

previsioni macroeconomiche e fiscali aggiornate, che incorporeranno una più informata valutazione sugli effetti della crisi ucraina¹⁶.

Il permanere della CGS non sospende il processo di sorveglianza multilaterale del Semestre Europeo. La Commissione si appresta dunque a valutare i Programmi di Stabilità e Convergenza presentati dagli Stati Membri ed in particolare l'andamento a consuntivo della finanza pubblica del 2021. Nella comunicazione di marzo la Commissione ha però ribadito l'inopportunità di assumere decisioni in merito all'apertura di procedure per i disavanzi eccessivi. Questo perché la pandemia di Covid-19 continua ad avere un impatto macroeconomico e di bilancio eccezionale a cui si aggiunge la delicata situazione geopolitica. Ciò rende estremamente complicata la definizione di un percorso di aggiustamento fiscale credibile che sarebbe alla base della procedura. Date tali considerazioni, la Commissione si riserva di effettuare una nuova valutazione del rispetto delle regole del PSC in occasione dei documenti programmatici di bilancio che gli Stati Membri dovranno sottomettere entro ottobre. Nella stessa occasione saranno valutati, come di consueto avviene nei mesi autunnali, gli orientamenti di bilancio per il 2023.

FOCUS

La revisione della governance economica europea

La comunicazione della Commissione al Consiglio del 2 marzo 2022 è stata anche l'occasione per fare il punto sullo stato di avanzamento della revisione della governance economica europea. Il processo di revisione era stato avviato dalla Commissione nel febbraio 2020 e quasi subito congelato a causa dell'emergenza sanitaria¹⁷. Nell'ottobre 2021 la Commissione ha riaperto il dibattito pubblico online, che si è chiuso il 31 dicembre 2021. La Commissione ha raccolto le opinioni di cittadini e parti sociali, rappresentanti del mondo accademico e istituzioni internazionali, governi e parlamenti nazionali. Il 28 marzo la Commissione ha presentato una relazione di sintesi sulle osservazioni ricevute¹⁸.

In generale, le discussioni sulla revisione del Patto di Stabilità e Crescita hanno finora evidenziato una serie di questioni chiave, tra cui: i) la necessità di garantire la sostenibilità del debito pubblico degli Stati Membri e di promuovere una crescita sostenibile attraverso investimenti finanziati con risorse nazionali e riforme strutturali; ii) la richiesta di una maggiore attenzione alla programmazione di medio termine anche nella sorveglianza fiscale; iii) l'opportunità di adattare alcuni elementi di successo dell'esperienza dell'RRF in tema di progettazione e governance nella nuova architettura fiscale europea; iv) la necessità di semplificazione, inclusa la possibilità di fare riferimento ad una sola regola operativa basata sul controllo dell'aggregato di spesa, una migliore applicabilità e maggiore titolarità nazionale delle regole concordate a livello europeo.

La Commissione ha dichiarato in più sedi che esplicherà i suoi orientamenti sulla riforma del quadro di governance economica in tempo utile a raggiungere un ampio consenso entro il 2023. La comunicazione del 2 marzo 2022 contiene già delle indicazioni in materia di

¹⁶ Le previsioni d'inverno della Commissione, pubblicate a febbraio due settimane prima dell'aggressione militare all'Ucraina, certificavano che il PIL dell'Unione Europea era tornato al livello pre-crisi già a metà 2021, mentre per l'Italia il divario con il livello pre crisi si sarebbe chiuso nel corso del 2022. Tale previsione suggeriva dunque di disattivare la clausola a partire dal 2023.

¹⁷ Per una trattazione più esaustiva si rimanda al Focus "La revisione della governance economica e fiscale dell'Unione Europea" nel DEF 2021, pg. 87.

¹⁸ European Commission, *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses, Final Report*, SWD (2022) 104 final, Brussels 28.03.2022. Il documento è disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd_2022_104_2_en.pdf. Il sito ufficiale della Commissione relativo al processo di revisione della governance economica europea è il seguente: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-governance-review_en.

politica di bilancio per il prossimo anno (si veda focus “Linee guida della Commissione Europea per la politica fiscale 2023”). Di rilievo per l'Italia è la differenziazione delle raccomandazioni di politica fiscale a seconda del livello di debito pubblico. Come ricordato, le linee guida saranno aggiornate nel pacchetto di primavera previsto dal semestre europeo.

Riprogrammazione degli obiettivi nel triennio 2022-2024 e nuovo obiettivo per il 2025

Come già ampiamente descritto, a inizio d'anno il rincaro dei prezzi dell'energia ha impattato più duramente sulle imprese e sui bilanci familiari. Di conseguenza, il Governo è intervenuto con ulteriori provvedimenti di calmierazione dei prezzi dell'energia. Sono inoltre stati finanziati e in corso di definizione interventi per sostenere il settore dell'auto ed in particolare le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché il settore dei semiconduttori.

I recenti interventi attuati dal Governo sono allineati con gli orientamenti espressi dalla Commissione Europea, che riconoscono da un lato la necessità di attutire l'impatto sull'economia dei rialzi di prezzo del gas naturale e del petrolio causati dalla guerra in Ucraina, dall'altro l'importanza di sostenere filiere industriali strategiche a fronte di una concorrenza extra-europea che si basa anche su ingenti aiuti di Stato.

In questo contesto, alla luce dell'abbassamento della previsione di indebitamento netto tendenziale al 5,1 per cento del PIL, il Governo ha deciso di confermare l'obiettivo di rapporto tra deficit e PIL del DPB (5,6 per cento del PIL) e di utilizzare il risultante margine di 0,5 punti percentuali di PIL per finanziare un nuovo provvedimento, che vedrà la luce nel mese di aprile. Il nuovo decreto-legge ripristinerà anzitutto i fondi di bilancio temporaneamente de-finanziati a parziale copertura del decreto-legge n. 17/2022, pari a 4,5 miliardi in termini di impatto sul conto della PA. I restanti cinque miliardi saranno destinati a quattro ordini di interventi:

- l'incremento dei fondi per le garanzie sul credito;
- l'aumento delle risorse necessarie a coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche;
- ulteriori interventi per contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia;
- ulteriori misure che si rendano necessarie per assistere i profughi ucraini e per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane.

Vengono inoltre confermati gli obiettivi di indebitamento netto del 2023 e 2024 rivisti in chiave migliorativa nella NADEF e nel Documento Programmatico di Bilancio 2022 dell'anno scorso, ovvero 3,9 per cento del PIL nel 2023 e 3,3 per cento del PIL nel 2024. Per il 2025 il nuovo obiettivo di deficit è posto pari al 2,8 per cento del PIL. In base alle proiezioni di finanza pubblica a legislazione vigente illustrate in precedenza, ciò crea uno spazio per finanziare misure espansive pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2023 e allo 0,1 per cento nel 2024 e nel 2025.

È opportuno menzionare che la proiezione di finanza pubblica a legislazione vigente non comprende le cosiddette politiche invariate, che coprono una serie di spese 'obbligatorie', dal finanziamento di futuri rinnovi contrattuali nella PA al rifinanziamento di missioni internazionali. Allo scopo di coprire adeguatamente tali

esigenze, si opererà una revisione della spesa corrente che produca risparmi crescenti nel tempo senza pregiudicare l'erogazione di servizi pubblici e l'attuazione delle politiche sociali.

TAVOLA III.6: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ (1)

	2021	2022	2023	2024
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE				
Programma di Stabilità 2021	4,5	4,8	2,6	1,8
Programma di Stabilità 2022	6,6	3,1	2,4	1,8
Differenza	2,1	-1,7	-0,2	0,0
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2021	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
Programma di Stabilità 2022	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3
Differenza	4,6	0,3	0,3	0,1
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2021	159,8	156,3	155,0	152,7
Programma di Stabilità 2022	150,8	147,0	145,2	143,4
Differenza	-9,0	-9,2	-9,8	-9,3

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

TAVOLA III.7: SALDI DI CASSA (1)

	2021		2022	2023	2024	2025
	Livello (2)	In % del PIL		In % del PIL		
Saldo Settore pubblico	-109.022	-6,1	-4,7	-4,5	-3,7	-3,1
Amministrazioni centrali	-105.851	-6,0	-4,2	-4,3	-3,6	-3,0
Settore statale	-106.378	-6,0	-4,2	-4,3	-3,6	-3,0
Amministrazioni locali	-3.172	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) Valori in milioni.

Risultati e obiettivi in termini di saldo strutturale e di regola di spesa

L'attivazione della CGS non ha sospeso il processo di sorveglianza multilaterale del semestre europeo. Nelle sue raccomandazioni sui programmi di stabilità 2021, il Consiglio ha sottolineato che gli indicatori usuali di aggiustamento di bilancio di cui al regolamento (CE) n. 1466/97 devono essere letti nel contesto delle mutate circostanze. In particolare, è opportuno tenere presente da un lato l'urgenza di mitigare la crisi pandemica e dall'altro l'impegno di dare risposte strutturali attraverso l'iniziativa della *NextGenerationEU*. Per giudicare se la politica di bilancio intrapresa sia prudente e la sua composizione favorisca una ripresa sostenibile coerente con le transizioni verde e digitale, la Commissione ha rivolto la sua attenzione sull'evoluzione della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale e sugli investimenti. Di seguito si illustra l'evoluzione dei principali aggregati di finanza pubblica considerati dalle regole di bilancio del PSC e si offre un'analisi dell'orientamento della spesa corrente nell'orizzonte di programmazione del DEF.

Il consuntivo per il 2021, le previsioni aggiornate per il 2022 e l'orizzonte di programmazione di medio periodo

Come commentato nel paragrafo III.1, a consuntivo il saldo di bilancio risulta notevolmente migliore rispetto alle stime fornite nella NADEF e confermate nel DPB; ciò in conseguenza di una minore spesa realizzata rispetto a quanto programmato ma anche grazie ad una velocità di ripresa dell'economia superiore alle attese. Il profilo del saldo programmatico per il 2022 e gli anni seguenti si conferma in linea con le previsioni del DBP, indicando una discesa al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL nel 2025.

L'interpretazione dell'andamento degli indicatori legati alla sorveglianza fiscale negli ultimi anni, per altro in un contesto di attivazione della CGS, risulta particolarmente complessa sia in ragione della correzione del saldo per la componente ciclica (di dimensione estremamente rilevante e soggetta a notevole incertezza), sia per la presenza di una componente considerevole di spese (e in misura inferiore di riduzioni di entrate) di natura emergenziale.

Dalle nuove stime disponibili nel 2021 il saldo di bilancio in termini strutturali risulta peggiorato di circa un punto percentuale di PIL rispetto al 2020. Per il 2022 si prevede un miglioramento del saldo strutturale inferiore alla variazione indicata nella NADEF e nel DPB¹⁹. A partire dal 2023, la tendenza al miglioramento dei saldi nominali è confermata anche dalle variazioni annuali dei saldi strutturali, sebbene la correzione ciclica attenui l'intensità del miglioramento lungo il periodo di programmazione. Ne risulta un profilo diverso, in particolar modo nel 2022, rispetto a quello programmato nella NADEF e nel DPB in termini di velocità di convergenza verso l'obiettivo di medio periodo (OMT)²⁰. Il Governo accompagna al presente documento una relazione al Parlamento ai sensi della legge 243.

I risultati e gli obiettivi di finanza pubblica in termini strutturali lungo tutto l'orizzonte del Programma di Stabilità sono presentati nella Tavola III.8, calcolati seguendo la metodologia concordata a livello europeo. La Tavola III.9 segnala il livello di compliance con le regole fiscali legate al braccio preventivo del PSC.

Con riferimento alla regola europea sulla convergenza all'obiettivo di bilancio di medio termine²¹, a partire dal 2023 le variazioni del saldo strutturale programmatico sono nel loro insieme sostanzialmente in linea con le correzioni richieste dalla matrice degli aggiustamenti del PSC. Nel 2023 si prevede un rilevante miglioramento strutturale di bilancio, mentre negli anni successivi si attende un aggiustamento prossimo a 0,6 p.p. del PIL, un valore che rappresenta la piena *compliance* con la regola europea.

¹⁹ Il minore miglioramento, oltre che da un diverso profilo di output gap, è in parte spiegato dalle maggiori entrate per il 2022 che sono contabilmente classificate come misure one-off e pertanto escluse dal calcolo del saldo strutturale. Sullo scostamento incidono anche nuove maggiori spese previste, in sede programmatica, per esigenze straordinarie.

²⁰ Come evidenziato dalla tabella III.8, l'output gap si chiude rapidamente per poi diventare positivo dal 2023 e di dimensione crescente nel tempo. Ciò è dovuto al fatto che lungo tutto l'arco temporale del Programma di Stabilità la crescita del PIL eccede quella del prodotto potenziale. La metodologia di stima ufficiale concordata a livello europeo (CAM), infatti, fa sì che la maggiore crescita effettiva sia incorporata soltanto gradualmente all'interno delle stime del prodotto potenziale.

²¹ Nelle more della revisione della governance economica europea, la Commissione ha aggiornato come prassi l'OMT sulla base dei dati di previsione delle *Autumn Forecast 2021* e dell'*Ageing Report 2021*: per l'Italia il valore minimo dell'OMT si è abbassato, passando da 0,50 per cento del PIL previsto nel triennio 2020-2022 a 0,25 per cento del PIL per il triennio 2023-2025.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.8: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0.5	-9.0	6.6	3.1	2.4	1.8	1.5
2. Indebitamento netto	-1.6	-9.6	-7.2	-5.6	-3.9	-3.3	-2.8
3. Interessi passivi	3.4	3.5	3.5	3.5	3.1	3.0	3.0
4. Misure una tantum (2)	0.1	0.1	0.4	0.7	0.3	0.1	0.1
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0.1	0.2	0.4	0.6	0.3	0.1	0.0
<i>Misure di spesa</i>	-0.1	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	-0.1	0.1	0.3	1.0	1.2	1.3	1.3
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	-0.5	-0.1	-0.1	0.3	0.5	0.5	0.5
<i>Capitale</i>	0.0	-0.1	0.1	0.3	0.4	0.4	0.5
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
6. Output gap	0.6	-8.6	-2.8	-0.7	0.5	1.1	1.3
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	0.4	-4.7	-1.5	-0.4	0.3	0.6	0.7
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1.9	-4.9	-5.7	-5.2	-4.2	-3.9	-3.5
9. Saldo primario corretto per il ciclo	1.4	-1.5	-2.2	-1.7	-1.1	-0.9	-0.5
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-2.0	-5.0	-6.1	-5.9	-4.5	-4.0	-3.6
11. Saldo primario strutturale (3)	1.3	-1.5	-2.6	-2.4	-1.4	-1.0	-0.6
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	0.3	-3.0	-1.1	0.2	1.4	0.5	0.4
13. Variazione saldo primario strutturale	0.0	-2.9	-1.0	0.1	1.0	0.4	0.4

(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 III.9: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Indebitamento netto	-1.6	-9.6	-7.2	-5.6	-3.9	-3.3	-2.8
Obiettivo di Medio Termine (MTO) (*)	0.0	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3
Saldo Strutturale	-2.0	-5.0	-6.1	-5.9	-4.5	-4.0	-3.6
Variazione annuale del saldo strutturale	0.4	-1.2	-1.1	0.2	1.4	0.5	0.4
Variazione richiesta del saldo strutturale (**)	0.4	-0.2	0.5	0.6	0.9	0.9	0.9
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	0.8	4.7	-1.6	-0.4	0.6	-0.3	-0.4
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	0.1	-0.4	-1.1	-0.5	0.8	1.0	0.5
Variazione media richiesta	0.4	0.1	0.2	0.6	0.7	0.9	0.9
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0.2	-0.5	-1.3	-1.0	0.1	0.1	-0.4
Regola di spesa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (%)	1.5	10.1	5.1	3.3	-0.2	1.9	0.4
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (***) (%)	0.7	1.9	0.4	1.8	1.8	1.5	1.6
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0.4	-4.1	-2.3	-0.7	0.9	-0.2	0.5
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0.5	-2.2	-3.2	-1.5	0.1	0.4	0.2

(*) Nelle more della revisione della governance economica europea, la Commissione ha provveduto all'aggiornamento triennale dell'OMT sulla base dei dati aggiornati delle Autumn Forecast 2021 e dell'Ageing Report 2021.

(**) La variazione richiesta del saldo strutturale nel 2018 è pari a 0,3 per il margine di discrezionalità. Per il periodo 2020 - 2022 si considera l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita. Inoltre, per il 2020 si usufruisce della flessibilità concessa a causa degli interventi eccezionali di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

(***) Il benchmark tiene conto della relativa variazione richiesta del saldo strutturale.

In termini di regola della spesa emerge, a partire dal 2023, un quadro di moderazione in quanto la variazione dell'aggregato di spesa rilevante non si scosterebbe di molto dal *benchmark* di spesa²².

Come osservato nell'introduzione a questo paragrafo, nel contesto di sospensione del percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (OMT), la Commissione ha concentrato la sua attenzione sul controllo della dinamica della spesa corrente finanziata con risorse nazionali e incoraggiato, invece, ad espandere la spesa per investimenti pubblici. Un tale approccio è stato promosso già a partire dall'autunno 2020; in base ad esso l'orientamento della politica di bilancio (cd. *fiscal stance*) è misurato escludendo sia la componente di spesa finanziata attraverso le sovvenzioni del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e altri fondi europei, sia le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi pandemica²³.

Le raccomandazioni fiscali rivolte all'Italia nella primavera del 2021²⁴ andavano appunto in questa direzione. Successivamente, nel valutare il DPB 2022²⁵ sulla base delle previsioni autunnali, la Commissione osservava che l'impatto sulla domanda aggregata della spesa pubblica - come misurata dall'aggregato di spesa corrente sopra descritto - sarebbe risultato molto positivo (stimato a -1,5²⁶ per cento del PIL nel 2022 rispetto a -1,9 per cento di PIL nel 2021)²⁷. Conseguentemente, la Commissione invitava l'Italia ad adottare misure necessarie a limitare la crescita delle spese correnti finanziate da risorse nazionali.

Lo stesso approccio è stato ribadito nella sopra citata comunicazione sull'orientamento della politica fiscale per il 2023 di inizio marzo, dove gli Stati Membri ad alto debito sono stati invitati dalla Commissione a far crescere la spesa corrente più lentamente del prodotto potenziale dal 2023, così da avviare un graduale percorso di consolidamento di bilancio. Gli investimenti pubblici, temporaneamente esclusi dal computo, dovrebbero invece continuare a sostenere la ripresa economica.

Prima di commentare le nuove stime disponibili sul comportamento dell'aggregato di spesa corrente, e sul suo tasso di crescita, occorre soffermarsi brevemente sulle spese di natura emergenziali legate al Covid-19, la cui individuazione risulta determinante. L'identificazione delle misure emergenziali e

²² Si noti che il comportamento altalenante dell'aggregato di spesa tra il 2023 e il 2025 è legato in buona parte al profilo dei trasferimenti dell'Unione Europea tramite il RRF e gli altri fondi europei.

²³ Per una descrizione completa dell'aggregato di spesa oggetto di analisi e del calcolo dell'orientamento della politica fiscale si veda il Focus "L'orientamento della politica di bilancio e proposte di misurazione" a pag. 78 della NADEF 2021.

²⁴ RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2021 che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2021 dell'Italia (2021/C304/12), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0729(12)&from=EN). L'Italia era stata invitata ad attenersi a limitare la crescita delle spese correnti finanziate a livello nazionale utilizzando il dispositivo di ripresa e resilienza per finanziare investimenti supplementari a sostegno della ripresa.

²⁵ COMMISSION OPINION of 24.11.2021 on the Draft Budgetary Plan of Italy, SWD(2021)915 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/commission_opinion_on_the_2022_draft_budgetary_plan_of_italy.pdf

²⁶ Un segno negativo dell'indicatore implica un contributo positivo all'economia, superiore al trend di spesa definito dal tasso medio di crescita potenziale nominale, c.d. *benchmark*. La Commissione dimensiona la maggiore crescita della spesa rispetto al trend di crescita potenziale dell'economia rapportandola al PIL, assimilando quindi questo scostamento ad un contributo alla crescita sul lato della domanda aggregata.

²⁷ La componente di spesa corrente costituisce una parte rilevante dell'aggregato di spesa pubblica che contribuisce all'economia, ma non è l'unico. Tenendo conto anche degli investimenti finanziati con risorse nazionali ed europee ed escludendo le misure legate all'emergenza pandemica, il contributo alla crescita della spesa pubblica è stimato pari a -2,7 per cento del PIL nel 2021 e -3,0 nel 2022. Per maggiori dettagli si veda COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - STATISTICAL ANNEX - providing background data relevant for the assessment of the 2022 Draft Budgetary Plans, Brussels, 24.11.2021 - SWD(2021) 915 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd_2021_915_1_en_autre_document_travail_service_part1_v1_0.pdf.

la quantificazione precisa dei loro importi è particolarmente complessa. In primo luogo, soltanto alcune delle spese programmate sono di chiara destinazione e attribuibili *in toto* a motivazioni emergenziali; in secondo luogo, il criterio di temporaneità non è facilmente codificabile; infine, su una base *ex-post* e a consuntivo, per alcune misure complesse che riguardano più livelli di spesa, risulta difficile tracciare la realizzazione effettiva²⁸.

Una descrizione, per grandi linee, delle nuove misure collegabili alla emergenza del Covid-19 per il 2022 è presente nel paragrafo V.2²⁹. Per quanto riguarda un'identificazione puntuale delle singole misure, il più possibile in linea con le indicazioni della Commissione, le strutture del Ministero hanno effettuato alcune stime provvisorie³⁰ e soggette ad ulteriori verifiche ed aggiornamenti. Secondo le attuali valutazioni, basate su una prima consuntivazione per gli anni 2020 e 2021 e su un aggiornamento delle proiezioni per gli anni seguenti, nel 2022 la maggiore della crescita dell'aggregato di spesa corrente oggetto di monitoraggio risulterà molto più contenuta di quella stimata dalla Commissione lo scorso autunno. La forchetta stimata per questa componente della *fiscal stance* oscillerebbe tra -0,5 e -1 per cento del PIL (rispetto al -1,5 per cento stimato). Si ribadisce inoltre che "l'eccesso di spesa" corrente è in buona misura legato all'introduzione di misure particolarmente qualificate dal punto di vista dell'equità, dell'inclusione sociale, della famiglia e della crescita demografica³¹. Inoltre, con riferimento al 2023, il comportamento della crescita dell'aggregato di spesa corrente sarebbe sostanzialmente in linea con la raccomandazione.

Il comportamento dell'aggregato di spesa corrente finanziato con risorse nazionali emerge più chiaramente negli ultimi anni di programmazione nei quali non esistono partite temporanee che possono alterare le variazioni annue della misura. La Tavola III.10 ha una funzione illustrativa e mostra la variazione annua dell'aggregato di spesa corrente, non corretto per le misure temporanee, e quella del *benchmark* (tasso di crescita del PIL potenziale nominale). In questa tabella gli anni dal 2020 al 2022 sono fortemente influenzati da spese temporanee, non corrette nella tabella. Il dato relativo al 2023 è marginalmente influenzato, mentre i due anni finali forniscono un'indicazione più affidabile.

²⁸ Le difficoltà riguardano, ad esempio, il dover combinare per il 2020 e 2021 la consuntivazione del "tiraggio" delle misure prese nell'ambito dei diversi decreti "emergenziali" che si sono seguiti nel corso dei due anni e della Legge di Bilancio per il 2021, da effettuarsi su una base *ex-post*, con la valutazione degli effetti delle suddette misure per il 2022 e il 2023, da effettuarsi ancora su di una base *ex-ante* e tuttavia tenendo conto del suddetto tiraggio.

²⁹ Per maggiori dettagli sulle misure per il 2021 si veda il Capitolo V del Programma di Stabilità 2021.

³⁰ Secondo tali stime provvisorie, le misure emergenziali di natura corrente, adottate dopo il DBP e nei primi mesi dell'anno in corso, ammontano a circa lo 0,2 per cento del PIL nel 2022. Queste misure sono considerate tutte di natura temporanea, sulla base dei criteri di valutazione utilizzati dalla Commissione europea.

³¹ Come affermato nella NADEF 2021, i principali stanziamenti di natura non temporanea erano legati ad importanti riforme per la famiglia, l'equità e l'inclusione sociale quali l'assegno unico per i figli, la riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e la revisione e l'ampliamento delle risorse destinate al Reddito di cittadinanza.

TAVOLA III.10 TENDENZE DALLA SPESA CORRENTE RISPETTO AL BENCHMARK DI SPESA

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Crescita della spesa corrente primaria finanziata con risorse nazionali (*)	6,8	2,1	3,2	0,8	2,2	1,9
Variazione PIL potenziale	0,1	0,3	1,0	1,2	1,3	1,3
Benchmark reale (**)	0,2	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8
Benchmark nominale (***)	1,6	0,8	3,6	2,9	2,6	2,6

Note: (*) L'aggregato di spesa include la componente temporanea delle spese legate all'emergenza Covid-19; (**) il benchmark reale è la media decennale del tasso di crescita del PIL potenziale stimato nello scenario programmatico del DEF2022; (***) il benchmark nominale è pari al benchmark reale considerato il tasso d'inflazione, non corregge per la convergenza all'OMT come prevede la regola della spesa del PSC.

Nel medio periodo la tendenza di crescita della spesa corrente è dunque abbastanza contenuta e in linea con quanto già emerso in sede di commento dell'indicatore utilizzato per la regola della spesa tradizionale. Ciò risulta confortante considerando anche il fatto che il *benchmark*, basato su una media mobile del prodotto potenziale stimato, risulta particolarmente prudentiale³².

Tornando alla questione della individuazione e quantificazione delle misure di natura emergenziale, in quanto presupposto di una corretta valutazione delle tendenze di fondo della spesa, non può sfuggire che con il 2022 si sono fatte avanti nuove emergenze. Occorrerebbe, infatti, tenere conto delle spese, al momento in buona misura eccezionali, legate all'esigenza di contenere gli effetti sull'economia della crescita dei prezzi energetici. Queste misure sono descritte nel paragrafo V.2 e richiamate nel paragrafo III.1 per quanto riguarda la componente di spesa già presente nel tendenziale mentre, per la parte programmatica, sono indicate in questo paragrafo³³.

III.3 IMPATTO FINANZIARIO DELLE RIFORME ADOTTATE DA APRILE 2021

In questa sezione, si illustra l'impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente derivante dai provvedimenti normativi adottati da aprile 2021 alla data di presentazione di questo Documento, alla luce delle raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio all'Italia nel 2021 e 2020³⁴. Nel periodo di riferimento, l'adozione di misure di bilancio espansive è stata resa necessaria dalla recrudescenza della pandemia e dall'aumento dei prezzi

³² Il benchmark è molto prudentiale per diversi ordini di motivi. In primo luogo, è costruito utilizzando una media mobile decennale delle stime di prodotto potenziale: nella attuale fase di rilancio strutturale della crescita la stima del prodotto potenziale tende gradualmente ad aumentare, ma la media mobile coglie con ritardo il miglioramento. In secondo luogo, si ricorda che la stima stessa del prodotto potenziale effettuata secondo la metodologia comune europea (CAM) riflette con un certo ritardo la maggiore crescita economica e non coglie i possibili impatti delle riforme strutturali, componente essenziale dei Programmi Nazionali di Ripresa e Resilienza. L'eventuale passaggio a regole fiscali che diano maggiore enfasi alla programmazione di medio periodo potrebbe condurre ad una più accurata valutazione della stima del prodotto potenziale su un orizzonte che vada al di là del breve termine.

³³ In prospettiva e nel corso dei prossimi mesi verrà attentamente considerato, anche da parte della Commissione Europea se, o in che parte, queste spese possano essere considerate di natura permanente, o piuttosto legate ad eventi eccezionali e quindi, come da regole già esistenti, escluse dagli aggregati rilevanti per la sorveglianza fiscale.

³⁴ Raccomandazioni del Consiglio del 18 giugno 2021 che formula un'opinione sul Programma di Stabilità 2021 dell'Italia e raccomandazioni del Consiglio del 20 luglio 2020.

energetici. Tali misure espansive sono ricondotte all'interno delle raccomandazioni 2020, le quali contemplavano l'adozione di misure di emergenza e di sostegno per le imprese e le famiglie per superare la pandemia e le conseguenze sanitarie ed economico sociali³⁵.

TAVOLA III.11A: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE RIFORME ADOTTATE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI 2021 (milioni)

	2021	2022	2023	2024
RACCOMANDAZIONE N.1 FINANZA PUBBLICA				
Utilizzare il PNRR per il finanziamento e la tutela degli investimenti				
Variazione netta entrate	10	24	23	21
Variazione netta spese	98	1.005	1.220	1.198
RACCOMANDAZIONE N.2 SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE A MEDIO TERMINE				
Adottare una politica di bilancio prudente e perseguire la sostenibilità delle finanze pubbliche				
Variazione netta entrate	0	16	8	12
Variazione netta spese	0	587	1.482	-334
RACCOMANDAZIONE N.3 MISURE DI BILANCIO PER UNA RIPRESA SOSTENIBILE E RIFORME STRUTTURALI				
Promuovere gli investimenti sostenibili e utili alla crescita				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	0	43	70	120
Privilegiare riforme strutturali per il rafforzamento della copertura, adeguatezza e sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale				
Variazione netta entrate	0	-16.429	-17.418	-17.139
Variazione netta spese	0	-8.940	-8.940	-8.940
TOTALE				
Variazione netta entrate	10	-16.389	-17.388	-17.106
Variazione netta spese	98	-7.305	-6.168	-7.955

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Per il 2022 sono state considerate le disposizioni dei D.L. n. 4/2022 e D.L. n. 13/2022.

Similmente ai due anni precedenti, le raccomandazioni del 2021 forniscono solo orientamenti di natura qualitativa sulla politica di bilancio, posticipando indicazioni quantitative, in considerazione del permanere di un elevato grado di incertezza. Le raccomandazioni specifiche del 2021 si focalizzano sulle seguenti aree di *policy*:

1. **Finanza pubblica**, finalizzate a i) utilizzare il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza per finanziare nuovi investimenti a sostegno della ripresa nel 2022; ii) tutelare gli investimenti finanziati a livello nazionale; iii) contenere l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale³⁶.
2. **Sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine**, con l'obiettivo di i) condurre una politica di bilancio volta a raggiungere posizioni di bilancio prudenti e la sostenibilità nel medio termine, quando le condizioni economiche lo consentano; ii) aumentare gli investimenti necessari a stimolare il potenziale di crescita.

³⁵ Le Raccomandazioni del 2020 sono oggetto di valutazione anche del Programma Nazionale di Riforma 2022.

³⁶ Le raccomandazioni del 2020 sul tema della Finanza pubblica miravano a: i) affrontare la pandemia e la ripresa nell'immediato; ii) rafforzare il sistema sanitario; iii) migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.

TAVOLA III.11B: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE RIFORME ADOTTATE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI 2020 (milioni)

	2021	2022	2023	2024
RACCOMANDAZIONE N.1 FINANZA PUBBLICA				
Misure per affrontare la pandemia e la ripresa, politiche di bilancio per la sostenibilità del debito				
Variazione netta entrate	-734	4.133	2.257	2.430
Variazione netta spese	6.995	-657	487	467
Rafforzamento del Sistema Sanitario				
Variazione netta entrate	103	166	-115	-172
Variazione netta spese	3.891	3.438	4.902	6.043
Miglioramento del coordinamento tra autorità nazionali e regionali				
Variazione netta entrate	0	20	30	44
Variazione netta spese	0	400	300	220
RACCOMANDAZIONE N.2 MERCATO DEL LAVORO				
Redditi sostitutivi e sistema di protezione sociale per lavoratori atipici				
Variazione netta entrate	-4.884	-3.804	1.143	980
Variazione netta spese	5.075	5.599	3.068	2.674
Modalità di lavoro flessibili				
Variazione netta entrate	-301	-84	32	-13
Variazione netta spese	3.268	621	202	175
Sostegno attivo all'occupazione				
Variazione netta entrate	0	-1.609	-116	-38
Variazione netta spese	467	1.968	1.845	1.822
Apprendimento a distanza e competenze digitali				
Variazione netta entrate	0	260	175	340
Variazione netta spese	124	942	799	1.063
RACCOMANDAZIONE N.3 INVESTIMENTI E LIQUIDITA' DELLE IMPRESE				
Misure per garantire la liquidità delle imprese				
Variazione netta entrate	-3.500	-750	-155	49
Variazione netta spese	34.942	3.499	838	485
Anticipo degli investimenti pubblici maturi				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	7,2	0	0	103
Avvio degli investimenti privati				
Variazione netta entrate	0	-4	-596	-1.291
Variazione netta spese	2.194	164	446	198
Attuazione degli investimenti sulla transizione verde e digitale				
Variazione netta entrate	0	-14	-445	-2.426
Variazione netta spese	1.200	260	268	213
Investimenti su ricerca e innovazione				
Variazione netta entrate	1	34	34	34
Variazione netta spese	16	159	946	2.154
Investimenti sul trasporto pubblico sostenibile				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	1.650	240	270	355
Investimenti sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche				
Variazione netta entrate	0	0	0	0
Variazione netta spese	0	10	10	10
Investimenti su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali				
Variazione netta entrate	0	10	20	28
Variazione netta spese	2	41	70	84
RACCOMANDAZIONE N.4 SISTEMA GIUDIZIARIO E AMMINISTRAZIONE PUBBLICA				
Miglioramento del sistema giudiziario				
Variazione netta entrate	0	1	17	35
Variazione netta spese	0	3	36	73
TOTALE				
Variazione netta entrate	-9.317	-1.642	2.281	-1
Variazione netta spese	59.830	16.687	14.485	16.137

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Per il 2022 sono state considerate le disposizioni dei D.L. n. 4/2022 e D.L. n. 13/2022.

3. **Misure di bilancio per una ripresa sostenibile e riforme strutturali** con una attenzione al miglioramento della composizione delle finanze pubbliche e alla qualità delle misure, finalizzate a privilegiare ii) investimenti sostenibili per la crescita, soprattutto quelli a favore della transizione verde e digitale; iii) riforme strutturali di bilancio che contribuiscano al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche rafforzando la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale.

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

Nel 2021 il rapporto debito/PIL si riduce di circa 4,4 punti percentuali di PIL, scendendo al 150,8 per cento dal picco di 155,3 per cento raggiunto nel 2020³⁷.

Il miglioramento è guidato dalla ripresa economica, che ha fatto registrare un aumento del PIL nominale del 7,2 per cento, a fronte di un tasso di interesse implicito sul debito stabile al 2,4 per cento. Pertanto, la componente *snow-ball*, che quantifica l'impatto automatico della differenza tra gli interessi passivi e la crescita nominale del PIL sulla dinamica del rapporto debito/PIL, è tornata a contribuire alla riduzione del rapporto debito/PIL, per circa -6,8 punti percentuali.

Il significativo impulso alla riduzione proveniente dalla componente *snow-ball* ha più che compensato la spinta di segno opposto esercitata dal deficit primario, pari a circa 3,7 punti percentuali³⁸.

Anche l'andamento della componente relativa all'aggiustamento stock-flussi ha contribuito al calo del rapporto debito/PIL nel 2021, per circa -1,3 punti percentuali. Il minore impatto sul fabbisogno di cassa derivante dai provvedimenti legislativi adottati nel 2021, rispetto a quello sull'indebitamento netto, insieme all'effetto derivante da scarti di emissione negativi dovuti alla fase di lieve discesa dei tassi di interesse dei primi otto mesi dell'anno, hanno più che compensato l'aumento, pari a circa 0,3 punti percentuali di PIL, delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia.

La stima preliminare del 2021 risulta significativamente inferiore (-2,7 punti percentuali) anche rispetto al livello previsto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2021, confermato del Documento Programmatico di Bilancio 2022, in cui si prevedeva un rapporto debito/PIL del 153,5 per cento.

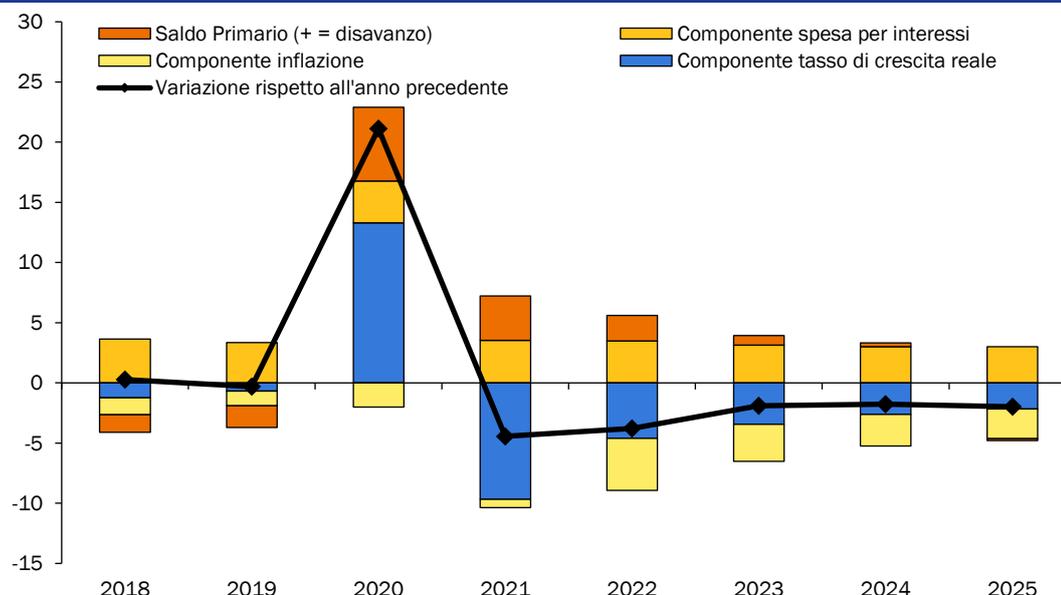
³⁷ Per effetto delle revisioni allo stock del debito e al livello del PIL nominale, il rapporto debito/PIL del 2020 si riduce lievemente al 155,3 per cento rispetto alla stima precedente del 155,6 per cento, mentre quello del 2019 scende al 134,1 per cento dal 134,3 per cento indicato in settembre.

³⁸ Nonostante il saldo primario continui a permanere in una situazione deficitaria nel 2021, l'entità di tale deficit si è significativamente ridotta rispetto al 2020, anno in cui questa determinante aveva contribuito all'aumento del rapporto debito/PIL per ben 6,1 punti percentuali.

Nel dettaglio, il livello del PIL nel 2021 è risultato leggermente inferiore rispetto alla previsione della NADEF ed avrebbe comportato un aumento del rapporto debito/PIL, rispetto alla previsione di settembre 2021, di 0,3 punti percentuali del PIL. Tuttavia, la minore variazione dello stock del debito ha contribuito alla riduzione del rapporto debito/PIL per ben 3,0 punti percentuali, compensando quindi ampiamente il primo effetto. Tale risultato riflette principalmente un andamento dei saldi di cassa migliore delle attese. Il fabbisogno del settore pubblico a fine 2021 si è attestato infatti al 6,1 per cento del PIL, anziché all'8,9 per cento atteso a settembre 2021³⁹. Conseguentemente, nell'ultimo anno il tasso di crescita del debito pubblico è stato del 4,1 per cento a fronte del 6,2 per cento previsto.

Infine, si evidenzia come la stima preliminare del rapporto debito/PIL, pari al 150,8 per cento, nel 2021 sia marcatamente inferiore a quanto prefigurato nel precedente Programma di Stabilità, pari al 159,8 per cento secondo lo scenario programmatico di aprile 2021.

FIGURA III.3: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL)



Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2022, previsioni dello scenario programmatico.

Si prevede che la riduzione del rapporto debito/PIL continui anche nell'anno corrente e nei tre successivi.

La crescita economica prevista per i prossimi anni, unitamente alla spinta inflazionistica legata ai prezzi energetici, che ha iniziato a intensificarsi dalla fine del 2021, continueranno a sostenere il contributo della componente *snow-ball* alla discesa del rapporto debito/PIL, più che compensando la componente di spesa per

³⁹ Va segnalato come in parte questo andamento del fabbisogno di cassa inferiore rispetto alle previsioni della NADEF sia da ricondursi al ridimensionamento o al posponimento di alcune operazioni finanziarie, quali ad esempio l'operatività del Patrimonio Destinato (di cui all'art. 27 del D.L. n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla L. n. 77/2020), o l'acquisto della società SACE (ai sensi dell'art. 67 del D.L. n. 104/2020 convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126).

interessi. Infatti, è atteso un rialzo dei rendimenti dei titoli di Stato, conseguente agli annunci e alle decisioni di politica monetaria della BCE⁴⁰ in risposta alle pressioni inflazionistiche di cui sopra, e alla maggiore volatilità dei mercati finanziari indotta sia dalle stesse scelte della BCE nonché dalle recenti vicende geopolitiche internazionali.

Il trend decrescente del rapporto debito/PIL beneficerà principalmente dell'impulso espansivo sul PIL derivante dalla manovra di bilancio per il 2022⁴¹, e dall'attuazione del programma di investimenti e riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le previsioni programmatiche scontano l'impatto del decreto legge annunciato dal Governo per mitigare le conseguenze economiche derivanti dall'attuale crisi energetica.

Lo scenario previsivo si caratterizza, tuttavia, per una forte incertezza dovuta sia alla guerra in Ucraina, sia alla possibile persistenza delle pressioni inflazionistiche, che stanno interessando anche i beni non energetici.

Nel 2022, l'obiettivo per il rapporto debito/PIL è rivisto al ribasso, al 147,0 per cento. La riduzione attesa deriverà dalla diminuzione del fabbisogno del settore pubblico (circa -1,4 punti percentuali rispetto al 2021) e dalla crescita del PIL nominale (+6,3 per cento).

Nel 2023, è prevista un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL al 145,2 per cento. Il ritmo di discesa sarà inferiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita del PIL nominale di minore intensità, pari al +4,6 per cento, e per una sostanziale stabilità del fabbisogno del settore pubblico.

Nel 2024, la riduzione del rapporto tra indebitamento netto e PIL nello scenario programmatico ad un livello del -3,3 per cento consentirà un calo del rapporto debito/PIL al 143,4 per cento.

Infine, il nuovo obiettivo del rapporto debito/PIL per il 2025 è fissato al 141,4 per cento, con una riduzione annua di 2,0 punti percentuali.

A contribuire a questo percorso complessivo di riduzione del rapporto in questione è anche la previsione di una riduzione graduale, ma progressiva, delle giacenze liquide del Tesoro, che alla fine del 2025 vengono ricondotte ad un livello di poco superiore a quello della fine del 2019, ossia a valori antecedenti l'inizio della crisi pandemica.

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 2021 del rapporto debito/PIL è stata pari al 147,6 per cento, mentre la previsione si colloca al 138,8 per cento nel 2025.

⁴⁰ Riunione del Consiglio Direttivo del 10 marzo 2022.

⁴¹ Approvata a dicembre 2021.

TAVOLA III.12 DETERMINANTI DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (% del PIL) (1)

	2021	2022	2023	2024	2025
Livello (al lordo sostegni) (2)	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Variazioni rispetto all'anno precedente	-4,4	-3,8	-1,9	-1,8	-2,0
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico:					
Saldo primario (competenza economica)	3,7	2,1	0,8	0,3	-0,2
Effetto <i>snow-ball</i>	-6,8	-5,4	-3,4	-2,2	-1,6
di cui: <i>Interessi (competenza economica)</i>	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Aggiustamento <i>stock-flussi</i>	-1,3	-0,5	0,7	0,1	-0,2
di cui: <i>Differenza tra cassa e competenza</i>	-1,1	-1,4	0,0	-0,3	-0,5
<i>Accumulazione netta di asset finanziari (3)</i>	0,0	1,0	0,6	0,5	0,4
di cui: <i>Introiti da privatizzazioni</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	-0,5	0,2	0,2	0,1	0,1
<i>Altro (4)</i>	0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
p. m.: Tasso di interesse implicito sul debito	2,4%	2,5%	2,2%	2,1%	2,2%

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) 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. A tutto il 2021 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,3 miliardi, di cui 43,0 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 di marzo 2022). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di circa -0,2 per cento del PIL nel 2022 e di circa -0,1 per cento del PIL per ciascun anno successivo, con l'obiettivo di riportare il saldo al livello di fine 2019. Inoltre, le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato, delle garanzie BEI, nonché dei prestiti dei programmi SURE e NGEU. 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) Include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM.

4) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: variazioni delle disponibilità liquide del MEF; discrepanze statistiche; riclassificazioni Eurostat; contributi a sostegno dell'Area Euro previsti dal programma EFSF.

TAVOLA III.13: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (milioni e % del PIL) (1)

	2021	2022	2023	2024	2025
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.677.910	2.774.765	2.866.185	2.937.327	2.993.711
<i>in % del PIL</i>	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Amministrazioni centrali (3)	2.601.834	2.698.522	2.789.987	2.861.196	2.917.689
Amministrazioni locali (3)	119.241	119.407	119.361	119.294	119.186
Enti di previdenza e assistenza (3)	95	95	95	95	95
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.620.585	2.717.941	2.809.861	2.881.503	2.938.621
<i>in % del PIL</i>	147,6	144,0	142,3	140,7	138,8
Amministrazioni centrali (3)	2.544.509	2.641.698	2.733.663	2.805.372	2.862.598
Amministrazioni locali (3)	119.241	119.407	119.361	119.294	119.186
Enti di previdenza e assistenza (3)	95	95	95	95	95

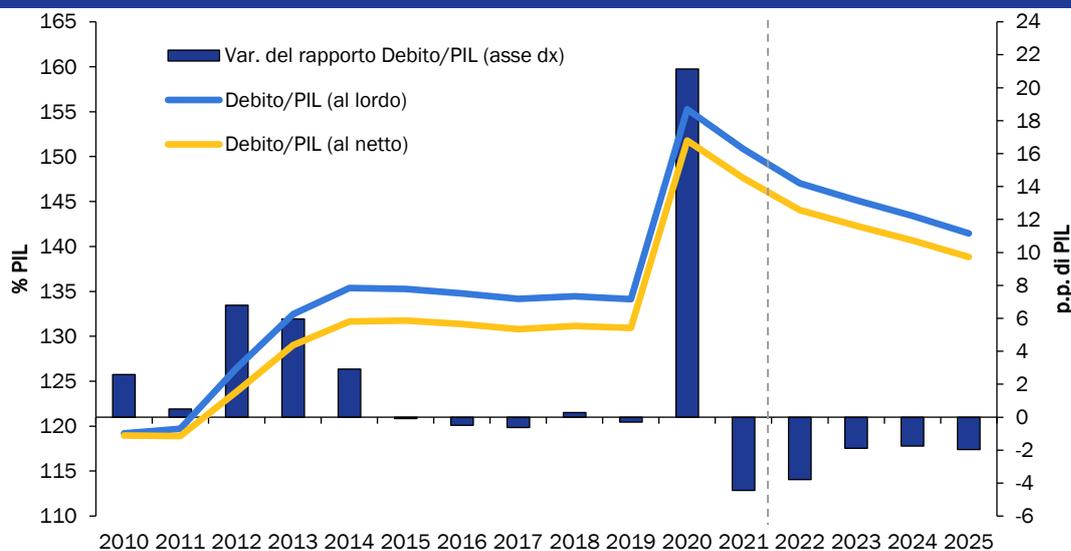
(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(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 2021 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 57,3 miliardi, di cui 43,0 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 di marzo 2022). Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di circa -0,2 per cento del PIL nel 2022 e di circa -0,1 per cento del PIL per ciascun anno successivo, con l'obiettivo di riportare il saldo al livello di fine 2019. Inoltre, le stime tengono conto del riacquisto di SACE, degli impieghi del Patrimonio destinato, delle garanzie BEI, nonché dei prestiti dei programmi SURE e NGEU. 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 sottosettori.

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

FIGURA III.4: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI



Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2022, previsioni dello scenario programmatico.

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

Nell'attuale architettura fiscale definita dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC) gli Stati Membri devono garantire un rapporto del debito sul PIL non superiore al 60 per cento. Nel caso tale soglia venga superata, il PSC prevede un percorso di riduzione dell'eccesso di debito pubblico rispetto a tale soglia ad un ritmo considerato adeguato. In tempi normali, dunque, la programmazione del bilancio per i paesi ad alto debito come l'Italia deve rispettare almeno uno dei seguenti criteri: i) la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta su base annua di 1/20esimo rispetto alla media dei valori dei tre anni antecedenti a quello in corso (criterio di tipo retrospettivo o *backward-looking*) o nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio prospettico o di tipo *forward-looking*); ii) l'eccesso di debito rispetto al benchmark *backward-looking* è attribuibile al ciclo economico⁴².

Le proiezioni del rapporto debito/PIL nello scenario programmatico evidenziano un andamento decrescente. La Tavola seguente mostra le deviazioni stimate rispetto ai diversi *benchmark* di riduzione previsti dalla regola del debito nell'orizzonte previsto dalla sorveglianza fiscale della Commissione.

Come già evidenziato nel DEF 2021, la configurazione del rapporto debito pubblico/PIL corretta per la congiuntura economica è quella che evidenzia il minor scostamento. Nel 2022 la riduzione del rapporto debito/PIL prevista sulla base di questa configurazione è in linea con il percorso di convergenza richiesto dalla regola del debito. In sostanza, se venisse effettuata una correzione del rapporto debito/PIL per le minori entrate e maggiori spese indotte dalle condizioni economiche

⁴² In tal caso si utilizza un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni i) il numeratore (ossia il debito pubblico) fosse stato corretto per l'impatto del ciclo economico e ii) il denominatore (ossia il PIL nominale) fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale.

eccezionalmente sfavorevoli, secondo la metodologia concordata a livello europeo⁴³, il valore conseguito sarebbe di poco superiore all'obiettivo retrospettivo previsto dal passo di riduzione di 1/20 l'anno.

Nel 2023, invece, la configurazione basata sulla correzione per il ciclo economico non è la più favorevole, in quanto la riduzione prevista per il rapporto debito/PIL in base alla configurazione *backward-looking* è più vicina al percorso richiesto dalla regola del debito. Infatti, il *benchmark* retrospettivo prende in considerazione le stime del rapporto debito/PIL degli ultimi tre anni, beneficiando soprattutto del rilevante calo registrato nel 2021.

In linea con quanto espresso dalla Commissione nella sua comunicazione del 2 marzo⁴⁴, il Governo conferma il percorso di graduale aggiustamento di bilancio programmato nella NADEF e nel DPB per continuare a ridurre l'elevato debito pubblico, cosciente che un risanamento troppo repentino potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita. Pur nell'incertezza della situazione geopolitica attuale, il Governo si impegna ad un consolidamento pluriennale che, combinato con gli investimenti e le riforme strutturali definite nel PNRR, mira a sostenere il potenziale di crescita dell'economia e migliorare la sostenibilità del debito pubblico.

FOCUS**L'orientamento della Commissione sul debito pubblico degli Stati Membri**

La comunicazione della Commissione al Consiglio del 2 marzo 2022 esplicita che l'aggiustamento di bilancio negli Stati membri ad alto debito dovrebbe essere graduale, non condurre a un orientamento di bilancio eccessivamente restrittivo ed essere sostenuto da investimenti e riforme strutturali che rilanciano il potenziale di crescita dell'economia, facilitando così il conseguimento di traiettorie credibili di riduzione del debito pubblico. Inoltre, la Commissione sottolinea che gli sforzi di consolidamento del bilancio dovrebbero andare di pari passo con una migliore composizione della finanza pubblica per conseguire una riduzione del debito a medio termine. La programmazione di bilancio a medio termine dovrebbe essere basata su riferimenti concreti agli investimenti e alle riforme programmati rispettando il calendario concordato per l'erogazione dei fondi dell'UE (comprese le sovvenzioni RRF).

TAVOLA III.14: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO

	Scenario					
	Programmatico			Tendenziale		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	145.2	143.4	141.4	145.0	143.2	141.2
Gap rispetto al <i>benchmark backward looking</i> (% del PIL)	17.1	8.4	3.0	17.1	8.2	3.0
Gap rispetto <i>benchmark forward looking</i> (% del PIL)	3.0	12.7	11.9	3.0	12.5	11.6
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	7.1	0.0	15.6	7.2	-0.4	15.2

⁴³ Si veda European Commission, Vademecum Stability and Growth Pact 2019, pag. 49.

⁴⁴ Per dettagli, si veda il Focus "L'orientamento della Commissione sul debito pubblico degli Stati Membri".

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 ANALISI DI SENSITIVITÀ E RISCHIO DI BREVE PERIODO

La presente sezione contiene un'analisi di sensitività e del rischio di breve periodo relativamente agli obiettivi di finanza pubblica. Nella prima parte si valuta il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche utilizzando l'indicatore di rischio S0, appositamente elaborato dalla Commissione europea. In particolare, tale indicatore fornisce indicazioni sulla probabilità di crisi di natura fiscale e macro-finanziaria nel breve periodo (relativamente all'anno in corso e a quello immediatamente successivo).

In aggiunta all'indicatore S0, l'analisi tocca alcuni aspetti rilevanti che contribuiscono a determinare la tenuta della finanza pubblica nel breve periodo, in coincidenza con l'orizzonte previsivo del Programma di Stabilità. In particolare, ci si sofferma sulle tendenze di graduale allungamento della vita media dei titoli, come risultato della politica di emissioni adottata dal Tesoro, e sulle sue implicazioni sulla resilienza della spesa per interessi rispetto a variazioni nella curva dei tassi.

La parte successiva si configura come una analisi di rischio della finanza pubblica partendo dalle conseguenze di un aumento dello spread dei titoli del debito pubblico ma analizzando anche gli impatti di uno scenario macroeconomico particolarmente avverso. Entrambi gli scenari di rischio sono coerenti con le valutazioni contenute nel capitolo II. Segue una analisi stocastica sul profilo del debito pubblico, particolarmente rilevante in questa fase di elevata incertezza.

La sezione si conclude con una ricognizione delle garanzie emesse dallo stato il cui ammontare, solitamente molto contenuto, è aumentato in maniera sostanziale a seguito dell'indispensabile sostegno fornito dallo Stato alle imprese nel corso della crisi economica.

Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

La prima parte di analisi del rischio di breve periodo per il debito pubblico parte da una valutazione informata dal valore dell'indicatore composito S0. Quest'ultimo è costruito per segnalare il grado di stress a cui è sottoposta la finanza pubblica in funzione di variabili di natura finanziaria e macroeconomica. Se il numero risultante supera una soglia, calcolata con metodi statistici dalla Commissione europea, allora viene segnalata una situazione di potenziale rischio¹.

¹ L'indicatore S0 è un indice composito di probabilità, costruito sulla base di un'ampia serie di variabili fiscali e finanziarie che in passato hanno dato prova di detenere un potere previsivo rispetto a episodi di stress. La

Il nuovo valore dell'indicatore risultante dai dati del 2021 si colloca al di sopra della soglia (pari a 0,46²), come nel caso dello scorso anno, pur riducendosi e passando da 0,96 a 0,68.

Resta stabile la lettura complessiva, anche in chiave qualitativa, da dare al segnale una volta che si analizza il comportamento delle due variabili sottostanti il calcolo. L'indicazione di rischio proveniente dal sotto-indicatore di natura fiscale (al di sopra della propria soglia di riferimento) è attenuata da un valore basso proveniente dalla componente macro-finanziaria. Le indicazioni fornite dalla *heat-map* rappresentata dalla Tavola IV.1, che indica le variabili, espresse in termini di flussi o di livelli, su cui si basano i due sotto-indicatori, restano simili al 2021 pur in un contesto di miglioramento.

TAVOLA IV.1. HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI AD S0 PER IL 2022

Rischio a breve da variabili fiscali	Indebitamento netto (%PIL)	Saldo primario (%PIL)	Saldo di bilancio corretto per il ciclo (%PIL)	Saldo primario stabilizzante (%PIL)	Debito pubblico lordo (%PIL)	Variazione del debito pubblico lordo (%PIL)	
	Debito pubblico netto (%PIL)	Fabbisogno lordo (%PIL)	Differenziale interessi-crescita	Variazione della spesa pubblica (%PIL)	Variazione dei consumi finali della PA (%PIL)	Debito pubblico a breve termine (%PIL)	
Rischio a breve da variabili macro-finanziarie	L1. Investimenti netti internazionali (%PIL)	L1. Risparmi netti delle famiglie (%PIL)	L1. Debito del settore privato (%PIL)	L1. Flusso di credito del settore privato (%PIL)	L1. Debito a breve delle società non finanziarie (%PIL)	L1. Debito a breve delle famiglie (%PIL) (*)	
	L1. Valore aggiunto del settore edile (%VA totale)	L1. Saldo di parte corrente (media mob. a 3 termini) (%PIL)	L1. Variazione (3 anni) del REER (basato sul deflatore dell'export)	L1. Variazione del costo del lavoro unitario nominale	Curva dei rendimenti	Tasso di crescita del PIL reale	PIL pro-capite in PPP (%US\$)

Nota: I colori rosso e verde segnalano rispettivamente le variabili sopra e sotto la soglia ottimale, calcolata periodicamente dalla Commissione Europea e pubblicate nel Debt Sustainability Monitor. La sigla L1 indica che la variabile si riferisce all'anno precedente.

Fonte: Elaborazione MEF.

Vigendo, anche in questo caso, un sistema di soglie restano in rosso molte delle variabili di finanza pubblica i cui valori, anche nel 2021, sono stati condizionati dalle

metodologia è spiegata nel lavoro originario di Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), "An early-detection index of fiscal stress for EU countries", European Economy Economic Papers n. 475. Più precisamente, l'indicatore S0 si basa su una tecnica statistica di estrazione del segnale applicata a 12 variabili fiscali e 13 variabili di competitività finanziaria. Per ciascuna di esse si stima un valore soglia il raggiungimento del quale massimizza la probabilità di prevedere l'evento di *stress*. L'indicatore S0 è calcolato come una media ponderata delle variabili considerate (dove i pesi sono dati dalla rispettiva capacità predittiva); esistono due sotto-indici, uno fiscale ed uno finanziario. Il valore complessivo dell'indicatore S0 insieme a quello dei sotto-indici, messi a confronto con le rispettive soglie, sono utilizzati per misurare la probabilità di un imminente shock. In particolare, per l'indicatore S0, un valore superiore alla soglia indica un potenziale rischio nel breve periodo, mentre valori dei sotto-indici superiori alle soglie indicano un rischio concentrato nelle rispettive aree (fiscale o macro-finanziaria).

² Non essendo ancora stato pubblicato l'aggiornamento dell'analisi DSA della Commissione, il valore soglia viene mantenuto costante agli anni precedenti, ossia 0,46 per l'*overall index*, 0,36 per il *fiscal index*, e 0,49 per il *financial index*.

esigenze di sostegno all'economia generate dalla crisi pandemica. Tuttavia, alcune - come ad esempio la variazione del debito pubblico lordo - sono ora segnalate come sotto la soglia. Restano in verde la maggioranza delle variabili macroeconomiche e finanziarie, e ormai solo una di esse è contraddistinta dal colore rosso; è dunque confermato il continuo miglioramento dei dati strutturali relativi all'economia italiana.

Quest'anno non è possibile fare riferimento ai risultati della Commissione, anche in termini di confronto con altri paesi europei, in quanto il *Fiscal Sustainability Report* del 2022 non era disponibile prima che il presente Programma di Stabilità fosse pubblicato.

Per commentare la significatività dell'indicatore restano comunque valide le considerazioni di fondo fatte all'interno del precedente Programma di Stabilità. L'indicatore è stato costruito per segnalare, sulla base di alcuni dati numerici riferiti all'ultimo anno per cui è disponibile informazione, l'esistenza di rischi nel breve termine (ovvero fino ad un anno in avanti); un valore elevato indicherebbe, ad esempio, possibili problemi di rifinanziamento. Le analisi effettuate dalla Commissione riconoscono sempre che la lettura del dato deve essere accompagnata da ulteriori analisi prospettiche e inserita nel contesto finanziario di riferimento. Il valore dell'indicatore e la sua capacità segnaletica vanno anche interpretati alla luce delle tendenze di finanza pubblica previste e di ulteriori strumenti di valutazione. Pertanto, il contenuto della parte restante del paragrafo svolge anche questa funzione.

La sensitività ai tassi di interesse

La composizione dello stock dei titoli di Stato a fine 2021 è costituita per il 97,9 per cento da titoli domestici e per il restante 2,1 per cento da titoli emessi sotto programmi esteri, sia in euro che in valuta. Sostanzialmente in linea con il 2020, lo stock di titoli di Stato domestici è formato per il 76,9 per cento da strumenti a tasso fisso, il 12 per cento da strumenti legati ai tassi di breve termine, mentre la componente dei titoli indicizzati all'inflazione, complessivamente considerati, rappresenta circa l'11,1 per cento (di cui 7,6 per cento sono quelli legati all'indice europeo HICP e il rimanente 3,5 per cento ai titoli legati all'indice domestico FOI).

Nel corso del 2021 le emissioni complessive sono state pari a circa 477,3 miliardi di euro, in diminuzione rispetto al 2020 per circa 73 miliardi di euro.

La spesa per interessi di tutte le Amministrazioni Pubbliche (PA), calcolata in base al criterio di competenza economica SEC 2010, nel 2021 ha raggiunto un livello di poco inferiore ai 63 miliardi di euro, in aumento rispetto al dato del 2020 con un conseguente lieve aumento del costo medio del debito passato dal 2,38% al 2,44%, nonostante un costo medio all'emissione in netto calo (dallo 0,59% del 2021 allo 0,10% del 2022). Questo si deve essenzialmente al più elevato livello dell'inflazione europea ed italiana, che ha comportato una maggiore spesa per interessi riconducibile allo stock dei titoli di Stato indicizzati a tali variabili. Infatti, in termini di percentuale sul PIL la spesa per interessi della PA è rimasta invariata al 3,5 per cento.

La politica di emissione e gestione del debito pubblico da parte del Tesoro ha garantito la copertura del fabbisogno del Settore Statale e il rifinanziamento dei

titoli in scadenza, mirando ad una combinazione efficiente in termini di costo ed esposizione ai principali rischi. Questo approccio infatti, seguito nel corso degli anni, è stato ulteriormente confermato nell'ultimo biennio 2020-21 caratterizzato dalla pandemia, consentendo di raggiungere risultati significativi, in particolare, sotto il profilo dell'esposizione ai rischi di rifinanziamento e di variazione dei tassi interesse.

Grazie alle maggiori emissioni sulla parte lunga ed extra lunga della curva dei rendimenti, infatti, la vita media dello stock dei titoli di Stato al 31 dicembre 2021 è risultata essere pari a 7,11 anni, in aumento rispetto al dato al 31 dicembre 2020, pari a 6,95 anni, riducendo quindi ulteriormente il rischio di rifinanziamento del debito e di esposizione ad improvvisi incrementi dei tassi all'emissione. A conferma di ciò, anche l'Average Refixing Period, il principale indicatore impiegato per la misura del rischio di tasso, è aumentato da 6,02 anni della fine del 2020 a 6,19 anni della fine del 2021 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,41 anni a 6,57 anni). In controtendenza si è mossa la durata media finanziaria (*duration*) dello stock di titoli di Stato che è passata da 6,26 anni di fine 2020 a 6,13 anni di fine 2021 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,68 anni a 6,54 anni) per effetto dell'aumento dei tassi di interesse di mercato lungo il corso dell'intero anno.

La ridotta esposizione ai rischi di tasso viene confermata analizzando la sensitività del debito ai tassi di interesse, indicatore che analizza gli effetti sulla spesa per interessi dei prossimi quattro anni (calcolata con il criterio di competenza economica SEC2010), derivanti da uno shock significativo sulla curva dei rendimenti dei titoli governativi. L'esercizio è stato condotto considerando l'intero stock dei titoli di Stato domestici in circolazione. Tenendo conto sia della composizione attuale dello stock dei titoli che di quella futura, derivante dalle ipotesi circa emissioni e gestione coerenti con quelle sottostanti le stime per la spesa per interessi, è stato applicato uno shock permanente per i prossimi quattro anni di 100 punti base su tutta la curva dei rendimenti. Il risultato fa registrare un incremento della spesa per interessi in rapporto al PIL pari allo 0,13 per cento nel primo anno, allo 0,31 per cento nel secondo anno, allo 0,45 per cento nel terzo anno e allo 0,58 per cento nel quarto anno. Tali valori, peraltro inferiori a quelli pubblicati nel DEF 2021 (a dimostrazione che l'esposizione al rischio di tasso si è ulteriormente ridotta), continuano pertanto a delineare un quadro per cui l'impatto sulla spesa per interessi di uno shock di mercato rilevante e permanente è ampiamente diluito nel tempo.

Le stime programmatiche circa l'evoluzione futura della spesa per interessi, sono state elaborate sulla base di uno scenario dei tassi di interesse coerente con i tassi attesi impliciti nella curva dei rendimenti italiana (tassi *forward*) osservati nel periodo di predisposizione delle stime. Si è ipotizzato uno scenario che nell'arco temporale di previsione delinea una crescita graduale dei tassi su tutte le scadenze.

Le ipotesi sull'inflazione europea e italiana, necessarie per stimare l'impatto sulla spesa per interessi derivante dai titoli reali (BTP€i e BTP Italia), sono state assunte coerenti con il quadro macro programmatico.

Le previsioni sulle emissioni sono state elaborate in modo da garantire sia il rifinanziamento dei titoli in scadenza che la copertura del fabbisogno di cassa del Settore Statale, la cui dinamica ipotizzata è in decremento nel periodo di stima: si passa infatti dal 4,7 per cento del PIL del 2022, al 3,1 per cento del PIL del 2025.

I risultati delle stime prefigurano un percorso di riduzione del rapporto tra interessi e PIL che nel 2022 dovrebbe ancora attestarsi al 3,5 per cento per poi

scendere al 3 per cento nel 2025. Tuttavia nel confronto con la NADEF 2021 la discesa di questo rapporto è più lenta, mentre in livelli ci si attesta su valori superiori per un valore in media intorno allo 0,5 per cento del PIL. Questo risultato è riconducibile principalmente al livello e alla conformazione presente e attesa della curva di rendimenti sui titoli di Stato utilizzata nell'arco temporale dell'attuale stima che, nel confronto con quelli utilizzati per le stime della NADEF 2021, sono in media decisamente più elevati (nell'ordine dei 100 punti base) e mostrano una velocità di crescita negli anni dell'orizzonte previsionale, significativamente più sostenuta soprattutto sulle scadenze brevi e intermedie. Inoltre, soprattutto nel 2022, ma in misura inferiore anche negli anni successivi, la spesa per interessi risente anche di uno scenario di inflazione ben più elevato della NADEF 2021, che ha un impatto diretto sull'onere relativo ai titoli reali indicizzati al livello dei prezzi sia europeo che domestico.

Nonostante questo diverso scenario, tuttavia, per i prossimi anni e fino al 2025, il costo medio del debito atteso è comunque previsto in diminuzione, per via del fatto che il costo delle nuove emissioni, sebbene in salita, parte da un livello, quello dell'anno 2021, nettamente inferiore rispetto a quello medio sull'intero stock dei titoli in circolazione dello stesso anno. Infatti, considerata la struttura dello stock di debito in circolazione, caratterizzata da un tempo medio di recepimento dei tassi di mercato molto lungo, il costo crescente, ma molto basso, del nuovo indebitamento continuerà ad esercitare i suoi effetti positivi sul costo medio dell'intero stock dei titoli di Stato lungo l'intero orizzonte temporale di stima.

Scenari di rischio di finanza pubblica

Nella presente sezione sono simulati due scenari di rischio, in cui *shock* macroeconomici e finanziari si riflettono sull'andamento della finanza pubblica nel periodo 2022-2025, secondo ipotesi standard di sensitività³.

Lo scenario di riferimento (o *baseline*) coincide con il quadro programmatico del presente documento. L'analisi di sensitività è finalizzata a delineare il percorso del saldo di bilancio e la dinamica del debito ipotizzando due scenari alternativi basati sui risultati presentati nel capitolo II nel Focus "Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene".

Lo scenario "rischio finanziario" (corrispondente al terzo scenario del Focus sopracitato) si riferisce a fattori di rischio connessi alle condizioni finanziarie dell'economia, prevedendo, a partire dal 2023, una crescita dello *spread* BTP-Bund di 100 punti base e un conseguente impatto sulla crescita economica.

Lo scenario "rischio carenza gas" (corrispondente al primo scenario del Focus) prevede una riduzione delle forniture di gas causato dal blocco delle importazioni dalla Russia, accompagnato da un ulteriore rialzo dei prezzi del gas e del petrolio con conseguente impatto sulla crescita a partire dal 2022; in questo secondo scenario nessuno shock è previsto sulla curva dei tassi di interesse.

Le risposte sul prodotto interno lordo e sulle sue componenti (a partire dalle quali si ricalcolano il prodotto potenziale e l'output gap) sono stimate congiuntamente da MACGEM-IT, il modello di equilibrio economico generale in

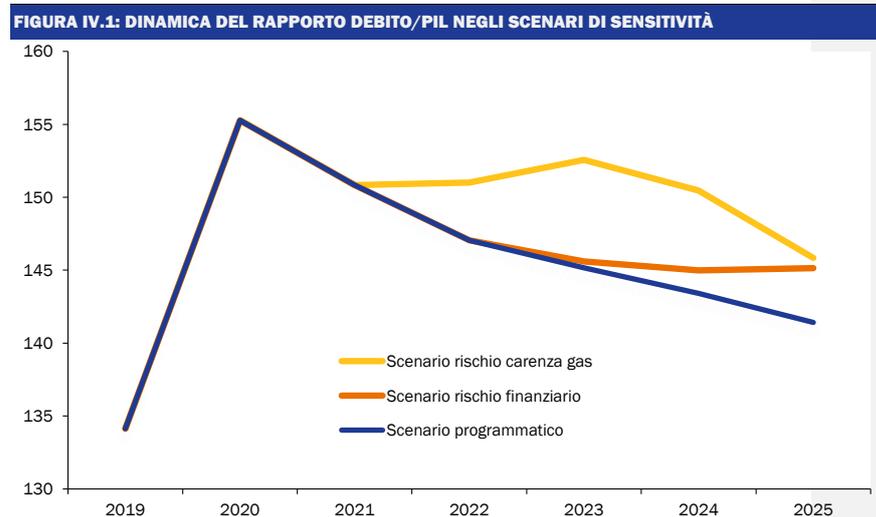
³ Si veda la sezione III.4 della Nota Metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali allegata al presente Documento di Economia e Finanza.

dotazione alla Direzione I del Tesoro, e dal modello econometrico ITEM, come esplicitato nel Focus. Le risposte sui tassi (per lo scenario “rischio finanziario”) e la variazione della spesa per interessi sono calcolati con il modello SAPE del Tesoro, che è alimentato dalla base dati dello *stock* dei titoli di stato attuale e previsionale.

La Tavola IV.2 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari nell’orizzonte 2022-2025.

TAVOLA IV.2: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)		2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di crescita del PIL nominale	Baseline	7,2	6,3	4,6	3,7	3,3
	Rischio finanziario	7,2	6,3	4,6	3,3	2,7
	Rischio carenza gas	7,2	4,4	3,6	4,7	5,2
Tasso di crescita del PIL reale	Baseline	6,6	3,1	2,4	1,8	1,5
	Rischio finanziario	6,6	3,1	2,3	1,5	1,0
	Rischio carenza gas	6,6	0,8	0,4	3,7	3,8
Indebitamento netto	Baseline	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
	Rischio finanziario	-7,2	-5,6	-4,0	-3,9	-4,1
	Rischio carenza gas	-7,2	-6,9	-6,0	-4,6	-3,1
Avanzo primario	Baseline	-3,7	-2,1	-0,8	-0,3	0,2
	Rischio finanziario	-3,7	-2,1	-0,7	-0,6	-0,6
	Rischio carenza gas	-3,7	-3,3	-2,6	-1,5	0,0
Tasso di Interesse implicito	Baseline	2,4	2,5	2,2	2,1	2,2
	Rischio finanziario	2,4	2,5	2,3	2,4	2,5
	Rischio carenza gas	2,4	2,5	2,3	2,1	2,1
Debito Pubblico	Baseline	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
	Rischio finanziario	150,8	147,0	145,6	145,0	145,2
	Rischio carenza gas	150,8	151,0	152,6	150,5	145,9

La Figura IV.1 mostra la variazione del rapporto debito/PIL nei tre scenari. Il *baseline*, coincidente con la previsione programmatica ufficiale, indica una continua tendenza verso il basso.



Fonte: Elaborazione MEF.

Data l'intensità degli *shock* considerati, la dinamica decrescente del rapporto debito/PIL viene attenuata in entrambi gli scenari di sensibilità. Nello scenario "rischio carenza gas", dopo un'interruzione della discesa nel biennio 2022-2023, il rapporto debito/PIL torna a scendere in coincidenza del ritorno a condizioni di crescita precedenti lo *shock* economico; nello scenario "rischio finanziario" la diversa ipotesi sulla curva dei tassi di interesse, caratterizzata da un prolungato innalzamento nella parte lunga, genera un effetto avverso crescente sulla dinamica del rapporto debito/PIL.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Al fine di integrare l'analisi di sensibilità dell'andamento del rapporto debito/PIL nel breve periodo, sono state effettuate delle simulazioni stocastiche nell'orizzonte 2022-2025 che recepiscono la volatilità storica delle variabili rilevanti che incidono sulla finanza pubblica. Le analisi sono state condotte mediante il metodo Montecarlo, applicando degli *shock* stocastici alla dinamica del rapporto debito/PIL relativa allo scenario di riferimento sottostante il presente Documento di Economia e Finanza. Tali *shock* sono simulati sulla base della volatilità storica dei rendimenti (a breve e lungo termine), del tasso di crescita del PIL nominale e del saldo di bilancio primario, e sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata a partire dal primo trimestre del 1999.

Considerata la notevole volatilità nelle variabili di interesse osservata a partire dal primo trimestre del 2020, nel presente documento si presentano due modalità di simulazione degli *shock*. La prima modalità (ipotesi *shock ad alta volatilità*) tiene conto, ai fini della costruzione degli *shock*, della variabilità delle intere serie storiche disponibili, includendo i valori osservati fino al terzo trimestre del 2021; la seconda (scenario *shock a volatilità limitata*) non considera la variabilità delle serie storiche successiva al primo trimestre del 2020. In entrambi i casi, gli *shock* simulati sono simmetrici e hanno natura temporanea⁴.

Per ogni anno di previsione del quadro macroeconomico e per ogni tipologia di costruzione degli *shock* si rappresenta la distribuzione del rapporto debito/PIL attraverso dei *fan chart* (Figure IV.2A e IV.2B).

Nella simulazione con *shock ad alta volatilità*, il debito si distribuisce intorno a un valore mediano che è pari a circa il 142,3 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale, 8,2 punti percentuali superiore al dato del 2019 (134,1), ma di circa 13 punti percentuali inferiore al valore del 2020 (155,3). L'incertezza registrata sui risultati del 2025 riflette la variabilità dei dati di finanza pubblica utilizzati per la costruzione degli *shock* ed è quindi estremamente ampia, come mostrato da una differenza di circa 58 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito previsto risultante. Dopo la discesa del rapporto debito/PIL avvenuta nel 2021, che ha fatto seguito al brusco

⁴ Per approfondimenti sulla metodologia adottata, si veda Berti K., (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers 480* e European Commission, 2020, Debt Sustainability Monitor 2019, Institutional Papers 120, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf.

innalzamento nel 2020, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi nel sessanta per cento delle simulazioni.

Se si limita l'ampiezza degli *shock* alla variabilità registrata dalle serie storiche prima dell'inizio della pandemia (*shock a volatilità limitata*), i risultati dell'analisi sono visibilmente più concentrati attorno al debito di *baseline* del presente Documento di Economia e Finanza (Figura IV. 2B). In questo caso, l'incertezza registrata sui risultati del 2025 è più contenuta, e si evidenzia una differenza di circa 15 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante. In questo caso, in tutti gli scenari simulati la dinamica del rapporto debito/PIL risulta decrescente alla fine dell'orizzonte temporale.

Il "*non-increasing debt cap*", ovvero il valore mediano del debito pubblico nel 2025 che assicura, con una probabilità del 90 per cento, che anche in casi avversi il rapporto debito/PIL non aumenterà rispetto al valore previsto dallo scenario programmatico è pari a 143,5, superiore di 2,1 p.p. al rapporto debito/PIL previsto per il 2025.

La simulazione stocastica mostra che il protrarsi del processo di discesa del rapporto debito/PIL nel corso dei prossimi anni sarebbe facilitato da un contesto di ritrovata stabilità. Nel caso di prolungata instabilità la discesa del rapporto debito/PIL potrebbe andare incontro a fasi di temporaneo arresto alle quali la policy dovrebbe reagire in modo adeguato, ma ulteriori considerazioni al riguardo esulano dalle analisi di sensitività e di rischio effettuate nella presente sezione.

FIGURA IV.2A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK AD ALTA VOLATILITÀ

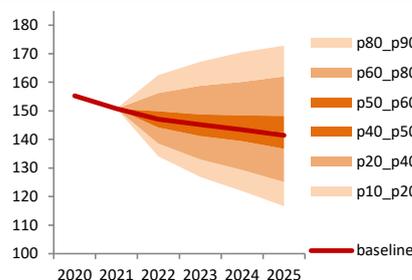


FIGURA IV.2B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK A VOLATILITÀ LIMITATA

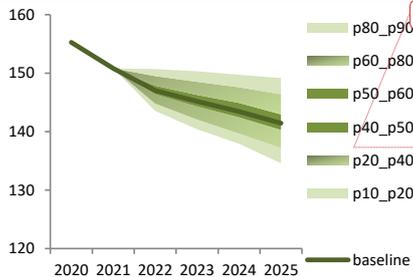


Tabella formattata

Nota: I grafici riportano il 10°, 20°, 40°, 50°, 60°, 80° e 90° percentile della distribuzione del rapporto debito/PIL ottenuta con la simulazione stocastica. Fonte: Elaborazione MEF.

FOCUS

Garanzie pubbliche

Al 31 dicembre 2021 le garanzie concesse dallo Stato ammontavano a 282,3 miliardi, pari al 15,9 per cento del PIL.

L'espansione delle garanzie pubbliche ha riguardato esclusivamente quelle concesse dallo Stato, mentre l'esposizione delle amministrazioni locali è calata di circa 0,3 miliardi, passando dallo 0,2 allo 0,1 per cento del PIL.

L'aumento dello stock di garanzie di quasi 67 miliardi rispetto al 2020 è spiegato principalmente dalle maggiori garanzie connesse all'emergenza Covid-19, in virtù dei nuovi provvedimenti che ne hanno sostenuto l'utilizzo. Le garanzie preesistenti alla crisi, e in

particolare quelle a favore del settore finanziario, hanno subito un aumento contenuto in termini nominali, mantenendosi a un livello sostanzialmente stabile in rapporto al PIL.

TAVOLA R.1: STOCK DI GARANZIE PUBBLICHE (milioni di euro)				
	2020		2021	
	Livello	% del PIL	Livello	% del PIL
Stock garanzie	215.428	13,0	282.337	15,9
settore finanziario (1)	13.396	0,8	14.600	0,8

1) Banche italiane, Cassa Depositi e Prestiti e GACS.

Garanzie legate all'emergenza COVID-19

Come è noto, a seguito dell'emergenza Covid-19 la concessione di garanzie pubbliche ha rappresentato uno strumento determinante per tutelare la liquidità e l'accesso al credito delle imprese, comportando un aumento dell'esposizione del settore pubblico.

Nel 2021 il Governo ha adottato due provvedimenti di politica economica, il Decreto Sostegni⁵ e il Decreto Sostegni bis⁶, i quali hanno disposto interventi a sostegno delle famiglie e delle imprese in crisi, all'interno del *Temporary Framework* della Commissione Europea in tema di aiuti di Stato.

Il Decreto Sostegni ha previsto nuovi contributi a fondo perduto e l'istituzione di un Fondo presso il MISE (art. 37), con dotazione di 200 milioni, per concedere finanziamenti diretti alle imprese in difficoltà, ma senza intervenire nell'ambito delle garanzie pubbliche.

Con il Decreto Sostegni bis, invece, il Governo ha provveduto a rafforzare gli strumenti di garanzia già introdotti nel corso del 2020⁷. In primo luogo, il Decreto ha prorogato, dal 30 giugno 2021 al 31 dicembre 2021, i termini per le richieste di garanzie al Fondo Centrale PMI⁸ e di Garanzia Italia di SACE (nonché per la moratoria sui prestiti). La durata massima dei finanziamenti garantiti è passata da 6 a 8 anni⁹. Per le garanzie del Fondo Centrale PMI, è stata ridotta la percentuale del finanziamento garantita: i) dal 100 al 90 per cento per le nuove operazioni fino a 30.000 euro; ii) dal 90 all'80 per cento per le nuove operazioni superiori a tale importo. Per le operazioni coperte da Garanzia Italia, invece, non è prevista alcuna riduzione della quota garantita.

Ancora nell'ambito del Fondo PMI, il Decreto ha esteso l'operatività delle garanzie su portafogli di finanziamenti a medio-lungo termine per progetti di ricerca e sviluppo e programmi di investimento. L'accesso alla garanzia è subordinato al rispetto di diversi requisiti: i) imprese con meno di 500 dipendenti; ii) ammontare del portafogli fino a 500 milioni; iii) durata dei finanziamenti compresa tra 6 e 15 anni; iv) finanziamenti finalizzati almeno per il 60 per cento a progetti di ricerca, sviluppo e innovazione e/o di programmi di investimenti.

Inoltre, un'importante novità ha riguardato le medie imprese (con un numero di dipendenti tra 250 e 499). Il Decreto ha disposto che queste imprese non possano più accedere alle garanzie del Fondo Centrale PMI (eccetto quelle sui portafogli), ma solo a quelle di Garanzia Italia di SACE, pur senza i vincoli, in termini di livelli occupazionali e di distribuzione dividendi, previsti per le grandi imprese.

⁵ D.L. 22 marzo 2021 n. 41 cvt. dalla L. n. 69/2021.

⁶ D.L. 25 maggio 2021 n. 73 cvt. dalla L. n. 106/2021.

⁷ Per una disamina più dettagliata delle misure introdotte nel 2020 si rimanda al riquadro Garanzie pubbliche del DEF 2021.

⁸ Di cui all'art 13 del D.L. 8 aprile 2020 n. 23 cvt. dalla L. n. 40/2020 (cd. Decreto Liquidità).

⁹ Inizialmente la proposta era di portare il termine a 10 anni, ridotti a 8 a seguito delle interlocuzioni con la Commissione Europea.

Infine, si segnala l'intervento che ha interessato il Fondo di garanzia per la prima casa che ha comportato (i) un'estensione della misura ai giovani fino ai 36 anni di età (ii) un incremento della percentuale della garanzia, fino all'80 per cento, in caso di finanziamenti attivati fino al 30/06/2022¹⁰, da soggetti con ISEE massimo di 40.000 euro e in caso di rapporto tra l'importo del finanziamento e il prezzo d'acquisto dell'immobile (cd. *Loan to Value*), comprensivo degli oneri accessori, superiore all'80 per cento.

Per effetto delle misure descritte, al 31 dicembre 2021 le garanzie connesse all'emergenza Covid-19 hanno raggiunto un livello pari a 178,7 miliardi, con un aumento di 61,1 miliardi rispetto al 2020. Tali garanzie sono salite al 10,1 per cento del PIL (+3,0 punti percentuali rispetto al 2020).

In particolare, lo stock di garanzie legate all'emergenza Covid-19 è salito a 147,9 miliardi¹¹ (8,3 per cento del PIL) per il Fondo PMI, e 28,2 miliardi (1,6 per cento del PIL) per Garanzia Italia. A questi si aggiungono 2 miliardi (0,1 per cento del PIL) per la riassicurazione dei crediti commerciali assicurati¹² e 0,6 miliardi per il Fondo di garanzia per la prima casa.

TAVOLA R.2: STOCK DI GARANZIE PUBBLICHE AL 31 DICEMBRE 2021 (% del PIL)

	Misure	Data di adozione (1)	Ammontare massimo di passività potenziali (2)	Tiraggio (3)
In risposta al COVID-19	Fondo centrale di garanzia per le PMI	17/03/2020		8,3
	SACE- Garanzia Italia	08/04/2020	11,3	1,6
	Assicurazioni crediti commerciali	19/05/2020	0,1	0,1
	Fondo di garanzia prima casa	26/05/2021		0,0
	Subtotale			10,1
Altre	Fondo centrale di garanzia per le PMI			1,0
	TAV S.p.A.			0,0
	Garanzie delle amministrazioni locali			0,1
	Banche italiane			0,0
	GACS			0,7
	Emissioni obbligazionarie CDP S.p.A.		0,3	0,2
	Fondo di garanzia prima casa			0,6
	Fondo di garanzia per rischi non di mercato in favore di SACE	08/04/2020	6,8	3,1
	Garanzie <i>Green New Deal</i>	15/09/2020	0,1	0,1
	Garanzia dello Stato a favore di ILVA			0,0
Subtotale			5,8	
TOTALE			15,9	

1) La data fa riferimento al provvedimento legislativo o decreto ministeriale che ha introdotto o rivisto lo schema di garanzia.

2) Massimale teorico stabilito per legge (ove presente).

3) Ammontare effettivamente concesso.

Nota: eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

¹⁰ Misura prorogata dalla Legge di Bilancio per il 2022 fino al 31/12/2022.

¹¹ Su uno stock totale del Fondo pari a 165,4 miliardi (9,3 per cento del PIL), all'interno del quale sono considerate solo le garanzie su cui sussiste un'esposizione dello Stato, mentre è esclusa la quota coperta dai fondi di garanzia dell'UE.

¹² Ai sensi dell'art. 35 del D.L. 19 maggio 2020 n. 34, cvt. dalla L. n. 77/2020 (cd. decreto Rilancio).

FOCUS

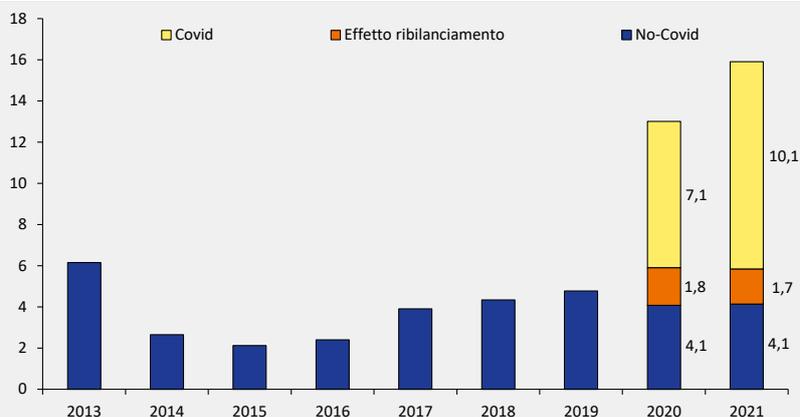
Garanzie preesistenti non direttamente legate all'emergenza COVID-19

Per quanto riguarda le forme di garanzia non direttamente legate all'emergenza Covid-19, nel 2021 si osserva una tendenza stabile in rapporto al PIL. Lo stock di garanzie preesistenti alla pandemia è salito a 103,6 miliardi, un livello corrispondente al 5,8 per cento del PIL, registrato anche nel 2020.

Il valore include l'effetto derivante dal ribilanciamento della riassicurazione dello Stato in favore di SACE in ambito export (art. 2 del D.L. n. 23/2020), che ammonta a circa 30,2 miliardi sui complessivi 55,7 miliardi del Fondo di garanzia per rischi non di mercato in favore di SACE.

Come emerge dalla Figura R.1, il nuovo sistema di riassicurazione per i rischi non di mercato ha contribuito all'incremento dello stock di garanzie nel 2020, mentre è sostanzialmente ininfluente nel passaggio al 2021. Se si esclude tale effetto, lo stock di garanzie non direttamente legate all'emergenza sanitaria scende al 4,1 per cento del PIL nel 2021, lo stesso livello del 2020. L'andamento rimane quindi in linea con quello degli ultimi anni.

FIGURA R.1: STOCK DI GARANZIE PUBBLICHE NEL PERIODO 2013-2021 (% del PIL)



Nota: Con il termine effetto ribilanciamento si fa riferimento all'effetto derivante dalla riforma ai sensi dell'art. 2 del D.L. 23/2020, secondo la quale passa dal 10 al 90 per cento la quota assicurata dallo Stato degli impegni, in essere o nuovi, assunti da SACE nell'ambito del sostegno all'export e all'internazionalizzazione, con conseguente aumento del volume di esposizione dello Stato e contestuale miglioramento della qualità del portafoglio complessivo grazie alla diminuzione del rischio di concentrazione.

Fonte: Elaborazione MEF.

Nel dettaglio delle garanzie concesse ad istituti del settore finanziario, si conferma l'azzeramento dell'esposizione verso le banche, già emerso nel 2020; le garanzie relative alla Cassa Depositi e Prestiti non hanno mostrato variazioni, mentre le GACS sono aumentate di 1,2 miliardi. Come già evidenziato, in rapporto al PIL lo stock di garanzie del settore finanziario rimane stabile allo 0,8 per cento, un livello ancora significativamente inferiore rispetto al 2019 (1,4 per cento del PIL).

Le garanzie pubbliche non legate alla crisi pandemica, con il relativo ammontare di debito residuo garantito al 31 dicembre 2021, sono riepilogate qui di seguito:

- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese*: 17,5 miliardi (quota di debito residuo garantito che esula da quanto concesso in risposta alla crisi).
- *TAV S.p.A*: 0,8 miliardi. 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.

- **GACS (Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze):** 11,6 miliardi. È uno strumento che il Tesoro mette a disposizione degli operatori del credito e della finanza per favorire lo smaltimento delle sofferenze bancarie, nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato. Lo Stato garantisce soltanto le *tranche senior* dei portafogli di *Non Performing Loans* cartolarizzati, che devono essere integralmente rimborsate prima di poter procedere al rimborso delle tranche più rischiose
- **Garanzie assunte dalle amministrazioni locali:** 2,3 miliardi. Dati 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.
- **Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.:** 3,0 miliardi. Garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della CDP 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.
- **Fondo di garanzia per la prima casa:** 11,1 miliardi. Lo strumento, in disparte il rafforzamento intervenuto nel 2021¹³, continua a garantire, in regime ordinario il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale, nei casi di rapporto tra l'importo del finanziamento e il prezzo d'acquisto dell'immobile (cd *Loan to Value*), comprensivo degli oneri accessori, inferiore all'80 per cento.
- **Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA:** 0,4 miliardi. Le garanzie sono concesse su finanziamenti di importo fino a 400 milioni erogati dal sistema bancario in favore dell'organo commissariale di ILVA S.p.A., finalizzati a investimenti necessari al risanamento ambientale, e a interventi di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione.
- **Garanzie SACE Green New Deal:** 1,2 miliardi. Strumento introdotto con il D.L. n. 76/2020, finalizzato al supporto di aziende per nuovi progetti o investimenti in grado di agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare, favorire l'integrazione dei cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni e favorire la mobilità sostenibile, multimodale e intelligente al fine di ridurre l'inquinamento

Stanzamenti di legge assegnati ai fondi di garanzia al 31/12/2021

Già nel corso del 2020 i provvedimenti normativi sulle garanzie pubbliche avevano provveduto a stanziare fondi a copertura di possibili escussioni previste negli anni futuri. Di seguito, sono riportate in corsivo le ulteriori dotazioni stanziate nel 2021:

- **Fondo Centrale di garanzia per le PMI:** 21,6 miliardi per il periodo 2021/2027¹⁴, di cui:
 - 2,8 miliardi ai sensi della Legge di Bilancio per il 2020;
 - 7,3 miliardi ai sensi dell'articolo 64, comma 1, D.L. n. 104/2020 (cd. decreto Agosto);
 - 4,5 miliardi ai sensi dell'articolo 1, comma 246, della Legge di Bilancio per il 2021;
 - 0,9 miliardi ai sensi di altre disposizioni;
 - *1,9 miliardi ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del D.L. n. 73/2021;*

¹³ Art. 64 del D.L. n. 73/2021 e art. 1. co. 152 della L. n. 234/2021.

¹⁴ Parte di questi fondi sono stati destinati alla Sezione speciale per le moratorie, inizialmente prevista di 1,4 miliardi per il 2020 e poi finanziata per 300 milioni per il 2021 dalla L. n. 178/2020 art. 1 co. 248-254. A questi fondi, sono stati aggiunti circa 358 milioni per il periodo 2021-2026, nell'ambito della missione M1 del PNRR, destinati alla Sezione speciale Turismo, a sostegno della nascita e consolidamento delle PMI operanti nel settore.

- 1,2 miliardi per le garanzie su portafogli di finanziamenti e di obbligazioni (artt. 12 e 15¹⁵ del D.L. n. 73/2021);
- 3 miliardi ai sensi della Legge di Bilancio 2022.
- **Garanzia Italia e Garanzia a Mercato¹⁶:**
 - 29,3 miliardi.
- **Garanzia sulle assicurazioni sui crediti commerciali¹⁷:**
 - 1,7 miliardi.
- **Fondo di Garanzia Prima casa:**
 - 0,5 miliardi per il 2021 e il 2022, ai sensi dell'art. 64 D.L. n. 73/2021;
 - 0,2 miliardi ai sensi della Legge di Bilancio 2022.

IV.2 ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO

Questo paragrafo si concentra sulla sostenibilità del debito pubblico italiano. Nella prima parte si presentano i risultati di simulazione di sostenibilità nel medio periodo, su un orizzonte di proiezione decennale, basati sulla metodologia attualmente adottata dalla Commissione Europea. La seconda parte si concentra sul lungo periodo costruendo degli scenari proiezione del debito fino al 2070; le ulteriori analisi sono effettuate con una duplice finalità: da un lato si verifica la sensibilità del debito pubblico alle principali ipotesi demografiche ed economiche che influenzano il comportamento delle variabili di spesa, dall'altra si costruiscono scenari alternativi tesi ad evidenziare l'impatto delle politiche del governo sulla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

Proiezioni del rapporto debito/PIL di medio periodo

In questa sezione, il rapporto debito/PIL è proiettato fino al 2033, seguendo un approccio di analisi di sostenibilità del debito di medio periodo.

Nello scenario A, fino al 2025 il contesto macroeconomico e di finanza pubblica coincide del tutto con il quadro programmatico; nel medio periodo, a partire dal 2026, la crescita è allineata a quella del PIL potenziale, proiettato con la metodologia "t+10" sviluppata dal *Output Gap Working Group*. Il saldo primario strutturale è pari al valore previsto per il 2025 corretto per la variazione delle entrate associate ai 'redditi proprietari' della PA (*Property Income*, PI), ottenute come da metodologia illustrata nell'Ageing Report della Commissione Europea del 2021, e per le spese connesse all'invecchiamento (*Age Related Expenditures*, ARE), stimate dalla Ragioneria Generale dello Stato¹⁸. Gli interessi annuali, infine, sono

¹⁵ Per quanto riguarda la garanzia su portafogli di obbligazioni istituita dall'art. 15 del D.L. n. 73/2021 è in fase di definizione il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, recante le modalità, i termini, i limiti e le condizioni per la concessione della garanzia.

¹⁶ Art. 1 e art. 2, comma 1, lettera c del D.L. n. 23/2020 e art. 31 del D.L. n. 34/2020.

¹⁷ Art. 31 del D.L. n. 34/2020.

¹⁸ Tali spese sono calcolate a partire dal quadro macroeconomico tendenziale sottostante il presente documento. Per i dettagli metodologici, si veda: "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Rapporto n. 22", redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato, disponibile su: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/.

calcolati tramite il modello SAPE del Dipartimento del Tesoro, assumendo, come punto di partenza, la composizione e la struttura per scadenza dello *stock* di debito sottostante l'ultimo anno di previsione (2025).

Nello scenario B, il quadro macroeconomico e la struttura dei tassi d'interesse coincidono con lo scenario A, mentre il rapporto deficit/PIL nominale migliora gradualmente negli anni successivi al 2025 in ragione di variazioni del saldo primario, convergendo ad un saldo strutturale in pareggio nel 2033. L'ulteriore correzione fiscale (rispetto allo scenario A) implica un effetto di retroazione sul PIL reale in linea con la metodologia della Commissione Europea applicata nel *Debt Sustainability Monitor* del 2020.

Si tenga presente che la valutazione in termini di crescita economica di medio periodo per gli scenari A e B deve ritenersi prudentiale, in quanto gli effetti economici del vasto programma di investimenti e riforma avviato con il PNRR non sono pienamente considerati. In primo luogo, la proiezione di medio periodo non sconta gli effetti dei maggiori investimenti previsti per il 2026, poiché il quadro programmatico si ferma al 2025; inoltre, in coerenza con l'approccio seguito dalla Commissione Europea, non viene considerato l'impatto complessivo delle riforme strutturali sull'economia, potenzialmente molto rilevante.

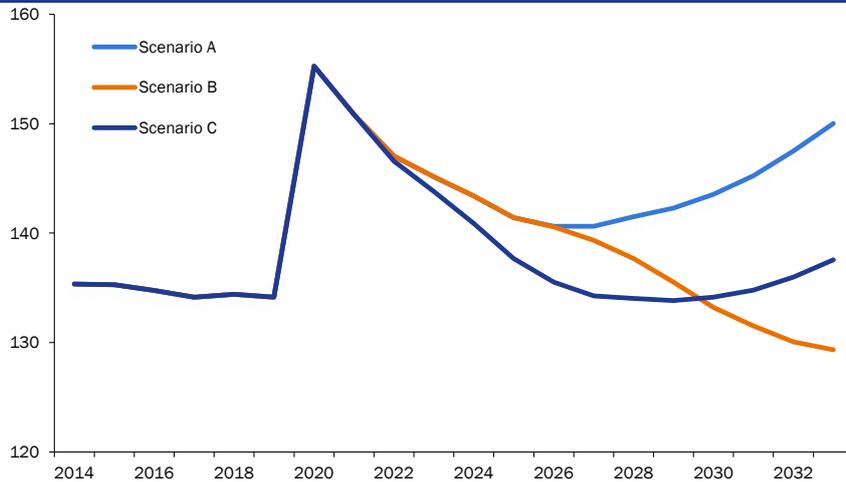
Lo scenario C tiene conto del differenziale di crescita che si otterrebbe qualora si realizzassero pienamente gli effetti delle riforme avviate, stimati tramite il modello DSGE Quest, in uso alla Direzione I del Dipartimento del Tesoro¹⁹. Il sentiero di crescita è modificato già a partire dal 2022, ipotizzando anche che la maggiore crescita, in quanto legata a fattori strutturali, si trasferisca pienamente sul PIL potenziale. I livelli di entrate e uscite sono supposti invariati rispetto allo scenario A; per effetto della maggiore crescita, il rapporto tra saldo primario e PIL migliora lievemente nell'orizzonte di programmazione, mentre a partire dal 2026 è proiettato in linea con l'approccio seguito nello scenario A, ovvero il saldo primario strutturale in rapporto al PIL rimane fisso al livello del 2025 (al netto delle spese *age related*). Come per lo scenario B, i tassi d'interesse sono supposti invariati rispetto allo scenario A.

La Figura IV.3 illustra l'evoluzione del rapporto debito/PIL nei tre scenari simulati. Nello scenario A, che non prevede correzione fiscale oltre il 2025, né piena valutazione dell'impatto delle riforme, il rapporto debito/PIL cala fino al 2026, per poi rialzarsi e arrivare al 150,1 per cento nel 2033.

Nello scenario B, l'ulteriore aggiustamento fiscale a partire dal 2026 produce un sentiero decrescente fino al 2033, quando il dato raggiunge il 130,6 per cento. Nello scenario C, la piena attuazione delle riforme migliora il quadro macroeconomico, comportando un calo del rapporto debito/PIL rispetto allo scenario A lungo tutto l'arco della simulazione. Tuttavia, il rapporto debito/PIL risale negli anni finali del decennio e nel 2033 raggiunge quota 137,7 per cento.

¹⁹ Il Programma Nazionale di Riforma rivede nel capitolo IV le stime dell'effetto delle misure di spesa e delle riforme economiche contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Per queste ultime la valutazione è stata effettuata con riferimento agli effetti strutturali di lungo periodo delle riforme. La valutazione d'impatto ha riguardato un sotto insieme del complesso delle misure contemplate nel Piano; quelle alle quali risultava possibile associare obiettivi quantitativi misurabili e utilizzabili in canali di simulazione interni al modello DSGE QUEST, utilizzato anche dalla Commissione. Per quanto riguarda le riforme, è stato possibile simulare gli effetti dei seguenti ambiti di riforma: tassazione e trasferimenti alle famiglie; sistema bancario e mercato dei capitali; istruzione e ricerca; politiche attive del mercato del lavoro; Pubblica Amministrazione; giustizia; concorrenza e appalti.

FIGURA IV.3: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL



Fonte: Elaborazioni MEF.

La tendenza alla risalita del rapporto debito/PIL nello scenario A è legata principalmente a due fattori che inducono, rispettivamente, un peggioramento del saldo primario e della spesa per interessi. Da un lato, la proiezione incorpora un aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione (*ageing costs*), dall'altro le attuali proiezioni dei tassi *forward*, che rispecchiano le aspettative di mercato, comportando un aumento del tasso implicito pagato sui titoli del debito pubblico a partire dal 2026.

Gli scenari B e C sono utili a dimostrare come, nel medio periodo, una combinazione di piena attuazione delle riforme e ulteriore sforzo fiscale potrà assicurare una dinamica sostenibile del rapporto debito pubblico/PIL. I due scenari sono simulati separatamente, ma considerando che con elevata probabilità le riforme nei prossimi anni porteranno ad un profilo di crescita superiore a quello sottostante lo scenario A, si può immaginare che possa conseguire un soddisfacente ritmo di riduzione del debito anche in uno scenario in cui gli aggiustamenti di bilancio siano lievemente più gradualisti rispetto allo scenario B.

Scenari di lungo periodo

Da tempo le proiezioni ufficiali evidenziano una tendenza generalmente comune, anche se con intensità diverse nei paesi dell'Unione Europea, ad un rapido invecchiamento della popolazione. Ciò comporta, in primo luogo, una riduzione significativa della popolazione attiva e un maggiore carico su di essa delle spese di natura sociale. In generale le proiezioni colgono i maggiori costi per la finanza pubblica legati ai sistemi pensionistici e alle tendenze relative alle spese per l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine che sono solo in parte compensate dai minori esborsi per l'istruzione legati al calo delle nascite.

Questo tipo di tematiche è oggetto di attenzione da parte della Commissione Europea, che effettua delle stime seguendo la metodologia elaborata nell'ambito del Comitato di Politica Economica - Gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico (*Economic Policy Committee - Working Group Ageing* o EPC-AWG). Le stime sono pubblicate all'interno dei c.d. *Ageing Reports*; la cui più recente edizione risale alla fine del 2020²⁰. Secondo le ultime proiezioni, il costo totale dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione Europea è previsto aumentare di 1,9 p.p. di PIL nel lungo periodo raggiungendo il 25,9 per cento del PIL nel 2070.

Questa sezione è dedicata ad approfondire l'impatto delle dinamiche demografiche sulla sostenibilità delle finanze pubbliche del Paese nel lungo periodo. In particolare, si provvede a: i) proiettare le dinamiche della spesa *age related* aggiornate sulla base delle più recenti tendenze demografiche ed evoluzioni normative; ii) stimare la dinamica del debito pubblico nel lungo periodo e infine, iii) effettuare alcune analisi di sensitività; iv) presentare delle stime di impatto di alcune misure di policy sulla sostenibilità di lungo periodo del debito. Le analisi svolte sono conformi alla suddetta metodologia, facendo riferimento per alcune ipotesi e proiezioni demografiche agli scenari elaborati dal AWG.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

Questo paragrafo è dedicato alla descrizione degli andamenti delle principali voci di spesa sensibili all'invecchiamento della popolazione e che influenzano l'andamento del debito pubblico nel lungo periodo.

Le ipotesi alla base dell'esercizio previsionale

Le stime presentate recepiscono la metodologia e le assunzioni concordate in ambito del Comitato europeo di Politica Economica nel gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*) definite ai fini della predisposizione delle previsioni relative alle componenti di spesa pubblica *age-related* dell'esercizio previsionale 2021²¹.

Nel breve periodo, le previsioni inglobano i dati di contabilità nazionale aggiornati al 2021 e il quadro macroeconomico tendenziale del presente documento di programmazione. Nel lungo periodo si fa riferimento allo scenario "*baseline*" EPC-WGA. A partire dall'ultimo anno di previsione del DEF 2022 sono stati, poi, predisposti alcuni aggiustamenti necessari per raccordare i dati del quadro macroeconomico di breve periodo ai valori strutturali di medio-lungo periodo definiti nello scenario *EPC-WGA baseline 2021*²². Si ricorda che le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con

²⁰ European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, November 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en

²¹ Per una descrizione della metodologia europea si veda European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, November 2020.

²² Nel dettaglio per il quadriennio 2022-2025, sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, del quadro macroeconomico tendenziale di breve periodo definito per il DEF 2022. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline 2021*.

base 2019²³, mentre le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico seguono le ipotesi concordate in ambito EPC WGA (chiamato in seguito scenario *EPC-WGA baseline 2021*)²⁴.

Le previsioni di spesa pubblica *age related* riportate nella Tavola IV.3 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, le proiezioni sono aggiornate tengono conto delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio per 2022 (L. n. 234/2021). La legge ha stabilito la proroga per il 2021 di “Opzione donna” e l’estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (c.d. Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze. Per una descrizione estesa della normativa considerata si rimanda al Focus “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano”.

Per quanto concerne la spesa sanitaria, la previsione di lungo periodo sconta gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie.

La spesa per *Long-Term Care* recepisce, sulla base di un’ipotesi tecnica di natura preliminare, i costi programmaticamente legati al finanziamento di alcuni progetti finanziati tramite il programma *Next Generation EU* (NGEU) quali, in particolare, quelli connessi a favorire il processo di deistituzionalizzazione degli anziani, a rafforzare i servizi sociali domiciliari e garantire ulteriori servizi socioassistenziali in favore della disabilità e contro la marginalità. Tali costi ammontano complessivamente a 915 milioni di euro al 2026. Per quanto concerne il sistema scolastico, la previsione tiene conto degli oneri per il rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021, ai sensi della Legge di Bilancio del 2019, nonché della stima relativa all’indennità di vacanza contrattuale degli anni 2022 e 2023 (primo e secondo anno del triennio 2022-2024). Relativamente agli anni 2020-2021, la previsione riflette anche la maggiore spesa per il personale necessaria per fronteggiare l’emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus Covid-19²⁵.

²³ Lo scenario Eurostat con base 2019 implica per l’Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2025 e decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. L’Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, ha rivisto significativamente al ribasso il numero di residenti in Italia per il 2019 e per il 2020, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. Inoltre, sulla base del Bilancio demografico mensile l’Istat ha recentemente aggiornato il dato della popolazione complessiva al 1 Gennaio 2022 (https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf). Rispetto al livello della popolazione all’1/1/2022 stimato da Eurostat nelle previsioni demografiche con base 2019, i nuovi dati mostrano una riduzione di circa 1.193.000 soggetti. Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione delle spese *age-related* in rapporto al PIL è stata effettuata a partire dalla ricostruzione per età della popolazione residente al 1 Gennaio 2022.

²⁴ Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico, come desunte dalle ipotesi concordate in ambito EPC-WGA (*scenario EPC-WGA baseline 2021*), prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2038, dove si attesta su un valore attorno all’1,7%, per poi scendere a circa 1,5% alla fine del periodo di previsione. Il tasso di occupazione, nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 59,5% del 2022 al 64,9% del 2070. L’interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2022-2070, attorno all’ 1,2% medio annuo

²⁵ Così come indicato nei D.L. n. 18/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 41/2021 e L. n. 234/2021.

Infine, la previsione della spesa per istruzione include le misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma NGEU per le classi di ISCED 1-8. Tali spese ammontano complessivamente a circa 22,5 miliardi di euro al 2026.

I risultati dell'esercizio di previsione

Di seguito si riporta una sintetica descrizione degli andamenti previsti delle singole componenti di spesa in rapporto al PIL e presentati nella Tavola IV.3.

TAVOLA IV.3 SPESA PER PENSIONI SANITÀ ASSISTENZA AGLI ANZIANI ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2070) (1)													
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa Totale	49,7	50,3	57,0	49,5	50,8	52,1	53,0	53,7	53,8	53,6	53,2	52,9	53,0
di cui:													
- Spesa age-related	26,6	26,9	29,6	26,7	27,6	28,5	28,8	28,7	28,0	27,0	26,2	25,6	25,5
Spesa pensionistica (2) (3)	14,7	15,6	17,0	16,1	16,7	17,4	17,3	16,8	15,8	14,6	13,7	13,3	13,3
Spesa sanitaria (2) (4)	6,9	6,6	7,4	6,2	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4	7,4	7,4	7,3
di cui LTC - sanitaria	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
LTC socio/assistenziale (2) (4)	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Spesa per istruzione (5)	3,9	3,6	4,0	3,5	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
- Spesa per interessi	4,3	4,1	3,5	3,0	3,4	3,9	4,5	5,3	6,1	6,8	7,3	7,5	7,8
Entrate Totali	45,5	47,8	47,4	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,7	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
IPOTESI (%)													
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,6	0,1	1,4	0,2	0,6	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,8	-9,0	1,5	0,4	0,7	1,0	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	72,4	73,7	72,9	76,1	76,0	76,5	76,9	76,9	76,4	75,8	75,8	76,1	76,4
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	50,8	54,1	54,1	59,7	60,9	61,9	62,6	62,7	62,4	62,3	62,3	62,4	62,6
Tasso di partecipazione totale (20-64)	61,6	63,8	63,5	68,0	68,6	69,3	69,9	70,0	69,6	69,3	69,3	69,5	69,8
Tasso di disoccupazione	8,5	12,0	9,3	7,9	8,1	7,9	7,7	7,2	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,4	21,9	23,2	24,8	27,2	29,8	32,2	33,5	33,7	33,6	33,2	33,0	33,1
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre / [20-64])	31,1	34,0	36,4	39,3	44,2	50,6	57,0	60,9	61,8	61,1	60,0	59,3	59,8

(1) Per il quadriennio 2022-2025, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale del 23/03/2022 sottostante al DEF 2022. Per il periodo successivo si adotta lo scenario che EPC-WGA ha predisposto per le previsioni di spesa age-related del round 2021.

(2) Fino al 2021, la spesa per prestazioni sociali è riferita ai dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2022-2025, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti alla previsione del quadro di finanza pubblica.

(3) La legge di Bilancio n. 234/2021 ha soppresso il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito dalla legge n. 145/2018 al comma 256. Le risorse originariamente allocate su tale fondo sono servite a finanziare, fino al 2023, le disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 mediante il sostanziale azzeramento della relativa autorizzazione di spesa. Per gli anni seguenti l'eliminazione del fondo predetto cancella le autorizzazioni di spesa che ammontavano a: 1,8 mld nel 2024; 2,8 mld nel 2025; 3,8 mld dal 2026 al 2031 e 3,9 mld dal 2032 in poi.

(4) A partire dal 2015, il dato della spesa sanitaria tiene conto della revisione delle serie storiche dei conti nazionali, basate sul SEC 2010. Tale revisione è avvenuta in coordinamento con Eurostat e con gran parte dei paesi UE. Relativamente al periodo 2022-2025, la previsione sconta: gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ammontano a quasi 3.500 milioni ('Missione 6: Salute'), gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie. A partire dal 2026, la previsione è effettuata con la metodologia del reference scenario.

(5) L'aggregato comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD (ISCED 2011 level). Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UOE). La previsione recepisce i dati UOE aggiornati all'anno finanziario 2018. Relativamente al periodo 2022-2025, la previsione riflette la maggiore spesa per il personale, necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID 19 (D.L. n. 18/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 137/2020, L. n. 178/2020, D.L. n. 30/2021, D.L. n. 41/2021, D.L. n. 105/2021 e L. 234/2021). La previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL include le misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma NextGenerationEU per le classi di ISCED 1-8. Tali spese ammontano complessivamente a circa 22,5 miliardi di euro al 2026.

Spesa pensionistica. A partire dal 2013, in presenza di un andamento di crescita economica più favorevole e del graduale innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio fino a raggiungere il 15,2 per cento del PIL nel 2018. Negli anni 2019-2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL raggiunge un picco in corrispondenza del 2020. Ciò è causato dalla forte contrazione del PIL nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia e dall'applicazione delle misure nel D.L. n. 4/2019 convertito con L. n. 26/2019 (c.d. Quota 100). Tra il 2023 e il 2025, le previsioni scontano gli effetti della significativa maggiore indicizzazione delle prestazioni. La spesa pensionistica torna dunque a salire e si attesta su valori pari a circa il 16,1 per cento del PIL. Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera raggiungendo un picco del 17,4 per cento nel 2036. Rimane su valori simili fino al 2040 per poi scendere raggiungendo il 15,8 nel 2050. Nella fase finale del periodo di previsione del documento, il rapporto spesa per pensioni su PIL si riduce rapidamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060 e al 13,3 per cento, nel 2070. Per un'illustrazione dettagliata degli andamenti si rimanda al Focus "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano".

*Sanità*²⁶. Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2025 e si attesta attorno all'7,4 per cento nel 2060 e al 7,3 per cento nel 2070.

*Componenti socio-assistenziali della spesa pubblica per Long Term Care*²⁷ (LTC). Dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, la componente socio-assistenziale della spesa per LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,5 per cento nel 2070.

*Scuola*²⁸. Partendo da un livello pari al 3,4 per cento del PIL nel 2026, l'indice di spesa presenta un andamento stabile nei primi anni e lievemente decrescente fra

²⁶ Secondo l'approccio consolidato, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* la quale recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria. Riguardo a questi ultimi, il *reference scenario* prevede, per la componente acute della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, secondo cui gli incrementi di speranza di vita si traducono in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50% (anziché 100% come nel caso dell'applicazione "integrale"); ii) la dinamica del costo unitario (*unit cost*) "agganciata" al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070); per la componente LTC della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, come per la componente acute della spesa sanitaria; ii) la dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività; iii) l'elasticità del costo unitario alla produttività superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070). La metodologia del *reference scenario* è applicata a partire da 2026. Per il periodo precedente, i valori sono coerenti con la previsione della spesa sanitaria sottostante il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente del DEF 2022.

²⁷ La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per LTC è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Riguardo a quest'ultima componente, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*, così come definito nel punto precedente per la componente sanitaria della spesa per LTC. Relativamente alle indennità di accompagnamento (*cash benefits*), in considerazione della specificità della prestazione, costituita da importi monetari erogati a favore del beneficiario e non dall'acquisto di beni e servizi, l'importo delle prestazioni è stato strutturalmente "agganciato" alla dinamica del PIL pro capite. In linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA per la predisposizione del round di previsioni 2021, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite passa da 1,1 ad 1 nell'intero periodo di previsione.

²⁸ La previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL è coerente con l'aggregato di spesa definito in ambito EPC-WGA. Nel periodo 2021-2026 recepisce i maggiori oneri connessi con il finanziamento dei progetti legati

il 2030 e il 2040. Tale riduzione è dovuta al calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche previste. Tuttavia, tra il 2040 e il 2055, la dinamica di spesa evidenzia un leggero aumento di circa 0,2 punti percentuali di PIL, che si riassorbe successivamente. Al 2070 la spesa in rapporto al PIL converge verso un valore pari al 3,4 per cento.

Nel complesso, lo scenario di lungo termine riassunto nella tavola IV.3 si caratterizza per livelli di indebitamento netto della PA in rapporto al PIL elevati e crescenti nel tempo, mentre le entrate sono ipotizzate costanti in rapporto al PIL. Ciò darebbe luogo ad un forte aumento del debito e della spesa per interessi della PA. L'esercizio evidenzia pertanto l'esigenza di promuovere una crescita della produttività, dell'occupazione e della stessa popolazione superiore a quanto ipotizzato nella proiezione e/o di innalzare il rapporto fra entrate e PIL - tutti aspetti che sono analizzati nel paragrafo successivo.

FOCUS**Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano**

La valutazione sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche italiane richiede la formazione di previsioni sugli andamenti della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione e, in particolare, della spesa per pensioni in rapporto al PIL. Nell'ambito dell'attuale Programma di Stabilità, in linea con il Codice di Condotta Europeo²⁹, le previsioni per il medio e lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate assumendo, a partire dall'ultimo anno di previsione di questo Documento, la convergenza nel medio/lungo termine verso i principali parametri sottostanti allo scenario macroeconomico e demografico di riferimento del Rapporto sull'Invecchiamento 2021 (*Ageing Report 2021*). Come noto, tali ipotesi, aggiornate su base triennale per supportare in modo coordinato i processi del semestre europeo, vengono concordate dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* (WGA) del Comitato di Politica Economica (EPC - *Economic Policy Committee*) del Consiglio Europeo³⁰.

L'incertezza dovuta alla crisi epidemiologica da Covid-19 continua a perdurare, nonostante i progressi relativi alla copertura vaccinale conseguiti finora, e viene ulteriormente alimentata dalle forti tensioni geo-politiche derivanti dal conflitto in Ucraina. In questo contesto, le previsioni di medio e lungo periodo sono state messe a punto, in linea con un'impostazione consolidata recepita anche dall'*Ageing Report 2021*, presupponendo che tali eventi abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri

al NextGenerationEU pari, complessivamente, a 22,5 miliardi al 2026. Tali spese vengono progressivamente riassorbite nei successivi 10 anni.

²⁹ Si veda il Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità disponibile su: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

³⁰ Gli scenari macroeconomici e demografici di medio-lungo periodo definiti ai fini della predisposizione delle previsioni delle spese pubbliche *age-related* EPC-WGA del 2021 sono stati pubblicati in European Commission (2020), *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy, Institutional Paper n. 142 (si veda: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en), mentre le previsioni di spesa sono pubblicate a giugno 2021 in European Commission (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, European Economy, Institutional Paper 148 (si veda https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en).

strutturali di lungo termine sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento³¹.

In base a tali premesse, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano sono state elaborate recependo le previsioni della popolazione Eurostat con base 2019³². Tuttavia, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione preliminare della popolazione residente per classi di età al primo Gennaio 2022, mentre i parametri demografici sottostanti allo scenario Eurostat 2019 non sono stati modificati³³. Per contro, le previsioni di medio e lungo periodo della spesa per pensioni risultanti dall'applicazione dello scenario nazionale, descritte in un apposito focus della Sezione II del DEF, si basano sul quadro demografico con base 2020, recentemente rilasciato dall'Istat³⁴.

Per quanto concerne le ipotesi macroeconomiche, le simulazioni recepiscono, per il periodo 2021-2025, i nuovi dati di contabilità nazionale e il quadro macroeconomico tendenziale di questo Documento, mentre, come già evidenziato sopra, a partire dal 2025, viene imposta la convergenza ai parametri di lungo periodo dell'*Ageing Report* 2021. Sulla

³¹ In linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per l'*Ageing Report* del 2021, valutazioni ulteriori sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario italiano sono state condotte costruendo scenari macroeconomici avversi, alternativi rispetto a quello di riferimento che tengono conto del perdurare degli effetti dell'epidemia da Covid-19. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia producano effetti macroeconomici che si propagano, rispettivamente, nel medio e nel lungo periodo, senza assegnare, tuttavia, a nessuno di essi una maggiore o minore probabilità di realizzazione. Per maggiori dettagli si può fare riferimento alle simulazioni del Rapporto RGS n. 22 del 2021 su *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Nota di Aggiornamento* (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

³² In ogni caso si tiene anche conto dei recenti dati Istat secondo i quali il numero di residenti in Italia manifesta un processo di significativa riduzione attestandosi al 1 gennaio 2022 su un livello di 58,9 milioni di soggetti, con un decremento, rispetto alla previsione Eurostat per il 2022 di circa 1,2 milioni di unità. Si veda al riguardo il Report Istat sulla dinamica demografica 2021 che aggiorna i livelli della popolazione residente in Italia al 1 gennaio 2022 (https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf). A questo proposito, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia rivisto significativamente al ribasso il numero di residenti in Italia anche per il 2019 e per il 2020, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. In questo contesto, gli effetti negativi prodotti dall'epidemia Covid-19 hanno in parte contribuito ad amplificare la tendenza ormai consolidata al declino di popolazione che è comunque in atto dal 2015.

³³ Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2019 prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo fortemente crescente fino al 2025 e linearmente decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. L'aggiornamento delle previsioni demografiche Eurostat è previsto per marzo 2023.

³⁴ L'Istat ha pubblicato a novembre 2021 le previsioni demografiche con base 2020 che rivedono significativamente al ribasso la popolazione italiana attesa per i prossimi 50 anni con una riduzione rispetto allo scenario Eurostat 2019 di circa 5,4 milioni di soggetti al 2070 (si veda ISTAT 'Previsioni della popolazione residente e delle famiglie' <https://www.istat.it/it/files//2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>). Circa gli effetti macroeconomici e sulla spesa connessa all'invecchiamento delle prospettive demografiche aggiornate si fa rinvio alla citata Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2021 n. 22 del dicembre 2021. Nel Rapporto RGS si mostra estensivamente che, a parità delle altre ipotesi macroeconomiche della NADEF 2021, l'introduzione delle nuove ipotesi demografiche Istat con base 2020 produrrebbe una riduzione del livello di PIL reale del 7,8 per cento al 2070 principalmente a causa del minor numero di occupati. Complessivamente, il totale delle spese connesse all'invecchiamento in rapporto al PIL si incrementerebbe nel periodo 2022-2070, in media, di 0,4 punti di PIL rispetto alle previsioni della NADEF 2021. La maggiore spesa complessiva genererebbe cumulativamente nel periodo 2022-2070 maggior debito pubblico per circa 23 punti di PIL.

base di tali ipotesi, nel corso del periodo 2022-2070 il tasso di crescita del PIL reale si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo³⁵.

Le previsioni della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate a legislazione vigente e, pertanto, scontano le misure adottate con la Legge di Bilancio 2022³⁶. In linea con quanto previsto dal DL 4 del 2019³⁷, il canale di pensionamento anticipato denominato Quota 100 (previsto in via sperimentale a favore dei lavoratori che nel triennio 2019-2021 avessero maturato congiuntamente un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva di almeno 38 anni³⁸) non è stato rinnovato. Tuttavia, le previsioni risentono ancora degli effetti di questa misura poiché per i lavoratori che hanno maturato i requisiti per l'adesione a Quota 100 rispettivamente nell'ultimo trimestre 2021, per il settore privato, e nell'ultimo semestre 2021, per il settore pubblico, l'accesso al pensionamento è consentito solo a partire dal 1° gennaio 2022. Inoltre, i soggetti eleggibili che hanno maturato i requisiti nel triennio 2019-2021, ma che hanno scelto di non aderire immediatamente a Quota 100, conservano anche negli anni successivi il diritto al pensionamento con il più favorevole regime.

A questi effetti si sommano quelli derivanti dalla possibilità di accedere al pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102), prevista dalla Legge di Bilancio 2022. Tali effetti sono, peraltro, più contenuti rispetto a quelli di Quota 100, in ragione dei più elevati requisiti e della limitata durata temporale di questa misura e del fatto che, negli anni passati, le coorti interessate abbiano già goduto dell'accesso anticipato al pensionamento proprio grazie a Quota 100.

³⁵ Ai fini delle previsioni di medio-lungo periodo, è stato ipotizzato che le differenze occupazionali evidenziate nel 2025, nel confronto fra lo scenario dell'*Ageing Report 2021* e lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF 2022, vengano progressivamente azzerate. In particolare, gli occupati sono stati riallineati ai livelli del *cohort simulation model* (CSM) nell'arco di un quindicennio. Conseguentemente, nel medio-lungo periodo, il tasso di occupazione aumenta di 2,5 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2025. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi di crescita dello scenario EPC-WGA baseline sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2038. Complessivamente, nel periodo 2022-2070, la produttività per occupato, risultante sulla base delle ipotesi di scenario, è prevista crescere, in media, dell'1,4 per cento con un profilo che nei primi 15 anni risulta essere in aumento e che successivamente si stabilizza intorno all'1,7 per cento a partire dal 2038 per poi convergere all'1,5 per cento nel 2070. Come già evidenziato, tali ipotesi si basano sul presupposto che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo.

³⁶ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella Legge n. 234/2021 prevedono la proroga di "Opzione donna" vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato, con ricalcolo contributivo del trattamento pensionistico per le donne che nel 2021 maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome. Per entrambe le categorie, dal momento della maturazione dei requisiti, è previsto un regime di decorrenze (finestra mobile) che è pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome. La Legge n. 234/2021 ha inoltre previsto l'estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i dipendenti pubblici. Infine, la legge di Bilancio n. 234/2021 ha soppresso il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito dalla legge n. 145/2018 al comma 256. Le risorse originariamente allocate su tale fondo sono servite a finanziare, fino al 2023, le disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 mediante il sostanziale azzeramento della relativa autorizzazione di spesa. Per gli anni seguenti, l'eliminazione del fondo predetto cancella le autorizzazioni di spesa che ammontavano a: 1,8 miliardi di euro nel 2024, 2,8 miliardi nel 2025, 3,8 miliardi dal 2026 al 2031 e 3,9 miliardi di euro dal 2032 in poi.

³⁷ Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019.

³⁸ La norma stabilisce che, dal momento della maturazione dei requisiti validi per il pensionamento con Quota 100, è previsto un regime di decorrenza (finestra mobile) che è pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i lavoratori del settore pubblico.

Al di là degli effetti finanziari, quantunque significativi, dovuti a interventi di natura temporanea, nell'ambito del sistema pensionistico italiano rimane confermata l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi quelli che, sulla base della precedente legislazione avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo³⁹.

Inoltre, in linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, il sistema pensionistico italiano mantiene due canali ordinari di accesso al pensionamento:

i) il pensionamento di vecchiaia, cui si accede con almeno 20 anni di contributi sociali versati e un requisito di età predefinito dalla legge che, per il biennio 2021-2022 e per il biennio 2023-2024 è pari a 67 anni⁴⁰;

ii) il pensionamento anticipato, consentito indipendentemente dall'età e dalla data di prima assunzione, con un periodo di contribuzione lavorativa elevato, pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne⁴¹. Limitatamente ai lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996, e a condizione di aver maturato un importo del trattamento pensionistico sufficientemente elevato⁴², è data la possibilità di accedere al pensionamento anticipato fino a tre anni prima del requisito di età per il pensionamento di vecchiaia, avendo maturato come minimo almeno 20 anni di contributi.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'Istat. Tali adeguamenti avvengono ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza⁴³.

L'andamento registrato negli anni 2007-2021 e la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL basata sulle ipotesi dello scenario EPC-WGA è riportata nella figura sottostante.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL continua a salire a causa dell'ulteriore fase di contrazione economica degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento del ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

³⁹ Ossia coloro che avevano più di 18 anni di contributi lavorativi al 31/12/1995.

⁴⁰ In aggiunta, per i lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento di vecchiaia è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 1,5 volte l'assegno sociale del 2012 rivalutato in base all'andamento del PIL.

⁴¹ Il requisito dell'anzianità contributiva necessario a perfezionare il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età e dalla data di assunzione tornerà ad essere adeguato agli incrementi della speranza di vita a partire dal 2027, in quanto il DL 4 del 2019 ha previsto, per questo canale, la disapplicazione di tali adeguamenti per il periodo 2019-2026.

⁴² Per tali lavoratori, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento anticipato è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 2,8 volte l'assegno sociale del 2012 rivalutato in base all'andamento del PIL.

⁴³ A questo riguardo, occorre ricordare che, con Decreto Ministeriale del 27 Ottobre 2021 pubblicato in GU il 10 novembre 2021, è stato adottato l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2023, avente, al pari di quello del 2021, incremento nullo. Inoltre, con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020, è stato deliberato, con decorrenza 2021, anche l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione.

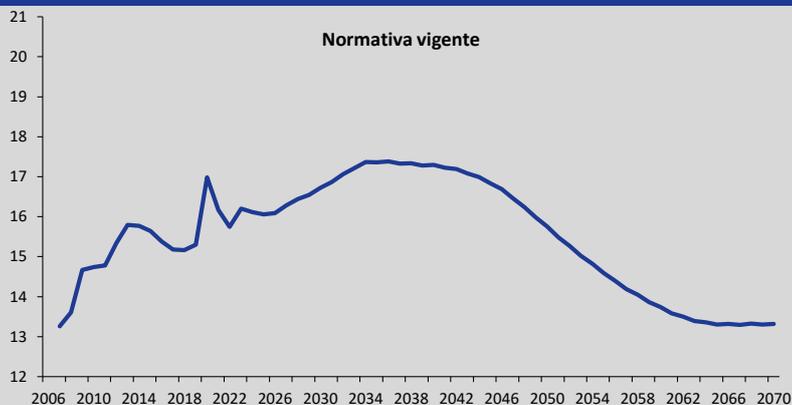
A partire dal 2018, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL si muove lungo un trend di crescita, che si protrae per circa un ventennio.

Negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL registra un significativo aumento, fino a raggiungere il 17 per cento nel 2020, cui segue un rimbalzo nei due anni seguenti, alla fine dei quali tale rapporto è previsto tornare ad attestarsi su un livello pari al 15,7 per cento. Il dato risulta comunque superiore di oltre mezzo punto percentuale rispetto al 2018. L'aumento dell'incidenza della spesa in rapporto al prodotto sanitario sia dal maggior ricorso al pensionamento anticipato. Le misure introdotte dal D.L. n. 4/2019, favorendo una più rapida uscita dal mercato del lavoro, hanno infatti comportato un aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Le previsioni per gli anni 2023-2025 scontano effetti derivanti dall'indicizzazione delle prestazioni significativamente più elevati rispetto a quelli considerati nella NADEF 2021, imputabili al notevole incremento del tasso di inflazione registrato già a partire dalla fine del 2021. Nel 2025, la spesa in rapporto al PIL è prevista attestarsi su valori pari a circa il 16,1 per cento, tenuto conto che il profilo del deflatore del PIL risulta inferiore a quello del tasso di inflazione.

Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera fino a raggiungere il picco del 17,4 per cento del 2036. Il rapporto tra spesa pensionistica e PIL mostra quindi una sostanziale stabilità nel successivo quinquennio. Nel periodo in analisi, l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è ascrivibile principalmente all'aumento del numero di pensioni rispetto al numero degli occupati dovuto all'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom* che viene solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

FIGURA R1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL



Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le previsioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2022.

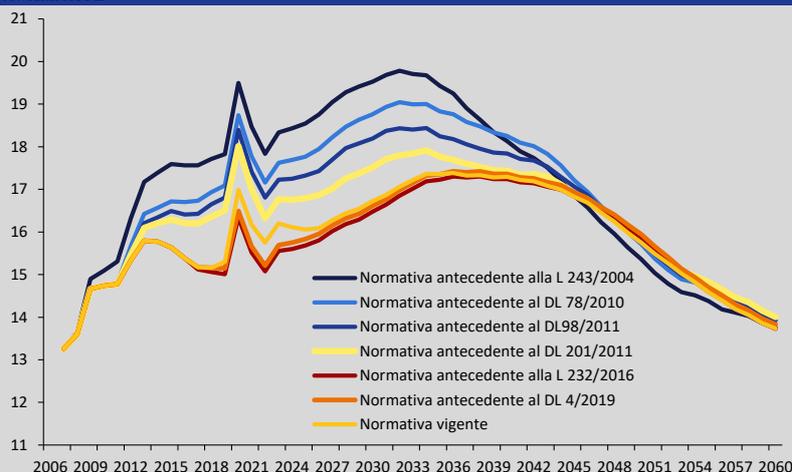
Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Dopo il 2040, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL è previsto decrescere progressivamente, portandosi dapprima al 13,7 per cento nel 2060 e fino a convergere al 13,3 per cento nel 2070. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL

nella fase finale del periodo di previsione è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento si spiega sia con la progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

La figura sottostante presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base dei regimi antecedenti ai principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, gli interventi successivi e, in particolare, le misure contenute nella Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021) insieme a quelle contenute nel DL 4 del 2019 incluse nello scenario a normativa vigente producono, nel periodo 2019-2035, un incremento di incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari, in media, a circa 0,2 punti annui, con profilo progressivamente decrescente a partire dai primi anni di previsione, ove è più concentrata la maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL al 2060.

FIGURA R2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le previsioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2022.
Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La dinamica del debito nel lungo periodo e gli indicatori di sostenibilità fiscale

Gli scenari relativi alla dinamica del debito nel lungo periodo presentati in questa sezione incorporano le proiezioni di spesa legate all'invecchiamento della popolazione modulate in base all'andamento demografico e presentate nel precedente paragrafo. Nel modello di proiezione la crescita economica è allineata al PIL potenziale; per quanto riguarda lo scenario di riferimento A, il saldo primario in rapporto al PIL è mantenuto pari al valore previsto per il 2026 dello scenario

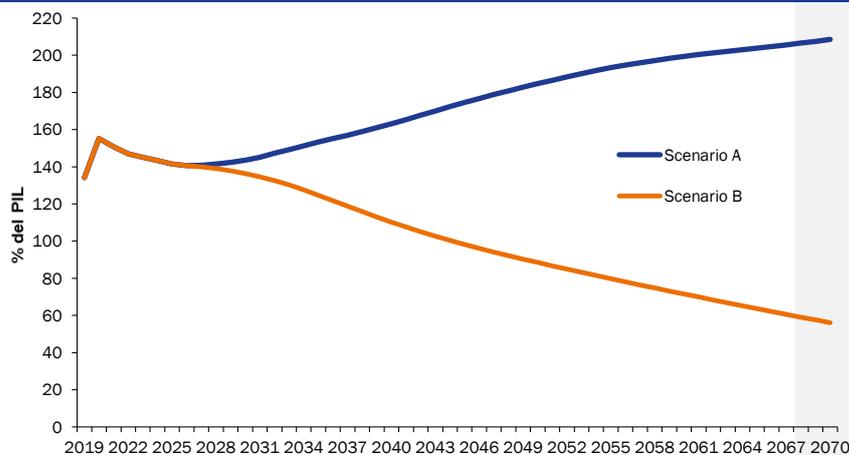
programmatico con l'eccezione della componente corrispondente alle spese legate all'invecchiamento della popolazione e, per le entrate, alla variazione dei redditi proprietari. Le spese per interessi sul debito vengono calcolate sulla base della metodologia utilizzata dalla Commissione Europea nella sua analisi di DSA⁴⁴, che tiene conto degli interessi di mercato nel breve e medio periodo sulle emissioni del debito a lungo e a breve, per poi convergere a valori di lungo periodo. Le proiezioni del rapporto debito/PIL coincidono fino al 2033 con quelle prodotte dallo scenario A nella sezione di sostenibilità di medio periodo. In questa sezione lo scenario di riferimento principale, sempre denominato scenario A, si estende fino al 2070.

Come mostrato in Figura IV.4, le proiezioni di lungo periodo disegnano una dinamica da principio decrescente, e poi nuovamente crescente nel periodo finale di simulazione.

E' necessario rimarcare che la dinamica del debito pubblico nel lungo periodo è molto sensibile al valore del saldo primario in rapporto al PIL di partenza utilizzato nella simulazione. Un valore migliore, può dare luogo a delle dinamiche molto diverse, come mostrato a fini illustrativi dal secondo scenario considerato.

Il paragrafo dedicato all'analisi di sostenibilità di medio periodo mostrava un profilo del rapporto debito/PIL ottenuto in un contesto in cui il saldo di bilancio convergeva gradualmente verso il pareggio in termini strutturali (simulazione B).

FIGURA IV.4: RAPPORTO DEBITO/PIL NELLO SCENARIO DI RIFERIMENTO



Fonte: Elaborazioni MEF.

Oltre l'orizzonte di medio periodo (dal 2034), si ipotizza che, poiché nel lungo periodo il rapporto debito/PIL diminuisce in maniera significativa, il nuovo obiettivo di medio termine (OMT) sia ricalcolato, convergendo a -1 per cento del PIL, e il saldo primario si muova di conseguenza. Come atteso, l'andamento del rapporto

⁴⁴ Si rimanda all'Annex A6.2. Projecting the implicit interest rate on government debt, della pubblicazione European Commission, Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional Paper 143, February 2021.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

debito/PIL risulta marcatamente diverso e tendente a ridursi rapidamente⁴⁵. Naturalmente, l'altra dimensione rilevante nelle proiezioni di lungo periodo riguarda il comportamento relativo (o scostamento) tra il tasso di crescita nominale del PIL e il tasso d'interesse implicito pagato sul debito pubblico; quest'aspetto è affrontato tramite una simulazione alternativa all'interno dell'analisi di sensitività⁴⁶.

Lo scenario di riferimento (qui scenario A) è normalmente utilizzato per calcolare gli indicatori di sostenibilità di medio e lungo periodo (S1⁴⁷ e S2) utilizzati dalla Commissione Europea nella sua analisi sul debito degli Stati Membri. I due indicatori mirano a stimare l'aggiustamento fiscale necessario a conseguire la sostenibilità del debito tenendo anche conto dell'impatto delle maggiori spese all'invecchiamento della popolazione. Non essendo ancora disponibile l'aggiornamento annuale dei valori della Commissione, si evidenziano brevemente gli andamenti dei due indicatori rispetto a valori stimati nel DEF 2021. Nell'interpretare l'indicatore occorre ricordare che il suo valore dipende in modo critico dall'iniziale saldo primario strutturale e dallo stock di debito pubblico, nonché dalla dinamica dei costi di spesa previsti secondo l'andamento demografico.

Il valore dell'indicatore S1 stimato sul saldo programmatico di riferimento del 2025 evidenzia un aggiustamento fiscale necessario pari a 8,1 p.p. di PIL, lievemente inferiore agli 8,6 p.p. stimati nel DEF 2021. Tale aggiustamento, se mantenuto costante dal 2030 in poi permetterebbe di raggiungere il target del rapporto debito/PIL al 60 per cento nel 2040. L'indicatore S2 sarebbe invece pari a 0,8 p.p. di PIL, inferiore alla soglia di 2 p.p. di PIL definita dalla Commissione sopra la quale un Paese è considerato ad alto rischio di insolvenza dalla Commissione. Essendo dunque l'indicatore S2 una misura della solvibilità di un paese, l'Italia si conferma in grado di far fronte ai suoi impegni debitori.

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

Data la forte incertezza che caratterizza le previsioni di lungo periodo, nel paragrafo seguente si procede a valutare la robustezza della proiezione del rapporto debito/PIL dello scenario di riferimento illustrato nella precedente sezione. In

⁴⁵ In realtà raggiungere il saldo di bilancio in pareggio nel medio periodo comporterebbe, non effettuando ulteriori interventi sul saldo primario, raggiungere un livello di debito negativo a fine periodo di simulazione; la soglia del 60% risultava raggiunta nel 2056 e il debito diventava negativo nel 2069. Nel caso della simulazione B qui mostrata, considerando che il livello dell'Obiettivo di Medio Termine è generalmente ricalcolato e rivisto quando la dinamica del debito migliora, si è provveduto a peggiorare il saldo primario a partire dal 2040 in modo da arrivare in 10 anni ad un deficit del 1% del PIL, la soglia più favorevole consentita dalle regole del Patto di Stabilità e Crescita.

⁴⁶ Lo scenario di riferimento, nel corso del tempo, presenta questi valori:

	2011-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060	2061-2070
Crescita nominale	-0,12	3,8	2,7	3,3	3,5	3,4
Tasso d'interesse implicito	3,2	2,3	2,7	3,2	3,7	3,8

⁴⁷ L'indicatore di medio periodo S1 misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da conseguire in termini cumulati nei cinque anni seguenti all'ultimo anno di previsione tale da garantire il raggiungimento di un livello di debito/PIL pari al 60 per cento nei quindici anni successivi. L'indicatore S2 segnala l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se realizzato e mantenuto dall'ultimo anno di previsione in poi consentirebbe di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito. Per maggiori dettagli si rimanda al rapporto: European Commission, Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional Papers 143. Febbraio 2021, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip143_en.pdf

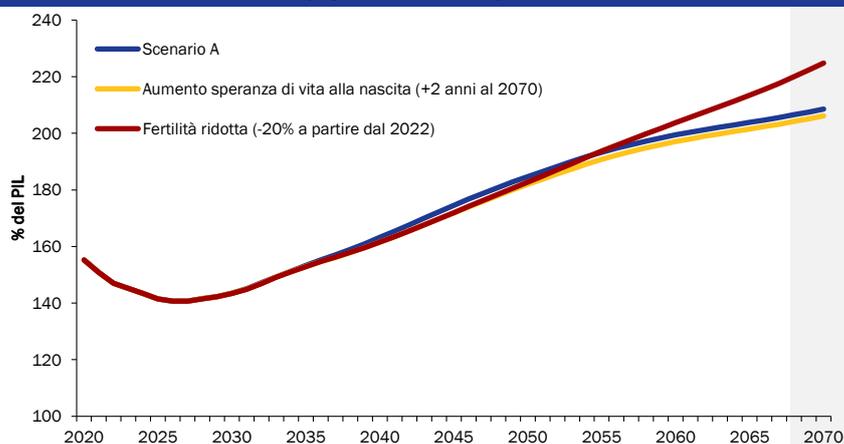
particolare, vengono costruiti alcuni scenari di sensitività che misurano la risposta del rapporto debito/PIL a *shock* di natura demografica e macroeconomica seguendo l'approccio usualmente utilizzato dalla Commissione Europea all'interno degli *Ageing Reports*⁴⁸. Gli scenari sono anche utili a mostrare quanto proiezioni di lungo periodo siano sensibili e rispondano intensamente a variazioni del quadro di riferimento e di singole ipotesi sottostanti.

Sensitività rispetto alle variabili demografiche

L'invecchiamento della popolazione e i flussi migratori sono tra gli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. Assume particolare importanza valutare distintamente l'impatto delle principali determinanti dell'evoluzione demografica quali: i) il graduale aumento della speranza di vita alla nascita, di circa 2 anni nel 2070; ii) la progressiva riduzione del tasso di fertilità del 20 per cento a partire dal 2020; e iii) riduzione/aumento del flusso netto di immigrati rispetto all'ipotesi base.

Nella Figura IV.5 è riportata l'evoluzione del debito nel lungo periodo a seguito dell'alterazione delle ipotesi sulle variabili demografiche di fertilità e longevità. Lo scenario i) non modifica di molto le previsioni del debito pubblico su PIL dato l'incremento graduale del parametro e la reattività della spesa pensionistica ad esso; tuttavia si osserva che un aumento della speranza di vita, generando un incremento della popolazione, porta ad un miglioramento del rapporto debito/PIL rispetto al baseline. Per contro, ipotizzando una progressiva riduzione del tasso di fertilità (scenario ii) si osserva un marcato incremento del rapporto debito/PIL nel lungo periodo.

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



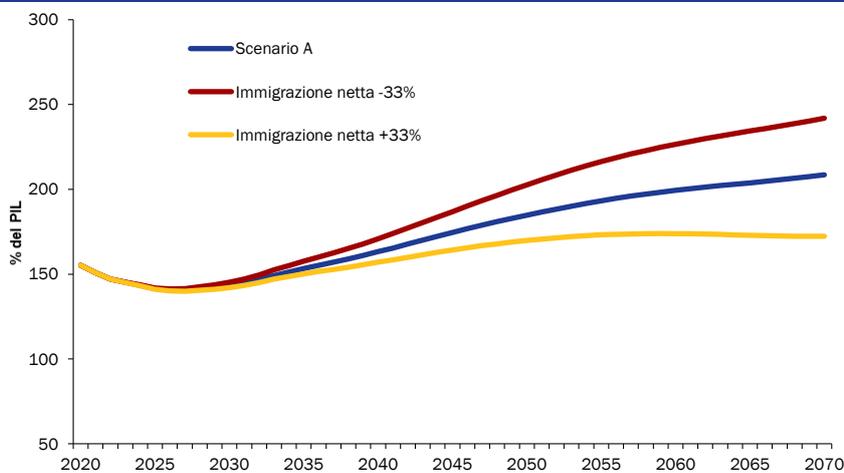
Fonte: Elaborazioni MEF.

⁴⁸ L'ultimo *Ageing Report* pubblicato risale al 2020. European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, 20 November 2020.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

L'esercizio di sensitività proposto nella Figura IV.6 mostra i risultati relativi ai due scenari alternativi e simmetrici *iiia/iiib*. Si osserva un impatto particolarmente rilevante esercitato dalla variazione dei flussi migratori, ciò in quanto la struttura demografica degli immigranti che entrano in Italia, agisce in modo significativo sulla popolazione residente in età lavorativa. Si determinano un aumento o una riduzione dell'offerta di lavoro che impattano sulla crescita stimata del prodotto interno lordo. Il rapporto debito/PIL nei due scenari alternativi a fine periodo arriva a variare rispetto allo scenario di riferimento di circa 30 p.p..

FIGURA IV.6: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)

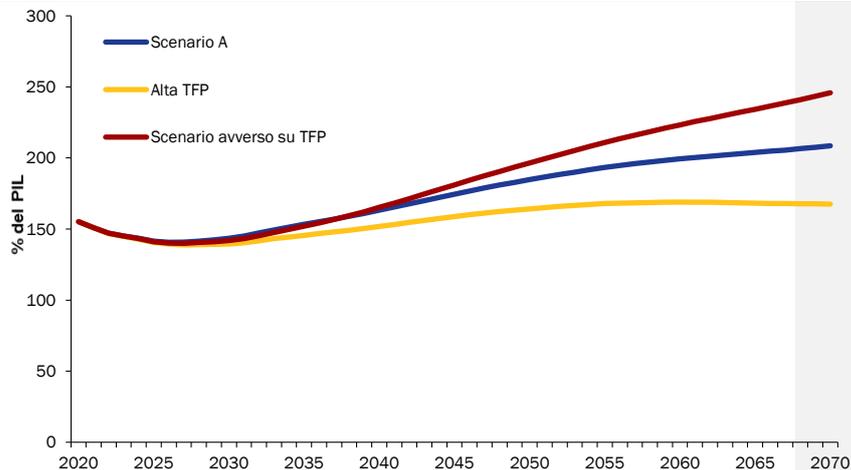


Fonte: Elaborazioni MEF.

Sensitività rispetto alle variabili macroeconomiche e finanziarie

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto ad ipotesi alternative sulle dinamiche più o meno favorevoli della produttività o su scenari alternativi per il mercato del lavoro, ad esempio diversi valori del tasso di occupazione.

Un tipico esercizio di simulazione prevede ipotesi alternative circa la crescita della produttività totale dei Fattori (*Total Factor Productivity - TFP*): più bassa o più alta rispetto allo scenario di riferimento, come riportato in Figura IV.7. In questo caso si assume che il tasso di crescita della TFP arrivi ad un livello diverso rispetto a quello assunto nello scenario centrale di riferimento di AWG, che è pari al 1 per cento; le ipotesi alternative contemplano valori rispettivamente pari allo 0,8 e 1,2 per cento. Come risultato il tasso di crescita medio annuo del prodotto interno lordo si riduce o aumenta rispettivamente dello 0,22 e 0,28 per cento.

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

Fonte: Elaborazioni MEF.

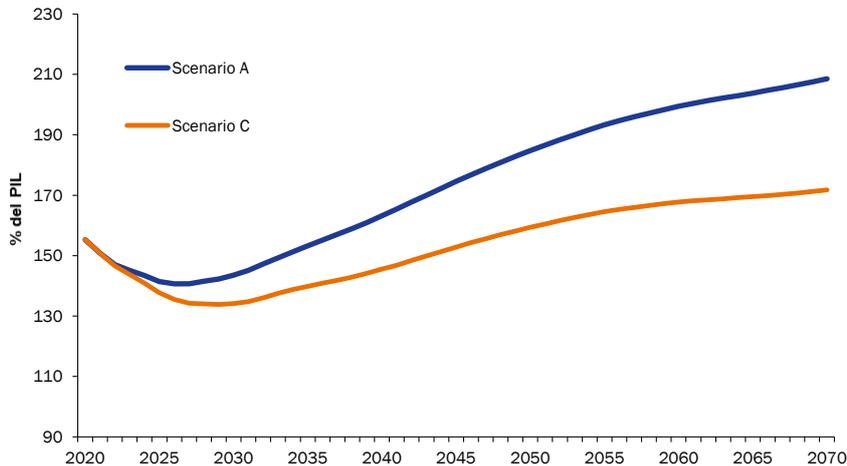
L'impatto della policy sulla sostenibilità del debito

Le simulazioni di sensibilità mettono in evidenza, in particolare, elementi di rischio che possono incidere in modo sfavorevole sulla sostenibilità del debito nel lungo periodo ma, allo stesso tempo, sono utili ad individuare gli ambiti di intervento su cui l'azione di policy potrebbe incidere. In questa sezione si mostrano alcuni esempi degli effetti favorevoli che le politiche intraprese possono avere sul rapporto tra debito e prodotto interno lordo nel lungo periodo.

Le riforme strutturali

Il primo esercizio a cui si vuole fare riferimento riguarda l'impatto delle riforme strutturali contenute nel PNRR e parte dai risultati relativi alla sostenibilità del debito nel medio periodo. In questa sede la simulazione C, che incorpora gli effetti delle riforme sul PIL stimati tramite il modello QUEST, è opportunamente prolungata fino al 2070, ultimo anno di simulazione. L'incremento rispetto alla simulazione di base A è pari all'effetto complessivo delle riforme sul prodotto interno lordo stimato nel lungo periodo e pari a 13,4 p.p. di PIL nel 2070. La simulazione mostra che le riforme avranno un impatto significativo sulla sostenibilità (il rapporto debito/PIL a fine periodo si riduce di circa 37 p.p.) anche non tenendo conto degli effetti sul gettito della maggior crescita (come chiarito nel paragrafo relativo all'esercizio di medio periodo).

FIGURA IV.8: IMPATTO DELLA MAGGIOR CRESCITA LEGATA ALLE RIFORME (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF.

La lotta all'evasione

Lo scenario programmatico in cui si collocano gli orientamenti di politica fiscale per il prossimo triennio è caratterizzato in misura prioritaria dall'attuazione del PNRR. In particolare, la Missione 1 - Componente 1 del PNRR, nell'Asse 5 concernente le "Misure di bilancio strutturali - fiscalità e spesa pubblica", include una serie di riforme che, sul versante delle entrate, sono volte a migliorare la struttura di prelievo, incentivare la *tax compliance* e contrastare l'evasione fiscale al fine di ridurre i costi per l'adempimento a carico del contribuente e aumentare il gettito del bilancio pubblico, contribuendo a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Nel quadro di questa strategia complessiva, la Riforma 1.12, "Riforma dell'Amministrazione Fiscale", correlata all'Asse 5, prevede che saranno adottate diverse misure per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare l'efficacia degli audit e dei controlli mirati⁴⁹; inoltre, per attuare queste riforme e aumentare la capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, sarà potenziato l'organico dell'Agenzia delle Entrate.

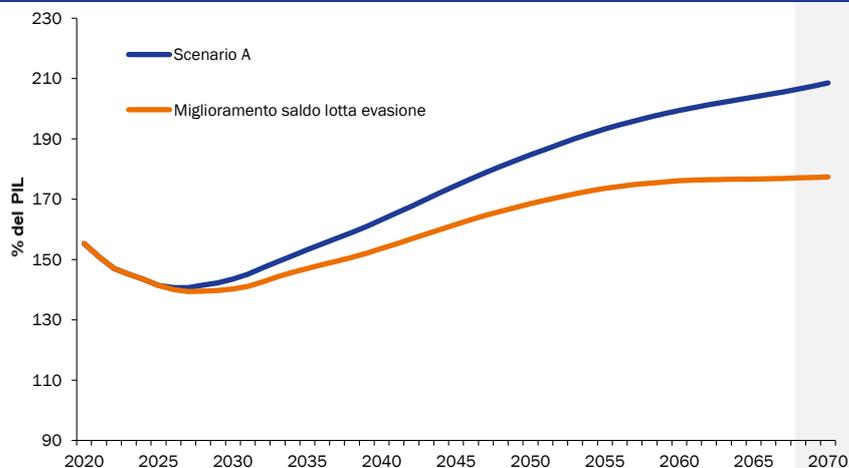
In virtù di ciò, tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla "Riforma

⁴⁹ Tra le misure previste si evidenziano: i) la creazione della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione precompilata IVA; ii) il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cosiddette "lettere di compliance"), anche al fine di ridurre l'incidenza di falsi positivi, aumentando gradualmente il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti; iii) la riforma dell'attuale legislazione per garantire sanzioni amministrative effettive contro gli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico; iv) il completamento del processo di pseudonimizzazione e analisi dei big data funzionali a rendere più efficaci l'analisi del rischio e le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo. Per una descrizione sintetica della riforma fiscale in atto si rimanda al Cap III del PNR, Par. "Un sistema fiscale più equo ed efficace" e ai riferimenti ivi contenuti.

dell'Amministrazione fiscale", è stata inclusa la "Riduzione del *tax gap*". Il valore obiettivo dell'indicatore prevede che la "propensione all'evasione" calcolato per tutte le imposte, escluse le imposte immobiliari e le accise, si riduca nel 2024 rispetto al 2019 del 15 per cento del valore di riferimento nel 2019 (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121). A riprova della capacità dell'amministrazione fiscale di aumentare la *compliance* fiscale, tale indicatore è già stato interessato da una flessione molto significativa nei due anni precedenti il 2019 (passando dal 21,2 al 18,5 per cento). L'obiettivo quantitativo prevede che la propensione all'evasione - anche in ragione delle misure prese - dovrà ridursi ulteriormente almeno al 15,8 per cento entro il 2024, con un obiettivo intermedio per il 2023. In altri termini, le riforme previste nell'ambito del PNRR dovranno essere in grado di ridurre l'evasione fiscale per un ammontare pari a circa 12 miliardi di euro, 0,67 per cento del PIL, nel 2024 rispetto al 2019.

La simulazione di lungo periodo proposta contempla un miglioramento permanente rispetto al valore di base del saldo di bilancio di pari importo per illustrare il potenziali effetti sul debito di lungo periodo. È evidente che la simulazione ha uno scopo illustrativo e che non necessariamente il miglioramento deve tradursi in un aumento permanente del gettito; è possibile, ad esempio, che il maggiore gettito venga utilizzato per ridurre l'imposizione di natura distorsiva con effetti benefici di lungo periodo, in questo caso, sulla crescita; il risultato finale si tradurrebbe, comunque, in un abbassamento del rapporto debito/PIL.

FIGURA IV-9: IMPATTO DELLA MAGGIORE TAX COMPLIANCE (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF.

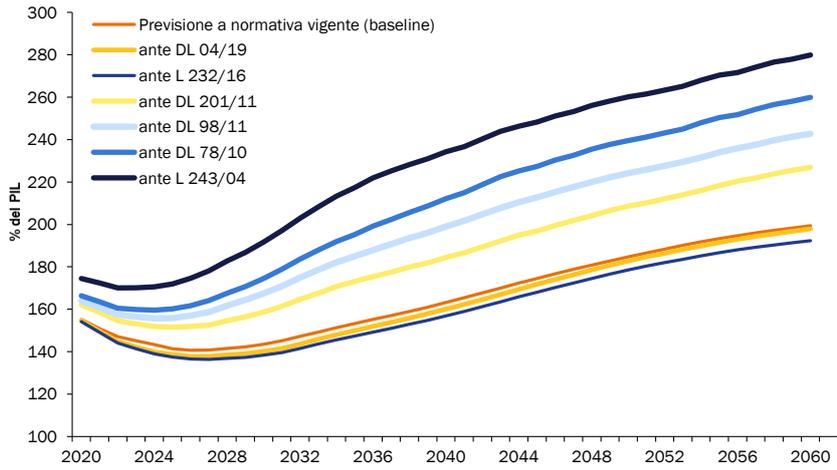
La spesa pensionistica

L'ultimo insieme di simulazioni trasla, in termini di diversi andamenti del rapporto debito/PIL, l'impatto delle riforme pensionistiche che si sono succedute e commentate nel Focus "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano". È evidente che tutti gli interventi adottati nel tempo,

IV. SENSIBILITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

culminati nelle riforme del 2011, con il passaggio finale al sistema contributivo, hanno contribuito a rafforzare significativamente la sostenibilità del debito pubblico.

FIGURA IV.10: IMPATTO DELLE RIFORME PENSIONISTICHE (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF.

V. AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA

V.1 LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2022

La manovra di finanza pubblica 2022¹ è orientata a sostenere la ripresa economica nella fase di uscita dall'emergenza pandemica e prevede interventi con un orizzonte di medio e lungo termine che integrano le risorse previste con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tramite il potenziamento degli investimenti pubblici e privati. A queste misure si aggiungono quelle per la riduzione della pressione fiscale per le famiglie e le imprese, quelle per la tutela dell'occupazione, per il sociale e per il finanziamento della sanità, dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Nel complesso, la manovra comporta un aumento dell'indebitamento netto di circa 23,2 miliardi nel 2022, 29,6 miliardi nel 2023, 25,6 miliardi nel 2024 e 30,6 miliardi nel 2025. Tra gli ulteriori provvedimenti adottati alla fine 2021 rientra il D.Lgs. n. 230/2021, istitutivo dell'Assegno unico e universale per i figli a carico. (Tavola V.1).

TAVOLA V.1 - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2022 E DEL D. Lgs. n. 230/2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2021	2022	2023	2024	2025
Legge di bilancio 2022 (L. n. 234/2021)	1	-23.241	-29.613	-25.619	-30.597
D.L. 146/2021 (convertito dalla L. n. 215/2021)	298	18	29	55	24
TOTALE MANOVRA	299	-23.223	-29.584	-25.564	-30.573
<i>Variazione netta entrate</i>	282	-15.245	-12.451	-15.423	-17.046
<i>Variazione netta spese</i>	-17	7.978	17.134	10.141	13.527
- spese correnti	944	3.397	8.405	6.574	4.695
- spese conto capitale	-961	4.581	8.729	3.567	8.832
D.Lgs 230/2021	0	4	8	8	8
<i>Variazione netta entrate</i>	0	3.704	6.408	6.138	6.059
<i>Variazione netta spese</i>	0	3.700	6.400	6.130	6.051
INDEBITAMENTO NETTO	299	-23.219	-29.577	-25.556	-30.565
<i>In % del PIL</i>	0,02	-1,23	-1,50	-1,25	-1,45
FABBISOGNO	299	-17.035	-29.113	-28.392	-33.254
<i>In % del PIL</i>	0,02	-0,90	-1,48	-1,39	-1,58
SALDO NETTO DA FINANZIARE	93	-45.414	-52.419	-39.901	-43.143
<i>In % del PIL</i>	0,01	-2,41	-2,67	-1,96	-2,05

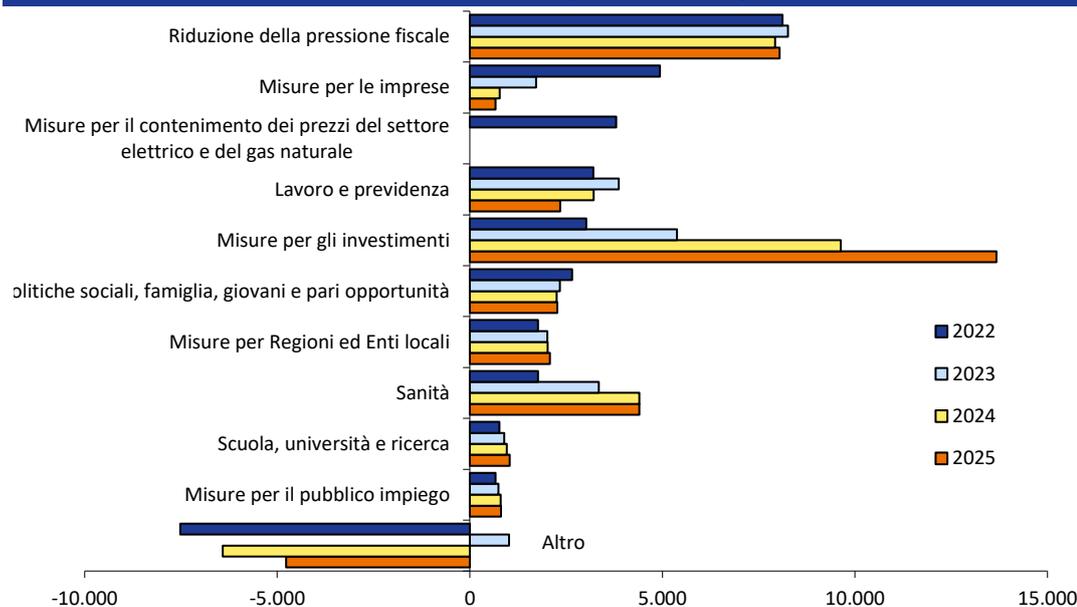
Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

¹ La manovra si compone degli effetti finanziari della legge di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) e degli effetti del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 (recante "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili") convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215. Si ricorda, inoltre, che la legge di bilancio (cfr. articolo 1, commi 656-657) ha recepito le disposizioni previste dal D.L. 10 dicembre 2021, n. 209 (recante "Misure urgenti finanziarie e fiscali") che comportano effetti finanziari nel 2021.

In media nel periodo 2022-2025, circa il 55 per cento degli interventi espansivi riguarda misure sul versante delle entrate. L'aumento netto delle spese pesa per il restante 45 per cento, di cui poco più della metà è relativo a spese in conto capitale².

Il differente effetto sui saldi dipende dalla natura degli interventi e dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni sul bilancio dello Stato, sul fabbisogno e sul conto consolidato della PA.

FIGURA V.1 - EFFETTI NETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2022 PER PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni)



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

Riduzione della pressione fiscale

Tra gli interventi previsti a riduzione della pressione fiscale, è disposta la revisione dell'IRPEF tramite la rimodulazione delle aliquote e dei corrispondenti scaglioni e la riorganizzazione della disciplina sulle detrazioni per reddito da lavoro dipendente e assimilati, da lavoro autonomo e da pensioni. Nello specifico, le aliquote IRPEF passano da cinque a quattro, restando inalterati i livelli di quella minima (23 per cento) e di quella massima (43 per cento la cui soglia di applicazione si riduce da 75.000 euro a 50.000). È ridotta di due punti l'aliquota relativa al secondo scaglione (dal 27 per cento a 25 per cento) e di tre punti quella del terzo scaglione (dal 38 per cento al 35 per cento), il cui limite superiore scende da 55.000 a 50.000 euro. Viene eliminata l'aliquota del 41 per cento. Le detrazioni d'imposta

² Per un maggior dettaglio sugli effetti finanziari sull'indebitamento netto della manovra di finanza pubblica 2022 si veda la Tavola A1 in Appendice, mentre per ulteriori elementi informativi sui contenuti e sugli effetti della manovra sui saldi di finanza pubblica si rinvia alla Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio per il 2022 disponibile al seguente indirizzo: https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/PRDEF/2022/NotaTecnico-Illustrativa_lb-2022_2024.pdf

per le principali tipologie di contribuenti sono modificate aumentandone l'importo e ampliandone la platea di riferimento. I redditi fino a 15.000 euro continuano a percepire il trattamento integrativo (cd. bonus IRPEF da 100 euro), mentre quelli da 15.000 a 28.000 euro lo ricevono in base all'ammontare delle detrazioni spettanti. A partire da questa soglia il trattamento integrativo viene incorporato nella detrazione dell'imposta che si riduce progressivamente a zero in corrispondenza di un livello di reddito pari a 50.000 euro.

A decorrere dal 2022 è abrogata l'IRAP per le persone fisiche che esercitano attività commerciali, arti e professioni.

Sono state comunque introdotte disposizioni per compensare la riduzione del gettito della compartecipazione IRPEF delle Autonomie speciali per gli anni 2022-2024 e per ristorare le Regioni e le Province autonome delle minori entrate derivanti dalla riforma IRAP a decorrere dall'esercizio 2022.

Per il solo anno 2022 si stabilisce a beneficio dei lavoratori dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, l'esonero a determinate condizioni di 0,8 punti percentuali sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore.

È differita inoltre al 1° gennaio 2023 la decorrenza delle imposte sul consumo dei manufatti in plastica ad uso singolo (cd. *plastic tax*) e sul consumo delle bevande edulcorate confezionate (cd. *sugar tax*).

Sono adottate, altresì, specifiche disposizioni che, recependo anche gli orientamenti della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2021, pongono a carico dello Stato gli aggi sulle attività di riscossione fiscale.

Misure per le imprese

A sostegno delle imprese viene incrementato il fondo di garanzia per le PMI e sono previste nuove risorse per gli operatori del settore agricolo.

Sono finanziati gli interventi per il sostegno alla transizione industriale del sistema produttivo nazionale alle politiche europee in materia di lotta ai cambiamenti climatici ed è rafforzato il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Investimenti

Per il rilancio degli investimenti privati, sono prorogati i crediti di imposta per l'acquisizione di beni strumentali e in ricerca e sviluppo "Transizione 4.0" e vengono rifinanziati sia la misura agevolativa "nuova Sabatini" che i contratti di sviluppo diretti al sostegno di programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni. La legge di bilancio ha previsto una rimodulazione delle aliquote di agevolazione ed esteso la durata delle detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico, di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici in fase di ristrutturazione e per le spese relative al recupero o restauro delle facciate degli edifici e alla sistemazione a verde. Sono reperite nuove risorse per gli interventi di supporto alle attività svolte dai soggetti italiani coinvolti nella realizzazione degli importanti progetti di comune interesse europeo.

Una parte rilevante della manovra ha riguardato le misure dirette al potenziamento degli investimenti pubblici (oltre 112 miliardi di stanziamenti aggiuntivi nel periodo 2022-2036 compreso l'adeguamento del fondo per l'attuazione del *Next Generation EU*). Si tratta in gran parte di interventi di medio lungo termine, la cui portata finanziaria potrà essere apprezzata appieno in un arco temporale che va oltre il triennio di programmazione. È incrementato il fondo per lo sviluppo e la coesione e sono autorizzate risorse per il contratto di programma RFI 2022-2026 e per quello Anas 2021-2025. Altre misure sono dirette a promuovere la sostenibilità della mobilità urbana, il trasporto ferroviario ad alta velocità e la messa in sicurezza di strade, ponti, viadotti e scuole. Sono previste, inoltre, risorse per lo svolgimento del Giubileo 2025 e per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma in Centro Italia tramite l'erogazione di finanziamenti agevolati di durata venticinquennale per la ricostruzione privata.

Misure per il contenimento dei prezzi del settore elettrico e del gas naturale

In continuità con analoghi interventi già intrapresi nel corso dell'anno 2021, per il primo trimestre 2022, al fine di contenere gli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale sono state previste risorse per l'annullamento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche in bassa tensione, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW, la riduzione degli oneri per le restanti utenze elettriche non domestiche e l'abbattimento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema per il settore del gas. Per il primo trimestre 2022 è inoltre stabilita la riduzione dell'Iva al 5 per cento per il gas naturale per tutte le utenze e vengono rideterminate le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e le compensazioni per la fornitura di gas naturale riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati e a quelli in gravi condizioni di salute (vedi anche infra).

Lavoro e previdenza

In materia di lavoro si è proceduto al riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali prevedendo l'ampliamento delle tutele di integrazione salariale e incrementi nelle prestazioni sia di integrazione salariale sia di tutela dalla disoccupazione. Inoltre, sono riconosciuti esoneri contributivi per lavoratori provenienti da imprese in crisi e mirati al sostegno al reddito nel processo di uscita dalla fase emergenziale. Viene incrementato il fondo sociale per l'occupazione e la formazione e sono prorogati alcuni trattamenti di integrazione salariale connessi all'emergenza epidemiologica e quelli per i lavoratori di Alitalia in amministrazione straordinaria.

In ambito previdenziale viene introdotta, per i soggetti che maturano i requisiti nell'anno 2022, la possibilità di accesso al pensionamento anticipato con un minimo di 64 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva (cd. "Quota 102"). Sono prorogati per l'anno 2022 i regimi del trattamento pensionistico anticipato cd opzione donna e dell'ape sociale con estensione ad altre categorie professionali. Sono previste, inoltre, risorse per favorire, su base convenzionale, l'uscita anticipata dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi, che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni.

Politiche sociali, famiglia, giovani e pari opportunità

In questo settore rilevano, in particolare, le disposizioni che prevedono la messa a regime dal 1° marzo 2022 dell'assegno unico e universale³. L'assegno è definito unico poiché è finalizzato alla semplificazione ed al potenziamento degli interventi già esistenti diretti a sostenere la genitorialità e la natalità, ed universale in quanto viene garantito in misura minima a tutte le famiglie con figli a carico. L'entità dell'assegno è determinata sulla base delle caratteristiche e della condizione economica del nucleo familiare mediante l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). L'assegno è modulato in modo progressivo: si va da un massimo di 175 euro per ciascun figlio minore con ISEE fino a 15mila euro, a un minimo di 50 euro per ciascun figlio minore in assenza di ISEE o con ISEE pari o superiore a 40mila euro. Nel caso di figli maggiorenni con età inferiore a 21 anni gli importi base sono sostanzialmente dimezzati e sono previste maggiorazioni nel caso di figli con disabilità, di nuclei numerosi e per l'eventuale perdita economica subita dal nucleo familiare rispetto alle prestazioni che si sarebbero percepite prima della riforma.

Tra gli altri interventi, viene aumentato il finanziamento per il reddito di cittadinanza per circa 1 miliardo annuo dal 2022; è stabilizzato il congedo di paternità a 10 giorni; sono rifinanziati il fondo di garanzia per la prima casa e la card diciottenni.

Infine, si prevedono risorse sia per favorire l'inclusione dei soggetti con disabilità e il sostegno ai non autosufficienti, ivi incluso l'incremento del fondo di solidarietà comunale per il potenziamento del trasporto scolastico di studenti disabili, sia per il conseguimento della parità di genere e per il contrasto alla violenza sulle donne.

Misure per Regioni ed Enti locali

A beneficio degli Enti territoriali si dispone la riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano; l'assegnazione di risorse per il risanamento dei Comuni che presentano deficit strutturali imputabili a caratteristiche socio-economiche o di quelli con meno di 5.000 abitanti che si trovino in difficoltà economiche; l'attribuzione di contributi ai Comuni sedi di Città metropolitane con disavanzo pro-capite superiore a 700 euro. È consentita, inoltre, la rinegoziazione dei termini finanziari delle anticipazioni di liquidità concesse nel corso degli anni alle Regioni e agli Enti locali per il pagamento dei debiti commerciali⁴. A questi interventi si aggiungono il rifinanziamento del trasporto pubblico locale, i contributi per

³ Il D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, all'art. 17, c. 1, ha incrementato a decorrere dal 2022 di 6 miliardi annui il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, riducendo contestualmente per lo stesso importo il Fondo per la riforma del sistema fiscale, istituito con l'art. 1, c. 2 della legge n. 178/2020. Queste somme sono indirizzate alla messa a regime, dell'assegno unico e universale, la cui disciplina è stata poi definita con il D. Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230 che ha previsto per tale finalità ulteriori risorse reperite attraverso la soppressione delle detrazioni per figli a carico fino all'età di ventuno anni e il superamento di previgenti strumenti di sostegno alle famiglie e alla natalità. Complessivamente per l'assegno unico universale è prevista una maggiore spesa pari ad oltre 6 miliardi a regime dal 2023.

⁴ Ai sensi del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 e successive modifiche e integrazioni.

l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane, le risorse per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna, per il sostegno dei Comuni totalmente e parzialmente montani delle Regioni e delle Province autonome e per lo sviluppo dei servizi sociali per le Regioni Sicilia e Sardegna.

Sanità

In ambito sanitario viene incrementato il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale e sono previste risorse per l'acquisto di vaccini anti Sars-cov2 e di farmaci per la cura dei pazienti affetti da Covid-19 e di farmaci innovativi. È finanziata, inoltre, la formazione specialistica dei medici, aumentando il numero dei posti a disposizione per le varie specializzazioni sino a circa 12.000.

Misure per il pubblico impiego

Nel settore del pubblico impiego sono previste risorse per l'attuazione dei nuovi ordinamenti professionali stabiliti dalla contrattazione 2019-2021, per i trattamenti accessori del personale e per la formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione. Viene istituito, inoltre, un apposito fondo per le assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie. Altre risorse sono dirette alla valorizzazione della professionalità dei docenti e dei dirigenti scolastici.

Scuola, università e ricerca

In ambito scolastico sono prorogati fino al termine delle lezioni dell'anno 2021/2022 gli incarichi temporanei di personale docente e tecnico amministrativo con contratto a tempo determinato. Inoltre, sono incrementate le risorse, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, per il potenziamento dell'offerta degli asili nido e dei servizi educativi per l'infanzia.

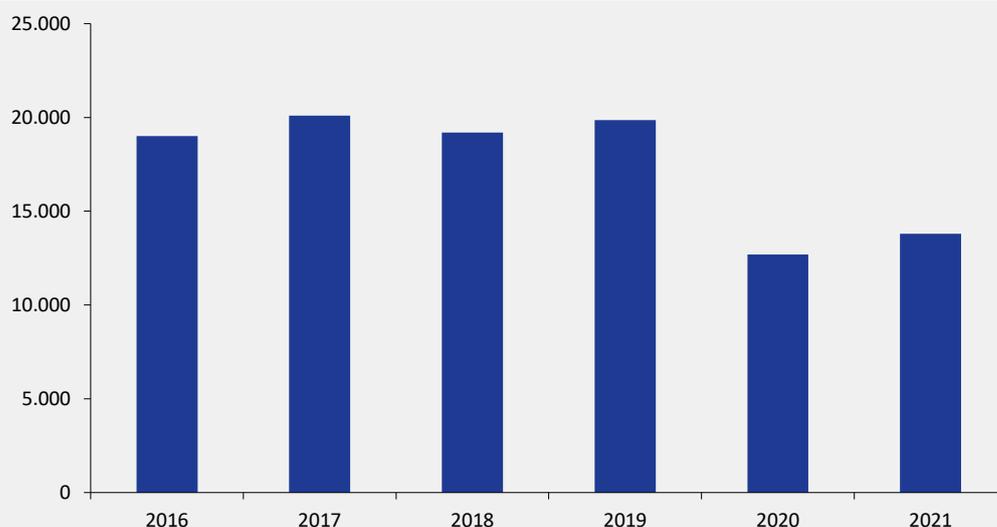
A favore dell'università e della ricerca sono previsti: l'incremento del fondo di finanziamento ordinario delle Università, di quello per il finanziamento ordinario degli enti di ricerca, il rifinanziamento del fondo italiano per la scienza e l'istituzione del fondo per le scienze applicate, destinato a promuovere la competitività del sistema produttivo nazionale, attraverso la valorizzazione della ricerca industriale e dello sviluppo.

FOCUS

Contrasto all'evasione fiscale

Nel corso del 2021 sono stati riscossi complessivamente dall'Agenzia delle Entrate 13,8 miliardi di euro dall'attività di promozione della compliance e dall'attività di controllo, di cui 8,1 miliardi di euro derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia, circa 1,7 miliardi di euro sono il risultato dell'attività di promozione della compliance e 4 miliardi di euro rappresentano le somme recuperate a seguito di riscossione coattiva.

I risultati del 2021, in analogia con quelli del 2020, sono stati condizionati dagli effetti dell'emergenza sanitaria Covid-19 e degli interventi normativi adottati nel corso dell'anno dal legislatore per sostenere le attività economiche (vedi Figura R.1).

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

Fonte: Agenzia delle Entrate.

Le stime dell'evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella "Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva – Aggiornamenti per gli anni 2014-2019"⁵, mostrano una dinamica di netto miglioramento della tax compliance e confermano l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale adottate negli anni più recenti.

Per il periodo 2014-2019, il valore medio del tax gap complessivo si attesta a circa 105,2 miliardi di euro, di cui 93,5 miliardi si riferiscono alle entrate tributarie e 11,6 miliardi alle entrate contributive sottratte al bilancio pubblico, e segnalano una riduzione complessiva in termini assoluti di circa 10 miliardi, ovvero di oltre il 9 per cento.

Nel 2019, ultimo anno preso a riferimento per la stima, l'evasione tributaria e contributiva si è ridotta di 3,1 miliardi di euro (-3 per cento rispetto al 2018). A questo risultato ha contribuito in misura significativa la riduzione dell'evasione tributaria per 3,5 miliardi (-3,9 per cento rispetto al 2018), mentre l'evasione contributiva ha mostrato un aumento di circa 429 milioni (+3,5 per cento rispetto al 2018). Tra le principali voci di imposta si è registrata una contrazione assai marcata dell'evasione IVA (pari a circa 4 miliardi di euro) che è passata da circa 31,8 miliardi di euro nel 2018 a quasi 27,8 miliardi di euro nel 2019.

Lo stesso trend positivo risulta confermato dalla propensione al gap delle entrate tributarie, ovvero dal tax gap in percentuale dell'imposta che si potrebbe teoricamente riscuotere nel caso di perfetto adempimento da parte dei contribuenti⁶. Nel periodo 2014-2019 la propensione al gap diminuisce dal 22,1 per cento al 18,4 per cento (-3,7 punti percentuali), con un miglioramento significativo nel corso dell'ultimo biennio (si è registrata infatti una riduzione di 1,6 punti percentuali nel 2018 rispetto al 2017 e di ulteriori 0,9 punti percentuali nel 2019 rispetto al 2018). In linea con gli andamenti in termini assoluti, l'andamento della propensione è strettamente legato alla riduzione della propensione al gap IVA, pari a quasi 7 punti percentuali nel periodo considerato, di cui 6,2 punti percentuali nell'ultimo biennio d'imposta (riduzione di 2,9 punti percentuali nel 2019 e 3,3 punti percentuali nel 2018).

⁵ Vedi <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento-anni-2014-2019-Relazione-sullEconomia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva.pdf>.

⁶ L'andamento del tax gap in termini relativi - e non assoluti - è un indicatore particolarmente utile in quanto consente di valutare in modo più accurato il trend della propensione a evadere da parte dei contribuenti.

In Italia, l'evasione dell'IVA resta comunque elevata nel confronto europeo (nel 2019, l'Italia risultava al quinto posto tra i paesi a più alta evasione IVA, dopo Lituania, Malta, Grecia e Romania⁷), anche se le politiche antievasione hanno contribuito a recuperi significativi delle entrate evase a partire dal biennio 2018-19.

In prospettiva, gli obiettivi di riduzione del *tax gap* dovranno essere ancora più ambiziosi. Si ricorda che tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla "Riforma dell'Amministrazione fiscale", è stata inclusa la "Riduzione del *tax gap*". Il valore obiettivo dell'indicatore prevede che la "propensione all'evasione" calcolato per tutte le imposte, escluse le imposte immobiliari e le accise, si riduca nel 2024 rispetto al 2019 del 15 per cento del valore di riferimento nel 2019 (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121). È previsto uno step intermedio (M1C1-116) che assicurerà che la medesima "propensione all'evasione" sia inferiore nel 2023 rispetto al 2019 del 5 per cento del valore di riferimento del 2019.

L'indicatore di riferimento per gli obiettivi previsti nell'ambito del PNRR è già stato interessato da una flessione molto significativa negli ultimi due anni, pari al 12,7 per cento (ovvero 2,7 punti percentuali calcolati sul valore di 21,2 per cento). In particolare, la riduzione è stata pari all'8 per cento nel 2018 rispetto al 2017 (ovvero 1,7 punti percentuali su 21,2 per cento) e pari al 5,1 per cento nel 2019 rispetto al 2018 (ovvero un punto percentuale su 19,5 per cento). Più precisamente, l'obiettivo quantitativo di riferimento per il PNRR prevede che la propensione al *gap* dovrà ridursi almeno al 15,8 per cento entro il 2024, ovvero di ulteriori 2,7 punti percentuali su un valore di riferimento del 18,5 per cento (M1C1-121), e almeno al 17,6 per cento entro il 2023, che implica una riduzione di circa 0,9 punti percentuali (M1C1-116).

Sotto il profilo del miglioramento della *compliance* e dell'equità del prelievo, la riduzione del *tax gap* dovrà continuare a contribuire a realizzare il principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Per stabilire una stretta connessione tra i risultati derivanti dal miglioramento della *tax compliance* e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, il Governo ha di recente introdotto un nuovo Fondo per la riduzione della pressione fiscale alimentato con le maggiori entrate permanenti derivanti dal contrasto all'evasione.

L'articolo 1, comma 3, della Legge di Bilancio 2021-2023 ha introdotto un nuovo meccanismo di alimentazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (d'ora in avanti "Fondo") cui sono destinati i proventi delle maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) che – nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica – potranno essere restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo⁸.

Per determinare le risorse da destinare al Fondo, si considerano ogni anno le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio, nella

⁷ European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, VAT gap in the EU: report 2021, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/30877>.

⁸ Si ricorda che le risorse che venivano destinate al precedente "Fondo per la riduzione della pressione fiscale" erano quantificate esclusivamente sulla base delle entrate erariali derivanti da attività di accertamento e controllo (ruoli), degli interessi e delle sanzioni. In altri termini, si teneva conto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale finalizzata al recupero del gettito evaso, come i ruoli, ma non di quella orientata al miglioramento dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, la cd. *tax compliance*: la prima componente di fatto rappresenta l'evasione cumulata nel passato; la seconda componente è strettamente connessa all'evasione che si è determinata in quel periodo d'imposta e costituisce l'unica autentica base di riferimento per introdurre meccanismi incentivanti di riduzione della pressione fiscale. A differenza del previgente meccanismo, il nuovo Fondo viene alimentato con le sole entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*) e potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale, con l'obiettivo di creare un collegamento diretto tra il recupero di entrate derivante dal contrasto all'evasione e la diminuzione del carico fiscale sui contribuenti "onesti".

“Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva”. La valutazione per l'anno 2021 doveva pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2018. Tale valutazione è stata illustrata nel “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – Anno 2021” (d'ora in avanti “Rapporto evasione”), pubblicato contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021⁹. In aggiunta, la norma vigente prevede due condizioni necessarie per determinare le risorse da destinare al Fondo. La prima condizione si riferisce alla definizione delle maggiori entrate “permanenti”¹⁰; la seconda condizione concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica¹¹.

In sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e del Rapporto evasione, il Governo ha confermato di ridurre la pressione fiscale, utilizzando prioritariamente le risorse derivanti dal contrasto all'evasione nell'ambito della sessione di bilancio. Al finanziamento dell'intervento di revisione dell'Irpef inserito nella Legge di Bilancio per il triennio 2022-2024 sono state destinate le maggiori risorse derivanti, in primo luogo, dalla riduzione dell'evasione fiscale, quantificate in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del DEF, in 4.357 milioni di euro¹².

Lo scenario programmatico in cui si collocano gli orientamenti di politica fiscale per il prossimo triennio sarà caratterizzato in misura prioritaria dall'attuazione del PNRR. In particolare, la Missione 1 Componente 1 del PNRR, nell'Asse 5 concernente le “Misure di bilancio strutturali - fiscalità e spesa pubblica”, include una serie di riforme che, sul versante delle entrate, sono volte a migliorare la struttura di prelievo, incentivare la *tax compliance* e contrastare l'evasione fiscale al fine di ridurre i costi per l'adempimento a carico del contribuente e aumentare il gettito del bilancio pubblico, contribuendo a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Nel quadro di questa strategia complessiva, la Riforma 1.12, “Riforma dell'Amministrazione Fiscale”, correlata all'Asse 5, prevede che saranno adottate diverse misure per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare l'efficacia degli audit e dei controlli mirati, tra cui:

- la creazione della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione precompilata IVA;
- il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cosiddette “lettere di *compliance*”), anche al fine di ridurre l'incidenza di falsi positivi, aumentando gradualmente il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti;
- la riforma dell'attuale legislazione per garantire sanzioni amministrative effettive contro gli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico;

⁹https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2021/Rapporto_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf.

¹⁰ In particolare, tale condizione prevede, principalmente, che le maggiori entrate sono considerate permanenti se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo risulti non negativa. Tale condizione implica, di fatto, che il miglioramento della *tax compliance* registrato nel 2018 non sia stato successivamente annullato da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio successivo 2019-2021.

¹¹ Tale condizione prevede che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza indichi la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento di economia e finanza, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo da destinare al Fondo. Vi sono, quindi, due ulteriori passaggi: i) la verifica dell'ammontare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza; ii) l'indicazione della quota delle maggiori entrate permanenti da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

¹² A queste si sono aggiunte le risorse già stanziato per la riforma fiscale dal Governo precedente (2 miliardi nel 2022 e 1 miliardo a regime) e ulteriori risorse definite dal Governo attuale. Complessivamente, le risorse da attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale sono state stabilite in 6 miliardi per il 2022 e 7 miliardi per il 2023 e 2024.

- il completamento del processo di pseudonimizzazione e analisi dei *big data* funzionali a rendere più efficaci l'analisi del rischio e le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo.

Per attuare queste riforme e aumentare la capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, sarà potenziato l'organico dell'Agenzia delle entrate con 4.113 unità di personale, in linea con il suo "Piano della performance 2021-2023".

Inoltre, per ridurre la propensione all'evasione, il Governo avvierà un riesame delle possibili azioni per ridurre l'evasione fiscale nella forma dell'omessa fatturazione nei settori più esposti e adotterà provvedimenti sulla base dei suoi esiti. Per raggiungere questi obiettivi e nell'ambito della Riforma 1.12, nel PNRR sono infatti esplicitamente previsti due Traguardi:

- i) il Traguardo M1C1-101, con scadenza entro il quarto trimestre del 2021, prevede la pubblicazione di una "Relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione, in particolare nei settori più esposti all'evasione fiscale, anche attraverso incentivi mirati per i consumatori";
- ii) il Traguardo M1C1-103, punto v), con scadenza entro il secondo trimestre del 2022, prevede l'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato che attuano azioni complementari efficaci basate sul riesame di eventuali misure per ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

La Relazione di cui al punto i) - pubblicata il 31 dicembre 2021 - ha individuato alcune possibili misure per ridurre l'evasione da omessa fatturazione¹³, generata dai casi in cui venditore e acquirente si accordano per evadere e i comportamenti collusivi e fraudolenti non risultano tracciabili. L'evasione IVA "con consenso" deriva principalmente da fenomeni di omessa fatturazione che nei casi più estremi può determinare l'assenza completa di adempimenti tributari (cd. "evasori totali" o soggetti privi di partita IVA). L'omessa fatturazione è dovuta, infatti, a un consenso tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi. Va, a proposito, ricordato che, sotto il profilo del monitoraggio, ad oggi non esistono stime ufficiali della disaggregazione tra *gap IVA con consenso*, e quindi da omessa fatturazione, e *gap IVA senza consenso*, e quindi da omessa dichiarazione in presenza di fatturazione. Per colmare questa lacuna informativa, la Commissione incaricata di redigere la Relazione evasione ha posto, tra le sue priorità, quella di fornire una scomposizione del *gap IVA* nel 2022, anche attraverso un'attività di collaborazione tra l'Agenzia delle entrate, l'ISTAT e il Dipartimento delle finanze.

In relazione agli obiettivi di miglioramento della *compliance*, occorre evidenziare che l'attuale contesto normativo e organizzativo dell'Amministrazione finanziaria non consente ancora di utilizzare massivamente le informazioni relative alle transazioni effettuate per orientare l'attività di controllo, o per motivare una sorta di "accertamento automatico" nei confronti del venditore finale che omette di fatturare o di dichiarare la vendita pagata elettronicamente. Pertanto, l'aspetto prioritario nel contrasto all'evasione da omessa fatturazione è l'analisi del rischio, che, tramite l'utilizzo efficiente e massivo delle informazioni e delle tecnologie disponibili, potrebbe consentire di ridurre il livello di asimmetria informativa in cui si trova ad operare l'Amministrazione finanziaria.

In termini operativi, vi sono oggi forti potenzialità nell'analisi del rischio, compreso quello di omessa fatturazione, che derivano sia dallo sfruttamento massivo del rilevante patrimonio informativo di cui l'Amministrazione dispone e di cui potrebbe disporre in prospettiva, a seguito di evoluzioni normative ed organizzative, sia dal potenziamento delle infrastrutture tecnologiche funzionale a rendere possibile l'applicazione di tecniche di intelligenza

¹³ MEF, "Relazione per orientare le azioni di Governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione", 20 dicembre 2021, <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2Fjcr%3Atitle&sort=asc&resultsOffset=50>.

artificiale. Lo sfruttamento e l'utilizzo massivo delle informazioni e lo sviluppo di attività di *compliance risk management* diventano quindi parte integrante di una strategia di contrasto dell'omessa fatturazione, come delle altre tipologie di evasione.

Sul piano degli assetti organizzativi, queste innovazioni possono essere declinate attraverso la valorizzazione del personale dell'Amministrazione finanziaria che consentirà di affiancare al personale specializzato in diritto tributario anche esperti in discipline statistiche, econometriche, informatiche e *data scientists*.

Sul piano degli assetti operativi e infrastrutturali, invece, il miglioramento della qualità dei controlli effettuati dall'Amministrazione si baserà sul potenziamento delle tecniche innovative di analisi dei dati, valutazione del rischio di non *compliance* e monitoraggio dei comportamenti di soggetti a elevata pericolosità fiscale, anche grazie all'utilizzo di software specialistici che consentono l'applicazione di metodologie quali il *machine learning*, il *text mining*, la *network analysis*. Tali attività si baseranno sullo sfruttamento delle potenzialità derivanti dall'utilizzo di informazioni provenienti da enti esterni, di quelle di natura finanziaria contenute nell'Archivio dei rapporti finanziari, nonché dei dati derivanti dall'introduzione generalizzata della fatturazione elettronica e dalla trasmissione dei corrispettivi che consentiranno di migliorare le analisi e i controlli incrociati tra le diverse operazioni dichiarate dai contribuenti e di monitorare i pagamenti IVA.

Strettamente connesso al pieno sviluppo della digitalizzazione, sarà anche l'ottimizzazione e l'ampliamento dei canali messi a disposizione dall'Amministrazione finanziaria, attraverso strumenti che offrano ai contribuenti/utenti una chiara definizione dei propri obblighi fiscali, anche con l'obiettivo di promuovere una maggiore trasparenza dei rapporti con il fisco. In questo senso, la progressiva estensione del metodo della dichiarazione precompilata anche agli adempimenti IVA costituirà un obiettivo strategico per il prossimo triennio, funzionale a consentire che tutte le informazioni contenute nelle banche dati della Pubblica Amministrazione utili ai fini dell'assolvimento dei propri obblighi fiscali siano progressivamente messe a disposizione dei contribuenti.

FOCUS

Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

Nel 2020 l'APS italiano (calcolato sulla base delle erogazioni notificate da 63 enti) è ammontato a 3,7 miliardi, pari allo 0,22 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), percentuale equivalente a quella raggiunta nel 2019. La flessione rispetto al 2018, quando il rapporto era dello 0,25, è ancora una volta imputabile in larga misura al notevole decremento delle spese destinate all'accoglienza temporanea in Italia dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Tenuto conto di tali dati, il Governo conferma l'auspicio di un allineamento dell'Italia agli standard internazionali in materia di APS, impegnandosi in un percorso di avvicinamento all'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL fissato nel 2015 dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Al riguardo, si ribadisce l'esigenza di assicurare, con una prospettiva pluriennale, graduali incrementi degli stanziamenti assegnati alle amministrazioni dello Stato per interventi di cooperazione allo sviluppo, in linea con quanto previsto dall'art. 30 della Legge n. 125 del 2014, con particolare riferimento alle risorse allocate al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) per attività di cooperazione allo sviluppo.

Al contempo, si riafferma la necessità di promuovere un maggiore coordinamento delle politiche pubbliche nel settore della cooperazione internazionale, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la coerenza dell'azione dell'Italia in tema di APS valorizzando, in particolare, gli strumenti previsti dalla Legge n. 125/2014.

V.2 I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2022

Nei primi mesi del 2022 sono stati adottati provvedimenti¹⁴ finalizzati a contenere gli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, del gas e dei carburanti, a sostenere gli operatori economici nel fronteggiare gli effetti della quarta ondata della pandemia da Covid-19 e a intraprendere misure d'urgenza per la crisi in Ucraina (si veda Tavola V.2).

In continuità con analoghi interventi previsti lo scorso anno e con la recente legge di bilancio, per contenere gli aumenti dei prezzi energetici si prevede l'annullamento, per il secondo trimestre dell'anno in corso, delle aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze elettriche domestiche e non domestiche in bassa tensione e l'annullamento per il primo semestre di quelle applicate alle utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW anche connesse in media e alta/altissima tensione o per usi di illuminazione pubblica o di ricarica di veicoli elettrici in luoghi accessibili al pubblico. Si attribuiscono contributi straordinari, sotto forma di crediti d'imposta, alle imprese a parziale compensazione dei maggiori oneri effettivamente sostenuti per l'acquisto della componente energetica nel primo e nel secondo trimestre 2022 e per l'acquisto di gas naturale consumato nel secondo trimestre dell'anno 2022.

Per i consumi di gas è prorogata per il secondo trimestre 2022 la riduzione al 5 per cento dell'IVA sulle somministrazioni per combustione per usi civili e industriali e la diminuzione delle aliquote degli oneri generali di sistema.

Per gli utenti domestici economicamente svantaggiati o che versano in gravi condizioni di salute vengono rideterminate anche per il secondo trimestre le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e le compensazioni per la fornitura di gas naturale, prevedendo anche l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari per il periodo 1° aprile - 31 dicembre 2022.

Al fine del contenimento dei prezzi dei carburanti sono ridotte le aliquote di accisa su benzina e gasolio per un periodo di trenta giorni. Vengono, inoltre, intraprese una serie di misure a favore del settore dell'autotrasporto, tra le quali vi è l'istituzione di un fondo le cui risorse sono finalizzate a mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti, e a beneficio delle imprese esercenti attività agricola e della pesca attraverso il riconoscimento di un contributo, sotto forma di credito d'imposta, per l'acquisto di carburanti nel primo trimestre del 2022.

Nell'ambito delle misure strutturali in materia energetica e di politica industriale sono disposti interventi a favore del settore *automotive* finalizzati all'insediamento, alla riconversione e riqualificazione verso forme produttive innovative e sostenibili nonché per il riconoscimento di incentivi all'acquisto di veicoli non inquinanti e per favorire il recupero e il riciclaggio dei materiali.

¹⁴ Si tratta del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 (recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico") convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, del D.L. 25 febbraio 2022, n. 14 (recante "Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina"), del D.L. 28 febbraio 2022, n. 16 (recante "Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina"), del D.L. 1° marzo 2022, n. 17 (recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali") e del D.L. 21 marzo 2022, n. 21 (recante "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi Ucraina").

TAVOLA V.2. EFFETTI NETTI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2022 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)

	2022	2023	2024	2025
Misure per il contenimento dei prezzi del settore elettrico, del gas naturale e dei carburanti	-10.224	87	-10	21
Annullamento aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze elettriche	-4.200	0	0	0
Credito di imposta a favore delle imprese a parziale compensazione degli extra costi sostenuti per l'eccezionale innalzamento dei costi dell'energia	-2.328	0	0	0
Contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle imprese per l'acquisto del gas naturale	-995	0	0	0
Interventi in favore del settore dell'autotrasporto	-601	0	0	0
Applicazione dell'aliquota IVA del 5% alle somministrazioni di gas metano per gli usi civili e industriali	-592	0	0	0
Riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante	-588	71	-31	0
Rafforzamento del bonus sociale elettrico e gas	-503	0	0	0
Riduzione delle aliquote relative agli oneri generali di sistema del gas	-250	0	0	0
Credito d'imposta per l'acquisto di carburanti per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca	-140	0	0	0
Altre misure per il contenimento dei prezzi del settore elettrico, del gas naturale e dei carburanti	-26	16	20	21
Misure per le imprese	-2.567	-1.635	-1.555	-1.537
Fondo per favorire la transizione verde, la ricerca, gli investimenti nella filiera del settore automotive, l'acquisto di veicoli non inquinanti e il riciclaggio dei materiali	-700	-1.000	-1.000	-1.000
Fondo di garanzia per le PMI	-300	0	0	0
Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di materiale da costruzione	-270	0	0	0
Fondo per la decarbonizzazione e per la riconversione verde delle raffinerie ricadenti nei siti di bonifica di interesse nazionale	-205	-45	-10	0
Concessione di aiuti in forma di contributo a fondo perduto a favore delle imprese che svolgono in via prevalente attività di commercio al dettaglio	-200	0	0	0
Fondo per promuovere la ricerca, lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative	-150	-500	-500	-500
Contributo sotto forma di credito d'imposta per l'efficienza energetica nelle regioni del Sud	-145	-145	0	0
Credito d'imposta in favore di imprese del settore turistico per canoni di locazione ed affitto di azienda	-129	0	0	0
Esonero contributivo a carico dei datori di lavoro nel settore del turismo, degli stabilimenti balneari, delle agenzie di viaggio e dei tour-operator	-117	46	-19	0
Estensione del credito d'imposta per contenere gli effetti negativi sulle rimanenze finali di magazzino alle imprese nel settore del commercio al dettaglio dei prodotti tessili, della moda, del calzaturiero e della pelletteria	-100	0	0	0
Fondo unico nazionale per il turismo	33	10	14	5
Altre misure per le imprese	-284	-1	-41	-42
Sanità	-1.058	-100	-100	-100
Contributi statali per le ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid-19 rappresentate dalle Regioni e Province autonome	-800	0	0	0
Risorse da destinare all'acquisto di farmaci antivirali contro il SARS-CoV-2	-200	0	0	0
Indennizzo per danni vaccino anti Sars- CoV2	-50	-100	-100	-100
Altre misure per la sanità	-8	0	0	0

TAVOLA V.2 (SEGUE) - EFFETTI NETTI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL 2022 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)

	2022	2023	2024	2025
Misure per Regioni ed Enti locali	-506	-3	0	0
Risorse destinate agli enti locali per garantire la continuità dei servizi erogati	-250	0	0	0
Ristoro ai Comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco e del contributo di soggiorno conseguenti all'adozione delle misure di contenimento del Covid-19	-150	0	0	0
Trasporto pubblico locale e regionale	-80	0	0	0
Scorrimonto graduatoria delle opere ammissibili per la rigenerazione urbana	-40	-150	-150	-285
Riduzione contributi per la messa in sicurezza del territorio e delle infrastrutture dei Comuni	40	150	150	285
Altre misure per Regioni ed Enti locali	-26	-3	0	0
Scuola	-182	0	0	0
Misure per il pubblico impiego	-10	-16	-16	-16
Difesa e sicurezza	-5	0	0	0
Partecipazione di personale militare al potenziamento di dispositivi della NATO	-134	-21	0	0
Riduzione del Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali	146	21	0	0
Altre misure per la difesa e la sicurezza	-17	0	0	0
Lavoro	131	-1	1	0
Cassa integrazione ed altre integrazioni salariali	-168	-1	1	0
Riduzione Fondo per la tutela delle posizioni lavorative nel processo di uscita dalla fase emergenziale epidemiologica	259	0	0	0
Altre misure per il lavoro	40	0	0	0
Altro	14.517	1.709	1.702	1.647
Misure per l'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina	-410	0	0	0
Utilizzo maggiori entrate gettito IVA derivanti dall'aumento del prezzo della benzina e del gasolio usato come carburante per autotrazione	255	0	0	0
Differimento per il solo anno d'imposta 2021 della deducibilità delle svalutazioni e perdite su crediti	1.040	-459	-260	-260
Utilizzo quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione CO2	1.605	0	0	0
Rideterminazione del costo di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati per i beni posseduti al 1° gennaio 2022	1.723	237	237	-279
Minore utilizzo risorse relative a contributi a fondo perduto a favore degli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19" previsti da precedenti provvedimenti	1.779	0	0	0
Contributo straordinario sugli extraprofiti delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, gas e petrolifero	3.980	0	0	0
Riduzione degli stanziamenti dei Ministeri	4.516	1.730	1.530	2.040
Altre misure	28	201	195	146
INDEBITAMENTO NETTO	96	41	21	15

(1) Si tratta del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, del D.L. 25 febbraio 2022, n. 14, del D.L. 28 febbraio 2022, n. 16, del D.L. 1° marzo 2022, n. 17 e del D.L. 21 marzo 2022, n. 21.

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

Si finanziano la ricerca e lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative, anche tramite la riconversione di siti industriali esistenti e l'insediamento di nuovi stabilimenti nel territorio nazionale. Viene previsto un contributo alle imprese sotto forma di credito d'imposta per favorire investimenti volti ad ottenere una migliore efficienza energetica ed a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili nelle regioni del Sud. È istituito un fondo per la promozione dei biocarburanti sostenibili utilizzati in purezza anche attraverso la riconversione delle raffinerie tradizionali ricadenti all'interno di siti di bonifica di interesse nazionale (SIN).

Con riguardo alle misure a sostegno della liquidità delle imprese viene incrementato il fondo di garanzia per le PMI.

Per quanto concerne gli interventi adottati per contrastare le ricadute economiche della pandemia si dispone l'estensione del credito d'imposta volto a contenere gli effetti negativi sulle rimanenze finali di magazzino anche agli operatori che svolgono attività di commercio al dettaglio nel settore dei prodotti tessili, della moda, del calzaturiero e della pelletteria e si prevede la concessione di ulteriori aiuti in forma di contributo a fondo perduto a favore delle imprese che svolgono in via prevalente attività di commercio al dettaglio, identificate da specifici codici ATECO, o che operano nei settori del *wedding*, dell'intrattenimento e dell'*hotellerie-restaurant-catering*. Per le imprese del settore turistico che hanno subito una diminuzione del fatturato viene prevista la proroga per i mesi da gennaio a marzo 2022 del credito d'imposta relativo all'ammontare del canone di locazione di immobili destinati a uso non abitativo e del canone per affitto d'azienda.

Si dispone il riconoscimento di contributi statali per le ulteriori spese sanitarie, collegate all'emergenza epidemiologica da Covid-19, rappresentate dalle Regioni e Province autonome nell'anno 2021, per il ristoro ai Comuni per la mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco e di quello di soggiorno e per garantire la continuità dei servizi erogati dagli Enti locali.

Oltre alle misure di sostegno economico si estende l'indennizzo, già previsto per i danni da vaccinazioni obbligatorie, anche a coloro che abbiano riportato lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione anti Sars-CoV2 raccomandata dall'autorità sanitaria italiana e si prevedono risorse aggiuntive per l'acquisto di farmaci antivirali contro il Sars-CoV2.

In relazione al conflitto bellico in atto in Ucraina, sono state adottate misure d'urgenza finalizzate ad assicurare la partecipazione di personale militare italiano all'iniziativa della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Contestualmente sono state introdotte specifiche disposizioni per fronteggiare le eccezionali esigenze di accoglienza dei cittadini ucraini.

Questi provvedimenti sono finanziati principalmente attraverso un prelievo solidaristico straordinario per l'anno 2022 a carico delle imprese operanti nel settore elettrico, del gas e petrolifero, il minor utilizzo delle risorse relative a contributi a fondo perduto a favore degli operatori economici colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19, la riduzione di alcuni stanziamenti dei Ministeri, la rideterminazione del costo di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati per i beni posseduti al 1° gennaio 2022 e l'utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione CO2.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI. 1 IL RAFFORZAMENTO DEL PROCESSO DI REVISIONE E VALUTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

La ripresa e il rafforzamento delle pratiche dell'analisi e valutazione della spesa pubblica costituisce un elemento qualificante della strategia di Governo nell'obiettivo di conseguire un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse pubbliche. Questa necessità diventa ancor più importante in un contesto di risorse scarse e in un percorso di progressivo miglioramento del quadro programmatico delle finanze pubbliche come quello previsto in questo documento di programmazione.

L'obiettivo è di rendere più efficaci le proposte di revisione/riprogrammazione della spesa rispetto agli obiettivi di spesa, rendere maggiormente sostenibili le dinamiche della finanza pubblica, individuare spazi fiscali per il finanziamento di nuovi interventi e riforme della tassazione, e riallineare la spesa pubblica agli obiettivi di governo. Tale obiettivo è perseguito attraverso la definizione di processi stabili e permanenti di analisi e valutazione della spesa utili al miglioramento delle decisioni di bilancio e, dunque, anche alla revisione della spesa. Il processo di cambiamento, che coinvolge il Ministero dell'economia e delle finanze ed i Ministeri, il cui orizzonte temporale non può essere di breve periodo si innesta, peraltro, nel PNRR, dove il rafforzamento dell'attuale processo di revisione e valutazione della spesa dei Ministeri, già previsto dalla normativa nazionale all'articolo 22-*bis* della legge 196/2009, è incluso fra le riforme abilitanti.

Nell'ambito di tale riforma sono stati dunque previsti alcuni passaggi cruciali del processo di cambiamento in corso, *in primis* il rafforzamento del Ministero dell'economia al fine di poter svolgere un più incisivo ruolo di coordinamento e supporto dei Ministeri nell'ambito della programmazione e gestione finanziaria, a partire dalle attività di valutazione *ex-ante* delle proposte, in quella di monitoraggio e nella successiva valutazione *ex-post* dei risultati effettivamente conseguiti. Tale rafforzamento si attua seguendo un duplice binario: maggiore capacità e migliori strumenti di coordinamento e supporto dei Ministeri, i cui effetti potranno dispiegarsi solo nel medio periodo quando i relativi processi di costruzione si saranno conclusi e completati.

Per quanto riguarda la capacità interna si prevede il potenziamento delle strutture esistenti, l'implementazione di nuove strutture e la possibilità di ricorrere a professionalità e competenze specialistiche.

In questa direzione il D.L. 6 novembre 2021, n. 152¹, ha previsto l'istituzione di un Comitato scientifico, a cui partecipa il Ragioniere generale dello Stato, che lo presiede, e rappresentanti delle principali istituzioni che operano nel campo della

¹ Convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233. In particolare, si veda l'art. 9, c. 8-11.

finanza pubblica. Il Comitato opera in coerenza con le linee guida stabilite dal Presidente del Consiglio dei ministri e con i conseguenti specifici indirizzi del Ministro dell'economia e delle finanze, esercita funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di analisi e di valutazione della spesa e di supporto alla definizione della proposta del Ministro dell'economia e delle finanze per l'applicazione dell'art. 22-bis della L. n. 196/2009 e indica i criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di revisione della spesa, nonché gli obiettivi da perseguire. Alle riunioni del Comitato potranno essere invitati rappresentanti delle pubbliche amministrazioni ed esperti esterni con professionalità inerenti alle materie trattate.

Per le attività istruttorie e di segreteria del Comitato scientifico, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una apposita Unità di missione. L'Unità svolge attività di analisi e valutazione della spesa sulla base degli indirizzi e del programma di lavoro definiti dal Comitato scientifico, di cui funge da segreteria tecnica e fornisce supporto alle strutture esistenti per le attività legate alla definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri e dei relativi accordi, nonché al successivo monitoraggio e all'elaborazione delle relative relazioni. Concorre, inoltre, all'attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa², per i quali il decreto-legge prevede la ripresa delle attività, che costituiscono il luogo di confronto e condivisione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e i Ministeri di spesa.

Con lo stesso provvedimento è previsto il reclutamento di nuove unità di personale da destinare in via strutturale alle attività di spending review, allo sviluppo dei processi legati al bilancio di genere e all'allineamento del bilancio ambientale. È prevista, infine, la possibilità di attivare in queste materie progetti e convenzioni con Università ed Enti di ricerca, nonché ricorrere a esperti, che possano apportare un contributo significativo di competenze e professionalità specifiche, nonché avviare un percorso virtuoso di apprendimento a favore delle strutture delle Amministrazioni coinvolte.

Sul versante del potenziamento del coordinamento e supporto ai Ministeri, il Ministero dell'economia e delle finanze ha intrapreso da tempo un percorso di rafforzamento delle competenze tramite la realizzazione di progetti *ad-hoc*. È attualmente in corso il secondo di questi, con il supporto della Commissione europea e dell'OCSE³. Tale percorso si caratterizza per il ruolo attribuito alla valutazione delle politiche pubbliche nella sua più ampia accezione quale prassi qualificante per le decisioni pubbliche. Esso è dunque fondamentale sia per le attività interne del Ministero dell'economia e delle finanze sia per quelle dei Ministeri di spesa anche nell'ambito del processo di bilancio e della revisione della spesa, oltre che per quello più consolidato di supporto alla formulazione e gestione delle politiche. Anche su tale versante, la riforma prevista dal PNRR

² Previsti dall'art. 39 della L. n. 196/2009.

³ Si tratta del progetto di studio "La valutazione delle politiche pubbliche e la spending review" i cui materiali informativi sono disponibili al seguente indirizzo: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/strumenti_e_metodi/la_valutazione_delle_politiche_publiche_e_la_spending_review/, e del progetto "Policy evaluation to improve the efficiency of public spending" in corso di realizzazione a seguito di approvazione della richiesta di supporto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze alla DG Reform nell'ambito del "Technical support instrument". A tale proposito si veda: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/approved_technical_support_requests_under_the_technical_support_instrument_2021.pdf. Per un excursus più completo si vedano anche le note n.89 e n.91 del Servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato.

rinforza il processo complessivo prevedendo che, entro la fine dell'anno, la Ragioneria generale dello Stato elabori una relazione sulle prassi utilizzate in alcuni Ministeri di spesa per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di risparmio e sulla efficacia di queste, e che, a partire da tale relazione, formuli delle linee guida per il supporto delle amministrazioni centrali.

Il quadro complessivo prevede, pertanto, un'attività di analisi e valutazione della spesa stabile nel tempo, coordinata e integrata con le procedure di programmazione e di formazione del bilancio, strutturata e condivisa con i Ministeri responsabili della spesa.

VI. 2 LA REGOLA DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La normativa vigente, assicurando la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione e in conformità con l'interpretazione della Corte costituzionale⁴, 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 comparto⁵;
- 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 ente⁶.

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 della Costituzione, e nei limiti previsti dalla legge dello Stato, e 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.

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, la norma attuativa⁷ prevede, tra l'altro, che le operazioni di indebitamento - effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale o sulla base dei patti di solidarietà nazionale⁸ - garantiscono, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di bilancio⁹ per il complesso degli enti territoriali della regione interessata,

⁴ Sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 in tema di utilizzo degli avanzi di amministrazione.

⁵ L. n. 243/2012, art. 9

⁶ D. Lgs. n. 118/2011 e L. n. 145/2018, art. 1, c. 821.

⁷ L. n. 243/2012, art. 10.

⁸ L. n. 243/2012, art. 10, c. 3 e 4.

⁹ L. n. 243/2012, art. 9, c. 1.

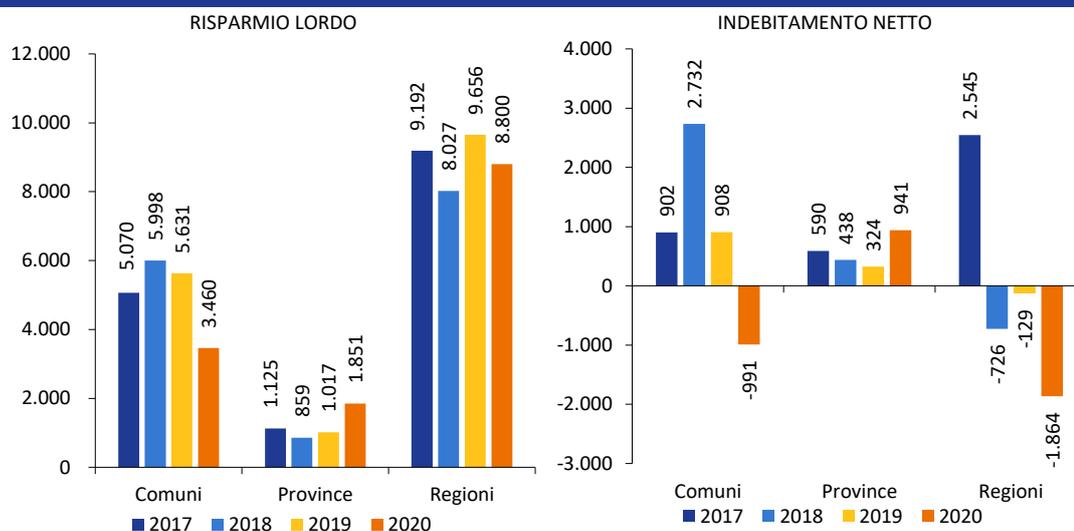
compresa la medesima regione, o per il complesso degli enti territoriali dell'intero territorio nazionale¹⁰.

Ai fini della verifica *ex-ante* del rispetto dell'equilibrio tra entrate e spese finali, a livello di comparto, sono stati consolidati i dati di previsione riferiti agli anni 2021-2023 degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP) istituita presso il MEF, riscontrando, negli anni 2022-2023, il rispetto, a livello di comparto, dell'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali¹¹.

Al fine di verificare *ex-post*, a livello di comparto, il rispetto del richiamato equilibrio, sono stati esaminati i dati dei rendiconti 2020 degli enti territoriali trasmessi alla BDAP riscontrando il rispetto, a livello di comparto, del saldo di bilancio¹². Con particolare riferimento alla verifica *ex-post*, è stata condotta una analisi dei riflessi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 non solo sui bilanci degli enti territoriali ma anche sul conto economico della PA, attraverso i dati dei sottosettori delle amministrazioni locali.

I grafici della Figura VI.1 evidenziano, con eccezione delle province, un peggioramento dell'indebitamento netto nel 2020 sia per i comuni sia per le regioni. Il peggioramento è direttamente correlato alla contrazione nel medesimo esercizio del margine positivo del risparmio lordo, rispettivamente pari a -2.171 milioni per i comuni e -856 milioni per le regioni.

FIGURA VI.1: RISPARMIO LORDO E INDEBITAMENTO NETTO ENTI TERRITORIALI 2017-2020 (milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

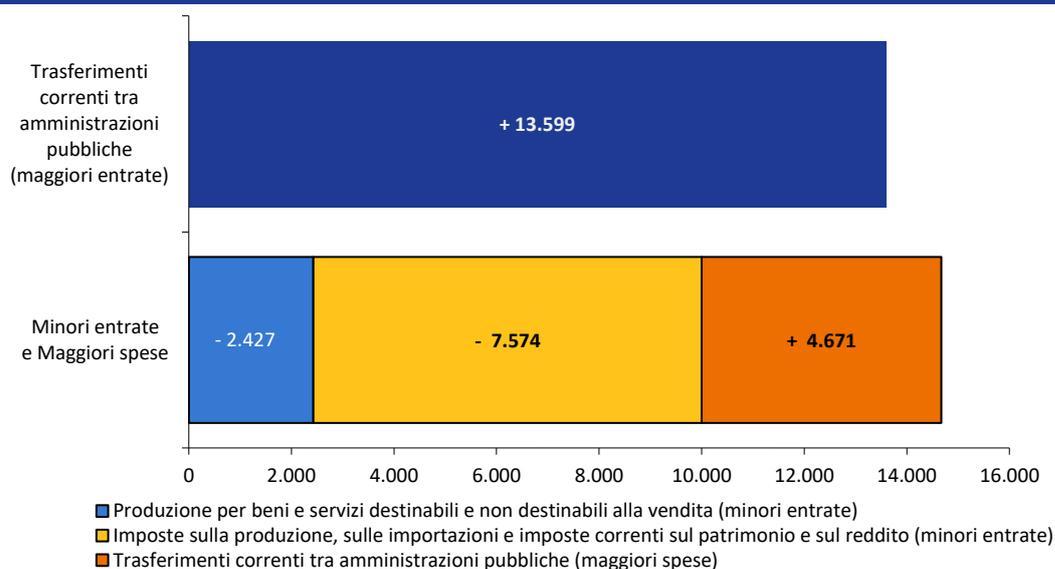
¹⁰ L. n. 243/2012, art. 9, c. 3 e 4.

¹¹ L'analisi è stata svolta su tutti i bilanci di previsione 2021-2023 trasmessi, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, entro 30 giorni dalla loro approvazione, dagli enti territoriali (data osservazione 22 febbraio 2022). Si precisa che, alla richiamata data del 22 febbraio 2022, risultano adempienti all'invio 7.769 comuni su 7.904 comuni tenuti all'invio; 84 province su 86 province tenute all'invio; tutte le città metropolitane e le regioni e province autonome.

¹² L'analisi è stata svolta su tutti i rendiconti 2020 trasmessi, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, entro 30 giorni dalla loro approvazione, dagli enti territoriali (data osservazione 22 febbraio 2022). Si precisa che, alla richiamata data del 22 febbraio 2022, risultano adempienti all'invio 7.786 comuni su 7.903 comuni tenuti all'invio; 84 province su 86 province tenute all'invio; tutte le città metropolitane e le regioni e province autonome.

Il conto economico della PA per il 2020 evidenzia, inoltre, gli effetti dell'intervento dello Stato per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19¹³. In particolare, la Figura VI.2 mette in evidenza i maggiori trasferimenti dello Stato a favore degli enti territoriali¹⁴ (circa 13.599 milioni) a compensazione delle variazioni negative delle principali poste di entrata relative alla produzione per beni e servizi, destinabili e non destinabili alla vendita (-2.427 milioni), e alle imposte (-7.574 milioni), nonché alle maggiori spese sostenute dalle regioni per la sanità (+4.671 milioni).

FIGURA VI.2: VARIAZIONE ASSOLUTA 2020-2019 PRINCIPALI GRANDEZZE CONTO ECONOMICO DELLA PA - ENTI TERRITORIALI (milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

L'attenzione del Legislatore agli equilibri di parte corrente è stata accompagnata da ulteriori misure, oltre a quelle già previste nel PNRR, volte a rafforzare¹⁵ ulteriormente le misure previste dalle ultime Leggi di Bilancio per la ripresa degli investimenti sul territorio. In particolare, si segnala:

- l'incremento delle risorse per la progettazione degli enti locali¹⁶: 150 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023;
- l'incremento delle risorse per la rigenerazione urbana¹⁷: 300 milioni per il 2022, finalizzati ad estendere gli interventi anche ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;

¹³ L. n. 243/2012, art. 11 "Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali". In attuazione dell'articolo, nel 2020 sono stati posti in essere diversi interventi straordinari a favore degli enti territoriali, tra cui: il finanziamento del fondo a favore degli enti locali per 5.170 milioni (D.L. n. 34/2020, art. 106, c.1. e D.L. n. 104/2020, art. 39); il finanziamento del fondo a favore delle regioni e province autonome per 4.300 milioni (D.L. n. 34/2020, art. 111, c.1).

¹⁴ I trasferimenti correnti tra amministrazioni pubbliche tengono conto anche delle variazioni della tesoreria statale.

¹⁵ L. n. 234/2021.

¹⁶ L. n. 234/2021, art. 1, c. 415.

¹⁷ L. n. 234/2021, art. 1, c. 534-542.

- risorse per le infrastrutture stradali sostenibili delle regioni, delle province e delle città metropolitane¹⁸: 3.350 milioni nel periodo 2022-2036, finalizzati a programmi straordinari di manutenzione straordinaria e adeguamento funzionale e resilienza ai cambiamenti climatici della viabilità stradale, anche con riferimento a varianti di percorso;
- risorse per le strade comunali¹⁹: 200 milioni nel 2022 e 100 milioni nel 2023, finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano;
- l'incremento delle risorse per la messa in sicurezza di ponti e viadotti²⁰: 1.400 milioni nel periodo 2024-2029.
- l'incremento delle risorse per la messa in sicurezza delle scuole di province e città metropolitane²¹: 2.805 milioni nel periodo 2024-2036.

Il rafforzamento dei contributi volti a rilanciare gli investimenti sul territorio ha mitigato l'impatto negativo derivante dalla pandemia e dalle misure di lockdown introdotte. Nel 2020, gli investimenti delle amministrazioni locali sono cresciuti dell'1,3 per cento su base annua, e sono rimasti sostanzialmente stabili sia in termini reali (a prezzi 2015), sia in rapporto al PIL. Il contributo alla crescita reale degli investimenti della PA si mantiene quindi positivo, a differenza di quanto osservato nel triennio 2016-2018. Ciò è avvenuto, nonostante gli enti territoriali abbiano dedicato le energie prioritariamente a gestire l'emergenza sanitaria sul territorio, con un rallentamento delle altre attività.

Nei prossimi anni, è ipotizzabile un ritorno a tassi di crescita degli investimenti del comparto più sostenuti grazie, in particolare, all'attuazione dei programmi di spesa previsti dal PNRR.

Nel 2020, anno interessato dalla pandemia e dalla conseguente recessione economica, il deficit e il debito delle amministrazioni locali in rapporto al PIL non hanno subito particolari disallineamenti, per effetto del sopracitato concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, previsto nelle fasi avverse del ciclo economico dalla legge n. 243/2019.

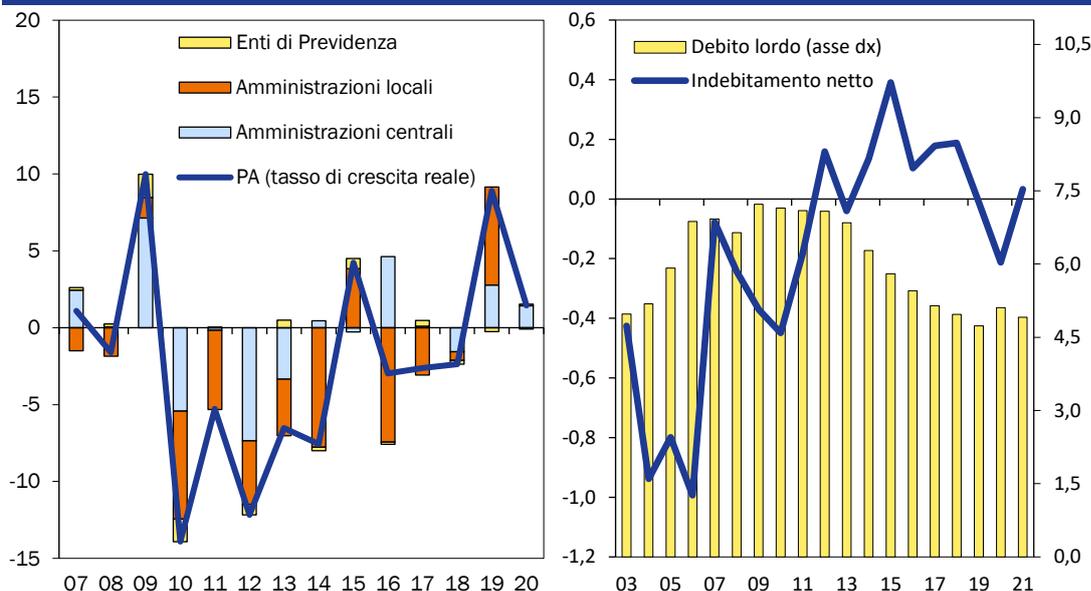
Nel 2021, il settore istituzionale delle amministrazioni locali continua a presentare, nel suo complesso, una situazione di sostanziale pareggio di bilancio e un rapporto debito/PIL contenuto. Il debito consolidato delle amministrazioni locali è aumentato in valore assoluto di 2,6 miliardi su base annua, a seguito della sostituzione di mutui erogati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con nuovi prestiti concessi da intermediari finanziari. Il debito in percentuale di PIL scende, tuttavia, al 4,9 per cento dal 5,1 per cento del 2020, per effetto della crescita economica.

¹⁸ L. n. 234/2021, art. 1, c. 405-406.

¹⁹ L. n. 234/2021, art. 1, c. 407-414.

²⁰ L. n. 234/2021, art. 1, c. 531-532.

²¹ L. n. 234/2021, art. 1, c. 533.

FIGURA VI.3: 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.

VI.3 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 cure²². 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

²² 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.

Piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti.

Nell'ultimo Patto per la Salute, stipulato il 18 dicembre 2019, 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. Il livello del finanziamento del SSN, già stabilito dalla Legge di Bilancio 2019, è stato confermato rispettivamente in 114.474, 116.474 e 117.974 milioni per il triennio 2019-2021.

Per gli anni 2020 e 2021, il livello di finanziamento è stato successivamente incrementato in misura rilevante dai provvedimenti adottati nel 2020²³ per fronteggiare l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus Sars-Cov2. La Legge di Bilancio per il 2022²⁴ ha stabilito il nuovo livello del finanziamento del SSN per il periodo 2022-2024 rispettivamente in 124.061, 126.061 e 128.061 milioni. Inoltre, la stessa legge ha disposto un ulteriore incremento al fine di aumentare il numero di contratti di formazione specialistica dei medici, rispettivamente per 194, 319 e 347 milioni nel triennio²⁵.

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 farmaci innovativi. La Legge di Bilancio per il 2022 ha incrementato il Fondo²⁶ di 100 milioni per il 2022, 200 milioni per il 2023 e 300 milioni a decorrere dal 2024²⁷.

Riguardo i vincoli sulla spesa farmaceutica, la Legge di Bilancio 2022²⁸ incrementa il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, fissato al livello del 7,85 per cento del livello del finanziamento del SSN nel 2021, all'8 per cento nel 2022, 8,15 per cento nel 2023 e 8,30 per cento a decorrere dal 2024. Viceversa, il tetto della spesa farmaceutica convenzionata²⁹ resta fissato nella misura del 7 per cento. Le disposizioni prevedono inoltre che, fermo restando il valore complessivo dei tetti, le due percentuali possano essere modificate annualmente in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio su proposta del Ministero della Salute, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA)³⁰.

In caso di sfioramento dei tetti è tuttora vigente il meccanismo automatico di correzione (c.d. *payback*). Se viene superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente deve essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti sono addebitate per il 50 per cento alle regioni e il restante 50 per cento alle aziende farmaceutiche.

²³ Art. 18, c. 1 del D.L. n. 18/2020, convertito dalla L. n. 27/2020; artt. 1, c. 11, 2, c. 10, 5, c.1, 103, c. 24, 104, c. 3-bis e 265 c. 4 del D.L. n. 34/2020, convertito dalla L. n. 77/2020; art. 29, c. 8 del D.L. 104/2020, convertito dalla L. 126/2020.

²⁴ L. n. 234/2021, art. 1, c. 258.

²⁵ L. n. 234/2021, art. 1, c. 260.

²⁶ Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di medicinali innovativi.

²⁷ L. n. 234/2021, art. 1, c. 259.

²⁸ L. n. 234/2021, art. 1, c. 281.

²⁹ 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.

³⁰ L. n. 234/2021, art. 1, c. 282.

A partire dal 2019 sono state introdotte modalità semplificate per la determinazione del *payback* della spesa farmaceutica per acquisti diretti, che tra l'altro prevedono che l'AIFA si avvalga anche dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa. Il procedimento amministrativo concernente l'attribuzione alla singola azienda farmaceutica della quota di *payback* a proprio carico, sul quale le stesse aziende farmaceutiche hanno attivato un rilevante contenzioso a partire dal 2013, nel tempo è stato progressivamente migliorato, con particolare riferimento alla trasparenza e alla correttezza dei dati di base, tanto che le sentenze di merito relative al *payback* dell'anno 2019 sono risultate finora sempre favorevoli alla parte pubblica. Relativamente al periodo pregresso 2013-2018, il contenzioso è stato definitivamente chiuso anche sulla base di specifiche disposizioni normative intervenute negli anni.