

Sul fronte delle uscite, le Amministrazioni hanno scontato un considerevole aumento delle spese: 8,6% rispetto al 2019, con incidenza sul PIL pari al 57,3%. La sezione corrente evidenzia come la crescita delle uscite (5,8%) sia stata largamente dovuta all'incremento delle prestazioni sociali (10,6%) e, qui, alle misure di integrazione salariale e di sostegno ai redditi attuate a contrasto alla crisi pandemica (14,5 mld nel 2020 rispetto a 800 mld nel 2019).

Allo stesso tempo, anche le altre entrate hanno mostrato un aumento: pensioni e rendite (6,6 mld, 2,4% nell'anno); redditi da lavoro dipendente (0,3%); consumi intermedi (2,8%) e altre uscite correnti (11,2% principalmente per l'aumento dei contributi alla produzione). Le uscite in conto capitale hanno subito una consistente crescita, pari al 44,6%, dovuta soprattutto alla forte crescita delle altre uscite in conto capitale, ricomprendenti le spese previste a copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese (oltre 12 mld) e i contributi a fondo perduto a supporto dell'attività di impresa (oltre 9 mld). La dinamica della spesa per gli interessi passivi è, invece, migliorata, dato che essa ha subito una nuova contrazione del 5%, in prosecuzione di quanto registrato nel 2019 (-6,6%).

La pressione fiscale complessiva si è attestata al 43,1%, in crescita rispetto all'anno precedente, per la minore flessione delle entrate fiscali e contributive (-6,4%) rispetto a quella del PIL a prezzi correnti (diminuito del 7,8%).

#### Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

VOCI ECONOMICHE	2016	2017	2018	2019	2020	variazioni % rispetto all'anno precedente			
	valori in milioni di euro					2017	2018	2019	2020
Produzione vendibile e per uscite	42.643	42.600	43.946	44.386	39.418	-0,1%	3,2%	1,0%	-11,2%
Imposte dirette	247.608	250.309	248.638	258.088	252.565	1,1%	-0,7%	3,8%	-2,1%
Imposte indirette	242.534	248.508	254.406	257.771	228.890	2,5%	2,4%	1,3%	-11,2%
Contributi sociali	220.627	225.565	234.452	242.230	228.643	2,2%	3,9%	3,3%	-5,6%
Altre entrate correnti	31.034	30.929	32.778	36.306	35.730	-0,3%	6,0%	10,8%	-1,6%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>784.446</b>	<b>797.911</b>	<b>814.220</b>	<b>838.781</b>	<b>785.246</b>	1,7%	2,0%	3,0%	-6,4%
<b>Totale entrate in c/capitale</b>	<b>7.054</b>	<b>6.896</b>	<b>4.304</b>	<b>4.321</b>	<b>4.018</b>	-2,2%	-37,6%	0,4%	-7,0%
<b>Totale entrate</b>	<b>791.500</b>	<b>804.807</b>	<b>818.524</b>	<b>843.102</b>	<b>789.264</b>	1,7%	1,7%	3,0%	-6,4%
Redditi da lavoro dipendente	166.387	167.221	172.633	172.912	173.356	0,5%	3,2%	0,2%	0,3%
Consumi intermedi	96.435	98.802	100.745	101.384	104.220	2,5%	2,0%	0,6%	2,8%
Prestazioni sociali in natura	44.436	45.121	46.078	45.611	46.580	1,5%	2,1%	-1,0%	2,1%
Prestazioni sociali in denaro	336.370	341.404	348.474	361.203	399.412	1,5%	2,1%	3,7%	10,6%
Altre uscite correnti	66.630	62.002	66.019	67.530	75.068	-6,9%	6,5%	2,3%	11,2%
Interessi passivi	66.388	65.457	64.595	60.351	57.309	-1,4%	-1,3%	-6,6%	-5,0%
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>776.646</b>	<b>780.007</b>	<b>798.544</b>	<b>808.991</b>	<b>855.945</b>	0,4%	2,4%	1,3%	5,8%
Investimenti fissi lordi	39.022	38.276	37.824	41.418	44.182	-1,9%	-1,2%	9,5%	6,7%
Contributi agli investimenti	9.283	10.014	13.477	14.288	17.583	7,9%	34,6%	6,0%	23,1%
Altre uscite in c/capitale	7.314	18.510	7.307	6.306	27.892	153,1%	-60,5%	-13,7%	342,3%
<b>Totale uscite in c/capitale</b>	<b>55.619</b>	<b>66.800</b>	<b>58.608</b>	<b>62.012</b>	<b>89.657</b>	20,1%	-12,3%	5,8%	44,6%
<b>Totale uscite</b>	<b>832.265</b>	<b>846.807</b>	<b>857.152</b>	<b>871.003</b>	<b>945.602</b>	1,7%	1,2%	1,6%	8,6%

**3.3 Osservazioni relative alle dinamiche del lavoro.** I dati più recenti mostrano deboli segnali positivi sulle dinamiche dei livelli occupazionali e sull'incidenza della disoccupazione. Si registrano una crescita dell'occupazione che, per quanto modesta, segue a una prolungata tendenza decrescente, e il concomitante calo della disoccupazione, già accentuatasi nei mesi precedenti a partire dai mesi estivi.

Dati mensili e variazioni congiunturali sul lavoro

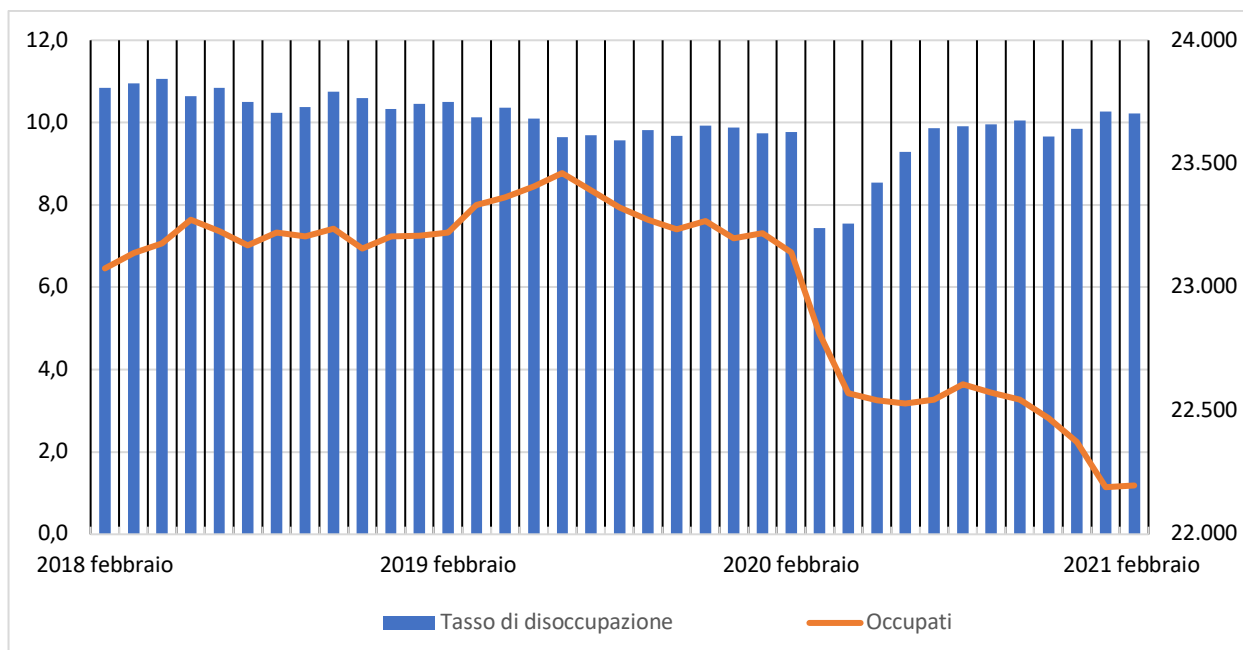
	feb-21	gen-21	Variazioni	
			assolute	percentuali
Occupazione	22.197,0	22.190,7	6,3	0,0%
<i>maschi</i>	12.874,9	12.872,3	2,6	0,0%
<i>femmine</i>	9.322,1	9.318,4	3,7	0,0%
<i>dipendenti</i>	17.313,5	17.289,6	23,9	0,1%
<i>autonomi</i>	4.883,5	4.901,2	- 17,7	-0,4%
<i>dip. permanenti</i>	14.781,6	14.755,0	26,6	0,2%
<i>dip. a termine</i>	2.531,9	2.534,5	- 2,7	-0,1%
<i>15-24 anni</i>	919,2	915,2	4,0	0,4%
<i>25-34 anni</i>	3.779,1	3.763,5	15,6	0,4%
<i>35-49 anni</i>	8.861,5	8.867,6	- 6,1	-0,1%
<i>50 anni e più</i>	8.637,3	8.644,5	- 7,2	-0,1%
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,5	56,4	0,0	
<i>maschi</i>	65,3	65,3	0,0	
<i>femmine</i>	47,7	47,7	0,0	
Disoccupazione	2.517,9	2.526,6	- 8,7	-0,3%
<i>maschi</i>	1.356,3	1.380,3	- 24,1	-1,7%
<i>femmine</i>	1.161,7	1.146,3	15,4	1,3%

	feb-21	gen-21	Variazioni	
			assolute	percentuali
<i>15-24 anni</i>	424,0	445,7	- 21,7	-4,9%
<i>25-34 anni</i>	707,0	724,1	- 17,0	-2,4%
<i>35-49 anni</i>	834,6	841,1	- 6,6	-0,8%
<i>50 anni e più</i>	552,3	515,7	36,6	7,1%
Tasso di disoccupazione	10,2	10,3	- 0,1	-0,5%
<i>maschi</i>	9,6	9,8	- 0,2	-1,9%
<i>femmine</i>	11,1	11,0	0,1	1,1%
<i>15-24 anni</i>	31,6	32,7	- 1,2	-3,6%

Tra febbraio 2020 e febbraio 2021 la diminuzione complessiva degli occupati è pari 945mila unità, diffusa secondo il genere (56% uomini), relativamente più concentrata tra le posizioni dipendenti (62% rispetto al 38% dei lavoratori autonomi) e, qui, tra le figure a termine (il cui calo è pari al 39% di quello totale e al 63% della contrazione delle posizioni dipendenti), distribuita rispetto all'età, dove la classe modale corrisponde ai 35-49enni.

Nello stesso periodo sul fronte della disoccupazione il tasso registra un peggioramento (-0,5% su base annua), che interessa maggiormente la componente maschile; parallelamente il tasso di occupazione scende dell'1,8%, attestandosi al 56,5%. Infine, dato non irrilevante, l'inattività segnala una crescita tendenziale di oltre 700mila unità, riguardante entrambi i generi e tutte le età.

Figura - Tasso di disoccupazione e occupati, dati mensili (febbraio 2021)



### 3.4 Il quadro previsionale elaborato dagli istituti CER, Prometeia, REF.

Lo scenario internazionale, descritto e condiviso dagli istituti che forniscono al CNEL elementi aggiornati tratti dal loro modello econometrico, mostra segnali sostanzialmente incoraggianti. Un anno dopo lo scoppio dell'epidemia si registra un recupero del prodotto mondiale sulle posizioni precedenti. Due sono state le strategie messe in atto di fronte allo *shock* comune: quella dei *lockdown* severi orientati all'azzeramento dei contagi (Paesi asiatici), quella degli *stop and go* privilegiata dai Paesi occidentali. I dati mostrerebbero la maggiore efficacia della prima, che ha permesso ai Paesi di riferimento un pieno recupero.

Un'ulteriore discriminante riguarda la strategia vaccinale. Anche qui si delinea la strategia di un gruppo di Paesi che avanzano spediti (*Brexit*), e l'impressione che si registra è di una evidente debolezza nell'operato dell'Unione europea, debolezza che rischia di avere effetti anche sulla percezione delle istituzioni europee da parte dei cittadini.

La crisi si sostanzia in una crisi di servizi. Se infatti si guarda all'industria globale, si è già entrati in una fase di ripresa marcata. Al netto della filiera del tessile/abbigliamento, molte filiere hanno addirittura performato meglio dell'era pre-covid, superando la media del 2019. I prezzi delle materie prime stanno registrando dei rialzi, poiché la domanda è accentuata dal ciclo delle scorte mentre l'offerta resta ancora ridotta e non adeguata alla domanda in crescita.

L'avvio della ripresa è principalmente dovuto al fatto che le politiche di bilancio sono state massicciamente attivate per farsi carico della crisi. A fronte del crollo dei consumi, causato dai provvedimenti di restrizione, il reddito delle famiglie ha tenuto perché sostenuto dal *deficit* pubblico, il quale si è in larga parte trasformato in risparmio. Questo aspetto caratterizza l'intero scenario internazionale. Man mano che i vaccini riportano l'attività economica verso la normalizzazione, la domanda comincia a subire un impulso positivo. Ciò spinge alcuni osservatori a ipotizzare perfino la capacità che il sistema, da solo, possa essere in grado di assorbire lentamente il *deficit* e di sospingere la crescita.

In realtà le dinamiche della crescita dipendono dalle scelte che compirà l'operatore pubblico, sia in termini sanitari che di politiche economiche vere e proprie (leva di bilancio e politica monetaria). Un dato è incontestabile: la ripresa sta muovendo dall'area asiatica e dagli USA, mentre l'Europa è indietro.

In Italia la scelta di adottare una politica espansiva di bilancio si innesta su un quadro di miglioramento della fiducia delle imprese, si è ampliata la differenza fra aspettative dei settori: i dati più positivi riguardano l'industria manifatturiera e lo scambio con l'estero, con un avanzo commerciale superiore ai 70 mld di euro. Si rileva un generalizzato miglioramento delle aspettative, con eccezione delle vendite al dettaglio, ancora in fase recessiva. Le distanze in termini tendenziali, tuttavia, rimangono. Gli istituti ritengono che la ripresa sia vicina ma non ancora in atto. Dal secondo trimestre è atteso un rimbalzo più sensibile.

In questo scenario, possibili elementi di rischio riguardano l'occupazione (la discordanza fra forze lavoro e dati della contabilità nazionale fa ipotizzare l'aumento della disoccupazione di persistenza), la quota di attività chiuse che effettivamente riapriranno, il riposizionamento interno al settore commercio, dove all'incremento dell'elettronico (+373,2%) corrisponde un -3,8% del commercio tradizionale.

### **3.5 La ripresa economica del Paese nelle previsioni 2021 delle principali fonti**

La tabella qui sotto mette a confronto le previsioni dei principali osservatori internazionali e della più importante organizzazione datoriale. Al netto dell'incertezza che deriva dagli sviluppi della pandemia (eventuali nuove varianti del virus, ecc.), l'evoluzione del quadro dipende naturalmente dalle politiche di sostegno e dall'efficacia dei programmi di immunizzazione e vaccinazione in corso.

Indicatore	Stima	fonte
Prodotto interno lordo - PIL	+ 4,1% (3,2% nel 2022)	OCSE, marzo 2021
	+ 4.1% (4.2% nel 2022)	Confindustria
	+ 4,2%	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
	+3,4%	Commissione UE, febbraio 2021
Domanda interna	+3,8%	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Livello dei prezzi	0,8%	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Tasso di disoccupazione	10,3% (11,6% nel 2022)	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Tasso di disoccupazione	11% (10.9% nel 2022)	OCSE, dicembre 2020
Spesa dei Consumatori privati	4.5% (3.5% nel 2022)	Fondo Monetario Internazionale (FMI), aprile 2021
Occupazione totale	3.8% (3.7% nel 2022)	Confindustria, 2021
Consumi delle famiglie	3.6% (4.6% nel 2022)	Confindustria, 2021
Consumi privati	4.9% (2.3% nel 2022)	OCSE, dicembre 2020

Per 2021 il FMI stima una crescita del Pil pari a 4,2% nell'ipotesi che il processo di immunizzazione sia avanzato entro la fine dell'estate, le distanze sociali perdurino e il sostegno ai settori economici più colpiti prosegua. L'ipotesi è che il PIL nella prima parte dell'anno cresca debolmente e poi acceleri nei mesi successivi. la crescita della domanda interna è stimata pari al 3,8% su base annua (nel 2020 - 8,4%). In ordine ai prezzi il tasso di inflazione atteso dovrebbe attestarsi al 0,8%, in aumento rispetto al 2020 (-0,1%). Sul fronte dell'occupazione il Fondo stima nel 2021 il tasso di disoccupazione al 10,3% e ipotizza per l'anno successivo un ulteriore peggioramento al 11,6%. Per il FMI è indispensabile agire attraverso un marcato impulso agli investimenti, che va tuttavia accompagnato da riforme volte a promuovere la crescita e ad incrementare la debole produttività. L'incremento del potenziale di crescita potrà essere ottenuto attuando il programma completo di investimenti e riforme sul medio termine che sarà definito dal PNRR, all'interno di una strategia volta a sostenere i processi di transizione verde e digitale, garantire la sostenibilità e l'equità in termini di genere, territorio e generazioni. Se tutti i

tasselli del complesso quadro di attuazione del Programma saranno efficacemente collocati al loro posto, si determinerà anche il necessario impulso della domanda, contribuendo a compensare parte della produzione persa a causa della pandemia. Restano sullo sfondo le esigenze di modernizzazione della macchina della PA e di razionalizzazione delle procedure del sistema giudiziario e soprattutto l'urgenza di una riforma fiscale complessiva, concepita nella prospettiva di un ampliamento della base imponibile e di un efficace contrasto all'evasione fiscale.

Per l'OCSE le stime di dicembre 2020 (crescita del PIL pari al 4,3% nel 2021 e al 3,2% nel 2022) sono riviste al ribasso: nel 2021 si prevede una crescita del PIL più modesta (4,1%). Una crescita sostenuta dovrebbe registrarsi a partire dal 2022, quando la creazione sostanziale di posti di lavoro, in particolare per persone poco qualificate, donne e giovani, stimolerà il consumo e faciliterà il risparmio a fini precauzionali. Gli investimenti e le esportazioni dovrebbero riprendersi gradualmente, insieme al settore manifatturiero, mentre le politiche fiscali espansive determinano l'aumento del debito pubblico che dovrebbe poter contare su livelli bassi dei tassi di interesse.

Rispetto al periodo precrisi pandemica le economie OCSE scontano l'aumento dei disoccupati (quasi dieci milioni), i ridotti tassi di attività e la contrazione dell'occupazione. Le carenze si concentrano in attività di servizi ad alta intensità di lavoro e con alti livelli di interazione sociale (tempo libero, ospitalità, trasporti e commercio al dettaglio e all'ingrosso), settori che nell'insieme rappresentano tra il 20 e il 30% dell'occupazione nella maggior parte delle economie, ad elevato tasso di impiego di donne, giovani e lavoratori a basso reddito.

La previsione di crescita della Commissione europea per il 2021 è più cauta (3,4%) e sconta i dati consolidati al 2020, le evidenze del I trimestre 2021 con crollo della produzione reale pari al -8,8% nel 2020, riporto negativo degli ultimi mesi del 2020 e tendenza debole nel primo trimestre 2021. Per il 2022 la Commissione ipotizza un ulteriore aumento senza raggiungere i livelli del 2019, con crescita della produzione reale secondo un ritmo simile a quanto ipotizzato nel 2021 e nel solco dello slancio acquisito nella seconda metà di quest'anno e della ripresa dei servizi. Nel 2021 l'inflazione dovrebbe rimanere al di sotto dell'1%, con effetti di base positivi legati all'aumento dei prezzi dell'energia compensati con la debolezza dell'economia. Le ipotesi sottese alla ripresa economica includono la prosecuzione delle misure di sostegno dei redditi, dell'occupazione e la liquidità delle imprese, mentre in ordine alla domanda la Commissione stima un rientro molto graduale della propensione al risparmio delle famiglie, e quindi una crescita dei consumi moderata. Per quanto riguarda gli investimenti delle imprese, la Commissione ipotizza miglioramenti dovuti al recupero dei flussi di cassa, all'allentamento delle

prospettive della domanda e alla prosecuzione di misure espansive (ad esempio il credito di imposta e il programma Transizione 4.0). Sul fronte degli scambi con l'estero il rimbalzo dei principali *partner* commerciali italiani occorso nel II semestre 2020 dovrebbe rafforzarsi nel 2021 e ciò implicherebbe un contributo notevole alla crescita del commercio netto, con una dinamica positiva delle esportazioni in linea con il commercio globale. La Commissione conferma infine la lenta ripresa del settore turistico, dato atto dell'inevitabile progressività con cui i flussi turistici si riattiveranno.

Le stime di Confindustria calcolano una crescita italiana fra il 4,1% nel 2021 e il +4,2% del 2022, tassi condizionati all'avanzamento della vaccinazione di massa e la realizzazione dell'obiettivo governativo di arrivare all'80% della popolazione in settembre. Il profilo trimestrale del PIL italiano include un forte rimbalzo nei mesi estivi del 2021 (+2,8%) e un altro marcato incremento in quelli autunnali (+1,4%), prima di un assestamento su ritmi più moderati nel corso del 2022 (+0,6% in media a trimestre). Nella seconda metà nel 2021 le ULA sono stimate in crescita al ritmo dell'attività economica (+3,8%) trainate dall'allungamento delle ore lavorate *pro-capite*, mentre il numero di persone occupate è atteso in calo (-1,7%) a causa degli inevitabili processi di ristrutturazione e ricomposizione settoriale. Nel 2022, secondo anno di risalita del PIL, il ritmo delle ULA è previsto meno intenso (+3,7%) mentre ci sarà spazio per un recupero del numero di occupati (+1,4%, +313mila unità). I consumi delle famiglie sono previsti in parziale recupero: +3,6% nel 2021 e +4,6% nel 2022, dopo il -10,7% dello scorso anno.

#### **4. DEF 2021: DESCRIZIONE SOMMARIA DEI PRINCIPALI CONTENUTI**

I primi paragrafi del primo capitolo illustrano il quadro macroeconomico tendenziale considerato. Come accennato, si stima una crescita su base annua pari al 4,1%, con una correzione al ribasso rispetto a quanto previsto nella NADEF dove si ipotizzava programmaticamente un aumento pari al 6%. Le ipotesi sottese all'attuale revisione incorporano le più recenti misure fiscali espansive adottate dal Governo. Le ragioni che motivano un quadro più prudente ricomprendono l'andamento della pandemia rispetto allo scenario precedente, in coerenza con il quadro più sfavorevole già concepito nella NADEF. La dinamica del PIL è stata caratterizzata da una modesta caduta nel IV trimestre 2020, seguita da una crescita meno vivace nei primi mesi di quest'anno. Nel quadro programmatico del DEF 2021 si stima un incremento del PIL nel II trimestre dell'anno, conseguente al graduale e progressivo allentamento delle misure restrittive e di contenimento,



alla riapertura delle attività economiche e ai recuperi dell'economia mondiale. Per il semestre successivo su base congiunturale si prevede una nuova crescita nel III trimestre e una frenata fisiologica nel IV trimestre.

In ordine ai processi di vaccinazione il Governo ha fissato come *target*, l'immunizzazione della popolazione all'80% entro la fine dell'estate; tuttavia, nei primi mesi dell'anno sono occorsi importanti eventi (ritardi e/o sospensioni nelle consegne e somministrazioni) che hanno inevitabilmente spostato le scadenze di completa attuazione del Piano<sup>1</sup> definito dal Commissario straordinario.

Nel quadro tendenziale e per gli anni successivi al 2021 si stima una tendenza crescente del PIL: 4,3% nel 2022, 2,5% nel 2023 e 2% nel 2024; ciò nelle ipotesi di un impatto moderato e decrescente delle misure di contrasto a partire dall'autunno, l'esplicarsi degli effetti espansivi del PNRR (tramite la spinta e il sostegno agli investimenti pubblici e privati) e lo stimolo all'economia dalle misure previste dei decreti sostegni.

In questa cornice si ipotizza che l'occupazione recuperi e segua la medesima tendenza del PIL. In particolare, in termini di ore lavorate e di Ula (unità di lavoro) si dovrebbe verificare una dinamica crescente più vivace nel biennio 2021-2022 che, poi, rallenta nel biennio successivo; sul fronte delle informazioni tratte dalle indagini sulle forze lavoro gli occupati diminuirebbero quest'anno per poi crescere nel triennio successivo. Il tasso di occupazione aumenterebbe nel 2021, attestandosi al 9,9%, per poi scendere fino all'8,2% nel 2024.

Il turismo, che rappresenta uno dei settori più colpiti dalla crisi pandemica e tuttora in profonda sofferenza, dovrebbe giovare della ripresa dei flussi nel 2022, i quali dovrebbero tornare ai livelli precrisi solo nel 2023.

Questo quadro è, infine, soggetto al rischio di una revisione futura al ribasso, ossia all'aggiornamento verso scenari relativamente più sfavorevoli, sempre a causa della notevole incertezza che grava sulle prospettive di evoluzione della pandemia.

Al riguardo uno degli scenari impostati riguarda l'ipotesi di una modesta efficacia dei vaccini (ad esempio per l'emergere di nuove varianti del *virus*). In queste circostanze il recupero di PIL si attesterebbe nel 2021 a un livello più basso (ovvero 2,7%) e nel 2022 la crescita sarebbe più debole (2,6% nell'anno). Per contro, nello scenario relativamente più ottimistico, in cui si suppone la rimozione pressoché completa delle misure di contenimento e un incremento della propensione al

---

<sup>1</sup> Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, Piano vaccinale del Commissario Straordinario, <http://www.governo.it/it/dipartimenti/cscovid19-pianovaccini/16417>

consumo delle famiglie, il PIL crescerebbe in modo più marcato rendendo necessario l'aggiornamento al rialzo del quadro programmatico.

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

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	4,1	4,3	2,5	2,0
Deflatore PIL	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2
Deflatore consumi	-0,2	1,0	1,2	1,3	1,2
PIL nominale	-7,8	5,2	5,6	3,8	3,2
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	3,5	3,9	2,2	1,7
Occupazione (FL) (3)	-2,8	-1,2	2,9	2,1	1,6
Tasso di disoccupazione	9,3	9,9	9,5	8,8	8,2
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,6	2,6	2,8	2,8	2,8

(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).

**Previsioni di finanza pubblica: scenario tendenziale.** I dati disponibili mostrano come l'indebitamento netto delle AAPP in rapporto al PIL si sia nel 2020 fortemente deteriorato rispetto al 2019; ciò in conseguenza sia del concomitante crollo eccezionale del Pil sia delle misure adottate per contenere gli effetti economici e sociali della crisi pandemica e, qui, in particolare sui redditi e a favore delle imprese. Nel dettaglio tale aggregato è cresciuto nel 2020 fino a 156,9 mld, con un aumento assoluto di 129mld rispetto all'anno precedente (-9,5% in termini relativi).

Rispetto alle pregresse stime, nel DEF 2021 si riscontrano risultati migliori: nel DEF 2020 il *deficit* sul PIL dello scorso anno si valorizzava al 10,4%, poi aggiornato a un livello marginalmente più alto sia nella NADEF (10,8%) sia in occasione dello scostamento di bilancio di fine novembre e, qui, nonostante le consistenti misure di sostegno all'economia nel frattempo realizzate. Sul fronte degli aggregati di parte corrente, i dati forniscono alcuni riscontri positivi; rispetto alle proiezioni le entrate sono crescite in misura superiore mentre le spese pubbliche si sono attestate su livelli più bassi. La dinamica delle seconde, inoltre, ha più che compensato le maggiori uscite in conto capitale. Secondo le previsioni del DEF 2021 l'indebitamento netto a legislazione vigente dovrebbe collocarsi al medesimo livello del 2020 (9,5% del Pil) e superare, allo stesso tempo, di circa 2,5 punti l'analogo *target* fissato nell'ultima NADEF (già aggiornato dal 7% all'8,8% in occasione dello scostamento di bilancio varato il 15 gennaio).

Tale riesame ingloba e tiene conto di più elementi tra cui: il "costo" del decreto sostegni (attorno all'1,8% del PIL), il complessivo peggioramento del quadro macroeconomico, lo slittamento eccezionale agli anni successivi di parte delle

imposte e dei contributi dovuti nel 2020. Per il triennio successivo il quadro del DEF 2021 stima per il rapporto *deficit*/PIL un *trend* decrescente: 5,4% nel 2022, 3,7% nel 2023, 3,4% nel 2024. Nello scenario a legislazione vigente la dinamica del saldo primario dovrebbe seguire un andamento a V, caratterizzandosi con un peggioramento nel 2021 (da -6% a -6,2% del PIL) e successivi miglioramenti nel 2022 e 2023 (*deficit* primario allo 0,8% del PIL nell'ultimo anno del biennio).

Per quanto riguarda la spesa per interessi passivi, le proiezioni stimano un modesto aumento in termini nominali nel 2021, seguite da gradualmente e progressive riduzioni; secondo tale sentiero la quota di questo aggregato rispetto al Pil dovrebbe seguire una tendenza decrescente (3,3% nel 2021, 2,6% nel 2024). A sintesi di tali supposizioni si attende la crescita del rapporto fra debito pubblico e Pil, fino a raggiungere nel 2021 un nuovo massimo, pari al 157,8%, successivo al precedente "*record*" del 2020, quando si attestò al 155,8%. Per gli anni successivi si ipotizza un rientro, seppure molto modesto e graduale, secondo il quale nel 2024 l'aggregato si valorizzerebbe al 150,9% (ancora molto sopra della soglia del 134,6% misurata nel 2019).

**Quadro macroeconomico e di finanza pubblica programmatico.** Il quadro programmatico inserito nel DEF 2021 è strutturato su specifiche aree di intervento, tra le quali: lo schema delle misure di sostegno e di rilancio, di prossima e veloce attuazione; il PNRR che integra le risorse già previste dall'ultima nota di aggiornamento e dalla legge di bilancio 2021; la revisione del piano di rientro dell'indebitamento netto delle AAPP che dovrà tener conto dell'attuale evoluzione della crisi pandemica, rivelatasi più sfavorevole rispetto alle analoghe proiezioni elaborate in autunno in occasione della NADEF.

#### A) Decreto di sostegno e rilancio

Contestualmente alla presentazione del DEF, il Governo ha elaborato una relazione a supporto delle richieste di innalzamento del limite di indebitamento netto e del saldo netto da finanziare nel 2021 e di modifica del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine per i prossimi anni<sup>2</sup>. Successivamente alla relativa autorizzazione il Governo potrà procedere con un nuovo decreto-legge, attraverso cui saranno adottate ulteriori misure per il sostegno e il rilancio dell'attività economica (*in primis* a tutela delle dinamiche sociali e per la

---

<sup>2</sup> Nel 2012 l'Italia ha quantificato il proprio OMT nel pareggio di bilancio strutturale (ovvero al netto delle misure temporanee e dei fattori ciclici). Nel 2019 La Commissione Europea, anche in base alle proiezioni del Rapporto sulle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (2018 *Ageing Report*), ha fissato l'OMT minimo dell'Italia a un *surplus* strutturale dello 0,5% del PIL.

sopravvivenza delle imprese). L'evoluzione della pandemia nel I quadrimestre 2021 ha richiesto l'attuazione di nuove misure restrittive nel mese di marzo, poi parzialmente allentate nelle ultime settimane. La probabilità di ulteriori recrudescenze dei contagi rimane elevata, rendendo verosimile l'applicazione di nuove restrizioni alle attività maggiormente esposte e rischiose e il verificarsi di danni duraturi o addirittura permanenti al sistema produttivo.

Il PNRR è destinato a stimolare in modo significativo il rilancio dell'economia e, al fine di massimizzare tale impulso, sarà necessario dare attuazione a adeguate e coerenti misure nazionali aggiuntive e complementari; dovrebbero, altresì, essere implementati interventi in termini di accesso e capitalizzazione delle imprese, nonché per il sostegno all'occupazione, per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro e facilitare il ricollocamento dei lavoratori. Ciò per limitare l'eventualità che, dato l'iniziale e fisiologico rimbalzo del PIL, i connessi fenomeni di ripresa ed espansione si arrestino e l'andamento dell'economia perda vivacità e faticchi a ricollocarsi sui livelli precrisi.

La manovra finanziata con il recente scostamento ha un marcato impatto sui principali aggregati: circa 40 mld in termini di indebitamento delle AAPP nel 2021, tra 4 mld e 6,5 mld sul *deficit* al netto della spesa per interessi. Secondo i destinatari la parte più consistente dei sostegni previsti per il 2021 dovrebbe essere indirizzata ai titolari di partite IVA e alle imprese maggiormente colpite dalla crisi pandemica.

Nello specifico le misure previste si articoleranno in specifiche linee di azione, tra cui:

- i ristori;
- gli aiuti alla copertura dei costi fissi (con sgravi e/o crediti di imposta);
- il sostegno all'accesso al credito per le PMI (attraverso le proroghe delle scadenze del regime di garanzia dello Stato sui prestiti impostato in occasione della pandemia);
- il rinvio moratoria sui crediti alle PMI,
- la reintroduzione di rinvii ed esenzioni di imposta già attuati con precedenti provvedimenti nel 2020 e l'innalzamento del limite alle compensazioni di imposta;
- la proroga delle indennità a favore dei lavoratori stagionali e l'introduzione di misure specifiche a favore dei giovani (ad esempio gli sgravi fiscali sull'accensione di nuovi mutui per l'acquisto della prima casa);
- la destinazione di risorse aggiuntive agli enti territoriali per la prosecuzione delle politiche di sostegno per le fasce più fragili, il supporto ai trasporti locali

- e il mantenimento di sgravi su imposte e tasse di propria titolarità (come la sospensione dell'imposta di soggiorno);
- l'incremento delle risorse per il PNRR non coperte da prestiti e sussidi del RRF, con la creazione di un Fondo di investimento complementare al PNRR, avente una durata decennale;
  - la copertura delle risorse *ex* Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) trasferite ai programmi del PNRR.

#### B) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR

Nell'ultima versione il PNRR prevede un ammontare complessivo di risorse di 191,5mld, suddivisi in sovvenzioni e prestiti e derivanti dalla RRF (rispettivamente pari a 122,6 mld e 68,9 mld). A valle della relativa approvazione del Consiglio dei ministri (in gennaio) e delle recenti risoluzioni approvate dal Parlamento, al PNRR sono state abbinate ulteriori risorse provenienti da fondi nazionali, ossia il FSC e il costituendo Fondo di investimento complementare. Tali operazioni hanno determinato un aumento dei fondi destinati in senso stretto al PNRR (fino a 222 mld) rispetto a quanto fu stabilito nella NADEF (quanto lo stanziamento in questione ammontava a 193 mld).

Ampliando la base a tutti gli strumenti del NGEU e considerando le risorse nazionali aggiuntive, i fondi originariamente previsti dalla NADEF - 205 mld poi aggiornati a 208 mld con la legge di bilancio 2021 - si attestano a complessivi 237 mld. L'orizzonte di disponibilità di tali fondi si estende a 6 anni.

La disaggregazione del fondo RRF mostra come la quota di 69,1 mld è vincolata ai progetti di investimento e alle altre spese per l'ambiente, la ricerca, la formazione, l'inclusione sociale e la salute già programmati e i restanti 53,5 mld sono destinati, invece, a iniziative totalmente nuove (così come le sovvenzioni). L'analogia operazione in funzione della tipologia di intervento dà evidenza della notevole consistenza delle risorse complessivamente destinate a nuovi progetti (122,4 mld *ex* RRF e 153,9 mld *ex* PNRR).

#### C) Sentiero di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine

L'evoluzione della crisi pandemica rende plausibile l'estensione al 2022 della *general escape clause* (ossia la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita).

Nello scenario tendenziale le proiezioni includono: una tendenza decrescente dell'indebitamento netto delle AAPP (fino al 3,4% nel 2024), una politica di bilancio espansiva nel biennio 2021-2022, realizzata attraverso un forte impulso agli investimenti; un graduale percorso di consolidamento fiscale a partire dall'ultimo anno del periodo di previsione.

Rispetto alle previsioni elaborate nella NADEF - che ipotizzavano una progressiva diminuzione dell'indebitamento netto fino al 3% del PIL nel 2023 e un saldo nominale di -0,5% del PIL sull'orizzonte al 2026 - nel DEF 2021 si è optato per una posticipazione del *target* del 3% di *deficit* al 2025. Le motivazioni sottese a tale rinvio ricomprendono vari fattori, tra cui: le recenti ondate della pandemia, il rafforzamento del PNRR da parte del Parlamento, il prossimo e imponente sforzo di investimento e rigenerazione del Paese.

La nuova calibratura del sentiero di avvicinamento all'OMT è vincolata all'obiettivo di ricollocazione del rapporto debito pubblico lordo delle AAPP/PIL al livello precrisi (134,6%) al 2030. L'obiettivo al 3,4% di conseguimento del *deficit*/PIL nel 2024 richiederà un piano di risparmi di spesa e aumenti delle entrate che sarà dettagliato nella prossima legge di bilancio e qualora la pandemia si risolva entro la fine di quest'anno.

Le direttive alla base di tale piano dovranno includere: la razionalizzazione della spesa corrente; la destinazione prioritaria dei proventi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale; l'introduzione di nuove imposte su emissioni di gas climalteranti e ambiente (in coerenza con le pertinenti direttive Ue); la tassazione dei profitti delle multinazionali (in linea con l'iniziativa multilaterale coordinata in sede OCSE).

#### D) Quadro macroeconomico programmatico

Il quadro economico programmatico include i potenziali effetti positivi delle misure espansive di prossima attuazione - da finanziarsi con le risorse disponibili con l'ultima operazione di scostamento - e del PNRR. Tenuto conto dei relativi diversi orizzonti temporali di realizzazione, rispetto allo scenario tendenziale le prime produrranno una crescita aggiuntiva di 0,6 punti fino al I semestre del 2022, mentre il secondo avrà un impatto positivo che si produrrà lungo tutto il periodo di previsione. Nell'ultimo anno di previsione la crescita sarà meno consistente per effetto delle misure di contenimento fiscale volte a ricondurre il *deficit* al 3,4% nel 2024.

Nella cornice programmatica si prevede che il PIL segua una dinamica crescente: 4,5% nel 2021, 4,8% nel 2022 (raggiungendo i livelli precrisi del 2019), 2,6% nel 2023 e 1,8% nel 2024 (qui lievemente inferiore rispetto all'analogo *target* tendenziale sia per il più alto livello del PIL che verrebbe raggiunto dall'indicatore nel 2023 sia per il modesto consolidamento del quadro di finanza pubblica).

**TAVOLA I.3: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8
Deflatore PIL	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4
Deflatore consumi	-0,2	1,0	1,3	1,4	1,4
PIL nominale	-7,8	5,6	6,2	4,0	3,2
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	4,9	4,7	2,3	1,6
Occupazione (FL) (3)	-2,8	-1,0	3,2	2,1	1,6
Tasso di disoccupazione	9,3	9,6	9,2	8,5	8,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,6	2,6	2,7	2,7	2,7

(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).

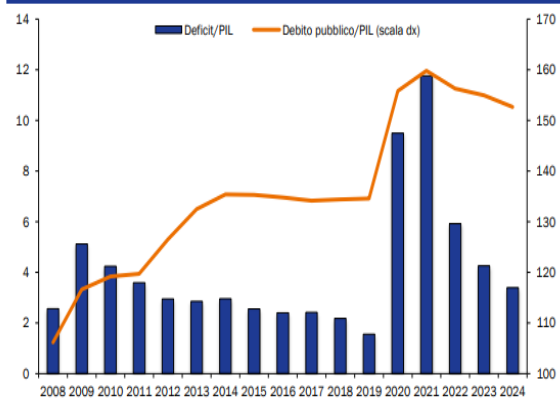
Nel complesso nel quadro programmatico si prevede che il PIL segua una dinamica analoga a quella ipotizzata nel quadro tendenziale ma su un sentiero relativamente più elevato; tali proiezioni includono, inoltre, in uno scenario prudenziale le misure del decreto-legge *in fieri* e il rafforzamento del PNRR e non ricomprendono, invece, le riforme previste nel PNRR le quali dovrebbero dare contributi notevoli alla crescita del PIL.

#### E) Indebitamento netto e rapporto debito/PIL

In considerazione del decreto-legge in corso di definizione lo scenario programmatico stima per il triennio 2021-2023 un rapporto *deficit*/PIL nettamente più elevato del tendenziale, per poi riallinearsi alla fine del periodo di previsione grazie le su citate misure di consolidamento. Il rapporto tra il debito delle AAPP/Pil dovrebbe subire un ulteriore incremento di circa 4 punti nel 2021, attestandosi al 159,8%; nel successivo triennio dovrebbe scontare una progressiva riduzione, ossia 3,5 punti nel 2022 e 3,6 nel 2023-2024.

In ordine al costo implicito del finanziamento del debito – attualmente pari a circa 2,2% – le proiezioni programmatiche ipotizzano un progressivo calo nel medio periodo; ciò consentirebbe la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL di almeno 4 punti all'anno, fermo restando che la crescita nominale torni ai livelli del 2000-2010 e il saldo strutturale primario raggiunga il 3% del Pil. In queste prospettive è realistica la tesi secondo cui il debito pubblico permanga in un sentiero sostenibile. Gli effetti di una maggiore crescita, a sua volta conseguente da imponenti investimenti sulla transizione ambientale e digitale e sulla formazione e inclusione, dovranno contribuire al consolidamento del quadro di finanza pubblica e all'incremento della resilienza del sistema Paese, soprattutto di fronte a crisi impreviste (come la pandemia) e agli inevitabili costi dei processi di invecchiamento della popolazione.

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



Fonte: Istat ed elaborazioni MEF.

TAVOLA I.4: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
Saldo primario	1,8	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,7	-4,7	-9,3	-5,4	-4,4	-3,8
Variazione strutturale	0,6	-3,0	-4,5	3,8	1,0	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,6	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,3	152,3	156,5	153,2	152,0	149,9
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-9,5	-9,5	-5,4	-3,7	-3,4
Saldo primario	1,8	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,9	-4,9	-7,2	-5,0	-3,8	-3,9
Variazione strutturale	0,5	-3,1	-2,2	2,2	1,1	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,6	155,8	157,8	154,7	153,1	150,9
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	131,3	152,3	154,5	151,6	150,2	148,1
<b>MEMO: DBP 2021 (QUADRO PROGRAMMATICO)</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-10,5	-7,0	-4,7	-3,0	...
Saldo primario	1,8	-7,0	-3,7	-1,6	0,1	...
Interessi	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1	...
<b>MEMO: MADEF 2020 (QUADRO PROGRAMMATICO)</b>						
Indebitamento netto	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0	..
Saldo primario	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1	..
Interessi passivi	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1	..
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5	..
Variazione del saldo strutturale	0,4	-4,5	0,7	0,9	1,2	..
Debito pubblico lordo sostegni (4)	134,6	158,0	155,6	153,4	151,5	..
Debito pubblico netto sostegni (4)	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6	..
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)	1790,9	1651,6	1738,1	1835,8	1904,6	1965,3
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)	1790,9	1651,6	1743,8	1851,6	1925,2	1987,4

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSSF, e del contributo al capitale dell'ESM.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2020 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,7 miliardi, di cui 43,4 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, "Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito dell'aprile 2021). Si ipotizza una sostanziale stabilità delle giacenze di liquidità del MEF, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE. 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'EFSSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,2 per cento del PIL nel 2020 e lo 0,1 per cento del PIL nel 2021, inoltre le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato e delle garanzie BEI e SURE.

Il paragrafo V.3 del DEF riassume i **provvedimenti adottati nel 2021 per contrastare dell'epidemia**. Malgrado la significativa mole – come numero e come impatto sui saldi di finanza pubblica - dei provvedimenti varati nel corso 2020, a partire dai primi mesi del 2021 si è resa necessaria la proroga di interventi già precedentemente disposti e l'adozione di ulteriori misure in favore dei settori produttivi e dei lavoratori, onde attutire le ricadute socioeconomiche delle misure restrittive adottate ai fini del contenimento della pandemia. I provvedimenti introdotti con carattere d'urgenza, con relativa autorizzazione ad un ulteriore ricorso all'indebitamento approvata dal Parlamento a gennaio di quest'anno, comportano un peggioramento complessivo dell'indebitamento netto pari a circa 32 miliardi di euro per il 2021, così ripartiti fra i vari settori di intervento: 16,6 miliardi di euro per imprese e fiscalità; 4,6 miliardi per la Sanità; 3,6 miliardi per il lavoro; 3 miliardi per la famiglia e le politiche sociali; 1,5 miliardi per gli Enti



territoriali; 1,2 miliardi alla voce Fondi di bilancio; 800 milioni di euro per il Trasporto Pubblico Locale; 390 milioni per la scuola, l'università e la ricerca; 94 milioni nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica; 32 milioni per il potenziamento di altri servizi pubblici; 96 milioni alla voce Altre misure.

**Sostegno alle imprese.** È la voce da sola assorbe più del 50% dell'ulteriore indebitamento della p.a. previsto per il 2021. Si tratta di un complesso assai articolato di interventi, all'interno della quale la quota maggiore, pari al 72,6% (12 miliardi circa), è destinata a "Ristori in favore degli operatori economici che hanno subito riduzioni di fatturato" e, segnatamente, a finanziare un nuovo regime di contributi a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività d'impresa, arte o professione, ovvero che producono reddito agrario, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato. Il nuovo regime contributivo (che assorbe più di 11 miliardi di euro, ossia il 92,5% delle risorse destinate ai "Ristori" di cui sopra) è riservato a soggetti con ricavi e compensi non superiori a 10 milioni di euro che abbiano subito, tra il 2019 e il 2020, una riduzione dell'ammontare medio del fatturato e dei corrispettivi pari ad almeno il 30 per cento. Per calcolare l'importo del contributo, che comunque non può essere superiore a 150 mila euro e non inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche e a 2.000 euro per i soggetti diversi, si tiene conto della differenza di fatturato rilevata. In alternativa all'erogazione del contributo è possibile, a scelta del contribuente, fruire del riconoscimento di un credito d'imposta utilizzabile in compensazione. I rimanenti 700 milioni di euro classificati come "Ristori" servono a finanziare contributi in favore degli operatori dei settori turistici che svolgono l'attività in Comuni montani appartenenti a comprensori sciistici in relazione alle riduzioni di presenze registrate rispetto al 2019 e in proporzione al fatturato del triennio 2017-2019.

La seconda voce di indebitamento 2021, in ordine di importanza, è rappresentata dall'esonero dal pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali, per i quali sono autorizzati complessivamente 1,8 miliardi (5,6% dell'importo complessivo), dei quali 1,5 miliardi a beneficio dei lavoratori autonomi e professionisti, che si aggiungono a quelli già previsti con la recente legge di bilancio, e 0,3 miliardi a favore delle imprese delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura. La terza voce in ordine di importanza (circa 1,6 miliardi nel 2021) è quella che serve a finanziare la proroga al 30 aprile 2021 dei termini di sospensione dei versamenti dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione. Completano il quadro degli interventi di "sostegno alle imprese" i fondi previsti per l'annullamento del debito residuo dei carichi fiscali inferiori a 5.000 euro e relativi al periodo 1° gennaio 2000 - 31 dicembre 2010 per i contribuenti che hanno conseguito un reddito imponibile inferiore a 30.000 euro (circa 600 milioni di euro nel periodo 2021-2024), la

riduzione della spesa sostenuta dalle utenze elettriche connesse in bassa tensione diverse dagli usi domestici (420 milioni di euro nel 2021), il sostegno del sistema fieristico (250 milioni di euro nel 2021).

**Sanità.** Con riferimento alle risorse assegnate al settore della Sanità nel 2021, pari complessivamente a circa 4,6 miliardi di euro, va sottolineato che la fetta più grande (2,8 miliardi) è destinata all'acquisto di vaccini anti SARS-Cov2 e farmaci per la cura dei pazienti affetti da covid-19. Il rafforzamento del piano strategico vaccinale assorbe 734 milioni di euro, che serviranno per consentire la partecipazione dei medici di medicina generale, dei medici specialisti ambulatoriali convenzionati interni, dei pediatri di libera scelta, degli odontoiatri, dei medici di continuità assistenziale dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi, nonché alle attività relative alla logistica, allo stoccaggio e alla somministrazione dei vaccini e alle campagne di informazione e sensibilizzazione della popolazione. Per le spese del Commissario straordinario connesse all'emergenza sanitaria vengono stanziati 850 milioni di euro, mentre una somma pari a 200 milioni viene destinata al potenziamento della ricerca per la produzione di nuovi farmaci e vaccini contro le patologie infettive emergenti e alla riconversione industriale del settore biofarmaceutico.

**Lavoro.** I 3,6 miliardi di euro stanziati nel 2021 a tutela del lavoro vengono assorbiti pressoché integralmente (oltre 87%) da due voci: finanziamento dei trattamenti di cassa integrazione ordinaria e in deroga, assegno ordinario e dei fondi di solidarietà alternativi (1,952 miliardi di euro, pari al 53,2% dell'intero stanziamento) e corresponsione di indennità una tantum per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e dello sport (circa 1,248 miliardi, 34% circa). Il resto delle risorse serve per rifinanziare il fondo sociale per l'occupazione e la formazione (280 milioni di euro) e l'estensione delle prestazioni integrative erogate dal Fondo di solidarietà del settore del trasporto aereo alle aziende del settore che richiedono i trattamenti di integrazione salariale in deroga con causale covid (187 milioni di euro).

**Famiglia e politiche sociali.** Anche in questo caso, l'importo complessivo disponibile nel 2021 (pari a poco meno di 3 miliardi di euro) è drenato quasi interamente (84%) da due voci: rifinanziamento dei fondi per il reddito di emergenza (1,52 miliardi di euro) e per il reddito di cittadinanza (poco più di 1 miliardo di euro) con relativo ampliamento della platea dei beneficiari. Un importo pari a 225 milioni di euro viene inoltre riconosciuto per consentire fino al 30 giugno 2021 la possibilità per i lavoratori dipendenti di ricorrere al lavoro agile o, in alternativa, ad un congedo straordinario retribuito, per il periodo corrispondente alla quarantena o alla sospensione dell'attività didattica di figli

minori, mentre lavoratori autonomi, personale del comparto sicurezza-difesa e lavoratori dipendenti del settore sanitario hanno la possibilità di fruire della corresponsione di un *bonus* per l'acquisto di servizi di baby-sitting a valere sullo stesso importo. Infine, le risorse a beneficio degli enti del terzo settore per le politiche di inclusione e sostegno delle persone con disabilità vengono calcolate in misura pari a 100 milioni di euro.

**Altri interventi.** I 1.510 milioni di euro a sostegno degli Enti territoriali nel 2021 sono interamente destinati a rifinanziare i fondi per le funzioni fondamentali delle autonomie territoriali per il ristoro delle perdite di gettito subito in conseguenza dell'emergenza epidemiologica. Gli 800 milioni di euro destinati al trasporto pubblico locale servono invece per rifinanziare le compensazioni per le riduzioni dei ricavi tariffari in conseguenza della diminuzione del traffico di passeggeri per le restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica. I 393 milioni di euro per il settore della scuola, dell'università e della ricerca servono per finanziare nel 2021 l'acquisto da parte delle istituzioni scolastiche di dispositivi di protezione individuale e di servizi medico-sanitari per le attività inerenti la somministrazione facoltativa di test diagnostici alla popolazione scolastica e l'implementazione di servizi assistenza psicologica e pedagogica agli studenti (150 milioni), nonché interventi per il potenziamento dell'offerta formativa extracurricolare, il recupero delle competenze di base e il consolidamento delle discipline (150 milioni) e, fra gli interventi di minore entità, misure per la didattica digitale (35 milioni). Ulteriori interventi previsti nel 2021 riguardano il rifinanziamento dei fondi per la funzionalità delle Forze armate e delle Forze di polizia impegnate nelle operazioni di contrasto all'emergenza epidemiologica (94 milioni di euro) e delle dotazioni del bilancio dello Stato destinate alle emergenze nazionali e alle esigenze indifferibili (circa 1,2 miliardi nel 2021).

**Provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale.** Nel corso del 2020 l'Agenzia delle Entrate ha riscosso complessivamente risorse per un totale di 12,7 mld dall'attività di promozione della compliance e dall'attività di controllo: 8,2 derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia; circa 1,2 dall'attività di promozione della *compliance*; 3,3 mld recuperati a seguito di riscossione coattiva. Tali risultati, non confrontabili con quelli del 2019, sono condizionati dagli effetti degli interventi normativi adottati nel corso dell'anno dal legislatore per sostenere le attività economiche a seguito dell'emergenza sanitaria. Particolare rilievo assume, nella relazione di quest'anno, la riduzione dell'evasione IVA di circa 3,7 mld. Questo risultato è stato il frutto degli effetti dell'introduzione e della successiva estensione del meccanismo della scissione dei pagamenti in materia di

IVA. L'emersione dell'imponibile IVA ha permesso anche la riduzione dell'evasione di altre imposte tra le quali: le accise sui prodotti energetici, in riduzione di 587 milioni; l'IRES che diminuisce di circa 104 milioni; l'IRAP e l'IMU. Per quanto concerne l'IRPEF, invece, il tax gap è aumentato di 709 milioni. Tenuto conto del nuovo contesto economico-sociale e delle dinamiche evolutive che si vanno delineando a seguito dell'emergenza pandemica, la lotta all'evasione continuerà ad essere considerata un obiettivo prioritario per l'Amministrazione finanziaria. In continuità con le misure già adottate dalle ultime manovre di bilancio, l'Amministrazione ha previsto, 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 destinata a produrre effetti positivi e strutturali in termini di miglioramento della *tax compliance* in un orizzonte di medio-periodo. Per ciò che concerne le prime misure, sono stati introdotti gli indici sintetici di affidabilità (ISA), l'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. Su queste misure verranno associati un rinnovato impegno dell'Amministrazione finanziaria a proseguire le azioni volte a semplificare regole e adempimenti al fine di instaurare un nuovo "patto" con i contribuenti. Va ricordato inoltre come l'approvazione da parte della Commissione europea del PNRR, sia subordinata tra l'altro all'adozione da parte del nostro paese di riforme strutturali anche nella materia fiscale, in linea con le raccomandazioni approvate dal Consiglio. Giova ricordare a tal proposito che la prima Raccomandazione (CSR1) sulla politica fiscale nazionale prevede di "contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti". Pertanto, il contrasto all'evasione fiscale dovrà essere perseguito agevolando e potenziando i pagamenti elettronici riducendone i relativi costi di transazione, e contrastando l'omessa fattura. Per contrastare tale fenomeno appare necessario predisporre appropriati incentivi in grado di stimolare l'emersione di base imponibile. In linea con questi obiettivi, il Piano Italia *Cashless* ha introdotto meccanismi premiali probabilistici, come la lotteria degli scontrini. A livello macroeconomico è stato introdotto inoltre il principio della c.d. "restituzione ai contribuenti onesti" delle risorse ottenute attraverso il miglioramento della tax compliance. A tal proposito è stato istituito un nuovo "Fondo" speciale che verrà alimentato con le eventuali entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti e che potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. L'articolo 1 della legge di bilancio per il triennio 2021-2023 istituisce un Fondo con una dotazione di 8 miliardi per

l'anno 2022 e di 7 miliardi a decorrere dall'anno 2023, con una quota compresa tra 5 e i 6 miliardi destinata dal 2022 all'assegno universale e servizi alla famiglia. Per calcolare le risorse da destinare al Fondo è stata utilizzata la quantificazione dell'evasione fiscale pubblicata nell'aggiornamento della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" nel terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio (il 2018 con riferimento alla prossima legge di bilancio 2022-2024). Per gli anni successivi, le risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale dovranno risultare "permanenti", ovvero si baseranno sulla verifica della condizione che il recupero dell'evasione migliori in modo strutturale le entrate della Pubblica Amministrazione. Come previsto dell'articolo 1 della legge 178/2012, la quantificazione dell'incremento permanente di gettito derivante dal miglioramento della tax compliance sarà effettuata: i) con riferimento a tutte le imposte, in relazione al secondo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio (anno 2019), mediante la quantificazione dell'evasione fiscale pubblicata ogni anno nella Relazione evasione; ii) con riferimento all'IVA, in relazione al primo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio (anno 2020), mediante la quantificazione anticipata del *tax gap* elaborata dall'Agenzia delle entrate, con la stessa metodologia utilizzata nella Relazione evasione; iii) con riferimento alle imposte diverse dall'IVA per l'anno 2020, nonché a tutte le imposte per l'anno 2021, mediante la stima effettuata dal Dipartimento delle finanze con il c. d. "metodo del residuo", che consiste nell'attribuire al miglioramento della compliance l'incremento del gettito effettivo non riconducibile all'andamento del ciclo economico e alle variazioni normative.

**Aspetti istituzionali delle finanze pubbliche.** La normativa vigente, assicurando l'attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione ed in conformità con l'interpretazione della Corte costituzionale sull'utilizzo degli avanzi di amministrazione, stabilisce l'obbligo del rispetto dei seguenti equilibri di bilancio per tutti gli enti territoriali a decorrere dal 2019 (dal 2021 per le regioni a statuto ordinario):

- saldo non negativo tra il complesso delle entrate e delle spese finali a livello di comparto;
- saldo non negativo tra il complesso delle entrate ed il complesso delle spese, inclusi avanzi di amministrazione, debito e Fondo pluriennale vincolato a livello di singolo ente.

In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, vigono i seguenti principi generali:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nel rispetto dell'articolo 119<sup>3</sup> della Costituzione e 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, nei quali sono evidenziate le obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari, nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

Essendo venuti meno, per effetto dell'entrata in vigore della legge di bilancio 2019, gli adempimenti a carico degli enti territoriali relativi al monitoraggio ed alla certificazione degli andamenti di finanza pubblica previgenti, la verifica sugli andamenti della finanza pubblica in corso d'anno è effettuata attraverso il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE); il controllo successivo, invece, è operato attraverso le informazioni trasmesse alla richiamata Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Inoltre, è stato introdotto un sistema sanzionatorio che prevede il blocco delle assunzioni di personale e, per i soli enti locali, il blocco dei trasferimenti fino all'invio dei dati contabili; tale sistema è volto a garantire un tempestivo monitoraggio sugli andamenti di finanza pubblica.

Il Capo IV della legge n. 243/2012 (che non disciplina solo l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali ed il ricorso all'indebitamento da parte di questi enti) prevede anche *che lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge*".

In attuazione di questa normativa, nel 2020 lo Stato ha adottato diverse misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza epidemiologica:

- Fondo per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali istituito presso il Ministero dell'Interno<sup>19</sup>, pari a 5.170 milioni per il 2020;
- Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome istituito presso il MEF<sup>20</sup>, pari a 4.300 milioni per il 2020.

---

<sup>3</sup> 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".

Per il 2021, la normativa recente<sup>4</sup> ha rifinanziato il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali per un ammontare complessivo pari a 1.500 milioni ed il Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome per un ammontare complessivo di 360 milioni in favore delle Autonomie speciali. Sono poi da segnalare l'incremento delle risorse per la progettazione degli enti locali (300 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021) e quello delle risorse per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio (900 milioni per il 2021 e 1.750 milioni per il 2022).

Il percorso di riforma del quadro normativo di riferimento degli Enti territoriali, con riferimento in particolare al superamento del doppio binario ed alle nuove regole in tema di appalti, insieme al rafforzamento dei contributi diretti volti a rilanciare gli investimenti sul territorio, stanno iniziando a produrre i risultati sperati; va infatti segnalato che il contributo alla crescita reale degli investimenti della PA delle amministrazioni locali, sistematicamente negativo negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2009 (ad eccezione del 2015), sia tornato ad essere positivo (+8,4 per cento nel 2019). Inoltre, il settore istituzionale delle amministrazioni locali continua a presentare, nel complesso, una situazione di sostanziale pareggio di bilancio ed un rapporto debito/PIL contenuto.

Per quanto riguarda il Patto della salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale e negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, 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. Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un Piano di rientro nei casi in cui:

- il settore sanitario regionale presenti un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge;
- pur in presenza di un *deficit* inferiore alla suddetta soglia, la regione non disponga di mezzi di copertura;
- la regione presenti rilevanti carenze nella qualità delle cure.

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, inoltre, 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. L'ultimo Patto per la salute, stipulato il 18

---

<sup>4</sup> L. n. 178/2020, art. 1, c. 822 (legge di bilancio per il 2021) come modificato dal d. l. n. 41/2021, art. 23 (decreto sostegni).

dicembre 2019, è relativo al triennio 2019-2021; il livello del finanziamento del SSN, con riferimento agli anni 2020 e 2021, è stato poi considerevolmente aumentato dalla legge di bilancio per il 2021 e dal recente decreto-legge "Sostegni". Il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è stato incrementato dal 6,89 al 7,8%, mentre quello della spesa farmaceutica convenzionata è stato rideterminato dal valore del 7,96% del livello del finanziamento del SSN a quello del 7%; i due valori potranno essere modificati annualmente, a condizione che mantengano un valore complessivo del 14,85%. Nel caso in cui venisse superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente dovrà 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 saranno addebitate per il 50% alle regioni ed il restante 50% alle aziende farmaceutiche. Per rendere più affidabili le informazioni di base e limitare il contenzioso tra le aziende farmaceutiche<sup>5</sup>, la legge di bilancio per il 2019 ha previsto che l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) si avvallesse dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa.

## 5. LE OSSERVAZIONI DELLE PARTI SOCIALI

Il DEF in esame mostra un taglio nuovo ed apprezzabile, che comunque richiede alcune importanti integrazioni. Vi è positivamente recepito il principio che la crescita non può essere solo quantitativa, ma deve essere generazionale, di genere, ambientale. Si tratta di una impostazione che il CNEL condivide. La crescita economica è il fattore abilitante della sostenibilità economica, sociale e ambientale. All'interno di questa auspicata dimensione di sviluppo, occorre in particolare secondo le organizzazioni rappresentative dei lavoratori, focalizzarsi lungo due direttrici:

- 1) ammortizzatori sociali riformati in senso universalistico;
- 2) rafforzamento dell'impalcatura delle politiche sociali (

Vi è l'esigenza di interventi contestuali in queste due direzioni.

Qualche considerazione è possibile sulla base della Tavola I.3 (Quadro Macroeconomico Programmatico Sintetico) e della Tavola I.4 (Indicatori di finanza pubblica) che includono il quadro programmatico e quello tendenziale.

---

<sup>5</sup> Nel marzo 2021 è stato chiuso il contenzioso relativo al *payback* 2018, a seguito del versamento in favore delle regioni, da parte delle Aziende farmaceutiche, di un importo pari a circa 900 milioni di euro, come certificato dall'AIFA il 5 marzo 2021, in attuazione delle disposizioni previste dalla legge di bilancio per il 2021.



In sintesi, il quadro programmatico di crescita, dell'andamento dei prezzi (tramite i deflatori del PIL e dei consumi), dell'occupazione e del saldo della bilancia delle partite correnti appaiono fondati su criteri realistici, prudenziali e in larga parte condivisibili. La spinta alla crescita dovrebbe provenire dalla piena riapertura delle attività economiche, dal proseguimento e rafforzamento delle positive tendenze emerse di recente nel settore manifatturiero e in quello delle costruzioni. Le esportazioni, analogamente a quanto occorso nella seconda parte del 2020, dovrebbero ancora segnalare un buon andamento; la spinta alla crescita si dovrebbe pertanto indebolire progressivamente a partire dal 2023 e nel 2024, su variazioni peraltro da considerare notevoli se paragonate al periodo pre-covid. L'occupazione in termini di Ula, dopo la pesante contrazione del 2020, dovrebbe seguire l'andamento del PIL e riaumentare a partire dal 2021.

L'analisi contenuta nel DEF, circa l'andamento della produzione è confermata da molte rilevazioni: L'export di beni è in forte ripresa e gli investimenti sono tornati quasi al livello pre-Covid nel terzo trimestre 2020 trainati da quelli in costruzioni. Ma i servizi alle imprese sono in ritardo e stentano a supportare la ripresa.

Le problematiche più rilevanti che incidono sugli esiti nel breve periodo riguardano i flussi di cassa che nel 2020 registrano una grave contrazione soprattutto nei settori della produzione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi, nella metallurgia, nella produzione di macchinari ed apparecchiature nca, nel noleggio, agenzie viaggio e nei servizi a imprese.

Il peso del debito è infatti troppo elevato: per il 2022 si stima, per il settore manifatturiero e per il settore dei servizi, un raddoppio del peso del debito rispetto ai livelli pre-Covid-19. Ciò peggiora la struttura finanziaria delle imprese. Nel 2020, il massiccio ricorso da parte delle imprese ai prestiti ha avuto l'effetto di accrescere la quota del debito bancario (di circa 1 punto, stime CSC) ed erodere quella dei mezzi propri (-0,8 punti), rendendo più fragile la loro struttura finanziaria. Si condivide pertanto l'indicazione del DEF di introdurre misure in grado di creare un contesto favorevole alla patrimonializzazione delle imprese.

Una seconda problematica attiene al rapido rialzo dei prezzi delle commodity, con evidente ulteriore aggravamento del cash flow nell'industria (+14,4% nel periodo ottobre 2020 - febbraio 2021). I rincari, che in diversi casi sono a doppia cifra (ad esempio, il prezzo del rame è salito del 26% a febbraio 2021 da ottobre 2020), sono anche molto diffusi: riguardano i metalli, gli alimentari, le materie plastiche, il legno, oltre al petrolio.

Infine, va rilevata la “sofferenza” in cui versa il complessivo mercato del lavoro con 945.000 occupati in meno negli ultimi 12 mesi.

Non si tratta di una crisi simmetrica per settori ed è dunque determinante favorire la transizione occupazionale e aumentare la occupabilità dei lavoratori. Quanto al lungo periodo la criticità maggiore è rappresentata dalla bassa crescita del PIL quale riflesso della bassa dinamica della produttività.

Diviene dunque imprescindibile cogliere l’opportunità offerta dal NGEU attraverso l’utilizzo delle risorse del RRF varato dal Governo. A tal fine va sottolineato che l’allocazione delle risorse non è ancora nota (a parte quanto finalizzato con la Legge di Bilancio 2021), né sono disponibili elementi circa il come dette risorse verranno gestite (governance).

L’Italia è dunque ad un bivio cruciale: l’utilizzo delle risorse europee costituisce un passaggio decisivo.

1. Per uscire dalla bassa crescita. Adottando una strategia coerente in cui gli investimenti a sostegno dell’economia sono accompagnati da riforme strutturali adeguate.

2. Per la credibilità del Paese e mitigare gli effetti negativi di un debito pubblico enorme.

Il debito pubblico è aumentato nel 2020 più che negli altri paesi europei. Ancorchè il maggior debito sia oggi concentrato nelle mani della BCE, per il futuro, qualora la BCE decidesse di trattenere il maggior debito accumulato, resterebbe un potenziale problema per il maggior premio al rischio che il Paese dovrà pagare. Si tratta di un problema di credibilità del Paese e delle sue Istituzioni. Maggiore credibilità sarà ottenuta dimostrando di saper spendere nei tempi e in modo efficace ed efficiente le risorse europee.

La politica fiscale è attesa mantenere una direzione fortemente espansiva; il dato più significativo che emerge dalla Tavola I.4 del DEF è il confronto tra la misura tendenziale e quella programmatica dell’indebitamento netto: in assenza di interventi il disavanzo sarebbe pari al 9,5% del PIL e il saldo programmatico raggiungerebbe l’11,8% del PIL. Gli ulteriori interventi di sostegno economico e sociale del Governo, in buona sostanza, aggiungerebbero un 2,3% del PIL a un dato già di per sé molto elevato, e il debito pubblico in rapporto al PIL si avvicinerebbe al 158% nel 2021.

Un aspetto da sottolineare riguarda la direzione della **politica fiscale** a partire dal 2022. Se il saldo di bilancio/PIL nominale del 2022 è atteso dimezzarsi rispetto al 2021, verosimilmente in virtù della cessazione o comunque riduzione

dei robusti interventi *una tantum* del 2020 e 2021, negli anni successivi si parla nella bozza esplicitamente di “neutralità fiscale” (per il 2023) e di “consolidamento fiscale” per il 2024. In quest’ultimo anno il disavanzo rispetto al PIL è programmato al 3,4%. Dal Governo proviene dunque un chiaro messaggio in termini di prudenza fiscale: il controllo della finanza pubblica deve rimanere la “bussola” delle politiche finanziarie. Il CNEL al riguardo ritiene utile ribadire che le regole del Patto di stabilità e di crescita non sono state affatto sospese, poiché la sospensione riguarda, temporaneamente, solo l’applicazione delle sanzioni.

La permanenza delle condizionalità rende indispensabile avviare un massiccio programma di investimenti per agire sul livello di competitività, incrementare la dotazione di capitale fisso del Paese e far calare il rischio di *default*.

I dati ISTAT fotografano un quadro allarmante, ma un’analisi condotta con l’applicazione degli indicatori BES porterebbe alla rilevazione addirittura del 20% fra disoccupati e inattivi.

Entrambi questi problemi sono di drammatica rilevanza sociale e devono essere oggetto di specifica maggiore attenzione nel DEF e nel PNRR.

L’obiettivo di occupazione fissato in sede europea al 78% (a fronte del 58% in Italia) deve essere perseguito con grande determinazione e priorità, sfruttando le risorse eccezionalmente disponibili. Il CNEL lo ha più volte sottolineato, indicando anche misure concrete, da ultimo nella memoria depositata in Parlamento relativa a Osservazioni e Proposte sulla conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da Covid-19”<sup>6</sup>.

Nel DEF l’impatto delle misure adottate sull’occupazione appare piuttosto limitato e i numeri sembrano confermare una grave perdita di posti di lavoro. Traspare quindi un’impostazione poco ambiziosa né risulta chiaro come nel prossimo futuro verranno sostenute le misure *labour intensive* contenute nel PNRR. Infatti, una parte di queste misure (ad esempio quelle per gli asili nido) necessitano di risorse ordinarie, esterne alla dotazione del PNRR. Il riferimento ai fondi già esistenti non appare convincente, posto che si tratta di fondi largamente insufficienti a sostenere interventi straordinari e poderosi.

Un ruolo importante avrà per lo sviluppo e per la stessa attuabilità dei programmi indicati la crescita dell’occupazione nelle Pubbliche

---

<sup>6</sup> <https://www.cnel.it/Documenti/Osservazioni-e-Proposte>

Amministrazioni. Il lavoro pubblico come leva di rilancio costituisce una risorsa rilevante e una necessità. Occorre a tal fine dare effettiva attuazione alle misure illustrate dal Ministro per la P. A., che ha indicato l'ambizioso obiettivo di 100 mila ingressi l'anno, rispetto ai quali tuttavia non si riscontra nel Documento un impegno *ad hoc*. Si tratta di un aspetto molto importante proprio a causa della dichiarata relazione esistente tra le misure del PNRR e la capacità della PA di sostenerle nella loro corretta ed efficiente attuazione.

In questa ottica di sviluppo il CNEL continua a sottolineare l'importanza di indirizzare nuovi investimenti in infrastrutture sociali, da tempo carenti nel nostro Paese ed ora più che mai urgenti, che devono essere effettuati nel quadro di politiche organiche e strutturali. In particolare, appare centrale l'introduzione di ammortizzatori universali e di adeguati strumenti di politiche attive. Tra le criticità rilevate nel DEF, si segnalano incongruenze sull'assegno unico, che viene fatto coesistere con l'assegno di natalità, e sull'estensione del congedo di paternità, non accompagnato dalla rimozione degli ostacoli legati ad una effettiva parità di genere, che impediscono la convenienza alla fruizione.

Come sottolineato dal CNEL in occasione dell'audizione sul decreto "Sostegni", è necessario che le linee strategiche delle riforme si accompagnino al mantenimento del vigente sistema protettivo della CIG, con una ragionevole proroga del blocco dei licenziamenti e con gli altri strumenti adottati per fronteggiare la crisi fino al completo superamento della pandemia.

Sempre sul versante delle riforme il CNEL prende atto del notevole elenco di disegni di legge di accompagnamento al DEF, rilevando la centralità della riforma fiscale.

Su questo fronte occorre una maggiore chiarezza in merito alla individuazione delle risorse che dovranno sostenere l'attuazione della riforma. Il DEF si limita ad accennare ad interventi che muovono dalla imposizione personale (IRPEF). Infine, nel DEF è completamente assente ogni riferimento alla previdenza, che continua a essere considerata un cespite di spesa anziché un intervento di politica dei redditi. Sotto questo profilo si rileva che non è affrontato il tema dell'istituto "quota 100". Andrebbero invece valutate misure flessibili di accesso alle pensioni, che potrebbero risultare utili anche ai fini delle ristrutturazioni aziendali.

## 6. CONCLUSIONI

In relazione al Documento di Economia e Finanza per il 2021 (DEF), il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro formula conclusivamente le osservazioni di seguito riportate.

1. Il DEF 2021 prosegue nel sostegno al sistema economico per uscire dalla crisi attraverso diversi strumenti: in primo luogo, con un piano di sostegno e ristoro per lavoratori e imprese, e in secondo luogo con un aumento degli investimenti a valere sulle risorse del NGEU integrato da risorse nazionali. Il sostegno alle imprese e all'occupazione è reso necessario per contrastare gli effetti del prolungamento delle chiusure e delle restrizioni all'operatività delle attività economiche imposte dalle ripetute emergenze sanitarie. Il programma di investimenti pubblici, previsto nel piano straordinario PNRR, è orientato ad aumentare il tasso di crescita potenziale dell'economia e garantire la sostenibilità di lungo periodo del debito pubblico. La combinazione di politiche anticicliche e di interventi strutturali dovrebbe, sulla carta, garantire più efficienza e una maggior crescita.

2. Si condividono le analisi generali e gli elementi positivi sia con riferimento alla economia nazionale (buon andamento dell'industria manifatturiera e delle costruzioni, grazie alle agevolazioni per la riconversione energetica; buon andamento dell'export che può aumentare con la ripresa globale; deficit inferiore alle attese per minori spese e maggiori entrate, anche per un aumento della tax compliance.

3. Permane tuttavia un elevato grado di incertezza posto che la previsione della NADEF 2020 del 6 per cento si sia rivelata troppo positiva rispetto al 4,1 per cento previsto attualmente.

4. In particolare sono due le fondamentali condizioni per raggiungere risultati positivi:

a) il raggiungimento dell'obiettivo della somministrazione dei vaccini all'ottanta per cento della popolazione entro l'autunno 2021, vincendo le debolezze emerse nell'attualità (debolezze non solo Italiane ma europee) in modo da permettere una effettiva uscita dalla pandemia e la riapertura delle attività.

b) una piena e rapida attuazione degli obiettivi e dei programmi indicati nel Def e nel PNRR, che è necessaria per vincere la partita chiave di una crescita qualificata e abilitante.

5. Si condivide la scelta di proseguire, anche nei prossimi mesi, nel perseguimento di politiche espansive sia di sostegno alle imprese ed ai lavoratori

colpiti dalla crisi, e sia per aumentare il volume degli investimenti. Al riguardo il bilancio pubblico, come affermato dal Ministro dell'Economia e Finanze, opera alla stregua di un grande ammortizzatore sociale e, contemporaneamente, di uno strumento per evitare la perdita di potenzialità produttive in settori chiave del Paese.

6. Il CNEL reputa necessaria una strategia di uscita dalla crisi di "medio periodo" orientato alla riallocazione ottimale dei fattori produttivi, alla creazione occupazionale e agli investimenti pubblici e privati e alla domanda, in particolare, delle famiglie e dei soggetti più colpiti.

7. Si sottolinea, per contro, la gravità dei fenomeni di povertà diffusa che rischia di determinare l'emersione di una nuova "classe sociale" di poveri) e della situazione occupazionale (basso tasso di occupazione, alto tasso di inattività e di disoccupazione, quest'ultima stimabile in misura molto maggiore rispetto a quanto emerge dai dati ufficiali, e che colpisce soprattutto giovani e donne nei settori ad alta intensità occupazionale). Entrambi queste problematiche sono di drammatica rilevanza sociale e devono essere oggetto di specifica e maggiore attenzione nella impostazione del DEF e del PNRR. In generale, si rileva un insufficiente raccordo degli obiettivi e delle misure indicate dal DEF con quanto contenuto nel PNRR.

8. Il rischio di una perdurante bassa occupazione va scongiurato non solo per motivi di giustizia sociale, ma anche perché essa è un fattore che ostacola una efficace ripresa economica. Al riguardo servono impegni precisi e coraggiosi mirati all'innalzamento del tasso di occupazione verso i livelli dei Paesi dell'UE che deve assumere una decisa centralità per i prossimi anni, con particolare riguardo ai giovani e alle donne. Il CNEL lo ha più volte sottolineato, indicando anche misure concrete da adottare e le stesse Linee guida europee per il NGEU, nel prescrivere una valutazione di impatto su tutte le misure nazionali, chiedono in particolare che si valutino le ricadute occupazionali delle diverse politiche industriali ed economiche.

9. L'assunzione di fondo del DEF è che sia sufficiente la ripresa delle attività economiche e della domanda aggregata, che presumibilmente si manifesterà nei prossimi mesi a seguito dell'allentamento delle misure restrittive, per riassorbire il sottoutilizzo di ore lavorate e le perdite occupazionali sin qui accumulate. Vi è, tuttavia, ragione di dubitare che ciò basti per ripristinare la crescita e recuperare il terreno perso. I motivi sono semplici. In primo luogo, l'evidenza delle passate crisi mostra come, in ciascun periodo di recessione prolungata (e globale), l'economia italiana sia uscita in ritardo, con un gap di produzione e occupazione associato ad un minor tasso di crescita. In secondo luogo, senza una profonda

semplificazione della normativa sulle opere pubbliche, gli effetti degli investimenti pubblici saranno fortemente depotenziati dai vincoli burocratici. Infine, lo shock che ci si attende dal massiccio aumento di investimenti pubblici e dagli incentivi agli investimenti privati, avrà probabilmente un impatto notevole sulle grandezze economiche, ma gli effetti saranno visibili solo nel lungo periodo e il rischio è che ne frattempo una parte dell'economia vada in sofferenza.

10. E' molto importante, come già richiesto dal CNEL, il sostegno alle produzioni labour intensive, essenziali per il benessere sociale e duramente colpite dalla crisi, come pure le attività e i servizi di cura alla persona e all'ambiente. Non da ultimo, per lo sviluppo e per la stessa attuabilità dei programmi indicati, un ruolo decisivo rivestirà la crescita dell'occupazione specie qualificata e concentrata su competenze tecniche nelle Pubbliche Amministrazioni, per cui è importante dare effettiva attuazione alle misure indicate dal Ministro competente.

11. In una ottica di sviluppo e non di mera assistenza, il CNEL ha sottolineato l'importanza di dedicare maggiori investimenti alle infrastrutture sociali, da tempo carenti nel nostro Paese, investimenti, ora, più che mai urgenti e destinati a sostenere politiche sociali organiche e strutturali (vedasi le risultanze dell'esercizio di Stress Test condotto dal CNEL ed in particolare con riferimento alle politiche sociosanitarie).

12. Il CNEL segnala con preoccupazione la carenza di indicazioni e di scadenze precise per l'attuazione delle riforme che costituiscono il necessario complemento del PNRR. Al riguardo solleva perplessità l'affermazione contenuta nel documento che le stime prudenziali del DEF sono elaborate senza computare gli effetti di tali riforme.

13. Con riferimento alla materia fiscale, in particolare, occorre una riforma organica da avviare subito, e una più decisa lotta alla evasione che è essenziale anche per restituire risorse alla collettività e per compensare almeno in parte gli oneri delle riforme stesse. A questo proposito il CNEL, attraverso la istituzione di una Commissione di esperti, sta elaborando una proposta complessiva, in parte già sottoposta al Parlamento, che verrà finalizzata in tempi brevi.

14. Alcuni contenuti del DEF paiono portatori di criticità che si aggiungono alla mancata attenuazione dei difetti evidenziati nei precedenti DEF e NADEF come a titolo non esaustivo, il mantenimento di provvedimenti di cui non si è valutata o tenuta in considerazione l'efficacia sulla tenuta delle imprese e l'impatto sull'occupazione nazionale, come i bonus mobili ed elettrodomestici, bonus per mezzi di trasporto elettrici, decontribuzione per l'assunzione di categorie quali giovani e donne. Rientrano in questa categoria anche l'aumento dei giorni di

congedo di paternità, lodevolissima misura, che però si continua a proporre senza istituire sia un effettivo controllo dell'obbligo sia un aumento della somma versata ai padri che non possono accettare una diminuzione del proprio reddito, spesso il principale della famiglia.

15. In una ottica di strategia di "medio periodo", il DEF dovrebbe indicare misure fatte non di sostegni o incentivi (tipo il rinnovo degli esoneri contributivi per il sud e le donne), ma di politiche attive per il lavoro, per la ricollocazione dei lavoratori, per la riqualificazione delle competenze a sostegno della mobilità dei lavoratori per favorire e supportare la transizione verde. In questa direzione sono da considerare il "fondo nuove competenze", che pur sostenendo indirettamente le imprese che investono in formazione, tuttavia non risolve il problema della riqualificazione dei lavoratori, dell'incrocio tra domanda e offerta di competenze e della transizione formazione-lavoro. Anche le risorse a valere sul fondo ReactEU destinate alle politiche attive, seppur modeste, sono un altro passo nella giusta direzione, la cui efficacia tuttavia dipenderà dalla riorganizzazione dell'Anpal e dalla collaborazione Stato-Regioni.

16. Inoltre, il CNEL ha rilevato, ancora di recente, una insufficiente connessione fra singoli interventi di emergenza e la necessaria proiezione degli effetti degli stessi in una prospettiva di più lungo termine. Un altro punto critico riguarda il rapporto fra investimenti e spesa corrente nel complesso dei provvedimenti. Tale rapporto richiede particolare attenzione perché le guidelines europee ammoniscono di non aumentare le spese correnti e di privilegiare gli investimenti nei progetti PNRR.

17. Analogamente nel documento del governo non sono adeguatamente precisate le attività di monitoraggio della implementazione dei progetti DEF e PNRR. Questi vanno impostati e condotti tenendo conto degli indicatori BES e oggi degli SDGS adottati dall'UE come parametro di valutazione. Altrettanto determinante è il coinvolgimento delle Parti sociali e del CNEL in tale implementazione, come richiesto dalla Commissione europea.

18. Il DEF 2021 sottolinea opportunamente che non va dimenticato l'equilibrio dei conti pubblici, a fronte della inevitabile crescita del deficit e del debito; ritiene peraltro che tale equilibrio sia raggiungibile nei prossimi anni via via che la economia recupererà terreno, in ciò facilitato dai bassi tassi di interesse e dall'andamento dell'avanzo primario. Tali affermazioni andrebbero avvalorate da elementi più precisi, tanto più che il nostro Paese intende ricorrere ampiamente ai prestiti del NGEU, a differenza di altri paesi che non li utilizzano affatto. Inoltre, la stessa conclusione risente di non pochi elementi di incertezza, legati all'andamento delle diverse variabili economiche in gioco e alla stessa



capacità di effettiva implementazione delle misure previste dal DEF e dal PNRR nei prossimi anni. Al riguardo il CNEL ha già ricordato che il patto di stabilità è ancora esistente posto che la sospensione ha ad oggetto solo le sanzioni connesse alla sua violazione, e per questo ha segnalato la necessità di valutare una sua modifica, e intende elaborare una propria proposta.

Allegati:

*“Rapporto sullo studio e monitoraggio dei diversi settori produttivi con un approccio di stress test per la rilevazione di organiche ipotesi di intervento”*



## INDICE

INDICE .....	1
IL PRESIDENTE .....	3
IL CONTRIBUTO DEL CNEL AL PIANO DI RIPRESA .....	8
A - LOGISTICA.....	10
Premessa .....	10
1. Infrastrutture. ....	11
2. Investire in “debito buono” realizzando un sistema logistico più adeguato e resiliente. ....	13
3. Logistica, manifattura, reshoring e iniziative “green” coerenti. ....	14
4. Piano di rimozione di navi e relitti abbandonati.....	16
5. L’efficienza logistica: necessità in sé e come fattore attrattivo di produzioni .....	17
B -TURISMO.....	22
1. Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo.....	22
2. Creazione di Destination Manager System (DMS) nazionale.....	25
Allegato 1.....	26
Allegato 2.....	28
C - AGRICOLTURA .....	30
1. Metodologia .....	30
2. Griglia di rilevazione dei dati .....	30
3. Output del questionario .....	32
4. Strategic foresight. proposte per la ripresa del settore.....	33
5. Transizione Digitale.....	37
6. Infrastrutture logistiche.....	40
7. Transizione verde .....	41
D - PUBBLICI SERVIZI E TUTELA DELLA SALUTE.....	45
1. Gli obiettivi.....	45
2. Le lacune pregresse del sistema di welfare e salute in italia .....	45
3. Lo stress test della pandemia e le principali criticita’ .....	48
4. Una valutazione di sintesi.....	54
5. La dimensione socioassistenziale della crisi.....	55
6. Il dibattito sulle proposte per la ripresa ed il piano nazionale di ripresa e resilienza next generation italia.....	57

7. Il cnel e le pronunce del 2020 in materia di sanita' e salute .....	62
8. Le proposte del gruppo di lavoro stress test sanita' .....	64
<b>E - ISTRUZIONE .....</b>	<b>75</b>
<b>Orientamento.....</b>	<b>77</b>
<b>Formazione permanente .....</b>	<b>79</b>
<b>Parità di accesso.....</b>	<b>80</b>