
III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

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

Risultati conseguiti nel 2021

Le recenti stime preliminari diffuse dall'ISTAT collocano il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il PIL nel 2021 al 7,2 per cento, in netta discesa rispetto al 9,6 per cento del 2020¹. In termini assoluti, l'indebitamento netto è stato di 128,3 miliardi, un livello inferiore di 30,7 miliardi rispetto al 2020.

Il miglioramento dell'indebitamento netto del 2021 rispetto al 2020 riflette la riduzione del deficit primario, sceso a 65,5 miliardi dai 101,7 miliardi del 2020, in parte compensata dall'aumento di 5,5 miliardi della spesa per interessi, che si attesta a 62,9 miliardi.

L'aumento della spesa per interessi registrato nel 2021 è dovuto all'andamento dell'inflazione, che comporta una maggiore spesa per interessi passivi legata alla rivalutazione dei titoli indicizzati (cd. *inflation uplift*). D'altro canto, grazie alle condizioni distese dei mercati finanziari, nel 2021 il costo medio all'emissione dei titoli di Stato ha raggiunto il minimo storico dello 0,10 per cento, dallo 0,59 per cento del 2020.

In rapporto al PIL, la stima del deficit del 7,2 per cento è migliore di circa 2,2 punti percentuali in confronto all'obiettivo programmatico per il 2021, aggiornato in chiave migliorativa al 9,4 per cento dalla Nota di Aggiornamento del DEF 2021 (NADEF) e successivamente confermato nel Documento Programmatico di Bilancio 2022 (DPB) inviato alle istituzioni europee in ottobre 2021. Nel precedente Programma di Stabilità, l'obiettivo di deficit era stato posto all'11,8 per cento del PIL.

Il deficit primario cala al 3,7 per cento del PIL dal 6,1 per cento del 2020. Anch'esso si colloca significativamente al di sotto dell'obiettivo programmatico, il quale era rivisto al 6,0 per cento del PIL lo scorso autunno. La spesa per interessi, nonostante l'aumento nominale, si mantiene stabile in rapporto al PIL, collocandosi al 3,5 per cento, un livello lievemente superiore all'obiettivo del 3,4 per cento.

I principali fattori che spiegano il rientro del deficit nel 2021 sono la ripresa economica che ha sostenuto l'aumento del gettito fiscale e un andamento contenuto della spesa primaria corrente, conseguente anche ad un minor tiraggio delle misure discrezionali adottate per contrastare l'impatto economico-sociale della crisi pandemica.

¹ ISTAT, 'Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 5 aprile 2022.

Le entrate della PA segnano una crescita tendenziale del +9,2 per cento rispetto al 2020. Alla base di questa tendenza positiva vi è l'aumento di imposte indirette (+13,8 per cento), contributi sociali (+6,7 per cento) e imposte dirette (+6,5 per cento). Tra le imposte indirette, il gettito IVA sugli scambi interni mostra la maggiore dinamicità per effetto sia dell'aumento dell'inflazione, sia della domanda interna. Il gettito IVA sulle importazioni torna a registrare tassi di variazione fortemente positivi, come conseguenza della ripresa dei volumi di acquisti dall'estero e della forte salita dei prezzi all'importazione.

L'aumento dei contributi sociali e delle imposte dirette, in particolare del gettito IRPEF da ritenute sui redditi dei dipendenti privati ed autonomi, è riconducibile al progressivo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

Infine, nel 2021 anche la variazione tendenziale di altre tipologie di tributi, quali accise, imposte sostitutive, tasse automobilistiche, imposte sul Lotto e le lotterie è tornata ad essere nuovamente positiva.

Per effetto degli andamenti descritti, la pressione fiscale nel 2021 si è attestata al 43,5 per cento, in aumento sia rispetto al 2020, in cui era stata del 42,8 per cento, sia rispetto alle previsioni tendenziali del DPB che la collocavano al 41,8 per cento. Come illustrato più avanti nell'apposito Focus, la pressione fiscale effettiva nel 2021 è stata più bassa di quella risultante dalla contabilità nazionale, essendo pari al 41,7 per cento.

Dal lato della spesa, nel 2021 la componente primaria corrente cresce ad un tasso del +2,2 per cento, a fronte di una crescita nominale dell'economia del +7,2 per cento. Conseguentemente, tale spesa in rapporto al PIL scende di circa 2,2 punti percentuali, al 46,0 per cento dal picco del 48,2 per cento del 2020.

Con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si osserva una sostanziale invarianza nominale rispetto al 2020, a fronte di una ricomposizione interna all'aggregato. Le prestazioni diverse dalle pensioni registrano un calo del -4,7 per cento, a fronte della significativa riduzione della spesa per ammortizzatori sociali solo parzialmente compensata dagli incrementi di spesa per altre prestazioni, tra cui quella per trattamenti di famiglia². Le prestazioni pensionistiche sono, invece, in aumento del +2,0 per cento. Nel complesso, la spesa per prestazioni sociali in denaro si colloca al 22,5 per cento del PIL, in riduzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2020, mantenendosi comunque 2,4 punti percentuali superiore al livello del 2019.

Per contro, nel 2021 tutte le componenti della spesa in conto capitale sono risultate molto dinamiche. Gli investimenti pubblici si sono mostrati sostanzialmente in linea con gli obiettivi, segnando una crescita nominale del +19,5 per cento rispetto al 2020 e collocandosi al 2,9 per cento del PIL, in salita dal 2,6 per cento del 2020.

A fronte di tali andamenti, la spesa primaria nel suo complesso è aumentata del +4,1 per cento su base annua; pertanto, la sua incidenza sul PIL si è ridotta al 52 per cento dal picco del 53,5 per cento del 2020.

L'evoluzione dei saldi, delle entrate e della spesa pubblica descritta indica l'avvio di un percorso di normalizzazione della finanza pubblica dopo gli effetti della

² Si fa riferimento, in particolare, all'assegno temporaneo per i figli minori e per nuclei familiari con figli disabili (ANF) previsto dal D.L. n. 79/2021.

crisi pandemica, in cui l'impatto sui conti pubblici delle misure eccezionali a sostegno alla crisi sanitaria ed economico-sociale inizia ad affievolirsi.

Il percorso di rientro del deficit e il riequilibrio della composizione del bilancio pubblico hanno peraltro seguito un ritmo più veloce di quanto prefigurato in autunno. Le entrate della PA sono risultate superiori rispetto alle previsioni tendenziali del DPB di circa 26,4 miliardi (1,5 punti percentuali di PIL), grazie principalmente al gettito tributario; mentre dal lato della spesa, nel 2021 vi sono stati circa 12 miliardi (0,7 punti percentuali del PIL) in meno rispetto alle previsioni, ascrivibili principalmente alla spesa corrente primaria. Nello specifico, vi sono stati circa -7,5 miliardi per redditi da lavoro e consumi intermedi della PA, -4,8 miliardi per prestazioni sociali in denaro e -3,7 miliardi per altre uscite correnti.

Previsioni per il 2022 e il triennio 2023-2025

L'aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per l'anno in corso e il biennio successivo, e la formulazione delle nuove previsioni per il 2025 è effettuato utilizzando le informazioni più aggiornate disponibili al momento della predisposizione di questo Documento, inclusive delle stime preliminari per il 2021 diffuse dall'ISTAT e delle previsioni macroeconomiche illustrate nel Capitolo II.

Le previsioni tendenziali del Conto della PA tengono altresì conto dell'effetto trascinamento derivante dall'andamento positivo del 2021 e degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'andamento di entrate e uscite della PA, in particolare sul tiraggio effettivo delle misure urgenti introdotte in risposta all'emergenza sanitaria e degli altri interventi normativi adottati.

Oltre ai provvedimenti considerati nel DPB, si considerano la Legge di Bilancio 2022 e il relativo decreto fiscale³, le misure emergenziali aggiuntive rese necessarie ad inizio 2022 dalla quarta ondata di diffusione del Coronavirus e quelle introdotte per mitigare l'impatto sulle famiglie e le imprese derivante dall'incremento dei prezzi energetici. I recenti eventi che stanno sconvolgendo il panorama geopolitico, economico e finanziario internazionale hanno reso necessaria l'adozione di ulteriori misure d'urgenza, per il contrasto delle ripercussioni economiche e umanitarie derivanti dalla crisi ucraina (cd. decreto 'Energia')⁴.

Le misure introdotte per fronteggiare l'emergenza Covid-19 hanno riguardato agevolazioni e sostegni (estensioni di crediti di imposta e contributi a fondo perduto) destinati alle imprese operanti nei settori maggiormente colpiti dalle misure di restrizione. Inoltre, sono previsti specifici interventi per il settore sanitario, per le scuole e per contributi agli enti locali.

In tema di rincari di costi energetici, i provvedimenti adottati a seguito del DPB hanno comportato maggiori spese e minori entrate lorde per circa lo 0,7 per cento del PIL sul 2022, per interventi di contenimento dei prezzi di gas, energia elettrica

³ L. n. 234 del 30 dicembre 2021 e D.L. n.146 del 21 ottobre 2021, convertito dalla L. n. 215 del 17 dicembre 2021.

⁴ D.L. n. 4 del 27 gennaio 2022, convertito dalla L. n. 25 del 28 marzo 2022 (cd. decreto 'Sostegni ter'), D.L. n. 14 del 25 febbraio 2022, D.L. 17 del 1° marzo 2022, D.L. n. 21 del 21 marzo 2022 (cd. decreto 'Energia') e D.L. n. 24 del 24 marzo 2022.

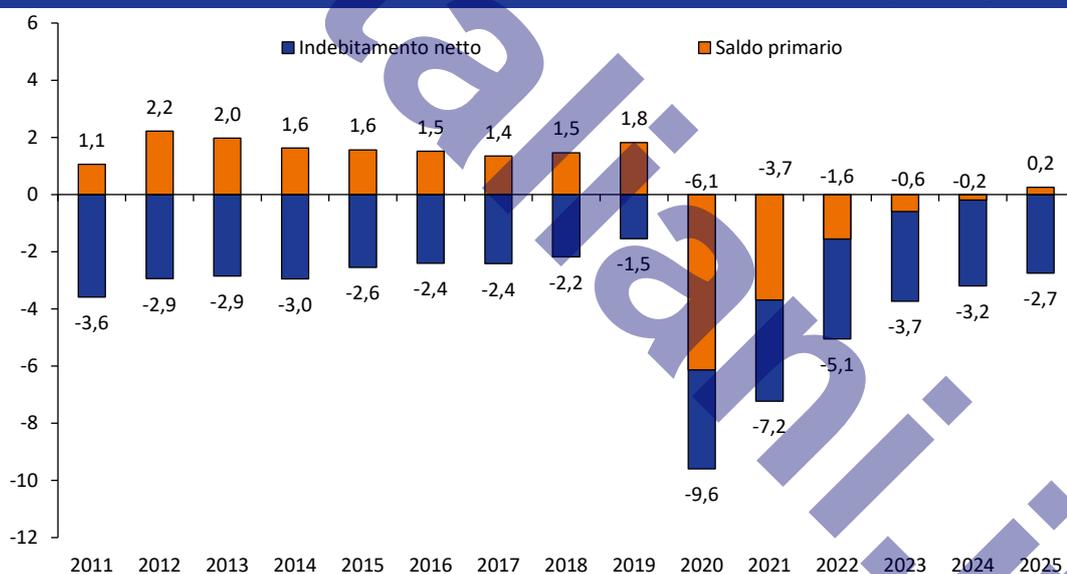
e carburanti, focalizzati sui primi due trimestri dell'anno. Queste risorse si aggiungono a quelle pari a circa lo 0,3 per cento del PIL del 2021⁵.

È bene ricordare che i decreti legge introdotti nei primi mesi del 2022 non hanno comportato un incremento del deficit tendenziale, in quanto finanziati attraverso riduzioni di autorizzazioni di spesa non utilizzate (tra cui le risorse destinate ad alcuni ristori e Fondi a favore degli operatori economici e delle aree territoriali maggiormente colpiti dall'emergenza epidemica) e da contestuali incrementi di gettito richiesti alle aziende del comparto energetico, come avvenuto per il decreto 'Energia'⁶.

L'aggiornamento delle previsioni del Conto della PA sconta, infine, il riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU* e del *React-EU* per finanziare gli interventi programmati nel PNRR⁷. L'impatto del PNRR sulla spesa pubblica nel 2021 risulta lievemente inferiore al DPB, a fronte di un posticipo dei progetti di spesa per investimenti all'anno in corso e agli anni successivi.

Alla luce degli elementi sopra esposti, il sentiero dell'indebitamento netto è rivisto in termini migliorativi rispetto al DPB lungo tutto l'orizzonte di previsione. Nel 2022, il rapporto deficit/PIL a legislazione vigente scenderà al 5,1 per cento, un livello inferiore di circa 0,5 punti percentuali rispetto all'obiettivo del 5,6 per cento già rivisto al ribasso lo scorso autunno. L'obiettivo per l'anno in corso era stato, infatti, fissato al 5,9 per cento del PIL nel precedente Programma di Stabilità.

FIGURA III.1: INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO A LEGISLAZIONE VIGENTE (% del PIL)



Fonte: ISTAT. Dal 2022, previsioni a legislazione vigente di questo Documento.

⁵ Si fa riferimento all'impatto sull'indebitamento delle misure previste dai diversi provvedimenti di legge, al lordo delle coperture, secondo le stime *ex-ante* della RGS. Si rimanda alla Tavola V.2 e a quella in Appendice per gli impatti netti.

⁶ Per maggiori dettagli sui decreti legge adottati nei primi tre mesi del 2022, si veda il Paragrafo V.2.

⁷ Il PNRR è disponibile al link: <https://italiadomani.gov.it/it/home>.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

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

| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | |
|--|-------------|----------|----------|------|------|------|
| | Livello (2) | In % PIL | In % PIL | | | |
| Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione | | | | | | |
| 1. Amministrazioni pubbliche | -128.327 | -7,2 | -5,6 | -3,9 | -3,3 | -2,8 |
| <i>Differenza fra programmatico e tendenziale (3)</i> | | | -0,5 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| 2. Amministrazioni centrali | -128.540 | -7,2 | -5,1 | -3,7 | -3,2 | -2,8 |
| 3. Stato | | | | | | |
| 4. Amministrazioni locali | 585 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| 5. Enti previdenziali | -372 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Amministrazioni pubbliche | | | | | | |
| 6. Totale entrate | 857.634 | 48,3 | 48,5 | 48,8 | 47,3 | 46,9 |
| 7. Totale spese | 985.961 | 55,5 | 53,6 | 52,5 | 50,5 | 49,6 |
| 8. Indebitamento netto | -128.327 | -7,2 | -5,1 | -3,7 | -3,2 | -2,7 |
| 9. Spesa per interessi | 62.863 | 3,5 | 3,5 | 3,1 | 3,0 | 3,0 |
| 10. Saldo primario | -65.464 | -3,7 | -1,6 | -0,6 | -0,2 | 0,2 |
| 11. Misure una tantum (4) | 7.213 | 0,4 | 0,7 | 0,3 | 0,1 | 0,1 |
| Componenti del lato delle entrate | | | | | | |
| 12. Totale entrate tributarie | 527.050 | 29,7 | 29,1 | 28,8 | 28,4 | 28,4 |
| 12a. Imposte indirette | 258.308 | 14,5 | 14,5 | 14,7 | 14,6 | 14,5 |
| 12b. Imposte dirette | 267.140 | 15,0 | 14,4 | 14,0 | 13,7 | 13,7 |
| 12c. Imposte in c/capitale | 1.602 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 13. Contributi sociali | 245.025 | 13,8 | 14,0 | 14,0 | 13,9 | 13,8 |
| 14. Redditi da proprietà | 17.036 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| 15. Altre entrate | 68.523 | 3,9 | 4,6 | 5,2 | 4,2 | 3,9 |
| 15.a Altre entrate correnti | 62.892 | 3,5 | 3,8 | 4,0 | 3,7 | 3,4 |
| 15.b Altre entrate in c/capitale | 5.631 | 0,3 | 0,7 | 1,2 | 0,5 | 0,5 |
| 16. Totale entrate | 857.634 | 48,3 | 48,5 | 48,8 | 47,3 | 46,9 |
| <i>p.m.: pressione fiscale</i> | | 43,5 | 43,1 | 42,8 | 42,3 | 42,2 |
| Componenti del lato della spesa | | | | | | |
| 17. Redditi. lavoro dipendente. + Consumi intermedi | 286.747 | 16,2 | 16,2 | 15,4 | 14,7 | 14,3 |
| 17a. Redditi da lavoro dipendente | 176.309 | 9,9 | 10,0 | 9,5 | 9,1 | 8,8 |
| 17b. Consumi intermedi | 110.438 | 6,2 | 6,1 | 5,9 | 5,6 | 5,4 |
| 18. Totale trasferimenti sociali | 446.252 | 25,1 | 23,8 | 24,1 | 23,8 | 23,5 |
| <i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i> | 19.579 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| 18a. Trasferimenti sociali in natura | 47.060 | 2,7 | 2,5 | 2,4 | 2,3 | 2,3 |
| 18b. Prestazioni sociali non in natura | 399.192 | 22,5 | 21,3 | 21,7 | 21,4 | 21,2 |
| 19. Interessi passivi | 62.863 | 3,5 | 3,5 | 3,1 | 3,0 | 3,0 |
| 20. Contributi alla produzione | 35.756 | 2,0 | 2,4 | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| 21. Investimenti fissi lordi | 50.709 | 2,9 | 3,1 | 3,6 | 3,5 | 3,6 |
| 22. Trasferimenti in c/capitale | 55.096 | 3,1 | 2,0 | 1,7 | 1,1 | 1,1 |
| 23. Altre spese | 48.538 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,4 |
| 23a. Altre spese correnti | 47.511 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,3 |
| 23b. Altre spese in conto capitale | 1.027 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 24. Totale spese | 985.961 | 55,5 | 53,6 | 52,5 | 50,5 | 49,6 |
| <i>Spesa corrente primaria</i> | 816.266 | 46,0 | 45,0 | 44,1 | 42,8 | 42,0 |
| <i>Spesa totale primaria</i> | 923.098 | 52,0 | 50,1 | 49,4 | 47,5 | 46,6 |

(1) La prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Valori in milioni.

(3) La differenza quantifica l'effetto del decreto legge annunciato dal Governo.

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

Negli anni successivi, il rapporto deficit/PIL tendenziale segnerà ulteriori riduzioni, collocandosi al 3,7 per cento nel 2023, al 3,2 per cento nel 2024 e al 2,7 per cento nel 2025. Il deficit primario segnerà ulteriori ridimensionamenti, scendendo allo 0,6 per cento del PIL nel 2023, per poi attestarsi allo 0,2 per cento del PIL nel 2024. Nel 2025 è previsto un avanzo primario a legislazione vigente dello 0,2 per cento del PIL.

La spesa per interessi passivi subirà un aumento in termini nominali nell'anno in corso, cui seguiranno progressive riduzioni nel 2023 e 2024, grazie alle quali l'incidenza degli interessi passivi sul PIL scenderà al 3,0 per cento del PIL nel 2024 e si manterrà su tale livello anche alla fine dell'orizzonte di previsione.

Dal lato delle entrate, il gettito tributario a legislazione vigente in rapporto al PIL è atteso scendere progressivamente nell'anno in corso e nei tre successivi, passando dal 29,1 per cento del 2022 al 28,4 per cento nel 2025. Il trend riflette, fra l'altro, la revisione dell'Irpef operata dalla Legge di Bilancio 2022, la quale comporta un alleggerimento del carico fiscale per tutti i contribuenti, con conseguente aumento del reddito disponibile e riduzione del cuneo fiscale sul fattore lavoro, in linea con le raccomandazioni della Commissione.

Anche per effetto di queste misure, le imposte dirette in rapporto al PIL sono attese scendere, collocandosi al 14,4 per cento del PIL nel 2022 e al 14,0 per cento nel 2023, per poi attestarsi su un livello del 13,7 per cento a fine periodo. Le imposte indirette in rapporto al PIL sono previste rimanere al 14,5 per cento nel 2022, salire al 14,7 per cento nel 2023 come effetto dell'attesa ripresa economica, e quindi tornare a scendere fino al 14,5 per cento nel 2025.

I contributi sociali in rapporto al PIL saliranno al 14,0 per cento nel 2022, si manterranno stabili nel 2023 e quindi scenderanno fino al 13,8 per cento nel 2025⁸. L'andamento riflette una crescita media annua dei contributi del 2,9 per cento nel biennio 2024-2025, in linea con la dinamica degli occupati e dei redditi da lavoro del quadro macroeconomico sottostante alle previsioni.

Coerentemente agli andamenti descritti, nel 2022 la pressione fiscale scenderà rispetto al 2021, collocandosi al 43,1 per cento del PIL. Per gli anni seguenti è atteso un calo medio di circa 0,3 punti di PIL all'anno, fino a raggiungere il 42,2 per cento del PIL nel 2025. Come già menzionato, la pressione fiscale effettiva è inferiore a quanto indicato dai dati di contabilità nazionale e nel 2022 scenderà al 41,2, dal 41,7 per cento nel 2021⁹.

FOCUS**La pressione fiscale effettiva nel 2021 e nel 2022**

La pressione fiscale, ovvero l'incidenza del prelievo tributario e contributivo sul prodotto, è calcolata come rapporto tra l'ammontare delle entrate fiscali (sia tributarie sia contributive) e il livello del Pil.

Tale indicatore, utilizzando gli aggregati ufficiali di contabilità nazionale, si è attestato al 43,5 per cento nel 2021, in aumento di 0,7 punti di PIL rispetto all'anno precedente. Nelle previsioni contenute in questo Documento, la pressione fiscale cala di quasi mezzo punto percentuale del prodotto nel 2022 (al 43,1 per cento)..

Il dato che emerge dal rapporto tra gli aggregati di contabilità nazionale, tuttavia, non è rappresentativo dell'effettivo onere fiscale che grava sui contribuenti. Le regole statistiche

⁸ L'andamento previsto per l'anno in corso sconta, in particolare, gli effetti economici delle misure a normativa vigente, che determinano un rimbalzo dei contributi pari a +7,4 per cento rispetto al 2021.

⁹ Cfr. riquadro "La pressione fiscale effettiva nel 2021 e nel 2022".

internazionali della contabilità pubblica impongono, infatti, di trattare alcune agevolazioni fiscali come misure di spesa. A tale gruppo di agevolazioni appartengono in particolare le seguenti misure: i) il trattamento integrativo in busta paga (ex “bonus 100 euro”), che comporta una riduzione del carico fiscale a favore dei lavoratori dipendenti con determinati requisiti; ii) i crediti d'imposta concessi a famiglie e imprese a vario titolo e utilizzati in compensazione di tributi e contributi; iii) talune detrazioni fiscali riconosciute ai contribuenti anche oltre il limite della capienza in dichiarazione. Ne consegue che le entrate fiscali vengano registrate nei conti pubblici al lordo delle predette agevolazioni, facendo risultare la pressione fiscale superiore all'effettivo carico fiscale sui contribuenti.

Contribuiscono alla riduzione dell'onere fiscale effettivo anche gli sgravi contributivi “selettivi”, ovvero misure di esonero contributivo a favore di specifiche categorie di contribuenti o aree geografiche. Tra questi rilevano principalmente le misure di agevolazione introdotte dalla Legge di bilancio 2021-2023 per favorire l'assunzione di giovani e donne e l'occupazione nelle regioni del SUD¹⁰. Tali agevolazioni sono assimilate a interventi di sostegno ai produttori e, in quanto tali, registrate tra le spese sotto la voce “contributi alla produzione” (ad esempio, gli esoneri contributivi a favore di giovani e donne o gli sgravi a favore delle regioni del Sud). Va ricordato che l'onere delle suddette misure è comunque registrato fra le spese nel conto della PA, nonostante esse determinino una riduzione dei versamenti tributari e contributivi da parte dei contribuenti.

L'indicatore della pressione fiscale ricalcolato per tener conto delle misure di riduzione dell'onere fiscale effettivo elencate sopra si sarebbe attestato nel 2021 al 41,7 per cento, quasi 2 punti percentuali in meno del dato statistico ufficiale e in aumento rispetto al 2020 di soli 0,4 punti di Pil in luogo degli 0,7 punti sopra indicati (Tavola R1).

| TAVOLA R. 1: ENTRATE TRIBUTARIE E PRESSIONE FISCALE (milioni di euro e percentuali del pil) | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Entrate fiscali (CN) | 2020 | 2021 | 2022 |
| Entrate tributarie | 478.750 | 527.050 | 548.596 |
| Contributi sociali | 229.732 | 245.025 | 263.186 |
| Entrate fiscali totali | 708.482 | 772.075 | 811.782 |
| Pressione fiscale (% PIL) | 42,8 | 43,5 | 43,1 |
| D pressione fiscale | 0,5 | 0,7 | -0,4 |
| Agevolazioni fiscali classificate in spesa | 23.180 | 30.835 | 31.827 |
| Correzione per effetti AAUU (Assegno unico) | - | - | 3.700 |
| Entrate fiscali al netto di riclassificazioni e correzione per AAUU | 685.302 | 741.240 | 776.256 |
| Pressione fiscale corretta (% PIL) | 41,4 | 41,7 | 41,2 |
| D pressione fiscale corretta | 0,2 | 0,4 | -0,5 |
| <i>Per memoria: prelievo straordinario settore energia, gas e prodotti petroliferi</i> | - | - | 3.980 |
| <i>p.m. PIL ai prezzi di mercato</i> | <i>1.656.961</i> | <i>1.775.436</i> | <i>1.882.720</i> |

Dal lato della spesa pubblica, il sentiero di riduzione dell'incidenza della spesa totale primaria sul PIL prevede un calo dal 52,0 per cento registrato nel 2021 al 50,1 per cento del PIL nell'anno in corso, fino al raggiungimento del 46,6 per cento nel 2025.

La spesa corrente primaria seguirà un andamento simile. L'incidenza sul PIL nel 2025 è prevista in riduzione di circa 4 punti percentuali rispetto alla stima di preconsuntivo del 2021; ciò consentirà il raggiungimento di un livello pari al 42,0 per cento del PIL a fine periodo.

La dinamica mostra chiaramente come l'impulso fiscale espansivo dato alla spesa pubblica in risposta alla crisi Covid-19 si attenui progressivamente negli anni,

¹⁰ Legge n. 178 del 30 dicembre 2020, articolo 1, comma 10 (sgravio giovani), comma 16 (esonero donne), comma 161 (sgravio Sud).

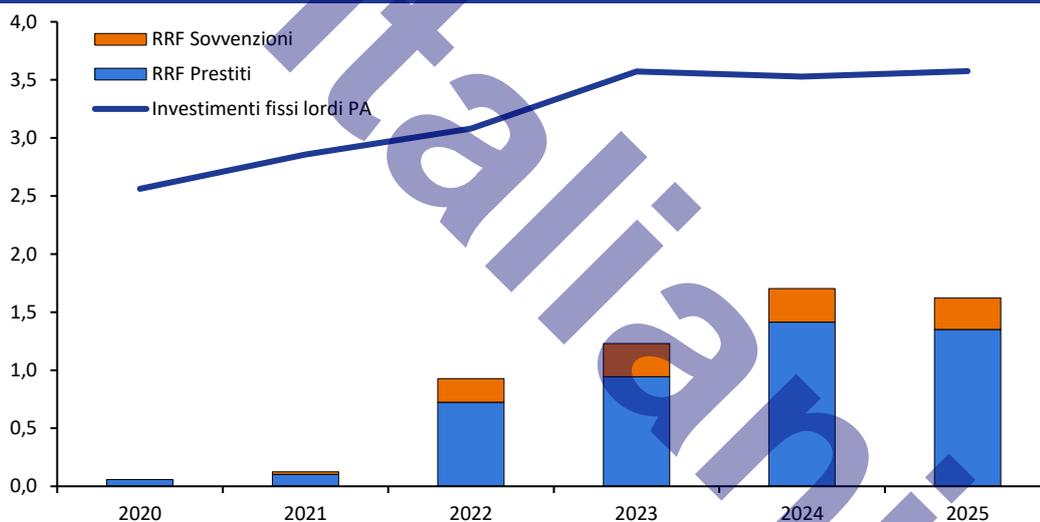
a fronte del venir meno degli effetti delle misure temporanee previste a favore di famiglie e imprese, e come la spesa primaria torni a convergere, alla fine del periodo di previsione, verso un livello prossimo a quello registrato negli anni precedenti la crisi¹¹.

Nel dettaglio, i redditi da lavoro dipendente in rapporto al PIL sono attesi rimanere pressoché stabili al 10,0 per cento nel 2022 e tornare a ridursi in modo più evidente negli anni successivi, fino a toccare l'8,8 per cento del PIL nel 2025. La crescita nominale dei redditi da lavoro dipendente nel 2022, pari al +7,1 per cento, riflette soprattutto le ipotesi sui rinnovi contrattuali del pubblico impiego ed il pagamento dei relativi arretrati.

Dopo la sostanziale invarianza del 2021 rispetto al 2020, la spesa per prestazioni sociali in denaro è attesa aumentare lievemente nell'anno in corso e nel successivo (+0,6 per cento su base annua), assumere un più sostenuto ritmo di crescita del +6,0 per cento nel 2023 e del +2,5 per cento in media d'anno nel biennio 2024-2025. A fronte di tale andamento, le prestazioni sociali in denaro in rapporto al PIL caleranno lievemente, dal 21,3 per cento del 2022 al 21,2 per cento nel 2025.

Per gli investimenti fissi lordi si prevede un forte ritmo di crescita nel 2022 e 2023, pari rispettivamente al +14,4 per cento e +21,1 per cento, seguito da una crescita annua del +2,4 per cento nel 2024 e +4,7 per cento nel 2025.

FIGURA III.2: INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA E RISORSE DEL RRF (% sul PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. Dal 2022 previsioni a legislazione vigente di questo Documento.

A fronte di questa dinamica, gli investimenti fissi lordi della PA in rapporto al PIL aumenteranno dal 2,9 per cento del 2021 al 3,6 per cento nel 2025, una percentuale di poco inferiore al picco toccato nel 2009 (3,7 per cento).

Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (cd. *Recovery and Resilience Facility*, RRF) contribuisce in maniera decisiva al rilancio della spesa per investimenti fissi lordi della PA, soprattutto dal 2022 in poi. Se nel 2021 gli investimenti finanziati con le risorse del RRF ammontano a circa lo 0,1 per cento del PIL, nel 2024 saliranno fino all'1,7 per cento del PIL (circa il 48 per cento del totale degli investimenti

¹¹ Nel periodo 2017-2019, la spesa totale primaria è stata pari, in media, al 45,0 per cento del PIL, mentre quella corrente primaria al 41,4 per cento del PIL.

previsti). Nel 2025, oltre il 45 per cento degli investimenti fissi della PA sarà sostenuto dalle risorse messe a disposizione dal RRF a condizioni agevolate.

Le spese (e gli altri oneri non contabilizzati come spesa secondo la contabilità nazionale) che si prevede di finanziare con le sovvenzioni e i prestiti del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza coerentemente con quanto indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sono espone nelle tavole qui di seguito riportate, in ottemperanza al contenuto obbligatorio aggiuntivo richiesto dalla Commissione Europea per il Programma di Stabilità 2022.

TAVOLA III.2: IMPATTO DEL RRF SULLE PREVISIONI - SOVVENZIONI

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Entrate da sovvenzioni RRF (% PIL) | | | | | | |
| SOVVENZIONI RRF incluse nelle previsioni di entrata | 0,0 | 0,1 | 0,7 | 1,1 | 0,8 | 0,5 |
| Esborsi di cassa per SOVVENZIONI RRF dall'UE | 0,0 | 0,5 | 1,1 | 0,6 | 0,4 | 0,4 |
| Spese finanziate da sovvenzioni RRF (% PIL) | | | | | | |
| TOTALE SPESE CORRENTI | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Investimenti fissi lordi P.51g | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Trasferimenti in c/capitale D.9 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,1 | 0,0 |
| TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE | 0,0 | 0,1 | 0,5 | 0,7 | 0,3 | 0,3 |
| Altri costi finanziati dalle sovvenzioni RRF (% PIL) (1) | | | | | | |
| Riduzione entrate tributarie | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,1 |
| Altri costi con impatto sulle entrate | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Transazioni finanziarie | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

TAVOLA III.3: IMPATTO DEL RRF SULLE PREVISIONI - PRESTITI

| | 2020 | 2021 | 2021 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Cash flow dei prestiti RRF previsto dal PNRR (% PIL) | | | | | | |
| Esborsi di PRESTITI RRF dall'UE | 0,0 | 0,9 | 1,2 | 1,2 | 1,0 | 1,0 |
| Restituzioni di PRESTITI RRF all'UE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Spese finanziate con prestiti RRF (% PIL) | | | | | | |
| TOTALE SPESE CORRENTI | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Investimenti fissi lordi P.51g | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 0,9 | 1,4 | 1,4 |
| Trasferimenti in c/capitale D.9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE | 0,1 | 0,1 | 0,8 | 1,0 | 1,4 | 1,4 |
| Altri costi finanziati con prestiti RRF (% PIL) (1) | | | | | | |
| Riduzione entrate tributarie | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Altri costi con impatto sulle entrate | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Transazioni finanziarie | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

TAVOLA III.4: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1)

| | 2021 | | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--------------------------------------|-------------|--------------|------|------|------|------|
| | Livello (2) | In % del PIL | | | | |
| Totale entrate a politiche invariate | 857.634 | 48,3 | 48,5 | 48,9 | 47,4 | 47,0 |
| Totale spesa a politiche invariate | 985.961 | 55,5 | 53,6 | 52,8 | 50,8 | 50,0 |
| Voci di dettaglio della spesa | | | | | | |
| Spese correnti | 879.129 | 49,5 | 48,5 | 47,5 | 46,1 | 45,2 |
| di cui: | | | | | | |
| <i>Redditi da lavoro dipendente</i> | 176.309 | 9,9 | 10,0 | 9,7 | 9,3 | 9,0 |
| <i>Consumi Intermedi</i> | 157.498 | 8,9 | 8,6 | 8,4 | 8,0 | 7,7 |
| Spese in c/capitale | 106.832 | 6,0 | 5,1 | 5,3 | 4,7 | 4,8 |
| di cui: | | | | | | |
| <i>Investimenti fissi lordi</i> | 50.709 | 2,9 | 3,1 | 3,6 | 3,6 | 3,7 |
| <i>Contributi agli investimenti</i> | 20.829 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 0,9 | 0,9 |

(1) La tavola espone l'impatto del rifinanziamento di alcune misure cui si potrebbe dover dar corso in considerazione di impegni internazionali e fattori legislativi.

(2) Valori in milioni.

TAVOLA III.5: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

| | 2021 | | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|-------------|--------------|------|------|------|------|
| | Livello (1) | In % del PIL | | | | |
| Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE (2) | 4.093,0 | 0,2 | 1,1 | 1,8 | 0,8 | 0,6 |
| di cui: | | | | | | |
| spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE (3) | 2.076,2 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 0,4 |
| Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (4) | 202,6 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Entrate discrezionali (5) | -9.395,4 | -0,5 | -0,6 | 0,1 | -0,4 | 0,8 |
| Incrementi di entrata già individuati per legge | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

(1) Valori in milioni.

(2) La stima per il 2021 comprende sovvenzioni del Next Generation EU per 0,1% del PIL, 1% per il 2022, 1,7% per il 2023, 0,8% per il 2024 e 0,5% per il 2025.

(3) La stima per il 2022 comprende sovvenzioni del Next Generation EU per 0,2% del PIL, 0,5% per il 2023, 0,3% per il 2024 e 0,3% per il 2025.

(4) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(5) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

FOCUS**Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea**

Ai sensi della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e in ottemperanza alla Direttiva UE n. 85/2011, in questo riquadro è fornita una comparazione tra le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel presente Documento e le ultime pubblicate dalla Commissione europea¹².

La previsione dell'indebitamento netto in percentuale del PIL per il 2021 stimata dalla Commissione per l'Italia nelle *Autumn Forecast* lo scorso novembre si attestava al 9,4 per cento, mentre i dati pubblicati il 5 aprile dall'ISTAT fissano il rapporto al 7,2 per cento. La differenza è imputabile all'effetto combinato delle maggiori entrate (per 1,5 punti percentuali di PIL) e delle minori spese (per 0,7 punti percentuali).

Per l'anno in corso, l'indebitamento netto in rapporto al PIL stimato in autunno dalla Commissione al -5,8 per cento risulta più elevato di 0,7 punti percentuali rispetto alla previsione contenuta nel presente Documento. Tale scostamento è riconducibile alla maggiore differenza tra le entrate previste dal Governo e quelle della Commissione (per 1,5 punti percentuali) rispetto a quella registrata per le spese (0,9 punti percentuali di PIL). Il saldo primario stimato dalla Commissione per il 2022 si discosta di 1,3 punti percentuali (-2,9 per cento a fronte del -1,6 per cento del DEF), mentre la spesa per interessi è inferiore a quella del Governo di 0,6 punti percentuali.

TAVOLA R. 1: CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)¹³

| | Data previsione | 2022 | | | | 2023 | | | |
|-----------------------------|-----------------|----------------|--------------|----------------|---------------------|----------------|--------------|----------------|---------------------|
| | | Totale entrate | Totale spese | Saldo primario | Indebitamento netto | Totale entrate | Totale spese | Saldo primario | Indebitamento netto |
| CE (Autumn Forecast) | Nov-21 | 47,0 | 52,7 | -2,9 | -5,8 | 46,8 | 51,0 | -1,4 | -4,3 |
| DEF 2022 | Apr-22 | 48,5 | 53,6 | -1,6 | -5,1 | 48,8 | 52,5 | -0,6 | -3,7 |

Il conflitto bellico in atto in Ucraina e l'aumento del costo dell'energia rappresentano un fattore di notevole incertezza nell'elaborazione delle stime e, in tale contesto, lo scarto temporale nel rilascio delle stime incide sul confronto in esame. Si evidenzia che le previsioni

¹² *European Economic Forecast Autumn 2021*, rilasciate l'11 novembre 2021.¹³ Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

del DEF considerano, diversamente dalle “Autumn Forecast”, anche i provvedimenti approvati nei primi mesi del 2022 finalizzati a sostenere gli operatori economici e le famiglie a fronte della quarta ondata della pandemia da Covid-19 e a contenere gli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas.

Per il 2023, l’indebitamento netto in rapporto al PIL stimato dalla Commissione risulta più elevato di 0,6 punti percentuali (-4,3 per cento contro il -3,7 per cento del DEF). Le previsioni a politiche invariate della Commissione stimano il totale delle spese inferiore a quello previsto dal Governo (per 1,5 punti percentuali), mentre le previsioni delle entrate risultano più basse (per 2,0 punti percentuali) delle stime del Governo. Il saldo primario stimato dalla Commissione si attesta al -1,4 per cento del PIL contro il -0,6 per cento previsto dal Governo, mentre la spesa per interessi è inferiore di 0,3 punti percentuali (2,8 per cento del PIL contro il 3,1 per cento del DEF).

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

Orientamento europeo sulla politica fiscale dei prossimi anni

Il coordinamento delle politiche fiscali a livello europeo nel corso degli ultimi due anni ha consentito di affrontare la grave recessione economica innescata dalla pandemia di Covid-19 in modo risoluto creando le condizioni per una ripresa economica sostenibile e duratura.

Tra i primi atti della Commissione Europea vi è stata la decisione di attivare la clausola generale di salvaguardia (CGS) che ha permesso di creare spazi di manovra fiscale per fronteggiare l’emergenza sanitaria e attutire gli effetti delle necessarie misure di contenimento dell’epidemia. Stante la clausola, da marzo 2020 gli Stati Membri sono stati autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal loro percorso di aggiustamento verso l’obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione di non comprometterne la sostenibilità.

In occasione della predisposizione dei Programmi di Stabilità e Convergenza la Commissione ha chiarito il suo orientamento sulla politica di bilancio per il 2023¹⁴ ed i principi che guideranno la sorveglianza fiscale per l’anno appena concluso. Per maggiori dettagli si veda il Focus “Linee guida della Commissione Europea per la politica fiscale 2023”.

FOCUS

Linee guida della Commissione Europea per la politica fiscale 2023

Il 2 marzo 2022 la Commissione Europea ha adottato la sua comunicazione con cui orienta la politica fiscale degli Stati Membri per il 2023 e definisce i criteri che guideranno la valutazione dei Programmi di stabilità e convergenza come previsto dal processo di sorveglianza fiscale europeo.

La Commissione ha enunciato cinque principi fondamentali che dovranno ispirare la politica fiscale a livello europeo: i) assicurare il coordinamento a livello europeo e realizzare un mix coerente di politiche tale da rispettare le esigenze di sostenibilità e quelle di

¹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, Fiscal policy guidance for 2023, Brussels, 3.3.2022 COM (2022) 85 final. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/fiscal-policy-guidance-2023_en.

stabilizzazione¹⁵; *ii*) garantire la sostenibilità del debito pubblico attraverso un aggiustamento di bilancio graduale, attento alla qualità della finanza pubblica ed alla crescita economica; *iii*) promuovere gli investimenti e la crescita sostenibile, dando priorità alla transizione verde e digitale - in particolare, l'aggiustamento di bilancio da parte degli Stati ad alto debito non dovrebbe gravare sugli investimenti ma essere piuttosto realizzato limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale; *iv*) promuovere strategie di bilancio coerenti con un approccio di medio termine volto al consolidamento tenendo conto degli impegni di riforma e investimento concordati nel PNRR e dei relativi stanziamenti assicurati dal RRF; infine, *v*) differenziare le strategie di bilancio e tenere conto della dimensione della zona euro.

Le strategie di bilancio nazionali dovranno essere opportunamente differenziate e tener conto di potenziali *spillover*: *i*) gli Stati membri con un debito pubblico elevato dovranno iniziare una graduale riduzione del debito, realizzando un aggiustamento di bilancio già nel 2023, al netto dei contributi del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e di altre sovvenzioni dall'UE; *ii*) gli Stati membri a basso e medio debito pubblico dovranno, invece, rafforzare gli investimenti necessari ad attuare la doppia transizioni verde e digitale, con l'obiettivo di raggiungere un orientamento di politica fiscale neutro a livello aggregato.

La raccomandazione fiscale che la Commissione proporrà agli Stati membri per il 2023 sarà formulata in termini qualitativi. Date le condizioni specifiche di ciascun paese e le difficoltà nella stima del *gap* tra prodotto effettivo e potenziale e dei saldi strutturali, la Commissione intende riproporre l'approccio adottato lo scorso anno. La Commissione raccomanderà quindi di limitare la crescita della spesa corrente e di assicurare la qualità e la composizione della finanza pubblica. Come previsto dal semestre europeo, gli orientamenti di bilancio degli Stati membri per il 2023 saranno valutati in autunno sulla base dei documenti programmatici di bilancio.

La crisi geopolitica in Ucraina sta mettendo a rischio la sicurezza e la stabilità europee e mondiali, creando anche pesanti dividendi sulla ripresa economica dopo la pandemia. La Commissione si è detta pronta a reagire qualora necessario con misure adeguate, sottolineando che il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio rimane essenziale.

La sospensione formale delle regole fiscali ad opera della CGS è confermata anche per il 2022. Gli orientamenti per il 2023, a livello aggregato, sono stati forniti avendo come punto di riferimento le previsioni economiche d'inverno. Sulla base di tale scenario la Commissione ritiene opportuno passare da un orientamento di bilancio favorevole tenuto, nel periodo 2020-2022, ad uno sostanzialmente neutrale. A livello dei singoli Stati, la Commissione ha invocato, invece, un graduale consolidamento fiscale già a partire dal 2023 per i paesi caratterizzati da un debito elevato; tuttavia, la Commissione riconosce che un aggiustamento troppo brusco potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita economica e, di conseguenza, sulla sostenibilità fiscale. La raccomandazione si traduce dunque nella richiesta di comprimere, mantenendola sotto controllo, la tendenza alla crescita della spesa corrente; al contempo, si invita a continuare lo stimolo degli investimenti pubblici, inclusa la componente finanziata con risorse nazionali.

La Commissione si esprimerà sulla possibile disattivazione della clausola per il 2023 a maggio nel suo pacchetto di primavera del Semestre Europeo sulla base delle

¹⁵ Nella sua comunicazione, la Commissione precisa che la normalizzazione della politica di bilancio dovrebbe tenere conto anche delle interazioni con le politiche monetarie e finanziarie e dell'impulso fiscale derivante dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

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*:

- 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.
- 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.

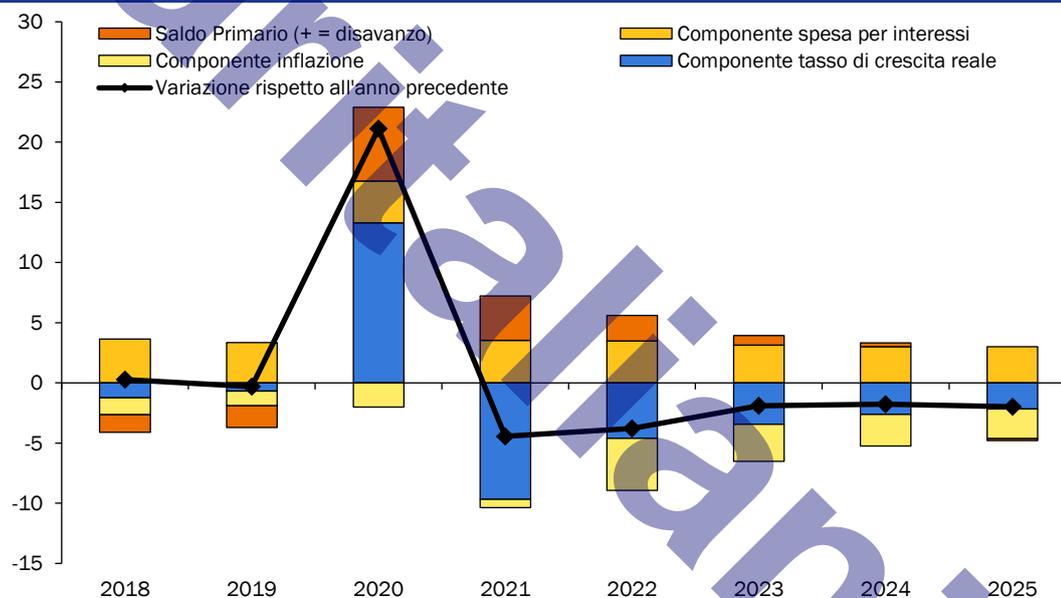
³⁷ Per effetto delle revisioni allo stock del debito e al livello del PIL nominale, il rapporto debito/PIL del 2020 si riduce lievemente al 155,3 per cento rispetto alla stima precedente del 155,6 per cento, mentre quello del 2019 scende al 134,1 per cento dal 134,3 per cento indicato in settembre.

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 snow-ball | -6,8 | -5,4 | -3,4 | -2,2 | -1,6 |
| di cui: Interessi (competenza economica) | 3,5 | 3,5 | 3,1 | 3,0 | 3,0 |
| Aggiustamento stock-flussi | -1,3 | -0,5 | 0,7 | 0,1 | -0,2 |
| di cui: Differenza tra cassa e competenza | -1,1 | -1,4 | 0,0 | -0,3 | -0,5 |
| Accumulazione netta di asset finanziari (3) | 0,0 | 1,0 | 0,6 | 0,5 | 0,4 |
| di cui: Introiti da privatizzazioni | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Effetti di valutazione del debito | -0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Altro (4) | 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 |
| in % del PIL | 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 |
| in % del PIL | 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 |

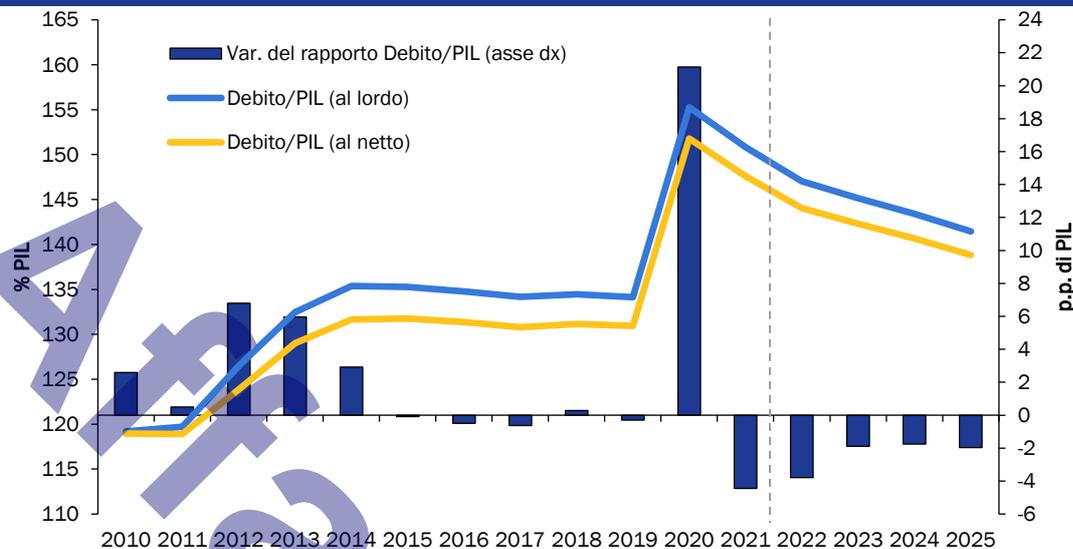
(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(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".