conto dei dati del Conto Economico (CE) degli ESL relativi al IV trimestre 2019. Le stime per le annualità precedenti fanno, invece, riferimento ai valori di consuntivo.

[30] Il tasso di crescita è inferiore a quello previsto nella Nota di aggiornamento del DEF 2019, pari al 2,7 per cento, per due ordini di motivi. Il primo concerne lo slittamento al 2020 degli oneri relativi al rinnovo contrattuale 2016-2018 per la dirigenza professionale, tecnico e amministrativa nonché quelli concernenti il rinnovo delle convenzioni per il 2018 con riferimento all'assistenza medico-generica e alle prestazioni dei professionisti della medicina ambulatoriale interna sempre per il triennio 2016-2018. Il secondo motivo di tale minore crescita è imputabile all'incasso del *pay-back* relativo ai prodotti farmaceutici per il periodo 2013-2017, solo parzialmente considerato nelle quantificazioni della Nota di aggiornamento del DEF 2019 per i contenziosi con le aziende farmaceutiche ancora in via di definizione a settembre 2019 e oggetto di specifico intervento normativo e di conseguenti regolazioni contabili.

[31] Fra i prodotti farmaceutici sono ricompresi i farmaci acquistati dagli ESL per essere impiegati all'interno delle strutture ospedaliere o per essere erogati attraverso il canale della distribuzione diretta. Su tale spesa incide fortemente l'acquisto di farmaci innovativi ad alto costo, tra i quali quelli oncologici e quelli per la cura dell'epatite C.

per acquisto di beni e servizi beneficia comunque degli effetti prodotti dalle disposizioni vigenti, fra le quali:

- lo sviluppo dei processi di centralizzazione degli acquisti anche tramite l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da CONSIP e dai soggetti aggregatori operanti a livello regionale;
- la previsione legislativa di messa a disposizione in favore delle regioni, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), dei prezzi di riferimento di un insieme di beni e servizi, quale strumento di programmazione e controllo della spesa;
- la fissazione, in ciascuna regione, di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici, pari al 4,4 per cento del fabbisogno sanitario regionale *standard*[32].

- la spesa per le prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market, è pari a 40.584 milioni, in aumento rispetto al 2018 (+1,4%). Con riferimento alle principali componenti dell'aggregato, si registra quanto segue:
  - la spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata è pari a 7.559 milioni, in decrescita dello 0,2 per cento rispetto al 2018. Tale risultato conferma la tendenza in riduzione registrata negli ultimi anni, a seguito delle misure di contenimento previste dalla legislazione vigente ivi compresa la fissazione di un tetto di spesa[33] e l'attivazione del meccanismo automatico del pay-back in caso di superamento del medesimo tetto;
  - la spesa per l'assistenza medico-generica è pari a 6.696 milioni, inferiore al valore del 2018 (-1,8%), in relazione allo slittamento al 2020 degli oneri relativi al rinnovo delle convenzioni per il 2018 con riferimento al triennio 2016-2018 e alla presenza sull'anno 2018 degli arretrati relativi agli anni 2016 e 2017;
  - la spesa per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative e altra assistenza) acquistate da operatori privati accreditati è pari a 26.329 milioni, in aumento del 2,7 per cento rispetto all'anno precedente. La dinamica di tale componente di spesa è soggetta, tra gli altri fattori:
    - all'effetto delle disposizioni previste dalla normativa vigente sugli importi e sui volumi di acquisto di prestazioni per l'assistenza specialistica e ospedaliera[34] e in particolare per l'alta complessità;
    - alla progressiva attuazione delle reti di assistenza territoriale in corso di implementazione in diverse regioni.
- le altre componenti di spesa registrano un livello pari a 3.126 milioni, con un decremento del 5,4 per cento rispetto al 2018[35].

[32] Tale tetto, originariamente introdotto dall'articolo 17, comma 2 del decreto legge 98/2011, è stato fissato al 4,4 per cento dall'articolo 1, comma 131, lettera b) della legge 228/2012 (Legge di Stabilità 2013).

[33] A decorrere dal 2017, il tetto per la spesa farmaceutica convenzionata è pari al 7,96 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 399 della legge 232/2016).

[34] Articolo 15, comma 14 del decreto legge 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 135/2012, come integrato dall'articolo 1, comma 574 della legge 208/2015. La spesa relativa all'assistenza specialistica è influenzata anche dallo slittamento al 2020 degli oneri connessi al rinnovo delle convenzioni relative al 2018 dei professionisti della medicina ambulatoriale interna e dalla presenza sull'anno 2018 degli arretrati 2016 e 2017.

TABELLA III.3-1 SPESA SANITARIA 2016 – 2019

	2016	2017	2018	2019
Spesa Sanitaria	110.977	112.185	113.869	115.448
In % di PIL	6,5%	6,5%	6,4%	6,5%
Tasso di variazione in %		1,1%	1,5%	1,4%

Previsioni

Le previsioni sono state effettuate sulla base della legislazione vigente e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento[36]. In particolare, esse scontano i costi derivanti dal rinnovo degli oneri retributivi del personale dipendente e di quello convenzionato[37] con il SSN nonché gli straordinari e urgenti impegni economici necessari per fronteggiare l'emergenza sanitaria dovuta al diffondersi del virus COVID-19.

Previsioni per l'anno 2020

La spesa sanitaria prevista per il 2020 è di 119.556 milioni, con un tasso di crescita del 3,6 per cento rispetto all'anno precedente. Nel dettaglio, la previsione evidenzia:

- per i redditi da lavoro dipendente un livello di spesa pari a 37.276 milioni. Tale quantificazione include gli oneri, comprensivi di arretrati, derivanti dalla mancata sottoscrizione, nell'anno 2019, dei contratti della dirigenza non sanitaria per la tornata 2016-2018[38]. Il valore previsionale comprende anche le maggiori spese dovute al reclutamento e al lavoro straordinario del personale dipendente per garantire l'assistenza sanitaria in ragione delle esigenze connesse con la diffusione del virus COVID-19[39].
- per i consumi intermedi un livello di spesa pari a 36.647 milioni. La previsione mostra un incremento della spesa superiore a quello registrato nel 2019 (+5% contro +0,3%, rispettivamente). Tale aumento dipende soprattutto dalla componente farmaceutica, per la quale si stima una crescita del 9,7 per cento rispetto alla variazione negativa osservata nel 2019 (-1,4%). Un tasso di crescita così consistente è imputabile al contenimento della spesa per i prodotti farmaceutici registrato nel 2019 per l'incasso del *pay-back* dopo la risoluzione dei contenziosi amministrativi con le aziende farmaceutiche relativamente al quinquennio 2013-2017. L'andamento della componente farmaceutica è

[35] Per questa componente di spesa si registra una diminuzione nella quantificazione che passa da quasi 6 miliardi della Nota di aggiornamento del DEF 2019 a poco più di 3 miliardi attuali, attribuibile fondamentalmente alle modifiche adottate dall'Istat nell'ambito della Contabilità nazionale. Conseguentemente, anche il Conto economico consolidato della sanità registra una contrazione nel livello di spesa annuo complessivo.

[36] Le previsioni assumono come anno base valori di spesa relativi al 2019 riportati nel Conto economico consolidato della Sanità delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei Conti nazionali.

[37] Si tratta del personale che garantisce l'assistenza medico-generica e l'assistenza specialistica ambulatoriale interna.

[38] Relativamente a tale triennio, gli unici contratti ancora in attesa di sottoscrizione risultano essere quelli della dirigenza professionale, tecnica e amministrativa visto che per il personale del comparto il rinnovo è avvenuto nel 2018, mentre per la dirigenza sanitaria il contratto è stato sottoscritto a fine 2019 (articolo 1, commi 679 e 682 della legge 205/2017).

[39] Articolo 1 e 2 del decreto legge 14/2020 e articolo 1 del decreto legge 18/2020.

comunque calmierato dalla vigenza del tetto del 6,89 per cento della spesa farmaceutica per acquisti diretti[40]. Le altre componenti dei consumi intermedi, includono i maggiori oneri in ragione delle esigenze straordinarie del COVID-19[41];

- per le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* un livello di spesa pari a 42.503 milioni. Con riferimento alle singole componenti dell'aggregato:
  - per l'assistenza farmaceutica convenzionata è prevista una spesa pari a 7.593 milioni, in linea con il livello registrato negli anni precedenti. La sostanziale invarianza di tale componente di costo è imputabile alle misure di contenimento disciplinate dalla normativa vigente tra le quali il rispetto del tetto del 7,96 per cento previsto per la spesa farmaceutica convenzionata[42];
  - per l'assistenza medico-generica si stima un importo pari a 7.482 milioni, superiore in misura consistente a quello osservato l'anno prima. Tale aumento è attribuibile principalmente a due ordini di motivi. Il primo riguarda l'imputazione al 2020 degli oneri relativi al mancato rinnovo, nell'anno 2019, delle convenzioni per il solo 2018 relativamente al triennio 2016-2018[43]. Il secondo concerne la maggiore spesa sostenuta per garantire l'attività di assistenza ordinaria legata all'emergenza epidemiologica del COVID-19[44]. L'incremento registrato nella spesa per l'assistenza medico-generica è parzialmente attenuato dalle disposizioni connesse alle citate misure di anticipo pensionistico;
  - per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è prevista una spesa pari a 27.427 milioni. L'andamento di questo aggregato risente in misura consistente dei maggiori oneri per l'acquisto da operatori privati di prestazioni di natura sanitaria per fronteggiare le esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del COVID-19[45]. La previsione sconta, inoltre, tutte le restanti misure previste dalla vigente normativa[46].
- per le altre componenti di spesa è previsto un livello di spesa pari a 3.130 milioni.

Previsioni per l'anno 2021

Nel 2021, la spesa sanitaria è prevista crescere a un tasso dell'1,3 per cento; nel medesimo anno il PIL nominale crescerebbe del 6,1 per cento. Conseguentemente, il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL, dopo l'incremento

[40] Articolo 1, comma 398 della legge 232/2016.

[41] In particolare, sono stati considerati i costi connessi con il trasferimento di risorse dalla Protezione civile alle regioni per l'acquisto di materiali sanitari.

[42] Articolo 1, comma 399 della legge 232/2016.

[43] Articolo 1, comma 683 della legge 205/2017.

[44] Articolo 8 del decreto legge 14/2020.

[45] Articolo 5 del decreto legge 14/2020 e articolo 3 del decreto legge 18/2020.

[46] A tal proposito si cita l'articolo 15, comma 14 del decreto legge 95/2012 nonché gli oneri per il mancato rinnovo delle convenzioni dei professionisti della medicina ambulatoriale interna per il solo 2018 relativamente al triennio 2016-2018 (articolo 1, comma 683 della legge 205/2017).

registrato nel 2020 (+7,2%), collegato in larga parte agli interventi connessi all'emergenza sanitaria, registrerebbe nel 2021 una diminuzione attestandosi al 6,9 per cento. Nello specifico, la previsione riflette anche:

- la dinamica dei diversi aggregati di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli ultimi anni;
- gli interventi di contenimento della spesa sanitaria già programmati a legislazione vigente;
- la normativa relativa al rinnovo dei contratti e delle convenzioni del personale del SSN per il triennio 2019-2021[47];

TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2020 – 2021

	2020	2021
Spesa sanitaria	**119.556**	**121.083**
In % di PIL	7,2%	6,9%
Tasso di variazione in %	3,6%	1,3%

[47] Articolo 1, commi 436 e seguenti della legge 145/2018.

IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

IV.1 I RISULTATI DEL 2019

Settore pubblico

Nel 2019 il fabbisogno del Settore pubblico si è attestato a 39.378 milioni (2,2% del PIL), con una diminuzione di 1.745 milioni rispetto al dato rilevato nel 2018 pari a 41.122 milioni (2,3% del PIL).

Si precisa che il perimetro di riferimento del conto di cassa del Settore pubblico è coerente con l'elenco delle Amministrazioni pubbliche indicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 226 del 28 settembre 2018. Tale perimetro differisce da quello considerato nel Conto economico delle Amministrazioni pubbliche presentato in questo documento, che recepisce i cambiamenti apportati nell'ultimo elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2019.

Rispetto alla previsione del fabbisogno per il 2019 contenuta nella Nota tecnico-illustrativa alla Legge di bilancio 2020-2022, pari a 41.221 milioni, il dato di consuntivo è migliore di 1.843 milioni, malgrado i pagamenti finali siano risultati più elevati (+3.037 milioni), per effetto di un'evoluzione più favorevole degli incassi finali (+4.880 milioni).

Tra gli incassi, i risultati di consuntivo sono stati superiori alle attese per la parte corrente (+6.956 milioni) e in conto capitale (+436 milioni), al contrario delle operazioni finanziarie (-2.512 milioni). L'andamento delle entrate tributarie ha risentito delle maggiori entrate per imposte dirette riscosse in autoliquidazione, malgrado la rimodulazione dell'acconto per i soggetti ISA introdotta dal Decreto fiscale collegato alla Legge di bilancio[48].

Dal lato dei pagamenti, i dati di consuntivo evidenziano livelli più elevati rispetto alle attese nella parte corrente (+2.684 milioni) e nelle operazioni finanziarie (+1.298 milioni), al contrario risultano più contenuti nella parte in conto capitale (-945 milioni). I maggiori pagamenti relativi alla spesa per interessi derivano dalla diversa contabilizzazione nella NADEF 2019, ripresa dalla Nota tecnico-illustrativa alla Legge di bilancio 2020-2022, degli interessi dei Buoni postali fruttiferi (BPF) trasferiti al MEF a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni avvenuta nel 2003. Con il nuovo Manual on *Government Deficit and Debt* (MGDD)[49] si è modificato il trattamento contabile dei suddetti BPF[50] e, in prima applicazione, si è ritenuto di non contabilizzare le erogazioni degli interessi BPF tra la spesa per gli interessi passivi. Successivamente, in seguito a approfondimenti e confronti tra le Istituzioni

[48] Il Decreto Legge n. 124/2019 ha rimodulato per i soggetti ISA la prima e le seconda rata di acconto IRPEF, IRES e IRAP, nella misura del 50% ciascuna a partire dal secondo acconto 2019.

[49] Pubblicato dall'EUROSTAT il 2 agosto 2019.

[50] La Banca d'Italia il 23 settembre 2019 ha rilasciato una nuova serie del debito pubblico, rivisto al rialzo, per dar seguito al nuovo trattamento statistico previsto dall'EUROSTAT riguardo il criterio di valutazione degli interessi dei Buoni postali fruttiferi.

coinvolte, si è deciso di mantenere il pagamento degli interessi dei BPF nella spesa per interessi totale, coerentemente alla rappresentazione fornita nel conto della PA.[51]

In confronto ai risultati del 2018, il fabbisogno del 2019 si riduce per effetto dell'incremento degli incassi finali (+18.039 milioni, +2,2%) in parte attenuato dalla crescita dei pagamenti finali (+16.294 milioni, +1,9%). In particolare, peggiorano il saldo delle operazioni finanziarie (-5.794 milioni) e il saldo in conto capitale (-1.998 milioni), ma migliora sensibilmente quello di parte corrente (+9.538 milioni).

Le operazioni finanziarie hanno risentito dell'operazione di ricapitalizzazione dell'AMCO S.p.A. e dei prestiti straordinari erogati ad ALITALIA S.p.A..

Tra gli incassi, l'aumento è concentrato nella parte corrente (+22.623 milioni) per effetto della dinamica favorevole delle entrate contributive riscosse dagli Enti previdenziali e delle entrate tributarie, sia dirette sia indirette, riconducibili alle Amministrazioni centrali.

All'aumento degli incassi tributari (+8.407 milioni), al netto dei rimborsi e delle compensazioni di imposta e delle regolazioni contabili delle imposte riscosse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, ha contribuito, in particolare, la positiva dinamica delle ritenute IRPEF sui redditi da lavoro dipendente e sulle pensioni, e dell'IVA sugli scambi interni.

L'evoluzione positiva dei contributi sociali (+6.789 milioni) è ascrivibile alla crescita degli incassi contributivi del settore privato (+4,4%) mentre le gestioni dei lavoratori dipendenti pubblici hanno registrato una diminuzione (-0,6%) per effetto del pagamento, nel 2018, degli arretrati contrattuali corrisposti a seguito del rinnovo di alcuni contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018.

L'aumento degli altri incassi correnti (+4.126 milioni) risente dei maggiori versamenti rispetto al 2018 degli utili della Banca d'Italia e dell'ulteriore dividendo corrisposto dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

I trasferimenti correnti hanno risentito dell'incremento degli accrediti dall'Unione europea, in continuità con il 2018, per l'entrata a regime degli interventi della programmazione comunitaria 2014-2020, che hanno determinato maggiori trasferimenti dall'estero (+1.621 milioni).

Tra i pagamenti, le variazioni maggiori sono imputabili ai pagamenti correnti (+13.086 milioni) e a quelli in conto capitale (+2.323 milioni).

Si attesta sui livelli dello scorso anno la spesa per il personale (+572 milioni), dopo la crescita riscontrata nel 2018 per effetto del rinnovo di alcuni contratti collettivi di lavoro.

In aumento i trasferimenti correnti (+9.926 milioni), in particolare quelli alle famiglie (+10.293 milioni), per effetto della crescita delle prestazioni erogate dall'INPS correlate al nuovo canale di pensionamento anticipato "Quota 100" e al reddito di cittadinanza[52]. Risultano in crescita anche i trasferimenti all'estero (+1.520 milioni) per effetto sia dell'aumento del volume di spesa da finanziare nel bilancio comunitario sia del conguaglio positivo nel 2018 di cui l'Italia aveva

[51] Tale riclassificazione non influisce sull'indebitamento netto della PA in quanto gli interessi maturati sono sempre stati inclusi nel conto economico consolidato della stessa.
[52] Decreto Legge n. 4\2019.

beneficiato sulla risorsa RNL con una riduzione del livello di contribuzione. Si riducono, invece, i trasferimenti alle imprese (-1.888 milioni), prevalentemente per le minori erogazioni di contributi da parte della Cassa per i servizi energetici e ambientali.

Gli acquisti di beni e di servizi sono aumentati (+3.723 milioni) nel comparto delle Amministrazioni centrali e soprattutto in quello delle Amministrazioni locali.

La riduzione della spesa per interessi passivi (-485 milioni) è dovuta alla componente degli interessi erogati sui titoli di Stato e ai pagamenti slittati a gennaio 2018 per motivi di calendario.

I pagamenti in conto capitale (+2.323 milioni) risentono degli accresciuti interventi di rilancio degli investimenti per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio.

La consistenza del debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2019 è stata pari a 2.409.841 milioni[53], in aumento di 28.899 milioni rispetto al 2018. L'incremento del debito risulta inferiore rispetto al fabbisogno per effetto della riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro (-2.160 milioni) e per altre partite di raccordo come gli scarti e i premi all'emissione e al rimborso, la rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione e le variazioni del tasso di cambio.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art.10, comma 3, lett. f della Legge n. 196/2009, si forniscono di seguito le informazioni richieste.

Tra il 2018 e il 2019 la spesa per interessi relativa agli strumenti finanziari derivati ha subito una contrazione di circa 250 milioni di euro, passando da poco meno di 3,92 a 3,67 miliardi di euro. Il maggior contribuito alla riduzione della spesa per interessi da derivati, è stato determinato dalla scadenza naturale di una parte del portafoglio in derivati che presentava flussi di interesse negativi per il Tesoro. Mentre il contributo del tasso variabile Euribor a 6 mesi, al quale sono indicizzati la maggior parte dei flussi a ricevere delle transazioni, che ha continuato a mostrare un sentiero in territorio negativo nel periodo esaminato, ha solo marginalmente influenzato l'evoluzione della spesa interessi da swap al pari della chiusura anticipata di due transazioni. Inoltre, nel corso del 2019 non si sono verificati esborsi per effetto di clausole di risoluzione anticipata delle operazioni.

La spesa complessiva in derivati comprende, anche, una componente relativa a flussi finanziari da derivati aventi natura diversa da interesse, per la quale si è verificato un lieve aumento: si è passati infatti da 385 milioni di euro nel 2018 a 450 milioni di euro nel 2019. Tale incremento, pari a 65 milioni di euro, deriva da una ristrutturazione di uno swap in cui i pagamenti del 2018 hanno riguardato solo tre trimestri mentre quelli del 2019 l'intero anno.

Nel corso del 2019 è proseguita l'attività di collateralizzazione delle operazioni derivate pregresse, individuate in base ai criteri indicati nell'articolo 6 del DM n. 103382 del 20 dicembre 2017 (Contratti di garanzia bilaterale su strumenti finanziari derivati). Inoltre è iniziata l'attività di collateralizzazione di nuove operazioni di *cross currency swap* (CCS), eseguite a copertura delle emissioni denominate in valuta estera. Si tratta, più in particolare, di un CCS a copertura del piazzamento privato denominato in yen giapponesi e dei CCS a copertura delle emissioni denominate in dollari statunitensi con scadenza a 5, 10 e 30 anni. Durante il 2019, a fronte del versamento della garanzia in contanti, la Repubblica Italiana ha sostenuto una spesa per interessi complessiva in termini

[53] Banca d'Italia – Finanza pubblica: fabbisogno e debito - 15 aprile 2020.

netti pari a circa 7.3 milioni di euro a causa dei tassi Eonia[54] in territorio negativo.

TABELLA IV.1-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018
Incassi correnti	**807.771**	**822.515**	**845.138**	**14.744**	**22.623**	**1,8**	**2,8**
Tributari	504.463	509.944	518.351	5.481	8.407	1,1	1,6
Contributi sociali	220.828	229.379	236.168	8.551	6.789	3,9	3,0
Trasferimenti da altri soggetti	33.480	34.328	37.630	848	3.302	2,5	9,6
da Famiglie	14.358	14.320	14.632	-38	312	-0,3	2,2
da Imprese	10.372	10.569	11.937	197	1.368	1,9	12,9
da Estero	8.750	9.439	11.060	689	1.621	7,9	17,2
Altri incassi correnti	49.000	48.864	52.990	-136	4.126	-0,3	8,4
Incassi in conto capitale	**8.001**	**8.870**	**9.195**	**869**	**325**	**10,9**	**3,7**
Trasferimenti da altri soggetti	2.649	3.042	3.147	393	105	14,8	3,5
da Famiglie	155	210	215	54	6	35,1	2,7
da Imprese	2.288	2.384	2.439	96	55	4,2	2,3
da Estero	206	448	493	242	45	117,7	10,0
Altri incassi in conto capitale	5.352	5.828	6.048	477	220	8,9	3,8
Incassi partite finanziarie	**3.634**	**6.614**	**1.705**	**2.980**	**-4.909**	**82,0**	**-74,2**
Incassi finali	**819.406**	**837.999**	**856.038**	**18.593**	**18.039**	**2,3**	**2,2**
Pagamenti correnti	**812.297**	**828.266**	**841.351**	**15.969**	**13.086**	**2,0**	**1,6**
Personale in servizio	159.974	165.321	165.893	5.347	572	3,3	0,3
Acquisto di beni e servizi	140.477	140.465	144.188	-12	3.723	0,0	2,7
Trasferimenti ad altri soggetti	391.580	402.626	412.552	11.046	9.926	2,8	2,5
a Famiglie	346.050	353.784	364.078	7.734	10.293	2,2	2,9
a Imprese	27.278	30.451	28.563	3.172	-1.888	11,6	-6,2
a Estero	18.251	18.391	19.911	140	1.520	0,8	8,3
Interessi passivi	73.549	71.844	71.359	-1.705	-485	-2,3	-0,7
Altri pagamenti correnti	46.717	48.010	47.360	1.294	-651	2,8	-1,4
Pagamenti in conto capitale	**37.552**	**41.179**	**43.502**	**3.627**	**2.323**	**9,7**	**5,6**
Investimenti fissi lordi	20.449	20.497	22.560	48	2.063	0,2	10,1
Trasferimenti ad altri soggetti	16.037	19.111	19.284	3.075	173	19,2	0,9
a Famiglie	1.232	1.907	1.496	676	-412	54,9	-21,6
a Imprese	14.315	16.781	17.231	2.466	451	17,2	2,7
a Estero	490	423	557	-67	134	-13,7	31,7
Altri pagamenti in conto capitale	1.066	1.571	1.658	504	88	47,3	5,6
Pagamenti partite finanziarie	**20.268**	**9.677**	**10.562**	**-10.591**	**885**	**-52,3**	**9,2**
Pagamenti finali	**870.117**	**879.121**	**895.416**	**9.004**	**16.294**	**1,0**	**1,9**
Saldo di parte corrente	**-4.526**	**-5.751**	**3.787**	**-1.225**	**9.538**		
Saldo primario	**22.838**	**30.722**	**31.982**	**7.884**	**1.260**		
Saldo	**-50.711**	**-41.122**	**-39.378**	**9.589**	**1.745**		

[54] I contratti di prestazione di garanzia bilaterale prevedono, infatti, la remunerazione del margine in contanti al tasso Eonia.

TABELLA IV.1-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018
Incassi correnti	**46,5**	**46,6**	**47,3**	**0,1**	**0,7**
Tributari	29,0	28,9	29,0	-0,2	0,1
Contributi sociali	12,7	13,0	13,2	0,3	0,2
Trasferimenti da altri soggetti	1,9	1,9	2,1	0,0	0,2
da Famiglie	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0
da Imprese	0,6	0,6	0,7	0,0	0,1
da Estero	0,5	0,5	0,6	0,0	0,1
Altri incassi correnti	2,8	2,8	3,0	-0,1	0,2
Incassi in conto capitale	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**0,0**	**0,0**
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	**0,2**	**0,4**	**0,1**	**0,2**	**-0,3**
Incassi finali	**47,2**	**47,4**	**47,9**	**0,3**	**0,4**
Pagamenti correnti	**46,8**	**46,9**	**47,1**	**0,1**	**0,2**
Personale in servizio	9,2	9,4	9,3	0,1	-0,1
Acquisto di beni e servizi	8,1	8,0	8,1	-0,1	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	22,5	22,8	23,1	0,2	0,3
a Famiglie	19,9	20,0	20,4	0,1	0,3
a Imprese	1,6	1,7	1,6	0,2	-0,1
a Estero	1,1	1,0	1,1	0,0	0,1
Interessi passivi	4,2	4,1	4,0	-0,2	-0,1
Altri pagamenti correnti	2,7	2,7	2,6	0,0	-0,1
Pagamenti in conto capitale	**2,2**	**2,3**	**2,4**	**0,2**	**0,1**
Investimenti fissi lordi	1,2	1,2	1,3	0,0	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	0,9	1,1	1,1	0,2	0,0
a Famiglie	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
a Imprese	0,8	1,0	1,0	0,1	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	**1,2**	**0,5**	**0,6**	**-0,6**	**0,0**
Pagamenti finali	**50,1**	**49,8**	**50,1**	**-0,3**	**0,3**
Saldo di parte corrente	**-0,3**	**-0,3**	**0,2**	**-0,1**	0,5
Saldo primario	**1,3**	**1,7**	**1,8**	**0,4**	0,0
Saldo	**-2,9**	**-2,3**	**-2,2**	**0,6**	0,1
PIL (1)	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**		

(1) Fonte ISTAT Conti economici trimestrali - 04 marzo 2020

TABELLA IV.1-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO. DIFFERENZE RISPETTO ALLE PREVISIONI

	2019		
	Previsione NTI	Risultato	Differenze
Incassi correnti	**838.182**	**845.138**	**6.956**
Tributari	514.778	518.351	3.572
Contributi sociali	235.842	236.168	326
Trasferimenti da altri soggetti	37.073	37.630	557
Altri incassi correnti	50.489	52.990	2.502
Incassi in conto capitale	**8.759**	**9.195**	**436**
Trasferimenti da altri soggetti	3.208	3.147	-61
Altri incassi in conto capitale	5.551	6.048	497
Incassi partite finanziarie	**4.217**	**1.705**	**-2.512**
Incassi finali	**851.158**	**856.038**	**4.880**
Pagamenti correnti	**838.668**	**841.351**	**2.684**
Personale in servizio	166.882	165.893	-989
Acquisto di beni e servizi	141.571	144.188	2.617
Trasferimenti ad altri soggetti	416.272	412.552	-3.721
Interessi passivi	65.102	71.359	6.257
Altri pagamenti correnti	48.841	47.360	-1.481
Pagamenti in conto capitale	**44.447**	**43.502**	**-945**
Investimenti fissi lordi	23.277	22.560	-717
Trasferimenti ad altri soggetti	19.315	19.284	-31
Altri pagamenti in conto capitale	1.855	1.658	-197
Pagamenti partite finanziarie	**9.264**	**10.562**	**1.298**
Pagamenti finali	**892.379**	**895.416**	**3.037**
Saldo	**-41.221**	**-39.378**	**1.843**

Amministrazioni centrali

Il conto consolidato delle Amministrazioni centrali registra nel 2019 un fabbisogno pari a 42.246 milioni, in riduzione di 1.339 milioni rispetto all'importo di 43.585 milioni rilevato nel 2018. Il miglioramento è attribuibile al saldo di parte corrente (+8.830 milioni), mentre sono peggiorati i saldi di parte capitale (-840 milioni) e delle operazioni di carattere finanziario (-6.651 milioni). L'avanzo primario, pari a 25.841 milioni, è aumentato di 1.037 milioni rispetto al 2018.

Per quanto riguarda il saldo corrente, l'andamento positivo degli incassi tributari (+7.703 milioni, +1,9%), calcolati al netto dei rimborsi e delle compensazioni di imposta e delle regolazioni contabili delle imposte riscosse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, dipende dall'incremento sia delle imposte dirette (+5.137 milioni), per la positiva dinamica delle ritenute IRPEF sui redditi da lavoro dipendente e sulle pensioni, che delle imposte indirette (+2.566 milioni), dovuto all'IVA sugli scambi interni. Tale andamento è influenzato anche dalla gestione delle riscossioni in Tesoreria statale per il tramite della delega unica (-1.100 milioni) e dall'aumento dei rimborsi e delle compensazioni di imposta (+448 milioni). Risultano inoltre in riduzione gli introiti della componente tariffaria A3 (-150 milioni circa).

L'aumento dei trasferimenti dall'estero (+1.616 milioni) sconta, l'incremento degli accrediti dall'Unione europea, in continuità con il 2018, per l'entrata a regime degli interventi della programmazione 2014/2020. Analizzando il dettaglio delle entrate si evidenziano infatti numerosi rimborsi della quota comunitaria riferiti a domande di pagamento presentate dalle amministrazioni titolari dei programmi SIE 2014/2020[55], nel corso del 2019.

In crescita anche i trasferimenti dalle imprese (+1.833 milioni) prevalentemente per le maggiori riscossioni delle componenti tariffarie dagli operatori dei settori dell'elettricità, del gas e dell'acqua.

La crescita degli altri incassi correnti (+2.672 milioni) risente dei maggiori versamenti rispetto al 2018 degli utili della Banca d'Italia (+2.345 milioni) e dell'ulteriore dividendo corrisposto dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (+800 milioni circa).

Tra i pagamenti di parte corrente, l'aumento dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (+4.774 milioni) è dovuto ai maggiori trasferimenti agli Enti di previdenza, legato alla crescita delle erogazioni per prestazioni sociali dell'INPS solo in parte compensata dall'incremento degli incassi contributivi. Risultano in riduzione sia i trasferimenti alle famiglie (-2.476 milioni), sia i trasferimenti alle imprese (-1.612 milioni), prevalentemente per le minori erogazioni di contributi alle imprese da parte della Cassa per i servizi energetici e ambientali. In aumento i trasferimenti all'estero (+1.540 milioni) dovuto sia all'aumento del volume di spesa da finanziarie nel bilancio comunitario 2019 rispetto all'anno precedente, sia a un conguaglio positivo nel 2018 di cui l'Italia

[55] I Fondi Strutturali e d'Investimento Europeo (SIE) sono i 5 Fondi, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, che costituiscono lo strumento attraverso il quale viene erogata più della metà dei fondi dell'Unione Europea. Tali fondi, gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dai paesi dell'Unione europea, sono finalizzati a effettuare investimenti per creare posti di lavoro e un'economia e un ambiente sani e sostenibili in Europa.

aveva beneficato sulla risorsa RNL[56], con una riduzione del livello di contribuzione del nostro Paese in tale anno.

In flessione la spesa per interessi passivi (-302 milioni) a causa soprattutto della componente degli interessi sui titoli di Stato.

Per quanto riguarda la parte capitale, si segnalano tra gli incassi la riscossione nel 2018 dei proventi della gara per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze di comunicazione mobile senza fili 5G (1.300 milioni circa) e degli introiti da parte di Lotterie Nazionali Srl per la prosecuzione di nove anni della concessione delle lotterie istantanee (750 milioni) e, nel 2019, i maggiori proventi dalle aste delle quote CO2 (1.900 milioni circa) per effetto delle modifiche intervenute sulla gestione e trasferimento dei proventi delle aste alla Tesoreria dello Stato[57], oltre l'aumento del prezzo medio ponderato sui volumi; tra i pagamenti risultano in crescita sia i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (+1.146 milioni), sia i trasferimenti alle imprese (+629 milioni) che quelli all'estero (+133 milioni), mentre sono in calo i trasferimenti alle famiglie (-449 milioni).

L'andamento del saldo delle operazioni finanziarie risente dell'operazione di ricapitalizzazione dell'AMCO S.p.A. nel 2019 (1.000 milioni) e dei prestiti straordinari erogati ad ALITALIA S.p.A. (300 milioni nel 2018 e 400 milioni nel 2019) e ad ILVA S.p.A. (200 milioni nel 2018).

[56] Il Bilancio generale dell'Unione europea è finanziato dalle cosiddette "Risorse Proprie". Per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020, il sistema delle risorse proprie è disciplinato dalla Decisione n. 335 del 26 maggio 2014 che prevede tre tipologie: le Risorse Proprie Tradizionali (RPT); la risorsa basata sull'IVA e la risorsa basata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL).

[57] A dicembre 2019 è stato sottoscritto il rinnovo della convenzione tra il Ministero dell'economie e delle finanze ed il Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A. (Responsabile del Collocamento per l'Italia ai sensi dell'articolo 19 del Decreto Legislativo 30/2013) che ha modificato la gestione e il trasferimento dei proventi delle aste alla Tesoreria dello Stato.

TABELLA IV.1-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018
Incassi correnti	**469.660**	**474.353**	**486.779**	**4.694**	**12.426**	**1,0**	**2,6**
Tributari	402.994	405.816	413.518	2.821	7.703	0,7	1,9
Contributi sociali	0	0	0	0	0		
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	12.439	12.735	10.973	296	-1.762	2,4	-13,8
Trasferimenti da Altri soggetti	32.317	32.890	36.703	573	3.813	1,8	11,6
da Famiglie	14.212	14.121	14.484	-91	363	-0,6	2,6
da Imprese	9.366	9.349	11.182	-17	1.833	-0,2	19,6
da Estero	8.739	9.420	11.036	681	1.616	7,8	17,2
Altri incassi correnti	21.909	22.913	25.585	1.004	2.672	4,6	11,7
Incassi in conto capitale	**4.451**	**4.161**	**5.327**	**-290**	**1.166**	**-6,5**	**28,0**
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	446	418	518	-28	99	-6,3	23,8
Trasferimenti da Altri soggetti	15	0	0	-15	0		
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	0	0	0	0	0		
da Estero	15	0	0	-15	0		
Altri incassi in conto capitale	3.989	3.743	4.809	-247	1.066	-6,2	28,5
Incassi partite finanziarie	**3.948**	**7.108**	**1.392**	**3.161**	**-5.716**	**80,1**	**-80,4**
Incassi finali	**478.058**	**485.623**	**493.498**	**7.565**	**7.876**	**1,6**	**1,6**
Pagamenti correnti	**491.669**	**497.779**	**501.374**	**6.110**	**3.596**	**1,2**	**0,7**
Personale in servizio	93.925	98.271	98.298	4.346	28	4,6	0,0
Acquisto di beni e servizi	26.472	26.817	27.938	345	1.121	1,3	4,2
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	219.068	219.877	224.651	808	4.774	0,4	2,2
Trasferimenti ad Altri soggetti	51.540	54.308	51.760	2.768	-2.548	5,4	-4,7
a Famiglie	18.070	18.778	16.302	708	-2.476	3,9	-13,2
a Imprese	15.248	17.167	15.555	1.919	-1.612	12,6	-9,4
a Estero	18.222	18.363	19.903	141	1.540	0,8	8,4
Interessi passivi	69.889	68.389	68.087	-1.501	-302	-2,1	-0,4
Altri pagamenti correnti	30.775	30.118	30.640	-657	523	-2,1	1,7
Pagamenti in conto capitale	**23.419**	**25.389**	**27.395**	**1.970**	**2.006**	**8,4**	**7,9**
Investimenti fissi lordi	6.118	5.916	6.450	-202	534	-3,3	9,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	5.441	4.841	5.986	-601	1.146	-11,0	23,7
Trasferimenti ad Altri soggetti	12.069	14.588	14.901	2.519	313	20,9	2,1
a Famiglie	517	1.161	712	644	-449	124,6	-38,7
a Imprese	11.091	13.029	13.658	1.938	629	17,5	4,8
a Estero	461	398	531	-63	133	-13,7	33,4
Altri pagamenti in conto capitale	-210	45	57	254	12	-121,4	27,9
Pagamenti partite finanziarie	**15.794**	**6.040**	**6.975**	**-9.754**	**935**	**-61,8**	**15,5**
Pagamenti finali	**530.882**	**529.208**	**535.744**	**-1.674**	**6.537**	**-0,3**	**1,2**
Saldo di parte corrente	**-22.009**	**-23.425**	**-14.595**	**-1.416**	**8.830**		
Saldo primario	**17.065**	**24.804**	**25.841**	**7.739**	**1.037**		
Saldo	**-52.824**	**-43.585**	**-42.246**	**9.239**	**1.339**		

TABELLA IV.1-5 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018
Incassi correnti	**27,0**	**26,9**	**27,2**	**-0,2**	**0,4**
Tributari	23,2	23,0	23,1	-0,2	0,2
Contributi sociali					
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,7	0,7	0,6	0,0	-0,1
Trasferimenti da altri soggetti	1,9	1,9	2,1	0,0	0,2
da Famiglie	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0
da Imprese	0,5	0,5	0,6	0,0	0,1
da Estero	0,5	0,5	0,6	0,0	0,1
Altri incassi correnti	1,3	1,3	1,4	0,0	0,1
Incassi in conto capitale	**0,3**	**0,2**	**0,3**	**0,0**	**0,1**
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,0				
da Famiglie					
da Imprese					
da Estero	0,0				
Altri incassi in conto capitale	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1
Incassi partite finanziarie	**0,2**	**0,4**	**0,1**	**0,2**	**-0,3**
Incassi finali	**27,5**	**27,5**	**27,6**	**0,0**	**0,1**
Pagamenti correnti	**28,3**	**28,2**	**28,0**	**-0,1**	**-0,1**
Personale in servizio	5,4	5,6	5,5	0,2	-0,1
Acquisto di beni e servizi	1,5	1,5	1,6	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	12,6	12,4	12,6	-0,2	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	3,0	3,1	2,9	0,1	-0,2
a Famiglie	1,0	1,1	0,9	0,0	-0,2
a Imprese	0,9	1,0	0,9	0,1	-0,1
a Estero	1,0	1,0	1,1	0,0	0,1
Interessi passivi	4,0	3,9	3,8	-0,2	-0,1
Altri pagamenti correnti	1,8	1,7	1,7	-0,1	0,0
Pagamenti in conto capitale	**1,3**	**1,4**	**1,5**	**0,1**	**0,1**
Investimenti fissi lordi	0,4	0,3	0,4	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	0,7	0,8	0,8	0,1	0,0
a Famiglie	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
a Imprese	0,6	0,7	0,8	0,1	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	**0,9**	**0,3**	**0,4**	**-0,6**	**0,0**
Pagamenti finali	**30,6**	**30,0**	**30,0**	**-0,6**	**0,0**
Saldo di parte corrente	**-1,3**	**-1,3**	**-0,8**	**-0,1**	**0,5**
Saldo primario	**1,0**	**1,4**	**1,4**	**0,4**	**0,0**
Saldo	**-3,0**	**-2,5**	**-2,4**	**0,6**	**0,1**
PIL (1)	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**		

(1) Fonte ISTAT Conti economici trimestrali - 04 marzo 2020

Amministrazioni locali

Il conto consolidato delle Amministrazioni locali nel 2019 registra una disponibilità pari a 2.868 milioni, in aumento di 406 milioni rispetto all'avanzo di 2.463 milioni del 2018. A tale dinamica hanno contribuito l'incremento del saldo di parte corrente (+517 milioni) e quello delle operazioni di carattere finanziario (+904 milioni), mentre si è ridotto il saldo in conto capitale (-1.016 milioni). In miglioramento di 163 milioni il saldo primario pari a 7.239 milioni.

In riferimento alla parte corrente, l'aumento gli incassi tributari (+704 milioni) è ascrivibile alle Regioni (+625 milioni); si riducono i trasferimenti dalle altre Amministrazioni pubbliche (-766 milioni) prevalentemente per effetto dei trasferimenti dal Settore statale, minori alle Regioni (-2.215 milioni) e maggiori al comparto della Sanità (+1.265 milioni); la diminuzione dei trasferimenti dalle imprese (-465 milioni) è imputabile alle quote di *pay-back*[58] che le imprese farmaceutiche versano alle Regioni.

Tra i pagamenti correnti, l'acquisto dei beni e dei servizi è aumentato di 2.361 milioni e, in particolare, la crescita è stata di 1.413 milioni nel comparto della Sanità e di 954 milioni in quello degli Enti locali, dovuto principalmente ai contratti di servizio; è aumentata la spesa per il personale in servizio (+312 milioni), riferibile al comparto della Sanità; la riduzione dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (-1.079 milioni) si riferisce ai trasferimenti al Settore statale delle Regioni (-718 milioni) e degli Enti locali (-518 milioni).

Alla diminuzione del saldo di parte capitale ha contribuito l'aumento dei pagamenti per la costituzione di capitali fissi (+1.638 milioni) dovuto al manifestarsi degli effetti delle misure di rilancio degli investimenti previse dalle Leggi di bilancio 2018 e 2019[59], nonché alla revisione delle regole di finanza pubblica degli Enti locali[60].

Regioni[61]

Il conto consolidato delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano registra nel 2019 un avanzo di cassa pari a 694 milioni, con un miglioramento di 1.095 milioni rispetto al fabbisogno di 401 milioni del 2018. Il miglioramento è attribuibile al saldo di parte corrente (+776 milioni) e di quello delle operazioni finanziare (+436 milioni), mentre è peggiorato il saldo di parte capitale (-117 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario, il cui avanzo passa da 1.514 a 2.582 milioni.

I pagamenti per il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 1.857 milioni, costituiti da 388 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari e da 1.469 milioni per il rimborso di finanziamenti a medio e lungo termine e altri

[58] Il meccanismo di ripiano del *pay-back* è stato introdotto con norma della Finanziaria per il 2007. Questa permette alle aziende farmaceutiche di chiedere all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) la sospensione della riduzione dei prezzi a fronte del contestuale versamento (*pay back*) del relativo valore su appositi conti correnti individuati dalle Regioni.

[59] Legge n. 205\2017 e Legge n. 145\2018.

[60] Legge n. 145\2018, art. 1, comma 820 e successivi.

[61] L'aggregato dei flussi di cassa al 31 dicembre 2019 delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano è elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della Legge n. 196\2009, tramite i propri tesorieri, da tutti gli Enti del comparto. Anche i dati dei flussi di cassa del 2017 e 2018 sono stati rielaborati sulla base dei dati SIOPE.

finanziamenti (nel 2018 il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito risultavano pari a 1.749 milioni).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti verso il sistema bancario per 1.163 milioni (nel 2018 erano stati 2.150 milioni).

Il trasferimento dal Settore statale (corrente e in conto capitale) risulta diminuito di 1.605 milioni (-1,6%). Per la parte corrente, al netto dei trasferimenti dal Settore statale, le riscossioni hanno registrato un aumento (+117 milioni, +0,2%).

I pagamenti per il finanziamento della spesa sanitaria corrente (113.352 milioni) sono costituiti per 109.721 milioni dai finanziamenti alle Aziende sanitarie e ospedaliere e per 3.631 milioni dalla spesa sanitaria corrente direttamente gestita dalle Regioni.

Con riferimento alla situazione delle disponibilità liquide presso il sistema bancario si è verificata una diminuzione delle giacenze dei depositi bancari di 15 milioni.

Rispetto alle giacenze al 1 gennaio 2019 detenute presso la Tesoreria statale: nelle contabilità speciali intestate alle Regioni si è avuto un aumento pari a 6.271 milioni (passando da 22.007 a 28.278 milioni); nei conti correnti intestati alle Regioni, relativi all'IRAP-Amministrazioni pubbliche, all'IRAP-altri soggetti e all'Addizionale IRPEF si è registrata una diminuzione complessiva pari a 216 milioni (passando da 8.601 a 8.385 milioni).

Sanità[62]

Il conto consolidato del comparto sanitario del 2019 evidenzia un avanzo di 27 milioni, con un miglioramento di 37 milioni rispetto al disavanzo rilevato nel 2018.

l miglioramento è attribuibile alla diminuzione del saldo di parte corrente (-468 milioni) e all'aumento sia del saldo delle operazioni finanziarie (+278 milioni) che di quello di parte capitale (+227 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario il cui avanzo passa da 242 a 325 milioni.

Il totale degli incassi, comprensivi delle operazioni di gestione della Tesoreria statale (-883 milioni), risulta pari a 121.945 milioni (+0,6%) e il totale dei pagamenti pari a 121.918 milioni (+0,6%).

---

[62] Il conto consolidato del comparto sanitario del 2019 è stato elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della Legge n. 196\2009, tramite gli istituti cassieri, da n. 108 aziende sanitarie, n. 82 aziende ospedaliere (comprese le aziende ospedaliere universitarie e i policlinici universitari) e n.19 istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.
Il conto comprende anche i pagamenti delle fatture delle ASL e delle aziende ospedaliere effettuati dalla Regione Lazio e quelli delle strutture sanitarie della Regione Campania effettuati dalla Centrale Pagamenti So.Re.Sa. e comunicati direttamente dalla Regione Lazio e da So.Re.Sa. SpA.
Il conto comprende inoltre la spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.
La spesa sanitaria direttamente gestita dalle autonomie speciali, nei casi di insufficiente significatività delle informazioni SIOPE, è stimata sulla base delle informazioni presenti nei modelli CE di cui al Decreto del Ministero della Salute 15 giugno 2012.
La spesa sanitaria direttamente gestita dalle regioni a statuto ordinario è stata elaborata sulla base dei dati SIOPE delle gestioni sanitarie accentrate delle regioni che, nel rispetto dell'articolo 21 del d.lgs. 118/2011, sono rilevate distintamente rispetto alla gestione ordinaria.
Con riferimento all'esercizio precedente il numero delle aziende sanitarie monitorate risulta diminuito di 8 unità (-2 nella Regione Lazio, -7 nella Regione Sardegna e +1 nella Regione Friuli Venezia Giulia). Il numero delle aziende ospedaliere e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico risultano invariati.

L'ammontare della spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni può valutarsi in 3.725 milioni.

Dall'inizio del 2019 le disponibilità liquide presso il sistema bancario si sono ridotte di 340 milioni e quelle presso i conti della Tesoreria statale risultano aumentate di 883 milioni (le contabilità speciali, accese a qualunque titolo, sono passate da 13.999 milioni al 1° gennaio 2019 a 14.882 milioni al 31 dicembre 2019).

Comuni e Province[63]

Il conto consolidato degli Enti locali evidenzia per il 2019 un avanzo di 1.963 milioni, in diminuzione di 773 milioni rispetto all'avanzo di 2.736 milioni rilevato nel 2018.

Il peggioramento è attribuibile esclusivamente al saldo di parte capitale (-1.179 milioni), mentre registrano un miglioramento i saldi di parte corrente (+117 milioni) e quello delle operazioni finanziarie (+289 milioni). Una tendenza analoga si osserva per il saldo primario il cui avanzo passa da 5.128 a 4.096 milioni.

I pagamenti per il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 12.607 milioni, di cui 7.907 milioni per la restituzione di anticipazioni di tesoreria, 685 milioni per il rimborso di anticipazioni di liquidità erogate dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A[64] e 575 milioni per il rimborso dei prestiti obbligazionari (nel 2018 il rimborso dei prestiti agli Istituti di credito ammontava a 13.420 milioni, di cui 8.811 milioni per la restituzione di anticipazioni di tesoreria, 1.628 milioni per il rimborso dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. e 575 milioni per il rimborso dei prestiti obbligazionari).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario per 10.644 milioni, di cui 1.519 milioni provenienti dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. e 7.940 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2018 il comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per 10.684 milioni, di cui 735 milioni provenienti dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. e 8.624 milioni per anticipazioni di tesoreria).

Gli incassi registrano un aumento di 527 milioni (+0,7%) imputabile all'incremento di 219 milioni degli incassi di capitale (+2,3%), di 175 milioni delle operazioni finanziarie (+20,7%) e di 133 milioni degli incassi correnti (+0,2%).

L'incremento delle operazioni finanziarie è dovuto all'effetto congiunto delle maggiori dismissioni di partecipazioni in imprese e dei minori incassi derivanti dalla concessione di anticipazioni a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 4 del Decreto Legge n. 174/2012.

---

[63] I dati dei flussi di cassa del comparto Comuni e Province per l'anno 2019 sono stati forniti da 86 Amministrazioni provinciali, tutte adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide, dalle 14 Città Metropolitane, tutte adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide e da 7.911 Comuni, su un totale di 7.920 enti presenti nell'anagrafica SIOPE alla data del 31 gennaio 2020, dei quali 7.773 risultano adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide. A decorrere dal 2012 la rilevazione dei dati di cassa di Comuni e Province include anche le Unioni di Comuni e le Gestioni Commissariali sia provinciali che comunali. Le indicazioni settoriali sui flussi di cassa sono state elaborate sulla base dei dati SIOPE riferiti al 31 dicembre 2019, alla data di osservazione del 31 gennaio 2020. Si evidenzia che, al fine della predisposizione del conto di cassa di Comuni e Province per l'anno 2019 si è provveduto ad una ripartizione provvisoria, sulla base delle risultanze degli anni precedenti, degli importi da regolarizzare, pari al 2,0 per cento delle entrate e allo 0,8 per cento delle spese.

[64] Ai sensi della Legge n. 145\2018, art. 1, commi 849-857.

I trasferimenti dal Settore statale aumentano passando da 9.204 a 9.633 milioni (+4,5%), sia nella parte corrente (+104 milioni) che in quella in conto capitale (+326 milioni) per il manifestarsi degli effetti delle misure di rilancio degli investimenti previste dalle Leggi di bilancio 2018 e 2019[65]. Si riducono quelli dalle Regioni (-229 milioni, -2,2%) a causa di quelli di parte corrente (-298 milioni, -4,2%).

In crescita di 69 milioni le entrate tributarie (+0,2%): aumentano le dirette (+117 milioni, +1,9%), si riducono le indirette (-48 milioni, -0,2%).

I pagamenti aumentano di 1.300 milioni (+1,7%). Tale aumento mostra dinamiche differenziate per quanto riguarda le diverse componenti: si contraggono le operazioni finanziarie (-114 milioni, -13,6%), risultano in espansione i pagamenti in conto capitale (+1.398 milioni, +11,4%) e sono sostanzialmente stabili i pagamenti correnti (+16 milioni).

In particolare, nella parte corrente, aumentano i pagamenti per l'acquisto di beni e servizi (+954 milioni, +2,9%), a causa principalmente dei contratti di servizio (+600 milioni), con particolare riferimento a quelli per i rifiuti (+347 milioni), nonché i pagamenti per le utenze (+93 milioni) e la manutenzione ordinaria (+83 milioni).

Diminuisce la spesa per interessi, sia nella parte relativa alla Cassa depositi e prestiti S.p.A, che in quella correlata alla diminuzione delle operazioni di rimborso prestiti ed al minore ricorso all'anticipazione di tesoreria.

In diminuzione la spesa per il personale (-62 milioni, -0,4%) e i trasferimenti al Settore statale (-518 milioni, -15,7%).

Da segnalare la netta inversione di tendenza rispetto al 2018 per quanto riguarda la spesa in conto capitale, ed in particolare per la costituzione di capitali fissi (+1.421 milioni, +12,6%). Il consistente aumento è dovuto alle sopra richiamate politiche di rilancio degli investimenti sul territorio, ovvero ai contributi erogati dal Ministero dell'interno per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nonché alla revisione delle regole di finanza pubblica degli enti locali[66]. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità per gli enti locali di utilizzare l'avanzo di amministrazione nel rispetto delle sole disposizioni previste dal Decreto legislativo n. 118 del 2011, possibilità anticipata anche per l'anno 2018[67].

[65] Legge n. 205\2017 e Legge n. 145\2018.

[66] Legge n. 145\2018, art. 1, comma 820 e successivi.

[67] Circolare MEF-RGS n. 25 del 3 ottobre 2018.

TABELLA IV.1-6 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018
Incassi correnti	**234.151**	**239.847**	**240.749**	**5.696**	**902**	**2,4**	**0,4**
Tributari	101.468	104.128	104.832	2.660	704	2,6	0,7
Contributi sociali	22	0	0	-22	0		
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	106.362	110.305	109.539	3.942	-766	3,7	-0,7
Trasferimenti da altri soggetti	1.161	1.437	926	276	-511	23,8	-35,6
da Famiglie	146	199	148	53	-51	36,1	-25,7
da Imprese	1.004	1.219	754	215	-465	21,4	-38,2
da Estero	11	19	24	8	5	72,7	26,3
Altri incassi correnti	25.137	23.976	25.452	-1.161	1.476	-4,6	6,2
Incassi in conto capitale	**9.291**	**9.613**	**10.521**	**322**	**908**	**3,5**	**9,4**
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	5.441	4.841	5.986	-601	1.146	-11,0	23,7
Trasferimenti da altri soggetti	2.634	3.042	3.147	408	105	15,5	3,5
da Famiglie	155	210	215	54	6	35,1	2,7
da Imprese	2.288	2.384	2.439	96	55	4,2	2,3
da Estero	191	448	493	257	45	134,6	10,0
Altri incassi in conto capitale	1.215	1.731	1.387	515	-343	42,4	-19,8
Incassi partite finanziarie	**1.442**	**1.944**	**2.225**	**502**	**281**	**34,8**	**14,4**
Incassi finali	**244.884**	**251.404**	**253.495**	**6.520**	**2.091**	**2,7**	**0,8**
Pagamenti correnti	**220.811**	**225.484**	**225.869**	**4.673**	**385**	**2,1**	**0,2**
Personale in servizio	63.427	64.540	64.852	1.113	312	1,8	0,5
Acquisto di beni e servizi	112.532	112.190	114.551	-342	2.361	-0,3	2,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	7.935	8.546	7.467	611	-1.079	7,7	-12,6
Trasferimenti ad altri soggetti	17.204	18.725	19.033	1.521	309	8,8	1,6
a Famiglie	6.441	6.954	7.352	512	399	8,0	5,7
a Imprese	10.758	11.765	11.673	1.007	-92	9,4	-0,8
a Estero	5	6	8	1	2	20,0	33,3
Interessi passivi	4.913	4.613	4.370	-300	-243	-6,1	-5,3
Altri pagamenti correnti	14.799	16.870	15.595	2.071	-1.274	14,0	-7,6
Pagamenti in conto capitale	**19.525**	**20.573**	**22.496**	**1.048**	**1.923**	**5,4**	**9,3**
Investimenti fissi lordi	13.835	14.064	15.702	229	1.638	1,7	11,7
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	446	418	518	-28	99	-6,3	23,8
Trasferimenti ad altri soggetti	3.967	4.523	4.382	556	-141	14,0	-3,1
a Famiglie	715	746	784	32	37	4,4	5,0
a Imprese	3.223	3.752	3.573	528	-179	16,4	-4,8
a Estero	29	25	26	-4	1	-13,9	4,1
Altri pagamenti in conto capitale	1.276	1.567	1.894	292	326	22,8	20,8
Pagamenti partite finanziarie	**2.435**	**2.884**	**2.261**	**449**	**-623**	**18,4**	**-21,6**
Pagamenti finali	**242.771**	**248.941**	**250.626**	**6.170**	**1.685**	**2,5**	**0,7**
Saldo di parte corrente	**13.340**	**14.363**	**14.880**	**1.022**	**517**		
Saldo primario	**7.027**	**7.076**	**7.239**	**50**	**163**		
Saldo	**2.113**	**2.463**	**2.868**	**349**	**406**		

TABELLA IV.1-7 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018
Incassi correnti	**13,5**	**13,6**	**13,5**	**0,1**	**-0,1**
Tributari	5,8	5,9	5,9	0,1	0,0
Contributi sociali	0,0	-	-	-	-
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,1	6,2	6,1	0,1	-0,1
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	1,4	1,4	1,4	-0,1	0,1
Incassi in conto capitale	**0,5**	**0,5**	**0,6**	**0,0**	**0,0**
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,0**	**0,0**
Incassi finali	**14,1**	**14,2**	**14,2**	**0,1**	**-0,1**
Pagamenti correnti	**12,7**	**12,8**	**12,6**	**0,1**	**-0,1**
Personale in servizio	3,7	3,7	3,6	0,0	0,0
Acquisto di beni e servizi	6,5	6,4	6,4	-0,1	0,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,5	0,5	0,4	0,0	-0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	1,0	1,1	1,1	0,1	0,0
a Famiglie	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
a Imprese	0,6	0,7	0,7	0,0	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,9	1,0	0,9	0,1	-0,1
Pagamenti in conto capitale	**1,1**	**1,2**	**1,3**	**0,0**	**0,1**
Investimenti fissi lordi	0,8	0,8	0,9	0,0	0,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0
a Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
a Imprese	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	**0,1**	**0,2**	**0,1**	**0,0**	**0,0**
Pagamenti finali	**14,0**	**14,1**	**14,0**	**0,1**	**-0,1**
Saldo di parte corrente	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,0**	**0,0**
Saldo primario	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,0**	**0,0**
Saldo	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,0**	**0,0**
PIL	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**		

(1) Fonte ISTAT Conti economici trimestrali - 04 marzo 2020

Enti di previdenza e assistenza sociale

Nel 2019 gli Enti di previdenza e assistenza sociale hanno ricevuto trasferimenti dalle Amministrazioni pubbliche per 115.118 milioni, in aumento del 5,0 per cento rispetto all'importo registrato nel 2018 (109.600 milioni).

Le entrate contributive sono risultate pari a 236.168 milioni, in aumento di 6.789 milioni (+3,0%). I pagamenti per prestazioni istituzionali, pari a 340.424 milioni, hanno registrato complessivamente una crescita del 3,8 per cento (+12.371 milioni), riferibile sostanzialmente alla dinamica delle prestazioni erogate dall'INPS, anche in relazione agli oneri correlati ai nuovi istituti introdotti dal Decreto Legge n. 4/2019.

Scendendo nel dettaglio dei singoli enti, l'INPS ha ricevuto nel 2019 trasferimenti dal Settore statale per complessivi 115.467 milioni, in aumento rispetto ai 110.509 milioni del 2018. Le riscossioni contributive sono state pari a 218.270 milioni, in aumento di 6.930 milioni. L'incremento registrato è il risultato essenzialmente della crescita delle entrate contributive del settore privato (+4,4%) mentre le gestioni dei lavoratori dipendenti pubblici hanno osservato una diminuzione dello 0,6 per cento, per effetto del pagamento, nel 2018, degli arretrati contrattuali corrisposti a seguito del rinnovo di alcuni contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018. Al netto di tale fattore, le entrate contributive delle gestioni in esame evidenziano un tasso di crescita pari allo 0,5 per cento. I pagamenti per prestazioni istituzionali sono risultati pari a 327.777 milioni, in aumento del 3,8 per cento rispetto al 2018. A tale aumento hanno contribuito in maniera significativa le misure introdotte dal sopra richiamato Decreto Legge n. 4/2019, in particolare i maggiori oneri correlati al nuovo canale di pensionamento anticipato "Quota 100" e al reddito di cittadinanza.

L'INAIL ha registrato entrate contributive pari a 7.392 milioni, in riduzione del 6,4 per cento rispetto all'anno precedente per gli effetti della revisione del sistema tariffario disposta dalla legge di Bilancio 2019[68]. Sul versante delle prestazioni istituzionali, l'importo erogato per rendite ed altre prestazioni assistenziali è risultato in linea con il precedente anno (5.188 milioni contro i 5.179 milioni del 2018). L'Istituto, nel complesso, ha fatto osservare nel 2019 un avanzo di cassa inferiore a quello registrato nel 2018 (482 milioni contro i 1.050 milioni dell'anno precedente) per effetto essenzialmente della riduzione dei premi disposta dalla citata legge di Bilancio 2019.

Gli Enti previdenziali dotati di personalità giuridica privata hanno evidenziato un aumento delle entrate contributive del 3,6 per cento, passando da 10.138 milioni nel 2018 a 10.506 milioni nel 2019. Le prestazioni istituzionali erogate sono risultate pari a 7.379 milioni, con un aumento del 4,9 per cento rispetto all'anno precedente.

[68] Legge n. 145/2018, commi 1121 e seguenti.

TABELLA IV.1-8 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2017	2018	2019	2018-2017	2019-2018	2018/2017	2019/2018
Incassi correnti	**336.795**	**342.147**	**354.397**	**5.352**	**12.250**	**1,6**	**3,6**
Tributari	0	0	0	0	0		
Contributi sociali	220.806	229.379	236.168	8.573	6.789	3,9	3,0
Trasferimenti da Amministrazioni	112.739	109.600	115.118	-3.139	5.518	-2,8	5,0
Trasferimenti da altri soggetti	2	1	1	-1	0	-50,0	0,0
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	2	1	1	-1	0	-50,0	0,0
da Estero	0	0	0	0	0		
Altri incassi correnti	3.248	3.167	3.110	-81	-57	-2,5	-1,8
Incassi in conto capitale	**147**	**355**	**143**	**208**	**-212**	**141,5**	**-59,7**
Trasferimenti da Amministrazioni	0	0	0	0	0		
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0		
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	0	0	0	0	0		
da Estero	0	0	0	0	0		
Altri incassi in conto capitale	147	355	143	208	-212	141,5	-59,7
Incassi partite finanziarie	**1.348**	**452**	**597**	**-896**	**145**	**-66,5**	**32,1**
Incassi finali	**338.290**	**342.954**	**355.137**	**4.664**	**12.183**	**1,4**	**3,6**
Pagamenti correnti	**332.652**	**338.835**	**350.895**	**6.183**	**12.060**	**1,9**	**3,6**
Personale in servizio	2.622	2.510	2.743	-112	233	-4,3	9,3
Acquisto di beni e servizi	1.473	1.457	1.698	-16	241	-1,1	16,5
Trasferimenti ad Amministrazioni	4.537	4.217	3.512	-320	-705	-7,1	-16,7
Trasferimenti ad altri soggetti	322.836	329.594	341.759	6.758	12.165	2,1	3,7
a Famiglie	321.539	328.053	340.424	6.514	12.371	2,0	3,8
a Imprese	1.273	1.519	1.335	246	-184	19,3	-12,1
a Estero	24	22	0	-2	-22	-8,3	
Interessi passivi	27	24	56	-3	32	-11,1	133,3
Altri pagamenti correnti	1.157	1.033	1.127	-124	94	-10,7	9,1
Pagamenti in conto capitale	**496**	**524**	**407**	**28**	**-117**	**5,6**	**-22,3**
Investimenti fissi lordi	496	517	407	21	-110	4,2	-21,3
Trasferimenti ad Amministrazioni	0	0	0	0	0		
Trasferimenti ad altri soggetti	0	0	0	0	0		
a Famiglie	0	0	0	0	0		
a Imprese	0	0	0	0	0		
a Estero	0	0	0	0	0		
Altri pagamenti in conto capitale	0	7	0	7	-7		
Pagamenti partite finanziarie	**5.142**	**3.595**	**3.835**	**-1.547**	**240**	**-30,1**	**6,7**
Pagamenti finali	**338.290**	**342.954**	**355.137**	**4.664**	**12.183**	**1,4**	**3,6**
Saldo di parte corrente	**4.143**	**3.312**	**3.502**	**-831**	**190**		
Saldo primario	**27**	**24**	**56**	**-3**	**32**		
Saldo	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**		

TABELLA IV.1-9 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2017	2018	2019	2018-2017	2017-2018
Incassi correnti	19,4	19,4	19,8	0,0	0,5
Tributari	-	-	-	-	-
Contributi sociali	12,7	13,0	13,2	0,3	0,2
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,5	6,2	6,4	-0,3	0,2
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Famiglie	-	-	-	-	-
da Imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Estero	-	-	-	-	-
Altri incassi correnti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Incassi in conto capitale	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche					
Trasferimenti da altri soggetti					
da Famiglie					
da Imprese					
da Estero					
Altri incassi in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Incassi finali	19,5	19,4	19,9	-0,1	0,4
Pagamenti correnti	19,2	19,2	19,6	0,0	0,4
Personale in servizio	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0
Acquisto di beni e servizi	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	18,6	18,7	19,1	0,1	0,5
a Famiglie	18,5	18,6	19,0	0,1	0,5
a Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
a Estero	0,0	0,0	-	0,0	-
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Pagamenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche					
Trasferimenti ad altri soggetti					
a Famiglie					
a Imprese					
a Estero					
Altri pagamenti in conto capitale					
Pagamenti partite finanziarie	**0,3**	**0,2**	**0,2**	**-0,1**	**0,0**
Pagamenti finali	**19,5**	**19,4**	**19,9**	**-0,1**	**0,4**
Saldo di parte corrente	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**-0,1**	**0,0**
Saldo primario	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Saldo	**-**	**-**	**0,0**	**-**	**-**
PIL (1)	**1.736.593**	**1.766.168**	**1.787.664**		

(1) Fonte ISTAT Conti economici trimestrali - 04 marzo 2020

IV.2 PREVISIONI TENDENZIALI 2020-2021

Per il 2020 si prevede un fabbisogno del Settore pubblico pari a 125.296 milioni (7,5% del PIL), in aumento di 85.918 milioni rispetto al risultato del 2019 (39.378 milioni, 2,2% del PIL). Nel 2021 si prevede un miglioramento con una riduzione del fabbisogno di 51.382 milioni (73.914 milioni, 4,2% del PIL).

Il peggioramento del saldo previsto per il 2020 è riconducibile sia alla contrazione degli incassi finali (-46.610 milioni) che all'aumento dei pagamenti finali (+39.308 milioni), mentre nel 2021 si prevedono in crescita gli incassi finali (+57.301 milioni) e i pagamenti finali (+5.918 milioni).

L'andamento dei pagamenti è influenzato soprattutto dalla crescita di quelli correnti ed in particolare:

- nel 2020 dai trasferimenti alle famiglie (+28.900 milioni) sui quali incidono in misura sostanziale gli effetti delle misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 previste dal Decreto Legge n.18\2020 (DL "Cura Italia"), nonché l'introduzione, dal 1 luglio 2020, del trattamento integrativo dei redditi da lavoro dipendente e assimilati[69], in sostituzione del cosiddetto "bonus 80 euro". Nel 2021 si conferma il livello di spesa ipotizzato per il 2020;
- nel 2020 dai trasferimenti alle imprese (+3.027 milioni), principalmente a causa dell'introduzione di diverse fattispecie di crediti d'imposta previste dal DL "Cura Italia" e per le maggiori erogazioni di contributi alle imprese da parte della Cassa per i servizi energetici e ambientali. Analogo livello di spesa si conferma per il 2021;
- dalla spesa di personale che nel 2020 (+2.131 milioni) sconta l'ipotesi di sottoscrizione del rinnovo dei contratti 2019-2021 del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblico oltre al completamento della tornata contrattuale 2016-2018 e, nel 2021 (+2.768 milioni), l'ipotesi che si completi la tornata 2019-2021;
- dall'acquisto di beni e servizi per il quale si prevede che all'aumento nel 2020 (+4.387 milioni), prevalentemente per effetto degli oneri conseguenti agli acquisti di dispositivi di protezione individuale e di altri materiali sanitari necessari a fronteggiare l'emergenza Covid-19, seguirà una contrazione di 2.841 milioni nel 2021.

La riduzione degli incassi finali nel 2020 è influenzata in particolare dalla contrazione della parte corrente (-48.236 milioni), così come la ripresa ipotizzata nel 2021 (+56.477 milioni) e, nel dettaglio, dalle seguenti voci:

- gli incassi tributari (-38.512 milioni nel 2020 e +47.397 milioni nel 2021) previsti per il comparto del Settore statale (-32.338 milioni nel 2020 e +42.865 milioni per il 2021), dettagliatamente descritta per quanto riguarda la parte relativa al bilancio dello Stato nel Capitolo V, e per quello degli Enti territoriali (-5.877 milioni nel 2020 e +4.794 milioni nel 2021);
- gli Incassi contributivi previsti in riduzione nel 2020 (-11.608 milioni) come conseguenza dell'impatto fortemente negativo dell'emergenza

[69] Articolo 1, Decreto legge n.3/2020.

epidemiologica Covid-19 sul contesto macroeconomico complessivo e sui livelli occupazionali e in aumento nel 2021 (+8.946 milioni) a causa della previsione di una ripresa della crescita economica e del miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro;

- i trasferimenti dalle famiglie influenzati dalla previsione dei proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali tradizionali e istantanee in contrazione nel 2020 (-2.494 milioni) ed in recupero nel 2021 (+3.324 milioni);
- i trasferimenti dall'estero che si prevedono in aumento per l'anno 2020 (+6.009 milioni) per i maggiori accrediti dall'Unione Europea del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE) per poi contrarsi nel 2021 (-4.983 milioni).

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale è prevista in aumento la spesa per investimenti fissi lordi (+2.091 milioni nel 2020 e +1.720 milioni nel 2021) in continuità con la crescita registrata nel 2019.

La previsione della spesa per interessi nel biennio 2020-2021 associata agli strumenti finanziari derivati presenta un andamento stabile; infatti si stima una spesa per interessi sostanzialmente costante, e rispettivamente pari a 2.875 milioni di euro (2020) e 2.888 milioni di euro (2021).

Tale andamento è dovuto alle seguenti motivazioni.

In primo luogo, nel corso del 2020 l'avvio di un nuovo *Interest rate Swap* derivante dall'esercizio di una *swaption* produrrà un aumento della spesa per interessi a pagare per il Tesoro. Questa transazione impatterà solo nella seconda parte del 2020, mentre si ripercuoterà per intero negli anni successivi. Questo contributo sarà controbilanciato da una riduzione della spesa per interessi degli altri *swap*, dovuto alla scadenza naturale di alcuni di essi. In secondo luogo, si prevede un andamento stabile del tasso variabile Euribor 6 mesi, che, rimanendo comunque in territorio negativo, comporterà un'uscita di cassa per il Tesoro nei flussi a ricevere degli *Interest rate Swap* indicizzati a tale tasso.

Gli strumenti finanziari derivati, oltre ad impattare la spesa per interessi, danno luogo ad altri flussi finanziari aventi natura diversa da interesse. Per quanto riguarda questa voce, nel periodo 2020-2021 giungeranno a scadenza i pagamenti delle rate relative sia a premi per opzioni sia ad operazioni di ristrutturazione poste in essere negli anni precedenti. Per questa tipologia di flussi si prevede un'uscita di cassa con un profilo in progressiva diminuzione negli anni, rispettivamente pari a 450 milioni di euro nel 2020 e 130 milioni di euro nel 2021.

Infine, a partire dal 2018, le stime di cassa relative a strumenti finanziari derivati includono un ulteriore flusso atteso, derivante dai margini di garanzia versati alle controparti nell'ambito del sistema di collateralizzazione (ai sensi del decreto ministeriale n. 103382 del 20/12/2017). Le stime circa questa voce di spesa riguardano sia nuove operazioni, sia contratti derivati già in essere ai sensi dell'art. 6 del citato decreto. Il flusso di *collateral* previsto per il 2020 è pari a un'uscita complessiva di 2.300 milioni di euro. Per il 2021 si prevede un livello analogo. La spesa per interessi sui margini di garanzia che si prevede di dover versare durante il periodo 2020-2021 è stata stimata in base all'andamento atteso del tasso Eonia, stabilmente in territorio negativo per tutto il periodo. Per il 2020 si stima una spesa pari a circa 24 milioni di euro per cassa mentre per il 2021 l'importo previsto si collocherà intorno ai 47 milioni di euro.

Settore pubblico

TABELLA IV.2-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - PREVISIONI

	Valori in milioni			in % di PIL		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Incassi correnti	**845.138**	**796.902**	**853.379**	**47,3**	**48,0**	**48,4**
Tributari	518.351	479.838	527.235	29,0	28,9	29,9
Contributi sociali	236.168	224.560	233.506	13,2	13,5	13,2
Trasferimenti da altri soggetti	37.630	39.667	38.865	2,1	2,4	2,2
Trasferimenti da famiglie	*14.632*	*12.847*	*16.042*	*0,8*	*0,8*	*0,9*
Trasferimenti da imprese	*11.937*	*9.751*	*10.737*	*0,7*	*0,6*	*0,6*
Trasferimenti da estero	*11.060*	*17.069*	*12.087*	*0,6*	*1,0*	*0,7*
Altri incassi correnti	52.990	52.837	53.773	3,0	3,2	3,0
Incassi in conto capitale	**9.195**	**7.475**	**8.260**	**0,5**	**0,4**	**0,5**
Trasferimenti da altri soggetti	3.147	3.019	3.091	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti da famiglie	*215*	*221*	*222*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Trasferimenti da imprese	*2.439*	*2.288*	*2.344*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Trasferimenti da estero	*493*	*510*	*525*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Altri incassi in conto capitale	6.048	4.456	5.169	0,3	0,3	0,3
Incassi partite finanziarie	**1.705**	**5.051**	**5.090**	**0,1**	**0,3**	**0,3**
Incassi finali	**856.038**	**809.428**	**866.729**	**47,9**	**48,7**	**49,1**
Pagamenti correnti	**841.351**	**874.864**	**882.372**	**47,1**	**52,7**	**50,0**
Personale in servizio	165.893	168.024	170.792	9,3	10,1	9,7
Acquisto di beni e servizi	144.188	148.574	145.734	8,1	8,9	8,3
Trasferimenti a altri soggetti	412.552	444.693	444.033	23,1	26,8	25,2
Trasferimenti a famiglie	*364.078*	*392.978*	*392.129*	*20,4*	*23,7*	*22,2*
Trasferimenti a imprese	*28.563*	*31.590*	*31.691*	*1,6*	*1,9*	*1,8*
Trasferimenti a estero	*19.911*	*20.125*	*20.213*	*1,1*	*1,2*	*1,1*
Interessi passivi	71.359	70.019	73.861	4,0	4,2	4,2
Altri pagamenti correnti	47.360	43.555	47.953	2,6	2,6	2,7
Pagamenti in conto capitale	**43.502**	**48.072**	**49.807**	**2,4**	**2,9**	**2,8**
Investimenti fissi lordi	22.560	24.651	26.371	1,3	1,5	1,5
Trasferimenti a altri soggetti	19.284	21.313	21.287	1,1	1,3	1,2
Trasferimenti a famiglie	*1.496*	*1.782*	*1.544*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Trasferimenti a imprese	*17.231*	*18.921*	*19.035*	*1,0*	*1,1*	*1,1*
Trasferimenti a estero	*557*	*610*	*708*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Altri pagamenti in conto capitale	1.658	2.107	2.149	0,1	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	**10.562**	**11.788**	**8.464**	**0,6**	**0,7**	**0,5**
Pagamenti finali	**895.416**	**934.724**	**940.643**	**50,1**	**56,3**	**53,3**
Saldo di parte corrente	**3.787**	**-77.962**	**-28.993**	**0,2**	**-4,7**	**-1,6**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-30.520**	**-118.559**	**-70.539**	**-1,7**	**-7,1**	**-4,0**
Saldo primario	**31.982**	**-55.277**	**-53**	**1,8**	**-3,3**	**0,0**
Saldo	**-39.378**	**-125.296**	**-73.914**	**-2,2**	**-7,5**	**-4,2**
Saldo del settore statale	**-41.500**	**-126.091**	**-75.436**	**-2,3**	**-7,6**	**-4,3**
PIL	**1.787.664**	**1.661.432**	**1.763.459**			

V. BILANCIO DELLO STATO

V.1 RISULTATI DI SINTESI

Nell'esercizio finanziario 2019 la gestione di cassa del Bilancio statale ha registrato un saldo negativo per 65.019 milioni, a fronte di un disavanzo pari a 45.962 milioni realizzato nel 2018 (Tabella. V.1-1). Il peggioramento del saldo è spiegato, in parte, dalla riduzione degli incassi e, in misura maggiore, dall'aumento dei pagamenti. Gli incassi finali sono stati pari a 545.611 milioni (69 milioni in meno rispetto a quelli del 2018), i pagamenti finali sono stati pari a 610.630 milioni, con un incremento di 18.988 milioni rispetto a quelli dell'esercizio precedente.

TABELLA V.1-1 BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DI SINTESI DICEMBRE 2017-2019 (IN MILIONI DI EURO)

				Variazioni 2019/2018	
	2017	2018	2019	Assolute	%
INCASSI					
- Tributari	463.523	479.945	478.917	-1.028	-0,21
- Altri	65.349	65.735	66.694	959	1,44
Totale incassi	**528.872**	**545.680**	**545.611**	**-69**	**-0,01**
PAGAMENTI [70]					
- Correnti	538.332	552.946	571.483	18.538	3,24
- In conto capitale	52.791	38.696	39.147	451	1,15
Totale pagamenti	**591.123**	**591.642**	**610.630**	**18.988**	**3,11**
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	**-62.251**	**-45.962**	**-65.019**	**-19.057**	**29,3**

V.2 ANALISI DEGLI INCASSI

Le entrate finali incassate nel 2019 (Tabella V.4-1) sono state, nel complesso, pari a 545.611 milioni, con una lieve diminuzione rispetto a quanto registrato nell'anno precedente, pari a 69 milioni, a seguito della flessione delle entrate tributarie per 1.028 milioni, alla quale si è contrapposto un incremento degli altri incassi per 959 milioni.

Per una maggiore significatività del raffronto, gli incassi contabilizzati a bilancio sono depurati e integrati per tener conto dei seguenti fattori:

- rettifica in riduzione per gli incassi di competenza di esercizi precedenti, contabilizzati rispettivamente nel 2019 (527 milioni), nel 2018 (647 milioni) e nel 2017 (2.298 milioni);
- integrazioni per giacenze relative alla Struttura di gestione (494 milioni per il 2019, 527 milioni per il 2018 e 647 milioni per il 2017) non contabilizzate entro il 31 dicembre;

[70] I dati dei pagamenti sono consolidati con le spese relative a P.C.M., Tar, Corte dei Conti, Agenzie fiscali.

- stima per il 2019 della quota di condono di spettanza dell'erario, pari complessivamente a 61 milioni, attribuibile per 49 milioni alle imposte dirette e per 12 milioni alle indirette;
- rettifica in riduzione per gli incassi connessi all'acconto IVA, pari a 419 milioni per l'anno 2019.

Gli incassi, comprendenti le citate variazioni, ammontano complessivamente a 543.970 milioni, con un decremento di 679 milioni rispetto a quanto registrato nell'anno precedente (Tabella V.4-2).

V.3 ENTRATE TRIBUTARIE

Per il comparto tributario, tenuto conto delle rettifiche operate, sono stati realizzati introiti pari a 478.410 milioni (contro i 479.911 milioni relativi all'anno 2018), con una riduzione di 1.501 milioni rispetto allo scorso anno, determinata principalmente dalla flessione del gettito delle imposte dirette, solo in parte compensata dall'andamento complessivamente positivo delle imposte indirette.

Imposte dirette

Nella Tabella V.4-3 è analizzato, nel dettaglio, l'andamento dei principali tributi diretti.

Con riferimento all'IRPEF, si evidenzia, nell'insieme, una riduzione degli incassi (-1.347 milioni) rispetto a quanto registrato lo scorso anno. Considerando la composizione del gettito, le variazioni negative più significative riguardano i versamenti relativi alle ritenute d'acconto per redditi da lavoro autonomo (-1.727 milioni), alle ritenute da lavoro sui redditi dei dipendenti pubblici (-853 milioni) ed ai versamenti dell'acconto di imposta (-620 milioni). Un andamento positivo caratterizza, invece, il gettito derivante da procedimenti di accertamento con adesione (+937 milioni), da ritenute sui redditi da lavoro dei dipendenti privati (+554 milioni), da versamenti a saldo (+203 milioni), nonché da riscossioni a mezzo ruoli (+159 milioni).

I versamenti dell'IRES registrano un lieve aumento, pari a 167 milioni rispetto al 2018, riconducibile all'incremento dei versamenti del saldo dell'imposta (+718 milioni) e dell'accertamento con adesione (+977 milioni), solo in parte compensato dall'andamento negativo delle poste relative ai ruoli (-539 milioni) ed ai versamenti dell'acconto (-989 milioni).

In diminuzione gli incassi legati alle ritenute sui redditi da capitale, che riportano una contrazione pari a 412 milioni rispetto al 2018.

Relativamente alle altre imposte dirette, la variazione negativa rispetto al precedente esercizio (-1.472 milioni) è da attribuire, principalmente, alla contrazione delle imposte sostitutive sui redditi da applicare ai fondi pensione ed altre forme pensionistiche (-776 milioni), nonché di quelle sui redditi derivanti da cessioni di partecipazioni in società o enti e di valori mobiliari (-724 milioni), parzialmente compensata dall'incremento di gettito registrato dalle restanti imposte appartenenti alla medesima categoria.

Imposte indirette

Il comparto delle imposte indirette (cfr. Tabella V.4-4) conferma l'andamento complessivamente crescente rispetto ai precedenti due anni, contabilizzando nell'insieme un incremento nel 2019 di 618 milioni rispetto allo scorso esercizio. Tale risultato è determinato dalla variazione positiva registrata nella categoria del Lotto (+969 milioni), moderatamente assorbita dalla contrazione diffusa delle altre categorie, in particolare di quella degli Affari (-304 milioni).

Il maggior gettito registrato nella categoria Lotto, lotterie ed attività di gioco (+969 milioni) è ascrivibile sia ai maggiori introiti relativi al gioco del lotto e superenalotto (+192 milioni), sia all'aumento complessivo delle altre entrate rientranti nella categoria (+777 milioni), tra le quali è ricompreso, tra le altre, il prelievo unico erariale sugli apparecchi di gioco (+702 milioni).

Per la categoria Affari la riduzione è imputabile, fondamentalmente, alla contrazione degli incassi relativi alla voce comprendente le imposte di registro, di bollo e sostitutiva, e, nello specifico, all'imposta di bollo, in conseguenza del venir meno, rispetto al 2018, dei versamenti delle maggiori entrate riservate all'erario derivanti dall'applicazione del Decreto Legge n. 201\2011. Di segno contrario, invece, è la variazione degli incassi relativi all'imposta sulle assicurazioni (+450 milioni) e dell'IVA (+81 milioni), per la quale viene fornito un maggiore dettaglio della distribuzione dei versamenti nella Tabella V.4-5.

Per la categoria di Produzione, consumi e dogane si rileva, nel complesso, una contrazione del gettito rispetto al 2018 (22 milioni) determinata, principalmente, dalla flessione degli incassi delle accise sugli olii minerali (-286 milioni). Confermano l'andamento positivo, invece, i versamenti d'imposta dovuti per il consumo dell'energia elettrica (+152 milioni) e quelli relativi alle accise sul gas metano (+116 milioni).

V.4 ENTRATE NON TRIBUTARIE

Per le entrate non tributarie, al netto dei dietimi di interesse e altri proventi connessi alla gestione del debito (i cui incassi sono passati da 997 milioni nel 2018 a 1.250 milioni nel 2019) e delle somme versate per le differenze dei tassi cambio (pari a 19 milioni nel 2019), si evidenzia, rispetto al precedente anno, una crescita per 822 milioni (cfr. Tabella V.4-2).

Risultano in aumento, in particolare, gli incassi relativi ai dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici (+914 milioni), nonché gli utili versati dalla Banca d'Italia (+2.345 milioni).

Di contro, risultano in contrazione le altre voci. Di rilievo, la variazione negativa dei trasferimenti correnti (-1.254 milioni), per effetto dei minori trasferimenti degli Enti territoriali, di quelli provenienti sia dalle Regioni (-753 milioni), che dai Comuni e dalle Province (-346 milioni), nonché degli altri trasferimenti correnti (per complessivi -573 milioni).

TABELLA V.4-1 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2017-2019

	2017	2018	2019	Variazioni 2019/2018 Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE	**249.452**	**258.279**	**255.805**	**-2.474**	**-1,0**
- IRPEF	183.832	194.467	192.924	-1.543	-0,8
- IRES	36.906	35.541	35.614	73	0,2
- Ritenute sui redditi da capitale	8.551	8.362	8.209	-153	-1,8
- Ritenuta sui dividendi	1.134	1.169	1.725	556	47,6
- Rivalutazione beni d'impresa	54	9	391	382	4.244,4
- Altre [71]	18.975	18.731	16.942	-1.789	-9,6
IMPOSTE INDIRETTE	**214.071**	**221.666**	**223.112**	**1.446**	**0,7**
AFFARI	155.763	162.943	163.856	913	0,6
di cui:					
- IVA	133.236	139.191	140.893	1.702	1,2
- Registro, bollo e sostitutiva	11.701	12.436	11.618	-818	-6,6
PRODUZIONE	34.176	34.156	33.814	-342	-1,0
di cui:					
- Oli minerali	25.738	25.670	25.364	-306	-1,2
MONOPOLI	10.573	10.587	10.562	-25	-0,2
di cui:					
- Tabacchi	10.508	10.515	10.548	33	0,3
LOTTO	13.559	13.980	14.880	900	6,4
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE [72]	**463.523**	**479.945**	**478.917**	**-1.028**	**-0,2**
ALTRE ENTRATE	**65.349**	**65.735**	**66.694**	**959**	**1,5**
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	1.843	2.007	1.777	-230	-11,5
- Trasferimenti correnti	37.785	38.653	37.289	-1.364	-3,5
- Risorse proprie U.E.	4.335	4.629	4.627	-2	0,0
- Vendita beni e servizi	4.928	4.448	3.590	-858	-19,3
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	1.975	1.441	805	-636	-44,1
- Dividendi e utili	2.218	2.398	3.312	914	38,1
TOTALE ENTRATE FINALI [73]	**528.872**	**545.680**	**545.611**	**-69**	**-0,01**

[71] Comprende la quota di gettito IMU riservata allo Stato, pari a 3.764 milioni nel 2019.

[72] Al netto delle risorse proprie U.E. contabilizzate tra le "Altre entrate" pari a 2.056 milioni per il 2017, a 2.335 milioni per il 2018 ed a 2.325 milioni per il 2019.

[73] Al netto del Fondo Ammortamento Titoli di Stato (pari a 55 milioni per il 2017, a 2 milioni di euro per il 2018 e a 0,3 milioni per il 2019) e delle somme versate per le differenze di cambio (pari a 29 milioni nel 2018 ed a 19 milioni nel 2019).

TABELLA V.4-2 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI RETTIFICATI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2017 – 2019 (IN MILIONI DI EURO)

				Variazioni 2019/2018	
	2017	2018	2019	Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE [74]	**249.412**	**258.230**	**256.111**	**-2.119**	**-0,8**
- IRPEF	183.771	194.389	193.042	-1.347	-0,7
- IRES	36.880	35.532	35.699	167	0,5
- Ritenute sui redditi da capitale	8.551	8.630	8.218	-412	-4,8
- Ritenute sui dividendi	1.134	1.168	1.730	562	48,1
- Rivalutazione beni d'impresa	55	9	392	383	4.255,6
- Altre	19.021	18.502	17.030	-1.472	-8,0
IMPOSTE INDIRETTE	**212.506**	**221.680**	**222.298**	**618**	**0,3**
AFFARI	154.199	162.953	162.649	-304	-0,2
di cui:					
- IVA	131.667	139.174	139.255	81	0,1
- Registro, bollo e sostitutiva	11.680	12.442	11.764	-678	-5,4
PRODUZIONE	34.177	34.160	34.138	-22	-0,1
di cui:					
- Oli minerali	25.740	25.671	25.385	-286	-1,1
MONOPOLI	10.573	10.587	10.562	-25	-0,2
di cui:					
- Tabacchi	10.556	10.563	10.548	-15	-0,1
LOTTO	13.557	13.980	14.949	969	6,9
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	**461.918**	**479.911**	**478.410**	**-1.501**	**-0,3**
ALTRE ENTRATE [75]	**64.067**	**64.738**	**65.560**	**822**	**1,3**
di cui					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	1.865	2.011	1.829	-182	-9,1
- Trasferimenti correnti	37.667	38.543	37.289	-1.254	-3,3
- Risorse proprie U.E.	4.335	4.629	4.627	-2	0,0
- Vendita beni e servizi	4.927	4.448	3.590	-858	-19,3
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	1.975	1.441	805	-636	-44,1
- Dividendi e utili	2.218	2.398	3.312	914	38,1
TOTALE ENTRATE FINALI [76] [77]	**525.985**	**544.649**	**543.970**	**-679**	**-0,1**

[74] Comprende la quota di condono, ancora da ripartire, di spettanza dell'erario, stimata in 61 milioni, attribuibile per 49 milioni alle imposte dirette e per 12 milioni alle indirette.

[75] Al netto delle retrocessioni e dietimi (capitolo 3240- pari a 1.305 milioni nel 2017, a 997 milioni nel 2018 e a 1.250 milioni nel 2019) e delle entrate da versare per la regolarizzazione delle differenze di cambio (capitolo 3243- senza incassi nel 2017, pari a 29 milioni nel 2018 ed a 19 milioni del 2019).

[76] Comprende le giacenze della Struttura di Gestione di competenza versate nel mese di gennaio dell'anno successivo (647 milioni per il 2017, 527 milioni per il 2018 e 494 milioni per il 2019), mentre è al netto della quota versamenti da parte della Struttura di Gestione, relativi ad anni precedenti (2.298 milioni per il 2017, 647 milioni per il 2018 e 527 milioni per il 2019).

[77] Comprende le ripartizioni della quietanza dell'acconto IVA.

TABELLA V.4-3 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE (IN MILIONI DI EURO)

					Variazioni 2019/2018	
		2017	2018	2019	Assolute	%
IRPEF		**183.771**	**194.389**	**193.042**	**-1.347**	**-0,7**
Ruoli		3.047	2.738	2.897	159	5,8
Ritenute	sui dipendenti pubblici	71.679	74.984	74.131	-853	-1,1
	sui dipendenti privati	73.701	80.187	80.741	554	0,7
	d'acconto per redditi di lavoro autonomo	12.240	13.061	11.334	-1.727	-13,2
Versamenti	a saldo per autotassazione	5.484	5.581	5.784	203	3,6
	acconto per autotassazione	14.963	15.064	14.444	-620	-4,1
Accertamento con adesione		2.657	2.774	3.711	937	33,8
IRES		**36.880**	**35.532**	**35.699**	**167**	**0,5**
Ruoli		1.137	981	442	-539	-54,9
Versamenti	a saldo per autotassazione	7.459	6.253	6.971	718	11,5
	acconto per autotassazione	27.154	27.119	26.130	-989	-3,6
Accertamento con adesione		1.130	1.179	2.156	977	82,9
RITENUTE SUI REDDITI DA CAPITALE		**8.551**	**8.630**	**8.218**	**-412**	**-4,8**
Ritenute sulle obbligazioni		100	84	79	-5	-6,0
	sui depositi bancari	639	846	843	-3	-0,4
Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui D.Lgs. 1.4.96, n. 239		4.123	3.786	3.752	-34	-0,9
Altre ritenute		3.689	3.914	3.544	-370	-9,5

TABELLA V.4-4 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI RETTIFICATI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE INDIRETTE (IN MILIONI DI EURO)

				Variazioni 2019/2018	
	2017	2018	2019	Assolute	%
IMPOSTE INDIRETTE	**212.506**	**221.680**	**222.298**	**618**	**0,3**
AFFARI - di cui:	**154.199**	**162.953**	**162.649**	**-304**	**-0,2**
IVA	131.667	139.174	139.255	81	0,1
Registro, bollo e sostitutiva	11.680	12.442	11.764	-678	-5,4
Assicurazioni	3.201	3.806	4.256	450	11,8
Ipotecaria	1.698	1.683	1.617	-66	-3,9
Canone RAI	1.983	1.923	1.916	-7	-0,4
Conc. Governative	867	809	757	-52	-6,4
Successioni e donazioni	833	832	788	-44	-5,3
PRODUZIONE - di cui:	**34.177**	**34.160**	**34.138**	**-22**	**-0,1**
Oli minerali	25.740	25.671	25.385	-286	-1,1
Gas metano	3.455	3.477	3.593	116	3,3
Spiriti	644	640	652	12	1,9
Gas incond. raffinerie e fabb.	629	622	633	11	1,8
Energia elettrica	2.570	2.599	2.751	152	5,8
Sovrimposta di confine	17	20	17	-3	-15,0
MONOPOLI - di cui:	**10.573**	**10.587**	**10.562**	**-25**	**-0,2**
Tabacchi	10.556	10.563	10.548	-15	-0,1
LOTTO:	**13.557**	**13.980**	**14.949**	**969**	**6,9**
Provento del lotto e superenalotto	7.547	7.756	7.948	192	2,5
Altre	6.010	6.224	7.001	777	12,5

TABELLA V.4-5 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI PER L'IVA (IN MILIONI DI EURO)

	2017	2018	2019	Variazioni 2019/2018 Assolute	%
IVA contabilizzata a bilancio [78]	**135.292**	**141.256**	**141.218**	**1.692**	**1,2**
Scambi interni	99.697	102.994	110.997	8.003	7,8
Importazioni	13.149	14.291	13.931	-360	-2,5
Controlla automatizzato delle dichiarazioni	-	-	3.075	3.075	
Ruoli	4.665	5.257	2.112	-3145	-59,8
Accertamento con adesione	694	502	736	234	46,6
Riserva erariale	6.057	6.048	11	-6.037	-99,8
Split payment	11.030	12.434	12.356	-78	-0,6
RETTIFICHE E/O INTEGRAZIONI	**-1.569**	**-18**	**-1.638**	**-1.620**	
Quota gettito 2016 imputata al bilancio 2017	-1.759				
2017 imputata al bilancio 2018		-190			
2018 imputata al bilancio 2019			-172		
Rettifica acconto IVA			1.642		
Riparto nei mesi successivi a dicembre	190	172	176		
TOTALE IVA LORDA RETTIFICATA	**133.723**	**141.508**	**141.580**	**72**	**0,1**
IVA U.E.	**-2.056**	**-2.335**	**-2.325**		
TOTALE IVA NETTA [79]	**131.667**	**139.173**	**139.255**	**82**	**0,1**

V.5 ANALISI DEI PAGAMENTI

Nell'analisi che segue sono illustrati i pagamenti registrati nel bilancio dello Stato relativi all'esercizio finanziario 2019, riclassificati nelle diverse categorie economiche in relazione al beneficiario dei pagamenti effettuati e confrontati con quelli dell'anno precedente. Tali pagamenti sono consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali, al fine di allineare il perimetro di riferimento delle spese del bilancio dello Stato con quelle del conto economico del settore istituzionale del comparto Stato, elaborato secondo i criteri del sistema di contabilità nazionale.

Le spese finali ammontano nel 2019 a 610.630 milioni (tabella V.5.1) con un aumento rispetto al 2018 di 18.988 milioni. La variazione è la risultante dell'incremento delle spese correnti per 18.538 milioni (+3,4%) e delle spese in conto capitale per 451 milioni (+1,2%).

[78] Considera la quota italiana di finanziamento al bilancio comunitario che viene determinata mediante l'applicazione di un'aliquota di prelievo sulla base imponibile IVA nazionale armonizzata a livello U.E. (IVA U.E.).
[79] Al netto dell'IVA UE.

TABELLA V.5-1 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2017 – 2019 (IN MILIONI DI EURO)

	2017	2018	2019	Variazioni 2018/2019 Differenze assolute	Differenze in termini %
PAGAMENTI CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	93.355	98.271	96.794	-1.477	-1,5
Consumi intermedi	14.476	15.509	15.374	-135	-0,9
IRAP	5.147	5.390	5.375	-15	-0,3
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	249.308	250.409	268.811	18.401	7,3
Amministrazioni centrali	4.653	4.687	4.997	310	6,6
Amministrazioni locali:	130.520	135.599	145.069	9.470	7,0
Regioni	109.939	113.692	124.199	10.507	9,2
Comuni e Province	12.892	13.753	12.470	-1.283	-9,3
Altre	7.688	8.155	8.400	246	3,0
Enti previdenziali e di assistenza sociale	114.136	110.123	118.744	8.621	7,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	17.325	17.479	15.358	-2.121	-12,1
ad imprese	6.844	8.640	9.175	535	6,2
ad estero	1.655	1.622	1.612	-10	-0,6
Risorse proprie UE	15.250	16.243	17.763	1.521	9,4
Interessi passivi e redditi da capitale	70.544	69.182	68.543	-639	-0,9
Poste correttive e compensative	62.572	69.117	71.318	2.201	3,2
Ammortamenti	387	381	469	88	23,0
Altre uscite correnti	1.468	701	891	190	27,0
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	**538.332**	**552.946**	**571.483**	**18.538**	**3,4**
PAGAMENTI DI CAPITALI					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.395	4.449	5.865	1.416	31,8
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	14.725	13.504	12.637	-868	-6,4
Amministrazioni centrali	10.387	8.915	7.544	-1.371	-15,4
Amministrazioni locali:	4.338	4.590	5.093	503	11,0
Regioni	1.666	1.483	1.515	33	2,2
Comuni e Province	2.122	2.739	3.104	366	13,3
Altre	550	368	473	105	28,6
Contributi agli investimenti a imprese	12.741	11.889	12.611	721	6,1
a famiglie e ISP	102	81	357	276	339,6
ad estero	439	413	526	113	27,3
Altri trasferimenti in conto capitale	1.698	1.909	2.741	831	43,5
Acquisizione di attività finanziarie	18.690	6.449	4.411	-2.038	-31,6
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	**52.791**	**38.696**	**39.147**	**451**	**1,2**
TOTALE PAGAMENTI FINALI	**591.123**	**591.642**	**610.630**	**18.988**	**3,2**

Sul totale delle spese correnti, circa il novanta per cento dei pagamenti si concentra nelle categorie relative ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (47%), redditi da lavoro dipendente (17%), poste correttive e compensative (12%) e interessi passivi e redditi da capitale (12%).

Tra le spese in conto capitale, prevalgono i contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche (32,3%) e alle imprese pubbliche e private (32,2%).

FIGURA V.5-1 SPESE CORRENTI E SPESE IN CONTO CAPITALE 2017-2019

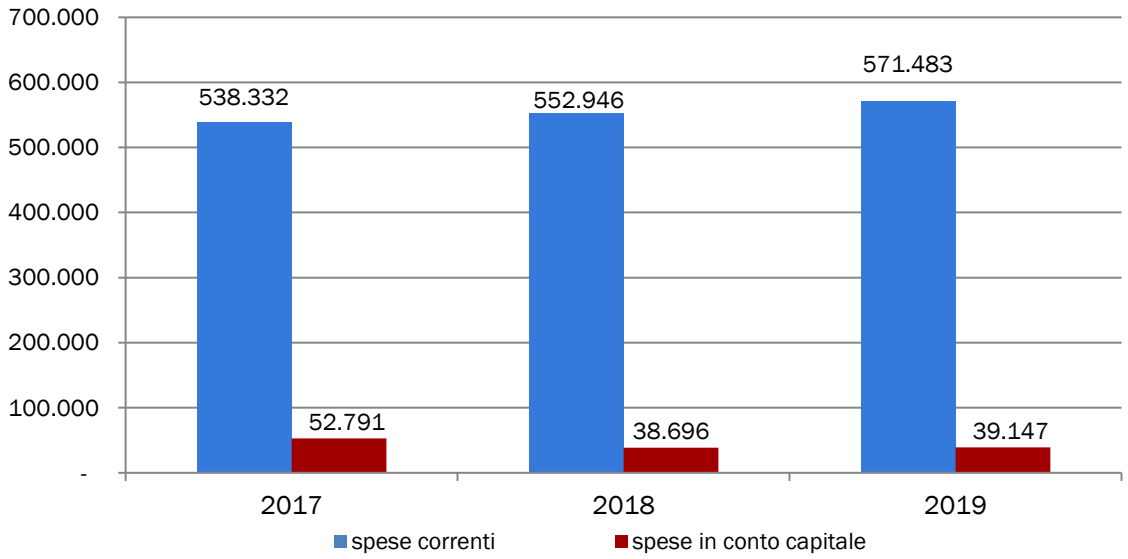


FIGURA V.5-2 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE CORRENTI 2018 E 2019

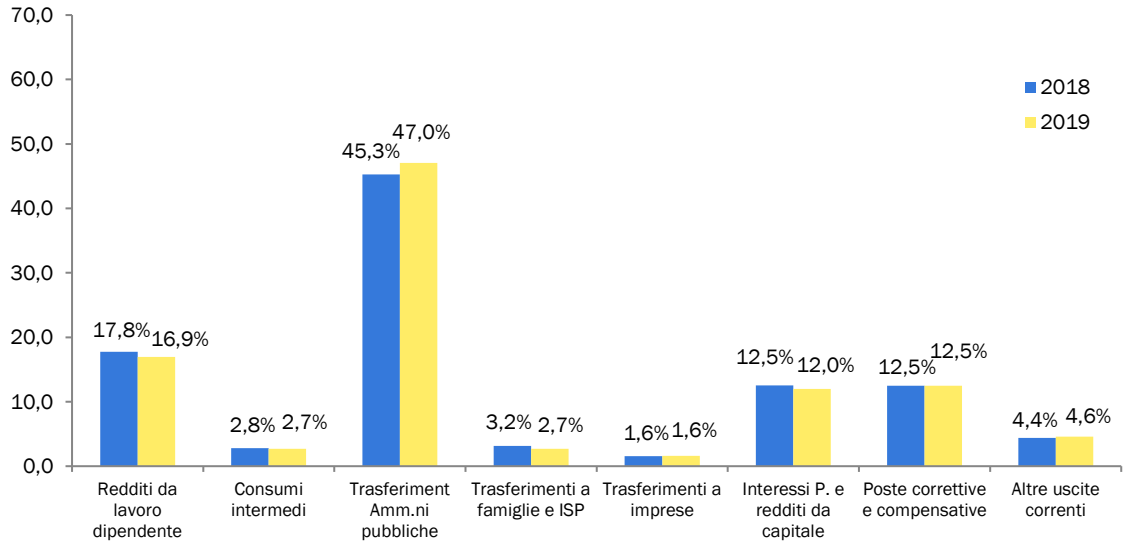
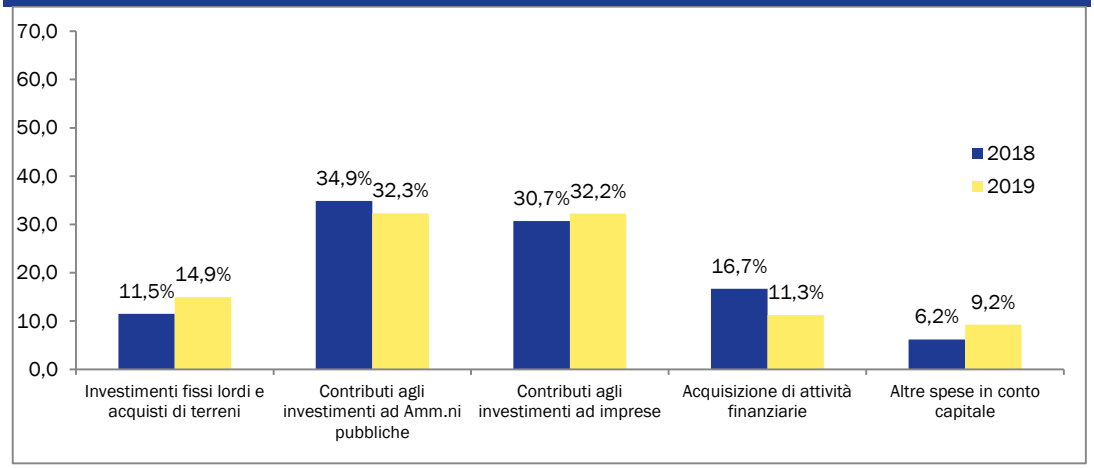


FIGURA V.5-3 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE 2018 E 2019



Spese aventi impatto diretto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche

Le spese aventi un impatto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni sono quelle per le quali i pagamenti sono erogati direttamente dallo Stato al sistema economico. Tali spese sono pari a 250.244 milioni, circa il 41% delle spese finali (cfr. Tabella V.5-2). Rispetto al 2018, questo aggregato registra un aumento di 374 milioni. Tale incremento è la risultante di maggiori erogazioni registrate nelle spese in conto capitale (+2.527 milioni) e di minori erogazioni per le spese correnti (-2.152 milioni).

Spesa corrente

La componente di spesa corrente ammonta a 230.885 milioni.

Tra le voci che registrano una contrazione rispetto al 2018, i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, pari a 15.358 milioni, si riducono di 2.121 milioni, principalmente per il venir meno dei pagamenti del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (pari a 1.676 milioni nel 2018), le cui risorse sono confluite, nella Legge di bilancio per il 2019, nel fondo per il reddito di cittadinanza[80]. Incidono inoltre sulla riduzione i minori pagamenti per l'assistenza agli stranieri (-649 milioni), che risentono, rispetto al 2018, anche dei ritardi nelle erogazioni dovuti ai più stringenti criteri di rendicontazione delle spese dei centri di accoglienza, stabiliti dal decreto interministeriale Mef-Interno del 2019.

I pagamenti per redditi da lavoro dipendente ammontano a 96.794 milioni, con una riduzione di 1.477 milioni, causata principalmente dal venir meno dell'erogazione degli arretrati versati nel 2018 e di competenza degli anni 2016 e 2017, legati al rinnovo dei contratti del personale statale.

Si riducono inoltre le spese per interessi passivi, che ammontano a 68.543 milioni (-639 milioni).

Aumentano invece, per 1.521 milioni, i pagamenti relativi alle risorse proprie Ue (pari a 17.763 milioni), a causa di una maggiore contribuzione al

[80] Articolo 1, comma 255 legge n.145/2018 (legge di bilancio per il 2019).

bilancio comunitario, coerente con l'incremento dei massimali di spesa del Quadro Finanziario pluriennale UE.

Infine, registrano un incremento (di 535 milioni) anche i trasferimenti correnti alle imprese, pari a 9.175 milioni. L'aumento è dovuto principalmente ai maggiori versamenti, per 500 milioni, alla contabilità speciale[81] per la regolazione dei crediti di imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite di esercizio[82] .

Spese in conto capitale

La componente di spesa in conto capitale di questo aggregato ammonta a 19.359 milioni e registra, come già accennato, un incremento di 2.527 milioni rispetto all'esercizio 2018.

In particolare, gli investimenti fissi lordi ammontano nel 2019 a 5.865 milioni, registrando un incremento di 1.416 milioni. L'aumento è dovuto principalmente alle maggiori spese della Difesa (+368 milioni) e ai trasferimenti della Presidenza del Consiglio ai Commissari delegati delle Regioni per gli investimenti strutturali e infrastrutturali urgenti per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico (800 milioni)[83].

Aumentano altresì, di 721 milioni, i contributi agli investimenti ad imprese, che passano da 11.889 milioni del 2018 a 12.611 milioni nel 2019. In particolare, aumentano i contributi a Ferrovie (+470 milioni), principalmente a causa di maggiori pagamenti in conto residui, e si registra un'accelerazione nei pagamenti relativi agli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (+475 milioni).

Spese aventi impatto indiretto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche e non aventi impatto sull'indebitamento

Le spese aventi impatto indiretto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si riferiscono alle somme erogate dallo Stato a favore di altre Amministrazioni pubbliche, il cui impatto si registra ai fini dell'indebitamento netto quando queste ultime spendono effettivamente. Le spese non aventi impatto sull'indebitamento netto sono quelle relative alle acquisizioni di attività finanziarie. La somma di questi due aggregati è pari a 360.386 milioni e rappresenta il 59% delle spese finali.

Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche

I trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, pari a 268.811 milioni, sono aumentati nel 2019 di 18.401 milioni rispetto al 2018.

I trasferimenti alle Regioni ammontano a 124.199 milioni nel 2019, registrando un incremento di 10.507 milioni. L'incremento è dovuto essenzialmente ai maggiori trasferimenti alle Regioni a titolo di

[81] Contabilità speciale n. 1778 - Agenzia delle entrate - fondi di bilancio.

[82] Sebbene tali versamenti alla contabilità speciale, classificati in bilancio come trasferimenti correnti alle imprese, vengano fatti rientrare nell'aggregato delle spese aventi impatto diretto sull'indebitamento netto, l'effettivo impatto sull'indebitamento è determinato dall'effettivo utilizzo del credito di imposta

[83] Le risorse sono state stanziate con l'articolo 1, comma 1029 Legge di bilancio per il 2019.

compartecipazione all'IVA (+8.521 milioni), legati in prevalenza ai maggiori ripiani di anticipazioni di tesoreria, e ai pagamenti, per 1.655 milioni, del "Fondo per il *payback*", di cui 881 milioni in conto residui (si tratta della riassegnazione alle Regioni delle somme versate dalle aziende farmaceutiche a titolo di ripiano della spesa farmaceutica)[84].

I trasferimenti agli Enti di previdenza ammontano a 118.744 milioni (+8.621 milioni). Si registrano, in particolare, rispetto all'esercizio precedente, i pagamenti del Fondo per il reddito di cittadinanza, pari a 3.879 milioni, le erogazioni per il pensionamento anticipato (cd. "quota 100"), per 3.072 milioni, e maggiori trasferimenti all'INPS a titoli di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso (+1.920 milioni).

Contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche

I contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche (pari a 12.637 milioni) si riducono per 868 milioni.

Diminuiscono, in particolare, per 1.371 milioni, i contributi agli investimenti alle Amministrazioni centrali, che si attestano a 7.544 milioni. Nell'ambito di questi, si riducono, coerentemente con i minori stanziamenti di bilancio, i versamenti in tesoreria del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (-2.770 milioni)[85], mentre aumentano i versamenti del Fondo sviluppo e coesione (+1.212 milioni), principalmente a causa dell'avvio dell'intervento in favore delle periferie urbane e dell'intervento, previsto per il 2019, per 500 milioni, in favore dei comuni per opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile[86].

Aumentano, invece, i contributi agli investimenti agli Enti locali, pari a 3.104 milioni. Sull'incremento, pari a 366 milioni, incidono, in conseguenza dei maggiori stanziamenti disposti con le Leggi di bilancio per il 2018 e per il 2019, i maggiori contributi per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio (+600 milioni circa), i maggiori contributi per programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane (+180 milioni) e i contributi alle Province delle regioni a statuto ordinario per il finanziamento di piani di sicurezza a valenza triennale per la manutenzione di strade e scuole (per 243 milioni). Tali incrementi sono parzialmente compensati dai minori pagamenti a favore degli Uffici speciali per L'Aquila e comuni del cratere per la ricostruzione e il rilancio post-sisma 2009 (-219 milioni, di cui 204 milioni in conto residui) e dal venir meno dei pagamenti in conto residui, per 320 milioni, relativi alle assegnazioni al Comune di Roma per il piano di rientro finanziario, i cui residui pregressi sono stati appunto smaltiti nel 2018.

[84] Articolo 21, comma 23 DL n.113/2016.

[85] Il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie presenta una dotazione di bilancio per il 2019 pari a 1.800 milioni, in riduzione di 2.800 milioni rispetto alla dotazione del 2018, pari a 4.500 milioni.

[86] Articolo 30, DL n. 34/2019.

Altri trasferimenti in conto capitale

Gli altri trasferimenti in conto capitale, pari a 2.741 milioni, aumentano di 831 milioni, principalmente a causa delle erogazioni del Fondo della Presidenza del Consiglio da destinare alle Regioni per investimenti connessi alle esigenze derivanti dagli eventi calamitosi del 2018, pari a 475 milioni, e delle maggiori spese della Protezione Civile (+336 milioni).

Acquisizioni di attività finanziarie

Le acquisizioni di attività finanziarie, pari a 4.411 milioni, si riducono di 2.038 milioni. Incide sulla riduzione il venir meno dei pagamenti in conto residui del Fondo di risoluzione unico bancario (-2.500 milioni)[87], i cui residui sono stati smaltiti appunto nel 2018, nonché il venir meno delle erogazioni ad Alitalia in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali (-300 milioni) e dei versamenti in conto residui all'entrata delle somme inizialmente destinate all'amministrazione straordinaria dell'ILVA (-534 milioni), non più necessarie in seguito al passaggio del complesso aziendale ai privati[88]. Si riducono, inoltre, per 1.080 milioni, i versamenti in tesoreria del Fondo per l'integrazione delle garanzie dello Stato, anche in conseguenza della riduzione degli stanziamenti disposta in applicazione del Decreto Legge n.124/2019 (cd. decreto fiscale). Tali riduzioni sono parzialmente compensate dalla riclassificazione delle spese legate alle garanzie da esposizione su derivati (per 1.300 milioni), riclassificate nel bilancio 2019 dalla categoria economica "interessi passivi e redditi da capitale" e dall'assegnazione di somme da destinare all'aumento di capitale di AMCO Spa (per 1.000 milioni).

[87] Istituito dall'articolo 1, comma 883 Legge n.208\2015 (Legge di stabilità per il 2016).

[88] Il versamento all'entrata era stato disposto in applicazione dell'articolo 20, comma 5 lettere f) e g) del DL n.148/2017, per contribuire alla copertura di una parte degli oneri recati dallo stesso decreto.

TABELLA V.5-2 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI. IMPATTO DIRETTO ED INDIRETTO SUI CONTI DELLA PA (IN MILIONI DI EURO)

				Variazioni 2019/2018	
	2017	2018	2019	Differenze assolute	Differenze in termini %
SPESE AVENTI IMPATTO DIRETTO SUI CONTI DELLA P.A.					
SPESE CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	93.355	98.271	96.794	-1.477	-1,6
Consumi intermedi	14.476	15.509	15.374	-135	-0,9
IRAP	5.147	5.390	5.375	-15	-0,3
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	17.325	17.479	15.358	-2.121	-12,2
Trasferimenti correnti a imprese	6.844	8.640	9.675	1.035	15,1
Trasferimenti correnti a estero	1.655	1.622	1.612	-10	-0,6
Risorse proprie Ue	15.250	16.243	17.763	1.521	10,0
Interessi passivi e redditi da capitale	70.544	69.182	68.543	-639	-0,9
Altre uscite correnti	1.468	701	391	-310	-21,1
SPESE IN CONTO CAPITALE				0	
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.395	4.449	5.865	1.416	32,2
Contributi agli investimenti ad imprese	12.741	11.889	12.611	721	5,7
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	102	81	357	276	271,0
Contributi agli investimenti ad estero	439	413	526	113	25,7
TOTALE SPESE CON IMPATTO	**243.742**	**249.871**	**250.244**	**374**	**0,2**
SPESE AVENTI IMPATTO INDIRETTO SUI CONTI DELLA P.A. E NON AVENTI IMPATTO					
SPESE CORRENTI					
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	249.308	250.409	268.811	18.401	7,4
Amministrazioni centrali	4.653	4.687	4.997	310	6,7
Amministrazioni locali:	130.520	135.599	145.069	9.470	7,3
Regioni	109.939	113.692	124.199	10.507	9,6
Comuni e Province	12.892	13.753	12.470	-1.283	-10,0
Altre	7.688	8.155	8.400	246	3,2
Enti previdenziali e assistenza sociale	114.136	110.123	118.744	8.621	7,6
Poste correttive e compensative	62.572	69.117	71.318	2.201	3,5
Ammortamenti	387	381	469	88	22,7
SPESE IN CONTO CAPITALE					
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	14.725	13.504	12.637	-868	-5,9
Amministrazioni centrali	10.387	8.915	7.544	-1.371	-13,2
Amministrazioni locali:	4.338	4.590	5.093	503	11,6
Regioni	1.666	1.483	1.515	33	2,0
Comuni e Province	2.122	2.739	3.104	366	17,2
Altre	550	368	473	105	19,1
Altri trasferimenti in conto capitale	1.698	1.909	2.741	831	48,9
Acquisizione di attività finanziarie	18.690	6.449	4.411	-2.038	-10,9
TOTALE SPESE CON IMPATTO INDIRETTO E NON AVENTI IMPATTO	**347.381**	**341.771**	**360.386**	**18.615**	**5,4**
TOTALE COMPLESSIVO	**591.123**	**591.642**	**610.630**	**18.988**	**3,2**

V.6 RAFFRONTI TRA RISULTATI E PREVISIONI 2019

Incassi

I risultati relativi agli incassi di bilancio per il 2019 sono posti a raffronto con le corrispondenti stime formulate lo scorso settembre in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento del DEF 2019.

Tale raffronto (Tabella V.6-1) evidenzia, per gli incassi finali, una differenza positiva di 1.075 milioni per effetto del maggior gettito realizzato, rispetto alle previsioni, dal comparto delle entrate tributarie (+2.731 milioni, al netto dei condoni), parzialmente compensata dai risultati meno favorevoli registrati per le entrate derivanti dalla definizione delle situazioni e pendenze in materia di imposte dirette ed indirette (-616 milioni), e dagli altri incassi (-1.040 milioni).

Per le entrate di carattere tributario, si è registrato un andamento particolarmente favorevole degli incassi delle imposte dirette (+2.350 milioni), a fronte di una differenza negativa emersa per il gettito relativo alle imposte indirette (-501 milioni).

Tra le imposte dirette, la variazione positiva è imputabile al miglior andamento degli incassi, rispetto a quanto stimato, delle principali imposte, in particolar modo dell'IRES (+1.383 milioni) e delle ritenute sui redditi da capitale (+563 milioni); di contro, il gettito IRPEF ha mostrato un gettito inferiore alle previsioni (-180 milioni).

Tra le imposte indirette, per le entrate sugli affari, la voce riguardante le imposte di registro, di bollo e sostitutive ha registrato un risultato migliore rispetto a quanto previsto (+373 milioni), mentre sia gli incassi IVA (-723 milioni), sia quelli relativi alle restanti imposte della categoria (-1.003 milioni) hanno presentato un gettito inferiore alle stime per il 2019.

Per le imposte sulla produzione, si rilevano minori introiti realizzati rispetto alle previsioni per le accise sugli olii minerali (-129 milioni); di contro, i versamenti conseguiti per le altre imposte di produzione sono risultati più favorevoli rispetto alle attese (+772 milioni), a fronte di una sostanziale invarianza rispetto alle previsioni per le accise sul gas metano (+2 milioni).

Migliore rispetto alle stime è risultato l'andamento del gettito per le imposte comprese nella categoria del Lotto, lotterie ed altre attività di gioco (+292 milioni), mentre quello relativo alle imposte afferenti ai Monopoli ha registrato minori incassi (-85 milioni) rispetto alle attese.

Pagamenti

I pagamenti effettuati nell'anno 2019 consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali, considerando anche le operazioni effettuate tramite la Tesoreria statale[89], ammontano a 622.767 milioni (Tabella V.6.1), 11.933 milioni in meno rispetto a quanto stimato per lo stesso anno con la Nota di aggiornamento del DEF 2019. In particolare, risultano minori, rispetto a quanto stimato, sia le spese correnti, per 8.983 milioni, sia le spese in conto capitale, per 2.950 milioni.

[89] Il totale delle spese finali differisce da quello riportato nei paragrafi precedenti in quanto quest'ultimo non considera le operazioni di Tesoreria.

Con riferimento alle spese correnti, si registrano spese inferiori rispetto alle stime per:

- interessi passivi (-7.657 milioni);
- trasferimenti a famiglie (-1.450 milioni), su cui incidono i minori pagamenti per le attività di assistenza agli stranieri (-900 milioni circa), anche a causa del rallentamento delle erogazioni dovuto ai più stringenti criteri di rendicontazione delle spese dei Centri stabiliti con il decreto interministeriale MEF-Interno del 2019, e i minori trasferimenti alle istituzioni sociali private per le attività inerenti il 5 per mille (-500 milioni circa), per le quali si era ipotizzato il pagamento delle quote del riparto del Fondo cinque per mille per le somme riferite al 2017 e al 2018[90];
- risorse proprie Ue (-417 milioni), su cui incidono i minori versamenti per Risorse proprie tradizionali (-186 milioni), causati dal minor gettito di dazi doganali incassato dall'Italia, e minori versamenti relativi alla quota RNL (-161 milioni) e alle Risorse IVA (-75 milioni), la cui stima incorpora gli eventuali conguagli sulla revisione delle basi imponibili degli anni precedenti.

Risultano invece superiori rispetto alle stime le spese per i consumi intermedi (+849 milioni), principalmente a causa: dei maggiori pagamenti per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (+100 milioni circa) e per il funzionamento generale delle amministrazioni (+100 milioni circa) nonché dei maggiori versamenti all'entrata per la regolazione degli aggi trattenuti dai concessionari, dai rivenditori dei giochi e dagli agenti della riscossione (+300 milioni circa), riferiti all'anticipo delle regolazioni del 2018.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, si registrano spese inferiori alle stime per:

- contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche (-2.950 milioni), principalmente per minori erogazioni a favore di ANAS (per circa 1.100 milioni), minori trasferimenti agli Uffici speciali per L'Aquila e comuni del cratere per la ricostruzione e il rilancio post sisma 2009 (-500 milioni circa), legati alle minori richieste da parte della Struttura di missione presso la PCM che coordina gli interventi per la ricostruzione, minori contributi per l'edilizia scolastica (-400 milioni circa), dovuti principalmente a minori erogazioni in conto residui rispetto a quanto previsto;
- contributi agli investimenti alle imprese (-532 milioni), a causa dei minori contributi al settore dell'aeronautica (-500 milioni circa), legati principalmente ai ritardi, rispetto al previsto, da parte delle società nella presentazione di alcune rendicontazioni dei costi per programmi in corso di attuazione, e dei minori pagamenti del Fondo opere strategiche (-400 milioni circa), per il quale erano state stimate maggiori erogazioni in conto residui, parzialmente compensati dai maggiori pagamenti in conto residui alle Ferrovie (+200 milioni circa);

[90] Dal momento che il decreto di riparto per le somme riferite 2018 è stato predisposto alla fine dell'anno a seguito della ricezione dei dati afferenti alla scelta dei contribuenti da parte dell'Agenzia delle entrate nel corso del mese di novembre, si sono registrati solo i pagamenti delle somme riferite al 2017.

- acquisizioni di attività finanziarie (-397 milioni), a causa dei minori versamenti alla contabilità speciale del Fondo per l'integrazione delle garanzie dello Stato (-626 milioni), le cui dotazioni di bilancio sono state ridotte, successivamente alla Nota di aggiornamento del DEF, in applicazione del Decreto Legge n. 124/2019 (cd. decreto fiscale), parzialmente compensati dai versamenti al conto di Tesoreria per le garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani, pari a 258 milioni, non considerati nelle stime (si tratta di somme provenienti da riassegnazioni alla spesa di somme versate in entrata a titolo di commissioni per le garanzie bancarie).

TABELLA V.6-1 BILANCIO DELLO STATO: RAFFRONTO TRA I RISULTATI E LE STIME DI CASSA PER L'ANNO 2019 (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati 2019	Stime 2019	Scostamenti
	1	2	3=1-2
A. INCASSI FINALI	**543.970**	**542.895**	**1.075**
Tributari al netto condoni	**478.145**	**475.414**	**2.731**
Diretti:	255.873	253.523	2.350
- IRPEF	193.042	193.222	-180
- IRES	35.699	34.316	1.383
- Ritenute sui redditi da capitale	8.218	7.655	563
- Sostitutiva rivalutazioni beni impresa	392	50	342
- Imposte sostitutive ex L. 662/96	966	791	175
- Altre	17.556	17.489	67
Indiretti	222.271	222.772	-501
- IVA [91]	139.255	139.978	-723
- Registro, bollo e sostitutiva	11.764	11.391	373
- Restanti affari	11.603	12.606	-1.003
- Gas metano	3.593	3.591	2
- Oli minerali	25.385	25.514	-129
- Altre imposte di produzione	5.160	4.388	772
- Monopoli	10.562	10.647	-85
- Lotto e lotterie netti	14.949	14.657	292
Condoni	**265**	**881**	**-616**
Altri incassi	**65.560**	**66.600**	**-1.040**
B. PAGAMENTI [92]	**610.834**	**622.767**	**-11.933**
Correnti	**571.688**	**580.671**	**-8.983**
di cui			
- Redditi da lavoro dipendenti	96.998	97.169	-171
- Consumi intermedi	15.374	14.524	849
- Trasferimenti a imprese	9.175	9.242	-67
- Trasferimenti a famiglie	15.358	16.808	-1.450
- Trasferimenti A-P.	268.812	268.542	270
- Risorse proprie UE	17.763	18.180	-417
- Interessi	68.543	76.200	-7.657
- Poste correttive e compensative	71.318	71.467	-149
In Conto Capitale	**39.146**	**42.096**	**-2.950**
di cui			
- Contributi investimenti imprese	12.611	13.143	-532
- Contributi investimenti A.P.	15.271	18.221	-2.950
- Investimenti fissi	5.865	4.836	1.029
- Acquisizioni di attività finanziarie	4.411	4.808	-397
DISAVANZO (-)/AVANZO (+)	**-66.865**	**-79.872**	**13.007**

[91] Al netto IVA UE.

[92] I risultati e le stime delle spese comprendono anche i consolidamenti delle spese (ivi inclusi i movimenti di tesoreria) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

Le Disponibilità del bilancio statale per l'anno 2020

Per la formulazione delle stime dei pagamenti del bilancio dello Stato consolidati con le spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, dei Tar e delle Agenzie fiscali, anche tenuto conto dei pagamenti erogati a valere sulla Tesoreria, il quadro previsionale iniziale delle gestioni di competenza e di cassa definito dalla legge di bilancio per l'anno 2020 è integrato per tenere conto:

1) della consistenza presunta dei residui esistenti al 31 dicembre 2019, determinata sulla base delle informazioni di preconsuntivo più aggiornate;
2) degli effetti sul bilancio di specifiche disposizioni legislative adottate o perfezionate successivamente alla legge di bilancio;
3) delle principali riassegnazioni di entrata ai capitoli di spesa attuate nel corso dell'esercizio;
4) delle stime più aggiornate circa l'evoluzione prevista delle variabili macroeconomiche più rilevanti;
5) dei dati più aggiornati relativi ai risultati della gestione dell'esercizio di consuntivo.

Gli effetti della Legge di bilancio 2020-2022

La manovra di bilancio per il triennio 2020-2022[93] dispone interventi espansivi sul saldo netto da finanziare di competenza per 20.131 milioni, rispetto alle previsioni a legislazione vigente (Tabella V.6.2). Sul saldo di cassa, tali misure comportano un disavanzo di 18.892 milioni.

TABELLA V.6-2 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA – ANNO 2020

	Competenza	Cassa
Entrate tributarie	-15.155	-15.135
Altre entrate	206	211
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	**-14.950**	**-14.924**
Spese correnti (netto interessi)	3.207	3.207
Interessi	-9	-9
Spese In conto capitale	1.984	770
TOTALE SPESE FINALI (B)	5.181	3.968
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	**-20.131**	**-18.892**

La manovra sulle entrate

Nella successiva Tabella V.6-4 sono evidenziate, in termini di gettito, le misure adottate in sede di manovra di bilancio per il 2020, tra le quali sono ricomprese, nella versione inizialmente presentata in Parlamento e recepita nella Legge di bilancio, anche quelle introdotte dal Decreto Legge n. 124 del 2019, contenente disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.

In particolare, per le entrate tributarie, si stima, per il 2020, una perdita di gettito complessivamente pari a 15.135 milioni di euro. Si rileva, a tale proposito, la riduzione di 22.672 milioni che ha garantito l'integrale sterilizzazione degli

[93] Legge del 30 dicembre 2019, n. 160, comprensiva degli effetti del Decreto legge n.124 del 2019

aumenti previsti per l'anno 2020 dell'Imposta sul valore aggiunto, con aliquota ridotta al 10% (-8.688 milioni) e con aliquota ordinaria al 22% (-13.984 milioni).

Ulteriori diminuzioni di entrate tributarie, illustrate in dettaglio nella predetta Tabella, sono previste per il 2020, in particolare, da: l'integrale sterilizzazione, per il medesimo esercizio, degli aumenti sulle accise di gasolio e benzina, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, lettera b), del DL n. 91 del 2014, con effetti in termini di minori entrate stimate per circa 400 milioni; la proroga, a regime, dell'aliquota agevolata della cedolare secca, del 10% anziché del 15%, da applicare sui canoni concordati relativi ai contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, da cui si stima un minore gettito pari a 202 milioni; la modifica alla disciplina dell'imposta sui servizi digitali (di cui all'articolo 1, comma 35, della legge 30 dicembre 2018, n. 145), con effetti di minori entrate stimate per circa 600 milioni; l'abrogazione della disciplina relativa alla c.d. mini-IRES e la contestuale reintroduzione della normativa relativa all'aiuto alla crescita economica (ACE), da cui si stimano effetti netti di minor gettito pari a 128 milioni.

Incrementi di gettito tributario sono, invece, attesi nel 2020 dai seguenti interventi: la riapertura dei termini per la rideterminazione del valore di acquisto dei terreni a destinazione agricola ed edificatoria e delle partecipazioni in società non quotate, dalla quale si stimano maggiori entrate pari a 823 milioni; l'introduzione dell'imposta sul consumo di bevande con zuccheri aggiunti e dell'imposta sul consumo di manufatti in plastica con singolo impiego (MACSI), dalle quali viene stimato un gettito positivo complessivamente pari a 199 milioni; le modifiche al regime fiscale forfetario, tra le quali sono ricomprese l'abrogazione della imposta sostitutiva del reddito d'impresa per redditi compresi tra 65.001 e 100.000 euro (*flat tax*), con un incremento di gettito stimato per 109 milioni, e l'introduzione del limite di 20.000 euro per l'accesso al regime forfettario, da cui si stimano maggiori entrate per circa 47 milioni; le misure in materia di tabacchi, con l'incremento delle accise sui tabacchi lavorati (+88 milioni) e l'introduzione dell'imposta di consumo sui prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo (+31 milioni), con una previsione totale di maggiori entrate per il 2020 valutate in circa 120 milioni; il differimento della percentuale di deducibilità della svalutazione e perdita su crediti, della riduzione del valore dei crediti e delle altre attività finanziarie derivante dall'applicazione dell'IFRS9 e dello stock di componenti negativi riferibili alle quote di ammortamento relative al valore di avviamento e delle altre attività immateriali, con incremento di gettito stimato per complessivi 1.347 milioni; l'incremento del prelievo sulle vincite conseguite mediante gli apparecchi da gioco video *lottery* (VLT) e *new slot* (AWP) e del diritto sulle vincite conseguite ai giochi numerici a totalizzatore nazionale e alle lotterie nazionali ad estrazione istantanea, con effetti positivi stimati in circa 605 milioni, comprensivi del minor gettito derivante dall'abrogazione dell'articolo 26 del decreto-legge n. 124 del 2019.

Per quanto attiene alle altre entrate, le misure previste dalla legge di bilancio determinano, per il 2020, maggiori introiti complessivi derivanti, principalmente, dai proventi delle aste per l'assegnazione delle quote di emissioni di CO2, destinati ad alimentare il Fondo per il finanziamento del "green new deal", stimati in circa 150 milioni, e dalla sospensione temporanea, prevista fino al 2022, delle soglie di esenzione dal pagamento delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi estratti in terraferma e in mare (royalties), con effetti di maggior gettito stimato in circa 36 milioni annui.

La predetta evoluzione positiva complessiva risulta parzialmente compensata dalle minori entrate afferenti all'Accordo sottoscritto in data 7 novembre 2019 tra lo Stato e la Regione Sardegna, con il quale, tra le varie misure, è stata riconosciuta alla regione autonoma una riduzione del concorso alla finanza pubblica in termini di saldo netto per l'importo di 153 milioni nel 2020.

Con riferimento alle misure introdotte dal decreto-legge n. 124/2019 sono stimati, per il 2020, effetti complessivamente positivi sia sulle entrate tributarie, per 3.109 milioni, sia sulle entrate extra-tributarie, per 88 milioni.

Nello specifico, gli interventi di maggior rilievo riguardano: le attività di contrasto alle frodi in materia di accise su oli minerali, spiriti e birre, dalle quali si prevedono maggiori introiti per 135 milioni, e le attività di prevenzione delle frodi nel settore degli idrocarburi, dalle quali si stimano effetti di recupero del gettito Iva pari a 200 milioni; il contrasto alle frodi sull'acquisto dei veicoli fiscalmente usati, con una previsione di effetti finanziari positivi per 209 milioni; l'introduzione di ulteriori misure in materia di accise su oli minerali (quali l'estensione del sistema informatizzato INFOIL e l'introduzione del Documento Amministrativo Semplificato Telematico) con effetti di recupero di gettito per 300 milioni; l'estensione del regime di *reverse charge*, per il contrasto dell'illecito nella somministrazione della manodopera, con un impatto sul gettito in termini di maggiori entrate Iva per 136 milioni; gli incentivi Conto Energia, per la produzione di energia da impianti fotovoltaici, con definizione di cumulo tra incentivi GSE e detassazione per investimenti ambientali, dalla cui misura si stimano maggiori entrate per 123 milioni; l'istituzione dell'imposta immobiliare sulle piattaforme marine destinate alla coltivazione di idrocarburi, dalla quale si prevedono maggiori introiti per 22 milioni.

TABELLA V.6-3 BILANCIO DELLO STATO: EFFETTI SULLE ENTRATE DELLA MANOVRA FINANZIARIA PER L'ANNO 2020

Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (Legge di bilancio 2020)	Importo
ENTRATE TRIBUTARIE	
Sterilizzazione incremento aliquote IVA	-22.672
Sterilizzazione accise gasolio e benzina (art.19, comma 3, lettera b) del DL n. 91/2014)	-400
Modifica al Prelievo Unico Erariale – Incremento aliquote AWP e VLT (attuali 21,68 e 7,93) del 1 gennaio 2020 (23,85% e 8,5%) e del 1 gennaio 2021 (24,0% e 8,6%)	631
Modifiche al prelievo delle vincite	473
Rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati non regolamentati e dei valori di acquisto dei terreni edificabili e con destinazioni agricole	823
Estensione dei "nuovi minimi" dell'obbligo di fatturazione elettronica Legge n. 190/2014, art. 1, c. 74	51
Introduzione limite 20.000 euro per accise al reddito forfettario Legge n. 190/2014, art. 1, c. 54, lettera b)	47
Abrogazione flat tax (imposta sostitutiva reddito di impressa)	109
Analisi di rischio (evasometro)	125
Imposta sui servizi digitali di cui all'articolo1 , comma 35, della legge 30 dicembre 2018, n. 145	-600
Imposta con bevande con zuccheri aggiunti (sugary drink)	59
Accise tabacchi lavorati – modifica aliquota	88
Imposta sul consumo dei manufatti di plastica con singolo impiego(MACSI)	141
Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato dal 15 al 10%	-202
Accisa sui prodotti energetici impiegati per produrre energia elettrica	106
Esenzione canone RAI per gli anziani a basso reddito	-21
Incentivo generale per la patrimonializzazione-abrogazione mini IRES e reintroduzione ACE	-128
Proroga riqualificazione energetica, recupero edilizio e detrazione per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici finalizzato all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione – per il 2020.	40
Disposizioni urgenti in materia fiscale (DL n. 124/2019)	3.109
Abrogazione art. 26 DL 124/2019	-499
Modifiche all'ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili per i concessionari autostradali – limitazione deducibilità delle quote di ammortamento.	192
Altre	3.392
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	**-15.153**
ALTRE ENTRATE	
Minore concorso Regione Sardegna alla finanza pubblica	-153
Royalies – eliminazione esecuzione pagamento aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi	36
Versamento disponibilità Fondo garanzia dello Stato	51
Green New Deal – Aste CO2	150
Versamento in entrata delle somme iscritte in conto residui sul fondo L. 145/2018, art. 1, c. 126	19
Disposizioni urgenti in materia fiscale (DL n.124/2019	88
Riduzione spese dei Ministeri	15
Altre	5
TOTALE ALTRE ENTRATE	**211**
TOTALE ENTRATE FINALI	**-14.924**

N.B.: comprensivo degli effetti finanziari e programmatici del DL 124/2019

La manovra sulle spese

Le misure adottate per il 2020, con la manovra di finanza pubblica, determinano un incremento netto delle uscite pari a 5.181 milioni (di cui 3.198 milioni per le spese correnti e 1.983 milioni per le spese in conto capitale) descritte nel dettaglio dalla Tabella V.6-4.

In particolare, nell'ambito degli interventi della manovra 2020, pari complessivamente a 18.357 milioni, si registrano maggiori spese correnti per 12.965 e maggiori spese in conto capitale per 5.292 milioni. Tra le maggiori spese

correnti figurano l'incremento, disposto con il decreto fiscale, del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (per 5.338 milioni), in cui sono confluite le risorse derivanti dalle maggiori entrate legate alle misure disposte dallo stesso decreto, l'istituzione del Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti (3.000 milioni), la proroga di un anno dell'assegno di natalità (con effetti per 348 milioni) e l'integrazione del Fondo contratti del personale delle amministrazioni statali (325 milioni). Tra le maggiori spese in conto capitale rientrano invece l'incremento del Fondo Sviluppo e coesione (1.000 milioni), la proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (674 milioni), gli interventi per investimenti nei Comuni (585 milioni), l'istituzione del Fondo "Green New Deal", destinato al finanziamento di interventi nel settore ambientale (470 milioni), e l'istituzione di un nuovo Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato (435 milioni)

Le misure di contenimento, con effetti di minori spese per complessivi 13.076 milioni, sono composte da minori spese correnti per 9.767 milioni e minori spese in conto capitale per 3.309 milioni. In particolare, tra le minori spese correnti, rientrano la riduzione, disposta con Legge di bilancio, del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (5.708 milioni) che era stato incrementato con il decreto fiscale la riduzione degli stanziamenti per le compensazioni di imposta, legata all' introduzione del controllo preventivo sulle compensazioni dei crediti tramite F24 (1.084 milioni), il concorso dei ministeri alla manovra di finanza pubblica (559 milioni). Per quanto riguarda le minori spese in conto capitale, queste sono costituite essenzialmente da misure di riprogrammazione e riduzione delle spese dei Ministeri.

TABELLA V.6-4 EFFETTI SULLA SPESA DELLA MANOVRA 2020

	Importo Competenza
Redditi da lavoro dipendente	639
Consumi intermedi	-144
Imposte pagate sulla produzione	10
Trasferimenti correnti ad AP	1.506
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	168
Trasferimenti correnti a imprese	-96
Trasferimenti correnti a estero	-4
Risorse proprie Cee	0
Interessi passivi e redditi da capitale	-9
Poste correttive e compensative	-1.215
Ammortamenti	0
Altre uscite correnti	2.342
TOTALE SPESE CORRENTI	**3.198**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-107
Contributi agli investimenti ad AP	541
Contributi agli investimenti ad imprese	-18
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	8
Contributi agli investimenti a estero	33
Altri trasferimenti in conto capitale	1.442
Acquisizione di attività finanziarie	85
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	**1.983**
TOTALE SPESE	**5.181**

TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2020 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 124/2019 PRESENTATO (IN MILIONI DI EURO)

	Importo
1. MISURE DI CONTENIMENTO (A)	**13.076**
- Minori Spese correnti	**9.767**
Riduzione Fondo per la riduzione della pressione fiscale	5.708
Riduzione spese Ministeri	391
Introduzione controllo preventivo compensazioni crediti tramite F24	1.084
Concorso dei ministeri alla manovra di finanza pubblica	559
Estensione reverse charge per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera	317
Rimodulazione rate delle imposte per i contribuenti sottoposti a Indicatore sintetico di affidabilità (ISA)	303
Ulteriori risparmi da anticipo pensionistico "quota 100"	300
Differimento nella deduzione di componenti negative reddito impresa	297
Misure di contrasto alle frodi collegate all'accollo di debiti di imposta altrui	288
Cessazione partita IVA e inibizione delle compensazioni dei crediti	200
Altre misure di revisione della spesa	103
Revisione agevolazione sul gasolio commerciale usato come carburante	41
Altre minori spese di parte corrente	177
- Minori spese in conto capitale	**3.309**
Riprogrammazioni e riduzioni spese Ministeri	1.320
Riduzione spese Ministeri	1.478
Concorso dei ministeri alla manovra di finanza pubblica	475
Altri minori spese in conto capitale	36
2. INTERVENTI (B)	**18.257**
- Maggiori spese correnti	**12.965**
Incremento Fondo per la riduzione della pressione fiscale	5.338
Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti	3.000
Revisione entrate per risultati autoliquidazione - effetti sul bilancio dello Stato	1.095
Proroga di un anno per l'assegno di natalità	348
Integrazione del Fondo contratti del personale delle Amministrazioni statali	325
Fondo sociale per occupazione e formazione	322
Altri interventi per enti territoriali	128
Aiuto alla crescita economica -ACE- e contestuale abolizione mini-Ires	197
Altre misure in materia di personale	178
Contributo economico al pagamento di rette degli asili nido pubblici e privati	190
Abolizione quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie - superticket -	185
Card 18enni	160
Operazione "Strade sicure"	150
Misure per la disabilità	146
Ristoro ai Comuni del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI	110
Proroga Anticipo pensionistico - APE sociale -	108
Fondo di solidarietà comunale	108
Congedo di paternità	99
Vigili del fuoco: incremento dotazione organica e armonizzazione trattamenti economici	69
Opzione donna	67
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi - di parte corrente	63
Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione	50
Fondo per l'estrazione speciale premi per pagamenti cashless	50
Risorse per CAF e patronati per attività connesse all'erogazione del reddito di cittadinanza	40
Formazione specialistica dei medici	30
Credito di imposta commissioni pagamenti elettronici	28
Fondo esigenze indifferibili	15
Altre maggiori spese di parte corrente	366

TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2020 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 124/2019 PRESENTATO (IN MILIONI DI EURO)

	Importo
Di cui maggiori spese capitali:	**5.292**
Fondo Sviluppo e coesione	1.000
Proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno	674
Interventi per investimenti nei Comuni	585
Fondo green new deal	470
Fondo investimenti delle Amministrazioni centrali	435
Misure di sostegno alla ricerca e al settore aerospaziale	415
Interventi per le aree terremotate	376
Interventi per investimenti nelle Province e Città metropolitane	150
Riconversione e riqualificazione aree di crisi industriale	150
Rifinanziamento "Nuova Sabatini"	105
Altri interventi per enti territoriali	64
Altri interventi per il green new deal	63
Edilizia universitaria	60
Interventi per la salvaguardia di Venezia	60
Metro Torino	50
Piano straordinario di promozione del Made in Italy	45
Adeguamento del rio Molinassi e Cantarena e accessibilità area portuale Genova Sestri Levante	40
Riprogrammazioni e riduzioni spese Ministeri	35
Fondo di garanzia per le PMI	12
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi - di conto capitale	7
Altre maggiori spese in conto capitale	496
TOTALE MANOVRA NETTA (B-A)	**5.181**

Il quadro di sintesi del bilancio dello Stato 2020 e stime di incassi e pagamenti

Le Tabelle V.6-5 e V.6-6 espongono in sintesi il quadro previsionale, rispettivamente, di competenza e di cassa 2020 e i principali fattori che lo definiscono. Le tavole riportano le previsioni di entrata e gli stanziamenti per la spesa indicati nel disegno di legge di bilancio, gli effetti determinati dalle misure disposte con la manovra di finanza pubblica, le ulteriori variazioni che si prevede possano essere apportate in corso di esercizio per i fatti di gestione (ad esempio riassegnazioni di entrate, variazioni di bilancio, etc.), nonché gli effetti degli emendamenti approvati in sede di conversione del decreto legge n. 124 del 2019[94] (c.d. "decreto fiscale") e dei principali provvedimenti normativi definitivamente approvati successivamente alla legge di bilancio, tra cui rientra il decreto legge n. 18 del 2020, recante "misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (cd. DL "Cura Italia") ed il decreto legge n. 23 del 2020 riguardante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali (cd. DL Credito).

In termini di competenza, il saldo finale del bilancio dello Stato integrato con gli effetti della manovra e degli ulteriori fattori già descritti, ammonta a 101.549 milioni come risultato di un ammontare di entrate finali pari a 591.910 milioni e di spese pari a 693.459 milioni.

In termini di cassa, il saldo finale delle autorizzazioni integrate presenta un disavanzo pari a 152.439 milioni. Le previsioni finali di incasso si attestano a 552.176 milioni (in particolare, quelle tributarie a 486.065 milioni e a 66.111 milioni le altre entrate), mentre le previsioni di spesa risultano pari a 704.615 milioni.

TABELLA V.6-5 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA E DELLE RELATIVE DISPONIBILITÀ - ANNO 2020

	Residui provvisori	DLB 2020	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2020	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CP 2020	Massa acquistabile /spendibile 2020
	1	2	3	4=2+3	5	6=4+5	7=6+1
Entrate tributarie	127.144	526.256	-15.155	511.101	-2	511.099	638.243
Altre entrate[95]	119.245	72.682	206	72.888	7.923	80.811	200.056
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	**246.389**	**598.938**	**-14.950**	**583.988**	**7.921**	**591.910**	**838.299**
Spese correnti (netto interessi)	41.276	527.458	3.207	530.665	19.059	549.724	591.000
Interessi	0	76.741	-9	76.732	167	76.900	76.900
Spese In conto capitale	39.031	53.203	1.984	55.187	11.649	66.835	105.867
TOTALE SPESE FINALI (B)	**80.308**	**657.402**	**5.181**	**662.584**	**30.875**	**693.459**	**773.766**
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	**166.081**	**-58.464**	**-20.131**	**-78.596**	**-22.954**	**-101.549**	**64.533**

[94] Non compresi negli stanziamenti della Legge di bilancio 2020.

[95] Le risorse proprie U.E. sono contabilizzate tra le "Altre entrate" per 2.500 milioni per il 2020.

TABELLA V.6-6 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE AUTORIZZAZIONI E DELLE STIME DEGLI INCASSI E DEI PAGAMENTI - ANNO 2020 (IN MILIONI DI EURO)

	Residui provvisori	DLB 2020	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2020	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CS 2020	STIME
	1	2	3	4=2+3	5	6=4+5	7
Entrate tributarie	127.144	501.544	-15.135	486.409	-344	486.065	448.997
Altre entrate [96]	119.245	58.186	211	58.397	7.714	66.111	62.137
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	**246.389**	**559.730**	**-14.924**	**544.806**	**7.370**	**552.176**	**511.134**
Spese correnti (netto interessi)	41.276	541.986	3.207	545.193	16.033	561.226	529.827
Interessi	0	76.741	-9	76.732	167	76.900	68.344
Spese In conto capitale	39.031	49.868	770	50.638	15.852	66.490	52.056
TOTALE SPESE FINALI (B)	**80.308**	**668.594**	**3.968**	**672.563**	**32.052**	**704.615**	**650.228**
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	**166.081**	**-108.864**	**-18.892**	**-127.757**	**-24.682**	**-152.439**	**-139.094**

Nella tabella successiva è riportato il confronto tra i risultati di bilancio 2019 e le stime aggregate di incassi e pagamenti per il 2020 (Tabella V.6-7).

TABELLA V.6-7 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE GESTIONI DI CASSA 2019 (RISULTATI) E 2020 (STIME) (IN MILIONI DI EURO)

			Variazioni 2020/2019	
	Risultati 2019	Stime 2020	Assolute	%
INCASSI				
- Tributari	478.410	448.997	-29.413	-6,1
- Altri	65.560	62.137	-3.423	-5,2
Totale incassi	**543.970**	**511.134**	**-32.836**	**-6,0**
PAGAMENTI [97]				
- Correnti	571.688	598.171	26.483	4,6
- In conto capitale	39.146	52.056	12.910	33,0
Totale pagamenti	**610.834**	**650.228**	**39.394**	**6,4**
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	**-66.865**	**-139.094**	**-72.229**	**108,0**

Stime incassi 2020

Le entrate finali per l'anno 2020 – al netto delle retrocessioni e dei dietimi di interessi – sono stimate in 511.134 milioni, con una flessione, rispetto ai risultati 2019, di 32.836 milioni (-6%), riconducibile al minor gettito atteso sia per gli incassi tributari (-29.586 milioni, al netto dei condoni), che per le entrate non tributarie (-3.423 milioni).

Le variazioni relative ai principali tributi sono evidenziate nella Tabella V.6-8.

Per le imposte dirette, la stima degli incassi attesi per il 2020 è caratterizzata dalla riduzione complessiva di 11.348 milioni rispetto ai risultati conseguiti nel passato esercizio finanziario; la contrazione più significativa è prevista per l'IRPEF (-8.633 milioni), seguita da una previsione di minor gettito per l'IRES (-5.178 milioni), mentre viene previsto un andamento favorevole sia per le ritenute sui redditi di capitale (+21 milioni), sia per le altre imposte dirette (2.442 milioni).

Anche per le imposte indirette è complessivamente prevista una contrazione di gettito (-18.237 milioni), in particolare a seguito dei minori incassi stimati per l'IVA (-13.381 milioni) e per le imposte di registro, bollo e sostitutiva (-1.352

[96] Le risorse proprie U.E. sono contabilizzate tra le "Altre entrate" per 2.500 milioni per il 2020.

[97] I risultati e le stime delle spese comprendono anche i consolidamenti delle spese (ivi inclusi i movimenti di tesoreria) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

milioni) della categoria degli Affari, delle imposte sugli olii minerali (-1.466 milioni) e sulle altre imposte della categoria Produzione (-1.153 milioni), e delle entrate della categoria Lotto e lotterie (-1.047 milioni). Di contro, il profilo atteso delle entrate da Monopoli è leggermente favorevole rispetto ai risultati raggiunti nel 2019 (+108 milioni).

Per i cespiti di natura non tributaria, la stima degli incassi per il 2020 prevede una contrazione di gettito per 3.423 milioni rispetto al precedente esercizio.

TABELLA V.6-8 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI REALIZZATI NEL 2019 E STIMATI PER IL 2020 (IN MILIONI)

	Risultati 2019	Stime 2020	Variazioni (stime- risultati) Assolute	%
A. INCASSI FINALI	**543.970**	**511.134**	**-32.836**	**-6,0**
- Tributari al netto condoni	**478.145**	**448.559**	**-29.586**	**-6,2**
- diretti:	**255.873**	**244.525**	**-11.348**	**-4,4**
-IRPEF	193.042	184.409	-8.633	-4,5
-IRES	35.699	30.521	-5.178	-14,5
-Ritenute redditi capitale	8.218	8.239	21	0,3
-altre	18.914	21.356	2.442	12,9
- indiretti:	**222.271**	**204.034**	**-18.237**	**-8,2**
-IVA [98]	139.255	125.874	-13.381	-9,6
-Registro, bollo e sostitutiva	11.764	10.412	-1.352	-11,5
-Restanti affari	11.603	11.608	5	0,0
-Gas metano	3.593	3.642	49	1,4
-Oli minerali	25.385	23.919	-1.466	-5,8
-Altre imposte di produzione	5.160	4.007	-1.153	-22,3
-Monopoli	10.562	10.670	108	1,0
-Lotto e lotterie netti	14.949	13.902	-1.047	-7,0
- Condoni e concordati	**265**	**438**	**173**	**65,3**
- Altri incassi	**65.560**	**62.137**	**-3.423**	**-5,2**

Stime pagamenti 2020

Le previsioni dei pagamenti per l'anno 2020 ammontano a 650.228 milioni, di cui 598.171 milioni per le spese correnti e 52.056 milioni per quelle di conto capitale (Tabella V.6.9). Rispetto ai pagamenti effettuati nel 2019, il totale delle spese previste aumenta di 39.394 milioni. L'incremento interessa principalmente le previsioni di spesa di parte corrente (+26.483 milioni) e, in minor misura, le spese in conto capitale (+12.910 milioni).

.

[98] L'importo è al netto delle risorse IVA UE, contabilizzate tra gli "Altri Incassi", pari a 2.325 milioni per il 2019 e stimati per 2.400 per il 2020.

TABELLA V.6-9 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL 2019 E STIMATI PER IL 2020

	Risultati 2019	Stime 2020	Valori assoluti	In Termini %
PAGAMENTI CORRENTI				
Redditi da lavoro dipendente	96.998	98.833	1.835	1,9
Consumi intermedi	15.374	16.714	1.340	8,7
IRAP	5.375	5.666	291	5,4
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	268.812	286.024	17.212	6,4
Amministrazioni centrali	4.998	4.676	-322	-6,4
Amministrazioni locali:	145.069	143.940	-1.129	-0,8
regioni	124.199	122.110	-2.090	-1,7
comuni	12.469	12.914	445	3,6
altre	8.400	8.916	516	6,1
Enti previdenziali e assistenza sociale	118.745	137.408	18.663	15,7
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	15.358	19.422	4.064	26,5
Trasferimenti correnti a imprese	9.175	11.235	2.060	22,5
Trasferimenti correnti a estero	1.612	1.589	-23	-1,4
Risorse proprie UE	17.763	18.433	670	3,8
Interessi passivi e redditi da capitale	68.543	68.344	-198	-0,3
Poste correttive e compensative	71.318	70.874	-444	-0,6
Ammortamenti	469	427	-42	-9,0
Altre uscite correnti	891	610	-281	-31,6
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	**571.688**	**598.171**	**26.483**	**4,6**
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE				
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.865	6.681	816	13,9
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	12.637	16.192	3.555	28,1
Amministrazioni centrali	7.544	9.494	1.951	25,9
Amministrazioni locali:	5.093	6.697	1.604	31,5
regioni	1.515	2.074	559	36,9
comuni	3.104	3.688	584	18,8
altre	473	935	462	97,5
Contributi agli investimenti ad imprese	12.611	18.715	6.104	48,4
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	357	600	243	68,0
Contributi agli investimenti ad estero	526	624	98	18,7
Altri trasferimenti in conto capitale	2.740	2.865	126	4,6
Acquisizione di attività finanziarie	4.411	6.379	1.968	44,6
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	**39.146**	**52.056**	**12.910**	**33,0**
SPESE COMPLESSIVE	**610.834**	**650.228**	**39.394**	**6,4**

I risultati e le stime delle spese comprendono anche i consolidamenti delle spese (ivi inclusi i movimenti di tesoreria) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, Tar e Agenzie fiscali.

I principali incrementi attesi per i pagamenti di parte corrente riguardano:

- i trasferimenti correnti agli Enti previdenziali e di assistenza sociale (+18.663 milioni), sia per effetto delle misure di sostegno al lavoro previste dal decreto legge n.18\2020, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (d'ora in poi DL "Cura Italia"), che comportano maggiori oneri per 10.756 milioni, sia per effetto del previsto recupero nel 2020 delle quote di trasferimenti di competenza del 2019, non impegnate e non pagate nel medesimo anno, in virtù del nuovo concetto di impegno[99], applicato a partire dal 2019, che richiede l'effettiva esigibilità delle risorse (nel caso specifico, una parte del fabbisogno dell'INPS di competenza del 2019 diviene esigibile nel 2020, dando luogo ai relativi impegni e pagamenti, al momento della presentazione, da parte dell'INPS, del rendiconto del 2019);
- i trasferimenti correnti alle imprese (+2.060 milioni), principalmente a causa dell'introduzione del credito d'imposta, previsto dal DL "Cura

[99] Articolo 34, comma 2 Legge n.196/2009

Italia"[100] a favore degli esercenti attività di impresa, nella misura del 60 per cento dell'ammontare del canone di locazione, relativo al mese di marzo 2020, di immobili rientranti nella categoria catastale C/1 (con effetti stimati per 356,3 milioni di euro) e dei maggiori versamenti alla contabilità speciale[101] per la regolazione dei crediti di imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite di esercizio (+1.500 milioni circa), di cui 500 milioni legati ai maggiori stanziamenti di bilancio e circa 1.000 milioni legati al previsto maggior utilizzo del credito di imposta per effetto della disposizione del DL "Cura Italia"[102], che prevede la possibilità di trasformare in credito d'imposta una quota di attività per imposte anticipate riferite a determinati componenti, per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati che vengono ceduti a terzi;

- i redditi da lavoro dipendente (+1.835 milioni), principalmente per effetto dei maggiori oneri concernenti il rinnovo dei contratti 2019-2021 (+800 milioni circa), che saranno sostenuti nell'ipotesi di sottoscrizione, nel 2020, dei contratti del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblico;
- i consumi intermedi (+1.340 milioni), principalmente per effetto del degli oneri conseguenti agli acquisti, da parte della Protezione Civile, di dispositivi di protezione individuale e altri materiali sanitari necessari a fronteggiare l'emergenza Covid-19, (acquisti effettuati utilizzando le risorse del Fondo per le emergenze nazionali rifinanziato dal DL "Cura Italia")[103];
- le Risorse proprie Ue (+670 milioni), principalmente per effetto di una maggiore contribuzione al bilancio comunitario, coerente con l'incremento dei massimali di spesa del Quadro Finanziario pluriennale UE
- i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (+4.064 milioni), su cui incidono l'introduzione, dal 1 luglio 2020, del trattamento integrativo dei redditi da lavoro dipendente e assimilati[104] che, combinato al superamento del cd "bonus 80 euro", comporta maggiori oneri per circa 2.000 milioni, nonché la prevista erogazione del premio ai lavoratori dipendenti rapportato al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede di lavoro nel mese di marzo 2020 previsto dal DL "Cura Italia"[105] (con conseguenti oneri per 880,5 milioni).
  Incidono inoltre sullo stimato incremento dei pagamenti della categoria in esame le maggiori erogazioni previste per l'assistenza agli stranieri (+300 milioni), che hanno registrato livelli eccezionalmente bassi nel 2019, primo anno di applicazione di più stringenti criteri di rendicontazione delle spese sostenute dalle strutture di accoglienza degli stranieri, e maggiori assegnazioni, per circa 400 milioni, della quota del 5 per mille alle associazioni di volontariato e alle istituzioni per la ricerca (nel 2020

[100] Articolo 65
[101] N. 1778 - Agenzia delle entrate - fondi di bilancio
[102] Articolo 55
[103] Articolo 18, comma 3 DL n.18 del 2020
[104] Articolo 1, DL n.3/2020
[105] Articolo 63 DL n.18/2020

si prevede di pagare sia la quota del riparto del Fondo del cinque per mille, sia quella riferita alle dichiarazioni dei redditi del 2018 e quella relativa alle dichiarazioni del 2019);

Si prevedono invece minori pagamenti per i trasferimenti correnti alle Regioni (-2.090 milioni), su cui incidono i minori trasferimenti a titolo di compartecipazione all'IVA (-5.600 milioni), dovuti principalmente a minori esigenze di ripiano di anticipazioni di tesoreria, e il venir meno dei trasferimenti alle Regioni delle somme versate dalle aziende farmaceutiche a titolo di ripiano della spesa farmaceutica (pari a 1.654 milioni nel 2019). Tali riduzioni sono parzialmente compensate dalle maggiori regolazioni contabili delle quote di entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, riscosse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome (per complessivi 2.900 milioni circa), dai maggiori pagamenti attesi del Fondo sanitario nazionale (+1.400 milioni circa), rifinanziato dal DL "Cura Italia"[106] e dai maggiori pagamenti attesi del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (+900 milioni circa), relativamente alla componente destinata alle Regioni.

Con riferimento alla **spesa in conto capitale**, i principali incrementi attesi riguardano:

- i contributi agli investimenti alle imprese (+6.104 milioni), su cui incidono l'incremento dei pagamenti, per circa 3.300 milioni, del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, rifinanziato per complessivi 3.209 milioni dal DL "Cura Italia[107] e dal cd DL "Credito"[108], l'incremento della dotazione dei contratti di sviluppo[109] per 400 milioni previsto dal DL "Cura Italia"[110], le integrazioni del cd "Fondo SIMEST"[111] per 350 milioni disposte dal DL "Cura Italia"[112], l'istituzione, nel cd. DL "Credito", del Fondo per la concessione di garanzie in favore di SACE e di CDP nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese per 1.000 milioni[113,] l'accelerazione dei pagamenti a favore delle Ferrovie (per circa 700 milioni) e a favore delle imprese del settore aeronautico (per circa 200 milioni);
- i contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali (+1.951 milioni), a causa dell'accelerazione dei pagamenti previsti a favore di ANAS (+1.300 milioni circa) e dei maggiori trasferimenti, derivanti dalla Presidenza del Consiglio, all'Agenzia spaziale europea, per oltre 400 milioni, che risentono del rifinanziamento disposto dalla legge di bilancio per il 2020 per 390 milioni[114].

[106] Articolo 18, comma 1 DL n.18/2020

[107] Articoli 49 bis, comma 3 e articolo 56, comma 6

[108] Articoli 13, 14, comma 3 e 41, comma 2 DL n. 23/2020

[109] Di cui all'articolo 43 del DLn.112/2008

[110] Articolo 80, comma 1 DL n. 18/2020

[111] Noto anche come "fondo 394", istituito dall'articolo 2, comma 1, DL n.251/2008 e finalizzato a sostenere programmi di penetrazione commerciale all'estero, mediante la concessione di finanziamenti a tasso agevolato ad imprese esportatrici

[112] Articolo 54-bis

[113] Articolo 1, comma 14 DL n.23/2020

[114] Articolo 1, comma 253 legge n.160/2019

ANALISI ECONOMICA DEI PAGAMENTI EFFETTUATI DEL TRIENNIO 2017 – 2019: TABELLE DI DETTAGLIO[115]

TABELLA V.6-10 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

	2017	2018	2019
Economia e Finanze	15.763	16.924	15.942
di cui : contribuzione aggiuntiva	(10.800)	(10.800)	(10.800)
TAR e Consiglio di Stato	118	163	149
Presidenza del Consiglio dei Ministri	216	259	100
Corte dei conti	183	190	42
Agenzie fiscali	2.640	2.712	2.626
Sviluppo Economico	153	150	146
Lavoro e Politiche Sociali	43	59	44
Giustizia	5.277	5.608	5.590
Affari esteri (*)	686	715	723
Istruzione, Università e Ricerca	41.267	43.192	43.513
Interno	8.359	8.807	8.674
Ambiente	60	71	67
Infrastrutture e Trasporti	874	927	912
Difesa	16.824	17.547	17.380
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	82	85	82
Beni Culturali	655	688	644
Salute	153	174	157
TOTALE	**93.355**	**98.271**	**96.794**

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 – "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" – G.A. n.199 del 28-8-2014).

TABELLA V.6-11 CONSUMI INTERMEDI

	2017	2018	2019
Economia e Finanze	5.494	6.271	5.917
TAR e Consiglio di Stato	30	36	36
Presidenza del Consiglio dei Ministri	262	216	280
Corte dei conti	47	45	42
Agenzie fiscali	1.275	1.303	1.424
Sviluppo Economico	49	60	44
Lavoro e Politiche Sociali	24	30	34
Giustizia	1.624	1.828	1.949
Affari esteri (*)	125	169	169
Istruzione, Università e Ricerca	1.519	1.528	1.426
Interno	1.617	1.554	1.511
Ambiente	84	88	102
Infrastrutture e Trasporti	245	264	291
Difesa	1.789	1.856	1.844
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	51	30	58
Beni Culturali	179	171	183
Salute	62	61	63
TOTALE	**14.476**	**15.509**	**15.374**

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 – "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" – G.A. n.199 del 28-8-2014).

[115] I totali delle tabelle possono non coincidere perfettamente con la somma degli addendi per effetto di arrotondamenti.

TABELLA V.6-12 IRAP

	2017	2018	2019
Economia e Finanze	272	280	274
TAR e Consiglio di Stato	8	10	9
Presidenza del Consiglio dei Ministri	14	14	6
Corte dei conti	13	12	2
Agenzie fiscali	168	172	180
Sviluppo Economico	9	9	9
Lavoro e Politiche Sociali	3	3	3
Giustizia	337	351	355
Affari esteri (*)	8	8	9
Istruzione, Università e Ricerca	2.671	2.795	2.803
Interno	525	554	554
Ambiente	4	4	4
Infrastrutture e Trasporti	53	57	55
Difesa	1.009	1.063	1.058
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	5	5	5
Beni Culturali	41	43	40
Salute	7	9	8
TOTALE	**5.147**	**5.390**	**5.375**

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 – "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" – G.A. n.199 del 28-8-2014).

TABELLA V.6-13 TRASFERIMENTI CORRENTI

	2017	2018	2019
Amministrazioni centrali	4.653	4.687	4.997
Amministrazioni locali	130.520	135.599	145.069
- Regioni	109.939	113.692	124.199
- Comuni e Province	12.892	13.753	12.470
- altri	7.688	8.155	8.400
Enti previdenziali e assistenza sociale	114.136	110.123	118.744
Famiglie e ISP	17.325	17.479	15.358
Imprese	6.844	8.640	9.175
Estero	1.655	1.622	1.612
TOTALE	**275.131**	**278.151**	**294.955**

TABELLA V.6-14 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	2017	2018	2019
Organi costituzionali	1.797	1.757	1.798
AGEA	163	153	170
Autorità Indipendenti (Authority)	37	148	152
ENAC	23	22	19
Enti di ricerca	311	308	329
Versamento all'entrata per pagamenti debiti verso l'erario gestione lavoratori portuali		152	0
ANPA	61	70	72
ISTAT	198	190	392
Agenzia per la promozione all'estero dell'internazionalizzazione delle imprese italiane (ex. ICE)	101	91	92
CONI	419	409	97
Finanziamento del CONI sport e salute spa			386
Croce Rossa Italiana	4	0	4
Trasferimenti alla cassa conguaglio per il settore elettrico	15	15	0
Compensazione alle imprese fornitrici di energia elettrica e gas naturale delle agevolazioni tariffarie concesse alle famiglie economicamente svantaggiate	56	56	57
Somma da assegnare all'agenzia italiana per iniziative di cooperazione internazionale	486	606	537
Fondo occupazione quota	98	26	4
Ispettorato nazionale del lavoro (INL)	315	369	334
Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL)	192	116	183
Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale	11	18	0
Somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016	21	16	6
Ufficio dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza		2	2
Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia		3	2
Altri Enti centrali	294	136	145
TOTALE	**4.600**	**4.665**	**4.782**
Presidenza del Consiglio dei Ministri	2	4	6
TAR e Consiglio di Stato	50	19	1
Corte dei Conti			208
Agenzie fiscali			
TOTALE	**4.653**	**4.687**	**4.997**

TABELLA V.6-15 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI (1/2)

	2017	2018	2019
REGIONI	**109.939**	**113.692**	**124.199**
Fondo prestiti d'onore	0	0	0
Fondo per il sostegno alle locazioni	0	0	10
Fondo per le non autosufficienze	79	397	433
Fondo Sanitario Nazionale	7.465	6.758	7.451
Regolazioni contabili con le Regioni Sicilia e Sardegna	8.439	8.680	8.777
Regolazioni contabili con le regione Friuli Venezia Giulia	3.631	3.809	3.837
Regolazioni contabili con le regione Trentino Alto Adige	208	217	236
Regolazioni contabili con le regione Trento e Bolzano	6.200	6.379	6.427
Somma da versare alla Regione Sicilia a compensazione della perdita di gettito dell'IRPEF	0	0	0
Restituzione alle province autonome Trento e Bolzano entrate oggetto di riserve erariali per il 2012 e il 2013	0	0	0
Devoluzione quote di entrate erariali per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale	8.159	8.364	8.448
Disavanzi pregressi aziende di trasporto competenza regionale	0	0	0
Somma da erogare alle Regioni per ammortamento mutui per maggiore spesa sanitaria anno 1990	0	0	0
Edilizia residenziale	110	61	121
Federalismo amministrativo	225	227	233
Federalismo fiscale (Compartecipazione IVA)	66.726	67.863	76.384
Somma da erogare alle RSO a titolo di quota non sanità della compartecipazione IVA	233	478	424
Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità' grave prive del sostegno familiare	128	0	41
Libro di testo gratuiti	33	103	103
Rimborso alle Regioni per le spese sostenute dagli enti del servizio	31	89	93
Somme da trasferire ai centri d'impiego	30	466	622
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	66	215	20
Fondo per *payback* 2013-2014-2015	2	0	1.654
Fondo politiche sociali	101	54	272
Rimborsi per minori introiti tasse automobilistiche	3	3	3
Sostegno istruzione	0	0	0
Sostegno scuole paritarie	0	0	0
Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	0	0	0
Devoluzione quote entrale Trento e Bolzano	1.147	799	799
Compensazioni al gettito d'accisa sul gasolio per autotrazione	0	0	0
Somma da erogare all'ospedale pediatrico Bambino Gesù	33	43	11
Somma da assegnare ai Policlinici universitari	12	12	18
Trasporto pubblico locale	4.788	4.933	4.874
Agevolazioni alle imprese ubicate in territori colpiti dal sisma Emilia	0	0	0
Ripiano anticipazioni tesoreria RSO - Finanziamento spesa sanitaria	0	0	0
Rimborso alle Regioni per immissione in ruolo di personale assunto per terremoti 1968-1984	15	14	15
Somma da erogare alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano per il rimborso degli indennizzi per i soggetti danneggiati da emotrasfusioni	289	146	0
Fondo per le regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	173	2.000	1.000
Trasferimenti alla regione Valle d'Aosta per compensazione perdita di gettito nella determinazione dell'accisa	145	136	136
Fondo inquilini morosi incolpevoli	11	46	0
Somme assegnate alle regioni per il mancato gettito dell'IRAP derivante dalla riduzione della "NON SANITA'"	385	385	385
Somme da assegnare alle regioni per i servizi socio educativi per la prima infanzia	14	8	0
Regioni patto di stabilità interno incentivato	0	0	0
Fondo integrativo per la concessione borse di studio	101	146	35
Fondo occupazione quota	38	181	335
Somme da assegnare alla Regione Sicilia nelle norme dell'adeguamento dello statuto speciale	0	0	0
Somme da assegnare alla Regione Campania per lo smaltimento dei rifiuti	0	0	0
Somma occorrente per il pagamento dello Split Payment alla Regione Sicilia	61	60	0
Fondo per la tutela e la gestione delle risorse idriche, finalizzato a potenziare la capacità di depurazione	24	9	11
Fondo dà assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza	0	75	173
Somma da trasferire alle Regioni a titolo di compensazione minore ICI abitazione principale	83	53	30
Fondo Ordinario per il finanziamento degli enti locali - parte Regioni	40	0	0
Fondo per il gioco d'azzardo patologico	49	39	6
PCM : Regioni	314	108	414
Altri trasferimenti a regioni	350	340	370

TABELLA V.6-15: (SEGUE) TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI (2/2)

	2017	2018	2019
COMUNI E PROVINCE	**12.892**	**13.753**	**12.470**
Compartecipazione IRPEF	135	127	157
Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli enti locali	533	532	547
Fondo ordinario per la Finanza locale	281	315	200
Fondi perequativi per la Finanza locale	1	1	105
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per i comuni delle RSO	13	1	0
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per le provincie delle RSO	178	257	185
Federalismo solidarietà comunale	8.478	8.087	7.775
Contributo straordinario a Napoli e Palermo per attività socialmente utili	73	49	94
Contributo per gli interventi dei comuni e delle province	103	87	63
Uffici giudiziari	0	0	0
Federalismo amministrativo	0	0	0
Fondo da ripartire in relazione all'IVA per prestazioni di servizio	8	5	6
Trasporto pubblico locale	4	17	3
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane per le spese connesse alle funzioni della viabilità e dell'edilizia scolastica	463	470	475
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane per il riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale soprannumerario nelle amministrazioni pubbliche	9	0	7
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario	1.169	1.521	1.108
Compensazione minore ICI abitazione principale	0	0	0
Fondo occupazione quota	116	111	95
Contributo a Roma Capitale per il Giubileo straordinario della Misericordia	0	4	0
Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo agli immigrati	353	311	420
Contributo in favore della città metropolitana di Milano e delle province a statuto ordinario e delle regioni Sardegna e Sicilia	1	0	1
Trasferimenti compensativi alle province di minori introiti a titolo di imposta provinciale di trascrizione	27	27	20
Anticipazioni a favore degli Enti Locali commissariati per favorire il ripristino della legalità	0	0	0
- Contributo ai comuni per il rimborso del minor gettito dell'IMU, Tasi e Tari derivante da modifiche normative alla disciplina dell'imposta	353	674	400
- Fondo per l'erogazione di contributi per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte dei comuni	22	30	38
- Contributo alla città metropolitana di Cagliari e alle province della regione Sardegna a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti	10	35	40
- Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale		153	4
- Trasferimenti compensativi di minori introiti a titolo di IMU e Tasi, conseguenti alla sospensione dei versamenti tributari nei comuni colpiti dal sisma del 24 agosto 2016 e dal sisma del 30 ottobre 2016	26	27	18
- Trasferimenti ai comuni colpiti dal sisma del 24 agosto 2016 e dal sisma del 30 ottobre 2016 per assunzioni di personale con contratti a tempo determinato	16	0	0
- Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione	0	224	193
- Rimborso ai comuni per le spese connesse allo svolgimento delle consultazioni elettorali		147	121
- Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio	0	28	31
- Fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei comuni			22
Fondo da destinare ai Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale	93	106	1
Altri trasferimenti a enti locali	428	407	340
UNIVERSITA'	**7.152**	**7.579**	**7.857**
ENTI LOCALI ALTRO	**536**	**576**	**543**
Enti produttori di servizi sanitari ed economici	257	311	152
Quota 5 per mille da assegnare per la ricerca sanitaria	64	64	68
Ente Parco	0	0	
FUS enti lirici e altri	215	200	322
TOTALE	**130.520**	**135.599**	**145.069**

TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

	2017	2018	2019
INPS	**112.831**	**108.726**	**117.095**
TRASFERIMENTI PER ONERI PENSIONISTICI	**57.681**	**57.097**	**62.479**
Quote mensilità pensioni da finanziarsi dallo Stato	20.443	20.892	21.332
Pensioni sociali assegni sociali e vitalizi	4.616	4.623	4.958
Trattamenti minimi pensioni	727	694	673
Pensioni di invalidità	5.217	5.332	5.444
Partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata	549	662	645
Rivalutazione delle pensioni ed altri oneri pensionistici	1.928	1.905	1.768
Somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali	23	33	33
Oneri pensionistici a favore di particolari persone disagiate	1.469	1.337	2.112
Disposizioni in materia di cumulo redditi e pensioni	132	132	132
Invalidi civili	18.131	18.329	18.234
Oneri per pensioni ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	2.633	2.589	1.555
Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	1.812	569	5.591
TRASFERIMENTI PER TRATTAMENTI DI FAMIGLIA	**4.510**	**5.001**	**5.883**
Oneri familiari ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	41	41	41
Oneri a sostegno della maternità e paternità	2.308	2.336	2.854
Oneri a favore di persone disabili	536	536	986
Corresponsione assegni di maternità	497	541	205
Assegni nuclei familiari legge 109	339	339	364
Bonus bebè	788	1.206	1.027
Premio alla nascita			406
TRASFERIMENTI PER ONERI MANTENIMENTO SALARIO	**9.426**	**6.173**	**5.931**
Oneri relativi a trattamenti di cassa integrazione	2.914	290	71
Oneri trattamento mobilità lavoratori	6.512	5.883	5.859
TRASFERIMENTI PER RIDUZIONE ONERI PREVIDENZIALI	**419**	**685**	**665**
Somma all'INPS per assicurazione contro la tubercolosi	79	66	50
Oneri per la tutela obbligatoria per la maternità	339	619	615
TRASFERIMENTI SGRAVI E AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE	**20.904**	**17.831**	**14.411**
Agevolazioni contributive ed esoneri	17.274	14.255	10.733
Sgravi contributivi a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno	88	75	76
Contributi alle gestioni previdenziali per prestazioni agli aventi diritto	169	0	169
Sgravi a favore di imprese armatoriali	234	361	300
Agevolazioni contributive, sotto contribuzioni ed esoneri	2.989	2.989	2.989
Minori entrate contributive	150	150	143
ANTICIPAZIONE SUL FABB. GESTIONI PREVIDENZIALI	**0**	**637**	**2.557**
ALTRI TRASFERIMENTI ALL'INPS	**19.891**	**21.302**	**25.170**
INPS somme relative ad Ex INPDAP compreso apporto e anticipazione	8.315	9.643	9.031
INPS somme relative ad Ex ENPALS	89	90	92
Somma da erogare alla gestione commissariale del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali	0	595	0
Somma da destinare all' INPS per la tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	591	1.328	614
Fondo INPDAI	1.307	1.327	1.327
Somma da trasferire all'INPS per l'indennità economica di accompagnamento al pensionamento di vecchiaia APE Sociale	0	100	671
FF.SS. Fondo pensioni	4.100	3.800	4.100
Altri interventi in materia previdenziale	1.290	782	1.608
Somme da trasferire all'INPS per funzionamento GIAS	296	567	544
Ex combattenti	139	124	111
Ex dipendenti enti portuali Genova e Trieste	0	0	0
Agenzia del demanio per canoni di affitto	28	28	29
Previdenza complementare INPS - TFR	1.150	942	1.172
Permessi di soggiorno	85	85	85
Benefici diritto di soggiorno	95	95	95
Fondo per il reddito di cittadinanza			3.879
Fondo occupazione quota	672	290	243
Somma da rimborsare all'INPS per il trattamento di quiescenza del personale dipendente	827	750	827
Ristoro delle minori entrate INPS per effetto della sospensione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco	184	184	0
Onere a carico del bilancio dello stato relativo alla corresponsione dell'indennità di buonuscita spettante al personale delle Poste italiane S.p.A. maturata fino al 27 febbraio 1998	70	0	0
Agevolazioni contributive zone franche urbane territori colpiti dal sisma 2016	149	111	93
Trasferimenti a INPS	210	132	319
Altri Inps	293	328	331
ALTRI ENTI PREVIDENZA	**1.305**	**1.397**	**1.649**
INAIL e altri enti previdenziali:	1.305	1.397	1.649
TOTALE	**114.136**	**110.123**	**118.744**

TABELLA V.6-17 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP

	2017	2018	2019
Personale navigante: assistenza sanitaria	6	6	6
Spese per detenuti	193	118	124
Somma destinata a soggetti danneggiati da complicanze a causa di vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni	369	439	426
Pensioni di guerra	455	408	366
Finanziamento istituti patronato ed assistenza sociale	357	418	383
Assegnazione Conferenza Episcopale Italiana (CEI)	986	998	1.131
Altre confessioni religiose	57	57	72
Assistenza stranieri e prima accoglienza profughi e minori stranieri non accompagnati	2.713	1.907	1.258
Anticipazione ai crediti fruiti da datori di lavoro a titolo di riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti	8.743	8.954	8.954
Fondo Previdenziale Personale Finanze	131	133	135
- Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale	802	1.676	0
Rimborso spese sanitarie italiani all'estero	158	274	242
Assegni vitalizi a favore di perseguitati politici, razziali e deportati	46	44	42
Risarcimento errori giudiziari	40	47	48
Fondo Social Card	258	202	150
Social Card nelle Regioni interessate dall'estrazioni degli idrocarburi	0	0	23
Quota fondo unico per lo spettacolo	0	83	65
Speciale elargizione a vittime del dovere o con gravi invalidità causa lavoro	148	184	191
Credito di imposta fruito dalle Fondazioni bancarie per il contrasto della povertà	100	100	115
Vittime del terrorismo	65	61	57
5 per mille da assegnare alle ONLUS	326	334	332
Quota 5 per mille per la ricerca sanitaria	50	0	2
Quota 5 per mille per la ricerca scientifica e università	150	43	48
Somma da versare alla contabilità speciale ai fini del riversamento in entrata per vittime di frodi finanziarie	207	128	254
Sostegno al reddito delle fasce deboli della popolazione colpita dagli eventi sismici 2016-2017	41	0	0
Carta elettronica da assegnare ai cittadini che compiono diciotto anni	241	165	200
Somme occorrenti ai fini dell'equa ripartizione dei danni subiti in caso di violazione del termine del ragionevole processo	179	180	155
Altri trasferimenti a famiglie (a)	505	519	578
TOTALE	**17.325**	**17.479**	**15.358**

(a) di cui: PCM 69 milioni nel 2017, 87 milioni nel 2018 e 175 milioni nel 2019.

TABELLA V.6-18 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE

	2017	2018	2019
IMPRESE CORRENTI	**4.936**	**6.384**	**7.170**
Crediti di imposta	1.872	3.378	3.777
Contributi in conto interessi	81	63	75
Restituzione compensazione oneri gravanti sugli autotrasportatori - crediti di imposta	1.284	1.383	1.367
Comitato centrale per Albo Autotrasportatori	204	166	149
Spese per gli interventi relativi allo sviluppo del settore ippico - ex Assi	101	91	95
Fondo usura e antiracket	191	175	123
Sostegno alle scuole non statali- parificate	495	469	456
Università e scuole non statali	33	87	59
Contributi emittenti locali	37	57	179
Contributi agricoltura	0	8	0
Quota del FUS per sovvenzionamento attività teatrali svolte da privati	48	34	97
Agevolazioni fiscali per le imprese della zona franca urbana istituita a seguito degli eventi sismici 2016-regolazioni contabili	46	57	49
Miglioramento dei servizi su rotte esistenti in arrivo e/o partenza da porti	0	0	42
Sovvenzioni alle società di corse per le attività di organizzazione delle corse ippiche e per i servizi televisivi delle immagini delle corse	44	38	61
Quota fondo Payback alle aziende farmaceutiche	0	0	33
Corresponsione dell'indennità di buonuscita al personale di Poste Italiane spa maturata al 27 febbraio 1998 - gestione commissariale con onere a carico del bilancio dello Stato	0	0	26
Crollo del viadotto nel comune di Genova, noto come Ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018	0	0	100
Crediti d'imposta CO2 - Meccanismo di reintegro nuovi entranti	217	88	15
Altre imprese	284	290	467
TRASFERIMENTI A SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	**1.907**	**2.256**	**2.005**
Rai	19	24	24
Telecom	10	6	7
Ferrovie dello Stato	1.254	1.682	1.509
Poste: agevolazione editoria	0	72	0
Poste	492	344	304
ENAV	0	0	30
Gestione servizi navigazione lacuale	0	0	0
Finmare- Società dei servizi marittimi	133	128	131
Aziende di trasporto in gestione diretta e in regime di concessione di competenza statale	0	0	0
TOTALE	**6.844**	**8.640**	**9.175**

TABELLA V.6-19 TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO

	2017	2018	2019
Accordi con i paesi ACP	508	565	590
Contributi ad organismi internazionali	444	429	393
Fondo da ripartire per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo con i paesi africani per le rotte migratorie	137	33	50
Contributo a sostegno delle forze di sicurezza afghane, comprese le Forze di Polizia	120	120	90
Accordi internazionali Difesa	140	165	165
Altri trasferimenti correnti all'estero	307	310	324
TOTALE	**1.655**	**1.622**	**1.612**

TABELLA V.6-20 RISORSE PROPRIE UE

	2017	2018	2019
Risorse proprie tradizionali	2.300	2.287	2.314
Quota RNL	10.796	11.571	13.089
Risorse IVA	2.056	2.335	2.325
Contributo al meccanismo di coordinamento per l'aiuto umanitario a favore dei rifugiati in Turchia	99	50	35
TOTALE	**15.250**	**16.243**	**17.763**

TABELLA V.6-21 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE

	2017	2018	2019
Interessi su c/c di Tesoreria	2.195	2.594	3.337
Interessi buoni fruttiferi	5.088	5.900	5.916
Interessi su c/c postali	9	48	87
Interessi mutui Cassa DD.PP	1.028	995	960
Interessi sui AV/AC	464	463	463
Interessi di mora	735	393	422
Somme per il pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari attivati a seguito di calamità naturali	72	48	28
Titoli debito pubblico	60.797	58.586	57.202
Altri interessi	156	155	127
TOTALE	**70.544**	**69.182**	**68.543**

TABELLA V.6-22 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE

		2017	2018	2019
Restituzioni e rimborsi di imposte dirette		2.210	1.864	2.656
	di cui: pregressi	2.115	1.746	2.024
Restituzione e rimborsi di imposte indirette		689	708	895
	di cui: pregressi	621	639	766
Vincite al lotto		4.977	5.387	5.224
Altri giochi		8.031	8.184	8.206
Canoni RAI-TV		2.014	1.747	1.756
Contabilità speciali fondi di bilancio		44.068	50.715	51.605
Altri (*)		582	511	976
TOTALE		**62.572**	**69.117**	**71.318**
(*) di cui versamenti in entrata PCM		53	58	8

TABELLA V.6-23 AMMORTAMENTI

		2017	2018	2019
Ammortamento	beni immobili	0	0	0
	beni mobili	387	381	469
TOTALE		**387**	**381**	**469**

TABELLA V.6-24 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI

	2017	2018	2019
- Interventi nel settore della Difesa	2.288	2.088	2.456
- Interventi in materia di sicurezza, soccorso pubblico e repressioni frodi	667	747	951
- Interventi opere in materia di amministrazione penitenziaria	72	61	77
- Interventi ed opere per l'organizzazione giudiziaria	103	139	146
- Interventi nel settore dei trasporti	38	18	109
- Strutture per accoglienza degli stranieri richiedenti asilo e profughi	15	22	18
- Opere e interventi nel settore ambientale e nella difesa del suolo	69	99	176
- Opere e interventi ne settore idrico e dighe	131	114	69
- Manutenzione, recupero e tutela del patrimonio storico-culturale	266	523	287
- Opere e interventi per la scuola	15	21	26
- Altri interventi minori di carattere settoriale	136	116	180
- Altre spese in conto capitale per il funzionamento dei Ministeri	226	281	304
TOTALE	**4.026**	**4.230**	**4.798**
Presidenza	115	57	893
Corte dei Conti	20	16	15
TAR e Consiglio di Stato	2	2	2
Agenzie Fiscali	232	144	157
TOTALE COMPLESSIVO	**4.395**	**4.449**	**5.865**

TABELLA V.6-25 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2017	2018	2019
Contributi agli investimenti a:			
Amministrazioni pubbliche:	14.725	13.504	12.637
Centrali	10.387	8.915	7.544
Locali	4.338	4.590	5.093
Imprese	12.741	11.889	12.611
Famiglie e ISP	102	81	357
Estero	439	413	526
Altri trasferimenti in c/capitale	1.698	1.909	2.741
TOTALE	**29.706**	**27.798**	**28.871**

TABELLA V.6-26 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CENTRALI

	2017	2018	2019
Fondo rotazione politiche comunitarie	4.750	4.520	1.750
Enti di ricerca maggiori	2.187	2.246	2.628
Enti di ricerca minori (INSEAN, Osservatori)	372	176	166
ANAS	312	802	628
Interventi per la messa in sicurezza delle ferrovie non interconnesse	0	0	2
Agea BSE	9	9	10
Fondo per la realizzazione del sistema tessera sanitaria convenzione con l'Agenzia delle Entrate	86	26	31
Fondo sviluppo e coesione-MEF	2.315	929	2.141
Fondo per la promozione del made in Italy	82	79	101
Altri investimenti ad amm.ni pubbliche centrali	273	128	87
TOTALE	10.387	8.915	7.544

TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI

	2017	2018	2019
REGIONI	**1.666**	**1.483**	**1.515**
Edilizia sanitaria e ospedaliera	244	275	230
Riqualificazione strutture sanitarie	40	4	3
Regioni a statuto ordinario e speciale : Aree depresse	6	2	0
Piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico	67	155	211
Federalismo amministrativo	55	52	59
Attuazione del Federalismo amministrativo per le Regioni a Statuto Speciale	40	0	0
Acquisto e sostituzione autobus pubblici	6	4	3
Mutui solidarietà nazionale regione Sicilia	20	20	20
Contributo quindicennale Sicilia imposte RC auto	86	86	86
Acquisto veicoli trasporto pubblico locale	0	31	46
Interventi nel settore agricolo e della forestazione	29	131	96
Contratto pubblico trasporto	0	1	3
Contributi straordinari Sicilia, Calabria e Campania	130	130	130
Fondo unico per l'edilizia scolastica	0	3	2
Annualità da assegnare alla regione Veneto per la costruzione della superstrada a pedaggio pedemontana-veneta	182	0	0
Contributi alle regioni per oneri di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica	65	59	58
Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico	7	10	11
Somme per il programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni e degli istituti autonomi per le case popolari, nonché per la realizzazione di alloggi per la locazione temporanea e la realizzazione degli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi	84	125	0
Piano straordinario invasi	0	0	102
Interventi della Regione Campania nei territori dei comuni ricadenti nelle" terre dei fuochi"	147	0	0
Fondo per il finanziamento di un piano straordinario di bonifica delle discariche abusive	78	10	0
Libri testo gratuiti	0	0	0
Contributi a fondo perduto per abbattimento barriere architettoniche		80	40
Somme da assegnare alle regione e alle province autonome di Trento e Bolzano da destinare a infrastrutture tecnologiche per la riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie	0	0	72
Spese per il rinnovo del parco mezzi utilizzati nella città metropolitana di Genova	0	0	8
Contributo alla regione siciliana per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole da destinare a liberi consorzi e città metropolitane	0	0	20
Contributo alla Regione Sardegna per il finanziamento di provvedimenti urgenti per lo sviluppo economico e sociale	90	0	0
Altri trasferimenti a Regioni	290	304	315
COMUNI E PROVINCE	**2.122**	**2.739**	**3.104**
Trasporto rapido di massa	182	178	227
Roma Capitale	0	10	70
Aree Depresse	1	0	0
Federalismo amministrativo	0	0	0
Contributi Venezia	27	12	76
Contratto pubblico trasporto enti locali	0	11	5
Programma "contratti di quartiere" per quartieri degradati	9	5	1
Contributo al comune di Milano per EXPO 2015	0	121	0
Viabilità secondaria - strade non gestite da ANAS	3	2	10
Somme da assegnare al Comune di Roma per il piano di rientro finanziario	108	492	300
Contributo alle Province delle regioni a statuto ordinario per il finanziamento di piani di sicurezza a valenza triennale per la manutenzione di strade e scuole	0	0	243
Fondo per la ripartizione, la ricostruzione e la ripresa economica dei territori dei Comuni dell'isola di Ischia a seguito del sisma del 21 agosto 2017	0	0	69
Somme da assegnare al Comune di Roma -diritti di imbarco passeggeri aeroporti	72	328	200
Fondo per l'agevolazione dei piani di rientro dei comuni in gestione commissariale straordinaria	37	37	37
Somme da assegnare per programma "6000 campanili"	116	64	37
Lavoratori frontalieri	58	74	72
Somme da assegnare al sistema metropolitana di Torino	0	10	0
Realizzazione delle ciclovie turistiche e sicurezza della ciclabilità cittadina	0	0	10

TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI

	2017	2018	2019
Somma da assegnare per il completamento della linea 1 metropolitana di Napoli	0	86	0
Somma da trasferire agli Uffici speciali per l'Aquila e i comuni del cratere per ricostruzione e rilancio- sisma 2009	871	584	365
Somme da destinare ai comuni per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio	0	83	640
Spese per interventi di bonifica sui siti contaminati da amianto	62	0	0
Contributi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane	0	120	300
Residui passivi perenti di conto capitale - Comuni	0	0	0
Fondo unico per l'edilizia scolastica	51	167	82
Contributo ai progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi di opere degli enti locali	0	0	12
Assegnazioni alle province delle regioni a statuto ordinario per le attività di manutenzione straordinaria della relativa rete viaria	173	17	12
Altri trasferimenti ad enti locali	350	338	333
UNIVERSITA'	**72**	**67**	**98**
ALTRI ENTI LOCALI	**477**	**302**	**375**
Enti produttori di servizi sanitari	6	10	25
Enti produttori di servizi di assistenza ricreativi e culturali	53	49	62
Enti produttori di servizi economici	418	243	288
TOTALE	**4.338**	**4.590**	**5.093**

TABELLA V.6-28 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE

	2017	2018	2019
Industria navalmeccanica ed armatoriale	27	30	10
Contributo per trasporto di merci	24	23	23
Settore agricolo	112	135	65
Fondo agevolazioni ricerca: Fondo da ripartire	44	41	34
Incentivi assicurativi-fondo solidarietà agricoltura	74	18	16
FUS- attività cinematografiche e circense	17	5	7
Agevolazioni alle imprese industriali	1.769	1.202	1.266
di cui: settore aeronautico e EFA	557	385	347
di cui: EFA mutui	983	780	712
Salvaguardia Venezia	24	13	3
Programma FREMM	687	298	773
Contributi per abbattimento tassi mutui agevolati	13	9	8
Crediti di imposta	1.758	3.186	2.333
Crediti di imposta popolazioni colpite dal sisma 2009 - Abruzzo	131	113	113
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Emilia	373	361	366
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Lazio	100	200	200
Fondo per la competitività e lo sviluppo	255	132	150
Fondo autotrasporto merci	1	1	0
Rete nazionale interporti	16	12	0
MOSE	164	203	36
Sicurezza stradale	20	20	20
SIMEST	35	410	507
Oneri derivanti da garanzie Stato per leggi	15	37	162
Realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione	0	0	58
Contributi settore marittimo per interventi difesa nazionale	578	618	704
Realizzazione della tangenziale esterna di Milano	28	0	0
Contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale	74	0	1
Fondo opere strategiche- Cassa Depositi e Prestiti	489	455	430
Fondo opere strategiche- altre imprese	433	394	228
Finanziamento delle agevolazioni in favore delle imprese delle zone franche urbane	5	49	5
Contributo per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature per le piccole e medie imprese	105	193	275
Somme da assegnare alla società strada dei parchi SPA per il ripristino e la messa in sicurezza della tratta autostradale A24 e A25 a seguito degli eventi sismici del 2009, 2016 e 2017	0	58	56
Somme da assegnare al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	1.203	229	591
Fondo per il cinema e l'audiovisivo	210	187	165
Spese da destinare alla prosecuzione degli interventi volti all'utilizzo di modalità di trasporto alternative al trasporto stradale e all'ottimizzazione della catena logistica	3	6	14
Fondo per la realizzazione di opere e di interconnessione di tratte autostradali	19	21	20
Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato	8	5	10
Fondo a copertura delle garanzie dello stato sui titoli SENIOR emessi dalla banche di Credito Cooperativo	0	0	167
Somma da assegnare per il quadruplicamento della linea ferroviaria Lucca-Pistoia	0	0	26
Altri contributi ad imprese	160	49	127
SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	**3.768**	**3.178**	**3.640**
Ferrovie in regime di concessione	73	25	15
Ferrovie dello Stato	3.694	3.152	3.622
di cui : Av AC	844	671	848
Poste	1	0	0
Finmare e servizi navigazione lacuale	0	1	3
TOTALE	**12.741**	**11.889**	**12.611**

TABELLA V.6-29 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD ESTERO

	2017	2018	2019
Partecipazione italiana Conferenza Europea Biologia Molecolare	22	14	14
EUMETSAT	59	61	57
CERN-AIEA	124	113	119
Accordi Internazionali	7	8	2
Finanziamento al Centro di Fisica Teorica di Trieste	21	21	21
Accordi di Bruxelles	6	5	6
Partecipazione dell'Italia al G8: cancellazione debiti paesi poveri	50	50	107
Altri investimenti all'estero	151	141	200
TOTALE	**439**	**413**	**526**

TABELLA V.6-30 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2017	2018	2019
AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1.661	1.853	2.714
Regioni	4	0	0
Comuni	0	0	0
PCM: Protezione civile	613	475	1.301
Di cui:			
PCM di protezione civile - mutui Regioni	0	0	0
PCM di protezione civile - mutui Banche	0	9	0
PCM di protezione civile: rischio sismico	406	293	485
PCM: Mutui Comuni	3	0	0
PCM: fondo ricostruzione - sisma Emilia	0	0	37
PCM investimenti in materia di sport	0	0	220
Fondo da trasferire alla PCM per la difesa del suolo, il dissesto idrogeologico, il risanamento ambientale e le bonifiche			110
Fondo da trasferire alla PCM per la ricerca biomedica - Fondazione RIMED			60
Fondo da trasferire alla PCM da destinare alle Regioni per investimenti per le esigenze derivanti dagli eventi calamitosi 2018			461
Somme destinate a Regione e Province per pagamento mutui e interessi calamità naturali	238	126	52
Somme da trasferire alle Regioni e agli Enti Locali in seguito alla soppressione in via definitiva delle gestioni operanti presso la tesoreria dello Stato			9
Calamità naturali: somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma 24/08/2016	714	1.231	647
Fondo per riduzioni debito Croce Rossa	80	0	0
Altre Amministrazioni Pubbliche	12	21	74
A IMPRESE	28	35	22
Cassa DD.PP. S.p.A.	22	22	22
Sentenza del tribunale dell'Unione Europea del 13 settembre 2013 in materia di aiuti di stato	6	0	0
Altre imprese	0	13	0
A FAMIGLIE E ISP	0	0	0
A FONDI	9	22	5
- Fondo opere strategiche	3	1	3
- Fondo sbloccacantieri	0	0	0
- Fondo per il finanziamento di programmi di spesa, per il ripiano dei debiti fuori bilancio istituito in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del decreto-legge n.66/2014	0	17	0
- Altri fondi	6	4	2
TOTALE	**1.698**	**1.909**	**2.741**

TABELLA V.6-31 ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE

	2017	2018	2019
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	33	33	33
Fondo rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in grave dissesto finanziario	201	202	211
BEI	433	417	456
Oneri derivanti dalle operazioni su garanzie da esposizione su derivati			1.300
Fondo destinato dalle operazioni di sottoscrizione di azioni e delle concessioni di garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore di banca Carige			313
Somma da destinare all'aumento del capitale di AMCO SPA			1.000
Fondo per assicurare agli enti locali la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili	1.303	0	0
- *di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali*	0	0	0
- *di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili alle Regioni e Province*	831	0	0
- *di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili del SSN*	472	0	0
Fondo rotativo per la crescita sostenibile	602	720	302
Fondo integrazione risorse per le garanzie dello Stato	675	1.510	430
Fondo di copertura della garanzia dello Stato in favore di Sace Spa	500	0	
Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzia dello stato a favore di banche italiane	14.175	114	258
Somme da destinare ad Alitalia in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali	600	300	0
ILVA: Amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie	0	534	0
Fondo di risoluzione unico per il settore bancario	0	2.500	0
Partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo	138	99	101
Altre partite finanziarie	30	20	7
TOTALE	**18.690**	**6.449**	**4.411**

PAGINA BIANCA

VI. DEBITO

VI.1 LA CONSISTENZA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEL SETTORE STATALE

Per debito consolidato delle pubbliche amministrazioni[116] ci si riferisce alle passività di debito afferenti a tale settore registrate al valore nominale. Il calcolo di questo aggregato è basato sui criteri settoriali e metodologici di cui, in primo luogo, al Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 549 del 2013 relativo al sistema europeo di conti nazionali e regionali (SEC2010) e, più nello specifico, al Regolamento comunitario n. 479/2009 relativo alla Procedura dei Deficit Eccessivi (EDP), come emendato dai Regolamenti n. 679/2010 e n. 220/2014.

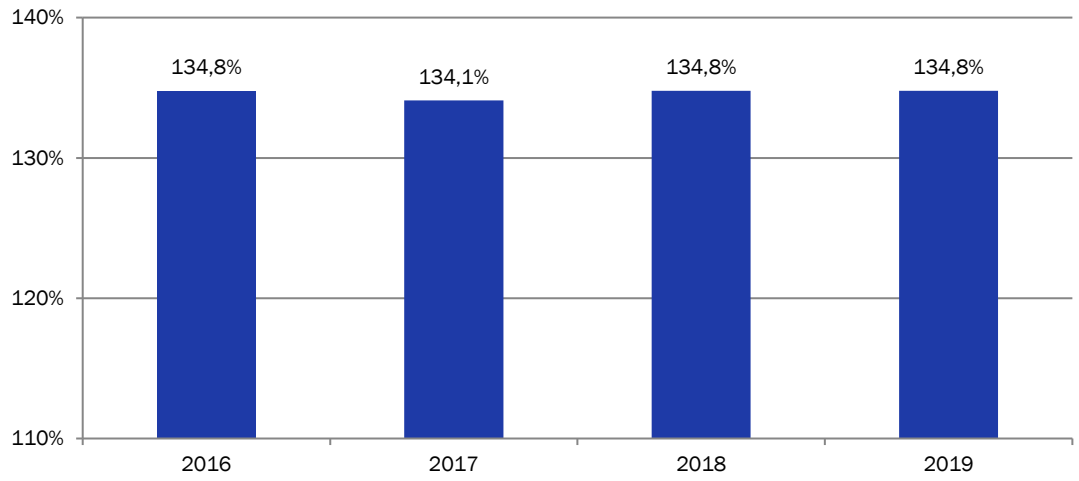
Le passività finanziarie considerate sono quelle dei depositi e delle monete, dei titoli obbligazionari e dei prestiti. Nel processo di consolidamento vengono eliminate le passività di debito che rappresentano contemporaneamente attività detenute da altri enti delle amministrazioni pubbliche.

Secondo i dati della Banca d'Italia, il debito così calcolato si è attestato a circa 2.410 miliardi di euro alla fine del 2019, con un incremento di circa 29 miliardi nel corso dei dodici mesi. Secondo le stime della Banca d'Italia e dell'Istat, il debito è risultato pari al 134,8% del PIL al 31 dicembre 2019, in linea rispetto allo stesso aggregato misurato alla fine del 2018. Il rapporto tra debito e PIL è lievemente aumentato rispetto alla fine del 2017 (+0,7%), ma è risultato invariato rispetto alla fine del 2016.

In merito agli strumenti finanziari contratti, al 31 dicembre 2019, il debito rappresentato da titoli negoziabili sia dell'amministrazione centrale sia degli enti locali è risultato pari all'83,4% del debito consolidato complessivo, circa un punto percentuale più basso rispetto alla fine del 2018, di cui il 94,3% emesso in forma di obbligazioni a medio-lungo termine. Di questi strumenti, la quasi totalità è rappresentata dai titoli di Stato. Il debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti è pari al 7,2% del debito complessivo.

[116] La fonte per questo aggregato è rappresentata dalle pubblicazioni statistiche della Banca d'Italia.

FIGURA VI.1-1 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL PERIODO 2016-2019



Per i dettagli sulla composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato, sulle scadenze e sull'attività di emissione, su operazioni straordinarie e di riduzione delle consistenze dei titoli, nonché su ogni altro aspetto della gestione del debito svoltasi nel corso dell'anno si rimanda al prossimo Rapporto sul Debito Pubblico 2019, dove tali temi verranno ampiamente trattati.

VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

In questa sezione si presentano i dati relativi alle risorse destinate dalla programmazione nazionale e da quella comunitaria allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale.

La tabella VII.1-1 espone:

- per la programmazione nazionale, il consuntivo per il 2019 e gli stanziamenti previsti per il periodo 2020-2025;
- per la programmazione comunitaria, il consuntivo per il 2019 le previsioni per il periodo 2020- 2025

TABELLA VII.1-1 RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI (IN MILIONI DI EURO)

		consuntivo	previsione			
		2019	2020	2021	2022	2023
Programmazione nazionale Fondi nazionali aggiuntivi: Fondo per lo sviluppo e la coesione (1) (2)		**6.351**	**6.857**	**7.286**	**7.854**	**22.242**
Programmazione comunitaria						
Risorse comunitarie	Programmi FESR	1.713	2.300	2.500	2.700	3.000
	Programmi FSE	976	1.400	1.400	1.700	2.000
	Programmi FEASR	1.419	1.400	1.400	1.500	1.900
	Programma FEAMP	54	60	70	70	100
TOTALE PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA (3)		**4.163**	**5.160**	**5.370**	**5.970**	**7.000**
Risorse cofinanziamento nazionale (quota Stato + Regioni)						
	Programmi FESR	953	1.300	1.350	1.400	1.700
	Programmi FSE	771	850	850	1.050	1.200
	Programmi FEASR	1.445	1.400	1.400	1.500	1.900
	Programma FEAMP	44	50	55	55	80
TOTALE RISORSE COFINANZIAMENTO NAZIONALE (3)		**3.213**	**3.600**	**3.655**	**4.005**	**4.880**

(1) Leggi di bilancio 2019 e 2020. Lo stanziamento relativo al 2019 comprende l'importo di 260 milioni di euro destinato con DPCM 29.5.2017 al finanziamento del "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione e la sicurezza delle periferie", che ha assegnato 270 mln per ciascuno degli 2017 e 2018 e 260 mln per il 2019 per tale finalità a valere sul Fondo investimenti ex art. 1, c. 140, della legge n. 232/2016. Lo stesso DPCM ha infatti previsto che tali risorse fossero portate in aumento della dotazione del Fondo sviluppo e coesione e gestite secondo le medesime procedure.

(2) L'importo indicato per l'anno 2023 si riferisce agli stanziamenti per l'anno 2023 e successivi (anno terminale 2025).

(3) Tenuto conto che l'attuale fase emergenziale richiede un'azione coordinata e incisiva di contrasto e di mitigazione degli effetti immediati e del futuro prossimo attraverso la mobilitazione delle risorse disponibili è attualmente in corso un'azione coordinata tra Governo, Regioni e Province Autonome al fine di utilizzare i fondi strutturali europei come una delle fonti finanziarie da attivare nell'immediato in funzione anticrisi. Sono, pertanto, attivate le procedure di riprogrammazione degli interventi previsti al fine di disporre con maggiore flessibilità delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza. In esito a tali operazioni, gli importi dell'annualità 2020, riferiti alla quota comunitaria e a quella nazionale, saranno modificati in aumento.

VII.1 PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Fondo per lo sviluppo e la coesione

Gli stanziamenti indicati nella tabella per il periodo 2019-2025[117], pari a complessivi 50.590,15 milioni di euro, di cui 21.997 milioni nel triennio 2020-2022, sono interamente destinati alla programmazione 2014-2020.

La dotazione complessiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020 è stata fissata in complessivi 54.810 milioni dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 147/2013 (L.S. 2014), che ha disposto l'iscrizione in bilancio dell'80% di tale ammontare (43.848 milioni) e ha stabilito la chiave di riparto 80% nelle aree del Mezzogiorno e 20% nelle aree del Centro-Nord.

Con la legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio per il 2017) è stata disposta l'iscrizione in bilancio della residua quota del 20 per cento, pari a 10.962 milioni. Inoltre sono stati rimodulati gli stanziamenti già autorizzati anticipando al triennio 2017-2019 complessivi 2.450 milioni previsti per il 2020.

La legge n. 205/2017 (Legge di Bilancio per il 2018) ha rifinanziato il FSC per 5.000 milioni, portandone la dotazione complessiva per il periodo di programmazione 2014-2020 a 59.810 milioni. Contestualmente è stata operata la riprogrammazione degli stanziamenti del Fondo, rendendo disponibili nel triennio 2018-2020 complessivi 3.700 milioni già previsti nelle annualità 2024 e 2025.

Con la legge 23 dicembre 2014, n.190 (Legge di Stabilità per il 2015) è stata ridefinita la cornice di programmazione delle risorse FSC 2014-2020, con specifici elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura. In particolare, il comma 703 dell'articolo 1 ha previsto che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, articolati in piani operativi definiti da apposita Cabina di regia composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Tali piani operativi devono tener conto della destinazione ai territori delle Regioni del Mezzogiorno di un importo non inferiore all'80% della dotazione complessiva e devono indicare, per ciascuna area tematica nazionale, i risultati attesi, le azioni, la tempistica ed i soggetti attuatori. La ripartizione per aree tematiche nazionali e la successiva approvazione dei singoli piani operativi sono attribuite al CIPE.

Lo stesso comma 703 ha inoltre previsto che – nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi e su proposta dell'Autorità politica per la coesione – il CIPE possa approvare, in anticipazione della programmazione complessiva e con assegnazione delle risorse necessarie, Piani stralcio per la realizzazione di interventi ad immediato avvio dei lavori destinati a confluire nei piani operativi, in coerenza con le aree tematiche cui afferiscono.

Nel corso del 2015 è stato dato avvio alla modalità prevista dal citato comma 703 per l'utilizzo delle risorse FSC iscritte nel bilancio dello Stato, attraverso il trasferimento in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, sulla base dei fabbisogni finanziari in relazione alle esigenze di spesa. Il Ministero dell'economia e delle finanze

[117] Come specificato nella nota 2 alla tabella, l'importo indicato per l'anno 2023 si riferisce a stanziamenti per l'anno 2023 e successivi (anno terminale: 2025).

assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione dei Piani approvati dal CIPE e provvede a effettuare i pagamenti secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987 e dal regolamento di cui al DPR 29 dicembre 1988, n. 568.

Nel corso del 2016 con la delibera CIPE n. 25 del 10 agosto, in attuazione delle disposizioni di cui al citato comma 703, sono state individuate le aree tematiche con le rispettive dotazioni finanziarie, nonché definite le regole di funzionamento del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020. In particolare, sono stati disciplinati i piani operativi, le modalità di attuazione e sorveglianza, mediante la previsione dell'istituzione di Comitati con funzioni di sorveglianza, gli interventi ammissibili, il monitoraggio, la revoca delle risorse, gli obblighi di pubblicità e informazione, le riprogrammazioni, le modalità di trasferimento delle risorse da parte del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello stato- IGRUE, l'ammissibilità delle spese, le varianti in corso d'opera, i sistemi di gestione e controllo.

Quanto all'utilizzo delle risorse, dal mese di dicembre del 2016 al mese di febbraio del 2018 sono state pressoché interamente programmate dal CIPE le risorse disponibili al netto delle riduzioni/finalizzazioni previste per legge. Di seguito si riportano le delibere CIPE con le quali sono stati approvati i principali Piani stralcio, Piani operativi e relativi Addendum e i finanziamenti assegnati:

- delibera n. 32 del 20.2.2015 – Piano stralcio interventi prioritari di contrasto al dissesto idrogeologico (550 milioni).
- delibere n. 65 del 6.8.2015 e n. 71 del 7.8.2017 – Piano investimenti per la diffusione della banda ultra larga (3.500 milioni).
- delibere n. 1 dell'1.5.2016, n. 101 del 22.12.2017 e n. 10 del 28 febbraio 2018– Piano stralcio e relativi Addendum (1.770,3 milioni).
- delibere n. 26 dell'10.8.2016 e n. 95 del 22.12.2017 – Piano per il Mezzogiorno (13.456 milioni assegnati a Regioni e Città Metropolitane per l'attuazione dei c.d. "Patti per il Sud").
- delibere n. 52 dell'1.12.2016, n. 101 del 22.12.2017 e n. 14 del 28 febbraio 2018 – Piano operativo "Imprese e competitività" e relativi Addendum (2.498 milioni).
- delibere n. 53 dell'1.12.2016, n. 13 del 28 febbraio 2018 e n. 69 del 28.11.2018 – Piano operativo MIPAAF e relativi Addendum (442,6 milioni).
- delibere n. 54 dell'1.12.2016, n. 98 del 22.12.2017 e n. 12 del 28 febbraio 2018 – Piano operativo "Infrastrutture" e relativi Addendum (17.864,4 milioni).
- delibere n. 55 dell'1.12.2016, n. 99 del 22.12.2017 e n. 11 del 28 febbraio 2018 – Piano operativo MATTM e relativi Addendum (2.798,4 milioni).
- delibera n. 56 dell'1.12.2016 – Patti stipulati con Regioni e Città Metropolitane del Centro-Nord (905 milioni).
- delibera n. 2 del 3.3.2017 – Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (761 milioni)
- delibera n. 50 del 10.7.2017 – Cofinanziamento nazionale delle risorse europee addizionali (800 milioni).
- delibere n. 107 del 22.12.2017 e n. 18 del 28 febbraio 2018 – Assegnazioni in favore delle regioni non incluse nei Piani operativi (208 milioni).
- delibera n. 15 del 28 febbraio 2018 – Piano operativo Salute (200 milioni).

- delibera n. 16 del 28 febbraio 2018 – Piano operativo Sport e Periferie (250 milioni).

La legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio per il 2019) ha rifinanziato il FSC per 4.000 milioni di euro, articolati in (800 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023.

A valere sulle predette risorse, nel corso del 2019 il CIPE ha programmato interventi per circa 1.300 milioni di euro, ad integrazione dei Piani operativi "Agricoltura" e "Ambiente", dei Patti di sviluppo delle Regioni e delle Città metropolitane del Mezzogiorno, nonché per il finanziamento dei nuovi Contratti istituzionali di sviluppo per l'area di Foggia e per la regione Molise, della metropolitana e di Torino e per la messa in sicurezza delle aree portuali di Palermo e Castellammare di Stabia. Circa 850 milioni di euro, a valere sulle medesime risorse, sono stati inoltre utilizzati per il finanziamento di misure e interventi previsti da provvedimenti legislativi approvati nel 2019, in particolare dai decreti legge n. 27/2019 e n. 34/2019.

Il citato decreto legge n. 34/2019 contiene, all'articolo 44, disposizioni volte alla semplificazione e all'efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. In particolare, al fine di migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti finanziati con le risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, nonché di accelerarne la spesa, è stato previsto che, per ciascuna Amministrazione titolare di risorse a valere sul FSC, l'Agenzia per la coesione territoriale proceda ad una riclassificazione degli interventi contenuti nei diversi documenti programmatori attualmente in essere, al fine di sottoporre all'approvazione del CIPE un unico Piano operativo per ogni amministrazione, denominato «Piano sviluppo e coesione», con modalità unitarie di gestione e monitoraggio. In sede di prima approvazione, il Piano sviluppo e coesione può contenere:

a) gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata;

b) gli interventi che, pur non rientrando nella casistica di cui alla lettera a), siano valutati favorevolmente dal Dipartimento per le politiche di coesione e dall'Agenzia per la coesione territoriale, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del DEF 2019 e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021.

Da ultimo, la legge n. 160/2019 (LB 2020) ha stanziato, sempre per la programmazione 2014-2020, ulteriori risorse per complessivi 5.000 milioni di euro dal 2020 al 2025 (3.300 milioni da programmare, tenuto conto degli utilizzi contestualmente previsti dalla stessa legge di bilancio).

VII.2 PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

Programmi Fondi strutturali

Il 2019, nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020, ha rappresentato un anno di particolare importanza in quanto ha visto la finalizzazione del processo di verifica in itinere del raggiungimento dei target intermedi 2018 del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione, cd. Performance Framework (PF).

Il Sistema nazionale di monitoraggio gestito dal MEF-RGS è stato lo strumento attraverso cui operare il computo dei valori degli indicatori inclusi nel PF considerando i dati inseriti e validati dalle singole amministrazioni nella base dati di monitoraggio unitario (BDU) e ciò anche al fine di assicurare parità di trattamento tra i Programmi Operativi nel processo di impostazione e verifica di tali target.

Le decisioni della CE su 50 PO FESR e FSE sottoposti a verifica confermano i risultati della verifica basata su dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio presentati nella Relazione ex art. 52. La riserva di *Perfomance* risulta interamente assegnata a n. 22 programmi (8 POR FESR, 13 POR FSE e 1PON), parzialmente assegnata a 27 programmi (10 POR FESR, 4 POR FSE, 3 POR plurifondo, 10 PON) e non assegnata per un programma FSE. Le risorse non assegnate di tale programma, pari a circa 4 milioni di euro sono state proposte in riallocazione al ad un programma FESR dello stesso territorio. I 27 programmi che hanno conseguito parzialmente i target stanno provvedendo alla riprogrammazione delle risorse su altri assi maggiormente performanti. Per i POR si tratta di riprogrammazioni interne. Alcuni PON, invece, hanno provveduto ad effettuare proposte di riprogrammazione con riallocazioni di risorse in altri PON non potendole riprogrammare in altri assi. Coinvolti in questa operazione sono stati i seguenti PON: PON Legalità, PON Inclusione, PON SPAO, PON Scuola, PON *Governance*, PON Metro.

In sintesi, su una riserva complessiva di 1.897,99 milioni di Euro (FESR e FSE al netto del cofinanziamento nazionale), vanno riassegnati ad altri assi dei propri o di altri programmi 543,24 milioni di Euro di riserva FESR e FSE.

Per quanto attiene gli obiettivi di spesa 2019, i risultati raggiunti hanno consentito di superare le soglie di spesa previste al 31 dicembre 2019 per tutti i PO.

In particolare, al 31 dicembre 2019 la spesa complessivamente certificata alla Commissione europea dai Programmi FESR e FSE 2014-2020 è risultata pari a 15,2 miliardi di euro di cui 9,6 miliardi di euro a valere sulla quota UE.

Programmi FEASR e FEAMP

Anche i programmi FEASR e il PO FEAMP sono stati soggetti alla verifica dei target per l'attribuzione della riserva di performance.

Il valore della riserva di *perfomance* dei programmi FEASR ammonta a 625,78 milioni di euro (al netto del cofinanziamento nazionale) e sono da riassegnare ad altre priorità 39,67 milioni di euro. Tale valore si riferisce solo a 6 programmi su 22.

Il PO FEAMP su 24,94 milioni di euro (quota UE e Nazionale) afferenti due priorità dovrà riassegnare ad altre priorità del programma 16,95 milioni di euro.

Per quanto attiene gli obiettivi di spesa 2019, i risultati raggiunti hanno consentito di superare le soglie di spesa previste al 31 dicembre 2019 per tutti i PO del FEASR e del FEAMP.

VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2019 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

La valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale è effettuata ai sensi del comma 433 della Legge di stabilità 2014 (legge 147/2013). Tale disposizione prevede, in particolare, che il Documento di economia e finanza indichi i valori registrati rispetto all'anno precedente del recupero di evasione fiscale, dei risparmi di spesa e delle maggiori entrate di cui alle lettere a) e b) del comma 431, e di quelli previsti fino alla fine dell'anno in corso e per gli anni successivi.

Nel rispetto del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il comma 431 dispone inoltre la destinazione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle seguenti risorse:

- l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, al netto della quota già considerata nei commi da 427 a 430, delle risorse da destinare a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale e ad impegni inderogabili;
- l'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

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

Si registra un risultato sostanzialmente identico a quello del 2018 con riferimento al recupero derivante da misure 'straordinarie' pari a 3 miliardi di euro. Di questi, 2,1 miliardi di euro (-19 per cento rispetto al 2018) derivano dalla 'rottamazione' delle cartelle riferite all'Agenzia delle Entrate e 900 milioni di euro dalla definizione agevolata di cui agli artt. 1, 2, 6 e 7 del DL 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 di euro, con un incremento del 3,4 per cento circa rispetto al 2018.

Per la valutazione delle maggiori entrate nei termini disposti dalla citata disposizione legislativa viene considerato il gettito incassato sui pertinenti capitoli/articoli di entrata del solo bilancio dello Stato per l'anno 2019.

Al fine di valutare le maggiori entrate permanenti, il gettito incassato sui citati capitoli/articoli è confrontato sia con i versamenti risultanti nel Rendiconto

generale dello Stato dell'anno precedente (2018), sia con le previsioni di cassa dell'anno 2019.

Con riferimento ai capitoli/articoli dell'entrata del Bilancio dello Stato ove sono contabilizzate le riscossioni a mezzo ruolo (incluse quelle relative a interessi e sanzioni delle imposte dirette e indirette nonché quelle riguardanti l'accertamento con adesione), gli incassi del 2019 (15,8 miliardi di euro) evidenziano uno scostamento positivo di circa 2,6 miliardi di euro rispetto alle previsioni di cassa iscritte in bilancio nell'anno medesimo (13,2 miliardi di euro);rispetto agli incassi del 2018 (14,9 miliardi di euro), le maggiori entrate realizzate nel 2018 sono pari a +0,9 miliardi di euro.

Con riferimento al comparto del bilancio dello Stato, nella tabella seguente si riportano gli incassi degli esercizi 2018 e 2019 e le previsioni di cassa degli stessi anni.

Rispetto a quanto riportato nella Nota di aggiornamento del DEF 2019, i risultati del 2019 si riferiscono al preconsuntivo 2019, anziché alla stima basata sui dati a tutto agosto.

TABELLA VIII.1-1 BILANCIO DELLO STATO: ENTRATE A MEZZO RUOLO E MEDIANTE ACCERTAMENTO CON ADESIONE: CONFRONTI PREVISIONI-RISULTATI 2018 E 2019

Valori in miliardi di euro	2018	2019	differenze
Previsioni di cassa capitoli/articoli ruoli e accertamento con adesione	13,6	13,2	-0,4
Risultati (incassi)	14,9	15,8	+0,9
DIFFERENZE	+1,3	+2,6	

Appendice A
Quadri di costruzione dei conti consolidati di cassa del settore pubblico 2017-2019

PAGINA BIANCA

TABELLA A.1-1 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2017 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificate	Settore Pubblico
Incassi correnti	443.663	336.795	162.432	117.097	65.635	55.022	11.548	-384.421	807.771
Tributari	389.610	0	61.147	0	38.016	17.113	0	-1.423	504.463
Imposte dirette	211.344	0	23.261	0	5.808	79	0	0	240.491
Imposte indirette	178.266	0	37.886	0	32.208	17.034	0	-1.423	263.971
Risorse Proprie UE	4.335	0	0	0	0	0	0	0	4.335
Contributi sociali	0	220.806	0	0	0	22	0	0	220.828
Vendita di beni e servizi	2.360	207	0	3.887	6.549	6.339	0	0	19.342
Redditi da capitale	6.912	1.678	654	176	3.387	375	0	-1.280	11.902
Trasferimenti correnti totali	39.528	112.755	98.467	110.910	14.158	27.832	11.548	-381.718	33.480
da Settore Statale **(1)**	0	112.731	97.286	-4.155	5.964	15.945	252	-228.023	0
da Enti di Previdenza	4.512	0	25	0	0	0	21	-4.558	0
da Regioni	4.176	0	0	114.579	7.410	1.443	3.126	-130.734	0
da Sanità	0	6	0	0	206	243	2.415	-2.870	0
da Comuni e Province	3.223	2	269	209	0	286	1.009	-4.998	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	298	0	53	25	98	0	4.725	-5.199	0
da Enti Pub. non Consolidati	135	14	133	119	282	4.653	0	-5.336	0
da Famiglie	14.196	0	12	37	48	65	0	0	14.358
da Imprese	4.259	2	689	95	146	5.181	0	0	10.372
da Estero	8.729	0	0	1	4	16	0	0	8.750
Altri incassi correnti	918	1.349	2.164	2.124	3.525	3.341	0	0	13.421
Incassi in conto capitale	4.046	147	4.538	1.556	8.118	2.134	2.548	-15.086	8.001
Trasferimenti in conto capitale totali	347	0	4.416	1.537	7.138	1.749	2.548	-15.086	2.649
da Settore Statale	0	0	3.459	0	1.721	852	585	-6.617	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	17	0	0	1.494	2.885	554	1.833	-6.783	0
da Sanità	0	0	0	0	3	35	0	-38	0
da Comuni e Province	200	0	41	0	0	24	67	-332	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	0	0	32	2	81	0	62	-177	0
da Enti Pub. non Consolidati	130	0	745	7	220	36	0	-1.139	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	139	34	2.228	248	0	0	2.649
Ammortamenti	387	0	0	0	0	0	0	0	387
Altri incassi in conto capitale	**3.312**	**147**	**122**	**19**	**980**	**385**	**0**	**0**	**4.965**
Incassi partite finanziarie	**2.071**	**1.348**	**310**	**239**	**1.000**	**2.084**	**140**	**-3.557**	**3.634**
Incassi finali	**449.780**	**338.290**	**167.280**	**118.892**	**74.753**	**59.240**	**14.236**	**-403.064**	**819.406**
Saldo	**-52.172**	**0**	**1.177**	**-1.005**	**1.819**	**-273**	**0**	**-257**	**-50.711**

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 97.286 milioni, di cui 82.523 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

TABELLA A.1-1 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2017 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificate	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	**467.457**	**332.652**	**153.008**	**118.314**	**61.237**	**52.502**	**11.548**	**-384.421**	**812.297**
Personale	89.888	2.622	5.729	35.477	15.074	11.184	0	0	159.974
Acquisto di beni e servizi	14.712	1.473	2.184	75.078	32.290	14.740	0	0	140.477
Trasferimenti correnti totali	270.175	327.394	141.912	3.591	8.429	16.461	11.548	-381.718	397.791
a Settore Statale	0	4.512	4.176	0	3.223	298	135	-12.344	0
a Enti di Previdenza	112.731	0	0	6	2	0	14	-112.753	0
a Regioni	97.286	25	0	0	269	53	133	-97.766	0
a Sanità	-4.155	0	114.579	0	209	25	119	-110.777	0
a Comuni e Province	5.964	0	7.410	206	0	98	282	-13.960	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	15.945	0	1.443	243	286	0	4.653	-22.570	0
ad Enti Pub. non Consolidati	252	21	3.126	2.415	1.009	4.725	6.212	-11.548	6.212
a Famiglie	18.023	321.539	1.683	721	2.394	1.690	0	0	346.050
a Imprese	6.467	1.273	9.495	0	1.037	9.007	0	0	27.278
a Estero	17.662	24	0	0	0	565	0	0	18.251
Interessi	69.864	27	2.241	227	2.379	91	0	-1.280	73.549
Ammortamenti	387	0	0	0	0	0	0	0	387
Altri pagamenti correnti	22.430	1.136	942	3.941	3.065	10.027	0	-1.423	40.118
Pagamenti in conto capitale	**21.924**	**496**	**11.519**	**1.458**	**10.790**	**3.903**	**2.548**	**-15.086**	**37.552**
Costituzione capitali fissi	4.123	496	1.407	1.420	9.802	3.201	0	0	20.449
Trasferimenti in conto capitale totali	18.668	0	9.995	38	984	299	2.548	-15.086	17.446
a Settore Statale	0	0	17	0	200	0	130	-347	0
a Regioni	3.459	0	0	0	41	32	745	-4.277	0
a Sanità	0	0	1.494	0	0	2	7	-1.503	0
a Comuni e Province	1.721	0	2.885	3	0	81	220	-4.910	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	852	0	554	35	24	0	36	-1.501	0
ad Enti Pub. non Consolidati	585	0	1.833	0	67	62	1.409	-2.548	1.409
a Famiglie	517	0	360	0	314	41	0	0	1.232
a Imprese	11.073	0	2.852	0	317	73	0	0	14.315
a Estero	461	0	0	0	21	8	0	0	490
Altri pagamenti in conto capitale	-867	0	117	0	4	403	0	0	-343
Pagamenti partite finanziarie	**12.571**	**5.142**	**1.576**	**125**	**907**	**3.107**	**140**	**-3.300**	**20.268**
Pagamenti totali	**501.952**	**338.290**	**166.103**	**119.897**	**72.934**	**59.513**	**14.236**	**-402.807**	**870.117**

TABELLA A.1-2 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2018 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificate	Settore Pubblico
Incassi correnti	**450.426**	**342.147**	**166.988**	**119.294**	**65.807**	**52.714**	**11.931**	**-386.791**	**822.515**
Tributari	393.354	0	64.797	0	38.816	13.128	0	-151	509.944
Imposte dirette	210.608	0	24.837	0	6.174	85	0	0	241.704
Imposte indirette	182.746	0	39.960	0	32.642	13.043	0	-151	268.239
Risorse Proprie UE	4.629	0	0	0	0	0	0	0	4.629
Contributi sociali	0	229.379	0	0	0	0	0	0	229.379
Vendita di beni e servizi	2.731	210	312	3.764	6.590	7.804	0	0	21.411
Redditi da capitale	8.057	1.731	886	269	3.492	435	0	-1.182	13.688
Trasferimenti correnti totali	40.855	109.611	99.377	113.445	15.233	29.335	11.931	-385.458	34.328
da Settore Statale **(1)**	0	109.593	98.110	-2.148	6.867	17.164	418	-230.005	0
da Enti di Previdenza	4.196	0	21	0	0	0	25	-4.242	0
da Regioni	4.225	0	0	115.128	7.473	1.963	3.456	-132.245	0
da Sanità	0	6	0	0	192	334	2.390	-2.922	0
da Comuni e Province	3.809	1	225	211	0	320	1.167	-5.733	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	286	0	65	17	77	0	4.476	-4.920	0
da Enti Pub. non Consolidati	468	10	6	144	429	4.334	0	-5.392	0
da Famiglie	14.106	0	27	40	55	92	0	0	14.320
da Imprese	4.359	1	924	52	137	5.096	0	0	10.569
da Estero	9.406	0	0	1	2	30	0	0	9.439
Altri incassi correnti	800	1.216	1.616	1.816	1.676	2.012	0	0	9.136
Incassi in conto capitale	**4.326**	**355**	**3.276**	**1.577**	**9.432**	**2.690**	**2.729**	**-15.516**	**8.870**
Trasferimenti in conto capitale totali	807	0	2.822	1.552	8.211	2.436	2.729	-15.516	3.042
da Settore Statale	0	0	2.196	0	2.336	1.127	556	-6.215	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.500	3.197	623	2.081	-7.401	0
da Sanità	0	0	0	0	10	19	0	-29	0
da Comuni e Province	200	0	65	0	0	44	54	-363	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	107	0	14	0	94	0	39	-253	0
da Enti Pub. non Consolidati	500	0	437	17	232	69	0	-1.255	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	110	35	2.342	555	0	0	3.042
Ammortamenti	381	0	0	0	0	0	0	0	381
Altri incassi in conto capitale	3.138	355	454	25	1.221	254	0	0	5.447
Incassi partite finanziarie	**1.075**	**452**	**758**	**337**	**671**	**5.165**	**78**	**-1.923**	**6.614**
Incassi finali	**455.827**	**342.954**	**171.022**	**121.208**	**75.910**	**60.569**	**14.739**	**-404.230**	**837.999**
Saldo	**-45.191**	**0**	**-401**	**-10**	**2.736**	**598**	**0**	**1.146**	**-41.122**

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 98.110 milioni, di cui 81.816 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

TABELLA A.1-2 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2018 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificate	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	**472.683**	**338.835**	**156.881**	**119.446**	**61.390**	**53.892**	**11.931**	**-386.791**	**828.266**
Personale	93.654	2.510	6.137	35.809	15.109	12.101	0	0	165.321
Acquisto di beni e servizi	15.421	1.457	2.834	74.367	31.675	14.710	0	0	140.465
Trasferimenti correnti totali	272.935	333.836	144.528	3.874	9.193	18.327	11.931	-385.458	409.165
a Settore Statale	0	4.196	4.225	0	3.809	286	468	-12.984	0
a Enti di Previdenza	109.593	0	0	6	1	0	10	-109.610	0
a Regioni	98.110	21	0	0	225	65	6	-98.426	0
a Sanità	-2.148	0	115.128	0	211	17	144	-113.352	0
a Comuni e Province	6.867	0	7.473	192	0	77	429	-15.039	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	17.164	0	1.963	334	320	0	4.334	-24.116	0
ad Enti Pub. non Consolidati	418	25	3.456	2.390	1.167	4.476	6.539	-11.931	6.539
a Famiglie	18.731	328.053	1.860	849	2.452	1.840	0	0	353.784
a Imprese	6.335	1.519	10.423	103	1.008	11.062	0	0	30.451
a Estero	17.864	22	0	0	0	505	0	0	18.391
Interessi	68.357	24	1.915	252	2.392	86	0	-1.182	71.844
Ammortamenti	381	0	0	0	0	0	0	0	381
Altri pagamenti correnti	21.935	1.008	1.467	5.144	3.021	8.667	0	-151	41.090
Pagamenti in conto capitale	**24.757**	**524**	**12.867**	**1.461**	**10.834**	**3.570**	**2.681**	**-15.516**	**41.179**
Costituzione capitali fissi	4.055	517	1.508	1.432	9.845	3.140	0	0	20.497
Trasferimenti in conto capitale totali	20.780	0	11.237	29	982	344	2.681	-15.516	20.537
a Settore Statale	0	0	0	0	200	107	500	-807	0
a Regioni	2.196	0	0	0	65	14	437	-2.712	0
a Sanità	0	0	1.500	0	0	0	17	-1.517	0
a Comuni e Province	2.336	0	3.197	10	0	94	232	-5.869	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	1.127	0	623	19	44	0	69	-1.881	0
ad Enti Pub. non Consolidati	556	0	2.081	0	54	39	1.426	-2.729	1.426
a Famiglie	1.161	0	441	0	280	25	0	0	1.907
a Imprese	13.006	0	3.395	0	318	62	0	0	16.781
a Estero	398	0	0	0	21	4	0	0	423
Altri pagamenti in conto capitale	-77	7	122	0	7	86	0	0	145
Pagamenti partite finanziarie	**3.578**	**3.595**	**1.675**	**311**	**950**	**2.509**	**127**	**-3.069**	**9.677**
Pagamenti finali	**501.018**	**342.954**	**171.423**	**121.218**	**73.174**	**59.971**	**14.739**	**-405.376**	**879.121**

TABELLA A.1-3 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2019 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificate	Settore Pubblico
Incassi correnti	**461.516**	**354.397**	**164.890**	**119.600**	**65.940**	**54.645**	**12.617**	**-388.466**	**845.138**
Tributari	401.139	0	65.422	0	38.885	13.067	0	-162	518.351
Imposte dirette	215.671	0	24.804	0	6.292	159	0	0	246.926
Imposte indirette	185.468	0	40.618	0	32.593	12.908	0	-162	271.425
Risorse Proprie UE	4.627	0	0	0	0	0	0	0	4.627
Contributi sociali	0	236.168	0	0	0	0	0	0	236.168
Vendita di beni e servizi	2.802	197	221	3.981	6.538	7.368	0	0	21.107
Redditi da capitale	11.060	1.976	1.041	185	3.498	439	0	-1.154	17.045
Trasferimenti correnti totali	41.121	115.122	96.627	112.963	15.042	31.289	12.617	-387.150	37.630
da Settore Statale **(1)**	0	115.112	95.895	-883	6.971	17.924	1.252	-236.271	0
da Enti di Previdenza	3.512	0	0	0	0	0	22	-3.534	0
da Regioni	3.507	0	0	113.352	7.175	1.994	3.408	-129.436	0
da Sanità	0	6	0	0	182	338	2.025	-2.551	0
da Comuni e Province	3.291	0	238	205	0	271	1.285	-5.290	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	494	0	64	12	94	0	4.625	-5.289	0
da Enti Pub. non Consolidati	101	3	0	146	425	4.105	0	-4.780	0
da Famiglie	14.468	0	16	37	50	61	0	0	14.632
da Imprese	4.725	1	414	92	140	6.565	0	0	11.937
da Estero	11.023	0	0	2	5	30	0	0	11.060
Altri incassi correnti	767	934	1.579	2.471	1.977	2.482	0	0	10.210
Incassi in conto capitale	**4.758**	**143**	**3.481**	**1.938**	**9.651**	**3.071**	**2.185**	**-16.032**	**9.195**
Trasferimenti in conto capitale totali	385	0	3.256	1.919	8.540	2.894	2.185	-16.032	3.147
da Settore Statale	0	0	2.806	0	2.662	1.352	0	-6.820	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.873	3.266	684	2.037	-7.860	0
da Sanità	0	0	0	0	2	5	0	-7	0
da Comuni e Province	200	0	51	0	0	33	83	-367	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	5	0	42	0	97	0	65	-208	0
da Enti Pub. non Consolidati	180	0	173	7	214	195	0	-770	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	184	39	2.299	625	0	0	3.147
Ammortamenti	469	0	0	0	0	0	0	0	469
Altri incassi in conto capitale	3.904	143	225	19	1.111	177	0	0	5.579
Incassi partite finanziarie	**1.025**	**597**	**919**	**407**	**846**	**445**	**5**	**-2.540**	**1.705**
Incassi finali	**467.299**	**355.137**	**169.290**	**121.945**	**76.437**	**58.162**	**14.807**	**-407.038**	**856.038**
Saldo	**-41.500**	**0**	**694**	**27**	**1.963**	**36**	**0**	**-597**	**-39.378**

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 95.895 milioni, di cui 79.866 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

TABELLA A.1-3 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2019 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificate	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	**478.368**	**350.895**	**154.007**	**120.220**	**61.406**	**52.305**	**12.617**	**-388.466**	**841.351**
Personale	93.603	2.743	6.090	36.113	15.047	12.297	0	0	165.893
Acquisto di beni e servizi	16.344	1.698	2.904	75.780	32.629	14.833	0	0	144.188
Trasferimenti correnti totali	278.606	345.293	141.831	3.516	8.807	16.870	12.617	-387.150	420.389
a Settore Statale	0	3.512	3.507	0	3.291	494	101	-10.905	0
a Enti di Previdenza	115.112	0	0	6	0	0	3	-115.121	0
a Regioni	95.895	0	0	0	238	64	0	-96.197	0
a Sanità	-883	0	113.352	0	205	12	146	-112.832	0
a Comuni e Province	6.971	0	7.175	182	0	94	425	-14.847	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	17.924	0	1.994	338	271	0	4.105	-24.632	0
ad Enti Pub. non Consolidati	1.252	22	3.408	2.025	1.285	4.625	7.837	-12.617	7.837
a Famiglie	16.258	340.424	2.039	857	2.576	1.924	0	0	364.078
a Imprese	6.702	1.335	10.356	108	941	9.121	0	0	28.563
a Estero	19.375	0	0	0	0	536	0	0	19.911
Interessi	68.051	56	1.888	298	2.133	87	0	-1.154	71.359
Ammortamenti	469	0	0	0	0	0	0	0	469
Altri pagamenti correnti	21.295	1.105	1.294	4.513	2.790	8.219	0	-162	39.054
Pagamenti in conto capitale	**26.139**	**407**	**13.189**	**1.595**	**12.232**	**3.788**	**2.184**	**-16.032**	**43.502**
Costituzione capitali fissi	4.510	407	1.449	1.588	11.266	3.340	0	0	22.560
Trasferimenti in conto capitale totali	21.624	0	11.570	7	957	388	2.184	-16.032	20.698
a Settore Statale	0	0	0	0	200	5	180	-385	0
a Regioni	2.806	0	0	0	51	42	173	-3.072	0
a Sanità	0	0	1.873	0	0	0	7	-1.880	0
a Comuni e Province	2.662	0	3.266	2	0	97	214	-6.241	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	1.352	0	684	5	33	0	195	-2.269	0
ad Enti Pub. non Consolidati	0	0	2.037	0	83	65	1.414	-2.185	1.414
a Famiglie	635	0	449	0	313	99	0	0	1.496
a Imprese	13.642	0	3.261	0	255	73	0	0	17.231
a Estero	527	0	0	0	22	8	0	0	557
Altri pagamenti in conto capitale	5	0	170	0	9	60	0	0	244
Pagamenti partite finanziarie	**4.292**	**3.835**	**1.400**	**103**	**836**	**2.033**	**6**	**-1.943**	**10.562**
Pagamenti finali	**508.799**	**355.137**	**168.596**	**121.918**	**74.474**	**58.126**	**14.807**	**-406.441**	**895.416**

PAGINA BIANCA

180570099850