

dossier

Aprile 2022

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2022

Doc. LVII, n. 5



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

TEL. 06 6706 2451 ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760 2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 – 06 6760 9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 31

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

Il Documento di economia e finanza.....	1
Parte I Il quadro macroeconomico.....	7
1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro	7
2. Lo scenario macroeconomico nazionale	23
2.1 Tendenze recenti: i risultati nel 2021	23
2.2 Le prospettive dell'economia italiana: il quadro tendenziale	29
2.3 Il quadro macroeconomico programmatico	45
Parte II La finanza pubblica	47
1. Gli andamenti di finanza pubblica	47
• Tavole DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2022	48
1.1. Il consuntivo 2021	53
1.1.1 L'indebitamento netto	53
1.1.2 Le entrate.....	53
1.1.3 Le spese.....	57
1.2 Le previsioni tendenziali per il periodo 2022-2025	59
1.2.1 L'indebitamento netto	60
1.2.2 Le entrate.....	61
• La pressione fiscale.....	66
1.2.3 Le spese.....	69
• Le spese per il PNRR	78
• Le misure adottate per il contenimento dei prezzi dell'energia	84
1.2.4 La spesa per interessi	89
2. La finanza pubblica nel quadro delle regole europee	93
2.1 Il quadro di finanza pubblica	93
2.2 La valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa.....	99
2.3 Flessibilità di bilancio ed eventi eccezionali.....	107
2.4 L'evoluzione del rapporto debito/PIL.....	109
2.5 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	114
• La riforma della governance economica europea: lo stato dell'arte	115
3. Relazione al Parlamento ex art. 6 L. 243/2012	118
Parte III PNR e approfondimenti.....	121
1. Il PNR nel quadro della <i>governance</i> economica europea	121
2.1 Riforma dei contratti pubblici.....	129
2.2 Transizione ecologica	133
2.3 Educazione e ricerca	137
2.4 Modernizzazione della pubblica amministrazione.....	143
2.5 Il mercato del lavoro	149
2.6 Infrastrutture digitali, per le comunicazioni e per la mobilità sostenibile	155

2.7	Sistema giudiziario.....	158
2.8	Agricoltura	163
2.9	Sanità.....	165
2.10	Politiche sociali.....	169
2.11	Le politiche di coesione	172
2.12	Politiche di contrasto all'evasione fiscale.....	185
2.13	Transizione digitale.....	188
2.14	Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano	191
2.15	La crisi energetica	195
2.16	La politica industriale	199
2.17	La recente evoluzione delle relazioni commerciali tra Italia e Russia.....	203

IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

Il [Documento di economia e finanza](#) (DEF) costituisce il **principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio**. Esso traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita** europeo (PSC).

Il DEF si colloca al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il cd. **Semestre europeo**.

Il semestre europeo

Il **Semestre europeo** fornisce un quadro, temporalmente scandito, per la gestione delle varie tappe della strategia di coordinamento delle politiche economiche tra i paesi dell'UE. In sintesi, esso si articola nelle seguenti fasi:

- **novembre**: presentazione da parte della Commissione dell'**Analisi annuale della crescita**, della **Relazione sul meccanismo di allerta** per la prevenzione degli squilibri macroeconomici. Il Consiglio europeo elabora le **Linee guida di politica economica** e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- **febbraio**: la Commissione pubblica le **Relazioni per Paese** integrate, per i paesi selezionati nella relazione sul meccanismo di allerta che presentano squilibri macroeconomici, dall'**esame approfondito**¹;
- **dalla metà alla fine di aprile**: gli **Stati membri** presentano alla Commissione e al Consiglio i **Piani nazionali di riforma** (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i **Piani di stabilità e convergenza** (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- **maggio**: sulla base dei PNR e dei PSC, la **Commissione** europea elabora le **raccomandazioni di politica economica e di bilancio** rivolte ai singoli Stati membri;
- **giugno/luglio**: il **Consiglio ECOFIN** e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le **raccomandazioni** della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **seconda metà dell'anno**: gli **Stati membri** approvano le rispettive **leggi di bilancio**, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. In base alla disciplina del regolamento (UE) n. 473/2013 (uno dei due atti che compongono il c.d.

¹ Ad iniziare dall'Analisi annuale sulla crescita e dalla Relazione sul meccanismo di allerta dell'anno successivo, la Commissione dà anche conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni. Ciò avviene, in particolare, nell'ambito delle Relazioni per Paese, integrate dagli esami approfonditi per gli Stati (caratterizzati da più gravi squilibri macroeconomici) che vengono a tal fine indicati nella relazione sul meccanismo di allerta.

Two-pack), la Commissione europea opera, di norma entro il mese di novembre, una valutazione del **documento programmatico di bilancio** (DPB) di ciascun Stato membro.

Si ricorda che la Commissione Europea ha deciso l'**applicazione della c.d. general escape clause (GEC)** al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemica e delle misure per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del Covid-19. L'applicazione della clausola **consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT)**, ma non sospende l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha avanzato la proposta² di attivare la clausola di salvaguardia generale (*general escape clause - GEC*) del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) per meglio coordinare le politiche di bilancio volte ad affrontare la grave recessione economica causata dallo scoppio della pandemia³ di Covid-19. Pochi giorni dopo, il 23 marzo 2020, i Ministri delle Finanze degli Stati Membri hanno pubblicamente sostenuto la valutazione della Commissione ed espresso il loro favore in merito all'attivazione della clausola. Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola garantisce la flessibilità di bilancio necessaria ad adottare politiche di sostegno al sistema sanitario ed economico, attraverso misure discrezionali di stimolo che devono essere tempestive, temporanee e focalizzate a fronteggiare l'emergenza. L'attivazione della clausola non sospende le procedure del PSC, ma consente una deviazione temporanea dal sentiero di aggiustamento fiscale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, facilitando appunto l'adozione delle opportune misure di coordinamento a livello europeo.

² Commissione Europea, Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, 20.3.2020, [COM\(2020\) 123 final](#).

³ La clausola di salvaguardia generale è stata introdotta durante la revisione della disciplina fiscale operata dal *Six-Pack* nel 2011. Il Regolamento 1466/97 che disciplina il braccio preventivo del PSC stabilisce che in periodi di grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione nel suo insieme, gli Stati membri possano essere autorizzati a deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), a condizione che ciò non comprometta la sostenibilità di bilancio. Il Regolamento 1467/97 che disciplina invece il braccio correttivo del PSC stabilisce che in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'Unione nel suo insieme, il Consiglio possa decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una revisione del percorso di rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 % per uno Stato membro che si trovi già in procedura per disavanzo eccessivo.

Nella sua comunicazione sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre 2020, la Commissione ha sostenuto la necessità di mantenere in vigore la clausola di salvaguardia generale anche per il 2021.

L'operatività della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita è stata mantenuta anche per il 2022, a seguito della comunicazione della Commissione sulla analisi annuale della crescita sostenibile 2022 del 24 novembre 2021, la quale prevedeva altresì che tale clausola fosse disattivata a partire dal 2023.

Nella recente Comunicazione "[Orientamenti di politica di bilancio 2023](#)", tuttavia, anche a seguito del conflitto tra Russia e Ucraina, la Commissione si è riservata di estendere l'applicazione della *general escape clause* anche al 2023, sulla base delle previsioni economiche di primavera 2022.

Il DEF viene **trasmesso alle Camere** affinché si esprimano sugli obiettivi e sulle conseguenti strategie di politica economica in esso indicati. **Dopo il passaggio parlamentare**, il Programma di Stabilità e il Programma nazionale di riforma vanno **inviati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**.

Secondo quanto dispone l'articolo 7 della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il DEF deve essere presentato al Parlamento, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, entro il **10 aprile** di ciascun anno⁴, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per **l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**⁵, del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Il [Documento di economia e finanza 2022](#) include anche il **Programma nazionale di Riforma (PNR)** (Sezione III del documento).

La struttura del DEF: la normativa vigente

La **struttura del DEF** è disciplinata **dall'articolo 10** della legge di contabilità (legge n.196 del 2009). Il DEF si compone di **tre sezioni** e di **una serie di allegati**.

⁴ Il DEF 2022 in esame è stato trasmesso alle Camere il 7 aprile 2022.

⁵ La presentazione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, è disciplinata [dal Regolamento UE n. 473/2013](#), recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, che fissa, all'articolo 4, un calendario comune di bilancio.

La **prima sezione** espone lo schema del **Programma di Stabilità**, che deve contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

La sezione espone gli obiettivi e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo; l'indicazione degli **obiettivi programmatici** per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle **misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi**. Ciò anche ai fini di dar conto del rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (**OMT**), qualora si sia verificato uno scostamento dall'obiettivo medesimo. La sezione contiene, inoltre, le **previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità.

La **seconda sezione**, “**Analisi e tendenze della finanza pubblica**” riporta, principalmente, l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente; le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico e del saldo di cassa; l'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo; le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, al debito delle amministrazioni pubbliche ed al relativo costo medio, nonché all'ammontare della spesa per interessi del bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati; le informazioni, infine, sulle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

La **terza sezione** reca il **Programma Nazionale di riforma (PNR)** che, in coerenza con il Programma di Stabilità, contiene gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per il Programma nazionale. In tale ambito sono indicati:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

A completamento della manovra di bilancio 2023-2025, il Governo dichiara **collegati alla decisione di bilancio** i seguenti disegni di legge:

- DDL "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost."
- DDL di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali.
- DDL delega riforma fiscale.
- DDL delega riforma giustizia tributaria.
- DDL riordino settore dei giochi.
- DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese e potenziamento,
- razionalizzazione, semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno".
- DDL su disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggregazione tra imprese.
- DDL di revisione del d. lgs. 10 febbraio 2010, n. 33 (codice della proprietà industriale).
- DDL per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.
- DDL "Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo", [AS 2318](#).
- DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale.
- DDL "delega recante principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288".
- DDL "Delega al Governo per il coordinamento e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle politiche giovanili nonché misure per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani".
- DDL di delega per la riforma del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102 ("Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38").
- DDL "Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti".
- DDL "Legge sulla montagna".
- DDL "Valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca".
- DDL "Legge annuale sulla concorrenza 2021".
- DDL di adeguamento delle pensioni di invalidità.
- DDL recante disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle isole minori.

Al DEF 2022 sono inoltre **allegati i seguenti documenti**, secondo quanto previsto dalla normativa vigente:

- il [documento sulle spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome](#), previsto dall'articolo 10, comma 10, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità);
- il [rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica](#), previsto dall'articolo 3 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità);
- la [relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip](#), previsto dall'articolo 2, comma 576, della legge n.244 del 2007.

Al riguardo si segnala che la normativa vigente prevede che al DEF vengano allegati anche **altri documenti**, che **nel DEF 2022 non risultano presenti**⁶.

Si tratta dei seguenti documenti:

- la relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, previsto dall'articolo 10, comma 7, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità pubblica) e dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 88 del 2011;
- la relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (c.d. allegato Kyoto), di cui al comma 9 dell'articolo 10, comma 9, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità);
- la relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (cd. *spending review* ministeriale), previsto dall'articolo 22-bis, comma 5, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità)⁷;
- il rapporto sugli indicatori di benessere equo e sostenibile, previsto dall'articolo 10, comma 10-bis, della legge 196/2009;
- il documento "Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia", predisposto ai sensi dell'articolo 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

⁶ Si tratta di documenti che alla data del 12 aprile 2022 di pubblicazione del presente dossier non risultano trasmessi al Parlamento.

⁷ Tale relazione non è presente, ma una apposita sezione del DEF (Sezione I, cap. VI.1, pag.133) è dedicata alle misure adottate per il rafforzamento del processo di revisione della spesa pubblica.

PARTE I

IL QUADRO MACROECONOMICO

1. LA CONGIUNTURA INTERNAZIONALE E L'AREA DELL'EURO

Il **DEF 2022**, nella prima sezione relativa al **Programma di Stabilità**, evidenzia come, dopo la forte contrazione registrata nel 2020 a causa della pandemia, il PIL mondiale sia cresciuto sopra ai livelli pre-crisi nel corso del 2021, grazie soprattutto alla crescente disponibilità di vaccini contro il COVID-19⁸.

L'attività economica globale si è mantenuta su ritmi di crescita elevati fino alla fase finale del 2021, quando un nuovo rallentamento della tendenza espansiva dell'economia è stato determinato dalla diffusione di nuove varianti del virus caratterizzate da una più elevata capacità diffusiva (in particolare, la variante Omicron), la quale ha indotto molti Paesi ad adottare conseguentemente nuove misure di contenimento del contagio e di limitazione dei contatti sociali.

Secondo le **più recenti proiezioni macroeconomiche** riportate dal DEF – fornite dal Fondo monetario internazionale nel suo [*World Economic Outlook*](#) di gennaio 2022 – dopo la forte contrazione globale pari al 3,1 per cento registrata nel 2020, la **crescita del PIL mondiale** sarebbe stata pari a circa il **6 per cento nel 2021**, con un più elevato tasso di crescita nelle economie meno sviluppate (6,5 per cento) rispetto a quello registrato nelle economie avanzate (5 per cento).

La dinamica dei **mercati finanziari** ha registrato segnali positivi nel corso del 2021 e ha garantito un supporto alla menzionata crescita. Le **politiche monetarie espansive** delle autorità monetarie e delle banche centrali dei maggiori Paesi avanzati hanno garantito la liquidità sufficiente al contenimento delle conseguenze economiche più gravi indotte dalla pandemia, in particolare per quanto riguarda i livelli dei tassi di finanziamento per le autorità fiscali e per i soggetti privati. La **crescita globale** complessivamente registrata nel 2021 ha determinato, altresì, una **riduzione del rapporto debito/PIL globale** dal 360 per cento (valore

⁸ Secondo i più recenti dati OMS, aggiornati all'8 aprile 2022, le dosi di vaccini contro il virus Sars-Cov-2 somministrati nel mondo ammonta a 11.250.782.214. Il numero di persone che hanno ricevuto almeno una dose di vaccino ammonta a 5.063.588.105, mentre le persone che hanno ricevuto un ciclo completo di vaccinazione anti-Covid-19 sono 4.537.098.395. Per approfondimenti, si rinvia al portale dedicato del sito istituzionale del [*World Health Organization*](#) e alla sezione [Covid-19 – Situazione nel mondo](#) del sito istituzionale del Ministero della Salute italiano.

massimo raggiunto nel corso del 2020) al **351 per cento**, valore comunque superiore al 323 per cento del 2019.

Il protrarsi dell'emergenza epidemiologica non ha frenato, quindi, la diffusa ripresa economica, contribuendo a una maggiore stabilità finanziaria, a un aumento stabile delle quotazioni azionarie nelle principali economie avanzate, nonché a una riduzione del premio al rischio nel mercato obbligazionario.

Indicatori prospettici, quali l'indice composito dei responsabili degli acquisti relativo al prodotto (*Purchasing Managers' Index*, PMI) e l'indice di fiducia elaborato dalla Commissione europea (cd. *Economic Sentiment Indicator*), si sono mantenuti, nei mesi di gennaio e febbraio 2022, sui livelli del quarto trimestre 2021, continuando in particolare il primo indicatore (PMI) a segnalare forti turbative sul lato dell'offerta. Si tratta, tuttavia, di indagini compiute prima del deflagrare del conflitto tra Russia e Ucraina.

Le prospettive legate al protrarsi della fase di rialzo dei mercati finanziari si è tuttavia indebolita negli **ultimi mesi del 2021**, sia, in un primo momento, a causa delle aspettative di politiche monetarie maggiormente restrittive, in connessione con l'innescò di **tendenze inflazionistiche**; sia, in un secondo momento, in ragione delle **instabilità geopolitiche** emerse già nel mese di gennaio man mano che si concretizzava il rischio di un'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

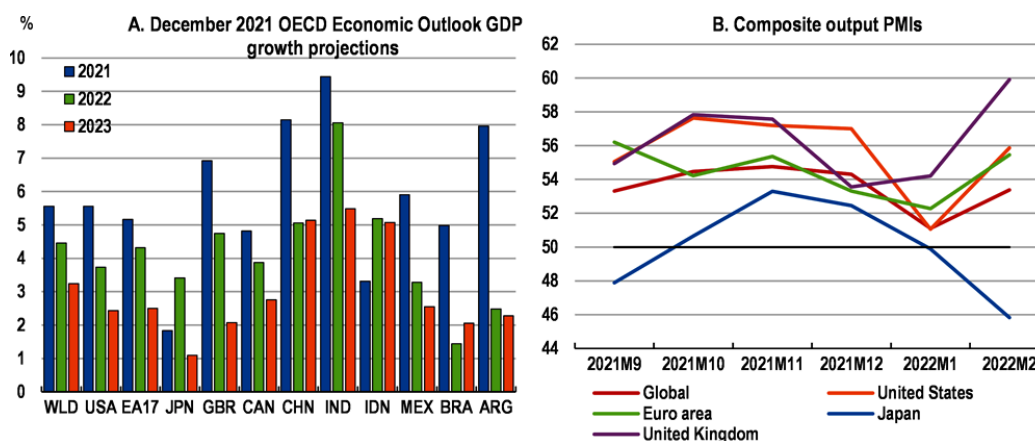
Tale instabilità, acuitasi a seguito dell'esplosione della guerra, ha determinato significative revisioni al ribasso non solo degli indici azionari, ma più in generale di tutti gli elementi di rischio che agiscono sullo scenario globale. Come evidenziato dal DEF, l'economia internazionale è chiamata a fronteggiare una **forte inflazione** sul fronte delle **materie prime** con possibili interruzioni nelle catene di approvvigionamento. Inoltre, gli **effetti del conflitto** potrebbero condurre ad una **maggiore fragilità dei mercati** emergenti, all'**estromissione dell'undicesima economia mondiale** dai canali commerciali e finanziari e ad un'ulteriore volatilità nei mercati.

Gli effetti del conflitto in corso tra Russia e Ucraina potrebbero influire negativamente, inoltre, sul **percorso di normalizzazione della politica monetaria** intrapreso da numerose banche centrali dopo l'orientamento espansivo consolidatosi nel biennio 2020-2021, finalizzato al contrasto delle conseguenze economiche negative della crisi pandemica.

Il mutato contesto internazionale ha indotto l'**OCSE** a rivedere al ribasso le stime sulla crescita globale nel suo [Rapporto intermedio](#) di **marzo 2022**. Assumendo che le tensioni nei mercati finanziari e i rincari dell'energia si protraggano per un anno, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ha stimato un tasso di crescita dell'economia mondiale

del 3,4 per cento, in ribasso di 1,1 punti percentuali rispetto alle precedenti previsioni di dicembre.

Figura 1 – Prospettive economiche OCSE sulla crescita del PIL dei principali Paesi – dicembre 2021, prima dell’inizio della guerra

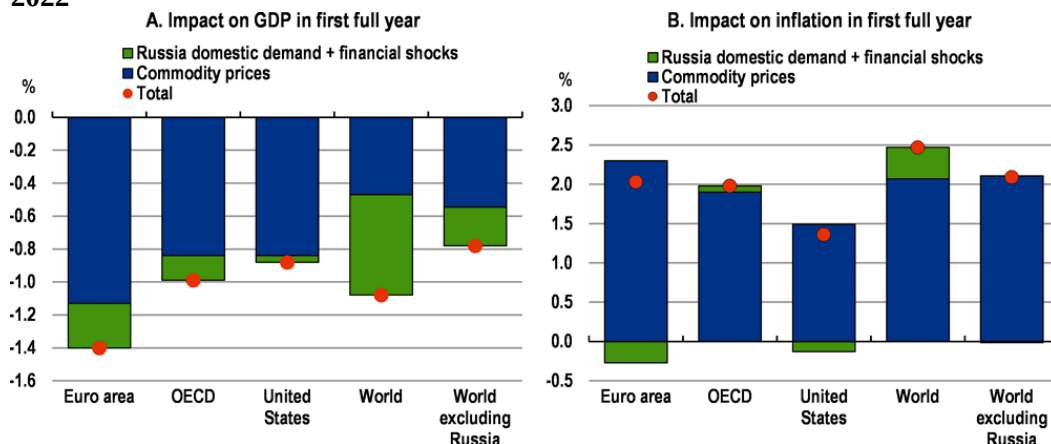


Fonte: Banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE n. 110, Markit e calcoli dell'OCSE.

Secondo le citate stime OCSE, basate sulle perturbazioni del mercato osservate nelle prime due settimane di **guerra**, le variazioni dei prezzi delle materie prime e le oscillazioni dei mercati finanziari riscontrate a partire dall'inizio del conflitto russo-ucraino, se prolungate nel tempo, potrebbero determinare un **decremento** della crescita del **PIL mondiale** di oltre 1 punto percentuale nel 2022, accanto a una grave e profonda recessione in Russia e a un aumento dell'inflazione globale dei prezzi al consumo di circa 2,5 punti percentuali.

Si evidenzia come, mentre da un lato il tasso di crescita degli Stati Uniti viene fissato al ribasso dal 3,7 al 2,8 per cento – dato sostanzialmente in linea, come si vedrà, con la stima pubblicata dalla Federal Reserve il 16 marzo 2022 – dall'altro lato il dato corretto sul tasso di crescita dell'Eurozona (dal 4,3 al 2,9 per cento) diverge significativamente dalle stime pubblicate il 10 marzo dalla BCE, le quali, come precisato in seguito, prevedono, per il 2022, una crescita dell'area dell'euro del 3,7 per cento nello scenario di base e del 2,5 per cento nello scenario avverso. Le simulazioni OCSE, tuttavia, non tengono conto di fattori che potrebbero acuire ulteriormente gli effetti negativi del conflitto, quali l'imposizione di ulteriori sanzioni alla Russia, i boicottaggi dei consumatori e delle imprese, le interruzioni o riduzioni della navigazione e del traffico aereo, l'indisponibilità di prodotti provenienti dalla Russia, le restrizioni al commercio e la diminuzione della fiducia dei consumatori.

Figura 2 – L’impatto della guerra sul PIL e sull’inflazione. Proiezioni OCSE marzo 2022

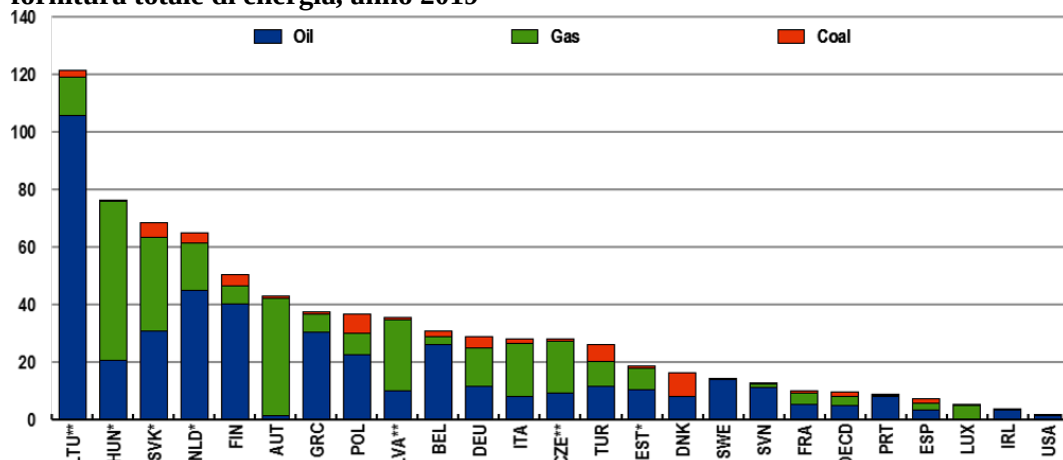


Fonte: calcoli effettuati dall’OCSE utilizzando il modello macroeconomico mondiale NiGEM.

Secondo il rapporto, inoltre, la portata e durata incerte di questo nuovo shock negativo dovrebbero indurre le banche centrali a perpetuare gli orientamenti di politica monetaria precedenti allo scoppio della guerra, mentre i governi dovrebbero agire al fine di attenuare l’impatto dell’aumento dei prezzi dell’energia, diversificando le fonti energetiche e incrementando l’efficienza energetica ove possibile.

Tra i **principali rischi economici** di grave entità **rilevati dall’OCSE** rientra, infatti, la cessazione delle **esportazioni di energia della Russia verso l’UE**. Fino a qualche tempo fa, la Russia forniva all’Europa oltre il 40% delle sue importazioni di gas naturale, fonte di energia fondamentale per il riscaldamento e per la produzione di energia elettrica. L’impatto di una rapida riduzione o interruzione degli approvvigionamenti dalla Russia, pur di difficile quantificazione, sarebbe fortemente negativo, a causa delle limitate possibilità di rinvenire fonti alternative di approvvigionamento energetico sui mercati mondiali a breve termine, nonché della scarsità delle riserve di gas naturale. La guerra ha messo in evidenza, dunque, l’importanza di ridurre al minimo la **dipendenza dalla Russia** per alcune importazioni essenziali, in particolare al fine di garantire la sicurezza energetica e agevolare la transizione verso un’economia verde. Il Rapporto OCSE evidenzia come una migliore interconnessione delle reti elettriche nazionali potrebbe contribuire alla riduzione dei costi dell’energia e migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti, mentre la transizione energetica dovrebbe basarsi soprattutto sulla riduzione dei fattori di vulnerabilità e su investimenti nell’innovazione tecnologica.

Figura 3 – Importazioni di energia dalla Russia espresse in percentuale della fornitura totale di energia, anno 2019



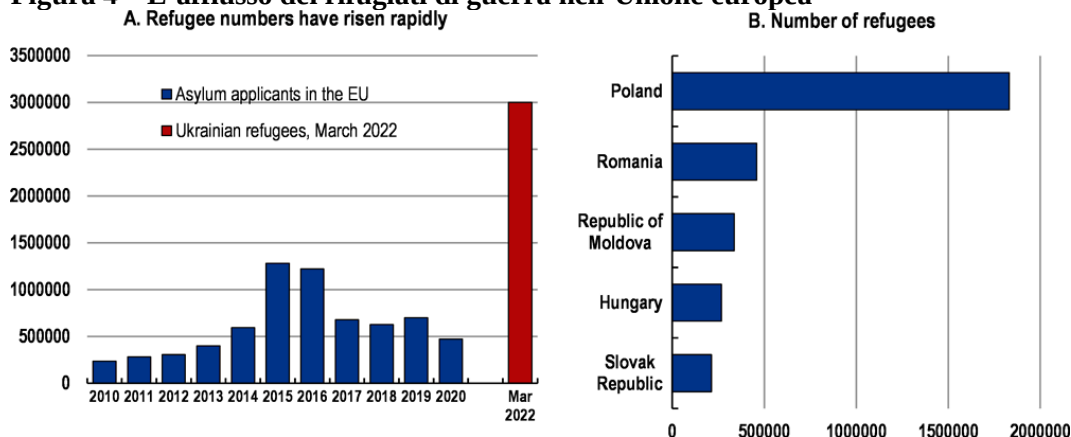
Fonte: Agenzia internazionale per l'energia, World Energy Balances (banca dati) e calcoli dell'OCSE.

Anche sul fronte dei **prodotti alimentari**, una efficace reazione all'interruzione dell'approvvigionamento da parte di Russia e Ucraina potrebbe consistere in un aumento della produzione nei Paesi dell'OCSE, nel ridimensionamento dell'approccio protezionistico e nella fornitura di un sostegno logistico multilaterale.

Un ulteriore fronte critico evidenziato dalle previsioni OCSE riguarda il costo umanitario della guerra e, in particolare, la gestione, da parte delle autorità europee e dei singoli Stati, del più rapido e imponente **afflusso di rifugiati in Europa** dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Come evidenziato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, nelle prime tre settimane di guerra circa tre milioni di persone sono fuggite dall'Ucraina; un dato, questo, destinato ad aumentare, ma già oggi superiore al dato annuo di richiedenti asilo registrati nei Paesi europei nel momento più critico della crisi dei rifugiati siriani (biennio 2015-2016).

Figura 4 – L'afflusso dei rifugiati di guerra nell'Unione europea



Fonte: Eurostat, UNHCR e calcoli dell'OCSE. Nel riquadro A per richiedenti asilo si intendono coloro che hanno presentato una domanda di protezione internazionale. Nel riquadro B le cifre sono aggiornate al 15 marzo 2022. Le statistiche tengono conto, per quanto possibile, degli ulteriori spostamenti dei rifugiati, al fine di evitare doppi conteggi.

Il **Rapporto OCSE** evidenzia, sotto questo profilo, come le incertezze che circondano i tempi, l'entità e le modalità di tale afflusso di rifugiati in Europa rendono complessa la formulazione di previsioni attendibili circa l'entità dello sforzo che gli Stati UE dovranno sostenere, in termini di politica di bilancio, per farvi fronte. L'accoglienza dei rifugiati ucraini comporterà, infatti, la destinazione di voci di spesa per l'assistenza sociale e abitativa, per l'assistenza sanitaria e la fornitura di generi alimentari, nonché per l'istruzione ai minori.

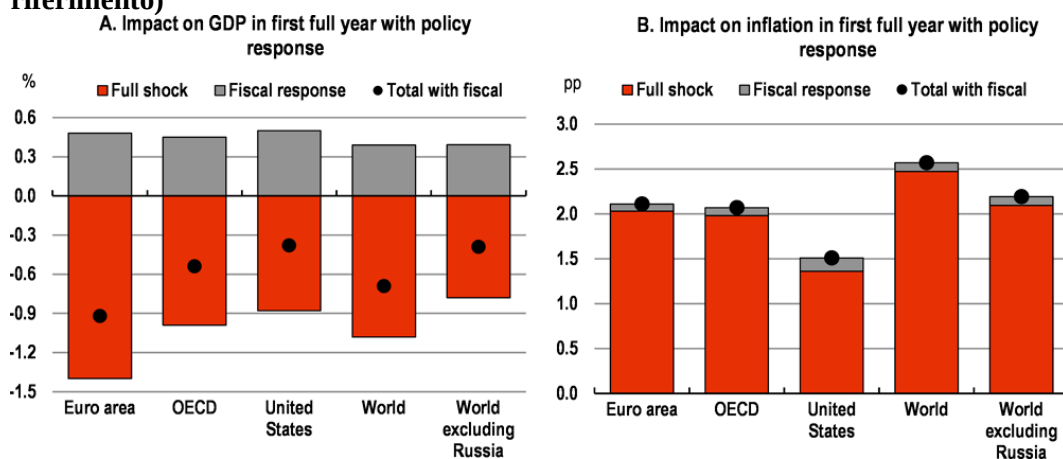
Il Rapporto sottolinea come, nel primo anno della crisi dei rifugiati del 2015-2016, i costi correlati al trattamento delle domande di asilo e di alloggio presentate sia stato pari mediamente a 10 mila euro per richiesta, con proporzioni variabili a seconda dei Paesi coinvolti e del livello di sostegno assicurato. L'afflusso di tre milioni di rifugiati occorso nelle prime settimane di guerra potrebbe determinare un costo diretto di almeno lo 0,25 per cento del PIL dell'Unione europea nel primo anno e costi più elevati nei principali Paesi ospitanti. In questa prospettiva, si evidenzia come una condivisione degli oneri e un sostegno effettivo dell'UE ai principali Paesi ospitanti (in particolare i Paesi del versante orientale dell'Unione) consentirebbero una gestione più efficace del fenomeno.

Un ulteriore fronte aperto riguarda le aspettative, precedenti allo scoppio del conflitto, legate a una svolta più restrittiva delle **politiche di bilancio** nella maggior parte delle economie avanzate a partire dal 2022-2023. Sotto questo profilo, si evidenzia come molti piani di graduale riduzione e revoca delle misure di sostegno connesse alla pandemia e di misure discrezionali di risanamento di bilancio, adottati in numerosi Paesi, siano già oggetto di

revisione e di ripensamento alla luce dell'impatto economico e sociale del conflitto.

Il mantenimento del costo del debito su livelli moderati, malgrado i considerevoli disavanzi di bilancio e i livelli di debito più elevati conseguiti alle politiche fiscali adottate a seguito della pandemia, garantisce un margine di manovra per l'adozione di misure supplementari di sostegno al bilancio, soprattutto fino a quando i tassi di interesse rimarranno bassi. Tali misure, di natura temporanea, dovrebbero essere mirate alle immediate priorità di spesa, tra cui l'attenuazione degli effetti degli shock negativi sui prezzi delle materie prime e dei prodotti alimentari e il finanziamento degli aiuti ai rifugiati affluiti in Europa. Nel medio termine, invece, è probabile un aumento degli investimenti per la produzione di energia verde e degli stanziamenti di bilancio per la difesa.

Figura 5 – L'impatto della guerra sul PIL e sull'inflazione in presenza di una risposta mirata nelle politiche di bilancio (differenze rispetto allo scenario di riferimento)



Fonte: calcoli effettuati dall'OCSE utilizzando il modello macroeconomico mondiale NiGEM.

Figura 6 – Crescita del PIL in termini reali dell'area dell'euro (variazioni percentuali sul trimestre precedente. La linea verticale indica l'inizio dell'orizzonte temporale di proiezione)



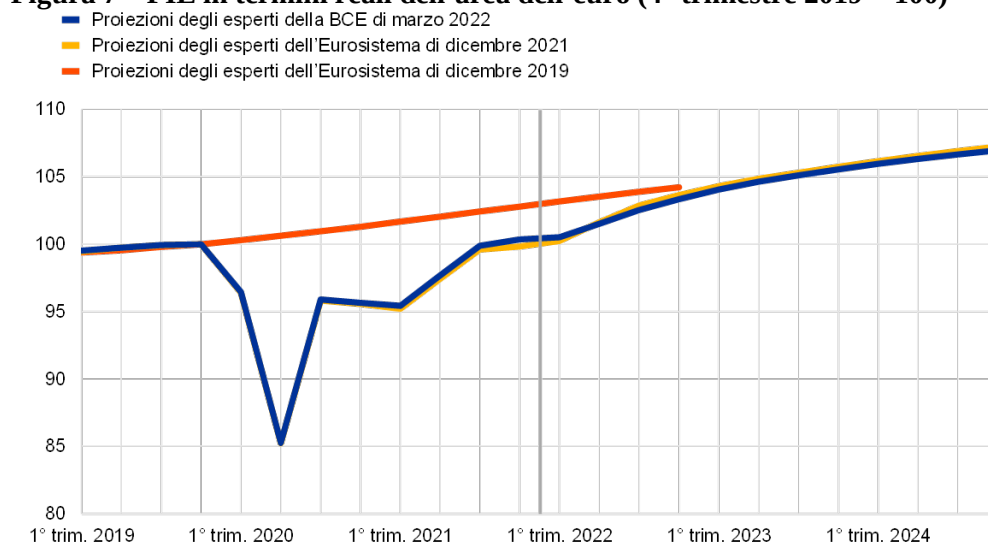
Fonte: BCE, [Previsioni macroeconomiche degli esperti, marzo 2022](#).

Con specifico riferimento all'**area dell'euro**, la modesta crescita registratasi nel primo trimestre del 2022 va imputata, secondo le **proiezioni macroeconomiche formulate** per l'Area dell'euro dagli [esperti della BCE nel marzo 2022](#), principalmente, a un effetto di trascinamento negativo di fenomeni quali il calo delle vendite al dettaglio a dicembre 2021 (-2,7 per cento rispetto a novembre) e la riduzione dei servizi ad alta intensità di contatti interpersonali, legata alle maggiori restrizioni alla mobilità adottate dalla maggior parte dei Paesi dell'Eurozona nella fase finale del 2021, in coincidenza con la fase ascendente dell'ondata pandemica legata, in particolare, alla diffusione della variante Omicron.

Sulla base dell'ulteriore shock sul mercato energetico e del clima di incertezza indotto dall'**invasione russa dell'Ucraina**, la crescita del PIL in termini reali per il **primo trimestre del 2022** è stata rivista al ribasso dello **0,2 per cento** rispetto alle proiezioni di dicembre 2021. La guerra in Ucraina pregiudica, infatti, le prospettive per la crescita a breve termine, incidendo negativamente sui canali del commercio, dei prezzi delle materie prime e della fiducia degli operatori economici. Le **sanzioni** imposte alla Russia gravano sulla domanda esterna dell'area dell'euro, pur essendo i legami commerciali diretti con la Russia piuttosto limitati. Quanto alla domanda interna, invece, i prezzi in forte aumento dell'energia e gli effetti negativi sulla fiducia hanno indotto la BCE a prevedere, nelle sue più recenti previsioni di marzo 2022, un'evoluzione piuttosto modesta di tale domanda, a causa del deterioramento della propensione al rischio.

Si prevede che la crescita economica dell'Area euro aumenti a partire dal secondo trimestre del 2022, in ragione del venir meno di alcuni fattori sfavorevoli. Tale scenario è tuttavia moderato dagli effetti negativi di più lungo termine del conflitto in Ucraina. Se da un lato ci si attende il graduale venir meno delle strozzature dal lato dell'offerta, nonché l'attenuazione dell'impatto economico negativo della pandemia, il conflitto in corso in Ucraina dovrebbe incidere negativamente sulla crescita dell'Eurozona. Analogamente, sebbene ci si attenda un aumento degli investimenti in alcuni Paesi, grazie alle misure adottate in attuazione del programma *Next Generation EU*, l'attenuarsi delle conseguenze economiche sfavorevoli legate alla pandemia potrebbe determinare aspettative meno accomodanti in termini di politiche di bilancio degli Stati membri, specialmente dopo il 2022.

Figura 7 – PIL in termini reali dell'area dell'euro (4° trimestre 2019 = 100)



Fonte: BCE, Previsioni macroeconomiche degli esperti, marzo 2022.

Il 2021 è stato caratterizzato da una tendenza espansiva sia del commercio mondiale (+10,3 per cento, secondo i dati pubblicati dal CPB *Netherlands Bureau for Economic Analysis* nel *World Trade Monitor* di marzo 2022), sia degli investimenti diretti esteri (IDE), i quali hanno complessivamente superato i livelli pre-pandemia (+77 per cento). Secondo i dati dell'*Investment Trade Monitor* della Conferenza sulle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, pubblicato a gennaio 2022, l'incremento dell'afflusso di IDE ha interessato, nel corso del 2021, soprattutto gli investimenti in infrastrutture, mentre dal punto di vista delle aree geoeconomiche, gli incrementi più consistenti hanno riguardato gli Stati Uniti (+114 per cento) e la Cina (+20 per cento), mentre più contenuti, poco

inferiori ai livelli pre-pandemia, sono stati registrati nei Paesi dell'Unione europea (+8 per cento il dato complessivo UE).

Alla crescita economica si è rapidamente associata, per altro verso, una maggiore difficoltà, sul lato dell'offerta, nel soddisfacimento delle maggiori richieste di beni e servizi provenienti dal lato della domanda. Tali difficoltà, legate soprattutto all'approvvigionamento di materie prime e ai maggiori costi dei trasporti internazionali, si sono manifestate, in particolare, in quei settori maggiormente connessi ai cambiamenti dello stile di vita e delle modalità di svolgimento del lavoro determinati dalla pandemia, quali, ad esempio, il settore degli apparati tecnologici e dei dispositivi elettronici (i cui maggiori Paesi produttori sono Cina, Taiwan e Corea del Sud) nonché la filiera della elettrificazione dei trasporti.

La seconda metà dello scorso ha fatto registrare, in conseguenza di questo fenomeno, pressioni inflazionistiche, soprattutto nei Paesi economicamente più avanzati, dove la scarsa disponibilità di materie prime e di prodotti intermedi (es. microprocessori) ha indotto un aumento dei prezzi non solo alla produzione, ma anche al consumo, a causa del trasferimento su quest'ultimo (e quindi sui consumatori) dei maggiori oneri sostenuti da parte delle imprese. Tale scenario ha indotto sia gli Stati Uniti che l'Unione europea ad elaborare strategie volte a potenziare la produzione e la ricerca in tali comparti, con l'obiettivo di ridurre la dipendenza storica dai maggiori Paesi produttori.

A partire dall'autunno 2021, l'**inflazione globale** ha segnato un più **consistente aumento** legato, per oltre metà dell'inflazione complessiva, al rincaro di **carburanti, gas ed elettricità**.

In particolare, il prezzo del **petrolio** ha superato i 130 dollari al barile, sfiorando, come ricordato dal DEF, i livelli massimi dall'estate del 2008. Successivamente, il prezzo al barile si è assestato intorno ai 110 dollari. Per quanto riguarda, invece, il prezzo del **gas naturale**, è stata superata, alla fine del 2021, la soglia dei 200 dollari per megawatt/ora, stabilizzandosi successivamente nel *range* tra i 100 e i 120 dollari. In questo contesto si inseriscono le decisioni dell'OPEC+ di aumentare in misura moderata la produzione del greggio (circa 400 mila barili al giorno). Le più recenti stime dell'[*International Energy Agency*](#), pubblicate a marzo 2022, ipotizzano che la domanda mondiale possa tornare al livello pre-Covid di 99,7 milioni di barili al giorno per la fine del 2022.

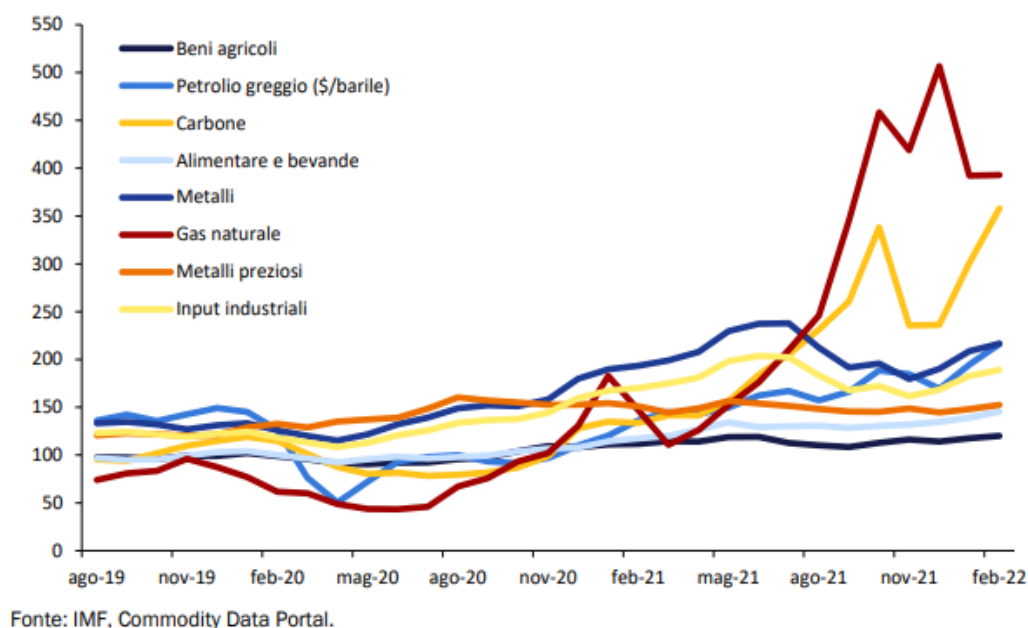
Tale tendenza, alimentata dai rialzi che i costi più elevati dell'energia hanno innescato nell'andamento dei prezzi di numerosi ulteriori beni e servizi, nonché dagli aumenti registratisi nei prezzi dei beni alimentari, non si è arrestata all'inizio del 2022. Va rilevato, a questo proposito, come malgrado le attese di una stabilizzazione dei prezzi dell'energia, di una normalizzazione dei consumi e di un ridimensionamento delle carenze di materie prime sul lato dell'offerta, la possibilità che la tensione inflattiva si

rivelasse più persistente del previsto era già stata adombrata – come sottolineato nel DEF – in ragione della prospettiva del recupero di un pieno utilizzo della capacità produttiva e dell’avvio di una dinamica di crescita salariale dopo la pandemia.

Nello **scenario inflazionistico** descritto, le tensioni geopolitiche innescatesi sin dal mese di gennaio e la successiva invasione militare dell’Ucraina da parte della Russia hanno ulteriormente aggravato il quadro di instabilità e volatilità dei prezzi di tutte le materie prime. Trattandosi di spinte inflazionistiche dal lato dell’offerta, i rischi per la crescita derivanti dal perdurare del conflitto si acuirebbero notevolmente se a tali spinte si associasse l’adozione, da parte delle banche centrali, di politiche monetarie nettamente restrittive finalizzate al contenimento degli aumenti dei prezzi al consumo, soprattutto nelle economie ancora distanti dalla piena occupazione.

Il DEF evidenzia come gli aumenti più consistenti abbiano investito non solo **carburanti, elettricità e gas**, ma anche prodotti del settore alimentare, quali il **grano** – di cui l’Ucraina è storicamente Paese esportatore – e il mais, nonché **metalli** quali il nickel, il ferro, l’alluminio e il palladio.

Figura 8 – Indici dei prezzi sulle principali commodities (aggiornati al 28 marzo 2022)



Nell’**area dell’euro l’inflazione** si è attestata al 5,4 per cento alla fine del 2021, raggiungendo la soglia del 5,9 per cento a febbraio 2022, a causa della spinta provocata dall’andamento del settore energetico, il quale ha risentito degli aumenti dei prezzi del gas e dell’elettricità. La stessa

inflazione di fondo si attesta al 2,7 per cento, ben al di sopra dell'obiettivo di un'inflazione al 2 per cento perseguito dalla Banca centrale europea.

Le tensioni legate all'evoluzione dello scenario bellico in Ucraina rendono incerte e precarie le previsioni sui tempi e ritmi di allentamento dell'inflazione a livello globale. Una prima valutazione al riguardo è stata elaborata dalla **Banca centrale europea (BCE)**, la quale ha reso note, in occasione della riunione del Consiglio direttivo di marzo, le [Previsioni macroeconomiche degli esperti](#), recanti alcune proiezioni sull'andamento della crescita dell'inflazione nell'area dell'euro legate a uno scenario di base e a due scenari alternativi.

Lo **scenario di base**, costruito a partire dalle informazioni disponibili alla data del 2 marzo 2022, ipotizza che le attuali turbative nell'offerta di energia e gli effetti negativi sul clima di fiducia connessi al conflitto siano di natura temporanea e producano, pertanto, rispetto alle precedenti previsioni di dicembre 2021, un sensibile rialzo dell'inflazione complessiva, specialmente nel 2022. Lo scenario ipotizza, al contempo, una progressiva discesa dell'inflazione nel medio-lungo periodo, legata all'ipotesi di un impatto meno significativo della crisi ucraina, a lungo andare, sulle catene di approvvigionamento mondiali. In base a questo scenario, il conflitto produrrebbe un considerevole effetto avverso sulla crescita nell'Eurozona nel 2022, nel quale si attende un tasso di incremento del **PIL in termini reali** mediamente pari al 3,7 per cento, in ribasso di 0,5 punti percentuali rispetto alle "Previsioni macroeconomiche degli esperti" di dicembre 2021, soprattutto a causa dell'impatto della crisi ucraina sui prezzi dell'energia, sul clima di fiducia e sul commercio. Nel 2023 e nel 2024 ci si attenderebbe, invece, un tasso di incremento del PIL reale dell'Eurozona pari, rispettivamente, al 2,8 per cento (in ribasso dello 0,1 per cento rispetto ai dati di dicembre 2021) e all'1,6 per cento (dato invariato).

L'estrema incertezza sulle conseguenze del conflitto in Ucraina sull'economia dell'Eurozona ha indotto la BCE a elaborare, nell'ambito delle menzionate Previsioni, **due scenari alternativi** rispetto a quello di base.

Nello **scenario "avverso"** si ipotizza che le più stringenti sanzioni imposte alla Russia determinino turbative più consistenti sulle catene di approvvigionamento mondiali, in particolare sul fronte delle forniture di gas russo, la cui riduzione provocherebbe un aumento ulteriore dei costi dell'energia e una diminuzione della produzione nell'area dell'euro. Tale scenario ipotizza, inoltre, maggiori turbative nei mercati finanziari a causa del previsto protrarsi delle tensioni geopolitiche per un periodo più lungo rispetto a quanto atteso nello scenario di base.

Nello **scenario “grave”**, da ultimo, si associano, alle caratteristiche ipotizzate nello scenario avverso, un maggiore ridimensionamento dell’offerta dei beni energetici, una più consistente revisione dei prezzi sui mercati finanziari ed effetti di secondo impatto più rilevanti conseguenti all’aumento delle quotazioni dell’energia.

Figura 9 – Proiezioni per la crescita e per l’inflazione nell’area dell’euro (variazioni percentuali annue)

	Proiezioni di marzo 2022				Scenario avverso				Scenario grave			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
PIL in termini reali	5,4	3,7	2,8	1,6	5,4	2,5	2,7	2,1	5,4	2,3	2,3	1,9
IAPC	2,6	5,1	2,1	1,9	2,6	5,9	2,0	1,6	2,6	7,1	2,7	1,9

Fonte: BCE, Previsioni macroeconomiche degli esperti, marzo 2022.

Figura 10 – L’impatto di scenari alternativi sulla crescita del PIL in termini reali e sull’inflazione misurata sullo IAPC nell’area dell’euro rispetto allo scenario di base della BCE

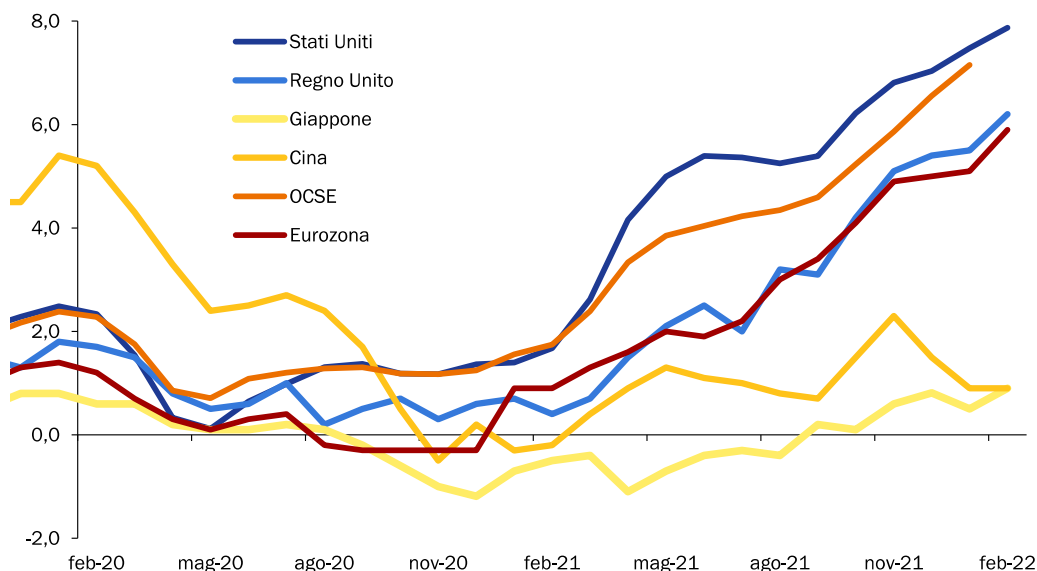


Fonte: elaborazioni degli esperti della BCE.

Per quanto riguarda le maggiori **economie asiatiche**, la **Cina** ha visto un aumento dei prezzi alla produzione dell’8,8 per cento su base annua a febbraio 2022, mentre l’indice dei prezzi al consumo si mantiene in questa fase invariato allo 0,9 per cento. Come evidenziato dal DEF, tuttavia, gli effetti del conflitto tra Russia e Ucraina potrebbero influenzare in misura consistente la dinamica dei prezzi anche in Cina, soprattutto alla luce della sua condizione di Paese importatore tanto di petrolio (70 per cento) quanto di gas (40 per cento). In **Giappone**, invece, si è assistito a un incremento

dell'indice dei prezzi alla produzione del 9,3 per cento su base annua, trainato soprattutto dal rialzo dei prezzi dei carburanti.

Figura 11 – Inflazione al consumo dei maggiori Paesi/gruppi di Paesi (variazioni percentuali su base annua)



Fonte: DEF 2022, Sezione I: Programma di Stabilità, figura II.2.

Rispetto allo scenario di persistenza dell'inflazione descritto, uno dei primi e più importanti effetti che ne sono scaturiti ha riguardato gli **orientamenti di politica monetaria** delle principali **banche centrali**, rispetto ai quali la tensione inflattiva in corso ne ha innescato un processo di revisione in un senso **maggiormente restrittivo**.

Il DEF evidenzia, a questo proposito, un disallineamento nelle tempistiche stabilite dalle diverse **banche centrali** nel delineare percorsi di attuazione di **politiche monetarie** meno espansive.

Nell'**area dell'euro**, la BCE ha adottato finora un orientamento più graduale nel percorso di revisione della propria politica monetaria. In occasione delle [*Monetary Policy Decisions*](#) adottate il 10 marzo 2022, il Consiglio direttivo ha stabilito un'accelerazione della fine del programma di acquisti netti di titoli sul mercato aperto nell'ambito dell'**Asset Purchase Programme** (APP).

Più in dettaglio, il Governing Council della BCE ha stabilito che gli acquisti netti mensili nell'ambito dell'APP ammonteranno a 40 miliardi di euro ad aprile, 30 miliardi a maggio e 20 miliardi a giugno. Nel terzo trimestre dell'anno, l'ammontare degli acquisti netti di titoli dipenderà dall'evoluzione dello scenario. Nel caso in cui i nuovi dati dovessero confermare la tendenza al rialzo dell'inflazione a medio termine, il programma APP terminerà nel terzo trimestre.

Sul fronte dei **tassi di interesse**, la BCE ha modificato le sue **indicazioni prospettiche** (*forward guidance*), annunciando un rialzo graduale dei tassi che, tuttavia, non sarà immediato, ma sarà avviato successivamente al termine degli acquisti di titoli nell'ambito dell'APP.

I tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginali e sui depositi presso la Banca centrale rimarranno quindi pari, per il momento, rispettivamente a 0.00%, 0,25% e -0,50%. Il Consiglio direttivo ha previsto che i tassi resteranno invariati ai livelli attuali fino a quando l'inflazione non raggiungerà il 2 per cento e fino a quando non riterrà che i progressi conseguiti, sul fronte dell'andamento dell'inflazione di fondo, saranno sufficienti da risultare coerenti con una stabilizzazione dell'inflazione intorno all'obiettivo del 2 per cento nel medio periodo.

Per quanto concerne, invece, gli acquisti netti di titoli e attività effettuati dalla Banca centrale europea nell'ambito del **Pandemic Emergency Purchase Programme** (PEPP), il Consiglio direttivo ha annunciato una riduzione del ritmo degli acquisti nel primo trimestre del 2022, rispetto al trimestre precedente, e una interruzione degli stessi alla fine di marzo 2022. Come precisato nelle *Monetary Policy Decisions* del 10 marzo 2022, il Consiglio direttivo della BCE intende reinvestire il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PEPP almeno sino alla fine del 2024.

La futura riduzione del portafoglio del programma sarà gestita in modo da evitare interferenze con gli orientamenti di politica monetaria. In ogni caso, al fine di valorizzare la flessibilità nella configurazione e nella conduzione degli acquisti di titoli e attività – fattore che ha consentito di contrastare efficacemente le disfunzioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria – è stato stabilito che i reinvestimenti del PEPP potranno essere adeguati in qualsiasi momento fra le varie classi di attività e i Paesi, in caso di perdurante frammentazione del mercato connessa alla pandemia. Non si esclude, infine, una ripresa degli acquisti netti nell'ambito del PEPP, qualora necessario per contrastare gli shock negativi legati alla pandemia.

Figura 12 – Confronto tra alcune previsioni recenti sulla crescita del PIL e sull'inflazione nell'area dell'euro

	Data di pubblicazione	PIL in termini reali				IAPC			
		2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Proiezioni degli esperti della BCE	marzo 2022	5,4	3,7	2,8	1,6	2,6	5,1	2,1	1,9
<i>Euro Zone Barometer</i>	febbraio 2022	5,2	3,9	2,6	1,6	2,6	3,7	1,8	1,7
Commissione europea	febbraio 2022	5,3	4,0	2,7	-	2,6	3,5	1,7	-
Consensus Economics	febbraio 2022	-	3,9	2,5	1,7	-	3,9	1,7	1,8
<i>Indagine presso i revisori professionali</i>	febbraio 2022	-	4,2	2,7	1,7	-	3,0	1,8	1,9
FMI	gennaio 2022	5,2	3,9	2,5	-	2,6	3,0	1,7	-
OCSE	dicembre 2021	5,2	4,3	2,5	-	2,4	2,7	1,8	-

Fonte: *Euro Zone Barometer* di MJEconomics, 24 febbraio 2022; *European Economic Forecast* della Commissione europea, 10 febbraio 2022; *Consensus Economics Forecasts*, 10 febbraio 2022; *Indagine presso i revisori professionali della BCE*, primo trimestre del 2022, 7-13 gennaio 2022; *World Economic Outlook Update* del FMI, 25 gennaio 2022; *Economic Outlook* dell'OCSE, n. 110, dicembre 2021.

2. LO SCENARIO MACROECONOMICO NAZIONALE

Il DEF 2022 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'**anno 2021** e le **previsioni tendenziali e programmatiche** per il 2022 e per il triennio successivo.

Le previsioni del quadro **tendenziale** incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica e di politica fiscale messe in atto precedentemente alla presentazione del Documento stesso. Il quadro **programmatico**, invece, **include l'impatto** sull'economia delle **politiche economiche prospettate** all'interno del **Programma di Stabilità** e del **Piano Nazionale delle Riforme**, che saranno concretamente definite nella Nota di aggiornamento di settembre 2022 e adottate con la prossima legge di bilancio.

Si rammenta, inoltre, che nel rispetto dei regolamenti europei⁹, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nel DEF sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)**, secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio. Il quadro macroeconomico tendenziale è stato **validato** dall'UPB in data **24 marzo 2022** (*cfr. il box in fondo al capitolo*).

2.1 Tendenze recenti: i risultati nel 2021

Il DEF, richiamando le stime ufficiali dell'ISTAT, evidenzia come il **PIL** abbia registrato nel 2021 un forte recupero con una **crescita del 6,6 per cento** in termini reali, dopo la contrazione del 9,0 per cento registrata nel 2020 a causa della pandemia.

Secondo i dati forniti dall'ISTAT nei "[Conti economici trimestrali](#)" (4 marzo 2022), nel **IV trimestre 2021** il PIL ha registrato una **variazione positiva** dello **0,6%** rispetto al trimestre precedente e del **6,2%** nei confronti del quarto trimestre del 2020. Tutti i principali aggregati della domanda interna sono in aumento, con una crescita dello 0,2% dei consumi finali nazionali e del 2,8% degli investimenti fissi lordi. Le importazioni sono aumentate del 4,2%, mentre le esportazioni sono risultate stazionarie.

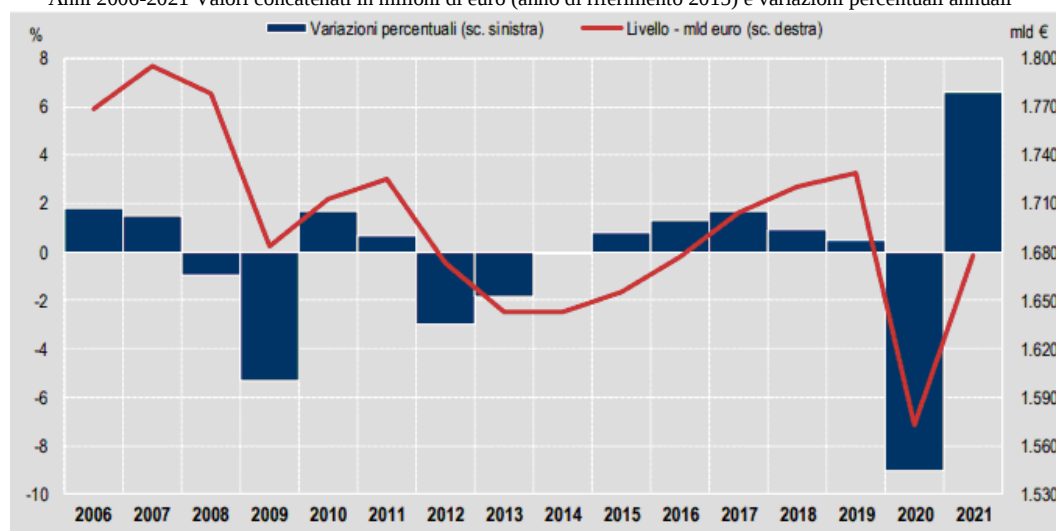
Il risultato raggiunto è **più elevato** rispetto a quanto previsto a settembre 2021 nella **Nota di aggiornamento del DEF** (6,0 per cento), che pure aveva rivisto al rialzo le prospettive per il 2021 rispetto al DEF 2021, alla luce dell'espansione superiore alle attese registrata dal PIL nella prima metà dell'anno e alla più favorevole evoluzione della domanda globale nel corso dell'anno.

⁹ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente parte del c.d. *Two-Pack*.

Il **recupero del PIL** dopo la caduta del 2020 appare evidente nel grafico seguente, nonostante il rallentamento del ritmo di crescita negli ultimi mesi causato dalla quarta ondata dell'epidemia da Covid-19.

Andamento del PIL in volume

Anni 2006-2021 Valori concatenati in milioni di euro (anno di riferimento 2015) e variazioni percentuali annuali



Fonte: ISTAT, Comunicato "[PIL e indebitamento AP](#)" (1 marzo 2022).

Si evidenzia che, rispetto ai dati del comunicato del 1 marzo 2022, l'Istat il 4 aprile 2022 ha aggiornato nella propria banca dati I.stat le serie storiche dei conti nazionali trimestrali, a causa della **rettifica** dei dati di importazione in valore del gas naturale allo stato gassoso per i mesi da luglio a dicembre 2021. Pertanto il PIL nominale del 2021, rivisto al ribasso, è stato pari a 1.775.436 milioni di euro, in aumento del 7,2 per cento rispetto al 2020 (nella precedente stima era pari 1.781.221 milioni di euro correnti, in aumento del 7,5 per cento sul 2020). La variazione del PIL in termini reali rispetto al 2020, secondo i valori concatenati con anno di riferimento 2015, resta invariata al 6,6 per cento

La dinamica del PIL – sottolinea il DEF – ha seguito l'evoluzione della pandemia, beneficiando, a partire dai mesi estivi, dell'entrata a regime della campagna di immunizzazione e del progressivo allentamento delle restrizioni alla mobilità.

Nel complesso, la crescita annuale del PIL, particolarmente accentuata nei trimestri centrali dell'anno, è stata trainata dalla **domanda finale** (6,3 punti percentuali). Il contributo delle scorte è stato pari a 0,3 punti percentuali, mentre è risultato nullo quello del commercio estero netto. Anche secondo quanto esposto nel comunicato Istat del 1° marzo 2022¹⁰ a trascinare la crescita del PIL è stata soprattutto la domanda interna, mentre

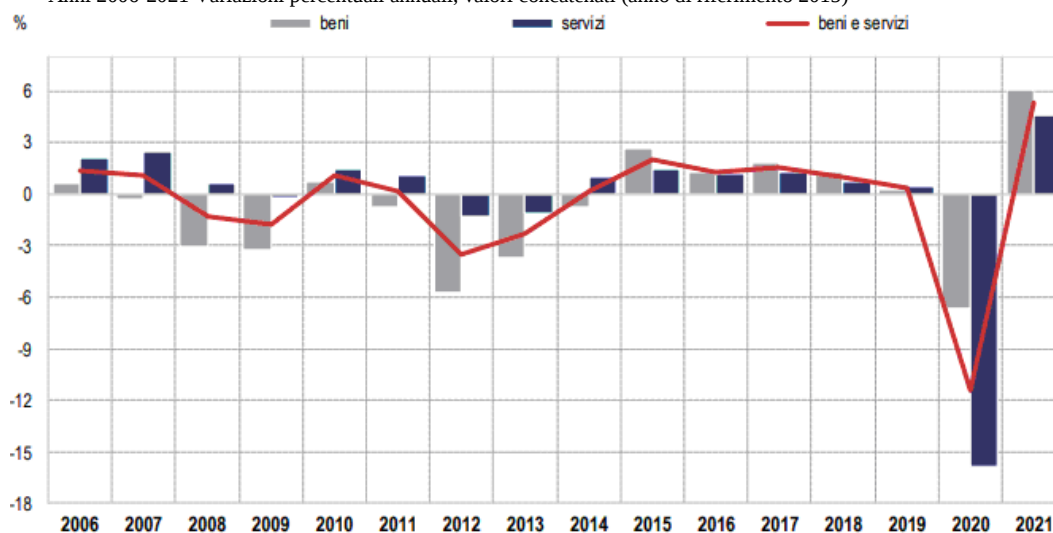
¹⁰ Comunicato ISTAT, "[PIL e indebitamento delle AP – Anni 2018-2021](#)" (1° marzo 2022).

la domanda estera e la variazione delle scorte hanno fornito contributi molto limitati.

I **consumi delle famiglie** hanno registrato una ripresa particolarmente significativa (5,2 per cento), tuttavia ancora al di sotto dei livelli pre-crisi. La crescita della spesa per consumi è risultata maggiore di quella del reddito disponibile lordo delle famiglie consumatrici (3,9 per cento), determinando una riduzione della propensione al risparmio delle famiglie al 13 per cento circa, un livello ancora considerevole. Ulteriori informazioni sull'entità del risparmio delle famiglie sono desumibili dai dati sui depositi: nel corso della pandemia i depositi bancari delle famiglie residenti sono cresciuti, complessivamente, di circa 126 miliardi, circa 7 punti di PIL.

Spese per consumi finali delle famiglie sul territorio economico per tipo di prodotto

Anni 2006-2021 Variazioni percentuali annuali, valori concatenati (anno di riferimento 2015)



Fonte: ISTAT, Comunicato "[PIL e indebitamento AP](#)" (1 marzo 2022)

Gli **investimenti** nel 2021 hanno registrato un aumento notevole (17 per cento). Gli investimenti in costruzioni hanno sperimentato l'incremento più ampio (22,3 per cento), sostenuto anche dai provvedimenti governativi a favore del settore, seguiti da quelli in macchinari e attrezzature (19,5 per cento). L'aumento degli investimenti nelle costruzioni si è accompagnato all'andamento positivo dei volumi di compravendita e alla crescita dei prezzi delle abitazioni.

Il comunicato ISTAT del 18 marzo 2022 sulla "[Produzione delle costruzioni](#)" rileva che a gennaio 2022 l'indice è stimato in diminuzione dello 0,9 per cento rispetto al mese precedente. Tuttavia, l'andamento complessivo degli ultimi tre mesi è positivo nel confronto con i tre mesi immediatamente precedenti (4 per cento). Nella media del 2021, i prezzi delle abitazioni sono aumentati del 2,5 per

cento: i prezzi delle abitazioni nuove hanno registrato un aumento del 3,8 per cento, mentre quelli delle abitazioni esistenti sono cresciuti del 2,3 per cento¹¹.

Con riferimento agli scambi con l'estero, si registra una crescita delle **importazioni** del 14,2 per cento (a fronte del -12,1 per cento del 2020), trainate dalla domanda interna, e l'aumento delle **esportazioni** del 13,3 per cento (a fronte del -13,4 per cento del 2020), nonostante il prevalere di un quadro macroeconomico segnato dalle interruzioni nelle catene globali del valore e dal forte rialzo dei prezzi energetici.

Conto economico delle risorse e degli impieghi - anni 2019-2021

(variazioni percentuali)

	2019	2020	2021
PIL	0,5	-9,0	6,6
Importazioni	-0,7	-12,1	14,2
Consumi finali nazionali	0,0	-7,9	4,0
- spesa delle famiglie residenti	0,2	-10,5	5,2
- spesa delle P.A.	-0,5	0,5	0,6
- spesa delle I.S.P. (Istituzioni Sociali Private)	0,9	-18,0	3,6
Investimenti fissi lordi	1,2	-9,1	17,0
- costruzioni	2,4	-6,7	22,3
- macchinari, attrezzature*	-2,2	-12,0	19,5
- mezzi di trasporto	5,3	-26,6	10,2
Esportazioni	1,6	-13,4	13,3

Fonte: ISTAT, "[PIL e indebitamento delle AP - Anni 2018-2021](#)" (1° marzo 2022).). I dati del 2021 differiscono dai dati ufficiali pubblicati nel comunicato del 1° marzo 2022 in seguito al successivo comunicato stampa Istat del 24 marzo 2022, in cui l'istituto ha **rivisto al ribasso il PIL nominale del 2021** a causa di una **rettifica** di valore per le importazioni di gas naturale e i relativi prezzi all'importazione.

* La voce "macchinari, attrezzature" (che per il 2021 ha un dato più elevato rispetto a quello indicato alla voce "macchinari, attrezzature e beni immateriali" nel DEF a pag. 49), comprende anche Apparecchiature ICT, altri impianti e macchinari, armamenti e risorse biologiche coltivate.

Riguardo alle **componenti settoriali** del valore aggiunto, ad un anno dalla crisi pandemica il sistema delle **imprese** è risultato nel complesso resiliente rispetto alla portata dello shock, anche se in alcuni settori - come quello alberghiero, della ristorazione e dell'intrattenimento - una quota significativa di imprese ha interrotto definitivamente l'attività¹². Tutti i principali raggruppamenti hanno fatto rilevare aumenti della produzione; in particolare il comparto dell'auto, dopo il profondo calo del 2020, ha segnato un aumento apprezzabile della produzione e del fatturato (rispettivamente 18,7 per cento e 15,9 per cento).

A gennaio 2022 si stima che l'indice destagionalizzato della produzione industriale diminuisca del 3,4% rispetto a dicembre. L'indice destagionalizzato

¹¹ Si veda: ISTAT, "[Prezzi delle abitazioni](#)", 17 marzo 2022.

¹² ISTAT, "[Situazione e prospettive delle imprese dopo l'emergenza sanitaria Covid-19](#)", 4 febbraio 2022.

mensile segna diminuzioni congiunturali in tutti i comparti: variazioni negative caratterizzano, infatti, l'energia (-5,2%), i beni di consumo (-3,6%), i beni intermedi (-3,4%) e, in misura meno rilevante, i beni strumentali (-1,6%) (Comunicato ISTAT, "[Produzione industriale](#)", del 13 aprile 2022).

Il settore dei **servizi** ha registrato un notevole recupero nel 2021 (4,5 per cento), risultando tuttavia l'unico comparto a non aver ancora recuperato i valori pre-crisi. Dopo un primo trimestre di contrazione, i raggruppamenti del commercio, trasporto e immagazzinaggio e servizi di alloggio e ristorazione hanno registrato un recupero nei mesi estivi, segnando una crescita del 10,8 per cento nell'anno.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro** nel 2021 il numero di occupati, rilevato dalla contabilità nazionale, è cresciuto dello 0,6 per cento, dopo il calo del 2,1 per cento registrato nel 2020. Il minore ricorso alla CIG ha determinato un recupero del monte ore lavorate (8,0 per cento) e delle unità di lavoro - ULA (7,6 per cento). Di conseguenza, la produttività - calcolata come rapporto tra PIL e ULA - ha fatto rilevare una lieve flessione (-0,9 per cento) dopo l'aumento dell'1,4 per cento registrato nel 2020.

Nel 2021 l'occupazione è cresciuta di 174 mila unità, come media dei dati mensili, rimanendo tuttavia ad un livello ancora inferiore rispetto ai livelli pre-crisi. Il tasso di occupazione si è collocato al 58,2 per cento. La crescita degli occupati si è accompagnata alla flessione dei lavoratori autonomi e all'incremento dei dipendenti.

Dopo una forte contrazione della disoccupazione nel 2020, nel 2021 si è registrata una crescita dei soggetti in cerca di occupazione (2,9 per cento, +65 mila). Ciò ha determinato un aumento del tasso di disoccupazione al 9,5 per cento (+0,2 punti rispetto al 2020).

Nel 2021 i redditi da lavoro dipendente hanno registrato un marcato aumento (7,7 per cento), dovuto principalmente alla ripresa dell'occupazione e delle ore lavorate, nonché al minor ricorso alla CIG. Tuttavia il potere d'acquisto delle retribuzioni contrattuali ha risentito della dinamica dei prezzi al consumo, superiore rispetto a quella delle retribuzioni nominali.

Nel **2021 l'inflazione**, misurata dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA), ha accelerato notevolmente portandosi all'**1,9 per cento**, dal -0,1 per cento del 2020. Il rialzo dell'inflazione è stato dovuto in prevalenza dalla crescita dei prezzi dei beni energetici, in particolare del gas e dell'elettricità. A causa degli effetti indiretti, anche l'inflazione di fondo - depurata dagli energetici e dagli alimentari freschi - ha registrato un aumento in media d'anno (0,8 per cento, dallo 0,5 per cento del 2020). Si

riscontra una crescita dei prezzi dei beni maggiore rispetto a quella dei servizi.

Nei primi mesi del **2022**, tuttavia, l'impatto del **rialzo dei prezzi energetici** sui costi delle imprese e sui bilanci familiari si è aggravato. L'attacco della Russia in Ucraina ha comportato un ulteriore aumento dei prezzi, in particolare, del gas naturale e del petrolio, ma anche **delle materie prime alimentari**. In Italia, secondo i più recenti dati dell'ISTAT¹³, i prezzi al consumo a marzo risultano in crescita tendenziale del **6,7 per cento** secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), con la componente di fondo anch'essa in salita al 2,0 per cento.

Per quanto riguarda il **commercio con l'estero** il DEF sottolinea l'aumento delle esportazioni di servizi, particolarmente pronunciato nei mesi estivi (13,5 per cento in volume), in linea con quanto avvenuto nei Paesi europei a vocazione turistica. Gli scambi commerciali di beni mostrano una crescita delle esportazioni (in valore) del 18,2 per cento nella media del 2021, in misura più ampia verso i mercati europei. Le importazioni di beni (in valore) sono aumentate in misura maggiore (26,4 per cento) anche per effetto del robusto aumento dei prezzi dei beni importati per il rapido incremento di quelli dei beni energetici. Di conseguenza, l'avanzo commerciale dell'Italia è stato pari a circa 44,2 miliardi (inferiore di circa 12 miliardi al 2019), confermandosi tuttavia tra i più alti in Europa in rapporto al PIL dopo Germania, Paesi Bassi e Irlanda.

Il DEF stima che l'impatto della guerra in Ucraina sugli scambi commerciali dell'Italia dovrebbe rimanere contenuto. La **quota di esportazioni italiane verso la Russia** risulta limitata (**1,5 per cento**) rispetto al complesso, mentre è più elevata quella sulle **importazioni (3,7 per cento)**, soprattutto per l'acquisto di prodotti energetici. Risulterà cruciale una diversa strategia di diversificazione energetica, in attuazione a livello europeo.

Con riferimento all'andamento del **credito** il DEF evidenzia il rallentamento della dinamica dei prestiti alle imprese nel 2021: i prestiti alle società non finanziarie, dopo l'aumento del 5,8 per cento nel 2020, si sono contratti dello -0,7 per cento nel 2021. L'andamento del credito alle famiglie è aumentato, invece, del 4,5 per cento, sia nel credito al consumo sia per i prestiti per l'acquisto di abitazioni.

Tali tendenze risultano confermate dall'analoga dinamica tracciata dalle rilevazioni più recenti a inizio del 2022. I dati preliminari per il mese di gennaio, diffusi dalla Banca d'Italia, mostrano una debole crescita su base

¹³ ISTAT, "[Prezzi al consumo](#)", 31 marzo 2022.

tendenziale dei prestiti alle imprese (+0,9 per cento), a fronte della sostenuta espansione dei prestiti alle famiglie (+4,0 per cento). Le politiche accomodanti adottate per favorire il credito e gli investimenti continuano a contenere l'andamento dei tassi d'interesse. Tuttavia il forte impulso inflazionistico ha causato una revisione al rialzo delle aspettative di mercato sulla futura politica monetaria della Banca Centrale Europea. Di conseguenza, i tassi di interesse hanno registrato aumenti significativi.

2.2 Le prospettive dell'economia italiana: il quadro tendenziale

Lo scenario a legislazione vigente esposto nel DEF 2022 riflette un quadro economico fortemente condizionato dall'**incertezza** sull'evoluzione del **conflitto** tra Russia e Ucraina e dal conseguente aumento dei **prezzi delle materie prime** e dalle oscillazioni osservate nei mercati finanziari.

Prima del conflitto – sottolinea il DEF - l'economia italiana era attesa in forte ripresa anche nel 2022, grazie al miglioramento del quadro sanitario, alle politiche fiscali espansive e alle condizioni finanziarie favorevoli.

Tuttavia, già sul finire dell'anno erano emersi segnali di indebolimento della ripresa.

In particolare, il DEF ricorda come, dopo la notevole ripresa registrata nei primi due trimestri del 2021 – grazie all'entrata a regime della campagna di immunizzazione e al progressivo allentamento delle restrizioni alla mobilità - il ritmo di crescita del **PIL** è stato **rallentato nell'ultima parte dell'anno** dal sopraggiungere della **quarta ondata** della pandemia nonché dall'impennata dei **prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica**, che avevano peraltro già registrato forti aumenti a partire dalla tarda primavera.

Nel complesso, tuttavia, l'economia italiana ha registrato una ripresa del **PIL nel 2021** superiore alle aspettative, pari al **6,6 per cento**.

I **dati congiunturali dei primi mesi** dell'anno in corso, precedenti all'insorgere del conflitto, già segnalavano un **indebolimento** della crescita, condizionata **dall'aumento dei contagi** da Covid-19, determinato dalla variante Omicron, e dalle maggiori **pressioni inflazionistiche**, con l'indice IPCA in aumento del 6,2% in febbraio.

I dati più recenti sugli indicatori di fiducia fanno emergere ulteriori segnali di rallentamento legati all'insorgere del **conflitto**. Le sopraggiunte tensioni internazionali hanno innescato un'ulteriore **accelerazione dei prezzi** delle commodity energetiche e **alimentari**, giunti a livelli eccezionalmente elevati, il cui impatto su imprese e famiglie si è aggravato, nonostante i provvedimenti adottati dal Governo per il contenimento dei

costi. Secondo i dati preliminari dell'Istat, i **prezzi al consumo** a marzo risultano in crescita tendenziale del **6,7 per cento** secondo l'indice nazionale (NIC), dal 5,7 per cento di febbraio, e del 7,0% secondo l'IPCA.

Dopo l'incremento congiunturale dello 0,6 per cento della crescita registrato dal PIL nel quarto trimestre del 2021, ci si attende ora una **contrazione** del PIL **dello 0,5 per cento** nel **primo trimestre di quest'anno**, attribuibile principalmente a una contrazione del valore aggiunto dell'industria.

Per il **secondo trimestre** si prevede una **moderata ripresa** della crescita del PIL, trainata principalmente dai **servizi**, che beneficerebbero delle riaperture a partire dalla primavera, con la fine dello stato di emergenza.

Tuttavia, il DEF segnala che, nonostante si stimi anche un rimbalzo della produzione industriale a febbraio, nell'indagine Istat di marzo le **aspettative** delle imprese manifatturiere su ordinativi e produzione denotano un netto **peggioramento**, il che denota **rischi al ribasso** per il secondo trimestre.

Figura 1 – Prodotto interno lordo e produzione industriale



Fonte: DEF 2022, Sezione I: Programma di Stabilità, pag. 1

Il DEF 2022, in particolare, mette in evidenza l'**andamento negativo** della **produzione industriale** che, dopo la flessione di dicembre (-1,1% rispetto al mese precedente), ha registrato una forte **caduta a gennaio** (-3,4% rispetto a dicembre), che porta l'indice destagionalizzato a collocarsi 1,9 punti percentuali **al di sotto dei livelli pre-crisi pandemica**.

Secondo il **Comunicato Istat** più recente, la produzione industriale a gennaio, per il secondo mese consecutivo, ha registrato una forte flessione congiunturale, comune a tutti i principali settori di attività: variazioni negative caratterizzano, infatti, l'energia (-5,2%), i beni di consumo (-3,6%), i beni intermedi (-3,4%) e, in misura meno rilevante, i beni strumentali (-1,6%). Anche in termini tendenziali la produzione, al netto degli effetti di calendario, è in diminuzione. In questo caso la dinamica negativa è estesa a quasi tutti i settori, salvo quello dell'energia (Comunicato ISTAT, "[Produzione industriale](#)", del 9 marzo 2022).

Il DEF ricorda che l'ultimo anno sia stato anche caratterizzato da strozzature nei trasporti internazionali e nella logistica, nonché dalla carenza di prodotti d'importanza cruciale nelle moderne filiere industriali quali i semiconduttori. Ne ha particolarmente risentito l'industria dell'auto, che soffre non solo di un'insufficiente disponibilità di componenti elettroniche e dell'incertezza percepita dai consumatori circa la tempistica di dismissione delle auto tradizionali, ma anche delle difficoltà di riconversione della filiera dell'auto convenzionale.

Anche per i **servizi**, dopo il calo congiunturale di inizio anno sulle vendite al dettaglio, l'Istat rileva a marzo un consistente **peggioramento** sugli **ordini** e sulle vendite per le imprese dei servizi di mercato e del commercio al dettaglio, in linea con il peggioramento generale del clima di **fiducia degli operatori** a seguito del conflitto in Ucraina.

Sulla base delle rilevazioni Istat di marzo, il **clima di fiducia** dei consumatori **arretra sensibilmente in marzo** (a 100,8 dal 112,4 di febbraio), collocandosi al livello più basso dal gennaio del 2021. La **fiducia delle famiglie** italiane, già in fase di lieve discesa da ottobre, è scesa marcatamente in marzo a causa della guerra in Ucraina. In particolare, le famiglie sono risultate assai più pessimiste sulle prospettive economiche dell'Italia e meno orientate a effettuare acquisti di beni durevoli.

Il peggioramento della **fiducia delle imprese** secondo l'indagine Istat è risultato più contenuto (passando da 107,9 a 105,4), con un calo per l'industria manifatturiera e dei servizi e un peggioramento più sensibile del commercio al dettaglio. Soltanto per il settore delle **costruzioni** - nonostante la flessione congiunturale della produzione registrata a gennaio (-0,9% sul mese precedente), la prima da luglio 2021 - le prospettive restano **favorevoli**: l'indice di fiducia registrato a marzo ha toccato un nuovo massimo, sebbene un'elevata quota di imprese riporti pressioni al rialzo sui prezzi.

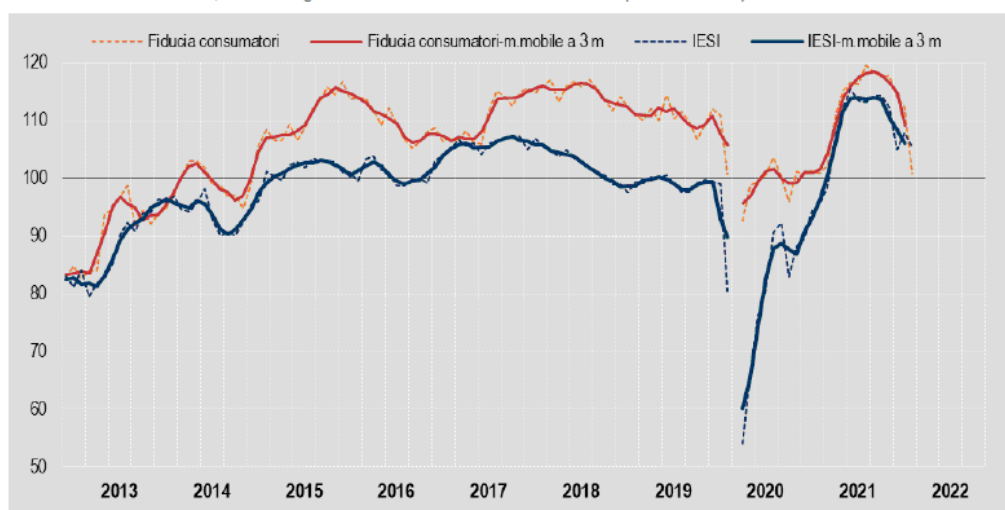
Le rilevazioni **Istat** sulla "[Fiducia dei consumatori e delle imprese](#)" del 25 marzo 2022, registrano che l'indice di fiducia dei **consumatori** scende marcatamente raggiungendo il **valore più basso da gennaio 2021**. Il ridimensionamento così accentuato dell'indice è essenzialmente dovuto al forte deterioramento delle aspettative sia sulla situazione economica del paese sia su quella personale nonché ad un aumento delle attese sulla disoccupazione. In

deciso peggioramento risultano anche i giudizi sull'opportunità all'acquisto di beni durevoli.

Con riferimento alle **imprese**, l'indice di fiducia torna a diminuire (dal 107,9 di febbraio a 105,4) dopo il recupero del mese precedente. Tutti i comparti registrano una diminuzione dell'indice di fiducia ad eccezione di quello delle costruzioni. Più in dettaglio, l'indice diminuisce nel comparto **manifatturiero** (da 112,9 a 110,3), nei **servizi** di mercato (da 100,4 a 99,0) e nel **commercio** al dettaglio (da 104,5 a 99,9). In controtendenza, nelle **costruzioni** l'indice sale da 159,7 a 160,1.

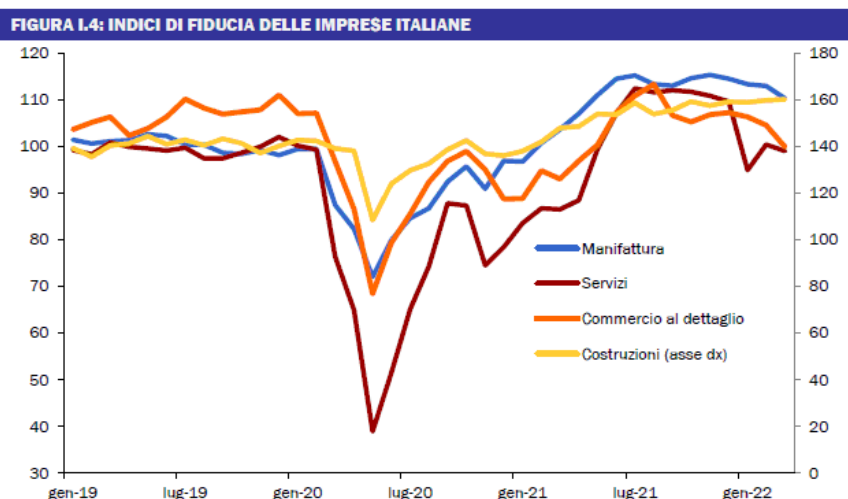
Figura 2 – Indici del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese italiane (IESI)

Gennaio 2013 – marzo 2022, indici destagionalizzati mensili e media mobile a 3 mesi (base 2010=100)



Fonte: Istat, Comunicato Istat "[Fiducia dei consumatori e delle imprese](#)", 25 marzo 2022.

Figura 7 – Indici di fiducia delle imprese italiane



Fonte: Istat e stime MEF per il mese di aprile 2020, in cui l'indagine non è stata pubblicata.

Fonte: DEF 2022, Sezione I: Programma di Stabilità, pag..4

Per quel che concerne la **domanda estera**, il DEF sottolinea un **recupero** a inizio anno delle esportazioni del 5,3%, per i flussi commerciali sia all'interno dell'Unione Europea sia al di fuori, mentre le **importazioni si sono ridotte** del 2,0% m/m per effetto della debolezza della domanda interna e dal calo degli acquisti dall'area UE (cfr. il [Comunicato](#) Istat sul commercio con l'estero del 25 marzo 2022).

Il più recente [Comunicato Istat sul Commercio estero Extra Ue](#), di marzo 2022, mette in evidenza, a febbraio 2022, che l'export verso i paesi extra Ue si conferma in aumento su base mensile trainato in particolare dalle vendite di beni di consumo non durevoli ed energia. Nella media degli ultimi tre mesi, la dinamica congiunturale è molto positiva.

A fronte di questi andamenti congiunturali dovuti al peggioramento del quadro internazionale, le **prospettive di crescita** dell'economia appaiono oggi **più deboli e assai più incerte** di quanto ipotizzato a settembre ed anche a inizio anno.

Anche in conseguenza di un livello di partenza del PIL trimestrale più elevato a fine 2021 rispetto a quanto stimato a settembre 2021, e considerando l'impatto economico del conflitto e delle sanzioni imposte nei confronti della Russia, la previsione tendenziale di crescita in termini reali del **PIL per il 2022** viene rivista al **2,9 per cento, al ribasso di 1,8 punti percentuali** rispetto al **4,7 per cento** prospettato nello scenario programmatico della NADEF del settembre scorso.

Anche la previsione del PIL per il **2023** scende in confronto alla NADEF, **al 2,3 per cento** rispetto al 2,8 per cento previsto a settembre, a seguito anche delle ripercussioni delle tensioni economiche ed internazionali in corso; mentre per il 2024 si prevede solo una lieve riduzione, dall'1,9 per cento all'1,8 per cento rispetto alla previsione della NADEF.

Tabella 1 - Confronto sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	Consuntivo ISTAT	NADEF settembre 2021			DEF 2022 aprile 2022		
	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024
PIL	6,6	4,7	2,8	1,9	2,9	2,3	1,8

La **previsione per il 2025** viene posta **all'1,5 per cento**, seguendo l'approccio secondo cui il tasso di crescita su un orizzonte a tre anni converge verso il tasso di crescita **'potenziale'** dell'economia italiana. Quest'ultimo, ipotizzando l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal **PNRR**, è cifrato **all'1,4 per cento**.

La revisione al ribasso della previsione per il 2022 – si spiega nel DEF – è dovuta essenzialmente al **peggioramento** delle **variabili esogene** della previsione.

Risultano infatti riviste al **ribasso** le previsioni di crescita sia del **commercio mondiale** sia delle **importazioni** dei partner commerciali dell'Italia. In aggiunta, va considerato l'impatto specifico dei **minori flussi** di commercio bilaterale tra **Italia e Russia** dovuti alla situazione bellica e alle sanzioni.

In merito ai flussi di commerciali tra **Italia e Russia**, nel DEF si ricorda che la quota della Russia sulle **esportazioni** italiane si è notevolmente **ridotta dal 2013**, per via delle sanzioni adottate nel 2014 dopo l'annessione della Crimea e l'occupazione di parte del Donbass da parte della Russia. Nel **2021** tale quota è stata pari **all'1,5 per cento**. I principali settori esportatori verso la Russia sono la meccanica, il mobilio, l'abbigliamento, le calzature, l'alimentare e i mezzi di trasporto. L'export verso la Russia è pari circa al 3 per cento delle esportazioni settoriali per l'abbigliamento e l'industria del mobile e al 2 per cento per macchinari e apparecchi. In base ad un'interpretazione molto ampia dei provvedimenti, si stima che i **settori soggetti a divieti** di esportazione contino per circa la **metà dell'export** italiano verso la Russia. **L'azzeramento** di tali **esportazioni** a partire dal mese di marzo causerebbe un **calo del PIL Italiano di circa 0,2 punti percentuali nel 2022** e un ulteriore impatto di 0,1 punti nel 2023.

Dal lato delle **importazioni**, il peso della Russia nel commercio estero italiano è stato pari a circa il 3,0 per cento nel 2021. Esso comprende principalmente il gas naturale, il petrolio, i metalli e i prodotti siderurgici. Il DEF informa che **non si sono per ora registrate riduzioni nelle forniture di gas e petrolio**, mentre le importazioni di prodotti siderurgici dalla Russia sono state vietate e quelle dall'Ucraina sono fortemente limitate dal **conflitto in atto** e dalla distruzione di importanti siti produttivi. Ciò causerà – si legge nel DEF - difficoltà di reperimento di alcuni semilavorati e un loro aumento di prezzo, che **impatterà negativamente sul PIL** per un importo che si stima **inferiore ad 1 decimo di punto percentuale**.

Incidono negativamente sul nuovo quadro previsionale anche i livelli più elevati attesi dei **prezzi delle materie prime e dell'energia** e dei **tassi di interesse**. Anche il **tasso di cambio** ponderato dell'euro risulta meno competitivo, sebbene l'euro resti debole nei confronti del dollaro.

La crescita del tasso di inflazione, comune a tutte le economie avanzate, ha infatti portato le principali banche centrali a rivedere l'orientamento della politica monetaria in direzione restrittiva o, nel caso della Banca Centrale Europea, a segnalare l'approssimarsi di tale inversione di tendenza. Di conseguenza, i tassi di interesse hanno registrato aumenti significativi e il differenziale di rendimento tra i titoli di Stato italiani e il Bund tedesco si è ampliato.

Tabella 2 – Confronto delle esogene internazionali

(variazioni percentuali)

	Consuntivo ISTAT	NADEF settembre 2021			DEF 2022 aprile 2022			
	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2025
Commercio internazionale	9,8	8,6	5,2	4,2	5,8	4,8	3,8	3,2
Prezzo del petrolio (Brent,USD/barile, futures)	70,8	66,0	62,9	60,7	99,8	87,6	81,2	77,2
Cambio dollaro/euro	1,183	1,175	1,175	1,175	1,110	1,105	1,105	1,105

Nel complesso, secondo quanto riportato nel DEF, le stime effettuate con il modello ITEM in uso al Tesoro indicano che i **cambiamenti delle esogene** rispetto al settembre scorso comportino un **taglio alla previsione** di crescita reale per il 2022 di almeno **1,4 punti** percentuali rispetto a quanto previsto a settembre scorso. Ulteriori **0,2 punti** percentuali di taglio alle previsioni discendono dall'impatto negativo che il conflitto in Ucraina e le **sanzioni verso la Russia** hanno avuto sul clima di fiducia di famiglie e imprese (per approfondimenti, si rinvia al *Focus* sulla **revisione delle stime per il 2022** e gli anni seguenti, Sezione I del DEF, pag. 46-49).

Incide, invece, positivamente sulla revisione della previsione di crescita del 2022 la **diversa distribuzione temporale** delle spese connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), rispetto a quanto ipotizzato nella NADEF, stimati in circa **0,2 punti** percentuali circa di **maggior crescita**.

Al riguardo si osserva che tale dato (rinvenibile nella Sezione I, pag.7, del DEF), non appare in linea con quanto riportato nella Sezione III (par. II.2, "Impatto macroeconomico del PNRR", pag.7) del DEF, ove si ipotizza che l'impatto del PNRR e del Piano nazionale Complementare (PNC) sul PIL del 2022 si riduca di 0,3 punti percentuali.

Sotto il profilo trimestrale, la previsione di crescita del 2022 è costruita sulla stima di una riduzione del PIL nel primo trimestre, cui seguirà un recupero a partire dal secondo trimestre. Nel corso dei mesi estivi l'attività tornerebbe a crescere a ritmi sostenuti, ma meno intensi rispetto a quelli registrati nel corso del 2021. Nel 2022, inoltre, un sostegno alla crescita degli investimenti proverrebbe dalla piena attuazione del PNRR.

Il livello del PIL è atteso tornare ai **livelli pre-pandemici** nel **terzo trimestre 2022**.

Si tratta peraltro, si precisa nel DEF, di previsioni **prudenziali**. Alla luce delle tante incognite dell'attuale situazione, la previsione tendenziale è caratterizzata da **notevoli rischi al ribasso**.

Da un lato, va considerata l'incertezza che persiste ancora sul futuro andamento della pandemia. Sebbene, a fine marzo, l'andamento dei contagi appare in fase di stabilizzazione – tanto che il Governo ha posto fine il 31 marzo allo stato di emergenza, adottando una *roadmap* per la rimozione delle restrizioni anti-Covid in vigore - la **pandemia** è ancora in corso e **rimane un ostacolo** all'attività economica a livello globale, sia per l'impatto sull'offerta di lavoro e i comportamenti dei consumatori, sia per gli effetti avversi sulle catene globali del valore e sui costi di trasporto.

Ma tra i rischi al ribasso spicca, principalmente, la **possibile interruzione degli afflussi di gas naturale dalla Russia**, che nel 2021 hanno rappresentato il 40 per cento delle nostre importazioni.

Su questo punto il DEF sottolinea che, sebbene questo rischio sia già parzialmente incorporato negli attuali prezzi del gas e del petrolio, è plausibile ipotizzare che un completo blocco del gas russo causerebbe ulteriori aumenti dei prezzi, che influirebbero negativamente sul PIL e spingerebbero ulteriormente al rialzo l'inflazione. In tale scenario, la **crescita media annua del 2022 potrebbe scendere sotto il 2,3 per cento ereditato dal 2021.**

Nel Documento vengono illustrati alcuni **scenari avversi**, costruiti sull'ipotesi di una temporanea interruzione di fornitura di gas e petrolio dalla Russia a seguito dell'ulteriore inasprimento delle sanzioni.

Nella simulazione più sfavorevole, i risultati mostrano una **caduta del PIL** in confronto allo scenario tendenziale di 2,3 punti percentuali nel 2022 e 1,9 nel 2023. Pertanto, la crescita del PIL in termini reali nel 2022 sarebbe pari a **0,6 per cento** e nel 2023 a **0,4 per cento.**

Al riguardo si segnala che nel *Focus* “**Un’analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene**” sono analizzati incognite ed elementi di rischio insiti nel quadro economico internazionale, sebbene la previsione di crescita dello scenario tendenziale già incorpori le conseguenze negative sul piano economico dell'invasione russa del territorio ucraino. Le ipotesi alternative analizzate riguardano le difficoltà per l'approvvigionamento e le importazioni di gas, nonché ipotesi meno favorevoli dei tassi di cambio e delle condizioni dei mercati finanziari.

Mediante esercizi di simulazione con il modello econometrico ITEM, sono stati esaminati **quattro scenari** diversi, **due dei quali riferiti all'interruzione nelle forniture di gas dalla Russia**, a seguito di un inasprimento delle sanzioni, e ognuno degli altri riguardanti altri fattore di rischio dello scenario tendenziale, il cui effetto sul PIL è sintetizzato nella Tabella che segue (*cfr.* il riquadro di pag. 51).

Il **primo scenario** assume che le aziende del settore riescano ad assicurare le forniture necessarie al Paese grazie alla **diversificazione** degli approvvigionamenti, anche se l'embargo provoca un ulteriore rialzo dei prezzi del

gas, dell'elettricità e del petrolio rispetto a quello prefigurato nel quadro tendenziale. Nel **secondo scenario** si ipotizza che gli sforzi di diversificazione nell'approvvigionamento non producano i risultati attesi a causa di difficoltà di varia natura.

Tabella 3 - Effetti sul PIL degli scenari di rischio (impatto sui tassi di crescita percentuale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale)

(variazioni percentuali)

	2022	2023	2024	2025
1. Interruzione afflussi di gas dalla Russia: I° scenario	-0,8	-1,1	1,1	0,8
2. Interruzione afflussi di gas dalla Russia: II° scenario	-2,3	-1,9	1,9	2,3
3. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,4	-0,8	-0,6
4. Ipotesi peggioramento condizioni finanziarie	0,0	-0,1	-0,4	-0,5

Fonte: DEF 2022 – Programma di Stabilità, riquadro pag. 51.

Queste valutazioni si riferiscono al quadro tendenziale, giacché – si sottolinea nel DEF - a un simile scenario sfavorevole si risponderebbe con una manovra di sostegno all'economia più robusta di quella ipotizzata nel quadro programmatico del documento.

Si ritiene utile riportare un **confronto tra le previsioni tendenziali** di crescita dell'Italia recate nel **DEF 2022** con quelle **elaborate dai principali istituti di ricerca nazionali e internazionali** a marzo/aprile.

Tabella 4 - Previsioni degli istituti nazionali e internazionali sulla crescita del PIL italiano

(variazioni percentuali)

	2022	2023
GOVERNO (aprile '22)	2,9	2,3
Confindustria (aprile '22)	1,9	1,6
REF.IRS (aprile '22)	2,0	2,5
PROMETEIA (marzo '22)	2,2	2,5
UPB (febbraio '21)	3,9	1,9
CER (febbraio '21)	3,9	2,1
Commissione UE – Winter forecasts (febbraio '22)	4,1	2,3
FMI – WEO Update (gennaio '22)	3,8	2,2
OCSE – Economic outlook (dicembre '21)	4,6	2,6

Fonte: elaborazione Servizio Studi

Le componenti del quadro macroeconomico tendenziale

La tabella che segue riporta le previsioni tendenziali per gli anni 2022-2025 dei **principali indicatori** del quadro macroeconomico complessivo esposto nel DEF 2022, a raffronto con i dati di consuntivo del 2021.

Tabella 5 - Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Importazioni	14,2	5,4	3,7	3,3	2,8
Consumi finali nazionali	4,0	2,5	1,6	1,3	1,2
- spesa delle famiglie e I.S.P	5,2	2,9	2,1	1,6	1,6
- spesa delle P.A.	0,6	1,2	0,1	0,3	0,1
Investimenti fissi lordi	17,0	7,0	5,1	3,9	2,3
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	12,9	6,5	5,3	4,2	2,3
- mezzi di trasporto	10,2	-3,2	6,4	5,1	3,6
- costruzioni	22,3	8,7	4,7	3,5	2,2
Esportazioni	13,3	4,4	3,4	3,1	2,9
PIL nominale (miliardi di euro)	1.775,4	1.382,7	1.966,2	2.037,6	2.105,7

Fonte: DEF 2022, Sezione I: programma di Stabilità, Tavola II.1, pag. 49.

Come si evince dalla Tabella, **tutti gli indicatori** macroeconomici manifestano nell'anno **2022** un **netto peggioramento** rispetto al 2021, anno di consistente recupero dopo la forte recessione indotta dalla pandemia.

Nel dettaglio della previsione, il **recupero del PIL** atteso per l'anno in corso è **dovuto esclusivamente** alla **domanda interna** al netto delle scorte, che il DEF stima contribuire per 3,2 punti percentuali alla crescita economica.

In particolare, la dinamica dei **consumi delle famiglie** è attesa **in linea con quella del PIL** (2,9 per cento). Nel **2023**, il recupero dei consumi sarebbe **più modesto** (2,1 per cento), in linea con il rallentamento del PIL, per poi registrare un incremento ancora più contenuto nel biennio successivo (1,6 per cento). Il **reddito disponibile** reale tornerebbe in territorio positivo già dal 2023, sospinto dal **venir meno delle pressioni inflazionistiche**.

Si mantengono in espansione gli **investimenti**, che nei primi due anni dell'orizzonte di previsione dovrebbero aumentare del 7,0 per cento nel 2022 e del 5,1 per cento nel 2023, beneficiando delle risorse a sostegno degli investimenti pubblici e privati previste nel PNRR e nella manovra di bilancio. Nel quadriennio **2022-2025** gli investimenti si espanderebbero in **media di circa il 4,6 per cento** all'anno, trainati principalmente dalla componente dei macchinari e attrezzature e dalle costruzioni.

Nel quadro tendenziale si evidenzia una dinamica delle **esportazioni** che crescerebbero in linea con la domanda mondiale pesata per l'Italia, in concomitanza con un significativo incremento delle importazioni, dovuto

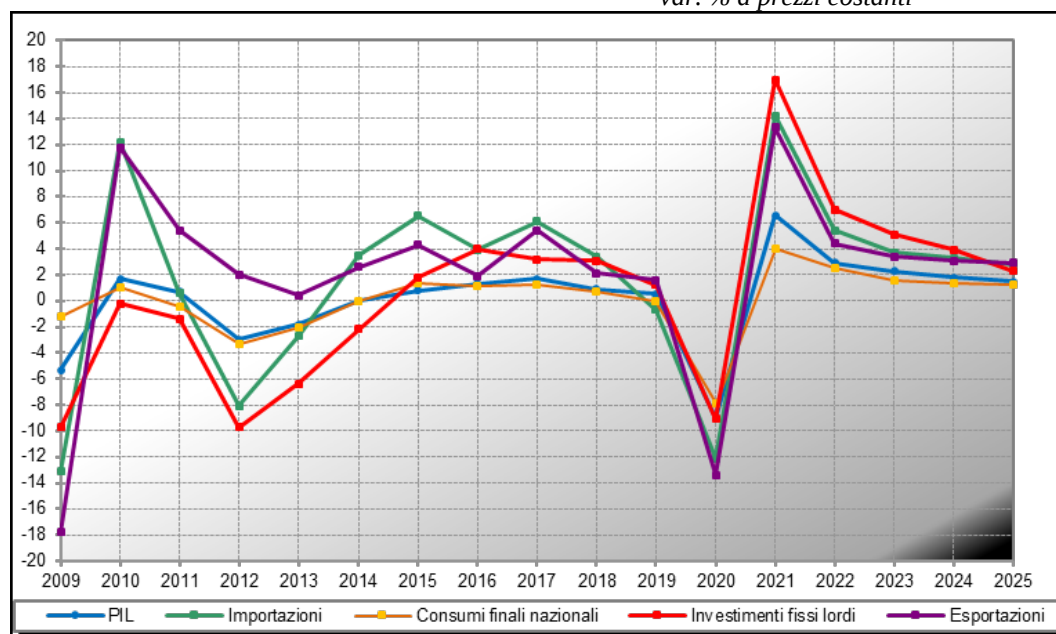
alla ripresa economica, e della domanda interna, sospinta in modo particolare dai maggiori investimenti in programma su tutto il quadriennio.

Nel complesso, si prevede un contributo della domanda estera alla dinamica del PIL lievemente negativo nel primo anno di previsione per poi annullarsi nei due anni successivi e ritornare in territorio positivo nell'anno finale della previsione.

Dal **lato dell'offerta**, il DEF sottolinea come le **costruzioni continuerebbero ad espandersi** a ritmi sostenuti grazie all'attuazione dei piani di spesa del **PNRR** e alle misure di incentivazione fiscale per l'edilizia. L'industria in senso stretto segnerebbe, invece, un rallentamento anche per effetto delle strozzature nelle catene globali del valore. I servizi proseguirebbero il loro recupero beneficiando delle riaperture a partire dalla primavera.

Il grafico seguente mostra l'andamento delle principali variabili del quadro macroeconomico, a partire dal 2008, sino alla fine del periodo di previsione indicato del DEF 2021.

Figura 3 - Conto economico delle risorse e degli impieghi – Previsioni tendenziali
var. % a prezzi costanti



Inflazione

Quanto alla **dinamica dei prezzi**, secondo il quadro previsionale del DEF, il **deflatore dei consumi**, che nel 2021 è cresciuto dell'1,7 per cento, è previsto aumentare del **5,8 per cento nel 2022**, per gli effetti del rincaro delle materie prime e, in particolare, dei rialzi senza precedenti delle

quotazioni del gas, contro una previsione dell'1,6 per cento nella NADEF di settembre.

Nel quadro di previsione tendenziale, la crescita del **deflatore dei consumi** si **attenuerebbe già nel 2023**, al 2,0 per cento, per poi registrare una crescita dell'1,7 per cento nel 2024 e dell'1,8 per cento nel 2025.

Tabella 6 – L'andamento dei prezzi - quadro tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2021	2022	2023	2024	2025
Deflatore del PIL	0,5	3,0	2,1	1,8	1,8
Deflatore dei consumi	1,7	5,8	2,0	1,7	1,8

Fonte: DEF 2022, Sezione I: programma di Stabilità, Tavola II.1, pag. 49.

La rapidità della crescita della domanda, a fronte dell'incapacità dell'offerta di adeguarsi tempestivamente, aveva fatto emergere **pressioni inflazionistiche** a livello globale, già a partire dalla seconda metà del 2021 ed ulteriormente **rafforzatesi negli ultimi mesi dell'anno**.

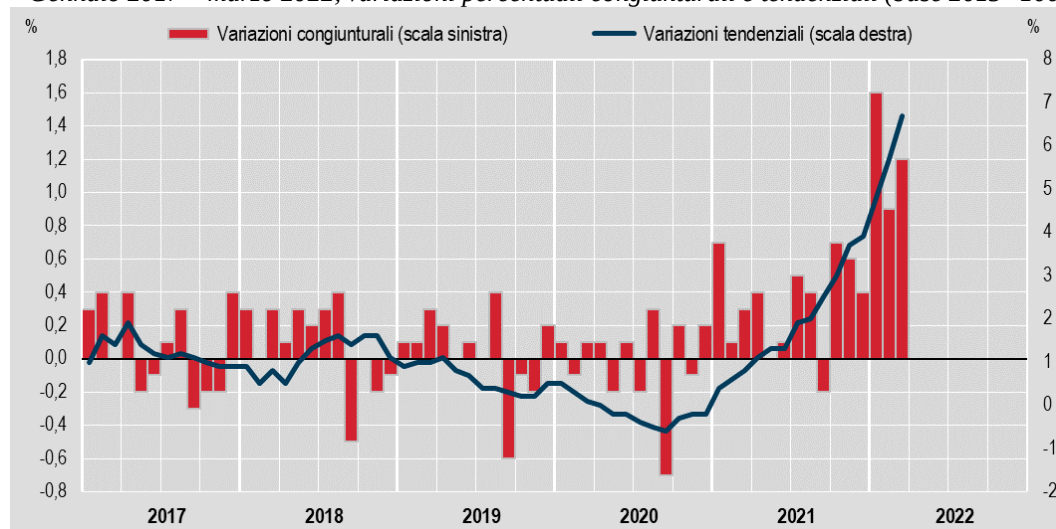
Le forti tensioni geopolitiche e l'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia hanno poi determinato un **aumento dei prezzi del gas naturale e del petrolio**, che ha trainato al rialzo le tariffe elettriche e i corsi dei diritti di emissione (ETS). La crisi militare in Ucraina ha inoltre causato un marcato aumento dei prezzi delle **materie prime alimentari**, che potrà avere ulteriori impatti sull'inflazione.

Secondo le stime preliminari dell'ISTAT, a **marzo** l'inflazione al consumo è salita al 6,7 per cento e anche l'inflazione di fondo (al netto dei prodotti energetici e alimentari freschi), seppure assai più moderata, ha raggiunto il 2 per cento.

Il [Comunicato ISTAT](#) del 31 marzo rileva che nel mese di marzo 2022 l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, registra un aumento dell'1,2% su base mensile e del 6,7% su base annua (da +5,7% del mese precedente). L'inflazione, in **accelerazione** per il **nono mese consecutivo**, raggiunge a marzo un livello (+6,7%) che non si registrava da luglio 1991. Anche questo mese sono i prezzi dei **Beni energetici** non regolamentati a sostenere l'ulteriore ascesa, ma tensioni inflazionistiche continuano a diffondersi con la crescita dei prezzi del cosiddetto "**carrello della spesa**" che accelera di quasi un punto percentuale, portandosi a +5%. A contenere queste tensioni sono i prezzi dei servizi la cui dinamica su base annua rimane stabile (+1,8%), mentre i beni registrano ormai una crescita a due cifre (+10,2%).

Figura 4 – Indice dei prezzi al consumo (NIC)

Gennaio 2017 – marzo 2022, variazioni percentuali congiunturali e tendenziali (base 2015=100)



Fonte: ISTAT, "[Prezzi al consumo](#)", 31 marzo 2022.

A fronte del marcato aumento dell'inflazione al consumo, la previsione dell'inflazione misurata dal **deflatore del PIL** - anch'essa prevista all'1,6 per cento nella NADEF - sarebbe pari al **3,0 per cento** nell'anno in corso e scenderebbe al 2,1 nel 2023 per poi ridursi all'1,8 per cento nel biennio 2024-25.

Il mercato del lavoro

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, il DEF sottolinea la crescita dell'**occupazione** nel 2022, che **alla fine dell'anno** si attesterebbe sui **valori pre-pandemici** e che proseguirebbe anche nel periodo successivo, con riferimento sia al numero sia degli occupati che delle ore lavorate.

Il tasso di **disoccupazione** scenderebbe dal 9,5 per cento nella media del 2021, **all'8,7 nell'anno in corso** per poi attestarsi all'8,0 per cento a fine periodo, pur in presenza di una ripresa del tasso di partecipazione al lavoro.

Tabella 7 - Il mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2021	2022	2023	2024	2025
Costo del lavoro	0,3	2,6	1,6	1,4	1,8
Produttività (misurato sul PIL)	-0,9	0,4	0,1	0,1	0,2
Occupazione (ULA) *	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
Tasso di disoccupazione	9,5	8,7	8,3	8,1	8,0
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,2	59,5	60,8	61,8	62,8

* Unità di lavoro standard – variazione %

Fonte: DEF 2022, Sezione I: programma di Stabilità, Tavola II.1, pag. 49.

Il DEF indica una dinamica prevista dell'occupazione in termini di input più contenuta di quella del PIL. Si profila pertanto un moderato aumento della **produttività** (0,4 per cento), dopo le anomalie statistiche degli ultimi due anni generate dalla crisi. La dinamica della produttività resta lievemente positiva lungo tutto l'orizzonte di previsione e si accompagna a una crescita moderata del costo del lavoro.

Secondo il DEF, a fronte dell'impennata dell'inflazione, si prevede un'accelerazione **più moderata delle retribuzioni** e dei redditi da lavoro, sebbene il rinnovo dei contratti pubblici (e di alcuni altri settori) causerà un'accelerazione delle retribuzioni contrattuali.

Il **costo del lavoro** per unità di lavoro dipendente, dopo una crescita modesta nel 2021 (0,3 per cento) mostrerebbe un'accelerazione nel **2022**, al **2,6 per cento**, grazie, si sottolinea nel DEF, anche ai rinnovi contrattuali e al pagamento degli arretrati del settore pubblico, per poi registrare tassi di crescita più contenuti negli anni successivi.

Lo scenario si fonda sull'ipotesi che i futuri aumenti delle retribuzioni contrattuali del settore privato, basati sull'indice IPCA al netto dei beni energetici importati, saranno più elevati di quelli registrati in passato ma in linea con un tasso di inflazione intorno al 2 per cento.

Nel complesso, la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, dopo il picco del 2022 (+2,6 per cento), si ridurrebbe negli anni successivi.

Nel comunicato Istat del 31 marzo scorso, "[Occupati e disoccupati](#)", l'Istat rileva che dopo due mesi di sostanziale stabilità, a febbraio 2022 l'occupazione torna ad aumentare, riprendendo il trend in crescita che aveva caratterizzato il 2021 (con le uniche eccezioni dei mesi di gennaio, agosto e ottobre). Rispetto a gennaio 2021, si registrano quasi 850 mila occupati in più; oltre la metà sono dipendenti a termine con una stima che sfiora i 3 milioni 200 mila, il valore più alto dal 1977. Rispetto ai livelli pre-pandemia (febbraio 2020), il tasso di occupazione, pari al 59,6%, è superiore di 0,6 punti (record dall'inizio delle serie storiche), quello di disoccupazione è sceso dal 9,6% all'8,5% e il tasso di inattività, al 34,8%, è più elevato di 0,2 punti. Il numero di persone in cerca di

lavoro diminuisce (-1,4%, pari a -30mila unità rispetto a gennaio) tra gli uomini e per tutte le classi d'età, con l'unica eccezione dei 25-34enni.

Nel rispetto dei regolamenti europei¹⁴, la previsione macroeconomica tendenziale **è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio** con nota del **24 marzo 2022**, secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio.

La validazione delle previsioni macroeconomiche

Lo scenario macroeconomico tendenziale ha ottenuto la [validazione](#) dell'**Ufficio Parlamentare di Bilancio**, comunicata al Ministro dell'economia e delle finanze il 24 marzo 2022. Nel validare le previsioni contenute nel quadro macroeconomico tendenziale MEF 2022-2025, l'UPB ravvisa, tuttavia, straordinari elementi di incertezza, dovuti al conflitto in Ucraina e alla recrudescenza della pandemia. L'UPB valida le previsioni sulla base delle informazioni ad oggi disponibili evidenziando che i rischi connessi sono tali per cui le attese potrebbero cambiare significativamente anche in un arco temporale breve.

L'UPB allega alla validazione una nota esplicativa che illustra tale valutazione. La nota, con specifico riferimento al **PIL reale**, ricorda che il quadro macroeconomico tendenziale del DEF considera che il conflitto russo-ucraino e la recrudescenza del Covid-19 incidano negativamente sulla crescita dell'economia italiana principalmente nel primo trimestre del 2022, mentre si attende un recupero del PIL in particolare in estate. Rispetto alle valutazioni del *panel* UPB la previsione del PIL del Governo appare nell'insieme, all'interno di un accettabile intervallo di valutazione per il periodo 2023-2025, mentre nel 2022 è appena disallineata rispetto all'estremo superiore (il DEF prospetta una crescita del 2,9 per cento, discostandosi di 0,1 per cento rispetto al *panel* UPB). La valutazione complessiva di accettabilità delle stime tendenziali del DEF tiene conto dell'entità modesta degli scostamenti, di una previsione nel DEF del PIL reale non eccedente l'estremo superiore delle stime del *panel* UPB e di una stima nel DEF del PIL nominale – variabile direttamente rilevante per la finanza pubblica – prossima alla mediana del *panel* UPB, sebbene con un margine lievemente più ampio nel 2022. Le previsioni di crescita del PIL reale contenute nel DEF per il restante periodo (2023: 2,3 per cento; 2024: 1,8 per cento; 2025: 1,5 per cento) non si discostano in misura rilevante dalla mediana delle attese del *panel* e in particolare da quelle dell'UPB.

La composizione della crescita, secondo il DEF, è quasi interamente ascrivibile alla **domanda interna**, in quanto il contributo delle esportazioni nette e della variazione delle scorte appare neutrale nell'orizzonte di previsione.

Quanto all'**inflazione**, il notevole aumento al 5,8 per cento del deflatore dei consumi privati nel 2022 prevista nel quadro tendenziale DEF è sostanzialmente condivisa dal *panel* UPB. L'inflazione al consumo flette decisamente nel 2023 (di quasi quattro punti percentuali), riportandosi sui valori del 2021 nel biennio finale di previsione. Con riferimento al deflatore del PIL, l'evoluzione prevista nel quadro

¹⁴ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente parte del c.d. Two-Pack.

tendenziale del DEF, ovvero un aumento del 3 per cento nel 2022 per poi normalizzarsi gradualmente nei successivi anni di previsione, appare condivisa dal *panel* UPB.

La dinamica del **PIL nominale** del quadro DEF appare nel complesso dell'orizzonte di previsione coerente con le previsioni dell'UPB e non eccede l'estremo superiore delle previsioni del *panel* UPB.

Le stime sull'**occupazione** (ULA) ricadono nell'intervallo di accettabilità del *panel* UPB, anche se tendono a eccedere la mediana. Per contro, la previsione del tasso di disoccupazione risulta ottimistica, collocandosi al di sotto del valore minimo stimato dai previsori nel periodo 2022-24. La flessione del tasso di disoccupazione prefigurata dal MEF è soprattutto attribuibile alla marcata accelerazione dell'occupazione, in particolare nel biennio 2022-2023. Ne deriva una sistematica riduzione del tasso di disoccupazione nell'orizzonte di validazione, che è attesa nel 2025 all'8,0 per cento, un valore storicamente basso (coerente con uno stock di poco più di due milioni di persone in cerca di lavoro). L'ipotesi implicita sottostante è che il mercato del lavoro sia in grado di assorbire per intero l'aumento di offerta, che tornerebbe nel 2024 oltre i livelli pre-pandemia.

Lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF a giudizio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio appare soggetto a **rischi, prevalentemente orientati al ribasso, soprattutto di matrice internazionale per via del conflitto russo-ucraino**. Se nell'immediato la guerra ha determinato bruschi incrementi nei prezzi, qualora perdurasse potrebbe causare restrizioni negli approvvigionamenti non solo dei prodotti energetici, ma anche per l'agricoltura e nella metallurgia. La crisi in corso ha messo in evidenza l'eccessiva dipendenza dell'Italia da pochi paesi produttori, esponendola a potenziali shock negativi dovuti all'instabilità dei fornitori. Anche la pandemia costituisce ancora un fattore di rischio non del tutto superato.

Un altro fattore di rischio è ravvisato in connessione alle difficoltà nell'attuazione dei progetti previsti dal PNRR: i rincari e la carenza di materie prime e di beni intermedi rendono più costosa la realizzazione dei progetti e ne rallentano l'esecuzione, in particolare nel settore delle costruzioni.

Nel medio termine non è escluso uno scenario favorevole, considerando che il risparmio accumulato dalle famiglie durante la recessione potrebbe favorire un recupero della spesa per consumi più rapido se l'incertezza geopolitica si riducesse. Tuttavia l'aumento dell'inflazione rischia di manifestarsi più persistente, attivando quindi ulteriori reazioni delle banche centrali.

Per quanto attiene alla dinamica dei prezzi i rischi sono giudicati in prevalenza al rialzo, in particolare per il 2022 e il 2023. I mercati delle materie prime, soprattutto energetiche, sono estremamente volatili, per cui le ipotesi di una flessione delle quotazioni nell'orizzonte di previsione appaiono gravate da un'incertezza estremamente ampia. Inoltre le strozzature nell'offerta di materie prime e beni intermedi potrebbero risultare più persistenti di quanto atteso, anche nel caso di una rapida conclusione del conflitto in Ucraina.

2.3 Il quadro macroeconomico programmatico

Nel quadro macroeconomico **programmatico per gli anni 2022 e successivi**, il Governo dichiara di confermare gli obiettivi (previsti dalla NADEF) del deficit di 5,6 per cento del PIL nel 2022, di 3,9 per cento nel 2023, 3,3 per cento nel 2024. Per il 2025 il nuovo obiettivo di deficit è fissato al 2,8 per cento del PIL.

Le proiezioni più favorevoli del rapporto deficit/PIL (indebitamento netto) a legislazione vigente per il 2022 (5,1 per cento di PIL) consentono un **margin**e di circa **0,5 punti** percentuali di PIL che il Governo dichiara di voler utilizzare per finanziare un nuovo provvedimento.

Con il **nuovo decreto-legge nel mese di aprile** saranno ripristinati i fondi di bilancio utilizzati a parziale copertura del decreto-legge n. 17/2022 (riguardante, tra l'altro, misure per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale), con un onere di finanza pubblica pari a 4,5 miliardi. Le restanti risorse saranno destinate ai seguenti 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;
- sostegno al sistema sanitario e ai settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica.

Si prevede che con il suddetto intervento la **crescita del PIL** reale salirà al **3,1 per cento nel 2022 (+0,2 rispetto al tendenziale)** e al **2,4 per cento nel 2023 (+0,1)**. Le maggiori risorse stanziare, rivolte a famiglie e imprese, contribuiranno ad aumentare rispetto allo scenario tendenziale gli investimenti dello 0,3 per cento e i consumi delle famiglie di circa 0,1 punti percentuali nel 2022 corso. Nel 2023 i consumi delle famiglie nel quadro macroeconomico programmatico cresceranno del 2,1 per cento (in linea con il quadro tendenziale) e gli investimenti fissi lordi totali del 5,5 per cento (di 0,4 punti percentuali in più rispetto allo scenario tendenziale).

Lo scenario programmatico del DEF prevede un maggior numero di occupati e un minor tasso di disoccupazione rispetto al quadro tendenziale, che si attesta al 8,1 per cento nel 2023, per poi ridursi ulteriormente all'8,0 per cento nel 2024 e al 7,9 per cento nel 2025. Le previsioni di crescita del PIL per il 2024 e il 2025 rimangono sostanzialmente invariate rispetto a quelle riportate nello scenario a legislazione vigente. Per il resto, le

differenze fra scenario programmatico e tendenziale risultano limitate in quanto il differenziale di deficit è ampio nel 2022, ma si riduce nel prossimo triennio fino a sostanzialmente annullarsi nel 2024-2025.

Di seguito si riporta il quadro macroeconomico programmatico a raffronto con il quadro tendenziale.

Tabella 8. Confronto quadro macroeconomico tendenziale e programmatico
(variazioni percentuali)

	PREVISIONI TENDENZIALI				PREVISIONI PROGRAMMATICHE			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
PIL	2,9	2,3	1,8	1,5	3,1	2,4	1,8	1,5
Importazioni	5,4	3,7	3,3	2,8	5,4	4,0	3,3	2,9
Consumi								
- spesa delle famiglie e I.S.P	2,9	2,1	1,6	1,6	3,0	2,1	1,6	1,6
- spesa delle P.A.	1,2	0,1	0,3	0,1	2,3	0,3	0,6	0,2
Investimenti fissi lordi	7,0	5,1	3,9	2,3	7,3	5,5	4,0	2,2
Esportazioni	4,4	3,4	3,1	2,9	4,4	3,4	3,1	2,9
Deflatore PIL	3,0	2,1	1,8	1,8	3,0	2,2	1,9	1,8
Occupazione (ULA)	2,5	2,2	1,6	1,3	2,6	2,3	1,6	1,3
<i>PIL nominale (mld di euro)</i>	1.382,7	1.966,2	2.037,6	2.105,7	1.887,0	1.974,5	2.048,3	2.116,8

PARTE II

LA FINANZA PUBBLICA

1. GLI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA

Il Documento di economia e finanza riporta l'analisi del conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, per il periodo 2022-2025, integrato con le informazioni relative alla chiusura dell'esercizio 2021.

Per quanto riguarda i dati riferiti al **consuntivo 2021**, le informazioni riportate nel Documento tengono conto degli aggiornamenti dei dati diffusi dall'ISTAT con i seguenti comunicati:

- il comunicato “Pil e indebitamento delle AP”, del 1° marzo 2022;
- il comunicato “IV trimestre 2021 - Conto trimestrale delle AP”, del 5 aprile 2022.

Si evidenzia che con Nota stampa del 15 marzo 2022, è stato comunicato che a seguito del processo di revisione dei dati di importazione in valore del gas naturale allo stato gassoso per i mesi da luglio a dicembre 2021, i dati rilasciati il 1° marzo 2022 con il comunicato su Pil e Indebitamento delle AP avrebbero subito delle revisioni. I dati completi sono stati diffusi il 5 aprile 2022.

Le tabelle di seguito riportate espongono quindi i dati, inclusi nel DEF, relativi al consuntivo 2021 e alle previsioni 2022-2025.

Sono presentati, inoltre, elementi di raffronto con le precedenti stime formulate nella **Nota tecnico illustrativa della legge di bilancio 2022 (NTI)**¹⁵, che incorporano gli effetti della legge di bilancio 2022.

¹⁵ Ai fini delle analisi contenute nel presente dossier si utilizza la NTI aggiornata in base al testo approvato della legge di bilancio per il 2022, resa disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato.

• **Tavole DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2022**

Tabella 9 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Valori assoluti

(importi in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	176.309	188.818	186.912	185.384	185.664
Consumi intermedi	157.498	162.813	163.934	162.227	162.321
Prestazioni sociali	399.192	401.600	425.780	436.450	447.210
Pensioni	287.027	296.510	318.530	328.250	338.050
Altre prestazioni sociali	112.165	105.090	107.250	108.200	109.160
Altre uscite correnti	83.267	93.522	90.189	87.889	88.209
Totale spese correnti netto interessi	816.266	846.753	866.816	871.950	883.404
Interessi passivi	62.863	65.921	61.699	61.203	63.164
Totale spese correnti	879.129	912.674	928.515	933.153	946.568
di cui: Spesa sanitaria	127.834	131.710	130.734	128.872	129.518
Totale spese in conto capitale	106.832	96.134	103.762	95.023	98.593
Investimenti fissi lordi	50.709	57.990	70.210	71.866	75.279
Contributi agli investimenti	20.829	24.080	25.143	17.427	17.592
Altre spese in conto capitale	35.294	14.064	8.409	5.730	5.721
Totale spese netto interessi	923.098	942.887	970.578	966.973	981.997
Totale spese finali	985.961	1.008.808	1.032.277	1.028.175	1.045.161
ENTRATE					
Tributarie	527.050	548.596	565.917	578.814	597.122
Imposte dirette	267.140	270.409	274.460	278.735	289.121
Imposte indirette	258.308	272.618	289.848	298.455	306.363
Imposte in c/capitale	1.602	5.569	1.609	1.624	1.638
Contributi sociali	245.025	263.186	275.360	283.104	291.550
Contributi sociali effettivi	240.511	258.420	270.500	278.170	286.517
Contributi sociali figurativi	4.514	4.766	4.860	4.934	5.033
Altre entrate correnti	79.928	88.431	94.319	90.407	87.282
Totale entrate correnti	850.401	894.644	933.987	950.701	974.316
Entrate in conto capitale non tributarie	5.631	13.429	23.330	10.812	11.301
Totale entrate finali	857.634	913.641	958.926	963.137	987.255
Pressione fiscale	43,5	43,1	42,8	42,3	42,2
Saldo primario	-65.464	-29.245	-11.652	-3.836	5.258
Saldo di parte corrente	-28.728	-18.031	5.472	17.548	27.748
Indebitamento netto	-128.327	-95.166	-73.351	-65.039	-57.905
PIL nominale	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 10 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Incidenza sul PIL

(% del PIL)

	2021	2022	2023	2024	2025
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,9	10,0	9,5	9,1	8,8
Consumi intermedi	8,9	8,6	8,3	8,0	7,7
Prestazioni sociali	22,5	21,3	21,7	21,4	21,2
<i>Pensioni</i>	16,2	15,7	16,2	16,1	16,1
<i>Altre prestazioni sociali</i>	6,3	5,6	5,5	5,3	5,2
Altre uscite correnti	4,7	5,0	4,6	4,3	4,2
Totale spese correnti netto interessi	46,0	45,0	44,1	42,8	42,0
Interessi passivi	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Totale spese correnti	49,5	48,5	47,2	45,8	45,0
<i>di cui: Spesa sanitaria</i>	7,2	7,0	6,6	6,3	6,2
Totale spese in conto capitale	6,0	5,1	5,3	4,7	4,7
Investimenti fissi lordi	2,9	3,1	3,6	3,5	3,6
Contributi agli investimenti	1,2	1,3	1,3	0,9	0,8
Altre spese in conto capitale	2,0	0,7	0,4	0,3	0,3
Totale spese netto interessi	52,0	50,1	49,4	47,5	46,6
Totale spese finali	55,5	53,6	52,5	50,5	49,6
ENTRATE					
Tributarie	29,7	29,1	28,8	28,4	28,4
<i>Imposte dirette</i>	15,0	14,4	14,0	13,7	13,7
<i>Imposte indirette</i>	14,5	14,5	14,7	14,6	14,5
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,8	14,0	14,0	13,9	13,8
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,5	13,7	13,8	13,7	13,6
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,5	4,7	4,8	4,4	4,1
Totale entrate correnti	47,9	47,5	47,5	46,7	46,3
Entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,7	1,2	0,5	0,5
Totale entrate finali	48,3	48,5	48,8	47,3	46,9
<i>Pressione fiscale</i>	43,5	43,1	42,8	42,3	42,2
Saldo primario	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2	0,2
Saldo di parte corrente	-1,6	-1,0	0,3	0,9	1,3
Indebitamento netto	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,7

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 11 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all'anno precedente

(importi in milioni di euro)

	2022	2023	2024	2025
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	12.509	-1.906	-1.528	280
Consumi intermedi	5.315	1.121	-1.707	94
Prestazioni sociali	2.408	24.180	10.670	10.760
<i>Pensioni</i>	9.483	22.020	9.720	9.800
<i>Altre prestazioni sociali</i>	-7.075	2.160	950	960
Altre uscite correnti	10.255	-3.333	-2.300	320
Totale spese correnti netto interessi	30.487	20.063	5.134	11.454
Interessi passivi	3.058	-4.222	-496	1.961
Totale spese correnti	33.545	15.841	4.638	13.415
<i>di cui: Spesa sanitaria</i>	3.876	-976	-1.862	646
Totale spese in conto capitale	-10.698	7.628	-8.739	3.570
Investimenti fissi lordi	7.281	12.220	1.656	3.413
Contributi agli investimenti	3.251	1.063	-7.716	165
Altre spese in conto capitale	-21.230	-5.655	-2.679	-9
Totale spese netto interessi	19.789	27.691	-3.605	15.024
Totale spese finali	22.847	23.469	-4.102	16.986
ENTRATE				
Tributarie	21.546	17.321	12.897	18.308
<i>Imposte dirette</i>	3.269	4.051	4.275	10.386
<i>Imposte indirette</i>	14.310	17.230	8.607	7.908
<i>Imposte in c/capitale</i>	3.967	-3.960	15	14
Contributi sociali	18.161	12.174	7.744	8.446
<i>Contributi sociali effettivi</i>	17.909	12.080	7.670	8.347
<i>Contributi sociali figurativi</i>	252	94	74	99
Altre entrate correnti	8.503	5.888	-3.912	-3.125
Totale entrate correnti	44.243	39.343	16.714	23.615
Entrate in conto capitale non tributarie	7.798	9.901	-12.518	489
Totale entrate finali	56.007	45.285	4.211	24.118
<i>Pressione fiscale</i>	-0,4	-0,3	-0,5	-0,1
Saldo primario	36.219	17.593	7.816	9.094
Saldo di parte corrente	10.697	23.503	12.076	10.200
Indebitamento netto	33.161	21.815	8.312	7.134
PIL nominale	107.284	83.490	71.419	68.035

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 12 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all'anno precedente

(variazioni percentuali)

	2022	2023	2024	2025
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	7,1	-1,0	-0,8	0,2
Consumi intermedi	3,4	0,7	-1,0	0,1
Prestazioni sociali	0,6	6,0	2,5	2,5
<i>Pensioni</i>	3,3	7,4	3,1	3,0
<i>Altre prestazioni sociali</i>	-6,3	2,1	0,9	0,9
Altre uscite correnti	12,3	-3,6	-2,6	0,4
Totale spese correnti netto interessi	3,7	2,4	0,6	1,3
Interessi passivi	4,9	-6,4	-0,8	3,2
Totale spese correnti	3,8	1,7	0,5	1,4
<i>di cui: Spesa sanitaria</i>	3,0	-0,7	-1,4	0,5
Totale spese in conto capitale	-10,0	7,9	-8,4	3,8
Investimenti fissi lordi	14,4	21,1	2,4	4,7
Contributi agli investimenti	15,6	4,4	-30,7	0,9
Altre spese in conto capitale	-60,2	-40,2	-31,9	-0,2
Totale spese netto interessi	2,1	2,9	-0,4	1,6
Totale spese finali	2,3	2,3	-0,4	1,7
ENTRATE				
Tributarie	4,1	3,2	2,3	3,2
Imposte dirette	1,2	1,5	1,6	3,7
Imposte indirette	5,5	6,3	3,0	2,6
Imposte in c/capitale	247,6	-71,1	0,9	0,9
Contributi sociali	7,4	4,6	2,8	3,0
Contributi sociali effettivi	7,4	4,7	2,8	3,0
Contributi sociali figurativi	5,6	2,0	1,5	2,0
Altre entrate correnti	10,6	6,7	-4,1	-3,5
Totale entrate correnti	5,2	4,4	1,8	2,5
Entrate in conto capitale non tributarie	138,5	73,7	-53,7	4,5
Totale entrate finali	6,5	5,0	0,4	2,5
<i>Pressione fiscale</i>	-0,8	-0,8	-1,1	-0,2
Saldo primario	-55,3	-60,2	-67,1	-237,1
Saldo di parte corrente	-37,2	-130,3	220,7	58,1
Indebitamento netto	-25,8	-22,9	-11,3	-11,0
PIL nominale	6,0	4,4	3,6	3,3

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 13 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Raffronto fra la Nota tecnico illustrativa (NTI) 2022 e il DEF 2022

(importi in milioni di euro)

	Nota tecnico -illustrativa				DEF 2021				Differenza DEF - NTI			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	179.411	192.139	187.003	187.577	176.309	188.818	186.912	185.384	-3.102	-3.321	-91	-2.193
Consumi intermedi	162.322	156.308	159.518	159.562	157.498	162.813	163.934	162.227	-4.824	6.505	4.416	2.665
Prestazioni sociali	404.460	399.922	407.051	415.623	399.192	401.600	425.780	436.450	-5.268	1.678	18.729	20.827
<i>Pensioni</i>	287.570	296.530	305.779	313.473	287.027	296.510	318.530	328.250	-543	-20	12.751	14.777
<i>Altre prestazioni sociali</i>	116.890	103.392	101.272	102.151	112.165	105.090	107.250	108.200	-4.725	1.698	5.978	6.049
Altre uscite correnti	86.519	82.021	82.283	79.799	83.267	93.522	90.189	87.889	-3.252	11.501	7.906	8.090
Totale spese correnti netto interessi	832.712	830.390	835.855	842.562	816.266	846.753	866.816	871.950	-16.446	16.363	30.961	29.388
Interessi passivi	60.480	55.270	52.408	50.385	62.863	65.921	61.699	61.203	2.383	10.651	9.291	10.818
Totale spese correnti	893.191	885.660	888.263	892.947	879.129	912.674	928.515	933.153	-14.062	27.014	40.252	40.206
Totale spese in conto capitale	104.694	98.158	103.624	98.503	106.832	96.134	103.762	95.023	2.138	-2.024	138	-3.480
Investimenti fissi lordi	51.864	57.639	70.106	69.574	50.709	57.990	70.210	71.866	-1.155	351	104	2.292
Contributi agli investimenti	22.871	29.630	27.655	24.284	20.829	24.080	25.143	17.427	-2.042	-5.550	-2.512	-6.857
Altre spese in conto capitale	29.959	10.889	5.864	4.645	35.294	14.064	8.409	5.730	5.335	3.175	2.545	1.085
Totale spese netto interessi	937.406	928.548	939.479	941.065	923.098	942.887	970.578	966.973	-14.308	14.339	31.099	25.908
Totale spese finali	997.885	983.818	991.887	991.450	985.961	1.008.808	1.032.277	1.028.175	-11.924	24.990	40.390	36.725
ENTRATE												
Tributarie	511.506	525.245	543.585	555.836	527.050	548.596	565.917	578.814	15.544	23.351	22.332	22.978
<i>Imposte dirette</i>	262.155	257.122	262.073	266.089	267.140	270.409	274.460	278.735	4.985	13.287	12.387	12.646
<i>Imposte indirette</i>	247.867	266.606	279.975	288.195	258.308	272.618	289.848	298.455	10.441	6.012	9.873	10.260
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.484	1.516	1.537	1.552	1.602	5.569	1.609	1.624	118	4.053	72	72
Contributi sociali	233.432	252.214	263.108	272.115	245.025	263.186	275.360	283.104	11.593	10.972	12.252	10.989
<i>Contributi sociali effettivi</i>	228.952	247.676	258.515	267.465	240.511	258.420	270.500	278.170	11.559	10.744	11.985	10.705
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.480	4.538	4.593	4.650	4.514	4.766	4.860	4.934	34	228	267	284
Altre entrate correnti	78.154	83.840	83.123	80.674	79.928	88.431	94.319	90.407	1.774	4.591	11.196	9.733
Totale entrate correnti	821.608	859.782	888.279	907.072	850.401	894.644	933.987	950.701	28.793	34.862	45.708	43.629
Entrate in conto capitale non tributarie	8.428	17.566	26.247	16.530	5.631	13.429	23.330	10.812	-2.797	-4.137	-2.917	-5.718
Totale entrate finali	831.520	878.864	916.064	925.155	857.634	913.641	958.926	963.137	26.114	34.777	42.862	37.982
<i>Pressione fiscale</i>	41,9	41,1	40,9	40,5	43,5	43,1	42,8	42,3	1,6	2,0	1,9	1,8
Saldo primario	-105.886	-49.684	-23.415	-15.911	-65.464	-29.245	-11.652	-3.836	40.422	20.439	11.763	12.075
<i>in percentuale del PIL</i>	-6,0	-2,6	-1,2	-0,8	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2				
Saldo di parte corrente	-71.584	-25.877	17	14.125	-28.728	-18.031	5.472	17.548	42.856	7.846	5.455	3.423
<i>in percentuale del PIL</i>	-4,0	-1,4	0,0	0,7	-1,6	-1,0	0,3	0,9				
Indebitamento netto	-166.366	-104.954	-75.823	-66.295	-128.327	-95.166	-73.351	-65.039	38.039	9.788	2.472	1.256
<i>in percentuale del PIL</i>	-9,4	-5,5	-3,8	-3,2	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2				
PIL nominale	1.779.295	1.892.517	1.974.595	2.045.376	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	-3.859	-9.797	-8.385	-7.747

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

1.1. Il consuntivo 2021

1.1.1 *L'indebitamento netto*

I dati riferiti all'ultimo esercizio concluso, resi noti dall'ISTAT¹⁶, attestano un **indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per il 2021** pari, in valore assoluto, a 128,3 miliardi, corrispondente al **7,2 per cento del Pil**.

Per quanto attiene al confronto con le precedenti stime, si evidenzia che la **NTI 2022** prevedeva un indebitamento netto pari al 9,4 per cento in termini di Pil analogamente a quanto stimato nella NADEF 2021.

Lo scostamento rispetto alle precedenti stime è attribuibile quasi per intero alla revisione del saldo primario (in miglioramento per circa 40 miliardi), cui si contrappone una nuova stima della spesa per interessi (in peggioramento per circa 2 miliardi).

A sua volta, la revisione del saldo primario è dovuta a un miglioramento sia dal lato delle entrate (per circa 26 miliardi) sia dal lato delle spese al netto degli interessi (per circa 14 miliardi), rispetto alle precedenti previsioni.

Il dato evidenzia un **miglioramento rispetto all'anno 2020** (esercizio nel quale l'indebitamento netto è infatti risultato pari a circa 159,0 miliardi, corrispondente al 9,6 per cento del Pil). **La riduzione del deficit** per circa 30,7 miliardi è dovuta al miglioramento del saldo primario (per circa 36,2 miliardi) pur in presenza di un incremento nella spesa per interessi (per circa 5,5 miliardi).

Gli andamenti delle voci di entrata e di spesa sono esaminati distintamente nei successivi paragrafi.

1.1.2 *Le entrate*

Il DEF evidenzia che le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche registrano nel 2021 valori superiori a quelli 2020 (+9,2 per cento) per

¹⁶ Comunicati "Pil e indebitamento AP", del 1° marzo 2022; "IV trimestre 2021 - Conto trimestrale delle AP", del 5 aprile 2022. Si evidenzia che con Nota stampa del 15 marzo 2022, è stato comunicato che a seguito del processo di revisione dei dati di importazione in valore del gas naturale allo stato gassoso per i mesi da luglio a dicembre 2021, i dati rilasciati il 1° marzo 2022 con il comunicato su Pil e Indebitamento delle AP avrebbero subito delle revisioni. I dati completi sono stati diffusi il 5 aprile 2022.

effetto della ripresa economica che ha sostenuto l'aumento del gettito fiscale.

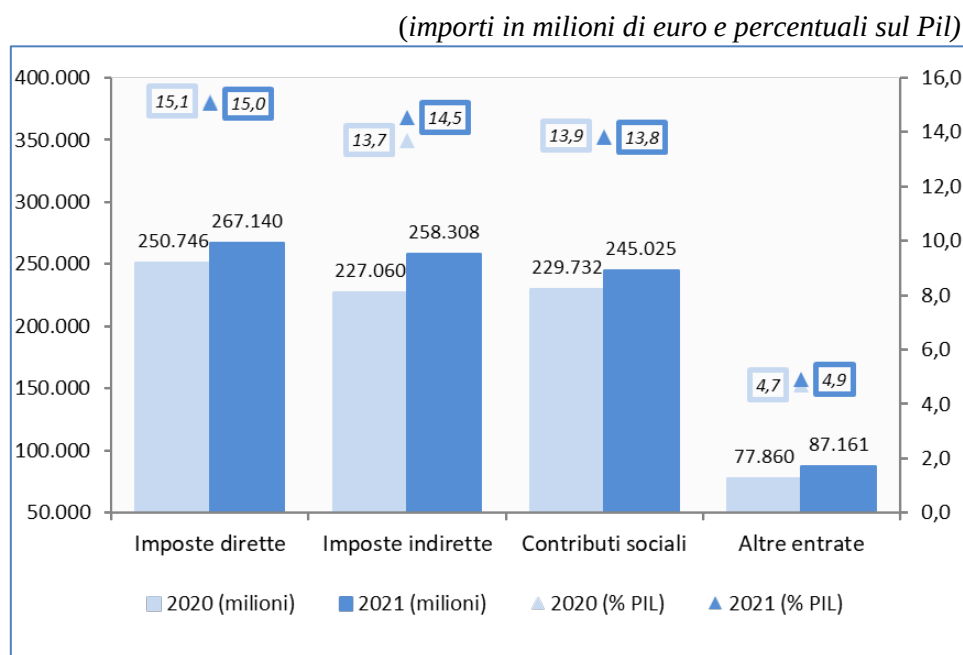
Si segnala che nell'agosto 2021 è stata erogata all'Italia la tranche di 24,1 miliardi di euro (di cui 11,5 milioni per sovvenzioni e 12,6 miliardi per prestiti) a titolo di prefinanziamento per l'attuazione del PNRR. In proposito, andrebbe chiarito il profilo contabile delle suddette entrate e l'incidenza, in valori assoluti, sui diversi aggregati di entrata.

Rispetto al 2020 le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche registrano un incremento in valore assoluto di circa 72,2 miliardi di euro (da 785,4 miliardi del 2020 a 857,6 miliardi nel 2021).

Anche in rapporto al Pil si registra un incremento dal 47,4 per cento del 2020 al 48,3 per cento del 2021.

Concorrono a tale andamento i principali aggregati di entrata, come evidenziato nel seguente grafico.

Figura 5 - Principali componenti delle entrate (anni 2020 e 2021)



In particolare, le **entrate tributarie** aumentano, in valore assoluto, di circa 48,3 miliardi di euro (da 478,7 miliardi del 2020 a 527,0 miliardi nel 2021). Concorrono a tale incremento tutti i principali aggregati (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale).

In rapporto al Pil, il valore si attesta al 29,7 per cento (rispetto al 28,9 per cento del 2020).

Tra le determinanti dell'aumento delle **imposte dirette** (+6,5 per cento rispetto al 2020), il DEF segnala l'andamento positivo delle imposte sostitutive sulle rendite finanziarie per effetto della dinamica favorevole dei mercati finanziari registrata nel corso del 2020 e il gettito IRPEF da ritenute sui redditi dei dipendenti privati ed autonomi legato al progressivo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

Un andamento crescente viene riscontrato anche rispetto alle entrate per **contributi sociali** che registrano, nel 2021, un incremento del 6,7 per cento rispetto al 2020 (245 miliardi di euro rispetto a 230 miliardi del 2020), anch'esso attribuito prevalentemente al progressivo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

Con riferimento al comparto delle **imposte indirette** (+13,8 per cento rispetto al 2020), il DEF afferma che il gettito IVA sugli scambi interni mostra una maggiore dinamicità per effetto sia dell'aumento dell'inflazione, sia della domanda interna, e che il gettito dell'IVA sulle importazioni torna a registrare tassi di variazione fortemente positivi, come conseguenza della ripresa dei volumi di acquisto dall'estero e della forte salita dei prezzi all'importazione.

La variazione risulta positiva anche in relazione ad anche **altre tipologie di tributi**, quali le accise, le imposte sostitutive, le tasse automobilistiche e le imposte su lotto e lotterie.

Le **imposte in conto capitale**, indicate in 1.602 milioni nel 2021, registrano un incremento di 658 milioni rispetto al 2020.

In rapporto al Pil, l'aggregato evidenzia una ridotta incidenza (0,1 per cento) che rimane invariata nel 2021 rispetto al 2020.

La **pressione fiscale** evidenzia un incremento, attestandosi, nel 2021, al **43,5 per cento** rispetto al 42,8 per cento dell'anno precedente (+0,7 punti percentuali).

Il DEF evidenzia che su tale variazione incide anche la classificazione come maggiori spese (in luogo di riduzioni di entrata) di alcune misure di agevolazione tributaria e contributiva.

Infatti, a fronte del predetto valore stimato in base alle regole di contabilità nazionale, il DEF indica in 41,7 per cento nel 2021 (rispetto a 41,4 per cento nel 2020) la stima della “**pressione fiscale effettiva**” – che considera gli effetti delle agevolazioni tributarie e contributive qualificate come “maggiori spese”.

In particolare, ai fini della determinazione della “pressione fiscale effettiva”, il DEF rettifica il totale delle entrate tributarie e contributive con le stime di agevolazioni fiscali i cui effetti sono qualificati come

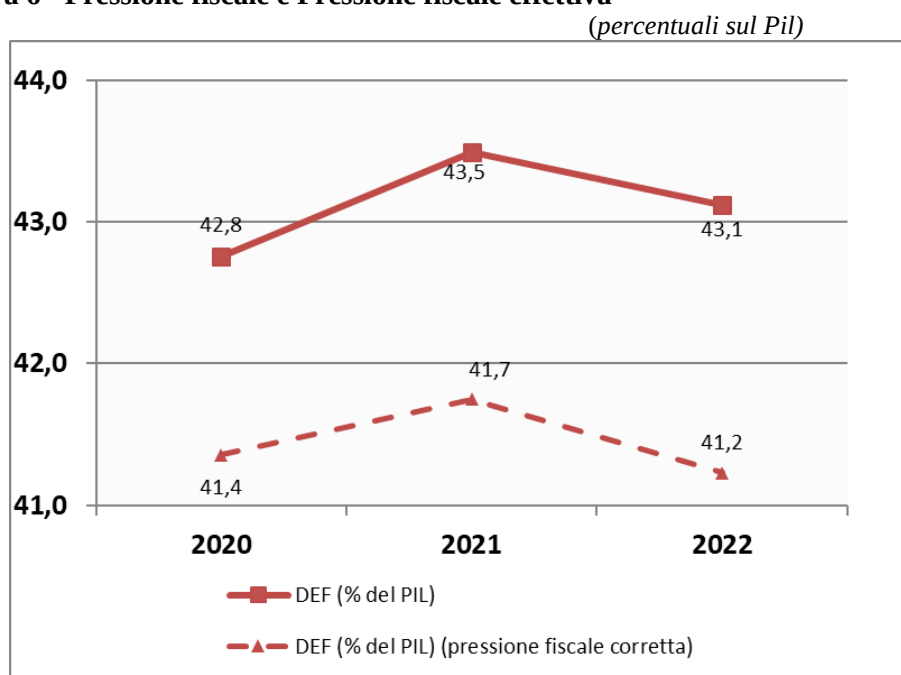
“maggiori spese” (23,2 miliardi nel 2020 e 30,8 miliardi nel 2021). In merito a tali rettifiche, appare opportuno acquisire elementi informativi, volti in particolare ad esplicitare le singole disposizioni agevolative cui il DEF fa riferimento.

Si rinvia, in proposito, all’approfondimento sulla pressione fiscale contenuto nel paragrafo 1.2.2 relativo alle previsioni tendenziali delle entrate.

Come indicato nell’apposito *focus*, riportato nel paragrafo 1.2.2, rientrano tra le agevolazioni fiscali classificate come “maggiori spese”, tra gli altri, i benefici fiscali per interventi energetici (in particolare, quelli fruiti dai beneficiari mediante credito d’imposta ovvero quelli relativi al c.d. “sconto in fattura”, fruito dal fornitore mediante credito d’imposta) e le norme dirette ad incentivare particolari tipologie di investimento (ad esempio, credito d’imposta 4.0).

L’andamento della pressione fiscale calcolata secondo le regole di contabilità pubblica e quello della pressione fiscale corretta secondo i criteri prima illustrati sono riportati nel seguente grafico.

Figura 6 - Pressione fiscale e Pressione fiscale effettiva



Rispetto alle stime per l’anno 2021 contenute nella Nota tecnico illustrativa (NTI), i dati del DEF 2022 rilevano un aumento delle **entrate totali** di circa 26,1 miliardi di euro, cui concorre, da un lato, l’incremento delle entrate tributarie (+15,5 miliardi), contributive (+11,6 miliardi) e delle altre entrate correnti (+1,8 miliardi) e, per altro verso, una contrazione delle entrate in conto capitale non tributarie (-2,8 miliardi).

In rapporto al Pil, le entrate totali si attestano al 48,3 per cento rispetto al 46,7 per cento previsto dalla NTI.

Gli scostamenti di maggior rilievo rispetto alla NTI si riscontrano soprattutto per le **entrate tributarie** (+15.544 milioni) al cui incremento concorrono tutte le componenti. Infatti, si registra una maggiore previsione di entrata delle imposte dirette (+4.985 milioni), delle imposte indirette (+10.441 milioni) e delle imposte in conto capitale (+118 milioni).

I **contributi sociali**, rispetto alle precedenti previsioni della NTI, sono risultati nel 2021 superiori alle stime attese per 11.593 milioni complessivi, per effetto prevalentemente dei maggiori contributi sociali effettivi (+11.559 milioni) e solo marginalmente dei maggiori contributi figurativi (+ 34 milioni).

L'incremento delle **altre entrate correnti** (+1,8 miliardi) è attribuito dal DEF soprattutto allo scostamento positivo della vendita di beni e servizi e dei trasferimenti diversi.

1.1.3 Le spese

Le **spese finali** si attestano nel 2021 a 985.961 milioni, in aumento del 4,4 per cento rispetto al dato 2020, allorché l'analogo valore era stato di 944.420 milioni.

Il valore registrato a consuntivo è inferiore di 11,9 miliardi rispetto a quello indicato dalla Nota tecnico-illustrativa (NTI) 2022 che stimava un ammontare complessivo di 997.885 milioni di euro: la variazione rispetto alle precedenti stime è determinata da una diminuzione della spesa corrente primaria di 16.446 milioni parzialmente compensata da un incremento e della spesa per interessi di 2.383 milioni e della spesa in conto capitale di 2.138 milioni.

Nel complesso le spese finali diminuiscono in termini relativi, dal momento che la loro **incidenza rispetto al Pil passa dal 57,0 per cento del 2020 al 55,5 per cento del 2021**. La variazione complessiva è dovuta essenzialmente alla spesa corrente primaria che riduce la propria incidenza sul Pil dal 48,2 del 2020 al 46,0 per cento del 2021. Tale riduzione risulta parzialmente compensata dall'incremento dell'incidenza della spesa in conto capitale che si attese al 6,0 per cento del PIL (5,3 per cento nel 2020) mentre la spesa per interessi mantiene un'incidenza costante sul Pil nel 2020 e 2021 pari al 3,5 per cento.

Per quanto attiene ai dati di maggior dettaglio, si osserva che nel 2021 la spesa per **prestazioni sociali in denaro** è risultata pari a circa 399.192 milioni di euro, corrispondente al 22,5 del Pil, in diminuzione rispetto al 2020 (24,1 per cento). In valori assoluti, la spesa in questione ha registrato una sostanziale invarianza (+23 milioni di euro) rispetto al 2020.

Rispetto a quanto stimato nella Nota tecnico-illustrativa, la spesa si contrae di circa 5,3 miliardi, soprattutto in ragione delle minori spese, rispetto agli stanziamenti previsti, per gli interventi di contrasto agli effetti economici connessi all'emergenza epidemiologica.

L'incremento quasi nullo della spesa per prestazioni sociali in denaro è dovuto, da un lato, alla crescita della **spesa pensionistica** (+2,0 per cento), imputabile al saldo tra le nuove pensioni liquidate e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di importo, e alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati e, dall'altro lato, alla diminuzione (-4,7 per cento) delle **altre prestazioni sociali in denaro**, a seguito della riduzione della spesa per ammortizzatori sociali, parzialmente compensata dagli incrementi di spesa per altre prestazioni, tra cui la spesa per trattamenti di famiglia.

Nel medesimo esercizio 2021 la spesa per **redditi da lavoro dipendente** risulta in aumento rispetto al dato 2020, con un incremento dell'1,6 per cento, attestandosi su un valore assoluto complessivo pari a 176.309 milioni di euro. Con riferimento alle precedenti stime fornite dalla Nota tecnico illustrativa (NTI), il dato di consuntivo 2021 risulta inferiore di 3.102 milioni rispetto alle attese. L'incidenza in termini di Pil si attesta al 9,9 per cento, in riduzione rispetto a quella registrata l'anno precedente (10,5), quest'ultima influenzata, come riferisce il DEF, soprattutto dal calo del PIL registrato nel 2020 per il diffondersi della pandemia da coronavirus¹⁷.

Il DEF evidenzia, inoltre, che sul consuntivo dello scorso anno ha avuto effetti, con riferimento all'avvio del triennio contrattuale 2019/2021, la spesa per l'anticipazione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) decorrente dal mese di aprile 2019, per l'elemento perequativo decorrente dal mese di gennaio 2019, nonché la spesa per l'incremento delle risorse dei fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa e dei fondi per il trattamento accessorio del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Hanno avuto, altresì, effetti per il 2021, gli interventi legislativi¹⁸ di contrasto alla emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché talune misure retributive ed interventi che hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, previsti dalla legge di bilancio 2021. Il DEF rileva, infine, che l'incremento nel 2021 della spesa per redditi di lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche si è verificato, in ogni caso, solo parzialmente, rispetto alle originarie previsioni, anche a causa del rallentamento delle procedure concorsuali determinato dalla pandemia in corso. Nel medesimo anno, in senso inverso, sono proseguite le riduzioni di spesa derivanti, ad esempio, dal maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100".

¹⁷ Il documento rammenta, inoltre, che sul livello della spesa per redditi da lavoro dipendente riferito al 2020 incide il forte incremento di tale spesa registrato a partire dal 2018 (pari a 5,41 miliardi rispetto al 2017), dovuto alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018.

¹⁸ Tra i quali, il DEF segnala il DL n. 34/2020, il DL n. 104/2020, il DL n. 73/2021.

L'aggregato dei **consumi intermedi** ha registrato nel 2021 un rialzo del 5,2 per cento rispetto al 2020 (+7.717 milioni), raggiungendo un totale di 157.498 milioni. L'incidenza di tale voce in termini di Pil passa dal 9,0 al 8,9 per cento. Nel confronto con le precedenti stime fornite dalla NTI, il dato di consuntivo 2021 risulta inferiore di 4.824 milioni rispetto alle attese.

La voce **altre uscite correnti** registra un incremento nel 2021 di 7.179 milioni, raggiungendo il livello di 83.267 milioni. Rispetto all'anno precedente la spesa aumenta del 9,4 per cento. L'incidenza di tale voce in termini di PIL passa dal 4,6 per cento del 2020 al 4,7 per cento nel 2021. Rispetto a quanto indicato nella NTI il dato è rivisto al ribasso di 3.252 milioni.

Da ultimo, la **spesa in conto capitale** del 2021 è risultata pari, in valore assoluto, a 106.832 milioni, con un incremento di 18.251 milioni rispetto al dato del 2020 (88.851 milioni). L'incremento registrato su base annua è del 20,6 per cento mentre l'incidenza della voce di spesa rispetto al Pil passa dal 5,3 per cento del 2020 al 6,0 per cento del 2021.

Il dato esposto nella NTI è stato rivisto al rialzo di 2.138 milioni soprattutto per effetto dell'aumento degli altri trasferimenti in conto capitale (+5.335) in parte compensato da una contrazione degli investimenti fissi lordi (-1.155 milioni) e dei contributi agli investimenti (-2.042 milioni).

Tale andamento è in parte dovuto, secondo il DEF, relativamente alle altre uscite in conto capitale, ai crediti per imposte anticipate (Deferred Tax Asset, DTA) e ai contributi a fondo perduto a famiglie e imprese.

1.2 Le previsioni tendenziali per il periodo 2022-2025

Il DEF espone l'andamento previsto dell'**indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni** nel periodo 2022-2025.

Rispetto alle precedenti stime (riferite al triennio 2022-2024) incorporate nella NTI, il DEF formula le nuove previsioni sulla base:

- delle informazioni relative al consuntivo 2021 diffuse dall'ISTAT;
- del nuovo quadro macroeconomico rappresentato nella Sezione I del DEF medesimo (che contiene il Programma di stabilità dell'Italia);
- degli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2022.

Il DEF specifica, in aggiunta, che l'aggiornamento delle previsioni del Conto della PA sconta anche il riallineamento delle ipotesi sottostanti

l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU* e del *React-EU* per finanziare gli interventi programmati nel PNRR¹⁹.

Sono inoltre presentate le previsioni relative all'esercizio 2025, non considerato nell'orizzonte previsionale della NTI.

1.2.1 *L'indebitamento netto*

Per quanto attiene al nuovo quadro previsionale tendenziale il conto economico esposto dal DEF evidenzia **per il 2022** un indebitamento netto pari al **5,1 per cento del Pil** (95.166 milioni).

Rispetto al 2022, negli anni successivi si stima un costante decremento dell'indebitamento netto, sia un valore assoluto sia in rapporto al Pil, nei seguenti termini²⁰:

2023: -73,4 miliardi (-3,7 per cento del Pil);

2024: -65,0 miliardi (-3,2 per cento del Pil);

2025: -57,9 miliardi (-2,7 per cento del Pil).

In base al DEF, l'indicata evoluzione dell'indebitamento netto è determinata principalmente dal miglioramento del **saldo primario**. Il saldo primario risulta negativo fino al 2024 e torna ad essere positivo nel 2025: il saldo in questione, in rapporto al PIL, migliora in tutti gli anni del quadriennio passando dal -1,6 per cento del 2022, al -0,6 per cento del 2023, al -0,2 per cento del 2024 per assestarsi +0,2 per cento del 2025.

, Al descritto andamento si accompagna una riduzione della **spesa per interessi** che, sempre in rapporto al Pil, passa dal 3,1 per cento nel 2023 al 3,0 per cento negli anni 2024 e 2025.

Per quanto attiene ai valori assoluti, in ciascuno degli esercizi considerati la riduzione del deficit primario supera la riduzione della spesa per interessi.

Riguardo all'andamento del saldo di indebitamento netto in rapporto al Pil, occorre altresì considerare la crescita del Pil nominale, prevista per ciascuno degli esercizi indicati, che vede tale ultima grandezza passare da 1.883 miliardi nel 2022 a 2.106 miliardi nel 2025.

Con riferimento al triennio 2022-2024 è possibile operare un **raffronto con le previsioni contenute nella NTI**.

¹⁹ Cfr. p. 58 della Sez. I

²⁰ Nei valori indicati, il segno negativo indica l'indebitamento netto delle pp. aa.

Relativamente al **2022** l'indebitamento netto (pari, come visto, al 5,1 per cento del Pil) risulta minore rispetto a quanto stimato nella NTI (5,5 per cento): concorrono a spiegare tale differenza un incremento delle entrate finali solo parzialmente sterilizzato dall'aumento delle spese finali.

Anche per gli esercizi successivi, rispetto alla NTI, si evidenzia un miglioramento delle stime, che sono così aggiornate (in rapporto al PIL):

- per il 2023 la previsione di indebitamento netto passa dal 3,8 per cento (NTI) al 3,7 per cento (DEF);

- per il 2024 la stima della NTI e quella del DEF rimangono costanti al 3,2 per cento (ma con un miglioramento in valori assoluti).

Tale revisione è determinata da un miglioramento delle stime del **saldo primario** (in termini assoluti di 11,8 miliardi nel 2023 e di 12,1 miliardi nel 2024), tale da compensare il peggioramento della previsione di **spesa per interessi** (di 9,3 miliardi nel 2023 e di 10,8 miliardi nel 2024).

A fronte di tali revisioni delle stime del saldo primario e della spesa per interessi, si registra comunque una riduzione delle **stime** sul PIL nominale, che evidenzia una diminuzione di tale grandezza (-9,8 miliardi nel 2022, -8,4 miliardi nel 2023 e -7,7 miliardi nel 2024).

1.2.2 *Le entrate*

Il Documento di economia e finanza stima un andamento crescente delle **entrate totali** per tutto il periodo di previsione, nel corso del quale l'aggregato passa da 857,6 miliardi nel 2021 a 987,3 miliardi nel 2025. Tale andamento riflette gli sviluppi del quadro macroeconomico e gli effetti degli interventi normativi vigenti.

Il DEF evidenzia che il quadro di finanza pubblica aggiornato tiene conto dell'effetto di trascinamento derivante dall'andamento positivo del 2021²¹ e degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'andamento delle entrate e delle uscite dalla PA, in particolare con riguardo al tiraggio effettivo delle misure urgenti introdotte in risposta all'emergenza sanitaria e degli altri interventi normativi adottati (LB 2022, DL fiscale n.146/2021, misure per l'emergenza Covid, per mitigare l'impatto dell'incremento dei prezzi energetici e ulteriori misure d'urgenza (c.d. decreto "Energia").

Viene inoltre considerato uno scenario di rischio costruito sull'ipotesi di una temporanea interruzione di fornitura di gas e petrolio dalla Russia.

Il DEF afferma che, nonostante la revisione al ribasso della crescita del Pil nominale rispetto alla Nadev 2021 (6 per cento in luogo del 6,4 per cento), la revisione al rialzo delle entrate è determinato anche dalla previsione di inflazione, che determina un rialzo delle entrate da imposte indirette. Il generale incremento delle previsioni di entrata – di entità

²¹ Il DEF segnala che il profilo trimestrale del Pil nel 2021 crea un effetto di trascinamento del 2,3 per cento nel 2022.

superiore al generale incremento delle previsioni di spesa – determinano, peraltro, una contrazione delle stime di indebitamento netto della P.A. nel 2022.

In termini di **incidenza sul Pil**, le stime complessive relative alle entrate totali della p.a. registrano un andamento non omogeneo che, complessivamente, si riflette in una riduzione dal 48,5 per cento del Pil nel 2022 al 46,9 per cento nel 2025. Nel periodo di previsione, tuttavia, si assiste ad un iniziale andamento crescente (dal 48,3 nel 2021, al 48,8 nel 2023) ad una successiva contrazione nel 2024 (47,3 per cento) e nel 2025 (46,9 per cento).

In proposito, il DEF afferma che tale andamento è fortemente influenzato dalla dinamica dei flussi in entrata del programma NGEU.

Come evidenziato anche in relazione ai valori di consuntivo, andrebbero acquisiti chiarimenti in merito al profilo contabile delle entrate attese dall'Unione Europea per l'attuazione del PNRR. In proposito, il DEF segnala che le previsioni delle "altre entrate correnti" e delle "entrate in conto capitale non tributarie" evidenziano una forte crescita fino al 2023 e una contrazione nel 2024 e 2025 e che tale andamento riflette "la dinamica delle sovvenzioni legate al programma NGEU".

Nelle seguenti tabelle si riporta la programmazione delle rate di sovvenzioni e prestiti previste nel PNRR, nonché quelle attese scontando il prefinanziamento già ricevuto ad agosto 2021.

Tabella 14 - Rate dall'UE per prestiti e sovvenzioni

(miliardi di euro)

Anno	2021	2022		2023		2024		2025		2026	TOTALE
Scadenza rata	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	
Rata semestrale	24,1	24,1	21,8	18,4	20,7	12,6	21,3	12,6	14,9	20,8	191,5
di cui											
sovvenzioni	11,5	11,5	11,5	2,3	8,0	2,3	6,3	2,3	4,6	8,5	68,9
prestiti	12,6	12,6	10,3	16,1	12,6	10,3	14,9	10,3	10,3	12,3	122,6
Totale annuo	24,1	46,0		39,1		33,9		27,6		20,8	191,5
di cui											
sovvenzioni	11,5	23,0		10,3		8,6		6,9		8,5	68,9
prestiti	12,6	23,0		28,7		25,3		20,7		12,3	122,6

Tabella 15 – Erogazioni previste che tengono conto del prefinanziamento

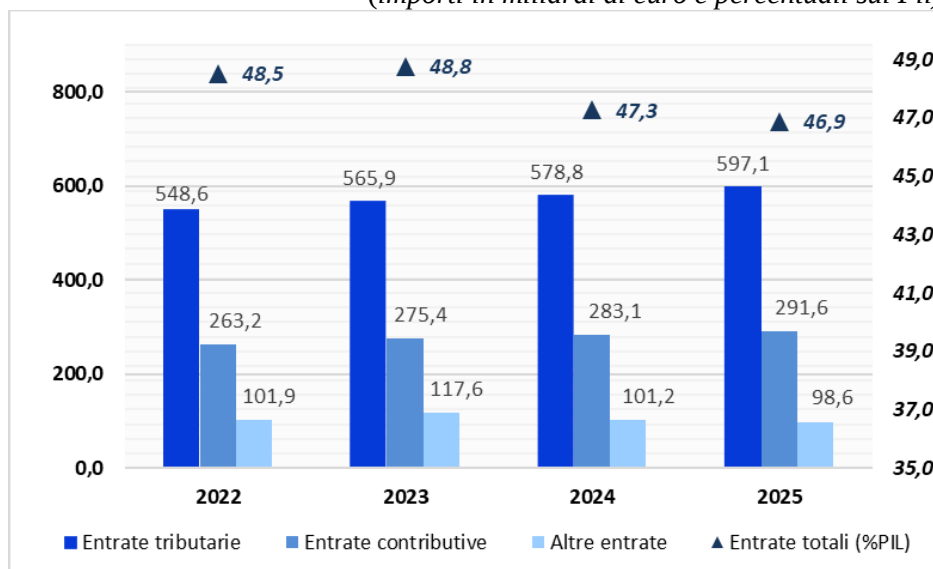
(miliardi di euro)

Anno	2021		2022		2023		2024		2025		2026	TOTALE
Scadenza	13/08 (*)	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	31-dic	30-giu	
Erogazione	24,9	21,0	21,0	19,0	16,0	18,0	11,0	18,5	11,0	13,0	18,1	191,5

Concorrono agli andamenti sopra descritti i principali aggregati di entrata, come evidenziato nel seguente grafico.

Figura 7 - Entrate della P.A. - anni 2022-2025

(importi in miliardi di euro e percentuali sul Pil)



In particolare, le **entrate tributarie** mostrano, in valore assoluto, un incremento nelle stime per il 2022 (+ 21,6 miliardi) rispetto ai valori 2021. Tale incremento, afferma il DEF, è legato al miglioramento delle principali variabili macroeconomiche che si riflette sull'andamento del gettito.

L'andamento crescente è confermato anche dalle previsioni riferite a tutto il periodo 2022-2025 (da 548,6 miliardi nel 2022 a 597,1 miliardi nel 2025).

In **rapporto al Pil**, invece, il gettito delle entrate tributarie 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 DEF evidenzia che il *trend* riflette, fra l'altro, la revisione dell'IRPEF operata dalla legge di bilancio 2022, che 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.

In particolare, il Documento afferma che anche per effetto di queste misure, le imposte dirette in rapporto al Pil si riducono, nel periodo di previsione, di 0,7 punti percentuali, collocandosi al 14,4 per cento del Pil nel 2022, al 14 per cento nel 2023, per poi attestarsi al 13,7 per cento nel 2024 e nel 2025.

Infatti, il DEF afferma che l'incremento in valore assoluto delle imposte dirette nel 2022 rispetto al 2021 (+3.269 milioni) è la risultante di effetti di segno opposto, scontando, fra l'altro, quelli derivanti dalle modifiche al regime di imposizione sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) introdotte dalla legge di bilancio 2022, che determina una rilevante riduzione di gettito (-15.353 milioni)²².

Le imposte indirette registrano un incremento delle previsioni, in valore assoluto, per tutto il periodo, passando da 272,6 miliardi nel 2022 (258,3 miliardi nel 2021) a 306,4 miliardi nel 2025.

In rapporto al Pil, il valore nel 2022 rimane stabile rispetto al 2021 (14,5 per cento del Pil), per poi salire al 14,7 per cento nel 2023 come effetto della ripresa economica, e quindi tornare a scendere fino al 14,5 per cento nel 2025.

Le imposte in conto capitale registrano un incremento nel 2022 di 3.967 milioni ed una contrazione di 3.960 milioni nel 2023 per effetto del contributo straordinario sugli extraprofitti delle imprese operanti nei settori dell'energia.

L'articolo 37 del DL 21/2022 (c.d. "decreto Ucraina") istituisce, per l'anno 2022, un contributo straordinario a carico di soggetti operanti nel settore energetico in relazione ai c.d. "extraprofitti" realizzati per effetto del rincaro dei prezzi energetici. Alla disposizione sono ascritti effetti di maggior gettito tributario per 3.980 milioni nell'anno 2022.

Con riferimento infine ai **contributi sociali**, le previsioni rispetto ai dati di consuntivo 2021 (245.025 milioni di euro) indicano un incremento del 7,4 per cento nel 2022 (263.186 milioni di euro), mentre nel 2023 (275.360 milioni di euro) la crescita stimata in termini percentuali risulta del 4,6 per cento. Tale crescita è prevista in flessione nel 2024 (283.104 milioni di euro, corrispondente a un +2,8 per cento), per risalire leggermente nel 2025 (291.550, corrispondente a un +3,0).

La dinamica crescente dei contributi sociali nel periodo 2022-2025 riflette il miglioramento del quadro economico congiunturale e la ripresa dei versamenti contributivi dopo la sospensione del 2020 per l'emergenza epidemiologica da COVID, nonché le entrate correlate al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, in particolare per l'anno 2022.

In rapporto al Pil, le previsioni relative ai contributi sociali indicano una percentuale del 14,0 per cento nel 2022; tale percentuale resterà stabile

²² Si fa presente che alle modifiche al sistema di tassazione delle persone fisiche, introdotte dall'art. 1, commi da 2 a 4, della legge di bilancio 2022, sono stati ascritti effetti di minor gettito, in termini di indebitamento netto, per 15.305,9 milioni nel 2022, 15.954 milioni nel 2023 e 15.676,5 milioni nel 2024. Ai fini del saldo netto da finanziare, nel 2022 sono stati ascritti 12.951 milioni di euro.

nel 2023 per poi scendere lievemente fino al 13,9 nel 2024 e al 13,8 per cento nel 2025.

Le **altre entrate correnti** e le **entrate in conto capitale non tributarie** sono previste in forte crescita fino al 2023, per poi ridursi negli anni 2024 e 2025.

Il DEF evidenzia che tale andamento riflette la dinamica delle sovvenzioni legate al programma NGEU. In proposito, come già in precedenza rilevato, sarebbero utili elementi informativi riguardo all'incidenza sulle previsioni dei finanziamenti RRF, con riguardo ai diversi settori di entrata.

In particolare le altre entrate correnti registrano, in valore assoluto, un incremento nel 2022 (+8,5 miliardi rispetto al 2021) e nel 2023 (+5,9 miliardi) per poi diminuire nel 2024 (-3,9 miliardi) e nel 2025 (-3,1 miliardi).

Anche in rapporto al PIL le previsioni mostrano valori crescenti nel biennio (4,5 nel 2021, 4,7 nel 2022 e 4,8 per cento del PIL nel 2023) e riduzioni nel 2024 (4,4 p.p.) e nel 2025 (4,1 per cento del PIL).

Le entrate in conto capitale non tributarie registrano, in valore assoluto, un incremento nel 2022 (+7,8 miliardi) e nel 2023 (+9,9 miliardi) per poi diminuire nel 2024 (-12,5 miliardi) e crescere nel 2025 (+0,5 miliardi).

In termini di PIL, le previsioni mostrano valori crescenti nel biennio (0,3 per cento nel 2021, 0,7 nel 2022 e 1,2 nel 2023) per poi ridursi e attestarsi allo 0,5 per cento del PIL negli anni 2024 e 2025.

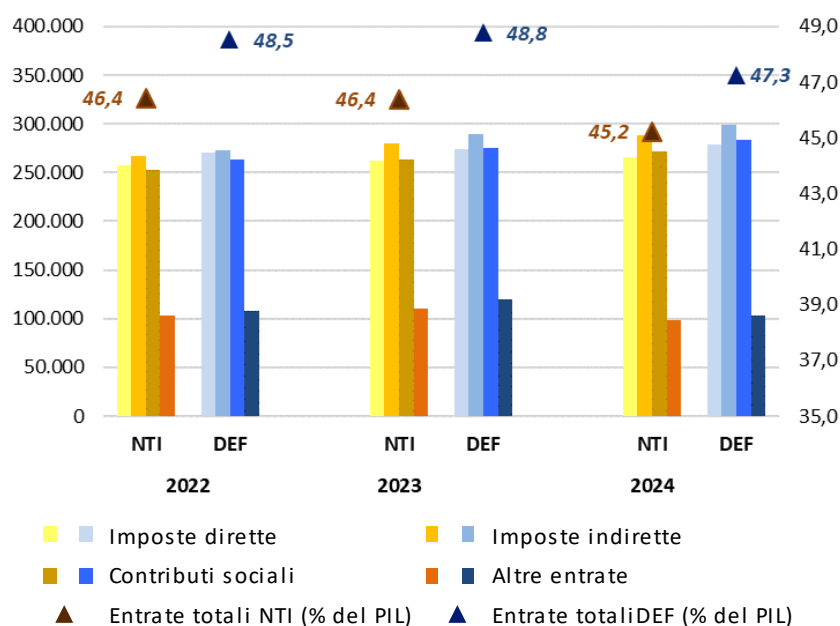
Rispetto alle **previsioni della NTI riferite al 2022**, l'aggiornamento delle stime delle **entrate totali** evidenzia, in valore assoluto, una generale revisione al rialzo per il periodo 2022-2024 (+34,8 miliardi nel 2022, +42,9 miliardi nel 2023 e + 38 miliardi nel 2024).

L'aggiornamento delle stime al rialzo è confermato dagli andamenti espressi **in rapporto al Pil**.

Il seguente grafico considera le entrate finali in rapporto al Pil, ponendo inoltre a raffronto le previsioni, in valore assoluto (milioni di euro), della NTI 2022 e quelle aggiornate del DEF 2022, riferite alle principali voci di entrata.

Figura 8 - Entrate totali: confronto tra DPB 2022 e DEF 2022

(importi in milioni di euro e percentuale sul PIL)



• *La pressione fiscale*

La **pressione fiscale calcolata secondo i criteri della contabilità nazionale** presenta un andamento discendente per tutto il periodo di previsione (43,1 nel 2022 – rispetto al 43,5 per cento del precedente anno - 42,8 nel 2023, 42,3 nel 2024 e 42,2 nel 2025).

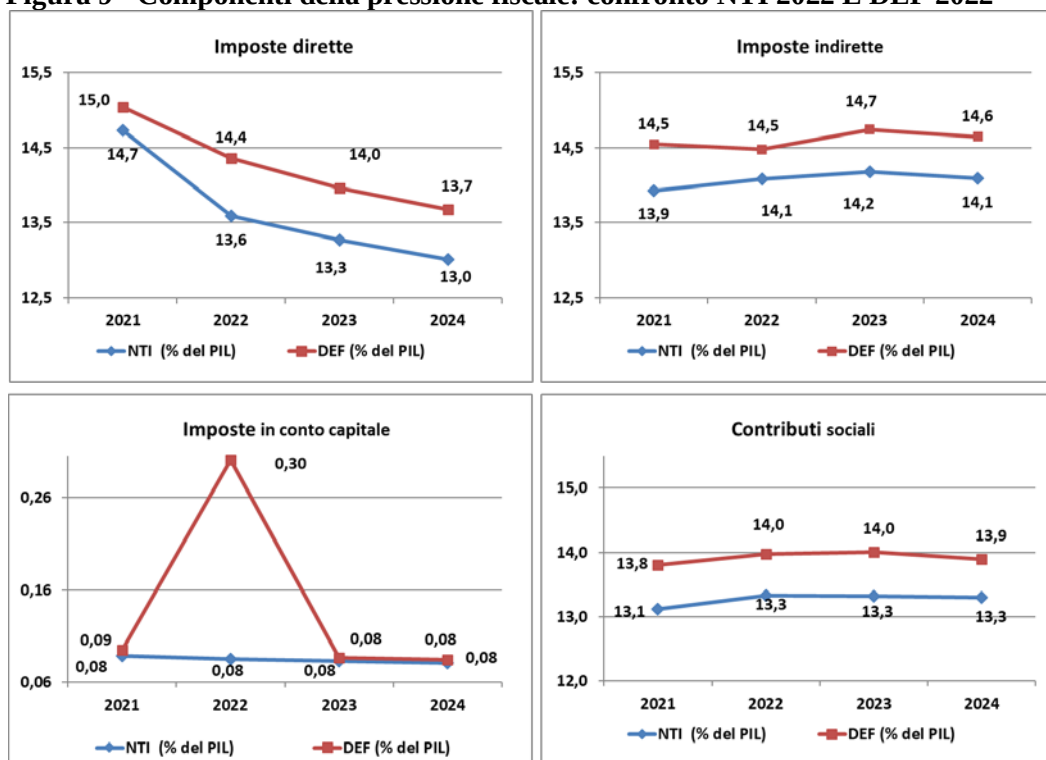
Il DEF, tra gli interventi previsti a riduzione della pressione fiscale, evidenzia:

- la revisione dell'IRPEF (rimodulazione delle aliquote e dei corrispondenti scaglioni), con decorrenza 2022, e la riorganizzazione della disciplina sulle detrazioni per reddito da lavoro dipendente e assimilati, da lavoro autonomo e da pensioni. Nello specifico, le aliquote IRPEF passano da cinque a quattro, restando inalterati i livelli di quella minima (23 per cento) e di quella massima (43 per cento la cui soglia di applicazione si riduce da 75.000 euro a 50.000). È ridotta di due punti l'aliquota relativa al secondo scaglione (dal 27 per cento a 25 per cento) e di tre punti quella del terzo scaglione (dal 38 per cento al 35 per cento), il cui limite superiore scende da 55.000 a 50.000 euro. Viene eliminata l'aliquota del 41 per cento;
- le modifiche alle detrazioni d'imposta per le principali tipologie di contribuenti che sono modificate aumentandone l'importo e ampliandone la platea di riferimento. I redditi fino a 15.000 euro continuano a percepire il trattamento integrativo (cd. "bonus IRPEF da 100 euro"), mentre quelli da 15.000 a 28.000 euro lo ricevono in base all'ammontare delle detrazioni spettanti. A partire da questa soglia il trattamento integrativo viene incorporato nella detrazione dell'imposta che si riduce progressivamente a zero in corrispondenza di un livello di reddito pari a 50.000 euro.

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

Nei seguenti grafici sono evidenziate le previsioni di entrata, in rapporto al Pil, relative al periodo 2021-2024, indicate **nella NTI e negli aggiornamenti del DEF 2022**: il raffronto è riferito alle diverse voci che incidono sul livello della pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capitale e contributi sociali).

Figura 9 - Componenti della pressione fiscale: confronto NTI 2022 E DEF 2022



Il DEF evidenzia che i suddetti valori della pressione fiscale non considerano gli effetti finanziari di alcune misure di agevolazione tributarie e contributiva in quanto, in base alle regole di contabilità nazionale, sono classificati tra le spese.

Infatti, a fronte dei predetti valori stimati in base alle regole di contabilità nazionale, il DEF indica in 41,7 per cento nel 2021 e in 41,2 per cento nel 2022 la stima della “**pressione fiscale effettiva**” – che considera gli effetti delle agevolazioni tributarie e contributive qualificate come “minori spese”.

Pressione fiscale effettiva nel 2021 e nel 2022

In un apposito *focus* il DEF evidenzia che la pressione fiscale calcolata come rapporto tra la somma delle entrate fiscali e contributive rispetto al PIL non è rappresentativo dell'effettivo onere fiscale che grava sui

contribuenti. Ciò in quanto, in base alle regole di contabilità pubblica, **alcune agevolazioni fiscali sono qualificate come misure di spesa.**

In relazione al profilo fiscale, rientrano tra tali tipologie di interventi:

-il trattamento integrativo per i lavoratori dipendenti (c.d. “bonus 100 euro);

-i crediti d’imposta concessi a famiglie e imprese;

-alcune agevolazioni che, pur disciplinate originariamente come detrazioni fiscali, possono essere fruite dai contribuenti anche oltre il limite della capienza in dichiarazione (e pertanto fruite generalmente mediante credito d’imposta).

In relazione al profilo contributivo, si segnalano gli sgravi contributivi “selettivi”, ossia introdotti in favore di specifiche categorie di contribuenti o aree geografiche (ad es. assunzioni di giovani e donne oppure occupazione al Sud). Gli effetti finanziari riferiti alle predette misure sono registrate tra le spese sotto la voce “contributi alla produzione” nonostante determinino una riduzione dei versamenti tributari e contributivi da parte dei contribuenti.

Di seguito si riporta la tavola con i dati utilizzati per la determinazione della pressione fiscale effettiva (ossia al netto delle agevolazioni tributarie e contributive iscritte tra le spese).

Tabella 16 – Pressione fiscale e Pressione fiscale effettiva

(importi in milioni di euro e percentuali sul Pil)

	2020	2021	2022
A) Entrate fiscali			
Entrate tributarie	478.750	527.050	548.596
Entrate contributive	229.732	245.025	263.186
TOTALE A)	708.482	772.075	811.782
<i>pressione fiscale</i>	<i>42,8</i>	<i>43,5</i>	<i>43,1</i>
B) Agevolazioni classificate tra le spese			
Agevolazioni fiscali classificate in spesa	23.180	30.835	31.827
Correzione per effetti Assegno Unico Universale			3.700
TOTALE B)	23.180	30.835	35.527
Differenza A - B	685.302	741.240	776.255
<i>pressione fiscale corretta</i>	<i>41,4</i>	<i>41,7</i>	<i>41,2</i>
<i>Per memoria:</i>			
contributo straordinario settore energia			3.980

Alla luce della predetta ricostruzione, sarebbe utile disporre di elementi di maggior dettaglio riguardo all’individuazione degli effetti di gettito che concorrono a determinare la voce “agevolazioni fiscali classificate in spesa” e riguardo alla loro proiezione temporale. Ciò anche al fine di comprendere quale sia l’andamento della pressione fiscale corretta anche negli anni successivi.

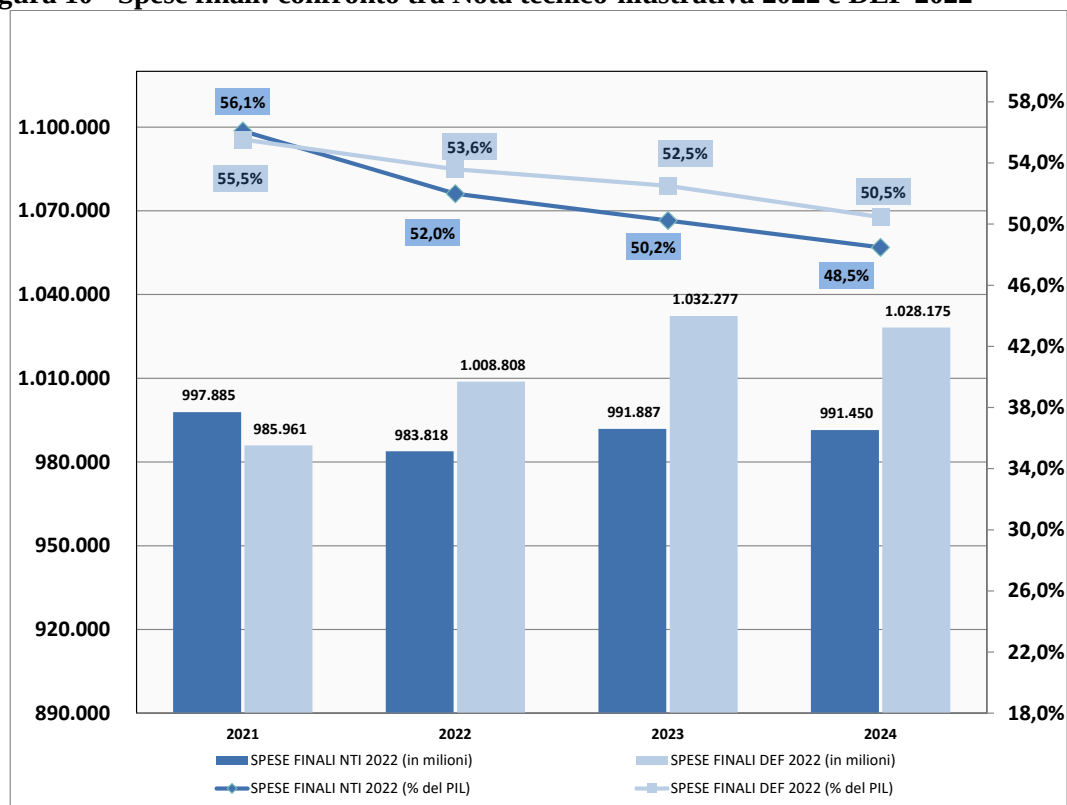
1.2.3 Le spese

Rispetto a quanto considerato in sede di legge di bilancio 2022, le nuove previsioni di spesa scontano il nuovo quadro macroeconomico e considerano gli effetti finanziari associati ai provvedimenti approvati fino a marzo 2022. Il DEF chiarisce che un elemento di rilievo della previsione è rappresentato dalle risorse che saranno riconosciute all'Italia nell'ambito dello strumento *Next Generation UE* (NGEU).

In proposito, poiché i nuovi andamenti tendenziali di spesa incorporano le erogazioni a valere su risorse NGEU, appare utile acquisire indicazioni circa i criteri seguiti per l'imputazione delle predette spese alle diverse categorie di spesa del conto economico e ai diversi sotto-settori interessati.

I nuovi dati previsionali e il raffronto rispetto alle precedenti stime sono rappresentati nel seguente grafico.

Figura 10 - Spese finali: confronto tra Nota tecnico-illustrativa 2022 e DEF 2022



Le **spese finali** sono riviste al rialzo di 25,0 miliardi per il 2022 e di 40,4 miliardi per il 2023 e di 36,7 miliardi nel 2024 **rispetto alle valutazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa**.

In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2022 al 2025 sono rispettivamente pari a: 1.008.808 milioni, 1.032.277 milioni, 1.028.175

milioni e 1.045.161 milioni; il valore annuo stimato aumenta (rispetto all'esercizio precedente) del 2,3 per cento nel 2022 e nel 2023 (rispettivamente +22,8 miliardi e +23,5 miliardi), si riduce dello 0,4 per cento nel 2024 (-4,1 miliardi) per poi incrementarsi dell'1,7 per cento nel 2025 (+17 miliardi).

L'**incidenza delle spese rispetto al PIL** si riduce di quasi 2 punti percentuali nel 2022 rispetto al precedente esercizio, raggiungendo il 53,6 per cento per poi contrarsi ulteriormente di 1,1 punti percentuali nel 2023, di 2 punti percentuali nel 2024 e di 0,9 punti percentuali nel 2025, anno in cui l'incidenza di tale voce di spesa rispetto al PIL si attesta al 49,6 per cento. La riduzione del rapporto che si registra è da porre in relazione soprattutto con l'incremento della previsione relativa al PIL (+330,2 miliardi nel quadriennio 2022-2025) e solo in misura minore all'andamento della spesa in valore assoluto. In generale l'evoluzione delle principali componenti di spesa rispetto al PIL è fortemente **influenzata dalla dinamica del denominatore**; il PIL stimato per gli anni 2022, 2023, 2024 e 2025 cresce, rispettivamente, del 6, del 4,4 del 3,6 e del 3,3 per cento rispetto all'anno precedente.

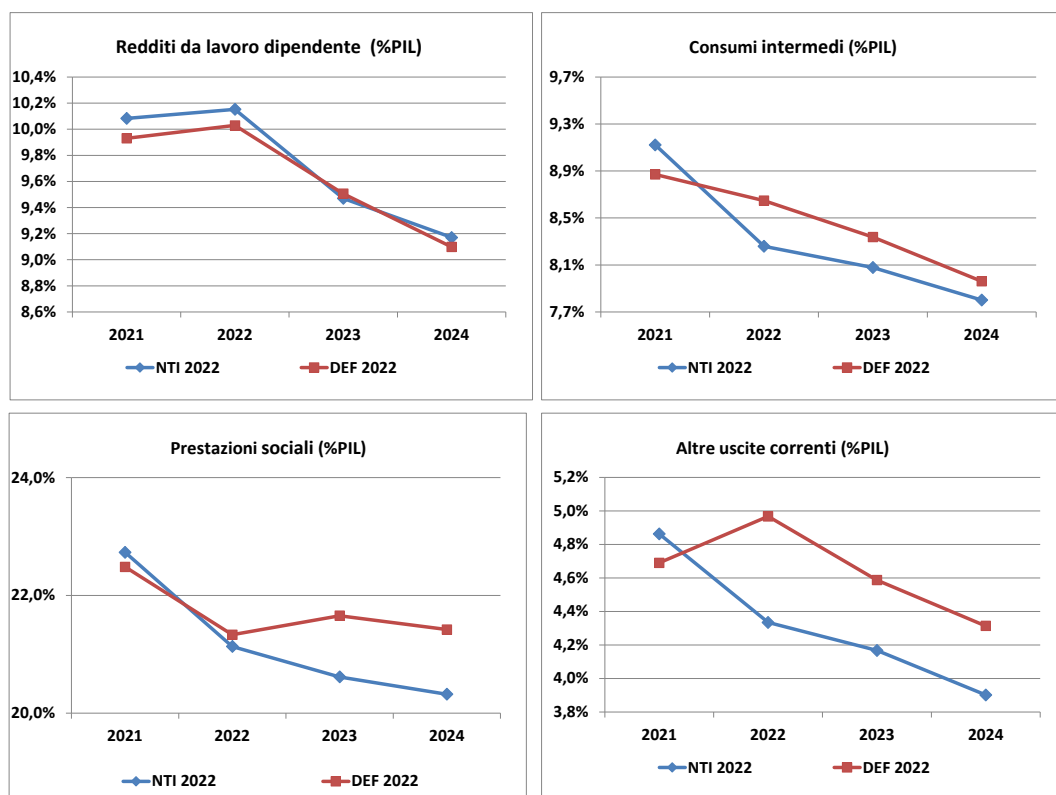
Riguardo alle principali componenti di spesa, si evidenzia che le **spese correnti al netto degli interessi**²³ (spese correnti primarie) sono riviste in rialzo di 16,4 miliardi nel 2022, 31 miliardi nel 2023 e di 29,4 miliardi nel 2024 rispetto alle valutazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa. La revisione del dato 2022 è dovuta alla crescita di 11,5 miliardi delle altre uscite correnti, di 6,5 dei consumi intermedi e di 1,7 miliardi delle prestazioni sociali, solo parzialmente compensata da una riduzione di 3,3 miliardi dei redditi da lavoro.

In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2022 al 2025 sono, rispettivamente, pari a 846.753 milioni, 866.816 milioni, 871.950 milioni e 883.404 milioni, con incrementi su base annua pari al 3,7 per cento nel 2022 (+ 30,5 miliardi), al 2,4 per cento nel 2023 (+20,1 miliardi), allo 0,6 per cento nel 2024 (+ 5,1 miliardi) e all'1,3 nel 2025 (+11,5 miliardi).

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL diminuisce di circa 1 punto percentuale nel 2022, raggiungendo il 45,0 per cento per poi ulteriormente ripiegare al 44,1 per cento nel 2023, al 42,8 per cento nel 2024 e al 42,0 per cento nel 2025. Nei grafici che seguono è evidenziato l'andamento delle principali componenti della spesa corrente primaria in termini di incidenza sul PIL, ponendo a raffronto le previsioni del DEF con quelle della NTI 2022.

²³ Per l'andamento della spesa per interessi si rinvia all'apposito approfondimento.

Figura 11 - Componenti della spesa corrente primaria: confronto tra Nota tecnico-illustrativa 2022 e DEF 2022



Più in dettaglio, con riferimento ai diversi aggregati di **spesa corrente** si fa presente quanto segue.

La spesa per **redditi da lavoro dipendente** appare in riduzione rispetto al dato proposto dalla Nota tecnico-illustrativa (NTI) per il 2022 (-3,3 miliardi), è quindi rivista in ulteriore lieve riduzione per il 2023 (-0,1 miliardi) e di nuovo in riduzione nel 2024 (-2,2 miliardi). In valore assoluto i dati stimati per gli anni 2022, 2023, 2024 e 2025 sono rispettivamente pari a 188.818 milioni, 186.912 milioni, 185.384 milioni e 185.664 milioni, con un incremento su base annua del 7,1 per cento nel 2022 (+12,5 miliardi), seguito da una riduzione dell'1 per cento nel 2023 (-1,9 miliardi), da un'ulteriore riduzione dello 0,8 per cento nel 2024 (-1,5 miliardi) e, infine, da un incremento dello 0,2 per cento nel 2025 (-0,3 miliardi).

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta al 10,0 per cento nel 2022, sostanzialmente stabile rispetto al 2021 (9,9 per cento), diminuisce nel 2023 (9,5 per cento), continua a calare nel 2024 (9,1 per cento) fino a toccare l'8,8 per cento del PIL nel 2025.

Il DEF per quanto riguarda i fattori sottostanti l'andamento della spesa segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziare dalla legge di bilancio 2019, ulteriormente aumentate dalle leggi di

bilancio 2020 e 2021, incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 3,78 per cento complessivo a decorrere dal 2021. A tale ultimo incremento si somma, per il personale già destinatario dell'elemento perequativo, un beneficio aggiuntivo stimato nella misura pari allo 0,46% come effetto del riconoscimento a regime del predetto emolumento. Il DEF evidenzia, inoltre, che la proiezione dei suddetti incrementi/decrementi di spesa risente principalmente della tempistica dei rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 che nel 2022 e nel 2023 saranno sottoscritti definitivamente con riguardo a determinate categorie di personale²⁴. Per quanto concerne la stima dell'incidenza delle manovre di finanza pubblica sull'aumento della spesa per redditi per il 2022, rilevano anche gli effetti recati dagli interventi disposti con decretazione d'urgenza per il Covid e da quelli originati dalla legge di bilancio 2021, come l'incremento dell'indennità di esclusività dei dirigenti medici, veterinari e sanitari e l'istituzione di un'indennità di specificità infermieristica riconosciuta agli infermieri dipendenti delle strutture pubbliche del SSN. Viene, altresì, segnalato che la legge di bilancio 2022 ha stanziato, a decorrere dal 2022, ulteriori risorse²⁵ destinate alla definizione dei nuovi ordinamenti professionali e disposto che le risorse per i trattamenti accessori annuali a partire dal 2022 possano essere aumentate di una misura determinata, rispetto a quelle previste per il 2021, con modalità e criteri da stabilirsi in sede di contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021 o dei provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti.

Il DEF segnala, infine, anche gli effetti delle precedenti leggi di bilancio che, a partire dal 2018, hanno disposto assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali e la maggiore spesa per il finanziamento del fondo contratti collettivi pubblici in misura tale da coprire gli oneri per l'anticipazione contrattuale relativa al triennio 2022-2024 e, per il 2025, al triennio 2025-2027. Per quanto riguarda i decrementi stimati per gli anni 2023 e 2024, questi risentono anche della prevista corresponsione degli arretrati contrattuali negli anni precedenti. Gli effetti di slittamento salariale sono infine stimati sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

La spesa per **consumi intermedi**, rispetto alle previsioni della Nota tecnico-illustrativa (NTI) di inizio anno, è rivista in rialzo per 6,5 miliardi nel 2022, per 4,4 miliardi nel 2023 e per 2,7 miliardi nel 2024. In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2022 al 2025 sono rispettivamente pari a 162.813 milioni, 163.934 milioni, 162.227 milioni e 162.321 milioni, con un incremento su base annua del 3,4 per cento nel 2022 (+5,3 miliardi), seguito da un incremento dello 0,7 per cento nel 2023 (+1,1 miliardi), da

²⁴ Con riguardo ai rinnovi relativi al 2022 il DEF evidenzia quelli concernenti il personale non dirigente del comparto sicurezza-difesa, il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché il personale dei comparti Aran. Nel 2023 si ipotizza che verranno siglati, inoltre, i contratti relativi alle Aree dirigenziali Aran e all'intero personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che nel 2022 dovrebbe preliminarmente chiudere il rinnovo contrattuale per il triennio 2016-2018.

²⁵ Rispetto a quelle già stanziate a legislazione vigente per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego per il triennio 2019-2021.

una riduzione dell'1,0 per cento nel 2024 (-1,7 miliardi) e, infine, da un incremento dello 0,1 per cento nel 2025 (+0,1 miliardi). L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta all'8,6 per cento nel 2022 per poi ridursi all'8,3 per cento nel 2023, all'8,0 per cento nel 2024 e al 7,7 per cento nel 2025.

L'incremento che si registra nel 2022 è, secondo quanto specificato nel DEF, principalmente riconducibile all'impatto dei progetti NGEU, per l'aumento della spesa sanitaria e delle altre amministrazioni locali (*cfr. infra*).

L'aggregato delle **altre uscite correnti** è rivisto al rialzo, rispetto alla NTI, di 11,5 miliardi nel 2022, 7,9 miliardi nel 2023 e di 8,1 miliardi nel 2024. In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2022 al 2025 sono, rispettivamente, pari a 93.522 milioni, a 90.189 milioni, a 87.889 milioni e a 88.209 milioni. L'incremento annuo stimato per il 2022 è pari al 12,3 per cento (+10,3 miliardi), mentre nel 2023 la voce di spesa si contrae del 3,6 per cento (-3,3 miliardi), per continuare a ridursi del 2,6 per cento nel 2024 (-2,3 miliardi) e riprendere a crescere dello 0,4 per cento nel 2025 (+0,3 miliardi).

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta su base annua al 5,0 per cento nel 2022, portandosi al 4,6 per cento nel 2023, al 4,3 per cento nel 2024 e al 4,2 per cento nel 2025.

Il DEF evidenzia che l'aumento di tale aggregato di spesa per il 2022 è dovuto in larga misura alla componente dei contributi alla produzione. Tale voce sconta, fra l'altro, l'incremento dei crediti di imposta volti a fronteggiare l'innalzamento dei prezzi energetici (decreti legge nn. 4, 17 e 21 del 2022) e l'aumento delle misure di esonero contributivo indirizzate a specifici soggetti, settori o territori che, sulla base dei criteri di contabilità nazionale, sono assimilate a misure di spesa²⁶ (*cfr. supra*).

Relativamente alle **prestazioni sociali in denaro**, le nuove previsioni tendenziali stimano per l'aggregato una crescita dello 0,6 per cento nel 2022 rispetto all'anno precedente (circa 2,4 miliardi in valore assoluto): la previsione complessiva di spesa passa infatti da 399.192 a 401.600 milioni di euro. Per il 2023 è stimato un incremento del 6,0 per cento (più 24,2 miliardi di euro); nel 2024, l'aggregato continuerà a crescere a un tasso del 2,5 per cento (circa 10,7 miliardi in più rispetto al 2023) e ancora del 2,5 per cento nel 2025 (circa 10,8 miliardi in più rispetto al 2024).

Per quanto concerne la spesa pensionistica (+3,3 per cento nel 2022, cui seguiranno incrementi stimati al 7,4 per cento nel 2023, al 3,1 nel 2024 e al 3,0 nel 2025), il *trend* tiene conto del numero di pensioni di nuova

²⁶ Il DEF, in particolare riferisce che tali interventi sono principalmente riconducibili alle misure di agevolazione introdotte dalla legge n. 178/2021 (legge di bilancio 2022) per favorire l'occupazione nelle regioni del Sud e l'assunzione di giovani e donne.

liquidazione, dei tassi di cessazione stimati e della rivalutazione delle pensioni in essere nonché delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere.

In particolare, le nuove pensioni del 2022 risentono ancora, in parte, del più favorevole regime di accesso al pensionamento anticipato (62 anni di età e 38 anni di contributi) introdotto, per i soggetti che maturano i requisiti nel triennio 2019-2021, dal DL 4/2019.

La componente rappresentata dalle **altre prestazioni sociali in denaro**, interessata ancora nel 2021 dal finanziamento degli ammortizzatori sociali e delle altre indennità per contrastare gli effetti economici e sociali dell'emergenza sanitaria, si ridurrà del 6,3 per cento nel 2022 per poi risalire del 2,1 nel 2023 e dello 0,9 negli anni 2024 e 2025.

La previsione tiene conto degli interventi previsti dalla legge di bilancio 2022, tra cui: l'estensione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro, oltre a interventi diretti a incrementare gli importi della Naspi limitando il meccanismo del décalage della prestazione; il rifinanziamento strutturale dal 2022 del reddito di cittadinanza; la proroga per nuovi accessi nel 2022 per la prestazione c.d. Ape sociale con estensione di categorie di lavoratori. Sono infine stati contabilizzati gli effetti delle misure inerenti il cosiddetto "assegno unico", di cui al D. Lgs. 230/2021.

Con specifico riferimento alla **spesa sanitaria**, il DEF indica per il 2022 una previsione di spesa pari a 131.710 milioni, con un tasso di crescita del 3,0 per cento rispetto all'anno precedente come rappresentato nella tabella che segue.

Tabella 17 - Spesa sanitaria 2022-2025

(in milioni di euro - %)

	2022	2023	2024	2025
Spesa sanitaria (valori assoluti)	131.710	130.734	128.872	129.518
<i>In % del PIL</i>	7,0%	6,6%	6,3%	6,2%
<i>Tasso di variazione rispetto anno precedente (%)</i>	3,0%	-0,7%	-1,4%	0,5%

Fonte: DEF 2022- Sez. II

Nel biennio 2023-2024, la spesa sanitaria è prevista decrescere dello 0,7 per cento nel 2023 e dell'1,4 per cento nel 2024. Nel 2025, invece, la spesa aumenta dello 0,5 per cento per attestarsi a 129.518 milioni. In rapporto al PIL l'aggregato di spesa diminuisce per tutto il periodo di previsione, passando dal 7 per cento del 2022 al 6,2 per cento del 2025.

Il Documento precisa che le previsioni scontano gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato²⁷ con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

²⁷ Si tratta del personale che garantisce l'assistenza medico-generica e l'assistenza medico-specialistica ambulatoriale interna

(PNRR)²⁸ nonché gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN²⁹, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie.

Con riferimento al triennio 2023-2025, il DEF evidenzia che la minore spesa riscontrabile nel 2023 è dovuta fondamentalmente al venir meno degli arretrati per il rinnovo del triennio 2019-2021 dei contratti del personale non dirigente degli enti del SSN nonché alla cessazione dei costi analoghi a quelli sostenuti negli anni precedenti dal Commissario di cui all'articolo 122 del decreto legge n. 18 del 2020. I due effetti risultano parzialmente attenuati dai maggiori oneri indotti dal rinnovo dei contratti dei dirigenti degli enti del SSN e delle convenzioni per il triennio 2019-2021. Nel 2024, invece, la riduzione è attribuibile soprattutto alla mancata imputazione degli arretrati relativi ai contratti e alle convenzioni ipotizzati essere stati perfezionati l'anno precedente.

Nel dettaglio con riferimento alle singole componenti della spesa sanitaria, il DEF evidenzia per l'anno 2022, quanto segue.

- **Redditi da lavoro dipendente:** livello di spesa pari a 41.969 milioni, equivalente a una crescita del 9,9% rispetto al 2021. Tale aumento è fondamentalmente dovuto a due ordini di motivi. Il primo concerne i maggiori costi, preordinati a legislazione vigente, da destinare soprattutto alle assunzioni, ai miglioramenti economici e alla definizione di nuovi ordinamenti professionali. Il secondo, invece, riguarda gli oneri relativi al rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 del personale non dirigente degli enti del SSN;
- **Consumi intermedi:** un livello di spesa pari a 43.922 milioni, con un incremento dell'1,8 per cento rispetto al 2021. L'aumento è dovuto ai prodotti farmaceutici per i quali si stima una crescita del 6,9 per cento. Quest'ultima è imputabile alla rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, all'incremento del fondo per il concorso al rimborso dei farmaci innovativi nonché all'ipotesi prudenziale di un minore incasso di *pay-back* in ragione dei contenziosi amministrativi da parte delle aziende farmaceutiche. Le altre componenti dei consumi intermedi mostrano, invece, un decremento dello 0,3 per cento. La diminuzione è di fatto attribuibile all'ipotesi di una minore incidenza nel 2022 di costi analoghi a quelli sostenuti nel corso del 2021 dal Commissario di cui all'articolo 122 del decreto legge n. 18 del 2020. Pertanto, al netto della succitata considerazione, il valore delle altre componenti dei consumi intermedi risulta essere superiore a quello registrato nel 2021;
- **Prestazioni sociali in natura** corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*: un livello di spesa pari a 41.855 milioni, in leggera crescita rispetto all'anno precedente (+0,1%). Con riferimento alle singole componenti dell'aggregato, il Documento precisa quanto segue:
 - assistenza farmaceutica convenzionata: è prevista una spesa pari a 7.513 milioni, in crescita del 2,3 per cento rispetto al 2021. In osservanza delle misure di *governance* previste, l'aumento registrato è sostanzialmente

²⁸ Nello specifico, precisa il DEF, vengono inclusi quasi 3.600 milioni negli anni 2022-2026 afferenti alla 'Missione 6: Salute'.

²⁹ Con riferimento alla legge di bilancio del 2022, le previsioni considerano gli oneri per i quali è individuata una specifica ragione di spesa a valere sul finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato (articolo 1, comma 258 e seguenti, della legge n. 234 del 2021). È utile ricordare, inoltre, che per il 2021 è stato previsto un fondo a favore dei servizi sanitari regionali per le spese collegate all'emergenza da Covid-19 (articolo 16, comma 8-septies, del decreto legge n. 146 del 2021).

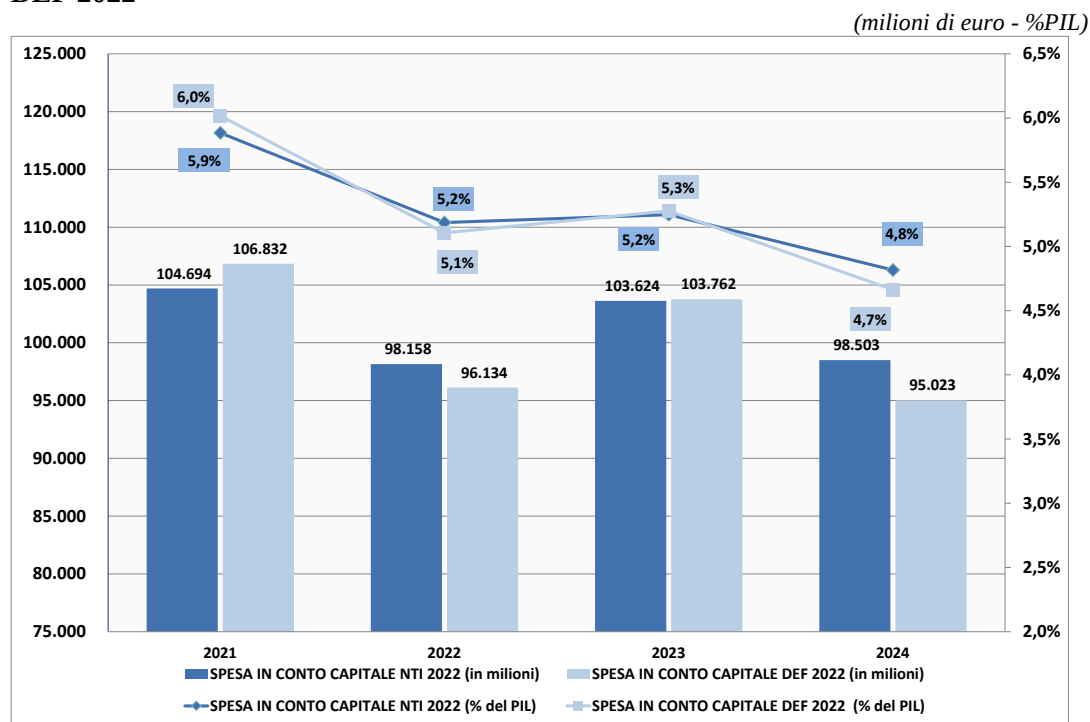
attribuibile alle ulteriori risorse programmate a legislazione vigente al fine di rafforzare la risposta del SSN alle patologie infettive emergenti e ad altre emergenze sanitarie;

- assistenza medico-generica: è prevista una spesa pari a 6.862 milioni, in calo del 4,1 per cento rispetto al 2021. La riduzione è attribuibile alla cessazione di alcuni oneri preordinati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19. Non sono, inoltre, scontati i costi relativi al rinnovo delle convenzioni per il triennio 2019-2021 in quanto ipotizzate perfezionabili nel 2023;
- altre prestazioni sociali in natura acquistate da produttori *market*: è prevista una spesa pari a 27.480 milioni, leggermente superiore a quella dell'anno precedente (+0,6%), anche alla luce dei maggiori oneri preventivati per il recupero delle liste d'attesa;
- **altre componenti di spesa**: è prevista una quantificazione pari a 3.964 milioni. La consistente diminuzione di tale aggregato rispetto al 2021 è essenzialmente legittimata dall'ipotesi di crescita delle poste di sterilizzazione della spesa relative alla produzione di servizi vendibili e alle vendite residuali supponendo una potenziale ripresa dell'ordinaria attività assistenziale delle strutture sanitarie.

La **spesa in conto capitale** è rivista in diminuzione di circa 2 miliardi per il 2022 e di 3,5 miliardi nel 2024 mentre il dato del 2023 risulta, sostanzialmente, confermato essendo rivisto al rialzo di solo 0,1 miliardi rispetto a quanto previsto dalla Nota tecnico-illustrativa per il 2022.

In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2022 al 2025 sono rispettivamente pari a 96.134 milioni, 103.762 milioni, 95.023 milioni e 98.593 milioni, con un decremento annuo nel 2022 del 10 per cento (-10,7 miliardi), un incremento del 7,9 per cento nel 2023 (+7,6 miliardi), una nuova diminuzione dell'8,4 per cento nel 2024 (-8,7 miliardi) seguita da un incremento del 3,8 per cento nel 2025 (+3,6 miliardi). L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si riduce quindi di circa 0,9 punti percentuali nel 2022 arrivando al 5,1 per cento per poi aumentare al 5,3 per cento nel 2023 e ripiegare al 4,7 per cento nel 2024, come evidenziato dalla seguente rappresentazione grafica.

Figura 12 - Spesa in conto capitale: confronto tra Nota tecnico-illustrativa 2022 e DEF 2022



Rispetto alla NTI, nel 2022 lo scostamento più rilevante nella nuova previsione riguarda la voce dei contributi agli investimenti (-5,6 miliardi) mentre variazioni di minor peso riguardano le altre spese in conto capitale (+3,2 miliardi) e gli investimenti fissi lordi (+0,3 miliardi).

Con riferimento alle **nuove previsioni formulate**, il DEF segnala che, nell'ambito dell'aggregato complessivo delle spese in conto capitale, la spesa per gli **investimenti fissi lordi** aumenta di 7,3 miliardi nel 2022, di 12,2 miliardi nel 2023, di 1,7 miliardi nel 2024 e di 3,4 miliardi nel 2025; l'incidenza, rispetto al PIL, di tale voce di spesa è pari al 3,1 per cento nel 2022, al 3,6 per cento negli anni 2023 e 2025 e al 3,5 per cento nel 2024.

Su base annua il volume degli investimenti lordi risulta sempre crescente. In particolare l'incremento registrato nel 2022 è del 14,4 per cento, nel 2023 è del 21,1 per cento, nel 2024 è del 2,4 per cento e nel 2025 è del 4,7 per cento.

Il DEF evidenzia che l'andamento crescente della voce in esame è il riflesso soprattutto dell'attuazione dei progetti compresi nel PNRR.

I **contributi agli investimenti** dopo una notevole crescita nel 2022 (+15,6 per cento) registrano una crescita più moderata nel 2023 (+4,4 per cento) per poi ridursi del 30,7 per cento nel 2024. Il dato del 2025 è sostanzialmente stabile (+0,9 per cento). Al termine del periodo di previsione l'incidenza rispetto al PIL di tale voce di spesa si riduce dello 0,5 per cento passando dall'1,3 per cento del 2022 allo 0,8 per cento del 2025.

L'andamento di tale voce di spesa riflette, secondo quanto specificato nel DEF, la dinamica dei crediti d'imposta, in particolare quelli relativi alla misura c.d. transizione 4.0.

Le **altre uscite in conto capitale** registrano una riduzione nel corso del quadriennio 2022-2025 risultando, rispettivamente, pari a 14,1 miliardi, a 8,4 miliardi, a 5,7 miliardi e, infine, a 5,7 miliardi. L'incidenza della voce di spesa in questione rispetto al PIL passa dallo 0,7 per cento del 2022 allo 0,3 per cento del 2025.

Il DEF esplicita che la stima per il 2022 tiene conto del venir meno dei contributi a fondo perduto a sostegno dei settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria e, in misura minore, della riduzione degli accantonamenti stimati per garanzie standardizzate, il cui profilo decrescente spiega l'ulteriore diminuzione prevista per l'aggregato negli anni successivi.

- ***Le spese per il PNRR***

Risorse per PNRR e relativo trattamento contabile

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**) dell'Italia considera le risorse riferite ai seguenti strumenti:

- **RRF** (Dispositivo per la Ripresa e Resilienza) per un importo di **191,5 miliardi**;
- **REACT-EU** (Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa) per un importo di **13 miliardi**.

Risorse nazionali aggiuntive sono state stanziare con il DL 59/2021 per la realizzazione di un Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) finalizzato ad integrare gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza per complessivi **31 miliardi** circa (30,6) per gli anni dal 2021 al 2026.

Per le finalità del PNRR, sono inoltre anticipate risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2021-2027 per un valore di circa **15,6 miliardi** (secondo le indicazioni del DM 6 agosto 2021). L'anticipo di tali risorse, volto ad accelerare la capacità di realizzazione degli investimenti, trova copertura, secondo le indicazioni del PNRR, a valere sulla componente prestiti di RRF.

Le **risorse europee** a valere sul dispositivo RRF consistono in:

- **contributi a fondo perduto** (sovvenzioni), pari a 68,9 miliardi;
- **prestiti**, per un ammontare complessivo di 122,6 miliardi.

Le predette risorse sono prevalentemente utilizzate per il finanziamento di “nuovi progetti”. Una quota, per **complessivi 51,4 mld.** (come chiarito dal DM 6 agosto 2021 di riparto tra le amministrazioni competenti delle disponibilità RRF) finanzia invece “progetti in essere”.

In base alla **destinazione delle risorse**, è possibile quindi distinguere:

- all'interno della categoria dei prestiti, le linee di finanziamento che sostituiscono coperture di interventi già disposte a legislazione vigente (“**prestiti sostitutivi**”) ed i “**prestiti aggiuntivi**” destinati invece a finanziare progetti, non dotati di un'autonoma copertura finanziaria;
- per quanto attiene alle **sovvenzioni**, dalle informazioni ricavabili dalla documentazione tecnica allegata alla legge di bilancio 2021 e dal DEF 2021, si evinceva che tale tipologia di finanziamento dovesse essere destinata esclusivamente a “nuovi progetti”. Tuttavia, tale indicazione non emerge con certezza dalla successiva documentazione sul PNRR.

Sarebbe utile quindi acquisire elementi informativi riguardo all'eventuale utilizzo delle sovvenzioni RRF anche per il finanziamento di progetti in essere, tenuto conto che tale profilo appare rilevante ai fini dell'individuazione dell'impatto netto sui saldi di finanza pubblica delle spese finanziate a valere sul Dispositivo RRF (sul punto cfr. infra).

In merito al **trattamento contabile**, si ricorda che le **spese finanziate con sovvenzioni**, in base ad una convenzione contabile europea, si intendono compensate ai fini del conto economico della p.a. dai corrispondenti finanziamenti europei, a prescindere dall'eventuale disallineamento temporale tra i flussi di entrata e di spesa. Pertanto, le stesse, pur influenzando l'andamento di voci di spesa incluse nel conto della p.a., comportano, in linea di principio, un **impatto neutrale sul saldo di indebitamento netto**, nel presupposto che tale linea di finanziamento sia rivolta ai “nuovi progetti” (secondo un criterio di finanza pubblica). L'effetto dovrebbe invece, in linea teorica, risultare **migliorativo del saldo** nell'ipotesi di eventuale utilizzo delle sovvenzioni in sostituzione di finanziamenti già previsti a legislazione vigente.

Viceversa, i c.d. “**prestiti aggiuntivi**”, essendo qualificabili come operazioni di carattere finanziario, non rilevano ai fini della contabilità economica e non possono quindi essere considerati tra le risorse iscritte nel conto della p.a. Ne consegue che il loro utilizzo per spese del PNRR che incidono invece su tale conto (quali, ad esempio, le spese per interventi infrastrutturali) comporta effetti di **peggioramento del saldo di indebitamento netto**.

Infine, i **prestiti “sostitutivi” non determinano un impatto sul conto della p.a.**, comportando la mera sostituzione di linee di finanziamento già esistenti, a

fronte di spese già scontate nelle previsioni di finanza pubblica, **fatto salvo il possibile risparmio in termini di spesa per interessi.**

Da tale ricostruzione si rileva come l’impatto netto delle spese del PNRR sui saldi di finanza pubblica e, in particolare, sull’indebitamento netto (deficit) previsto per ciascun esercizio, sia condizionato anche dal riparto, nell’ambito dell’importo complessivo dei prestiti (122,6 miliardi) tra prestiti “**addizionali**”, il cui utilizzo è suscettibile di determinare **effetti peggiorativi** del deficit, e prestiti “sostitutivi”, neutrali ai fini del saldo. Rileva inoltre ai predetti fini l’eventuale utilizzo di parte delle **sovvenzioni** (il cui totale ammonta a 68,9 miliardi) per finanziare “progetti in essere”, già dotati di un’autorizzazione di spesa sottostante, potendo in questa ipotesi determinarsi, almeno in linea di principio, un risparmio rispetto a stanziamenti già scontati in bilancio, con conseguenti **effetti migliorativi** del saldo.

In merito alla predetta ricostruzione appare utile acquisire l’avviso del Governo.

Spesa addizionale e spesa sostitutiva

Il DEF 2022 nella tavola II.2.1 riporta le ipotesi relative all’utilizzo per il periodo 2020-2026 dei prestiti e delle sovvenzioni RRF, distinguendo, la **componente di spesa addizionale** (per un totale di 124,5 miliardi) da quella **sostitutiva** (67,0 miliardi)

Tabella 18 - Ipotesi tecniche di utilizzo delle risorse di NGEU sottostanti e la previsione

(miliardi di euro)

	2020-21	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
RRF Sovvenzioni	1,5	14,1	22,5	15,6	10,9	4,2	68,9
RRF Prestiti	2,8	15,3	20,8	31,7	30,7	21,2	122,6
Totale	4,3	29,4	43,3	47,4	41,7	25,5	191,5
di cui:							
Aggiuntivi	1,1	18,0	29,1	30,8	28,1	17,4	124,5
Sostitutivi	3,2	11,3	14,2	16,6	13,6	8,1	67,0
React EU		4,2	10,2				14,4

Fonte: DEF 2022 - Analisi e tendenze di finanza pubblica, Tabella II.2.1

Tuttavia, a differenza del DEF 2021, il DEF 2022 non indica in quale misura la componente addizionale e la componente sostitutiva della spesa complessiva siano finanziati a valere sui prestiti e sulle sovvenzioni.

Ciò posto, andrebbero esplicitati gli effetti netti sui saldi di finanza pubblica scontati nelle previsioni tendenziali in relazione alle predette spese e la composizione dei medesimi effetti. A quest'ultimo fine, andrebbe precisata, per un verso, la quota annua di **prestiti utilizzabili per spese addizionali** - suscettibile, come già indicato, di determinare effetti peggiorativi sul deficit - e, per altro verso, la quota annua di **sovvenzioni eventualmente utilizzata a fini sostitutivi** di precedenti finanziamenti, i cui effetti sul saldo dovrebbero invece risultare migliorativi, secondo la ricostruzione sopra riportata.

Si osserva inoltre che la componente di **spesa sostitutiva** ammonta a **67 miliardi**, importo questo che dovrebbe risultare dalla somma tra il costo dei cosiddetti "interventi in essere" (pari a 51,4 miliardi) e la componente FSC (pari a 15,6 miliardi, coperti a valere sui prestiti RRF).

Si rileva infine che, in base alla tabella riportata nel DEF, complessivamente la spesa addizionale finanziata con risorse RRF ammonta a 124,5 miliardi. Aggiungendo la componente React-EU (indicata in 14,4 miliardi dal DEF) e quella del Piano complementare (30,6 miliardi), si raggiunge una cifra di circa **168 miliardi**.

La differenza rispetto all'importo di **182,7 miliardi** di spesa addizionale indicato nel paragrafo 4 del PNRR sembrerebbe spiegata dal fatto che quest'ultimo considera anche la spesa FSC (15,6 miliardi) quale componente addizionale ai fini dell'impatto macroeconomico del Piano e che quest'ultimo individua inoltre in 13 anziché in 14,4 miliardi la quota React-EU.

In ordine alla predetta ricostruzione appaiono opportuni elementi di valutazione e di conferma.

Incidenza sul PIL delle spese finanziate con RRF: raffronto NADEF-DEF 2021

Si espongono di seguito i dati concernenti i flussi finanziari relativi all'**utilizzo delle sovvenzioni** e dei **prestiti** RRF riconosciuti all'Italia, come ipotizzati nelle tavole III.2 e III.3 del Documento in esame. Tali proiezioni sono poste a confronto con quelle risultanti dalle corrispondenti tavole riportate nella NADEF 2021.

Si evidenzia che le predette tavole forniscono informazioni sui flussi di cassa attesi (entrate) in ragione sia dell'acquisizione che dell'utilizzo delle risorse europee. Tuttavia, ai fini della presente analisi, vengono utilizzati esclusivamente i dati riferiti all'utilizzo delle medesime risorse.

Si premette che le tavole in questione:

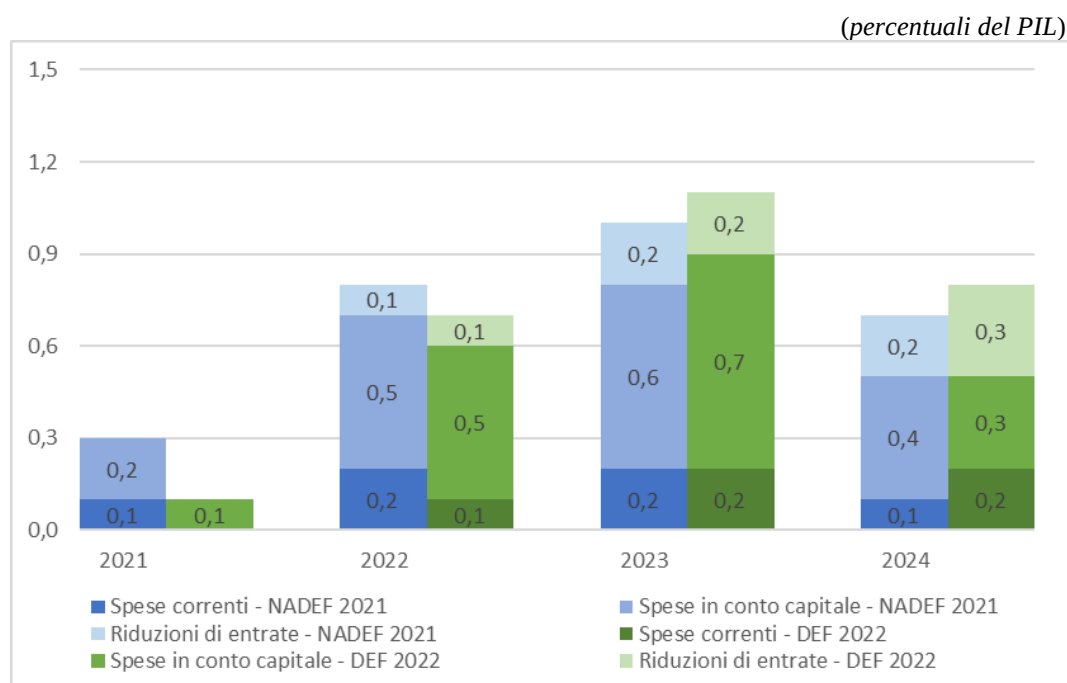
- fanno **esclusivo riferimento alle risorse RRF**;
- forniscono i dati riferiti ai predetti flussi **espressi in percentuale di PIL** con arrotondamento alla prima cifra decimale;
- **non esplicitano i corrispondenti importi in valore assoluto**;
- sono espressi con riferimento a **serie di valori tendenziali del PIL diverse**, riportate nei quadri previsionali esposti nei due diversi documenti di finanza pubblica (DEF 2022 e NADEF 2021).

Il grafico che segue reca un raffronto tra le previsioni (in percentuale del PIL) di utilizzo annuo delle **sovvenzioni assegnate all'Italia** sul dispositivo RRF (per un ammontare complessivo di 68,9 miliardi di euro), limitatamente al periodo 2021-2024.

Per il 2025 non sono disponibili dati di raffronto, trattandosi di un esercizio non ricompreso nel precedente quadro previsionale della NadeF.

Gli utilizzi sono distinti per tipologia di impiego (spesa corrente, spesa in conto capitale e riduzioni di entrate).

Figura 13 - Sovvenzioni RRF – Previsioni spesa per PNRR
Raffronto NADEF-DEF



Fonte: DEF 2022 e NADEF 2021 - Tavole III.2 e III.3

La tabella che segue sviluppa il raffronto tra i suindicati dati DEF e NADEF in termini differenziali: i valori sono espressi in miliardi di euro, per quanto concerne la previsione di PIL, e in percentuale del PIL, per quanto attiene

all'incidenza prevista delle spese correnti, in conto capitale e delle minori entrate da finanziare mediante le sovvenzioni RRF.

Tabella 19 - Sovvenzioni RRF – Previsioni spesa per PNRR
Differenza dati DEF 2022- NADEF 2021

(miliardi di euro/ percentuale di PIL)

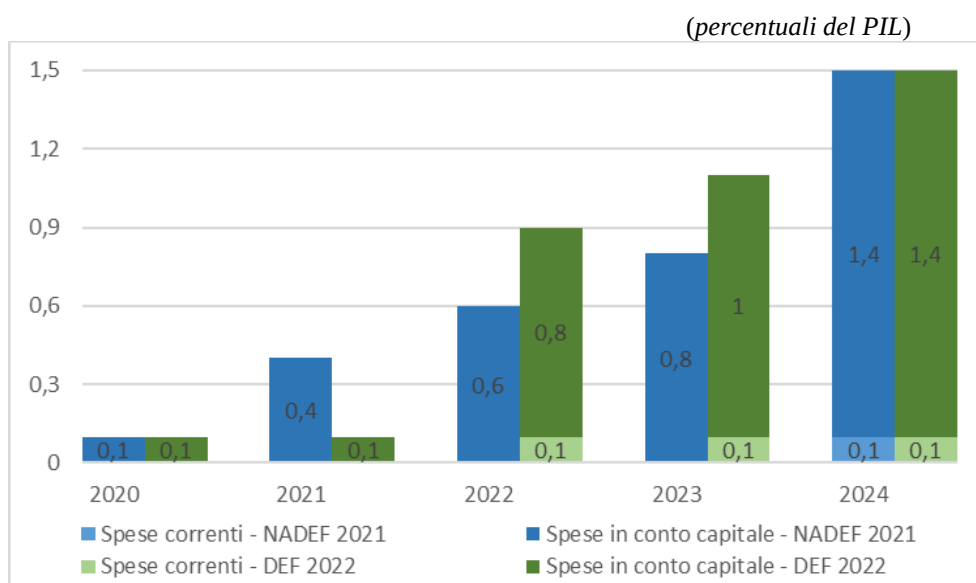
Differenze DEF 2022 - NADEF 2021	2021	2022	2023	2024
PIL nominale (in miliardi)	-3,9	-0,7	6,5	12,1
Spese correnti (in % di PIL)	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Spese in conto capitale (in % di PIL)	-0,1	0,0	0,1	-0,1
di cui investimenti fissi lordi	-0,1	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti in conto capitale	0,0	0,0	0,2	-0,1
Riduzione di entrate tributarie (in % di PIL)	0,0	0,0	0,0	0,1

Fonte: DEF 2022 e NADEF 2021 - Tavole III.2 e III.3

La tabella evidenzia che, in base alle nuove previsioni di utilizzo, le spese correnti finanziate con sovvenzioni RRF si riducono di 0,1 punti di PIL nel 2021 e nel 2022 e gli investimenti fissi lordi si contraggono di 0,1 punti di PIL nel 2021. Nel 2023, invece, si registra un aumento dei trasferimenti in conto capitale di 0,2 punti di PIL mentre nel 2024 a fronte di un aumento per 0,1 punti di PIL sia delle spese correnti sia della riduzione di gettito finanziate con sovvenzioni RRF, si registra una riduzione dei trasferimenti in conto capitale per 0,1 punti di PIL.

Di seguito si riportano le medesime rappresentazioni, in forma grafica e tabellare, riferite all'utilizzo dei **prestiti assegnati all'Italia** sul dispositivo RRF (per un ammontare complessivo di 122,6 miliardi di euro).

Figura 14 - Prestiti RRF – Previsioni spesa per PNRR
Raffronto DEF 2022 – NADEF 2021



Fonte: DEF 2021 e NADEF 2021 - Tavole III.2 e III.3

Tabella 20 - Prestiti RRF - Previsioni spesa per PNRR
Differenza dati DEF 2022- NADEF 2021

(miliardi di euro/ percentuale di PIL)

Differenze DEF 2022 - NADEF 2021	2020	2021	2022	2023	2024
PIL nominale (in miliardi)	3,4	-3,9	-0,7	6,5	12,1
Spese correnti (in % di PIL)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Spese in conto capitale (in % di PIL)	0,0	-0,3	0,2	0,2	0,0
di cui investimenti fissi lordi	0,0	-0,2	0,1	0,1	0,0
Trasferimenti in conto capitale	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Riduzione di entrate tributarie (in % di PIL)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: DEF 2022 e NADEF 2021 - Tavole III.2 e III.3

La tabella evidenzia che la spesa di parte corrente prefigurata nei nuovi tendenziali DEF a valere sui prestiti RRF aumenta, in rapporto al PIL, di 0,1 punti sia nel 2022 che nel 2023. La spesa in conto capitale destinata ai trasferimenti si riduce invece di 0,3 punti percentuali nel 2021 per poi aumentare di 0,2 punti di PIL in ciascun anno del biennio 2022-2023.

- ***Le misure adottate per il contenimento dei prezzi dell'energia***

Si presentano di seguito i dati relativi agli effetti finanziari per l'esercizio 2022 delle misure dirette a fronteggiare l'incremento dei prezzi dell'energia contenute nella legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), nel decreto legge n. 4 del 2022 (c.d. "sostegni-ter", come convertito dalla legge n.

25/2022), nel decreto legge n. 17 del 2022 (c.d. “decreto energia”) e nel decreto legge n. 21 del 2022 (c.d. “decreto Ucraina”).

Al momento della pubblicazione del presente dossier i **decreti legge nn. 17 e 21** sono all’esame parlamentare per la conversione in legge e, pertanto, i dati che si riportano di seguito sono riferiti al **testo iniziale**.

Le norme considerate in questa sede, illustrate a seguire in ordine cronologico, sono riferite a misure finora intervenute con effetti nell’esercizio in corso³⁰.

Tra le misure contenute nella **legge di bilancio 2022**, si richiamano quelle, che comportano oneri complessivamente stimati in **3,8 miliardi** di euro, finalizzate all’annullamento nel primo trimestre 2022 delle aliquote generali di sistema elettrico (1,8 miliardi) e delle aliquote generali di sistema gas (480 milioni), alla riduzione dell’aliquota IVA sulle utenze gas nel primo trimestre 2022 (608 milioni) e alle agevolazioni tariffarie in favore di soggetti svantaggiati sempre riferite al primo trimestre 2022 (0,9 miliardi).

In particolare, i commi da 503 a 507 dell’articolo 1 della LB 2022, recano misure finalizzate a contenere, per il primo trimestre 2022, gli effetti degli aumenti dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale mediante l’annullamento delle aliquote relative agli oneri generale di sistema (1,8 miliardi per il settore elettrico per utenze con potenza fino a 16,5 KW e 480 milioni per il settore gas) e la riduzione al 5 per cento dell’aliquota IVA sul gas (608 milioni). Inoltre, il comma 508 prevede agevolazioni relative alle tariffe, per il medesimo periodo, per la fornitura di energia elettrica e del gas riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati o in gravi condizioni di salute (c.d. “*bonus sociale elettrico e gas*”).

Si richiamano inoltre le misure introdotte con il **decreto “sostegni-ter”** (DL 4/2021), che, con particolare riguardo al settore in esame, determinano, per l’anno 2022, oneri per complessivi **1,74 miliardi**, di cui 1,2 miliardi per l’estensione dell’ambito applicativo dell’annullamento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema elettrico e 540 milioni per crediti d’imposta riconosciuti alle imprese energivore.

In particolare, l’articolo 14 del DL n. 4/2022, integrando le agevolazioni disposte dalla legge di bilancio 2022, estende, per il primo trimestre 2022, alle utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 Kw l’annullamento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema.

³⁰ Non si considerano quindi ulteriori provvedimenti con effetti finanziari nel 2021 (quali, ad es. il DL 130/2021). Inoltre, si considerano soltanto gli interventi direttamente collegati al “caro energia”, escludendo quindi quelli di carattere amministrativo (quali ad esempio le misure per il potenziamento dei controlli sui prezzi) nonché ulteriori interventi di carattere agevolativo (es: incremento risorse Comitato centrale albo autotrasportatori, esonero versamenti contributi Autorità di regolazione, ecc.).

L'articolo 15 del DL 4/2022 riconosce un contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, alle imprese di cui al DM 21 dicembre 2017, i cui costi per kWh della componente energia elettrica, calcolati sulla base della media dell'ultimo trimestre 2021 abbiano subito un incremento superiore al 30 per cento relativo al medesimo periodo dell'anno 2019.

Le norme introdotte dal **decreto legge “energia”** (DL 17/2022) relative alla materia in esame comportano oneri per la finanza pubblica valutati complessivamente, per l'anno 2022, in circa 6,76 miliardi di euro. Le misure in questione in primo luogo estendono al secondo trimestre 2022 i benefici già disciplinati per il primo trimestre dalla legge di bilancio, prevedendo l'annullamento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema (3,25 miliardi). Vengono quindi in rilievo: il riconoscimento di crediti d'imposta in favore delle imprese (circa 1,42 miliardi), la riduzione dell'IVA sulle utenze gas per il secondo trimestre 2022 (592 milioni), le agevolazioni tariffarie, nel secondo trimestre 2022, per soggetti svantaggiati (400 milioni) e il rifinanziamento di fondi per favorire la riconversione energetica (circa 1,1 miliardi).

Con particolare riferimento ai crediti di imposta, concorrono a determinare l'impatto complessivo di 1,42 miliardi circa i seguenti interventi.

L'articolo 4 del DL 17/2022 riconosce un credito d'imposta, alle imprese a forte consumo di energia elettrica (c.d. “energivore”) a parziale compensazione degli extra costi sostenuti per l'innalzamento dei costi di energia. In particolare, il beneficio spetta se i costi sostenuti nel primo trimestre 2022 sono incrementati di almeno il 30 per cento rispetto a quelli dello stesso periodo del 2019 ed è riconosciuto sulle spese sostenute per la componente energetica nel secondo trimestre 2022 (con oneri per 700 milioni).

L'articolo 5 del medesimo decreto legge riconosce un credito d'imposta alle imprese a forte consumo di gas a parziale compensazione degli extra costi sostenuti per l'innalzamento dei prezzi energetici. In particolare, il beneficio spetta se i costi sostenuti nel primo trimestre 2022 sono incrementati di almeno il 30 per cento rispetto a quelli dello stesso periodo del 2019 ed è riconosciuto sulle spese sostenute per l'acquisto di gas naturale nel secondo trimestre 2022 (522 milioni).

L'art. 6 riconosce due forme di credito di imposta per il settore dell'autotrasporto, per un onere complessivo di 54,6 milioni nel 2022.

Infine, l'art. 14 riconosce un credito d'imposta alle imprese che effettuano investimenti volti ad ottenere una migliore efficienza energetica e a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Il beneficio è riconosciuto per investimenti effettuati fino al 30 novembre 2023 (oneri per 145 milioni).

Infine, gli oneri per interventi diretti a ridurre i **costi energetici e quelli dei carburanti** derivanti dal **decreto legge “Ucraina”** ammontano, nell'anno 2022, a circa **3 miliardi** di euro. Si tratta, per quanto concerne i costi energetici: dei crediti d'imposta riconosciuti alle imprese a titolo di

parziale compensazione dei maggiori costi sostenuti (1,6 miliardi circa); dell'estensione delle agevolazioni tariffarie per soggetti svantaggiati, c.d. “bonus sociale energia e gas” (103 milioni). Per quanto concerne, invece, gli interventi sui carburanti, si segnala la riduzione per un mese delle aliquote di accisa sui carburanti (con oneri per 653 milioni), l'esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente dei bonus carburante, nel limite di 200 euro per lavoratore dipendente (10 milioni), l'istituzione di un fondo per il sostegno del settore dell'autotrasporto per far fronte all'aumento del prezzo dei carburanti (500 milioni); il credito d'imposta per l'acquisto di carburanti per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca (140 milioni).

In particolare, l'art. 1 del DL 21/2022 dispone la riduzione, per un mese, dell'accisa sulla benzina e sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione. Alla disposizione sono ascritti effetti di minore entrata per 568,46 milioni (minore accisa) e per 84 milioni (minore IVA).

L'art. 3 del medesimo decreto legge riconosce un contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, alle imprese con potenza pari o superiore a 16,5 Kw, diverse da quelle di cui al DM 21 dicembre 2017. Il beneficio spetta se il prezzo dell'energia utilizzata nel secondo trimestre 2022 risulta incrementato di almeno il 30 per cento rispetto al costo riferito al medesimo trimestre del 2019 (con oneri per 863 milioni).

L'art. 4 riconosce altresì un credito d'imposta alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale di cui all'art. 5 del DL 17/2022. Il beneficio spetta se i costi del gas consumato nel secondo trimestre 2022 sono superiori a quelli riferito al primo trimestre 2022 (gli oneri ammontano a 238 milioni).

L'art. 5 incrementa la misura dei crediti d'imposta riconosciuti dagli articoli 4 e 5 del DL 17/2022 (per 460 milioni di maggiori oneri).

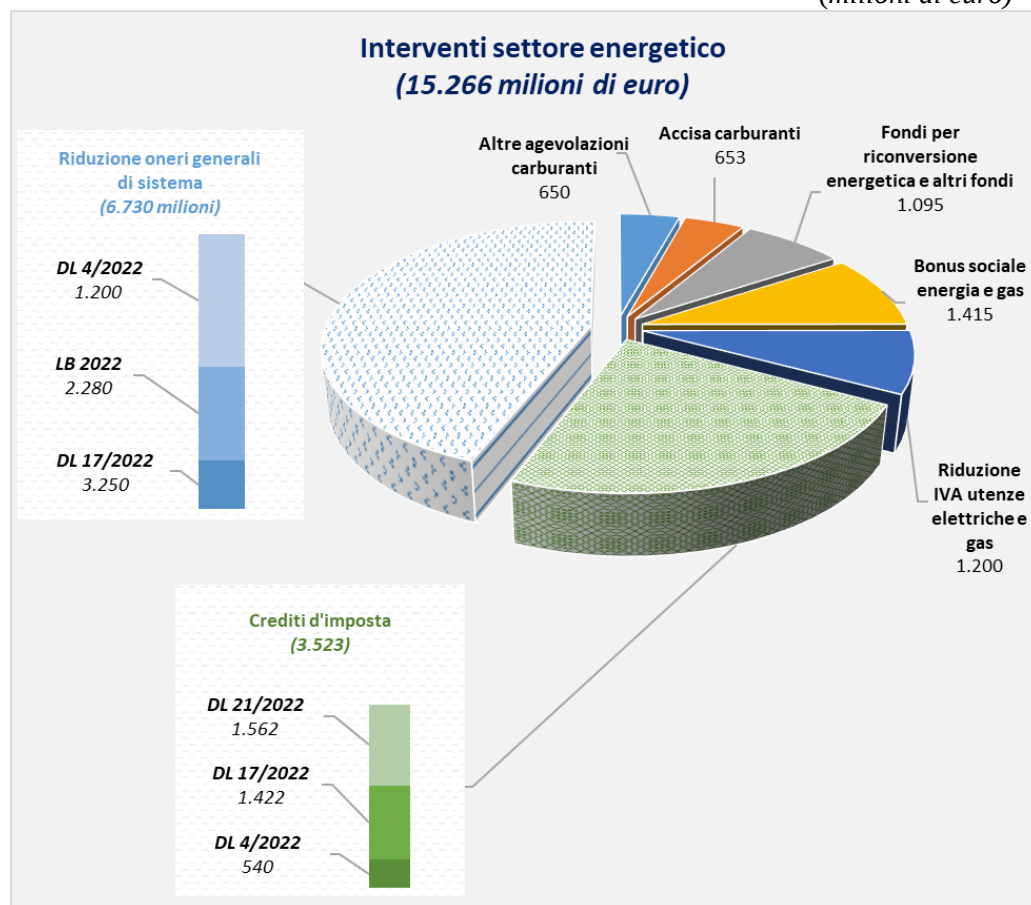
L'art. 17 istituisce un fondo per il sostegno del settore dell'autotrasporto per far fronte all'aumento del prezzo dei carburanti, con dotazione di 500 milioni per il 2022.

Infine, l'art. 18 istituisce un credito d'imposta per l'acquisto di carburanti per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca. Il beneficio è riconosciuto qualora il prezzo del carburante consumato nel primo trimestre 2022 sia superiore di almeno il 30 per cento del prezzo medio del medesimo trimestre 2021 (onere per 140 milioni nel 2022).

Complessivamente, gli interventi sopra menzionati, disposti dalla legge di bilancio 2022 e dai decreti legge nn. 4, 17 e 21 del 2022, determinano effetti sul deficit per circa 15,3 miliardi di euro per il 2022, come risulta dal seguente grafico (Figura).

Figura 15 - Principali interventi settore energetico e carburanti

(milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni del Servizio Bilancio dello Stato.

I predetti interventi non includono le variazioni disposte, con decreti ministeriali, ai sensi dell'art. 1, comma 290, della legge n. 244/2007, nelle misure delle aliquote di accisa sui prodotti energetici usati come carburanti ovvero come combustibili per riscaldamento per usi civili al fine di compensare le maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dalle variazioni del prezzo internazionale, espresso in euro, del petrolio greggio.

Si segnala in proposito che, da ultimo, il DM 18 marzo 2022, in considerazione del verificarsi delle condizioni richieste dal citato comma 290 per l'ultimo trimestre 2021, ha disposto la riduzione delle accise sui carburanti per il periodo 22 marzo 2022 - 20 aprile 2022. Alle relative minori entrate, valutate in 308,17 milioni di euro, il DM provvede con il maggior gettito IVA registrato nel periodo ottobre-dicembre 2021.

I dati evidenziati dal grafico presentano alcuni scostamenti rispetto ai valori contenuti nella tavola V.2 del DEF in esame³¹.

³¹ Sez. I – Programma di stabilità.

Tali differenze sono riferibili, in primo luogo, al fatto che l'analisi sopra svolta considera anche alcuni interventi disposti dalla legge di bilancio 2022 (per complessivi 3,8 miliardi, *cfr. supra*), non evidenziati nella tabella del DEF.

Inoltre, il grafico sopra riportato, a differenza della tabella del DEF, considera effetti finanziari al lordo del minore credito d'imposta per gli autotrasportatori (64 milioni), ricompreso tra le forme di copertura degli interventi (*cfr. infra*). L'analisi del DEF – a differenza del grafico sopra riportato - non considera inoltre tra le misure di sostegno per i costi energetici il credito di imposta per l'efficienza energetica nelle regioni meridionali (145 milioni), che vengono invece classificati tra le misure di sostegno alle imprese. Ulteriori differenze di carattere marginale sono imputabili a scelte riferite alla classificazione delle diverse agevolazioni³².

A fronte dei segnalati interventi previsti dai decreti legge 4, 17 e 21 del 2022, sono state disposte **specifiche coperture** (risorse), tra cui si segnalano le seguenti, che afferiscono al settore dell'energia.

In particolare, si richiama il “contributo straordinario sugli extraprofitti” a carico delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, gas e petrolifero, stimato in 3,98 miliardi di euro per l'anno 2022 (articolo 37 del DL n. 21/2022).

Concorrono inoltre alla compensazione degli oneri per il 2022 l'utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione CO₂ (articoli 14 e 15 del DL n. 4/2022 per complessivi 1,605 miliardi) e il maggior gettito IVA registrato nel primo bimestre del 2022 derivante dall'aumento del prezzo della benzina e del gasolio ad uso carburazione (articolo 1 del DL 21/2022, con effetto pari a 255,49 milioni nel 2022) nonché la riduzione del credito d'imposta per gli autotrasportatori, introdotta per allineare la misura alla riduzione delle accise sui carburanti (articolo 1 del DL 21/2022 con effetti pari a 64,28 milioni nel 2022).

1.2.4 *La spesa per interessi*

Dai dati di consuntivo per il 2021, la spesa per interessi risulta pari a 62.863 milioni, con un incremento rispetto al dato del 2020, di circa 5,5 miliardi. In termini di Pil la spesa si colloca, nel 2021, al 3,5 per cento, analogamente all'anno 2020. In proposito il Documento precisa che la spesa

³² In proposito si rinvia al dossier del Servizio Bilancio “Effetti quantificati sui saldi - Nota breve n. 1 dell'aprile 2022”.

per interessi risulta per la prima volta in aumento dopo otto anni di costante diminuzione per effetto della componente interessi legata all'inflazione, che comporta una maggiore spesa per interessi passivi legata alla rivalutazione dei titoli indicizzati (cd. *inflation uplift*).

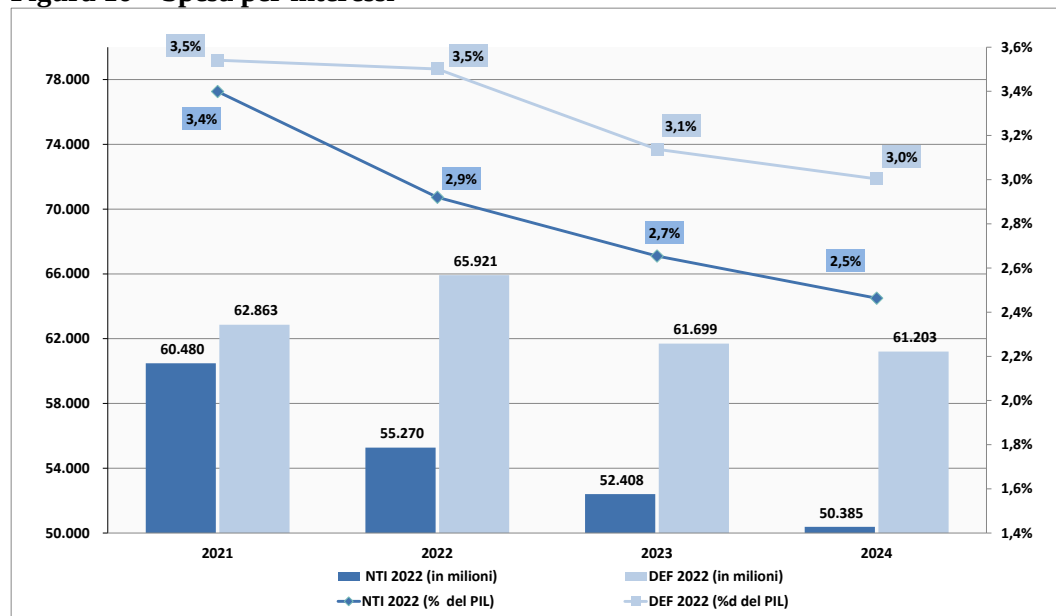
Per quanto attiene alle previsioni per gli anni 2022 - 2025, l'andamento stimato indica un incremento in termini nominali nel 2022 a cui seguiranno progressive riduzioni negli anni 2023 e 2024, per poi registrare un nuovo incremento nell'anno 2025, anno nel quale la spesa dovrebbe raggiungere il valore di 63.164 milioni.

In termini di incidenza sul Pil, la spesa presenta un andamento decrescente per tutto il periodo considerato, passando dal 3,5 per cento nel 2022 al 3,0 per cento nell'anno 2025.

Con riguardo all'**andamento per gli anni 2021 - 2024 che emerge dalle nuove stime a legislazione vigente**, il DEF precisa che la spesa per interessi nel 2022 è prevista in aumento rispetto al 2021 di circa 3 miliardi per via soprattutto della componente inflazione.

Nel grafico che segue si evidenzia l'andamento della spesa per interessi per il periodo 2021-2024 ed il confronto con le precedenti stime (NTI 2022) in termini assoluti ed in percentuale del PIL.

Figura 16 – Spesa per interessi



Rispetto alle precedenti stime, si osserva che le nuove previsioni assumono **valori superiori rispetto a quelli della NTI 2022 in tutto il periodo considerato**, sia in termini assoluti che di incidenza rispetto al Pil. In particolare, negli anni dal 2022 al 2024, vengono previsti incrementi, rispetto alle precedenti stime, di circa 10 miliardi annui in termini assoluti e di circa mezzo punto percentuale di Pil annuo, come risulta, più dettagliatamente, dalla seguente tabella.

Tabella 21 - Spesa per interessi: confronto tra DEF 2022 e NTI 2022

(milioni di euro - valori percentuali)

	2021	2022	2023	2024	2025
DEF 2022					
Spesa per interessi	62.863	65.921	61.699	61.203	63.164
Variazione assoluta annua	5.546	3.058	-4.222	-496	1.961
Variazione %	9,7	4,9	-6,4	-0,8	3,2
In % del Pil	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Pil nominale	1.775.436	1.882.720	1.966.210	2.037.629	2.105.664
NTI 2022					
Spesa per interessi	60.480	55.270	52.408	50.385	
Variazione assoluta annua	3.228	-5.210	-2.862	-2.023	
Variazione %	5,6	-8,6	-5,2	-3,9	
In % del Pil	3,4	2,9	2,7	2,5	
Pil nominale	1.779.295	1.892.517	1.974.595	2.045.376	

Fonte: Elaborazione su dati della DEF 2022 e della NTI 2022.

Nella seguente tabella si riportano i dati forniti dal DEF riferiti alle ipotesi utilizzate riguardo all'andamento dei tassi di interesse a breve e a lungo termine.

Tabella 22 - Ipotesi utilizzate per i tassi di interesse

	2021	2022	2023	2024	2025
Tasso di interesse a breve termine	n.d.	-0,4	0,9	1,4	1,5
Tasso di interesse a lungo termine (media annuale)	0,8	1,8	2,3	2,4	2,5

Fonte: DEF 2022

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

Con riferimento al possibile andamento dei tassi di interesse si rileva, inoltre, che a marzo 2022³³ il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha deciso che i tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale rimarranno invariati rispettivamente allo 0,00, allo 0,25 e al -0,50 per cento. Si precisa altresì che qualsiasi modifica dei tassi di interesse di riferimento della BCE avverrà qualche tempo dopo la conclusione degli acquisti netti di attività nel quadro del Programma di Acquisto di Attività (PAA) da parte del Consiglio direttivo e sarà graduale. Il profilo dei tassi di interesse di riferimento della BCE continuerà a essere determinato dalle indicazioni prospettiche del Consiglio direttivo (*forward guidance*) e dal suo impegno strategico a stabilizzare l'inflazione al 2% nel medio periodo.

Con riferimento al Programma di Acquisto di Attività (PAA), il Consiglio direttivo precisa di aver rivisto il calendario per i prossimi mesi. Gli acquisti netti mensili nel quadro del PAA saranno pari a 40 miliardi di euro ad aprile, 30 miliardi di euro a maggio e 20 miliardi di euro a giugno. La calibrazione degli acquisti netti per il terzo trimestre sarà guidata dai dati e rifletterà l'evolversi della valutazione delle prospettive. Se i nuovi dati confermeranno l'aspettativa che le prospettive di inflazione a medio termine non si indeboliranno neanche dopo la conclusione degli acquisti netti di attività, il Consiglio direttivo porrà termine agli acquisti netti nel quadro del PAA nel terzo trimestre. Se invece le prospettive di inflazione a medio termine cambieranno e le condizioni di finanziamento risulteranno incoerenti con ulteriori progressi verso l'obiettivo del 2%, il Consiglio direttivo è pronto a rivedere il calendario degli acquisti netti di attività in termini di entità e/o durata.

Con riferimento al Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), viene precisato che nel primo trimestre del 2022 il Consiglio direttivo condurrà gli acquisti netti di attività nell'ambito del PEPP a un ritmo inferiore rispetto al trimestre precedente. Esso interromperà gli acquisti netti di attività del PEPP alla fine di marzo 2022.

³³ Comunicato stampa della BCE del 10 marzo 2022

2. LA FINANZA PUBBLICA NEL QUADRO DELLE REGOLE EUROPEE

2.1 Il quadro di finanza pubblica

Oltre alle nuove previsioni tendenziali, il DEF riporta il quadro di finanza pubblica programmatico, rappresentato nella tabella che segue:

Tabella 23 - Indicatori di finanza pubblica in percentuale del PIL(1)

TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,6	-3,9	-3,3	-2,8
Saldo primario	-6,1	-3,7	-2,1	-0,8	-0,3	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,1	-5,9	-4,5	-4,0	-3,6
Variazione strutturale	-3,0	-1,1	0,2	1,4	0,5	0,4
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	155,3	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,8	147,6	144,0	142,3	140,7	138,8
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-9,6	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,7
Saldo primario	-6,1	-3,7	-1,6	-0,6	-0,2	0,2
Interessi passivi	3,5	3,5	3,5	3,1	3,0	3,0
Indebitamento netto strutturale (2)	-5,0	-6,1	-5,3	-4,3	-3,8	-3,4
Variazione strutturale	-3,0	-1,1	0,8	1,1	0,5	0,3
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	155,3	150,8	146,8	145,0	143,2	141,2
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	151,8	147,6	143,8	142,1	140,5	138,6
MEMO: NADEF 2021/ DBP 2022 (QUADRO PROGRAMMATICO)						
Indebitamento netto	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3	
Saldo primario	-6,1	-6,0	-2,6	-1,2	-0,8	
Interessi passivi	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5	
Indebitamento netto strutturale (2)	-4,7	-7,6	-5,4	-4,4	-3,8	
Variazione del saldo strutturale	-2,9	-2,9	2,1	1,0	0,6	
Debito pubblico (lordo sostegni)	155,6	153,5	149,4	147,6	146,1	
Debito pubblico (netto sostegni)	152,1	150,3	146,4	144,8	143,3	
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)	1657,0	1775,4	1882,7	1966,2	2037,6	2105,7
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1000)	1657,0	1775,4	1887,0	1974,5	2048,3	2116,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 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.

Fonte: DEF 2022, sezione I, tavola I.3, pag. 12.

I valori riportati includono gli effetti degli interventi adottati per fronteggiare il rincaro dei prezzi dell'energia accentuato dai recenti sviluppi

geopolitici internazionali. Sono stati anche inclusi i provvedimenti finanziati ed in corso di definizione finalizzati a sostenere il settore dell'auto ed in particolare le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché il settore dei semiconduttori. In questo contesto, alla luce della previsione di indebitamento netto tendenziale³⁴ di -5,1 per cento del PIL. Il governo ha confermato il deficit programmatico al -5.6 per cento che libera un margine di manovra di 0.5 p.p. di Pil pari a 9,5 miliardi di euro che verranno utilizzati per successivi interventi finalizzati a:

- ulteriori interventi per contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia;
- l'aumento delle risorse necessarie a coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche;
- l'incremento dei fondi per le garanzie sul credito;
- 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.

In proposito, pur considerando che le proiezioni di finanza pubblica a legislazione vigente non comprendono le cosiddette politiche "invariate", che come noto coprono una serie di spese cui si dovrà dare corso in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi, ivi compreso il finanziamento di futuri rinnovi contrattuali nella PA, andrebbe confermato in relazione alla stima della dinamica attesa nell'ambito delle componenti della "spesa primaria" contemplate dal quadro tendenziale redatto ai sensi della legislazione vigente, che siano stati considerati anche gli effetti di spesa connessi al riconoscimento della indennità di vacanza contrattuale (IVC) per la generalità dei comparti del pubblico impiego, relativamente al triennio 2022/2024³⁵, atteso che il documento precisa

³⁴ Il consiglio dell'UPB ha validato, con lettera del 24 marzo, il quadro macroeconomico tendenziale (QMT) elaborato dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per il Documento di economia e finanza (DEF) 2022 con una breve descrizione della procedura che ha condotto alla validazione delle previsioni e una sintetica analisi dei rischi che le contraddistinguono.

³⁵ La Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022) al comma 609 dell'articolo 1, prevede infatti che, nelle more della definizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e dei provvedimenti negoziali relativi al personale in regime di diritto pubblico per il triennio 2022-2024, si dà luogo, in deroga alle procedure previste dalle disposizioni vigenti in materia, all'erogazione dell'anticipazione di cui all'articolo 47-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e degli analoghi trattamenti previsti dai rispettivi ordinamenti, nella misura mensile percentuale stabilità rispetto agli stipendi tabellari. L'importo dell'IVC 2022 si aggiunge a quello relativo all'IVC in godimento dal 2019 e andrà rideterminato all'atto dell'entrata in vigore dei DPR di recepimento e dei provvedimenti di concertazione per il triennio 2019-2021 sulla base del nuovo stipendio ivi previsto.

*espressamente di averne tenuto conto, per il solo primo e secondo anno del triennio, relativamente al solo personale della scuola*³⁶.

In conseguenza delle misure adottate e dello spazio di manovra deciso dal governo, l'indebitamento netto programmatico delle Amministrazioni pubbliche nel 2022 è confermato al -5,6 per cento del PIL, rispetto al 5,1 per cento indicato nella previsione tendenziale. Nel 2023 e nel 2024, vengono confermati gli obiettivi di indebitamento netto in chiave migliorativa già espressi nella NADEF 2021 e nel DPB 2022, rispettivamente al -3,9 per cento e al -3,3 per cento. Per il 2025 il nuovo obiettivo di deficit è fissato al -2,8 per cento del PIL.

Nel 2021, la forte ripresa dell'economia italiana ha consolidato un tasso di crescita del 6,6 per cento a prezzi costanti. Nel quadro programmatico, per il 2022 si prevede una crescita del PIL pari a 3,1 per cento in riduzione rispetto al 4,7 della NADEF 2021 in seguito ai noti squilibri geopolitici internazionali dovuti alla guerra in Ucraina e al rincaro dei prezzi energetici. Per il 2023 la crescita del Pil è prevista al 2,4 per cento, per il 2024 al 1,8% ed infine per il 2025 al 1,5 per cento (Tabella 24).

L'approccio adottato nella Legge di Bilancio 2022 prevede da un lato che la politica di bilancio dell'Italia rimanga espansiva fino a quando non si sia pienamente chiuso il gap di PIL rispetto al trend precrisi, dall'altro che il grado di espansività decresca a partire dal 2023 se ne ricorreranno le condizioni a livello pandemico e geopolitico. L'intonazione progressivamente meno espansiva della politica di bilancio si accompagna ad una graduale discesa del deficit, ad un significativo abbattimento del rapporto debito/PIL, al miglioramento della qualità della spesa pubblica e al recupero di gettito tramite il contrasto all'evasione fiscale.

A fronte del quadro programmatico di finanza pubblica, è necessario richiamare alcuni vincoli istituzionali che sottendono la valutazione della finanza pubblica strutturale che è l'oggetto di questa sezione.

La finanza pubblica è regolata dal cosiddetto braccio preventivo (*preventive arm*) del Patto di stabilità e crescita (PSC): in base a tale patto, gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi programmi di stabilità, con i quali presentano il percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento dell'obiettivo di medio termine (OMT) della finanza pubblica. Tale obiettivo è espresso in termini di valore del **saldo di bilancio strutturale**, il quale si calcola sottraendo dal saldo nominale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni

³⁶ Pagina 99.

(indebitamento/accreditamento netto) la componente dovuta al ciclo economico, le misure temporanee e quelle *una tantum*³⁷.

Al fine di valutare la coerenza delle correzioni del saldo strutturale con le regole europee, si tiene conto dell'**output gap**, che misura la posizione ciclica di un'economia sulla base della differenza tra il tasso di crescita del PIL reale e quello del PIL potenziale. Il percorso di miglioramento progressivo del saldo di bilancio strutturale verso l'OMT si fonda sulle regole di aggiustamento fiscale definite dalla Commissione europea che tengono conto del calcolo effettivo dell'**output gap**, della crescita potenziale e del livello di debito.

In seguito all'emergenza pandemica, è stata attivata nel 2020 la Clausola Generale di Salvaguardia (CGS), mai prima utilizzata³⁸. Nel 2021, l'orientamento della Commissione sulla politica fiscale ha confermato che la CGS sarebbe rimasta attiva anche per il 2021 invitando, allo stesso tempo, il ripristino di regole più prudenziali non appena le condizioni economiche lo avessero permesso. La sospensione formale delle regole fiscali ad opera della CGS è confermata anche per il 2022. Per il 2023, sulla base delle previsioni economiche invernali, 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 più immediata conseguenza dell'attivazione della clausola di salvaguardia comporta la sospensione del percorso di convergenza verso l'OMT. Sotto tale clausola il PSC non è però sospeso. Per tale motivo, la sorveglianza fiscale europea rimane attiva sebbene la Commissione abbia ribadito l'inopportunità di assumere decisioni in merito all'apertura di procedure per i disavanzi eccessivi. Tuttavia, la Commissione si riserva di effettuare una nuova valutazione del rispetto delle regole del PSC in

³⁷ Per maggiori dettagli, cfr. Servizio del bilancio e Servizio studi del Senato della Repubblica e Servizio bilancio dello Stato della Camera dei Deputati, *Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali - Documentazione di inizio legislatura, Documentazione di finanza pubblica n. 1*, aprile 2018.

³⁸ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, del 20/03/2020, [COM\(2020\) 123 final](#).

occasione dei documenti programmatici di bilancio che gli Stati Membri dovranno sottoporre entro ottobre.

In occasione della predisposizione dei Programmi di Stabilità e Convergenza la Commissione³⁹ ha chiarito il suo orientamento sulla politica di bilancio per il 2023 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 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 stabilizzazione;

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;

v) differenziare le strategie di bilancio e tenere conto della dimensione della zona euro.

Gli Stati membri con un debito pubblico elevato dovranno iniziare una graduale riduzione del debito, realizzando un aggiustamento di bilancio già nel 2023. Inoltre, dato il perdurare delle condizioni di instabilità geopolitica, la Commissione continuerà a raccomandare di limitare la crescita della spesa corrente e di assicurare la qualità e la composizione della finanza pubblica.

L'indebitamento netto nel 2021 è stato di -7.2 per cento in miglioramento rispetto al -9,6 per cento del 2020. Ciò in conseguenza di

³⁹ 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.

una minore spesa realizzata rispetto a quanto programmato ma anche grazie ad una velocità di ripresa dell'economia superiore alle attese.

Nel 2022 si prevede che l'indebitamento netto programmatico si riduca al -5,6 per cento per poi decrescere ulteriormente nei tre anni successivi confermando, in linea con le previsioni del DBP, una discesa al di sotto della soglia del -3 per cento del PIL nel 2025.

Rispetto al precedente DEF 2021 l'indebitamento netto è stato migliore di 4,6 p.p. nel 2021 e si prevede sia migliore di 0,3 p.p. nel 2022 nonostante le mutate condizioni esogene.

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.

Come si evince dalla Tabella 24, il quadro di finanza pubblica corretto per il ciclo per il 2022 non risente in maniera rilevante delle mutate condizioni esogene. Il saldo di bilancio strutturale (al netto del ciclo e delle misure *una tantum* e temporanee) per il 2022 si prevede pari al -5,9 per cento del PIL in miglioramento rispetto al 2021. Tuttavia, il miglioramento è leggermente inferiore rispetto a quanto ipotizzato nella NADEF 2021 e nel DPB.⁴⁰

Le misure *una tantum* sono state riviste al rialzo rispetto al DEF 2021 ed alla NADEF 2021. In particolare per il 2022 le misure in questione ammontano a 0,7 p.p. di PIL. Nel 2023, dovrebbero ammontare a 0,3 p.p. di PIL. Si osservano, pertanto differenze significative tra i saldi di finanza pubblica corretti per il ciclo e quelli strutturali nel biennio 2022-2023 sebbene più marcati nel primo anno (in Tabella 24 si confronti la voce 8 con la voce 10 e la voce 9 con la voce 11).

Nonostante gli elementi peggiorativi introdotti nel quadro programmatico di finanza, la spesa per interessi rimane invariata ad un confronto fra il 2021 ed il 2022 e negli anni successivi si prevede in progressivo miglioramento verso il 3 per cento del PIL nel 2025.

Per quanto riguarda l'*output gap*, il documento prevede che questo si chiuda e che nel 2023 sia addirittura positivo per ampliarsi ulteriormente in positivo nei successivi anni.

⁴⁰ 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.

Tabella 24 - La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale del PIL)

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.

Fonte: DEF 2022, sezione I, tavola III.8, pag. 71.

2.2 La valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa

In tempi normali, l'Italia è soggetta al braccio preventivo (*preventive arm*) del Patto di stabilità e Crescita (PSC). L'articolo 121 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è la base legale del braccio preventivo del PSC. Stabilisce una procedura di sorveglianza multilaterale basata sugli indirizzi di massima per le politiche economiche, che definiscono il contesto generale di valutazione delle politiche degli Stati membri. Politiche economiche che sono ritenute incoerenti con tali linee guida o che rischiano di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, possono portare a procedure di infrazione secondo l'articolo 121 (4) del TFUE.

In base alle regole del braccio preventivo ciascun paese ha un obiettivo di medio termine. Specificamente, l'Italia deve definire una strategia economico-finanziaria per raggiungere il **pareggio di bilancio strutturale** che rappresenta l'obiettivo di medio termine (OMT) del Paese. Questo percorso viene valutato sulla base della **compliance dello stato membro rispetto a due criteri**: la **variazione del saldo strutturale** e la **regola di spesa**. Essi variano in funzione della congiuntura economica, della deviazione dalla crescita potenziale e dal livello del debito pubblico. Sono pertanto criteri che possono variare nel tempo e tra paesi.

La valutazione della *compliance* si basa su un'analisi dei dati presentati nel Patto di Stabilità e Crescita e nei documenti programmatici di bilancio (DBP) e su una valutazione del rischio in base alle previsioni della Commissione Europea.

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.

La variazione del saldo strutturale: la misura della correzione

Per stabilire la coerenza del percorso che porta al pareggio di bilancio il primo criterio oggetto di valutazione è la **variazione del saldo strutturale** (di seguito: correzione) cioè **la differenza tra il saldo strutturale dell'anno considerato rispetto al precedente**.

La correzione richiesta è determinata attraverso una **matrice** che tiene conto del rapporto debito/PIL, del rischio di sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo e della congiuntura economica del paese⁴¹. Livelli del rapporto debito/PIL maggiori del 60% impongono correzioni più marcate mentre le fasi congiunturali negative attenuano lo sforzo fiscale richiesto al Paese. A titolo esemplificativo, in presenza di una congiuntura neutrale e di un rapporto debito/PIL superiore al 60% la correzione richiesta è maggiore di 0,5 punti percentuali di PIL. In tal caso, l'indebitamento netto strutturale dovrebbe quindi ridursi rispetto al livello dell'anno precedente di oltre 0,5 p.p. di PIL. In caso di congiuntura negativa un paese con oltre il 60% di rapporto debito/PIL deve attuare una correzione di 0,25 p.p. se la crescita si trova al di sotto del potenziale oppure di 0,5 p.p. se si trova al di sopra del potenziale di crescita.

La correzione richiesta può essere ridotta nel caso in cui le istituzioni europee riconoscano in favore del paese: l'applicazione delle cosiddette

⁴¹ Il rischio di sostenibilità di medio periodo è valutato attraverso l'indicatore S1 e le condizioni congiunturali (cicliche) dell'economia sono sintetizzate dall'output gap. L'indicatore di medio periodo S1 misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati nei cinque anni successivi all'ultimo anno di previsione, in modo da garantire, se mantenuto costante negli anni successivi, il raggiungimento di un livello di debito/PIL pari al 60 per cento entro quindici anni sostenendo anche i maggiori costi legati all'invecchiamento. A motivo della sua costruzione, l'indicatore S1 è parametrizzato rispetto all'obiettivo di debito pubblico sancito nel Patto di Stabilità e Crescita. Si veda a tal proposito Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 edition*, [Institutional Paper 101](#), aprile 2019, p. 15.

"clausole di flessibilità" per tener conto delle **riforme** strutturali e degli **investimenti** (che nel medio/lungo termine dovrebbero migliorare le prospettive di crescita del paese che li pone in essere); **la presenza di eventi non usuali al di fuori del controllo del paese**, quali ad esempio gravi recessioni o calamità naturali, o ancora di fenomeni migratori di portata tale da determinare un aumento involontario della spesa del paese.

La regola della spesa

Tale regola varia in funzione della posizione relativa del paese rispetto all'OMT. Se il paese si trova sul suo OMT, la crescita della spesa annuale non dovrebbe superare il tasso di crescita di riferimento del PIL potenziale a medio termine, a meno che l'eccesso di spesa non sia accompagnato da misure discrezionali di entrate tali da consentire allo Stato Membro di rimanere sul suo OMT. Nel caso di paesi che non hanno ancora raggiunto l'OMT, la crescita della spesa annuale non dovrebbe superare un livello specificatamente individuato e da collocarsi al di sotto del tasso di crescita di riferimento del PIL potenziale a medio termine a meno che l'eccesso non sia compensato da entrate appropriate. In aggiunta ogni riduzione fiscale discrezionale deve essere compensata con eguale riduzione delle spese o incremento di altre entrate.

Per i paesi che non hanno ancora raggiunto il proprio OMT la spesa pubblica⁴² dovrebbe crescere a un tasso pari al massimo alla differenza tra il tasso di crescita di medio termine del PIL potenziale⁴³ e il cosiddetto margine di convergenza⁴⁴

⁴² Più precisamente l'aggregato di spesa riferimento è calcolato sottraendo, in ciascun anno, dalla spesa pubblica totale la spesa per interessi, la spesa per investimenti dell'anno in corso corretta per la dinamica dei precedenti quattro anni; la spesa per programmi europei finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle misure discrezionali di entrata.

⁴³ Il tasso di crescita medio del potenziale è calcolato applicando una metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo che considera la media decennale delle previsioni della Commissione Europea centrata sull'anno in cui si esercita la valutazione. I dieci anni su cui viene calcolata la media sono quindi i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi.

⁴⁴ La differenza tra il tasso di crescita appropriato per la spesa netta e il tasso di riferimento a medio termine della crescita potenziale del PIL viene indicato come margine di convergenza ed è impostato al fine di garantire un appropriato aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. Il margine di convergenza è calcolato per essere coerente con le richieste restrizioni del bilancio strutturale. Si veda Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, 2019 edition, [Institutional Paper 101](#), aprile 2019, p. 28.

Indebitamento netto strutturale e obiettivo di medio termine

L'indebitamento netto strutturale è definito nel seguente modo: indebitamento netto (la differenza tra entrate e uscite, compresa la spesa per interessi, delle amministrazioni pubbliche), corretto per il ciclo economico (le oscillazioni del PIL attorno a un teorico andamento di lungo periodo) al netto delle misure *una tantum* e temporanee e al netto delle spese effettuate su programmi di spesa della UE finanziati con fondi della UE stessa. Si noti inoltre che le spese per investimento finanziate con fondi nazionali sono spalmate su 4 anni.

La correzione per il ciclo economico è coerente con la logica di garantire nel medio-lungo periodo la sostenibilità delle finanze pubbliche. Infatti, si ritiene che un paese che attraversa una fase negativa del ciclo economico potrebbe registrare un indebitamento netto più elevato di quanto desiderabile al fine di sostenere l'economia, viceversa in una fase positiva dovrebbe migliorare lo stato di salute delle proprie finanze più di quanto richiesto in una fase neutrale, per trovarsi così in condizioni più solide laddove il ciclo economico dovesse peggiorare.

L'esclusione delle misure una tantum e temporanee evita di tener conto di entrate e uscite che hanno effetti transitori sul bilancio pubblico (uno o pochi esercizi) e che, dunque, non producono cambiamenti duraturi sui saldi strutturali.

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

A beneficio del lettore si richiamano i fatti salienti del periodo 2018-2020 in tema di rientro verso l'OMT prima di affrontare il consuntivo 2021 e l'andamento per gli anni successivi.

Nel luglio del 2018, la Commissione aveva suggerito all'Italia di convergere verso l'OMT (pareggio di bilancio) con un aggiustamento annuo dello 0,6% del saldo strutturale ed un tasso di crescita della spesa non superiore allo 0,1%. Nello stesso anno a causa degli eventi avversi (Ponte Morandi e calamità climatiche) su richiesta del Governo era stata accordata una flessibilità di 0,2 p.p. sull'aggiustamento ridimensionata poi allo 0,175 dalla Commissione. Considerato il percorso verso l'OMT (aggiustamento di 0,6%), la flessibilità (0,175) e dato il miglioramento dell'indebitamento netto di 0,6% l'Italia è risultata pienamente *compliant* rispetto all'OMT del 2019 ().

Nelle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia adottate dal Consiglio Europeo a luglio 2019, la programmazione di bilancio per il 2020 avrebbe dovuto assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica

primaria netta dello 0,1 per cento nel 2020 e un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 per cento del PIL⁴⁵.

Rispetto alla valutazione di *compliance* con gli obiettivi di finanza pubblica, in virtù dell'emergenza sanitaria COVID-19, il DEF 2020 riteneva che fosse formalmente corretto valutare il solo anno 2019 e trattare separatamente il biennio 2020-2021.

Il DEF 2021 confermava tale chiave di lettura. In merito alla consueta valutazione degli obiettivi di finanza pubblica, il DEF 2021 sottolineava che, per quanto riguarda la regola della spesa, valutazioni informate fossero possibili solo a partire dal 2022. L'attivazione della CGS in seguito alla pandemia rendeva i consueti indicatori di finanza strutturale intrinsecamente viziati e sostanzialmente inadatti a fotografare la bontà della finanza pubblica dei paesi soggetti al braccio preventivo del PSC. Nel biennio di emergenza pandemica il tasso di crescita dell'aggregato di spesa è stato ben al di sopra del benchmark cui dovrebbe attenersi la spesa pubblica primaria del paese per convergere verso l'OMT in termini di saldo strutturale (Tabella 25).

Il DEF 2022, ricorda che, 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* indicando per l'Italia un valore minimo dell'OMT dello 0,25 per cento del PIL per il triennio 2023-2025, diversamente da quanto individuato per il triennio 2020-2022 (0,5 per cento del PIL)⁴⁶.

Pertanto, con riferimento alla regola europea sulla convergenza all'OMT, 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 del saldo strutturale di bilancio (1,4 p. p. del PIL), mentre, negli anni successivi si attende un miglioramento mediamente prossimo a 0,5 p.p. del PIL, un valore che rappresenta la piena *compliance* con la correzione richiesta dalla regola europea.

Per quanto riguarda la 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 spesa. 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.

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

⁴⁶ Si noti che in Tabella 25 l'OMT per il 2023-2025 è pari a 0,3 per effetto dell'arrotondamento al primo decimale.

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 pandemica.⁴⁷ In base al nuovo approccio la Commissione sia in sede di valutazione del DPB 2022 sia nella comunicazione del 2 Marzo 2022 ha invitato l'Italia, in quanto paese ad alto debito pubblico, a far crescere la spesa corrente più lentamente del prodotto potenziale dal 2023 in poi, in funzione di un graduale percorso di consolidamento di bilancio (si veda anche il Focus sulle nuove linee guida sulla politica fiscale della Commissione nel precedente paragrafo).

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 emergenziale legate al Covid-19 la cui quantificazione è complessa poiché una parte della spesa non è attribuibile interamente a motivazioni emergenziali. Secondo le attuali valutazioni, nel 2022 la 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, e del sostegno alla crescita demografica. Inoltre, con riferimento al 2023, il comportamento della crescita dell'aggregato di spesa corrente sarebbe sostanzialmente in linea con la raccomandazione della Commissione.

Il Focus successivo illustra i percorsi di revisione della *governance* economica e fiscale della UE e, in concerto con "L'orientamento della politica di bilancio e proposte di misurazione" illustrata a pag. 78 della NADEF 2021, suggerisce l'attenzione verso una nuova definizione della spesa da considerare ai fini della *compliance* che riportiamo in Tabella 26. Questa ha una funzione illustrativa e mostra la variazione annua

⁴⁷ Per una descrizione completa dell'aggregato di spesa oggetto di analisi e del calcolo dell'orientamento della politica fiscale si veda il "L'orientamento della politica di bilancio e proposte di misurazione" a pag. 78 della NADEF 2021 e la Documentazione di finanza pubblica n. 29 pag. 80 Box 3, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313745.pdf>.

dell'aggregato di spesa corrente finanziato con risorse nazionali, non corretto per le misure temporanee, e quella del benchmark nominale. In questa tabella gli anni dal 2020 al 2022 sono fortemente influenzati da spese temporanee. Il dato relativo al 2023 è marginalmente influenzato, mentre i due anni finali forniscono un'indicazione più affidabile poiché, a partire dal 2024, non esistono partite temporanee che possono alterare le variazioni annue della misura.

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.

Focus. La revisione della *governance* economica e fiscale dell'Unione Europea

Nel febbraio del 2020 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica sulla revisione delle regole fiscali europee con l'intento di valutare l'efficacia dell'attuale disciplina di sorveglianza macroeconomica e fiscale. Il dibattito pubblico si sarebbe dovuto articolare attorno ai cardini delle regole fiscali come modificate dalle successive integrazioni al Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e sulla loro efficacia per il conseguimento degli obiettivi originari: *i)* garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e la solidità della crescita, allertando su eventuali squilibri macroeconomici; *ii)* fornire un quadro di sorveglianza integrato in grado di attuare un coordinamento più stretto delle politiche economiche, in particolare tra i paesi dell'area euro; e *iii)* promuovere la convergenza economica tra gli Stati membri. La consultazione pubblica è stata sospesa poco dopo la sua apertura per via della crisi pandemica e la Commissione intende rilanciarla non appena la ripresa si sarà consolidata. Ciò in previsione del ritorno alla normalità anche nel processo di sorveglianza macro economica e fiscale a livello europeo. Difatti, l'attuale orientamento della Commissione è quello di disattivare la clausola generale di salvaguardia a partire dal 2023, quando si prevede che l'economia dell'Unione Europea torni ai livelli pre-crisi.

Il PSC prevede il monitoraggio annuale di quattro variabili chiave: *i)* il debito pubblico, *ii)* l'indebitamento netto; *iii)* il saldo di bilancio strutturale (ossia corretto per il ciclo e delle misure *una tantum*) e *iv)* l'evoluzione di un aggregato rilevante di spesa pubblica primaria.

L'andamento delle prime due variabili viene monitorato annualmente sin dall'introduzione della moneta unica; quello delle ultime due variabili fiscali è stato introdotto con la riforma del 2011 del *Two e Six Pack* per prevenire una situazione di deficit eccessivo (c.d. braccio preventivo). C'è un certo consenso nel riconoscere che la procedura per i disavanzi eccessivi (EDP) si è dimostrata uno strumento efficace nella correzione dei disavanzi elevati. Tutti gli Stati membri che sono entrati in EDP durante la crisi economica e finanziaria hanno effettivamente corretto i loro disavanzi elevati, rispettando il criterio del 3 per cento del PIL per il deficit nel 2018. L'Italia rispetta il criterio del disavanzo fin dal 2013, anno in cui è uscita dall'EDP. Sedici Stati membri avevano inoltre raggiunto, o erano vicini, ai loro obiettivi di bilancio a medio termine (MTO) nel 2019. Più in generale vi è stata una riduzione del deficit medio nell'ultimo

decennio. Il giudizio sulla capacità della disciplina fiscale europea di influenzare la dinamica del debito è più articolato: nel 2019 dodici paesi avevano un debito pubblico superiore al 60 per cento, e tra questi tre Paesi sfioravano il 100 per cento (Grecia, Italia e Portogallo). Se la Commissione ritiene che il *Two e Six Pack* abbiano migliorato la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri, lo *European Fiscal Board* (EFB) rimane molto critico sul punto. Infine, c'è un consenso abbastanza diffuso sul fatto che le regole abbiano continuato a favorire politiche fiscali pro-cicliche, raccomandando aggiustamenti anche in condizioni sfavorevoli, senza fornire uno schema adeguato di incentivi alla ricostituzione dei *buffer* fiscali in condizioni favorevoli.

Nel marzo del 2022 la Commissione ha fatto il punto sullo stato di avanzamento della revisione della *governance* economica europea, avviando un dibattito culminato nella relazione presentata dalla Commissione stessa il 28 marzo (si veda il focus su: La riforma della *governance* economica europea: lo stato dell'arte).

Tabella 25 – Deviazioni significative

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	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	0,8	4,7	-1,6	-0,4	0,8	-0,1	-0,2
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	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0,2	-0,5	-1,3	-1,0	0,2	0,4	-0,1
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 <i>governance</i> 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.							
(**) Per il 2020 si usufruisce della flessibilità concessa a causa degli interventi eccezionali di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio. Si ricorda che per il periodo 2020 - 2022 si considera l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita.							
(***) Il benchmark tiene conto della relativa variazione richiesta del saldo strutturale.							

Fonte: DEF 2022, sezione I, tavola III. 9, p.72.

Tabella 26 – Tendenza dalla spesa corrente rispetto al benchmark di spesa

TAVOLA III.10 TENDENZE DELLA 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 DEF 2022; (***) 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.

Fonte: DEF 2022, sezione I, tavola III. 10, p.74.

2.3 Flessibilità di bilancio ed eventi eccezionali

Con la Comunicazione sulla flessibilità del Patto di stabilità e crescita (PSC) del 13 gennaio 2015⁴⁸, la Commissione europea ha chiarito le modalità e le condizioni di utilizzo di **margini di flessibilità**, che consentono deviazioni temporanee dall'obiettivo a medio termine (OMT) o dal percorso di avvicinamento al medesimo, nell'ambito delle regole vigenti del PSC.

Tale flessibilità è, in particolare, riconosciuta per l'adozione di riforme strutturali e per gli investimenti pubblici ("clausole di flessibilità"). L'aggiustamento di bilancio richiesto è inoltre modulato in relazione all'andamento del ciclo economico, secondo i criteri fissati nella Comunicazione.

La posizione comune formalmente approvata dal Consiglio ECOFIN nel febbraio 2016⁴⁹ ha introdotto alcuni elementi di novità rispetto alla Comunicazione della Commissione in materia di flessibilità del gennaio 2015. In particolare:

- è stata precisata l'applicabilità della clausola per gli investimenti a progetti di investimento cofinanziati dai diversi Fondi strutturali e di investimenti europei;
- è stata indicata una misura massima dello 0,5 per cento del PIL alla deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio

⁴⁸ La Comunicazione riguarda l'utilizzo di margini di flessibilità nel perseguimento dell'OMT per "tenere conto in modo ottimale di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti rispettivamente: i) gli investimenti, in particolare riguardo all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nel quadro del piano di investimenti per l'Europa; ii) le riforme strutturali e iii) la situazione congiunturale". Cfr. Commissione europea, [Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita](#), COM(2015) 12 final, 13.1.2015.

⁴⁹ Cfr. Economic and Financial Committee, [A Commonly Agreed Position of Flexibility within the Stability and Growth Pact](#), 27 novembre 2015.

termine consentita per la clausola degli investimenti, in analogia a quanto previsto per la clausola delle riforme;

- è stato previsto un limite massimo dello 0,75 per cento alla deviazione complessiva che si ottiene cumulando le due clausole.

Il Patto di stabilità e crescita prevede inoltre un'ipotesi di allontanamento temporaneo nel percorso di avvicinamento all'OMT (soggetto ad autorizzazione) in caso di **“eventi eccezionali”**⁵⁰.

Il *Vademecum* della Commissione europea sul PSC⁵¹ ricorda che questa ipotesi, definita di adeguamento del percorso di consolidamento di bilancio, è stata introdotta dal *Six pack* nel 2011 e chiarisce che l'attivazione di questa clausola non si traduce in una sospensione a tempo indefinito del consolidamento delle finanze pubbliche, bensì nella riprogettazione del percorso di avvicinamento, su basi specifiche per il singolo Paese, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali di una grave crisi economica nell'area euro o nell'Unione, come pure di un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato. In tali circostanze, dunque, le descritte deviazioni temporanee possono essere consentite *ex ante* (ai sensi dell'articolo 5 citato) oppure possono non essere prese in considerazione *ex post* (ai sensi dell'articolo 6 citato).

Per consentire agli Stati di contrastare adeguatamente l'impatto economico e sociale prodotto dalla pandemia del Covid-19, già dalla sua prima comunicazione del 13 marzo 2020, la Commissione Europea affermò di voler fare pienamente uso di tutti gli strumenti messi a disposizione dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC). In particolare, la Commissione rassicurò gli Stati che le misure di sostegno, quali quelle necessarie a 1) contenere e trattare la pandemia, 2) garantire liquidità alle imprese e ai settori più colpiti, e 3) proteggere i posti di lavoro e i redditi dei lavoratori interessati, potessero essere considerate spese una *tantum* e come tali escluse dal

⁵⁰ L'articolo 5, par. 1, del Reg. (CE) n. 1466/97 dispone che: “Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.” Corrispondentemente, l'art. 6, par. 3, del medesimo Regolamento, nel disciplinare la valutazione delle deviazioni dall'MTO o dal relativo percorso di avvicinamento, e le circostanze in presenza delle quali tali deviazioni risultino “significative” dispone che: “... la deviazione può non essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.”

⁵¹ Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2019 edition*, [Institutional Paper 101](#), aprile 2019, capitolo 2.

calcolo del saldo strutturale. Pertanto, le misure temporanee una tantum adottate in risposta al COVID-19 dovevano essere escluse dal calcolo del saldo strutturale nel 2020. Infine, il Consiglio confermava che la situazione era tale da giustificare la richiesta di flessibilità per far fronte ad eventi eccezionali.

Nella sua comunicazione al Consiglio europeo del 20 marzo 2020 la Commissione chiarì che la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del PS e, fornendo una nuova e diversa indicazione rispetto alla comunicazione del 13 marzo, suggerì agli Stati Membri di considerare le misure adottate per rispondere all'emergenza Covid-19 come misure strutturali rientranti nell'ambito di applicazione della clausola generale di salvaguardia⁵². Nella loro dichiarazione congiunta del 23 marzo i Ministri delle finanze degli Stati membri al Consiglio europeo dichiararono di condividere l'analisi della Commissione e sostengono l'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

Tali regole sono rimaste invariate nel 2021, confermando che le spese indotte dalla pandemia sono da considerarsi misure discrezionali ma di carattere strutturale. Per tale ragione, le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria e le ricadute economiche e sociali connesse all'evento sono da considerarsi strutturali e non soggette alla disciplina della flessibilità di bilancio e degli eventi eccezionali. Il medesimo approccio vale, orientativamente, anche per l'anno 2022. 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.

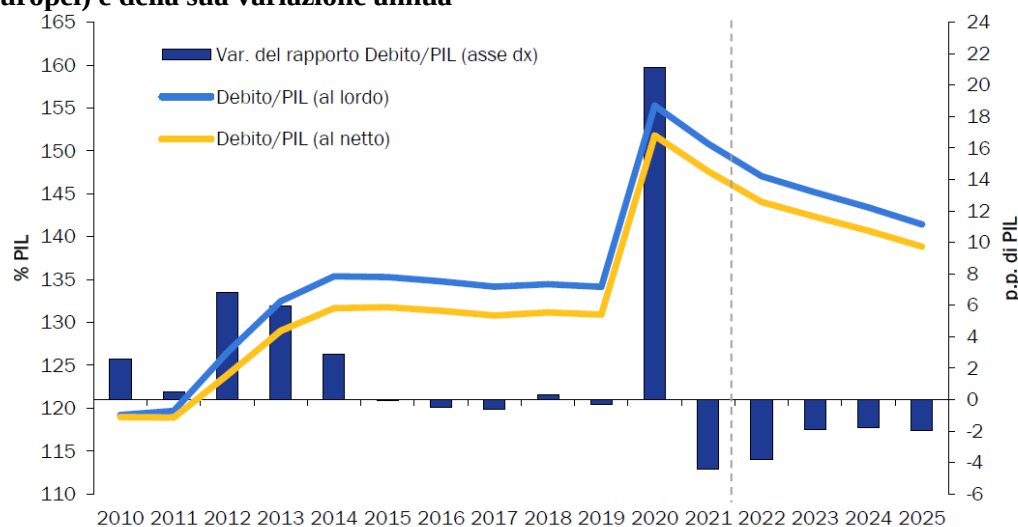
2.4 L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato in media di quasi 5 punti percentuali (p.p.) all'anno nel periodo 2008-2014, per poi stabilizzarsi intorno al 135% (135,3% nel 2015, 134,8% nel 2016, 134,2% nel 2017, 134,4 nel 2018 e 134,3 nel 2019). La lieve diminuzione del rapporto negli anni 2015-2017 è dovuta in parte alla crescita del PIL nominale, che,

⁵² Sebbene tali misure siano classificabili come *una tantum* secondo la definizione ufficiale del Report on Public Finances in EMU 2015, si riconosce che i provvedimenti adottati saranno: 1) difficilmente soggetti ad una rendicontazione dettagliata come avviene normalmente per le misure una tantum, 2) di importo anche inferiore a 0,1 per cento del PIL (soglia convenzionalmente adottata per le *one-offs*); 3) probabilmente articolati su un orizzonte temporale non solo annuale; 4) difficilmente quantificabili ex ante. Cfr. DEF 2021 Sezione I, p.85.

combinato con gli avanzi del saldo di bilancio primario, ha più che compensato la spinta all'aumento prodotta dalla spesa per interessi. L'aumento del rapporto nel 2018 è dovuto alla minore crescita del PIL nominale e all'apporto in aumento dell'aggiustamento *stock-flussi*⁵³, mentre l'ulteriore aumento nel 2019 è riconducibile ad una crescita nominale del PIL ancora più debole. Il forte aumento 155,3% del rapporto debito/PIL nel 2020 è dovuto al peggioramento dell'indebitamento netto, a un effetto *snow-ball*⁵⁴ molto sfavorevole, e a una componente *stock-flussi* anch'essa sfavorevole (cfr. la Figura 17 e la Figura 18).

Figura 17 – Andamento del rapporto debito/PIL (al lordo e al netto degli aiuti europei) e della sua variazione annua



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

Fonte: Tavola III.4, pagina 81, del DEF 2022

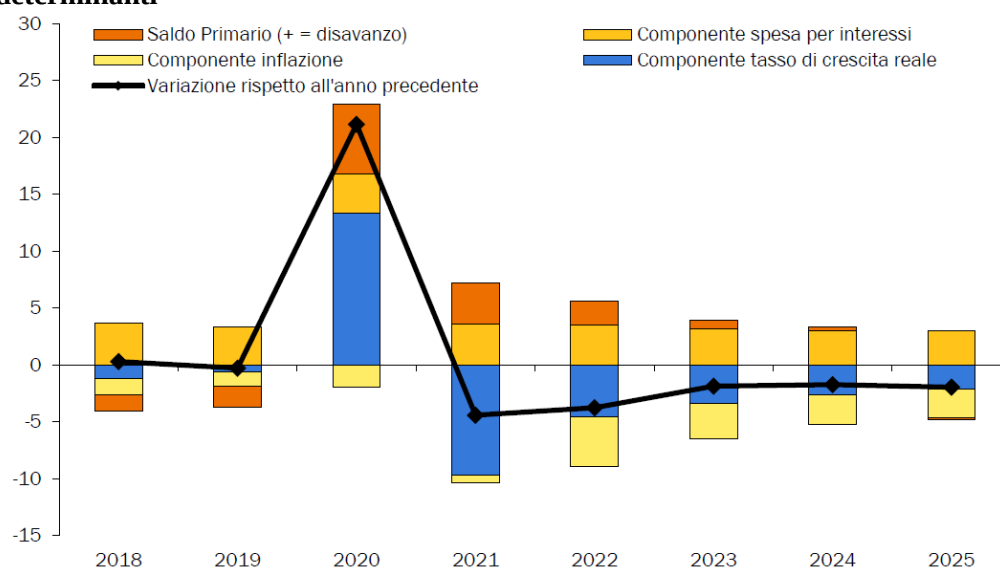
⁵³ Il raccordo disavanzo-debito, o "aggiustamento stock-flusso" (*stock-flow adjustment*) indica quella parte della variazione del rapporto debito/PIL che non si riflette nel saldo di bilancio (ad esempio, privatizzazioni, acquisizioni di quote di imprese, prestiti ad altri stati o a istituzioni finanziarie, variazioni della valutazione di debito estero causato da variazioni del tasso di cambio, poste di raccordo contabile tra dati di cassa e di competenza economica e altre operazioni di natura finanziaria che incidono sul debito). A parità di altre condizioni, un valore positivo del raccordo implica che il debito pubblico cresce più di quanto determinato dal deficit del bilancio pubblico (ovvero diminuisce di meno di quanto determinato dal surplus di bilancio).

⁵⁴ Il cosiddetto "effetto valanga" (*snowball effect*) o "differenziale interesse-crescita" rappresenta l'effetto combinato del costo del debito e del tasso di crescita del PIL nominale sul rapporto debito/PIL. Questa componente mostra l'impatto sul debito di fattori non direttamente controllabili dai decisori di politica di bilancio. A parità di altre condizioni, un aumento del tasso di interesse determina un peggioramento del rapporto debito/PIL attraverso una maggiore spesa per interessi e quindi un maggior disavanzo, mentre un aumento del tasso di crescita del PIL nominale determina un miglioramento del rapporto attraverso un aumento del denominatore.

La stima preliminare per il **2021 indica un livello del 150,8%** (cfr. la Figura 17 e la Tabella 27), **inferiore di 2,7 punti percentuali (p.p.)** rispetto al livello del 153,5% previsto per il medesimo anno dalla Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) 2021 e dal Documento programmatico di bilancio (DPB) 2022. Il risultato migliore rispetto alle stime viene spiegato dal Governo con un andamento dei **saldi di cassa migliore delle attese**. Il fabbisogno del settore pubblico a fine 2021 si è attestato, infatti, al 6,1% del PIL anziché all'9,9% atteso a settembre 2021. Tale dinamica dei saldi di cassa ha più che compensato l'effetto negativo derivante da **una crescita del PIL nel 2021 leggermente inferiore alle attese**.

Il rapporto debito/PIL risulta in **riduzione di 4,4 p.p.** rispetto al livello del 155,3% raggiunto nel 2020. Per quanto riguarda le **determinanti di tale variazione** del rapporto debito/PIL (cfr. la figura 2), il DEF evidenzia innanzitutto come il fattore principale del miglioramento sia da rinvenire nella crescita economica. Il tasso di crescita del PIL nominale del 7,2%, notevolmente superiore al tasso di interesse implicito sul debito del 2,4%, ha fatto sì che la componente *snow-ball* contribuisse alla riduzione del rapporto per 6,8 p.p.. Tale componente ha più che compensato la spinta di segno opposto esercitata dal deficit primario, pari a circa 3,7 p.p.. Anche la componente relativa all'aggiustamento *stock-flussi* ha contribuito al calo del rapporto debito/PIL per circa 1,3 p.p.. Ciò è dipeso dal fatto che le misure adottate nel 2021 hanno avuto un impatto sul fabbisogno minore di quello avuto sull'indebitamento netto. Inoltre, la lieve discesa dei tassi di interesse nei primi otto mesi dell'anno ha comportato degli scarti di emissione negativi dei titoli del debito pubblico, così compensando l'effetto negativo derivante dall'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia.

Figura 18 – Andamento della variazione annua del rapporto debito/PIL e delle sue determinanti



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

Fonte: Tavola III.3, pagina 79, del DEF 2022

Quanto alle **previsioni** (cfr. Figura 17 e Tabella 27), il DEF stima il **rapporto debito/PIL in riduzione** anche nell'anno corrente e nei tre successivi. Infatti, pur in un quadro di grande incertezza legata alla guerra in Ucraina e alle pressioni inflazionistiche, la componente *snow-ball* dovrebbe contribuire alla riduzione del debito/PIL per effetto di una sostenuta crescita economica e di un'elevata inflazione che compenserebbero l'aumento dei tassi di interesse. La crescita economica dovrebbe beneficiare, in particolare, dell'impulso proveniente dalla manovra di bilancio 2022 e dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

In particolare, nel **2022** il DEF prevede un rapporto debito/PIL pari al 147%, in riduzione rispetto al 2021 sia per effetto della prevista diminuzione del fabbisogno del settore pubblico (-1,4 p.p.), sia per la crescita del PIL nominale (+6,3%).

Per quanto riguarda gli **anni successivi** dell'orizzonte di previsione, nel **2023** si prevede un rapporto al 145,2% principalmente a causa di una minore crescita del PIL nominale (+4,6%) a fronte di un fabbisogno del settore pubblico stabile.

Nel **2024** il rapporto dovrebbe diminuire al 143,4% per effetto della riduzione dell'indebitamento netto programmatico al 3,3% del PIL.

Infine, nel **2025** il DEF prevede un rapporto debito/PIL al 141,4%.

Tale percorso di progressiva riduzione del rapporto debito/PIL dovrebbe beneficiare della riduzione delle giacenze liquide del Tesoro, che nel 2025 saranno ricondotte a un livello di poco superiore a quello del 2019.

Tabella 27 - Debito delle amministrazioni pubbliche al lordo dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾

	<i>(in milioni e in percentuale del PIL)</i>									
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Amministrazioni pubbliche	2.285.600	2.329.800	2.381.500	2.410.000	2.573.500	2.677.910	2.774.765	2.866.185	2.937.327	2.993.711
<i>in % del PIL</i>	134,8	134,2	134,4	134,3	155,3	150,8	147,0	145,2	143,4	141,4
p.m. DPB 2022 (<i>in % del PIL</i>)						153,5	149,4	147,6	146,1	
p.m. NADEF 2021 (<i>in % del PIL</i>)					155,6	153,5	149,4	147,6		
p.m. DEF 2021 (<i>in % del PIL</i>)					155,8	159,8	156,3	155,0	152,7	
Amministrazioni centrali						2.677.910	2.774.765	2.866.185	2.937.327	2.993.711
Amministrazioni locali						119.241	119.407	119.361	119.294	119.186
Enti di previdenza e assistenza						95	95	95	95	95
p.m. PIL nominale programmatico		1.736.600	1.771.400	1.794.900	1.657.000	1.775.400	1.887.000	1.974.500	2.048.300	2.116.800
p.m. PIL nominale tendenziale		1.736.600	1.771.400	1.794.900	1.657.000	1.775.400	1.882.700	1.966.200	2.037.600	2.105.700

Fonte: DEF 2022, Tavola III.12, pagina 80 e Database AMECO

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da 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.

La Tabella 28 riporta il valore del rapporto debito/PIL 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 del MES.

Tabella 28 - Debito delle amministrazioni pubbliche al netto dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

	<i>(in milioni e in percentuale del PIL)</i>				
	2021	2022	2023	2024	2025
Amministrazioni pubbliche	2.620.585	2.171.941	2.809.861	2.881.503	2.938.621
<i>in % del PIL</i>	<i>147,6</i>	<i>144,0</i>	<i>142,3</i>	<i>140,7</i>	<i>138,8</i>
Amministrazioni centrali	2.544.509	2.641.698	2.733.663	2.805.372	2.862.598
Amministrazioni locali	119.241	119.407	119.361	119.294	119.186
Enti di previdenza e assistenza	95	95	95	95	95

Fonte: DEF 2021, Tavola III.12, pagina 95

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 2) Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'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 sotto-settori.

2.5 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti

Il DEF 2022 conferma la **difficoltà** per l'Italia a **soddisfare la regola del debito nelle sue varie configurazioni** (si veda il box di seguito per una sintesi dei requisiti previsti dalla regola).

La Tabella 29 riporta le **deviazioni stimate** rispetto ai diversi valori soglia (*benchmark*) della regola nell'orizzonte temporale considerato dalla Commissione europea nell'ambito della sorveglianza di bilancio. Nel **2022** il livello debito/PIL presenta uno scostamento nullo rispetto alla **configurazione del rapporto debito/PIL corretta per la congiuntura economica**, il più basso tra le varie configurazioni e i vari anni. In base a questo criterio, quindi, la riduzione del rapporto sarebbe in linea con il percorso di convergenza richiesto dalla regola del debito.

Tabella 29 - Rispetto della regola del debito

	Scenario programmatico			Scenario tendenziale		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Debito nell'anno t+2	145,2	143,4	141,4	145,0	143,2	141,2
Divario rispetto al valore soglia retrospettivo (<i>backward-looking</i>)	17,1	8,4	3,0	17,1	8,2	3,0
Divario rispetto al valore soglia prospettico (<i>forward-looking</i>)	3,0	12,7	11,9	3,0	12,5	11,6
Divario rispetto al debito corretto per il ciclo	7,1	0,0	15,6	7,2	-0,4	15,2

Fonte: DEF 2022, Tavola III.14, pagina 82. I valori evidenziati in grassetto indicano il divario più basso rispetto al valore soglia per ciascun anno e ciascun criterio.

La regola del debito

La riforma della *governance* economica dell'UE, adottata nel novembre 2011 (*six pack*) e richiamata nel *Fiscal compact*, ha introdotto una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del rapporto debito/PIL al valore soglia del 60%. La regola è stata recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio.

In particolare, la regola si considera rispettata se la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%

- a) si è ridotta in media di 1/20 all'anno nei tre anni precedenti quello di riferimento (criterio retrospettivo o *backward looking*), ovvero
- b) è prevista ridursi, in base alle stime elaborate dalla Commissione europea, in media di 1/20 all'anno nei due anni successivi all'ultimo per il quale si disponga di dati (criterio prospettico o *forward-looking*).

Nel valutare il rispetto dei due criteri precedenti, la regola prevede che si tenga conto dell'influenza del ciclo economico, depurando il rapporto debito/PIL dell'effetto prodotto dal ciclo sia sul numeratore sia sul denominatore.

Se anche in questo caso la regola non risulta rispettata, possono essere valutati i c.d. fattori rilevanti. In particolare, la Commissione sarà chiamata in questo caso a redigere un rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE, nel quale esprimere valutazioni “qualitative” in merito agli sviluppi delle condizioni economiche e della finanza pubblica nel medio periodo, oltre che su ogni altro fattore che, nell'opinione dello Stato membro, sia rilevante nel valutare complessivamente il rispetto delle regole di bilancio europee.

Nel **2023**, invece, la configurazione coerente con la regola del debito sarebbe quella retrospettiva (*backward looking*), con uno scostamento pari al 3% del PIL.

In linea con la citata Comunicazione della Commissione europea del 2 marzo scorso, il Governo conferma l'intento di ridurre gradualmente il rapporto debito/PIL in coerenza con la programmazione contenuta nella NADEF 2021 e nel DPB 2022, pur nella convinzione che un risanamento troppo repentino potrebbe avere effetti negativi sulla crescita.

● **La riforma della governance economica europea: lo stato dell'arte**

Il 28 marzo 2022 la Commissione europea ha pubblicato il [rapporto](#) finale con il sunto delle risposte rese nel corso della consultazione sulla revisione della *governance* economica dell'Unione europea (documento [SWD\(2022\) 104](#), disponibile in lingua inglese).

La consultazione era stata avviata nel febbraio 2020, successivamente accantonata a seguito dello scoppio della pandemia e infine rilanciata nell'autunno 2021 con la Comunicazione "L'economia dell'Unione europea dopo il Covid 19:

implicazioni per la *governance* economica", [COM\(2021\) 662](#). Si è conclusa il 31 dicembre 2021, prima cioè dell'**invasione dell'Ucraina da parte della Russia**. Il conflitto - come evidenziato dalla medesima Commissione europea nella Comunicazione "Orientamenti di politica di bilancio per il 2023", [COM\(2022\) 85](#) - **è in grado di** incidere negativamente sulle prospettive di crescita dell'Unione e aggrava ulteriormente i rischi esistenti, tra l'altro in virtù delle potenziali conseguenze in termini di inflazione e aumento dei prezzi dell'energia.

Risultano essere stati inviati 225 contributi validi da 25 diversi Paesi (21 Stati membri e quattro Paesi terzi).

La Commissione europea specifica esplicitamente che i risultati della consultazione, per quanto apprezzabili in termini di profondità e varietà delle posizioni espresse, non possono essere considerati rappresentativi dell'opinione dell'intera popolazione dell'Unione.

In termini di contenuto, la maggior parte dei partecipanti:

- 1) ha riconosciuto la necessità che il quadro di bilancio sostenga la **resilienza** delle economie dell'UE agli *shock* e che la **sostenibilità del debito** rimanga un obiettivo centrale delle regole di bilancio. Per contro, il **percorso di aggiustamento** verso un debito pubblico più basso dovrebbe essere realistico e graduale per evitare effetti negativi sull'economia;
- 2) si è espressa in senso favorevole a una **capacità di bilancio centrale** dell'UE, in particolare ai fini di stabilizzazione macroeconomica.

In un gran numero di interventi è stata espressa la convinzione che:

- 1) la *governance* economica dell'Unione, compresa la politica fiscale, dovrebbe diventare più **favorevole alla crescita**, essere attenta alle **questioni sociali** e sostenere le priorità politiche per la **doppia transizione** verde e digitale;
- 2) sarebbe necessario **incentivare gli investimenti**, con particolare riferimento agli investimenti **verdi**, strumentali nel contesto della sfida climatica globale.

Sono state altresì sollecitate:

- 1) una **semplificazione** e una **maggiore titolarità nazionale** delle norme di bilancio, con il dispositivo per la ripresa e la resilienza indicato come fonte di ispirazione per il futuro quadro di *governance*;
- 2) una **maggiore sinergia** tra le varie componenti del semestre europeo, con particolare riferimento al patto di stabilità e crescita e la procedura per squilibri macroeconomici.

In tale contesto, il **Governo italiano** ritiene auspicabile la **differenziazione delle raccomandazioni di politica fiscale a seconda del livello di debito pubblico** nei singoli Stati membri.

Nel rapporto si specifica che il dibattito sul futuro della *governance* economica non è stato chiuso con il terminare della Consultazione ma è ancora in corso.

Si segnala, in proposito, che il 4 aprile 2022 è stata divulgata una [dichiarazione congiunta](#) dei Ministri delle finanze spagnolo e olandese, in cui si sollecita una riforma delle regole di bilancio dell'UE che "rafforzi la sostenibilità di bilancio in modo più efficace ed efficiente" e consenta gli investimenti pubblici necessari per attuare le transizioni verde e digitale. In particolare, il documento congiunto chiede **piani di bilancio specifici per paese** e l'introduzione di una regola di spesa semplice. La presa di posizione congiunta è tanto più significativa in quanto tradizionalmente i paesi del Nord Europa (cd. "frugali") e quelli del Sud si sono fatti portavoce di posizioni ed esigenze diverse.

La Commissione europea ha espresso l'intenzione di fornire orientamenti su possibili modifiche al quadro di *governance* economica, con l'obiettivo di raggiungere ben prima del 2023 un ampio consenso sulla via da seguire. Tali orientamenti potrebbero essere già delineati all'interno del "pacchetto di primavera" previsto dal semestre europeo⁵⁵.

⁵⁵ Per dettagli su scadenze e contenuto del semestre europeo, si rinvia al Dossier "Il semestre europeo in Senato: procedure e prassi", novembre 2021 ([DE 37/3](#)).

3. RELAZIONE AL PARLAMENTO EX ART. 6 L. 243/2012

La Relazione al Parlamento ai sensi della Legge 243/2012 allegata al DEF 2022 illustra, come di consueto, l'aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT).

Lo scenario generale dei primi mesi del 2022 presenta ancora alcune criticità: dal punto di vista sanitario, la forte diffusione della variante Omicron del Covid-19, causa di un grande numero di contagi, e sul piano economico, l'impennata dei prezzi del gas naturale che ha causato il rialzo delle tariffe elettriche ed energetiche in generale. Il quadro geopolitico si è ulteriormente aggravato con lo scoppio del conflitto in Ucraina, in conseguenza del quale l'UE, il G7 e vari altri paesi hanno imposto una serie di sanzioni economiche alla Russia. In concomitanza con gli eventi bellici, i prezzi delle materie prime e dell'energia sono ancora aumentati, andando ad influenzare anche i prezzi alimentari e di altri beni. Nel mese di marzo, l'inflazione ha raggiunto un tasso del 6,7 per cento in Italia, e anche in altri Paesi europei la fiammata inflattiva è stata poderosa, inducendo anche la BCE a iniziare a considerare un cambiamento di politica monetaria, seppure ancora mantenendo un orientamento espansivo.

La conseguenza di questi eventi è una maggiore incertezza sulle prospettive di crescita nel 2022. Essendo attualmente difficile quantificare l'impatto economico della guerra e delle sanzioni alla Russia, la previsione tendenziale di crescita del PIL viene rivista prudentemente dal 4,7 per cento dello scenario programmatico descritto nella NADEF 2021 al 2,9 per cento. Analogamente, vengono riviste al ribasso anche le previsioni di crescita per il 2023 (dal 2,8 per cento a 2,3 per cento) e per il 2024 (dall'1,9 per cento all'1,8 per cento).

Le misure adottate in questa prima fase dal Governo per fronteggiare l'inflazione energetica sono state quantificate, in termini di indebitamento della PA, a 5,3 miliardi nel 2021 e 14,7 miliardi nel primo semestre del 2022, e si può stimare che, in assenza di tali interventi, le bollette energetiche di famiglie e imprese sarebbero state superiori almeno del 25 per cento. A queste misure si sono aggiunti ulteriori contributi a fondo perduto e stanziamenti a sostegno della liquidità delle imprese, nonché fondi per interventi emergenziali, come l'accoglienza ai profughi ucraini. Altri provvedimenti di prossima adozione andranno a ristorare le amministrazioni centrali dello Stato e a sostenere il sistema sanitario e i settori colpiti dalle attuali emergenze.

Gli spazi finanziari per l'attuazione di questi interventi sono quelli per cui si chiede l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento, includendo la spesa per interessi passivi (dal 2026 invece l'autorizzazione

all'indebitamento sarà interamente destinata alla spesa per gli interessi passivi). Nella tabella seguente possiamo vedere la dinamica prevista di spesa suddivisa nelle varie voci nel corso dei prossimi 10 anni espressa in milioni di euro.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Bilancio dello Stato - Saldo netto da finanziare di competenza	11.000	4.248	3.170	2.212	460	485	515	545	575	600	625
Bilancio dello Stato - Saldo netto da finanziare di cassa	11.000	4.248	3.170	2.212	460	485	515	545	575	600	625
Fabbisogno	11.000	4.248	3.170	2.212	460	485	515	545	575	600	625
Indebitamento netto Pubbliche Amministrazioni	10.506	4.248	3.170	2.212	460	485	515	545	575	600	625

Sul piano del bilancio pubblico, gli obiettivi di indebitamento netto dei prossimi anni, rivisti in chiave migliorativa nella NADEF 2021 e nel DPB 2022, vengono confermati: -5,6 per cento del PIL nel 2022, poi -3,9 per cento nel 2023 e -3,3 per cento nel 2024. Per il 2025, si stima invece un -2,8 per cento.

L'indebitamento netto programmatico delle amministrazioni pubbliche, in termini strutturali, è ora stimato al -5,9 per cento del PIL nel 2022, poi al -4,5 per cento nel 2023 e al -4 per cento nel 2024, per poi attestarsi al -3,6 per cento nel 2025. Si tenga altresì presente che il valore programmatico del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza e di cassa è corrispondentemente rideterminato, in considerazione degli effetti delle misure che saranno adottate con il prossimo decreto-legge.

Sempre rispetto alla NADEF 2021, invece, il rapporto debito/PIL al lordo dei sostegni viene rivisto in netto miglioramento: 147 per cento nel 2022 (rispetto alla previsione NADEF del 149,4 per cento), 145,2 per cento nel 2023 (rispetto al 147,6 per cento previsto l'anno scorso), 143,4 per cento nel 2024 (rispetto al 146,1 per cento previsto) e poi 141,4 per cento nel 2025.

Nella Relazione viene anche illustrato lo stato del percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). A tale proposito va ricordato che, tra i primi atti compiuti dalla Commissione europea per contrastare gli effetti della pandemia da Covid-19, a marzo 2020 fu applicata la cosiddetta Clausola Generale di Salvaguardia (CGS) che comporta una temporanea sospensione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Tale clausola ha permesso, e tuttora permette, in quanto confermata a tutto il 2022, un maggiore spazio di manovra nel bilancio degli Stati, nel

quadro di una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'OMT.

In occasione della definizione dei Programmi di Stabilità e Convergenza, il 2 marzo 2022 la Commissione ha precisato le linee guida per la politica fiscale 2023, sulla base di 5 principi fondamentali:

1. coordinamento a livello europeo per la predisposizione di politiche adeguate alla sostenibilità e alla stabilizzazione;
2. gradualità nel percorso di aggiustamento di bilancio, per tenere conto sia della sostenibilità del debito pubblico che della crescita economica;
3. promozione degli investimenti finalizzati alla transizione verde e digitale;
4. approccio di medio termine coerente con gli obiettivi di riforma e investimento del PNRR e dei suoi relativi stanziamenti;
5. differenziazione delle strategie di bilancio nei vari Stati dell'eurozona.

La Commissione prevede di passare dall'orientamento di bilancio favorevole del triennio 2020-2022 ad uno più neutrale dal 2023 in poi, raccomandando però un graduale consolidamento fiscale agli Stati con un maggiore debito pubblico. Inoltre, nella comunicazione di marzo, sottolinea l'inopportunità di aprire procedure per i disavanzi eccessivi, a causa dell'incertezza sia sul fronte pandemico che su quello geopolitico. Il processo di riforma della *governance* economica europea, avviato a febbraio 2020 e attualmente in fase di stallo a causa dell'emergenza sanitaria, sarà comunque riconsiderato entro la fine del 2022, e la Commissione renderà noto il suo orientamento al riguardo nei prossimi mesi. Questa riforma, che richiederà un ampio consenso entro il 2023, probabilmente sarà basata sulle linee guida di politica fiscale già enunciate.

Il percorso di convergenza verso l'OMT risulta quindi leggermente modificato rispetto a quello programmato nella NADEF e nel DPB 2021, in termini di velocità di aggiustamento. Va sottolineato che le ultime raccomandazioni fiscali formulate dalla Commissione all'Italia nel 2021 si basavano sul controllo della dinamica della spesa corrente finanziata con risorse nazionali e, di converso, sull'espansione della spesa pubblica per investimenti.

PARTE III

PNR E APPROFONDIMENTI

1. IL PNR NEL QUADRO DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

Come evidenziato dal Documento di economia finanza in esame⁵⁶, il Piano nazionale di riforma 2022 si inserisce nel più ampio programma di riforma, innovazione e rilancio degli investimenti rappresentato dal PNRR. In tale quadro di riferimento, il PNR 2022 dell'Italia costituisce un adempimento richiesto dal ciclo del semestre europeo e si configura, al contempo, quale aggiornamento della strategia di riforma, anche alla luce delle mutate condizioni di contesto.

Il **semestre europeo 2022** è stato avviato il 24 novembre 2021 con la presentazione, da parte della Commissione europea, del cosiddetto [pacchetto d'autunno](#), comprendente l'analisi annuale della crescita sostenibile, i pareri sui documenti programmatici di bilancio (DPB) dei paesi della zona euro per il 2022, le raccomandazioni strategiche per la zona euro e la proposta di relazione comune sull'occupazione della Commissione. Il pacchetto si basa sulle previsioni economiche annuali pubblicate dalla Commissione l'11 novembre 2021⁵⁷. Secondo quanto prospettato dalla Commissione dall'*Analisi annuale della crescita sostenibile per il 2022* ([COM\(2021\) 740 final](#)), **nell'ambito del semestre europeo 2022 sarà attuato il monitoraggio dell'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza** (*Recovery and Resilience Facility*). Pertanto, i progressi compiuti nell'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) saranno legati al monitoraggio delle raccomandazioni adottate nell'ambito del semestre. In particolare, si prevede che i Piani nazionali di riforma - PNR, oltre a costituire lo specifico **adempimento dal semestre europeo previsto entro il mese di aprile** (v. *box*, infra), assolvono all'ulteriore adempimento, posto in capo agli Stati membri, di **rendicontazione semestrale dei progressi compiuti nell'ambito del dispositivo di ripresa e resilienza**⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. Doc. LVII n. 5, p. 381, "Aggiornamento della strategia di riforma".

⁵⁷ *European Economic Forecast-Autumn 2021*, [Institutional Paper 160](#), November 2021. Per un approfondimento sui contenuti delle Previsioni d'autunno, cfr. la [Nota breve n. 25](#) del Servizio del bilancio del Senato.

⁵⁸ L'articolo 27 del [regolamento \(UE\) 2021/241](#), che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede che gli Stati membri riferiscano **due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza e in merito agli indicatori comuni**. Affinché il quadro di valutazione sia aggiornato con gli ultimi dati disponibili e secondo lo stesso calendario per tutti gli Stati

L'Analisi annuale della crescita sostenibile per il 2022 ([COM\(2021\) 740 final](#)), del 24 novembre 2021, al par. 3 (*The European Semester evolves*) sottolinea come l'attuazione del dispositivo per la ripresa e resilienza continui a rendere indispensabile, per il 2022, specifiche misure di adattamento del semestre europeo. La Commissione intende proporre al Consiglio di adottare le raccomandazioni specifiche per Paese (CSRs) nella primavera del 2022. **Le raccomandazioni specifiche contribuiranno a sostenere gli Stati membri nell'adozione delle misure previste nell'ambito dei rispettivi piani di ripresa e resilienza.** Inoltre, prosegue il documento contenente l'Analisi annuale, la Commissione europea compirà ogni sforzo per garantire **sinergie e rendicontazione semplificata** tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il semestre europeo, al fine di semplificare gli obblighi di comunicazione degli Stati membri nell'ambito di entrambi i processi. Per esempio, prosegue il documento, i programmi nazionali di riforma, da presentare in aprile, saranno utilizzati, come sopra accennato, anche per la rendicontazione semestrale nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. I rapporti di monitoraggio inviati dagli Stati membri ai fini dell'attuazione delle misure nell'ambito del dispositivo, inviati con gli strumenti informatici a tal fine predisposti, saranno validi anche per presentare i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche nell'ambito del semestre europeo. Non sarà quindi necessario l'invio, cartaceo o informatico, di ulteriori documenti di monitoraggio.

Per quanto concerne lo scorso **anno 2021**, la *Strategia annuale per la crescita sostenibile per il 2021* ([COM\(2020\) 575](#)), ha evidenziato la **natura particolare ed eccezionale** del [semestre europeo 2021](#), in virtù delle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19 e delle risposte dell'UE alla crisi. In particolare, le scadenze del semestre sono state adattate, a fini di coordinamento, con il dispositivo di ripresa e resilienza e i piani nazionali di ripresa e resilienza.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (di cui al [regolamento \(UE\) 2021/241](#)) ha una dotazione finanziaria pari a 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. Per accedere ai fondi, gli Stati membri hanno presentato alla Commissione un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza che definisca uno specifico programma di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, e che sia elaborato in linea con gli obiettivi delle politiche dell'UE e incentrato sulla transizione verde e digitale.

Semestre europeo e dispositivo sono stati quindi strettamente collegati anche nel 2021, tanto che i piani nazionali sono stati assunti quale principale riferimento sulle iniziative politiche orientate al futuro degli Stati membri.

I passi procedurali del semestre 2021 sono stati quindi temporaneamente adattati per rispondere alle esigenze del dispositivo e, data la natura politica complessiva dei PNRR, la Commissione **non ha proposto nel 2021**

membri, garantendo in tal modo parità di trattamento, si auspica che la comunicazione avvenga contemporaneamente per tutti gli Stati membri, in linea con il calendario del semestre europeo. Per dettagli sul contenuto del regolamento, si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#), del Servizio studi del Senato (febbraio 2021).

raccomandazioni specifiche sul programma nazionale di riforma per paese per gli Stati membri che hanno presentato il piano.

Gli Stati membri sono stati invitati a sottoporre i rispettivi Piani per la ripresa e la resilienza entro il 30 aprile 2021 e le **valutazioni della Commissione sul contenuto dei Piani sostituiscono le relazioni per Paese del semestre europeo** di riferimento.

Si ricorda qui, in estrema sintesi, che il 30 aprile 2021 il [PNRR dell'Italia](#) è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano). Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la [proposta di decisione](#) di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. La proposta è stata accompagnata da una dettagliata analisi del Piano ([documento di lavoro della Commissione](#)). Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), che ha recepito la proposta della Commissione europea. La Decisione contiene un [allegato](#) con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Conseguentemente, il DEF 2021 non conteneva il Programma Nazionale di Riforma (PNR). Al riguardo, si ricorda che l'art. 18, par. 3, del [regolamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) stabilisce che "il piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro può essere trasmesso in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma ed è trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile".

Nello scorso **anno 2020**, sempre per effetto della crisi sanitaria ed economica conseguente alla pandemia da Covid-19, il PNR è stato presentato successivamente al DEF e all'approvazione delle risoluzioni sulle sezioni I e II del DEF ([Risoluzione n. 6/00108](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00108](#) del Senato), trasmesse al Parlamento il 24 aprile⁵⁹.

Si ricorda che lo schema del **Programma Nazionale di riforma (PNR)**, che costituisce la sezione III del Documento di economia e finanza (DEF), viene solitamente presentato contestualmente al Programma di stabilità (sezione I del DEF) e al documento recante l'analisi e le tendenze della finanza pubblica (sezione II del DEF).

Secondo quanto dispone l'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), il DEF deve essere presentato al Parlamento, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, entro il 10 aprile di ciascun anno, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, entro il successivo 30 aprile, del Programma di stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

⁵⁹ Cfr., al riguardo, il dossier Documentazione di finanza pubblica [n. 13/1](#) (luglio 2020).

Il Programma di stabilità e il PNR s'inquadrano al centro del processo di coordinamento ex ante delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il semestre europeo.

Il *box* che segue sintetizza l'**articolazione ordinaria del semestre europeo**, nella sua fase "europea" e in quella "nazionale".

Il semestre europeo

Il **semestre europeo** consiste in un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri della zona euro e dell'Unione europea. Tali attività – ritenute necessarie a mantenere le condizioni di stabilità economica e finanziaria da cui dipende il funzionamento dell'area valutaria – sono poste in essere dal Consiglio dell'Unione europea su impulso della Commissione.

Il semestre si sviluppa nella prima metà di ciascun anno di riferimento, quando la politica economica e di bilancio degli Stati membri si trova ancora in una fase di programmazione ed è quindi possibile indirizzarne i contenuti e gli strumenti al fine di garantire la coerenza delle decisioni assunte a livello nazionale con gli obiettivi fissati dall'Unione.

Negli ultimi sei mesi dell'anno, tra luglio e dicembre, si sviluppa invece il cd. "semestre nazionale", in cui ciascun paese attua le politiche programmate all'esito del dialogo con le istituzioni europee. I bilanci sono quindi sottoposti ad approvazione, secondo le procedure nazionali, entro fine anno.

Più in dettaglio, il calendario puntuale delle attività è articolato nei seguenti termini:

- nel mese di **novembre** dell'anno precedente a quello di riferimento la Commissione europea pubblica il "**pacchetto d'autunno**", che contiene:

- l'**analisi annuale della crescita** che propone le priorità politiche (economiche ma anche sociali) dell'UE per l'anno di riferimento. Gli Stati membri sono invitati a tenerne conto nell'elaborazione delle rispettive politiche economiche;
- la **relazione sul meccanismo di allerta**, che passa in rassegna gli sviluppi macroeconomici nei singoli Stati membri dell'UE. Sulla base di essa può essere condotto un esame approfondito della situazione di quei paesi in cui si ritiene elevato il rischio di squilibri macroeconomici;
- il **progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro**, in base alla quale tali Stati sono invitati ad attuare politiche ad essi specifiche;

- tra **gennaio e febbraio**:

- il Consiglio dell'Ue discute l'analisi annuale della crescita; discute, eventualmente modifica ed approva il progetto di raccomandazione

sulla politica economica della zona euro;

- il Parlamento europeo può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo a discutere questioni relative al semestre. Può altresì promuovere uno scambio di opinioni con singoli Stati membri (cd. "dialogo economico");
- il Parlamento europeo organizza la **settimana parlamentare europea**. Si tratta di una riunione interparlamentare che riunisce la Conferenza sul semestre europeo (un'opportunità di scambiare informazioni sulle migliori prassi relative all'attuazione del semestre) ed una delle due sessioni annuali della Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'UE;

- a **fine febbraio** la Commissione europea pubblica, nel "**pacchetto d'inverno**", una valutazione annuale della situazione economica e sociale negli Stati membri. Vengono pubblicate delle relazioni per paese che includono, qualora sia ravvisato un rischio, esami approfonditi degli squilibri macroeconomici. Può formulare progetti di raccomandazioni;

- a **marzo**:

- il Consiglio europeo fornisce orientamenti politici sulla base dell'analisi annuale della crescita;
- il Consiglio dell'UE fornisce analisi e conclusioni;

- entro **aprile** gli Stati membri presentano i propri **programmi nazionali di riforma (PNR)** e i **programmi nazionali di stabilità (per i Paesi della zona euro, PS)** o di convergenza (per gli altri Stati UE).

- a **maggio**, con il "**pacchetto di primavera**", la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta dei progetti di raccomandazioni specifiche per paese;

- a **giugno**:

- il Consiglio dell'UE discute le proposte di raccomandazioni specifiche per paese;
- il Consiglio europeo ne approva la versione definitiva;

- a **luglio** il Consiglio dell'UE adotta le raccomandazioni specifiche e gli Stati membri sono invitati ad attuarle;

- tra **settembre e novembre** la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE organizza la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea;

- entro il **15 ottobre** gli Stati membri della zona euro presentano alla Commissione e all'Eurogruppo i documenti programmatici di bilancio dell'anno successivo;

- tra **ottobre e novembre**: la Commissione fornisce pareri sui documenti programmatici di bilancio e l'Eurogruppo esamina tali pareri e formula una

dichiarazione;

- a **fine autunno** il Parlamento europeo esprime il proprio parere sul ciclo del semestre europeo in corso.

Per ulteriori dettagli su scadenze e contenuto del semestre europeo, si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato "Il semestre europeo in Senato: procedure e prassi", novembre 2021 ([DE 37/3](#)).

L'articolo 18, par. 4, lett. b), del [regolamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) stabilisce che i piani nazionali per la ripresa e la resilienza devono contenere, tra l'altro, una spiegazione del modo in cui il piano medesimo contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti **raccomandazioni specifiche per Paese**⁶⁰.

Come sopra ricordato, la Commissione europea non ha proposto nel 2021 raccomandazioni specifiche sul programma nazionale di riforma. Conseguentemente, la Raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2021 ([2021/C 304/12](#)) formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia, raccomandando all'Italia di:

1. utilizzare il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa nel 2022, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente; preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale; limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale;
2. quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine; incrementare nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita;
3. prestare particolare attenzione alla composizione delle finanze pubbliche, tanto sul lato delle entrate quanto su quello della spesa, e alla qualità delle misure di bilancio, al fine di garantire una ripresa sostenibile e inclusiva; dare priorità agli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, sostenendo in particolare investimenti a favore della transizione verde e digitale; privilegiare le riforme strutturali di bilancio che contribuiranno al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche, se del caso, rafforzando la copertura, l'adequatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti.

⁶⁰ Per un confronto tra le Raccomandazione per l'Italia degli anni 2019 e 2020 e la proposta di PNRR presentata dal Governo (Doc. XXVII, n. 18) cfr. il dossier [n. 357](#).

Di seguito è offerta una sintesi delle **raccomandazioni specifiche per l'Italia per il 2020 e per il 2019**.

Il [20 luglio 2020](#) il Consiglio ha adottato le raccomandazioni e i pareri sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri per il 2020, nonché la raccomandazione per la zona euro.

Precedentemente, il 20 maggio 2020, sulla base dei Programmi di Stabilità o di Convergenza e dei Programmi Nazionali di Riforma, la Commissione europea aveva pubblicato le Comunicazioni nell'ambito del "pacchetto di primavera" del semestre europeo. Mentre le precedenti versioni erano solamente incentrate sulle raccomandazioni specifiche agli Stati membri, quest'anno il documento è inevitabilmente focalizzato sull'impatto della pandemia da COVID-19 e sulle sue conseguenze sociali ed economiche. Le raccomandazioni agli Stati sono tutte inquadrate nel contesto pandemico (per l'Italia: [COM \(2020\) 502 final](#)).

Sono state indirizzate all'Italia le seguenti **quattro raccomandazioni specifiche**⁶¹:

I. Implementazione di tutte le misure necessarie per il sostegno all'economia e al sistema sanitario durante e dopo la pandemia

In linea con la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, la Commissione raccomanda all'Italia di adottare tutte le misure necessarie per sostenere l'economia e favorire la ripresa successiva alla pandemia. Nel quadro di queste misure la Commissione raccomanda di perseguire politiche fiscali finalizzate al sostegno delle imprese e di rafforzare gli investimenti. Al contempo il sistema sanitario nazionale, messo a dura prova dall'epidemia, dovrà essere rafforzato in termini di personale, di infrastrutture e di macchinari essenziali per la sanità. La resilienza e capacità del sistema sanitario dovranno essere rafforzate per contrastare future epidemie nel quadro di un coordinamento tra istituzioni nazionali e regionali.

II. Attuazione di adeguate misure di sostegno al reddito e per l'accesso alla protezione sociale

Si raccomanda che l'accesso alla protezione sociale ed ai sussidi, soprattutto per i lavoratori atipici, vada garantito. L'impatto della crisi sull'occupazione va attenuato e vanno rafforzate la didattica e la formazione a distanza. In un quadro di supporto attivo all'occupazione e di sostegno alle figure atipiche del mondo del lavoro vanno utilizzate eventuali forme di contrattazione più flessibile.

⁶¹ Cfr. la Nota breve [n. 16](#) del Servizio del bilancio del Senato.

III. Introduzione e attuazione di misure in favore delle piccole e medie imprese e adozione di tecnologie green e sostenibili in materia ambientale

La Commissione richiede l'adozione di misure efficaci per garantire liquidità all'economia reale. L'accesso al credito è di vitale importanza per le piccole e medie imprese, per le aziende innovative e per i liberi professionisti, così come la certezza nei tempi di pagamento. Sia gli investimenti pubblici che quelli privati vanno favoriti e sostenuti per aiutare la ripresa economica. Gli investimenti vanno orientati su una produzione più pulita ed efficiente, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione efficiente delle risorse idriche, dell'energia e sulla transizione *green* e digitale. Le infrastrutture digitali dovranno essere rafforzate per assicurare la fornitura dei servizi essenziali.

IV. Miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione

La Commissione raccomanda di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e l'efficacia della pubblica amministrazione.

Si riporta qui di seguito la sintesi delle **raccomandazioni rivolte all'Italia per il 2019**⁶².

Aggiustamenti di bilancio, la fiscalità ed economia sommersa. In primo luogo, la Commissione UE raccomanda di assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Intensificazione degli sforzi volti a combattere il lavoro sommerso. Si raccomanda di intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.

⁶² Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018, ([2018/C320/48](#)).

Politiche economiche volte a rilanciare gli investimenti in ricerca, innovazione e infrastrutture. Occorre porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

Durata dei processi e misure anticorruzione. Occorre ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

Crediti deteriorati, settore bancario e accesso delle imprese alle fonti di finanziamento. La Commissione raccomanda di favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

Di seguito una serie di **schede tematiche di approfondimento**, anche alla luce dei contenuti del Piano nazionale di riforma (PNR) contenuto del DEF in esame (Sezione III).

2.1 Riforma dei contratti pubblici

Nel Programma Nazionale di Riforma il Governo segnala che la **riforma degli appalti pubblici** rappresenta lo strumento attraverso il quale procedere ad un drastico miglioramento dell'assetto istituzionale nazionale in materia di appalti, sia in termini di semplificazione della normativa, compresa quella riguardante il contenzioso, sia in termini di rafforzamento della professionalità delle stazioni appaltanti pubbliche. Tale riforma risponde all'esigenza – sottolineata nella Raccomandazione del Consiglio all'Italia del 2021 – di accrescere gli investimenti pubblici, dando priorità agli investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita economica.

Viene ricordato che gli interventi normativi, anche a carattere temporaneo, succedutisi a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici del 2016 hanno prodotto un quadro giuridico poco organico e chiaro, che ha accresciuto l'incertezza per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici creando disfunzionalità in un settore di grande rilievo per il Paese.

In proposito, nel PNR si evidenzia come il mercato degli appalti pubblici (lavori, servizi, forniture) abbia un impatto sostanziale sul PIL: nel 2020 (ultimo dato disponibile) esso ha registrato un valore complessivo pari a 178,8 miliardi di euro, con un aumento del 78 per cento rispetto al 2016, anno di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, il 2020 è stato caratterizzato da un netto rallentamento della crescita rispetto al 2019, registrando un incremento pari all'1,7 per cento, contro il +27,2 per cento del 2019 (rispetto al 2018).

Le misure di semplificazione della disciplina dei contratti pubblici già approvate

Il Governo evidenzia che la realizzazione dei progetti di investimento previsti dal PNRR comporterà, nel 2022 e negli anni successivi, un aumento dei bandi di gara per appalti pubblici. A tal fine, sono state introdotte alcune **misure urgenti di semplificazione** (attuare in particolare con il D.L. n. 77/2021), tra le quali si ricordano:

- l'eliminazione, a decorrere dal 1° novembre 2021, dell'istituto della soglia nella disciplina del subappalto, che favorirà la partecipazione delle PMI al mercato dei contratti pubblici, aumentando la concorrenza;
- l'eliminazione, a partire dal 1° febbraio 2022, ad opera della L. 238/2021 (legge di delegazione europea 2019-2020) del divieto per l'affidatario del contratto di subappaltare a soggetti che abbiano partecipato alla procedura di appalto e dell'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori in sede di offerta;
- l'introduzione di modifiche in tema di appalto integrato, volte ad ammettere l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- la previsione di poteri sostitutivi del RUP in caso di inerzia e di premi di accelerazione che possono essere concessi dalla stazione appaltante per ogni eventuale giorno di anticipo rispetto alla data prevista di fine lavori;
- la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e la modifica della disciplina della loro qualificazione;
- l'introduzione di una più dettagliata disciplina dell'istituto del dibattito pubblico;
- la previsione di interventi riguardanti gli affidamenti diretti, per i lavori di importo inferiore a 150.000 euro, e la semplificazione delle procedure per gli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR;
- la previsione di modifiche volte ad assicurare la piena operatività della Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici gestita dall'ANAC,

connessa in un rapporto di interoperabilità con le piattaforme telematiche delle stazioni appaltanti, e l'istituzione, presso la medesima Banca Dati, del fascicolo virtuale dell'operatore economico per la verifica dei dati concernenti i requisiti di partecipazione degli operatori economici, utilizzabile per una pluralità di gare;

- l'attivazione della Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica.

La delega legislativa per la riforma organica del settore dei contratti pubblici

Viene ricordato che la più **organica riforma del settore dei contratti pubblici** è stata avviata con la presentazione alle Camere da parte del Governo di un disegno di legge, avente ad oggetto "Delega al Governo in materia di contratti pubblici", la cui approvazione costituisce un obiettivo del PNRR da conseguire entro il primo semestre 2022, mentre i decreti legislativi dovranno essere emanati entro il 31 marzo 2023.

Si tratta dell'A.C. 3514, già approvato dal Senato ed attualmente all'esame della VIII Commissione della Camera, per il quale si rinvia all'apposito [dossier di documentazione](#)).

La delega interviene sul quadro normativo, sulla struttura della domanda (stazioni appaltanti), sul formato di gara e i criteri di aggiudicazione, sull'iter di programmazione, sulla scelta della localizzazione, sulla progettazione e sulla verifica delle opere e il contenzioso, anche favorendo strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.

Gli obiettivi della delega sono così riassunti dal Governo:

- ristabilire **chiarezza, unitarietà e semplicità alla disciplina di settore** - limitando il più possibile i rinvii alla normativa secondaria - e assicurare la coerenza con il quadro giuridico europeo, limitando il livello di regolamentazione a quello minimo richiesto dalle direttive europee
- **ridurre il numero e riqualificare le stazioni appaltanti** (stimate attualmente in circa 32.000). Al riguardo, il PNR segnala che si muove in tale direzione anche il Protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza sottoscritto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'ANAC.

In attuazione del citato protocollo d'intesa, con delibera n. 141 del 30 marzo 2022 l'ANAC ha approvato le [Linee guida recanti «attuazione – anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici.»](#)

- **digitalizzare le procedure di appalto**, anche ai fini dei controlli sui requisiti dichiarati dagli operatori economici, e ridurre oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure, soprattutto attraverso la Banca Dati nazionale dei Contratti Pubblici;
- **incentivare l'utilizzo delle procedure flessibili**, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure competitive con negoziazione per la stipula di contratti pubblici complessi;
- **ridurre i tempi di gara, di stipula dei contratti e di realizzazione delle opere pubbliche**, prevedendo la semplificazione e la revisione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico. Il documento evidenzia che le misure di semplificazione e accelerazione dei tempi, che saranno messe a regime con la riforma del Codice, sono funzionali al raggiungimento, entro dicembre 2023, del target di riduzione - a meno di 180 giorni - del tempo per l'approvazione di un progetto adottato dall'Ente attuatore, di 100 giorni del tempo medio tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto per i contratti sopra soglia europea e del 15 per cento (almeno) del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'opera.

Per una analisi aggiornata al 31 dicembre 2020 dei tempi medi di aggiudicazione dei bandi di gara e di realizzazione delle infrastrutture di trasporto si rinvia al cap. 5 del [Rapporto infrastrutture strategiche e prioritarie 2021](#) realizzato dal Servizio studi della Camera in collaborazione con l'istituto di ricerca Cresme.

La valutazione di impatto della riforma in materia di contratti pubblici

Il Programma Nazionale di Riforma pone in risalto che la valutazione della semplificazione in materia di contratti pubblici – da leggere congiuntamente agli effetti di quella relativa alla riforma della concorrenza – è stata effettuata seguendo la metodologia introdotta da un recente studio del FMI proprio con riferimento al caso italiano. Si precisa che, in base a tale studio, la qualità delle procedure di appalto pubblico può essere misurata attraverso l'indicatore delle prestazioni in materia di appalti pubblici del Quadro di Valutazione del Mercato unico (*Single Market Scoreboard*) elaborato dalla Commissione europea. Si ipotizza che le semplificazioni possano incidere sul **sub-indicatore relativo alla velocità decisionale**, che misura il **tempo medio tra la ricezione delle offerte e l'aggiudicazione del contratto**. A questo proposito, il Governo ricorda che in tale sub-indicatore l'Italia ha un punteggio di -1. Le modifiche porterebbero il punteggio ad un valore pari a 1 (meno di 120 giorni). Di

conseguenza, l'indicatore complessivo passerebbe, a parità di altre condizioni, da -3,32 a -1,32, con un miglioramento del 60 per cento.

Sulla base dello studio del FMI, viene sottolineato che tale variazione comporterebbe un aumento del rapporto tra investimenti pubblici e PIL pari allo 0,08 per cento. L'impatto sul PIL rispetto allo scenario di base è rilevante e pari a 1,7 punti percentuali nel lungo periodo. Per effetto dell'aumento della concorrenza e della semplificazione dei contratti pubblici si riscontra soprattutto un aumento degli investimenti, che nel lungo periodo aumenterebbero di circa 3,6 punti percentuali.

2.2 Transizione ecologica

In materia di transizione ecologica, il Governo ricorda che è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali in materia. In tale ambito, a marzo 2022, il CITE ha approvato il [Piano per la transizione ecologica](#) (PTE) che fornisce un quadro per la transizione ecologica italiana, coordina le politiche ambientali, individua gli obiettivi e le aree di intervento e accompagna le misure del PNRR. Il PTE e la corrispondente missione del PNRR "Rivoluzione Verde e Transizione ecologica", in sinergia con la Missione 'Infrastrutture per una mobilità sostenibile', rappresentano la risposta del Governo italiano per centrare gli obiettivi fissati a livello internazionale ed europeo al 2050, a partire dallo *European Green Deal*.

La decarbonizzazione per la neutralità climatica

Il PTE, in linea con il pacchetto europeo *Fit for 55*, porta l'obiettivo nazionale di emissioni al 2030 intorno a 256 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente. Per raggiungerlo, si ipotizza uno sforzo ulteriore nelle politiche di risparmio energetico, soprattutto nei settori dei trasporti e dell'edilizia, e un'elettrificazione del sistema dell'energia primaria, che nella prospettiva di raggiungere l'obiettivo di zero emissioni nette nel 2050 dovrà superare il 50 per cento. L'energia elettrica, a sua volta, dovrà essere quasi totalmente prodotta da fonti rinnovabili in modo da dismettere l'uso del carbone entro il 2025 e fare in modo che la stessa provenga, nel 2030, per il 72 per cento da fonti rinnovabili, fino a sfiorare livelli prossimi al 95-100 per cento entro il 2050. Il Governo ricorda che il drammatico evolversi della situazione geopolitica internazionale e il conseguente aumento dei prezzi energetici hanno peraltro reso necessario, con misure recentissime, aumentare la produzione di gas nazionale (l'intento è di arrivare a 5 miliardi di metri cubi annui) per ridurre le importazioni (al momento quasi il 40 per cento del gas

naturale consumato in Italia è importato dalla Russia) e alleggerire i costi. Per raggiungere tali obiettivi sarà necessario ricorrere all'integrazione di più leve, quali: il passaggio da combustibili fossili ai combustibili ricavati da fonti rinnovabili come idrogeno, bioenergie e carburanti sintetici; l'elettrificazione e il ricorso a cattura e stoccaggio della CO₂ residua; nonché la leva fiscale, per spostare il carico fiscale dal lavoro alle attività più inquinanti/dannose per l'ambiente.

Il PNRR disegna misure di azione fino al 2026, prevedendo un insieme di investimenti volti a incrementare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, a potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete, a promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno, a incentivare la crescita di un trasporto locale più sostenibile e a migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Le azioni previste vanno dalla realizzazione di impianti innovativi off-shore allo sviluppo del biometano, nonché dalle misure per la diffusione dell'idrogeno alla conversione energetica del parco immobiliare (proroga del c.d. Superbonus 110% e semplificazione delle procedure per gli interventi per l'efficientamento energetico).

Il contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico

Per la messa in sicurezza e la valorizzazione delle aree a rischio idrogeologico, nell'ambito del PNRR (Missione 2, Componente 4) sono previste azioni per un totale di 8,5 miliardi di euro.

In particolare, gli interventi previsti riguardano misure per la gestione del rischio alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico; interventi per la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni; la semplificazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico, nonché l'approvazione del Piano operativo per la realizzazione di un sistema avanzato e integrato di monitoraggio.

Il PTE si allinea a questi obiettivi, prevedendo interventi di contrasto ai dissesti idrogeologici in atto e per aumentare la resilienza dei sistemi naturali e antropici e delle risorse idriche, anche attraverso l'azzeramento del consumo di suolo entro il 2030 e azioni per arginare l'erosione costiera. A tal fine, in un'ottica di collaborazione tra Stato e Regioni, si prevede l'elaborazione di linee guida operative e di pianificazione.

Il miglioramento della gestione delle risorse idriche e delle relative infrastrutture

Le strategie di adattamento al cambiamento climatico riguardano anche l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse idriche (a scopo civile, industriale e agricolo), caratterizzato spesso da elevata frammentazione gestionale e sprechi di risorse. In proposito il PNRR ha destinato 4,38 miliardi di euro per riforme e interventi destinati a infrastrutture per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico primario, reti di distribuzione, fognature e

depuratori, sistemi per il monitoraggio e la digitalizzazione delle reti e, in particolare, per ridurre in modo consistente le dispersioni e ottimizzare i sistemi di irrigazione.

Viene evidenziato che l'opera di potenziamento andrà proseguita anche dopo il 2026, al fine di completare, entro il 2040, gli interventi nelle principali infrastrutture idriche.

La tutela della biodiversità terrestre e marina

In armonia con la Strategia europea per la biodiversità 2030 (che richiede di portare al 30 per cento l'estensione delle aree protette, di cui il 10 per cento con forme rigorose di protezione, entro il 2030), anche l'Italia si sta dotando della [Strategia nazionale 2030](#), le cui azioni chiave riguardano il rafforzamento delle aree protette e, più in generale, interventi di rinaturalizzazione.

A questo scopo, il PNRR ha allocato 1,69 miliardi, cui si aggiungono ulteriori risorse nazionali ed europee, per l'avvio di alcune misure pilota da completare entro il 2026 e da estendere al 2030 e oltre, quali ad esempio la 'tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano' (con l'obiettivo di mettere a dimora almeno 6,6 milioni di alberi), la 'digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette' e la 'rinaturalizzazione del Po'.

L'economia circolare

In linea con gli obiettivi del Piano d'azione per l'economia circolare adottato dalla Commissione europea nel marzo del 2020, nel PNRR sono previsti investimenti mirati alla realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti, all'ideazione di progetti di economia circolare, alla creazione di isole verdi, alla realizzazione di *green communities* in territori rurali e di montagna e alla diffusione nella cittadinanza di una maggiore consapevolezza dei temi ambientali. Per realizzare tali iniziative sono state previste tre riforme strategiche, tutte in itinere e da realizzarsi entro il primo semestre 2022: l'aggiornamento della Strategia nazionale per l'economia circolare, l'adozione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, nonché il Programma Nazionale di prevenzione dei rifiuti e il supporto tecnico alle autorità locali attraverso il Piano di azione per lo sviluppo di capacità locali.

Questi progetti andranno estesi e consolidati oltre l'orizzonte del 2026, con tappe sempre più stringenti che prevedono il dimezzamento dei rifiuti di plastica in mare, dei rifiuti urbani e la riduzione del 30 per cento delle microplastiche rilasciate nell'ambiente entro il 2030.

Territorio

In materia di **rigenerazione urbana** e contrasto al **disagio abitativo**, il documento in esame precisa che saranno dedicati numerosi altri progetti finanziati dal PNRR (M5C2), utilizzando modelli e strumenti innovativi per effettuare interventi per il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale.

Si puntualizza, inoltre, che nel 2021 sono stati assegnati i fondi per il Piano Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare o [PINQUA](#) (159 progetti per 2,8 miliardi di euro) e sono stati assegnati i fondi per gli investimenti relativi ai [Piani Integrati Urbani](#) (3,13 miliardi di euro) alle città metropolitane, le quali individueranno i progetti finanziabili all'interno della propria area urbana.

Per la rigenerazione urbana sono stati previsti ulteriori 300 milioni per il 2022, finalizzati ad estendere gli interventi previsti dai suddetti piani anche ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea

In merito alle Raccomandazioni della del Consiglio per gli anni 2020 e 2021, si evidenziano le seguenti principali misure attualmente implementate o adottate:

- il finanziamento del **contratto di programma ANAS 2021-2025**, per una spesa complessiva di 4,55 miliardi (100 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023, 250 milioni per il 2025, 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e 400 milioni per ciascuno degli anni dal 2029 al 2036);
- l'istituzione di un Fondo per il clima, con una dotazione di 840 milioni per ciascuno degli anni 2022-2026 e 40 milioni a partire dal 2027, finalizzato alla attuazione degli accordi internazionali sulla **protezione del clima e dell'ambiente** concordati dall'Italia;
- il finanziamento di **progetti di riqualificazione urbana** e di messa in sicurezza di **ponti e viadotti** e di costruzione di nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti con problemi di sicurezza strutturale;
- gli interventi normativi sugli **appalti pubblici**, incluso il disegno di legge delega in materia di Codice dei contratti pubblici, e la digitalizzazione delle procedure di gara (su tali profili si rinvia alla apposita scheda del presente dossier);
- la revisione, l'ampliamento e l'estensione delle norme riguardanti le funzioni dei **commissari straordinari** previste dal D.L. n. 32/2019, (c.d. "Sblocca Cantieri");
- il fondo destinato alla realizzazione di **progetti pilota di educazione ambientale** per studenti di comuni situati in aree naturali protette,

con una dotazione di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022;

- l'elaborazione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC);
- la riduzione dei termini per la convalida dei documenti di valutazione dell'impatto ambientale (**VIA**) e per il rilascio dell'autorizzazione ambientale unica;
- l'introduzione di un quadro legislativo specifico per la **valutazione ambientale dei progetti** per l'attuazione del piano nazionale per l'energia e il clima (PNEC);
- l'istituzione di una procedura specifica per accelerare e semplificare le **autorizzazioni ambientali e paesaggistiche** per le strade, le autostrade, le ferrovie e le infrastrutture idriche esistenti che rientrano nell'ambito di applicazione della VIA;

2.3 Educazione e ricerca

Educazione

Preliminarmente, si ricorda che la [Comunicazione sull'analisi annuale della crescita sostenibile 2022](#), adottata dalla Commissione europea il 24 novembre 2021, sottolinea che **il ruolo dell'educazione**, come elemento di inclusione sociale e crescita economica, deve essere **rafforzato**, anche in considerazione delle negative conseguenze della pandemia sul lungo periodo sia sull'apprendimento che sulla salute mentale degli alunni.

Gli Stati devono dunque impegnarsi a intensificare i propri sforzi per migliorare i risultati in materia di istruzione ed educazione.

Il **PNR 2022** sottolinea che il Governo condivide la convinzione espressa dalla Commissione europea secondo la quale l'impegno verso un'istruzione più inclusiva e di migliore qualità non si deve limitare a una risposta emergenziale alla crisi.

In tale contesto evidenzia che, come risulta dall'ultimo [Report](#) dell'Istat su istruzione e formazione, pubblicato a ottobre 2021, il divario nei livelli di istruzione fra l'Italia e gli altri Paesi europei si sta ampliando⁶³. In

⁶³ In particolare, nel 2020 la quota di popolazione con almeno un diploma è stata pari al 62,9%, contro una media UE del 79%. Al contempo, la popolazione fra 25 e 64 anni che possiede una laurea è stata pari al 20,1%, a fronte di una media UE del 32,8.

particolare, gli abbandoni scolastici sono stati accentuati dalla pandemia⁶⁴, perché è emersa la difficoltà di sfruttare proficuamente strumenti di apprendimento diversi da quelli tradizionali.

In questo quadro, ricorda, anzitutto, che gli investimenti e le riforme previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**) sono volti a ridurre le disparità regionali in termini di infrastrutture e risultati scolastici, rafforzando le tecnologie digitali nel sistema educativo e contrastando il divario di genere.

In particolare, per l'**ambito scolastico**, il PNR ricorda che il PNRR prevede:

- Interventi sull'**edilizia scolastica**.
Si tratta di:
 - un **Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica**, al quale sono stati destinati **€ 800 mln** (prestiti). Sulla base di quanto disposto dal [DM 343 del 2 dicembre 2021](#) ([qui l'allegato 1](#)), è intervenuto l'avviso pubblico [prot. 48048 del 2 dicembre 2021](#), relativo all'intera dotazione finanziaria, con il quale si intende individuare, ai fini del finanziamento, **195 candidature** e proposte di sostituzione di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico con le relative aree da porre a base del concorso di progettazione di cui all'**art. 24 del D.L. 152/2021** (L. 233/2021);
 - un **Piano per asili nido e scuole dell'infanzia** e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, al quale sono stati destinati **€ 4.600 mln** (sovvenzioni). Sulla base di quanto disposto dal già citato [DM 343 del 2 dicembre 2021](#) (qui gli allegati [2](#) e [3](#)), è intervenuto l'[avviso pubblico prot. 48047 del 2 dicembre 2021](#), con una dotazione finanziaria pari a € 3 mld, di cui 2,4 mld per la fascia 0-2 anni ed € 600 mln per la fascia 3-5 anni;
 - un **Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica**, al quale sono stati destinati **€ 3.900 mln** (sovvenzioni).
- Interventi per **colmare i divari territoriali**.
Il PNRR prevede un Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei **cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado** e alla **riduzione dell'abbandono scolastico**, al quale sono stati destinati **€ 1.500 mln** (sovvenzioni).
- Interventi per sviluppare **nuove competenze e nuovi linguaggi**.
Il PNRR – destinando a tale intervento **€ 1.100 mln** (sovvenzioni) - intende promuovere l'integrazione, all'interno dei curricula di tutti i cicli scolastici, di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare le **competenze STEM, digitali e multilinguistiche**.
- La revisione del sistema di **reclutamento dei docenti** e di **formazione iniziale**.

⁶⁴ In base al medesimo Report, il 13,1% di giovani fra 18 e 24 anni ha abbandonato precocemente il sistema di istruzione e formazione.

In particolare, il PNRR prevede il reclutamento di docenti qualificati e l'istituzione della **Scuola di alta formazione per il personale scolastico**.

- La **rimessa** dell'organizzazione del sistema scolastico.
La riforma intende adeguare il **numero degli alunni per classe** – in particolare, il numero di insegnanti sarà fissato allo stesso livello dell'a.s. 2020/2021, a fronte del calo demografico – e rivedere le norme relative al **dimensionamento degli edifici scolastici**.
- La riforma del sistema di **orientamento** nelle **scuole secondarie**.
- Il **riassetto** degli Istituti tecnici superiori (ITS) e degli **istituti tecnici e professionali**.
Con riferimento agli ITS, il PNRR prevede un investimento di **€ 1.500 mln** (sovvenzioni). Si ricorda, al riguardo, che il 20 luglio 2021 l'Assemblea della Camera ha approvato il testo unificato degli A.C. 544 e abb. "Ridefinizione della missione e dell'organizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza". Il testo è ora all'esame del Senato (A.S. 2333).
La riforma relativa agli istituti tecnici e professionali intende allineare i curricula alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese.
- Interventi per **scuole innovative e connesse**.
Al riguardo, il PNRR prevede l'investimento **Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori** – al quale sono stati destinati **€ 2.100 mln** (sovvenzioni).

Per l'ambito dell'**istruzione terziaria**, il PNR ricorda che al **31 dicembre 2021** sono già stati conseguiti **vari traguardi** previsti dal **PNRR**, importanti, fra l'altro, per rispondere all'evoluzione della domanda di competenze del mercato del lavoro e favorire la flessibilità del percorso curricolare.

Si tratta dei seguenti:

- Riforma delle **classi di laurea**.
Il PNRR ha previsto l'aggiornamento dei curricula universitari, riducendo i rigidi confini che limitano fortemente la possibilità di creare percorsi interdisciplinari.
In attuazione di tale obiettivo, l'art. 14 del **D.L. 152/2021** (L.233/2021) ha disposto che, nell'ambito dei criteri generali per la definizione, da parte degli atenei, degli ordinamenti dei corsi di studio universitari, **una parte dei crediti formativi universitari (CFU) può essere riservata ad attività affini o integrative**, comunque relative a settori scientifico-disciplinari (SSD) o ad ambiti disciplinari non previsti per le attività di base o per le attività caratterizzanti del corso di studi. L'obiettivo è quello di promuovere l'**interdisciplinarietà** dei corsi di studio e la

formazione di **profili professionali innovativi**. Inoltre, in coerenza con i medesimi obiettivi, ha previsto la razionalizzazione e l'aggiornamento dei medesimi SSD.

- **Riforma in materia di lauree abilitanti.** Il PNRR ha inteso semplificare le procedure per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, al fine di velocizzare l'accesso al mondo del lavoro.

In attuazione di tale obiettivo, la **L. 163/2021** ha previsto che l'**esame finale** dei **corsi di laurea magistrale** in odontoiatria e protesi dentaria, farmacia e farmacia industriale, medicina veterinaria, psicologia, e dei corsi di laurea professionalizzante in professioni tecniche per l'edilizia e il territorio, professioni e tecniche agrarie, alimentari e forestali, professioni tecniche industriali e dell'informazione, **abilita** all'esercizio delle relative professioni. Ha, altresì, previsto che l'esame finale dei corsi di laurea magistrale per l'esercizio delle professioni di chimico, fisico e biologo è abilitante, previa emanazione di **regolamenti di delegificazione**. Infine, ha disposto che ulteriori titoli universitari che consentono l'accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio di professioni per il quale non è richiesto lo svolgimento di un tirocinio *post-lauream*, possono essere resi abilitanti, previa emanazione di regolamenti di delegificazione, su richiesta delle rappresentanze nazionali degli ordini o dei collegi professionali di riferimento o su iniziativa del Ministro dell'università e della ricerca.

- **Riforma dei dottorati di ricerca.** Il PNRR ha previsto la **semplificazione** delle procedure per il coinvolgimento di imprese e centri di ricerca e il potenziamento della ricerca applicata.

In attuazione, è intervenuto il [decreto del Ministro dell'università e della ricerca 14 dicembre 2021, n. 226](#), **Regolamento** recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per l'istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati. Per completezza, si ricorda che il PNRR ha anche destinato **€ 432 mln** (sovvenzioni) all'estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale.

- **Interventi in materia di borse di studio per l'accesso all'università.**

Il PNRR, destinando a tale intervento **€ 500 mln** (sovvenzioni), ha previsto l'aumento dell'importo delle borse di studio e l'estensione delle stesse a una quota più ampia di studenti. In attuazione, l'art 12 del **D.L. 152/2021** (L. 233/2021) ha **semplificato**, per il periodo di riferimento del PNRR, la disciplina relativa alla determinazione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio, e per la determinazione dei relativi importi. E', conseguentemente, intervenuto il [DM 1320 del 17 dicembre 2021](#).

- **Interventi in materia di alloggi per studenti universitari.**

Il PNRR, destinando a tale intervento € 960 mln (sovvenzioni), ha inteso incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di nuove strutture di edilizia universitaria attraverso la copertura, da parte del MUR, di parte degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture stesse. In attuazione, l'art. 64, co. 8, del **D.L. 77/2021** (L. 108/2021), utilizzando le risorse del PNRR, ha aumentato la quota massima di **cofinanziamento statale** dal 50 al 75%. Successivamente, l'art. 15 del **D.L. 152/2021** (L. 233/2021) ha previsto, fra l'altro, l'**informatizzazione** della procedura.

Infine, il PNR ricorda che alle azioni per il rafforzamento dell'offerta formativa previste dal PNRR se ne affiancano altre, fra le quali le misure straordinarie per la copertura dei posti vacanti e disponibili di personale docente per l'a.s. 2021/2022 e per la semplificazione delle procedure concorsuali per l'immissione in ruolo dello stesso personale⁶⁵ e lo stanziamento di risorse in favore delle università (non statali) del Sud⁶⁶, anche per mitigare gli effetti derivanti dalla pandemia.

Sostegno alla ricerca e all'innovazione

Per quanto riguarda gli ambiti della ricerca e dell'innovazione, gli orientamenti europei contenuti nella [Comunicazione sull'analisi annuale della crescita sostenibile 2022](#) evidenziano come la garanzia di una prosperità futura per i cittadini dell'UE dipenderà in modo cruciale dall'incremento della produttività e dell'innovazione, attraverso una combinazione di riforme e investimenti sia pubblici che privati in grado di sostenere la competitività e la creazione di posti di lavoro. A questo riguardo, la Comunicazione individua quali ambiti da considerare in via prioritaria il green, il digitale, i semi-conduttori, il trasferimento e la valorizzazione delle conoscenze specie a livello delle PMI e delle *startups*.

Con specifico riferimento all'Italia, l'[European Innovation Scoreboard 2021](#) qualifica il nostro Paese come “innovatore moderato”, caratterizzato sia da punti di forza che di debolezza: una ricerca pubblica di qualità, ma con risorse umane e finanziarie sottodimensionate; la ricerca privata in crescita, con una specializzazione, però, non omogeneamente distribuita fra i territori e fra i settori; ottime performance dal punto di vista del numero dei soggetti ed enti innovatori, dell'impatto sull'impiego della ricerca e sulla sostenibilità ambientale; risultati meno buoni, fra l'altro, sotto il profilo della diffusione delle competenze digitali.

⁶⁵ Art. 59 del D.L. 73/2021 (L. 106/2021).

⁶⁶ Art. 1, co. 301, L. 234/2021.

Ad ogni modo, sebbene gli investimenti in ricerca e sviluppo siano più bassi degli altri Paesi europei (1,47 per cento del PIL nel 2019, contro il 2,1 dell'area UE e il 2,5 dell'area OCSE, secondo [dati ISTAT](#)), l'Italia spicca per la produzione di pubblicazioni scientifiche, che rientrano nel 10 per cento più citato a livello mondiale (cfr. [OECD, Science Technology and Innovation Outlook 2021](#)).

In tale contesto, il **PNR 2022** delinea **due principali strumenti strategici** per riguadagnare alla ricerca la centralità nell'agenda delle politiche pubbliche.

Il **primo** è il [Programma Nazionale per Ricerca 2021-2027](#), approvato dal CIPE nel 2020, finalizzato alla valorizzazione dei giovani ricercatori, al consolidamento della ricerca fondamentale e all'incentivazione della ricerca interdisciplinare, alla promozione della dimensione internazionale dell'alta formazione e della ricerca, alla circolazione di conoscenza tra ricerca e sistema produttivo. Il Programma è alimentato da risorse di bilancio del Ministero per l'università e la ricerca, fondi strutturali e di investimento europei, fondi nazionali destinati alla Politica di Coesione e programmi europei a gestione diretta (Horizon Europe, InvestEU, Europa digitale, Erasmus+, Europa Creativa, LIFE) per un valore complessivo, nell'arco dei sette anni, di circa 14,5 miliardi.

Il **secondo strumento** è il **PNRR**, principalmente (sebbene non esclusivamente) nella **Missione 4 “Istruzione e ricerca”**. La componente “Dalla ricerca all'impresa” – operando in una logica sinergica rispetto al Programma Nazionale per la Ricerca – stanZIA 11,4 miliardi di euro per investimenti da effettuare fra il 2022 e il 2026, con l'obiettivo di creare e rafforzare le connessioni funzionali fra ricerca e impresa, semplificare la gestione dei fondi dedicati alle attività di ricerca pubblico-private e attribuire agli Enti pubblici di ricerca (EPR) un ruolo baricentrico nel sistema.

Il raggiungimento dell'obiettivo passa per **tre linee d'intervento**:

- 1) **potenziare le attività di ricerca di base e industriale**, con uno stanZIamento di 6,91 miliardi, investendo sui giovani ricercatori (ad oggi ce ne sono 6,3 su ogni 1000 occupati contro l'8,9 della media UE) e a favorire la creazione di partnership pubblico/private di rilievo nazionale o con una vocazione territoriale;
- 2) **rafforzare la propensione all'innovazione del mondo produttivo, incoraggiando un uso sistemico dei risultati della ricerca e favorendo la creazione di reti di collaborazioni internazionali**. Alle misure di sostegno diretto alle imprese si accompagna una azione di riorganizzazione, razionalizzazione e rafforzamento delle strutture che offrono servizi tecnologici avanzati e servizi innovativi qualificanti di trasferimento tecnologico;

- 3) **creare le condizioni abilitanti allo sviluppo delle attività di ricerca e innovazione**, agendo su: dotazione infrastrutturale (anche favorendo l'apertura delle infrastrutture di ricerca al mondo produttivo); sviluppo di competenze (dottorati) dedicate a specifiche esigenze delle imprese (in particolare nelle tematiche del green e del digitale); strumenti finanziari destinati a sostenere gli investimenti in ricerca e innovazione delle PM. Uno degli strumenti chiave in questo ambito è rappresentato dalla creazione di un **Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione** (a cui sono dedicati 1,58 miliardi). Il Fondo dovrà facilitare l'osmosi tra la conoscenza scientifica generata in infrastrutture di ricerca di alta qualità e il settore economico, favorendo l'innovazione. In particolare, la misura finanzia fino a 30 progetti infrastrutturali (esistenti o di nuovo finanziamento) con un research manager per ogni infrastruttura. È inoltre prevista l'integrazione delle risorse del **Fondo Nazionale per l'Innovazione** - lo strumento gestito da CDP per sostenere lo sviluppo del venture capital in Italia - per ampliare la platea di imprese innovative beneficiarie del Fondo, finanziando investimenti privati in grado di generare impatti positivi e valore aggiunto sia nel campo della ricerca sia sull'economia nazionale. Ciò consentirà di sostenere 250 piccole e medie imprese innovative con investimenti per 700 milioni (partecipazione media pari a 1,2 milioni). Infine, si intende investire (600 milioni) per l'introduzione di **dottorati innovativi** che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovano l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese stesse.

2.4 Modernizzazione della pubblica amministrazione

Nel Programma nazionale di riforma 2022 il Governo individua **quattro priorità di azione** per modernizzare e rendere più efficiente e competente la pubblica amministrazione, anche in risposta alle sfide poste dal PNRR, che affida alla PA il compito di gestire un ingente complesso di risorse e al contempo di contribuire a formulare le riforme strategiche per il Paese.

Le quattro direttrici di percorso sono:

- il miglioramento dei meccanismi di **accesso** e delle **procedure di selezione** in modo da favorire il ricambio generazionale;
- la **semplificazione** di norme e procedure;

- la qualificazione e la **riqualificazione** delle **risorse umane**;
- la **digitalizzazione** (su cui si rinvia al paragrafo “Transizione digitale”).

Si tratta delle riforme a cui, negli ultimi anni, le istituzioni europee hanno invitato l'Italia a dare priorità.

In particolare la [Raccomandazione n. 3 del Consiglio europeo per il 2019](#) - riprendendo sostanzialmente quanto già previsto nelle omologhe Raccomandazioni per il 2017 e 2018 - invitava l'Italia a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.

Lungo la stessa linea direttrice, nelle [Raccomandazioni 2020](#) il Consiglio aveva invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare “un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali” (Raccomandazione n. 3) e a “migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione” (Raccomandazione n. 4), nella considerazione che “un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione.”

Nelle [Raccomandazioni del 2 giugno 2021 il Consiglio dell'Unione europea](#) ha invitato l'Italia a dare priorità agli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, sostenendo in particolare la transizione digitale, nonché la transizione verde; a privilegiare le riforme strutturali di bilancio che contribuiranno al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Accesso alla PA

Dopo aver sottolineato la necessità di dar vita ad un **ricambio generazionale** del personale della PA, il Governo evidenzia le misure adottate al fine di migliorare e semplificare i **meccanismi di accesso e le procedure di selezione** del suddetto personale.

Tra le misure attuative di tali obiettivi, previsti nel PNRR, il Documento ricorda, in particolare:

- la **riforma del pubblico impiego** e la revisione dei **meccanismi di accesso e reclutamento del personale**, adottati rispettivamente con il D.L. 80 e con il D.L. 44 del 2021, che verranno **completati nel primo semestre 2022**;

Più in particolare, il D.L. 80/2021 ha introdotto modalità speciali volte ad accelerare le procedure selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e per il conferimento di incarichi di collaborazione da

parte delle amministrazioni pubbliche titolari di progetti previsti nel PNRR. Tali amministrazioni, compresi i comuni che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti nel PNRR (vedi *infra*), possono assumere con contratto a tempo determinato personale in possesso di specifiche professionalità per una durata anche superiore a 36 mesi (termine posto in via generale per i contratti a tempo determinato nella P.A.), ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026

Il D.L. 44/2021 ha introdotto a regime una nuova procedura semplificata (con ampio ricorso al digitale) per lo svolgimento dei concorsi pubblici al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale della PA.

- l'attivazione, dal 23 novembre 2021, del [nuovo Portale di reclutamento della Pubblica amministrazione](#), "inPA";
- il reclutamento di **2.800 funzionari per il Mezzogiorno**;
Si ricorda infatti che l'art. 10 del D.L. 44/2021 ha disciplinato le modalità per effettuare il bando per il reclutamento di 2.800 unità di personale non dirigenziale nelle amministrazioni pubbliche con ruolo di coordinamento nazionale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, nelle autorità di gestione, negli organismi intermedi e nei soggetti beneficiari delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Il relativo bando è stato pubblicato il 6 aprile 2021.
- il conferimento di **1.000 incarichi** di collaborazione a professionisti ed esperti, per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse connesse all'attuazione del PNRR, la cui disciplina è dettata dal D.L. n. 80 del 2021;
Sul punto, l'art. 9 del D.L. n. 80 del 2021, ha previsto il conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero minimo pari a 1.000 unità, per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse, tenendo conto del relativo livello di coinvolgimento nei procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR. Il DPCM del 12 novembre 2021 ha ripartito le risorse per i relativi reclutamenti, nel limite di 320,3 milioni di euro complessivi per gli anni 2021-2024, a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Next generation EuItalia.
- la possibilità per i **comuni** che realizzano gli interventi previsti dal PNRR di assumere con contratto a tempo determinato personale (con qualifica non dirigenziale) in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a 36 mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR stesso e comunque non oltre il 31 dicembre 2026 (ex art. 31-*bis* del D.L. 152/2021).

Semplificazione amministrativa

Il Governo ricorda che la semplificazione amministrativa è considerata una riforma trasversale abilitante l'attuazione del PNRR.

Interventi mirati sono previsti nel secondo asse di intervento della componente 1 della Missione 1, dedicato alle misure di modernizzazione della pubblica amministrazione (**M1C1.2**). In particolare, alla semplificazione amministrativa il Piano dedica un investimento e un'azione di riforma, recanti risorse complessivamente pari a **717,8 milioni di euro**.

In base alle attese del PNRR l'investimento e l'azione di riforma perseguono i seguenti obiettivi specifici:

- ridurre dei tempi per la gestione delle procedure, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa;
- liberalizzare, semplificare (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), reingegnerizzare, e uniformare le procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese;
- digitalizzare le procedure amministrative per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso per cittadini e imprese e l'operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per l'Edilizia (SUAP e SUE);
- monitorare gli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione, al fine di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi, e contemporaneamente la corretta informazione ai cittadini.

Per quanto riguarda lo **stato di attuazione dei progetti del PNRR** in materia di semplificazione, la [Relazione del Governo del 23 dicembre 2021](#) ha dato conto dei risultati raggiunti nel primo semestre di attuazione in relazione ai primi 51 obiettivi previsti dal Piano, di cui tre concernenti la semplificazione (M1C1 - 52, 53 e 54). Ulteriori dettagli sui progetti in via di realizzazione sono stati illustrati, nell'ambito dell'esame della Relazione, nel corso dell'[audizione del 10 marzo 2022](#) del Ministro per la pubblica amministrazione, Renato Brunetta, presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro.

Per approfondimenti e dettagli sui singoli interventi e sul relativo stato di attuazione si rinvia alla specifica sezione del [tema web](#), dedicata alla semplificazione nel PNRR.

Nel PNR 2022 in primo luogo il Governo evidenzia che nel corso del 2021 sono state adottate le misure necessarie al rafforzamento della macchina amministrativa e alla **semplificazione per la gestione del PNRR**,

in particolare di alcune procedure direttamente collegate all'attuazione del piano.

In relazione alla semplificazione delle procedure amministrative per l'attuazione del PNRR la normativa primaria è stata attuata con il **D.L. n. 77 del 2021** che ha introdotto:

a) modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241, finalizzate a rafforzare il silenzio assenso e i poteri sostitutivi per accelerare anche le procedure del PNRR (articoli 61-63);

b) semplificazione sulla disciplina di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e VAS (Valutazione Ambientale Strategica) prevista dalla parte seconda del Codice dell'ambiente (articoli 17-29);

c) semplificazioni delle procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili (articoli 32 e ss.) e della disciplina per fruire del c.d. Superbonus (articolo 33);

d) semplificazioni in materia di opere pubbliche la cui realizzazione dovrà rispettare una tempistica stringente anche in considerazione del fatto che le opere stesse sono indicate nel PNRR o incluse nel Fondo complementare (articoli 44 e ss.).

Successivamente, il **D.L. n. 152/2021** ha proseguito l'adozione di misure di semplificazione necessarie per una efficace attuazione del PNRR, con particolare riferimento: alle procedure di approvazione del Contratto di programma tra MIMS e RFI al fine di ridurre i tempi di realizzazione degli investimenti ferroviari (articolo 5); agli interventi relativi alle infrastrutture ferroviarie e all'edilizia giudiziaria (articolo 6); alla presentazione dei progetti di nuove attività nelle ZES (articolo 11); ai requisiti di eleggibilità per l'accesso, da parte degli studenti universitari e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), alle borse di studio (articolo 12); alla realizzazione di alloggi e residenze per gli studenti universitari (articolo 15); all'attuazione dei progetti di digitalizzazione della logistica (articolo 30); alla digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni (articolo 27); al procedimento di programmazione del sistema del servizio civile universale (articolo 40).

Si segnala inoltre che il disegno di legge recante la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 ([A.S. 2469](#)) delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per procedere ad una nuova ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private e alla loro semplificazione mediante eliminazione delle autorizzazioni e degli adempimenti non necessari (articolo 23).

In secondo luogo si riferisce che è in corso la definizione delle **modalità attuative della riforma per la semplificazione e la standardizzazione delle procedure** nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023 adottata in attuazione del D.L. n. 76 del 2020, ed è stata avviata la **mappatura dei procedimenti**.

In proposito, occorre ricordare che il PNRR prevede lo screening dei procedimenti amministrativi, identificandone i regimi di esercizio, e la conseguente semplificazione dei procedimenti, mediante eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, estensione dei meccanismi di silenzio-assenso ove possibile o adottando gli strumenti di SCIA o della mera comunicazione.

Nel dettaglio si prevede l'attuazione completa del processo di ridefinizione/semplificazione (inclusa l'entrata in vigore degli atti attuativi) di:

- **200 procedimenti** che interessano cittadini e imprese **entro il 2024**. Per l'individuazione dei settori prioritari delle procedure semplificate nelle diverse tranche si rinvia alla descrizione dei traguardi nell'allegato alla decisione UE;
- **50 ulteriori procedimenti** che interessano cittadini entro il 2025. Le procedure semplificate devono riguardare i seguenti settori: certificazioni digitali dell'anagrafe; certificati di stato civile online; notifiche digitali e identità digitale; certificazione liste di leva; domicilio digitale dei cittadini; deleghe per l'accesso ai servizi online.

Entro il secondo trimestre del 2026 si prevede di completare lo screening dei regimi procedurali esistenti, unitamente alla loro ulteriore semplificazione per un totale di 600 procedimenti critici. L'azione si concluderà con la pubblicazione del **repertorio delle procedure e dei relativi regimi amministrativi** sul sito istituzionale del ministero competente.

Infine il Governo annuncia che **entro la prima metà del 2022** è prevista la creazione di un **portale** in cui pubblicare i dati relativi alla **durata delle procedure** per tutte le amministrazioni.

In merito si aggiunge che nel corso dell'audizione del 10 marzo 2022 dinanzi alle Commissioni riunite I e IX della Camera, il Ministro Brunetta ha riferito che sono allo studio anche misure normative per l'ulteriore riduzione dei termini generali di conclusione dei procedimenti fissati dalla legge n. 241/1990, accompagnata da monitoraggi automatizzati dei tempi e dal supporto, a questo fine, dei 1.000 esperti in forza alle Regioni per sostenere le riforme di semplificazione.

Ulteriori misure riguarderanno le garanzie di massima trasparenza su ogni passaggio dei procedimenti amministrativi e di responsabilizzazione dei dirigenti, con l'attivazione di un sistema di premialità per chi rispetta i tempi.

Formazione del personale

Uno degli obiettivi che il Governo intende perseguire, in linea con quanto previsto nel PNRR, è quello di **allineare le competenze alle esigenze di una amministrazione moderna**, investendo su qualificazione e riqualificazione delle risorse umane.

A tal fine, è stato recentemente presentato il **Piano strategico "Riformare la PA"**, rivolto ai 3,2 milioni di dipendenti pubblici e articolato in due filoni: il primo, inaugurato dal protocollo d'intesa firmato ad ottobre 2021, **agevola l'iscrizione a corsi di laurea e master** presso tutte le Università italiane; il secondo prevede l'**avvio di programmi formativi** specifici per sostenere le transizioni previste dal PNRR.

2.5 Il mercato del lavoro

1. Gli interventi adottati nel 2021 per contrastare l'emergenza da Covid-19

Il Documento riporta, in primo luogo, gli **interventi adottati in materia di lavoro** per fronteggiare la crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, **in linea**, in particolare, con la **Raccomandazione n. 3 del Consiglio dell'UE del 18 giugno 2021** e con il considerando n. 3 ad essa collegato, in base al quale, quando le condizioni epidemiologiche ed economiche lo avessero consentito, le misure di emergenza avrebbero dovuto essere gradualmente eliminate, contrastando al contempo l'impatto della crisi sul mercato del lavoro.

Le azioni intraprese nel corso del 2021 nell'ottica della suddetta raccomandazione hanno riguardato in particolare:

- la **diminuzione** del ricorso ai **trattamenti di integrazione salariale** con causale Covid-19;
- l'**eliminazione** dal 1° luglio 2021 del **divieto di licenziamento** per le grandi imprese del settore manifatturiero e delle costruzioni (tranne per il comparto tessile, dell'abbigliamento e della pelletteria). Da novembre 2021 il divieto di licenziamento è rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2021 solo per le imprese utilizzatrici dei trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19;

Tra le misure utilizzate nel periodo dell'emergenza sanitaria il Governo ricorda il **Reddito di cittadinanza**, che la legge di bilancio 2022 ha rifinanziato fino al 2029, riducendo al contempo da tre a due il numero massimo delle offerte di lavoro che il beneficiario può ricevere ai fini della accettazione. Il Documento sottolinea che il RdC ha fornito sostegno per chi non ha un lavoro, ma ha incontrato più difficoltà ad agire come meccanismo per l'individuazione di un nuovo impiego⁶⁷.

⁶⁷ Secondo dati INPS, infatti, il 70 per cento dei beneficiari che hanno iniziato a percepire il reddito tra aprile e giugno del 2019 nel secondo semestre del 2021 era ancora destinatario della misura.

1.1 Politiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro

Sia l'**OCSE** nel 2021 che la Commissione europea con la **Raccomandazione n. 2 del 2019** avevano sollecitato l'Italia ad **aumentare la componente occupazionale** e a garantire un'efficace integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali.

Il Governo ricorda nel Documento i progressi registrati sui suddetti aspetti, sottolineando in particolare che nel 2021:

- è proseguita la **crescita degli occupati**, soprattutto della componente dei contratti a termine (365.000 su circa 597.000);
- il numero di **contratti attivati** ha quasi raggiunto il livello di crescita che ci sarebbe stato se l'evoluzione della domanda di lavoro si fosse mantenuta, anche durante l'emergenza sanitaria, sugli stessi ritmi del periodo 2018-2019;
- si è registrato un **aumento delle assunzioni a tempo indeterminato** e delle trasformazioni, fino a superare i livelli del 2019.

Inoltre, tra le misure contenute nella **legge di bilancio 2022** che vanno nella suindicata direzione, il Documento riporta:

- l'estensione dell'**esonero contributivo**, già previsto per le assunzioni a tempo indeterminato dei giovani fino a 36 anni, anche alle imprese che assumono i **lavoratori di imprese in crisi**, a prescindere dall'età;
- il riconoscimento di uno **sgravio contributivo** totale per il 2022 per i contratti di **apprendistato** di primo livello;
- l'incremento del **Fondo per il sostegno della parità salariale di genere**;
- il riconoscimento di ulteriori tre mesi di **indennità di maternità** per alcune categorie di lavoratrici;
- il riconoscimento di un anno di decontribuzione per le **lavoratrici madri** dipendenti del settore privato;
- l'incremento della dotazione del **Fondo nuove competenze** per il 2022;
- il riordino della normativa sugli **ammortizzatori sociali** attraverso l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro e l'incremento degli importi della NASpI, limitando il meccanismo del *décalage*;
- l'introduzione di alcuni **vincoli procedurali per i licenziamenti** che siano di numero superiore a 50 e connessi alla chiusura, nel territorio nazionale, di una sede o struttura autonoma da parte di datori di lavoro rientranti in una determinata soglia dimensionale;
- l'introduzione nell'ordinamento della definizione di **tirocinio curricolare**, prevedendo l'adozione di nuove linee guida in

materia di **tirocini diversi da quelli curriculari**, da adottare in sede di Conferenza Stato-regioni.

Malgrado tali miglioramenti, il Documento evidenzia che per parte della popolazione - in particolar modo quella costituita da donne, giovani e stranieri - permangono difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

Il Governo ricorda altresì che se l'Italia attuasce le raccomandazioni della Commissione si potrebbe raggiungere l'obiettivo del Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, in base al quale **almeno il 78 per cento** della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrà essere occupata, **entro il 2030**.

2. Prospettive per il 2022 e interventi previsti nel PNRR

Il Governo evidenzia che l'**aumento del PIL**, stimato del 2,9 per cento nel 2022, dovrebbe portare ad una **crescita dell'occupazione**, che alla fine del 2022 si attesterebbe sui valori esistenti prima della pandemia con riferimento sia al numero degli occupati sia delle ore lavorate. Inoltre, il tasso di disoccupazione scenderebbe dal 9,5 per cento del 2021, all'8,7 nel 2022, per poi attestarsi all'8 per cento nel 2025.

La crescita della produttività si dimostrerebbe invece più contenuta, con una tendenza lievemente positiva per il quadriennio 2022-2025 che si accompagna ad una crescita moderata del costo del lavoro.

2.1 Politiche attive

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, il PNRR – oltre a destinare 600 mln di euro al rafforzamento dei Centri per l'impiego – prevedeva il raggiungimento entro la fine del 2021 di **due traguardi, la cui scadenza è stata rispettata dall'Italia con l'approvazione del programma 'Garanzia di occupabilità dei lavoratori' (GOL) e del Piano Nazionale nuove competenze**.

2.2 Parità di genere

Uno degli obiettivi del PNRR è anche l'**aumento della partecipazione delle donne al mondo del lavoro**. Il Documento ricorda che a tal fine, tra l'altro:

- che **nel 2021 è stato finanziato il Fondo Impresa Donna** con 160 mln di euro, per garantire il finanziamento di iniziative imprenditoriali;
- che **è in corso la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere**⁶⁸ che accompagni e incentivi le imprese ad adottare misure adeguate a ridurre il divario di genere

⁶⁸ Si ricorda che la L. 162/2021 prevede, dal 1° gennaio 2022, l'istituzione della certificazione della parità di genere, demandando ad apposito DPCM la definizione, tra l'altro, dei parametri

Si ricorda che per la realizzazione di tale ultimo traguardo era prevista, tra l'altro, l'**istituzione di un Tavolo tecnico**, avvenuta con **decreto del Capo del Dipartimento per le pari opportunità del 1° ottobre 2021**, per la definizione di standard tecnici del sistema di certificazione e l'individuazione del meccanismo di incentivazione, determinato con interventi normativi a partire da incentivi fiscali contenuti L. 162/2021 e nella legge di bilancio 2022. Inoltre, con i Decreti del Dip.to Pari opportunità del 27 gennaio 2022 e del 22 febbraio 2022 sono stati istituiti, rispettivamente, la Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere e l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere.

2.3 Giovani

Il Governo ricorda che tra gli obiettivi del PNRR vi è anche quello di impegnare in modo efficace il maggior numero possibile di giovani Neet attraverso:

- il Programma **Garanzia Giovani rinforzata**;
Si ricorda che il 1° luglio 2020 la **Commissione europea** ha adottato un [pacchetto](#) contenente quattro raccomandazioni volte a sostenere l'occupazione giovanile, tra cui una diretta a rafforzare lo strumento della Garanzia giovani, anche attraverso l'estensione della stessa ai giovani fino a 29 anni. La prima fase del Programma si è conclusa dunque nel 2016. Successivamente, con la [Raccomandazione del Consiglio dell'UE del 30 ottobre 2020](#) - che ha sostituito quella del 2013 - i Paesi europei coinvolti nell'attuazione del programma, tra cui l'Italia, si sono impegnati ad attuare la c.d. Garanzia Giovani rinforzata a partire dal 2021. Le iscrizioni alla seconda fase del Programma si sono aperte il 1° marzo 2021 e si concluderanno il 30 settembre 2022.
- il **Piano Neet Working** per l'emersione e l'orientamento dei giovani inattivi, con l'intento di ridurre il numero di giovani Neet (adottato con DM del 19 gennaio 2022);
- gli **sportelli giovani** nei Centri per l'impiego;
- il potenziamento del **Servizio civile universale**;
- il portale GIOVANI 2030, nonché i programmi europei gestiti dall'Agenzia nazionale per i giovani e il Piano nazionale pluriennale (2021-2027) sull'inclusione dei giovani con minori opportunità

minimi per il conseguimento della stessa. Analogamente, la L. 234/2021 prevede l'adozione di un Piano strategico nazionale per la parità di genere, con l'obiettivo, tra l'altro, di realizzare un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere.

2.4 Lavoro sommerso

Il Governo ricorda che il PNRR prevede l'adozione, entro la fine del 2022, di un **Piano nazionale volto a rafforzare la lotta al lavoro sommerso**.

Il Piano comprenderà una serie di azioni, in parte già avviate, come l'istituzione, con il DM 24 febbraio 2022, n. 32, del **Tavolo tecnico** per l'elaborazione del Piano.

Il Documento, inoltre, sottolinea l'introduzione di requisiti più rigorosi per i datori di lavoro del settore delle costruzioni quali il rafforzamento del DURC di congruità e l'applicazione dei *bonus* previsti dalla normativa vigente solo a quelle imprese che utilizzano i contratti collettivi pertinenti,

2.5 Valutazione dell'impatto della riforma delle politiche attive

Il Documento riporta anche gli **effetti** che la **riforma delle politiche attive** prevista dal PNRR potrebbe avere sul mercato del lavoro. In particolare, il Governo stima che:

- circa **1,5 mln di persone inattive** vengano coinvolte dal programma GOL. In via prudenziale, si ipotizza che solo una quota pari ad un terzo di queste entri a far parte gradualmente della forza lavoro tra la seconda metà del 2022 ed il 2026.
- la **maggiore partecipazione femminile al lavoro** potrebbe coinvolgere circa 25.750 donne nell'arco di tre anni, a partire dal 2024;
- anche le misure relative alla **parità di genere** incidano sulla partecipazione femminile al lavoro riducendo parte del divario, con un ingresso nel mondo del lavoro di oltre 220.000 donne in un periodo di dieci anni.

Complessivamente, la riforma produrrebbe un aumento delle forze di lavoro (occupati e disoccupati) al termine dell'orizzonte di simulazione del **3,3 per cento**.

3. Tendenze dell'occupazione

Il quadro macroeconomico **tendenziale** prevede una prosecuzione della **crescita dell'occupazione nel quadriennio 2022-2025**, che alla fine del 2022 si attesterebbe sui valori pre-pandemici. Inoltre, il tasso di disoccupazione scenderebbe dal 9,5 per cento del 2021, all'8,7 nel 2022 per poi attestarsi all'8,0 per cento a fine periodo, come emerge dalla Tabella seguente (pag. 64 del Documento).

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

	2021	2022	2023	2024	2025
LAVORO					
Costo lavoro	0,3	2,6	1,6	1,4	1,8
Produttività (misurato su PIL)	-0,9	0,4	0,1	0,1	0,2
CLUP (misurato su PIL)	1,1	2,2	1,5	1,3	1,6
Occupazione (ULA)	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
Tasso di disoccupazione	9,5	8,7	8,3	8,1	8,0
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,2	59,5	60,8	61,8	62,8
pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1775436	1882720	1966210	2037629	2105664

Rispetto al suddetto scenario tendenziale determinato a legislazione vigente, lo **scenario programmatico** evidenzia un maggior numero di occupati e un minor tasso di disoccupazione rispetto al quadro tendenziale, che si attesta al 8,1 per cento nel 2023, per poi ridursi ulteriormente all' 8,0 per cento nel 2024 e al 7,9 per cento nel 2025.

4. Attuazione dell'Agenda 2030

Il Governo rileva che la posizione dell'Italia nel percorso di avvicinamento all'**Obiettivo 5** dell'Agenda 2030, "Uguaglianza di genere ed *empowerment* delle donne", registra un **peggioramento sotto taluni aspetti**. Le disuguaglianze di genere continuano infatti a caratterizzare l'accesso al mercato del lavoro, con maggiori difficoltà per le donne con figli, la cui situazione è peggiorata durante la pandemia.

Per colmare tale divario l'azione del Governo si è rivolta all'adozione di misure specifiche, per le quali si rimanda ai precedenti paragrafi 1.1 *Politiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro* e 2.2 *Parità di genere*.

Il Documento rileva talune criticità anche in relazione al perseguimento dell'**Obiettivo 8** dell'Agenda 2030, "Promuovere crescita economica e occupazione".

In particolare, l'Italia è chiamata a **migliorare** la propria situazione sia per quanto riguarda il numero di dipendenti che percepiscono una bassa **retribuzione**, sia per quanto riguarda il **lavoro irregolare**.

Sul punto, il Governo ritiene che una spinta importante in tale direzione sarà data dalle misure messe in atto per sostenere l'occupazione e per rimuovere le disparità di genere e territoriali, dalla riforma degli ammortizzatori sociali e dal rafforzamento delle politiche attive del lavoro.

5. Disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2023-2025

A completamento della manovra di bilancio 2023-2025, il Governo dichiara, quali collegati alla decisione di bilancio in materia di lavoro:

- il DDL per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di **salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**;

- il DDL di **adeguamento delle pensioni di invalidità**;
- il DDL delega al Governo e altre disposizioni **in materia di spettacolo**⁶⁹.

2.6 Infrastrutture digitali, per le comunicazioni e per la mobilità sostenibile

Digitalizzazione e infrastrutture per le comunicazioni avanzate

Nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), il Governo espone, oltre che un aggiornamento della strategia di riforma e lo scenario macroeconomico, una serie di **risposte di politica pubblica** alle principali sfide del Paese.

In questo contesto, una parte è dedicata alla trasformazione digitale dell'Italia nel solco delle azioni dei Paesi membri dell'Unione europea fino al 2030. Si tratta, infatti, di attuare il cosiddetto “**2030 Digital Compass**”, adottato dalla Commissione europea nel 2021, che individua obiettivi che si concentrano in quattro aree:

1. *skills* (capacità);
2. *infrastructures* (infrastrutture);
3. *business* (impresa);
4. *e-Government* (amministrazione digitale).

Nell'ambito di tali aree, gli obiettivi sono:

- consentire lo sviluppo di **competenze digitali in almeno l'80 per cento della popolazione adulta**;
- creare infrastrutture digitali sostenibili, sicure ed efficaci, con particolare riferimento alla **connettività** misurabile in *gigabit* e alla copertura del **5G**;
- accompagnare la trasformazione digitale delle imprese attraverso il trasferimento dei dati sul *cloud* e la gestione dei *big data*;
- digitalizzare i servizi pubblici.

Il Governo ricorda che l'evoluzione digitale dei Paesi membri è verificata con 11 parametri ricompresi nel **DESI** (*Digital Economy and Society Index*), il quale mostra il ritardo dell'Italia nei confronti di altri Paesi membri.

È per questo che, peraltro, nel maggio del 2020 l'Italia ha adottato la propria Strategia nazionale per le competenze digitali, cui ha fatto seguito l'iniziativa multilaterale **Repubblica Digitale**. Quest'ultima, all'inizio del 2022, aveva già promosso iniziative in favore di:

⁶⁹ In corso di esame presso le Commissioni riunite 7^a e 11^a del Senato ([AS 2318](#)).

- 2 milioni di studenti;
- 85 mila lavoratori del settore pubblico;
- 230 mila lavoratori del settore privato.

Agli obiettivi del *Digital Compass* si sono poi affiancati quelli del PNRR, il quale appresta un'ampia gamma di misure rivolte alla popolazione in generale, alla Pubblica Amministrazione, al sistema d'istruzione e al mercato del lavoro.

In particolare, nella **Missione 1**, Componente 1, sono previsti **195 milioni** per bandi per il cosiddetto **servizio civile digitale**, volto a dare attuazione ai predetti obiettivi. Si tratta di un aspetto connesso con lo sviluppo delle infrastrutture digitali del Paese e con gli obiettivi di aumentarne la connettività.

Il Governo, infatti, interpreta il rafforzamento delle capacità digitali dei cittadini come una strada parallela a quella dello sviluppo delle reti a banda larga e per i servizi 5G.

Sempre a proposito della transizione digitale, il Governo sottolinea l'importanza della *cyber-security*, dell'istituzione della relativa Agenzia nazionale e dell'amministrazione del cosiddetto Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica.

Transizione ecologica e mobilità sostenibile

Un altro capitolo delle politiche pubbliche esposte in questa parte del Programma Nazionale di Riforma attiene alla transizione ecologica e alla mobilità sostenibile. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito un apposito Comitato interministeriale (**CITE**), di cui fanno parte anche i Ministri dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico e della Transizione Ecologica. Il CITE, nel mese di marzo 2022, ha approvato il Piano per la Transizione Ecologica, nel quale sono individuati gli obiettivi per accompagnare l'attuazione delle misure della **Missione 2** del PNRR.

Decarbonizzazione e neutralità climatica

Il Piano per la Transizione Ecologica, a sua volta, si coordina con il pacchetto europeo "**Fit for 55**", il cui primo scopo è quello di abbattere, entro il 2030, 256 milioni di tonnellate di anidride carbonica di emissioni.

A tal fine, si ipotizza uno sforzo ulteriore nel risparmio energetico, soprattutto nel settore dei trasporti e dell'edilizia e nell'elettrificazione del sistema dell'energia primaria.

Mobilità sostenibile

Il Governo dà conto anche delle linee d'intervento da attuare entro il 2026, secondo gli obiettivi del PNRR.

Quanto, in particolare, alla mobilità sostenibile, il Governo rammenta che, fino al 2019 – ultimo anno preCovid -, il settore dei **trasporti** era responsabile di **un quarto** delle emissioni carboniche italiane, quasi interamente (92,6 per cento) ascrivibile al trasporto su gomma – all'interno di questo, tre quarti passeggeri e un quarto merci. Viceversa, le ferrovie contribuiscono alle emissioni solo per lo 0,15 per cento.

È per questo che il Governo ribadisce l'obiettivo di una **transizione modale da gomma a ferro**, sia per i passeggeri sia per le merci, con un ulteriore **potenziamento del trasporto pubblico locale** e con la spinta sull'**efficienza energetica** mediante la sperimentazione di soluzioni complementari all'elettrificazione quali l'idrogeno verde, i biocarburanti e i combustibili sintetici.

Anche qui, il Governo ricorda gli investimenti inseriti nelle diverse Componenti delle **Missioni 2 e 3** del PNRR.

Tra i capisaldi di tali Missioni vi sono:

- ❖ ammodernamento del parco mezzi del TPL;
- ❖ rafforzamento della funzione del *mobility manager*;
- ❖ potenziamento del sistema ferroviario con gli investimenti per l'Alta Velocità;
- ❖ ulteriore sviluppo dell'intermodalità e della logistica integrata.

Il Governo sottolinea anche l'importanza delle risorse stanziare con il decreto-legge n. 59 del 2021 sul Fondo complementare al PNRR, che concorre alla realizzazione dei relativi obiettivi.

Appendice II

L'Appendice II al PNR contiene, poi, tavole di approfondimento che riepilogano lo stato di attuazione delle Linee guida della Commissione europea, dando conto del progresso verso gli obiettivi stabiliti suddivisi per centro di responsabilità (CSR). In questo senso, le tavole riportate elencano le misure previste, la loro descrizione e il loro stato.

Da questo punto di vista, la grande maggioranza di misure attinenti al settore della digitalizzazione, delle comunicazioni e dei trasporti è stata implementata o adottata.

2.7 Sistema giudiziario

Il DEF 2022 evidenzia come la **rimessa del sistema giudiziario**, che ha trovato ampio slancio nell'ambito del perseguimento degli obiettivi posti dal PNRR, contribuirà ad un **aumento del PIL nel lungo periodo di 0,7 p.p.**

La **riduzione della durata dei processi e lo smaltimento dell'arretrato** che appesantisce il sistema giudiziario dovrebbero infatti, secondo le previsioni, aumentare la produttività del sistema economico con particolare riguardo allo stimolo degli investimenti.

L'obiettivo della riduzione della durata dei processi è stato ripetutamente oggetto delle **Raccomandazioni europee** nostro Paese. In particolare la *Raccomandazione n. 2 del Consiglio per il 2019* - riprendendo sostanzialmente quanto già previsto nelle omologhe Raccomandazioni per il 2017 e 2018 - invitava l'Italia a *“ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio, facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore”*, nonché ad *“aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione”*.

Anche nelle *Raccomandazioni specifiche* all'Italia del 20 maggio 2020 il Consiglio europeo invitava l'Italia ad adottare provvedimenti volti a *“migliorare l'efficienza del sistema giudiziario”*.

Anche il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** individua nella lentezza nella realizzazione di alcune riforme strutturali, un limite al potenziale di crescita dell'Italia e inserisce la riforma del sistema giudiziario, incentrata sull'obiettivo della riduzione del tempo del giudizio, tra le c.d. **riforme orizzontali, o di contesto**, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano.

Per realizzare questa finalità, il Piano prevede - oltre al potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono destinati specifici **investimenti** - anche **riforme ordinamentali**.

Per quanto riguarda gli **investimenti**, nel DEF il Governo ricorda come il recupero di efficienza del sistema giudiziario sia perseguito attraverso il completamento del progetto dell'ufficio del processo – attraverso investimenti sul capitale umano – e il potenziamento delle infrastrutture digitali.

In particolare, nell'ambito del PNRR, all'interno della Missione n. 1, la componente *“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA”*, comprende per

la Giustizia sia l'obiettivo della **digitalizzazione** con uno stanziamento di **140,5 milioni di euro** per il potenziamento dei **sistemi telematici** di gestione delle attività processuali. L'obiettivo è potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti. In particolare, il PNRR prevede la digitalizzazione del cartaceo residuo per completare il fascicolo telematico (83 mln), progettualità di *data-lake* (software che funge di unico punto di accesso a tutti i dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario, cui sono destinati 50 mln) per migliorare i processi operativi di giustizia ordinaria e Consiglio di Stato (7,5 mln). È prevista inoltre la creazione di una banca dati gratuita e accessibile di tutte le decisioni civili. L'investimento del Ministero della Giustizia è stato avviato a luglio 2021 e si concluderà nel **giugno 2026**; quello del Consiglio di Stato, avviato nel luglio 2021, terminerà invece nel **giugno 2025**.

Un ulteriore investimento nell'**innovazione organizzativa** del sistema giudiziario, con il reclutamento di personale a tempo determinato da inserire nell'**Ufficio del processo**, tanto negli uffici giudiziari ordinari (**2.268 milioni di euro**) quanto in quelli amministrativi (**41,8 milioni di euro**) dovrebbe per il Governo tradursi in un incremento della produttività, con conseguente **riduzione entro il 2026 sia delle cause pendenti che dei tempi di trattazione**.

Nel rispetto della tempistica dettata dal PNRR, il [decreto-legge n. 80 del 2021](#) ha dettato **modalità speciali per il reclutamento del personale** per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche. In particolare, per il Ministero della Giustizia sono intervenuti gli artt. 11 e ss. che autorizzano il Ministero a reclutare (v. [focus](#)):

- nel periodo 2021-2024, in due scaglioni, un contingente massimo di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di due anni e sette mesi per il primo scaglione e di due anni per il secondo (400 unità dovranno essere destinate alla corte di cassazione);
- nel periodo 2021-2026, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di trentasei mesi, con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2022, un contingente massimo di 5.410 unità di personale amministrativo.

Nella **Relazione sullo stato di attuazione del PNRR** del 23 dicembre 2021 il Ministero afferma che sono state presentate 66.015 domande e che le graduatorie sono state chiuse. Sono stati altresì individuati i contingenti di addetti all'ufficio per il processo da assegnare ai singoli uffici giudiziari ([D.M. Giustizia 26 luglio 2021](#)) e il CSM ha emanato le linee guida per l'ufficio del processo (delibera 13 ottobre 2021).

Nell'audizione in Commissione del **15 febbraio 2022**, la Ministra della Giustizia ha affermato che all'esito della procedura per il reclutamento di 8.171 addetti all'ufficio del processo: i posti coperti sono 7.212; i posti rimasti vacanti sono 959, con una percentuale di scopertura del 12%. I vincitori hanno preso servizio nell'ultima settimana di febbraio; il 14 febbraio 2022 sono stati immessi in servizio gli addetti presso la Corte di cassazione.

Proprio per ovviare a tali scoperture, l'[art. 33 del decreto-legge n. 17 del 2022](#) ha semplificato la procedura di assunzione degli addetti all'ufficio del processo, prevedendo lo **scorrimento delle graduatorie** dei diversi distretti al fine di realizzare la copertura integrale dei posti messi a concorso.

Tra gli investimenti per migliorare la funzionalità del sistema giudiziario il Governo evidenzia anche, in una logica di lungo periodo, gli investimenti per l'**efficientamento degli edifici giudiziari**.

Il PNRR nella Missione n. 2 individua la componente "*Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*" che comprende anche l'obiettivo dell'**efficientamento degli edifici giudiziari**, con uno stanziamento di **410 milioni di euro**. L'intervento – da concludere entro il 2026 - si focalizza sulla manutenzione di beni esistenti, sulla tutela, la valorizzazione e il recupero del patrimonio storico che spesso caratterizza gli uffici dell'amministrazione della giustizia. La misura si pone l'obiettivo di intervenire su 48 edifici.

Nell'audizione in Commissione Giustizia, alla Camera, del 15 febbraio 2022, la Ministra della Giustizia ha affermato che gli interventi ammessi al PNRR sono per lo più affidati ai Provveditorati delle opere pubbliche e consistono in 38 interventi di grande manutenzione e 10 interventi relativi a cittadelle della giustizia (Trani, Bergamo, Monza, Napoli, Benevento, Perugia, Roma, Latina, Velletri, Venezia).

Il DEF ricorda che sono state sottoscritte con l'Agenzia del demanio le prime 5 convenzioni per la realizzazione delle cittadelle (segnatamente a Napoli, Benevento, Perugia, Trani e Bergamo).

Per quanto riguarda le **riforme del sistema giudiziario**, il DEF ricorda i provvedimenti legislativi già approvati in attuazione del PNRR. In particolare, si tratta:

- della **riforma del processo civile**, prevista dalla [legge n. 206 del 2021](#)⁷⁰.

La legge prevede una ampia delega al Governo per la riforma del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, oltre a misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata. Il Governo dovrà esercitare la delega entro il 24 dicembre 2022, mentre nel 2023 potrebbero essere adottati ulteriori strumenti attuativi. L'impatto sulla durata dei procedimenti potrebbe verosimilmente stimarsi alla fine del 2024.

⁷⁰ Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.

- della **riforma del processo penale**, prevista dalla [legge n. 134 del 2021](#)⁷¹;

La legge delega il Governo ad operare, entro un anno, una complessiva riforma del processo penale, in linea con le indicazioni del PNRR (semplificare e razionalizzare il sistema degli atti processuali e delle notificazioni, attraverso una implementazione delle modalità digitali; sbloccare le fasi processuali che possono rallentare il processo; ampliare la possibilità di ricorso ai riti alternativi; rimodulare i termini di durata delle indagini; introdurre l'istituto della improcedibilità per superamento dei termini di durata del processo; rivedere il sistema sanzionatorio; valorizzare le condotte riparatorie a tutela delle vittime e potenziare la giustizia riparativa.

Il Governo dovrà esercitare la delega entro il 19 ottobre 2022. L'impatto sulla durata dei procedimenti potrebbe verosimilmente stimarsi alla fine del 2024.

- degli interventi in materia di **insolvenza**, previsti dal [decreto-legge n. 118 del 2021](#), dall'[art. 35-ter del decreto-legge n. 152 del 2021](#) e, da ultimo, dall'AG. 374 (di attuazione della [direttiva \(UE\) 2019/1023](#)).

Tali interventi, in corso di completamento con l'attuazione della direttiva sono volti a rivedere la disciplina attualmente contenuta nel Codice della crisi e dell'insolvenza (di cui al d.lgs. n. 14 del 2019), non ancora entrato in vigore, intervenendo in particolare sugli accordi di risoluzione extragiudiziale, al fine di incentivare le parti a farne un maggior uso, prima che la crisi divenga irreversibile, al potenziamento dei **meccanismi di allerta**, alla **specializzazione degli uffici giudiziari** e delle autorità amministrative competenti per le procedure concorsuali, all'implementazione anche in questo settore della digitalizzazione delle procedure anche attraverso la creazione di una apposita **piattaforma online**.

Il DEF ricorda, inoltre, tra le ulteriori riforme che dovranno essere portate a compimento, in attuazione degli obiettivi posti dal PNRR, la **riforma della giustizia tributaria**, da completare entro la fine del 2022.

La riforma sarà volta a ridurre il numero di ricorsi alla Corte di Cassazione ed a consentire una loro trattazione più spedita. L'obiettivo sarà perseguito: assicurando un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico; introducendo il rinvio pregiudiziale per risolvere dubbi interpretativi, per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione; rafforzando le dotazioni di personale e

⁷¹ Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.

intervenendo, mediante adeguati incentivi economici, sul personale ausiliario. In merito, è stata istituita una Commissione di studio interministeriale (MEF-Giustizia). L'obiettivo, stando al DEF, sarà realizzato attraverso modifiche di immediata applicazione e dunque senza ricorrere a una legge delega (anche per rispettare il termine posto dal PNRR).

Infine, al di fuori degli obiettivi posti dal PNRR, il Governo ricorda l'intervento effettuato con la legge di bilancio sulla magistratura onoraria e nonché il disegno di legge di riforma dell'**ordinamento giudiziario e del consiglio superiore della magistratura**, attualmente in corso di esame parlamentare.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria si ricorda l'**art. 1, commi 629-633, della legge n. 234 del 2021** (legge di bilancio 2022) che ha previsto la stabilizzazione dei magistrati onorari in servizio al 15 agosto 2017, stanziando le necessarie risorse e prevedendo l'indizione di tre distinte procedure valutative volte a consentire tale stabilizzazione e che ha incrementato la dotazione organica della magistratura onoraria consentendo così il reclutamento di 700 nuovi magistrati onorari.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, si ricorda che è in corso di esame in Commissione Giustizia alla Camera il disegno di legge **A.C. 2681**, che contiene una delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare e introduce nuove norme, immediatamente precettive, in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Nel febbraio 2022 il Governo Draghi ha presentato i propri emendamenti al disegno di legge, che sono attualmente in corso di esame presso la Commissione Giustizia.

Il complesso delle misure previste dal Governo dovrebbe portare a una **significativa riduzione dell'arretrato e della durata dei processi** civili, penali e amministrativi. In particolare:

- un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio, entro la metà del 2026;
- una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro la metà del 2026;
- una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali entro la metà 2016.

Nel corso dell'audizione in Commissione Giustizia, alla Camera, dello scorso 15 febbraio 2022, la Ministra della Giustizia ha affermato che l'andamento dei flussi dei **dati di fine 2021**, per il settore civile, è decisamente confortante in quanto, rispetto al 2019, tutti gli indicatori PNRR sono in calo. Si tratta di:

- *disposition time* totale **-11,1%**

- arretrato in tribunale -4%
- arretrato in Corte di appello -11,6%

La complessiva analisi dei lussi del civile segnala poi, in tutte le fasi del giudizio, una **riduzione di pendenze** rispetto a 2019:

- in tribunale - 8,6%
- in Corte d'appello -13,5%
- in Corte di cassazione -5%

Nel settore penale, nel 202, il *disposition time* fa registrare un miglioramento rispetto al 2020, anche se non siamo ancora tornati ai livelli prepandemia (+8,8% rispetto al 2019).

2.8 Agricoltura

Con riguardo al settore agricolo il documento si concentra soprattutto sull'**agricoltura sostenibile**, che ha ricadute per la crescita e per il rilancio di molte aree del Paese altrimenti a rischio di abbandono.

Il tema agricolo si intreccia, in questo senso, molto strettamente con quello **energetico**. Infatti – principalmente nel PNRR – sono previste azioni mirate all'innovazione e alla competitività del sistema agricolo con un approccio di sostenibilità, garantendo la **diversificazione energetica** tramite una maggiore e più rapida diffusione degli impianti ad energia rinnovabile.

In questo ambito sono state adottate misure per lo **sviluppo delle agroenergie**, con particolare riferimento all'agrisolare, che consente di incrementare la capacità di generazione di energia elettrica fotovoltaica, senza consumo di suolo, utilizzando i tetti degli edifici agricoli e agroindustriali. Inoltre, si ricorda che il PNRR ha destinato 1,5 miliardi al Parco agrisolare e altre risorse anche all'agrivoltaico (1,1 miliardi), al biogas e al biometano (1,98 miliardi).

Il documento in esame affronta poi temi connessi all'attività agricola in diversi punti.

Con riferimento al **sistema alimentare sostenibile**, una parte delle risorse del **Fondo complementare al PNRR** sono state destinate a favore dei **contratti di filiera (1,2 miliardi di euro)** e in particolare alle **coltivazioni biologiche**. Inoltre, il **Piano strategico nazionale** assicura un ulteriore impulso al settore biologico, con l'obiettivo di **convertire almeno il 25 per cento delle superfici** agricole e prevedendo **risorse** complessive per **2,5 miliardi**.

Attraverso l'attuazione della Strategia forestale nazionale viene attuata l'attività di promozione e **tutela della biodiversità** degli ecosistemi nonché di contrasto al dissesto idrogeologico. A tale scopo, con la legge di bilancio per il 2022, sono state stanziare risorse pari a **420 milioni fino al 2032**.

Oltre ai fondi del PNRR, nell'ambito della **programmazione comunitaria** si ricorda che l'Unione europea ha disposto l'estensione, anche per le annualità finanziarie 2021 e 2022, della normativa vigente per lo **sviluppo rurale** nell'ambito della **PAC**. Tale regolamento ha dotato di risorse aggiuntive il relativo **fondo FEASR**. L'importo assegnato all'Italia allo sviluppo rurale per le annualità 2021 e 2022 è pari a **2.998,5 milioni di euro** (risorse ordinarie). A causa dagli effetti procurati dalla pandemia da Covid-19 all'Italia sono state assegnate risorse aggiuntive per gli anni 2021 e 2022 pari a **910,58 milioni di euro**. Nel contempo, ulteriori risorse aggiuntive per il biennio in esame, pari a **12 milioni di euro**, sono state assegnate allo sviluppo rurale dalla riduzione dei pagamenti diretti italiani.

Le strategie di adattamento al cambiamento climatico riguardano anche l'ottimizzazione dell'utilizzo delle **risorse idriche** (a scopo civile, industriale e **agricolo**). Il PNRR ha destinato **4,38 miliardi** per riforme e interventi destinati a infrastrutture per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico primario, reti di distribuzione, fognature e depuratori, sistemi per il monitoraggio e la digitalizzazione delle reti e, in particolare, per ridurre in modo consistente le dispersioni idriche in 15.000 km di rete (entro il 2026) e **ottimizzare i sistemi di irrigazione nel 15 per cento delle aree agricole**.

Con riferimento all'**indigenza alimentare** si è incrementando il Fondo nazionale per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti e per sostenere le aziende agricole. Altri interventi sono finalizzati a sostenere il **reddito degli operatori del settore agricolo** e potenziare la competitività delle imprese, migliorare la sostenibilità ambientale del settore limitando le esternalità negative e favorendo l'economia circolare.

Con riferimento al **disagio abitativo** il PNRR prevede misure volte alla realizzazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo, in alternativa agli insediamenti spontanei e agli altri alloggi degradati, spesso terreno fertile di infiltrazione di gruppi criminali.

Con riferimento alla recente evoluzione delle relazioni commerciali tra Italia e Russia si segnala che nei comparti dall'**alimentare** e dalle **bevande**, la crescita dell'**export** in valore (24 milioni di euro) ha corrisposto ad una riduzione della quota di **import** (dal 2,2% all'1,4%).

A questo proposito, l'**ISMEA** – in un suo [documento](#) dedicato al tema - ha ricordato che l'Italia è il secondo fornitore di prodotti alimentari per l'**Ucraina**, nonché il decimo Paese cliente.

In particolare, l'**export** riguarda prodotti ad alto valore aggiunto come **vino, caffè, pasta** anche se la voce più rilevante è il **tabacco** da masticare o da fiuto.

L'**import** si concentra sugli oli grezzi di girasole, mais (il 13% in volume delle forniture provenienti dall'estero nel 2020) e frumento tenero (5%).

Relativamente agli **scambi agroalimentari con la Russia**, l'Italia è il settimo fornitore, mentre appare trascurabile il ruolo tra i paesi acquirenti (33ma posizione).

Anche in questo caso l'**export** riguarda soprattutto **vini e spumanti, caffè, pasta**.

L'Italia si colloca al settimo posto tra i Paesi fornitori di prodotti e al primo posto per le forniture di vini e spumanti.

Nel 2020, il nostro Paese ha spedito a Mosca cibi e bevande per un controvalore complessivo di 908 milioni di euro, di cui la fetta più consistente è rappresentata dai vini confezionati e spumanti per quasi 300 milioni di euro e dal caffè (90 milioni).

Sul fronte passivo della bilancia commerciale nazionale, l'Italia risulta solo al trentatreesimo posto tra i clienti della Russia, Paese da cui importiamo principalmente prodotti destinati all'alimentazione animale.

2.9 Sanità

Quadro programmatico

Lo scenario economico delineato dal Documento indica un percorso di normalizzazione della finanza pubblica dopo gli **effetti della crisi pandemica da Covid-19**, con un ridimensionamento dell'impatto sui conti pubblici delle misure eccezionali approvate per fronteggiare la crisi sanitaria, oltre che quella economico-sociale. Dall'altro lato, tuttavia, viene ipotizzato uno **scenario di rischio** per effetto di variabili esogene tra cui, insieme al rialzo dei prezzi, la **possibilità di una recrudescenza della pandemia** da Coronavirus.

Considerato che la pandemia ha acuito alcune **criticità**, tra le quali i tempi di attesa e l'integrazione dei servizi socio-sanitari, il Documento evidenzia - con particolare riguardo all'obiettivo di **ridurre le disparità territoriali** nell'erogazione dei servizi sanitari - che è in corso di approvazione il **Programma nazionale "Equità e salute"** per migliorare l'accesso ai servizi sanitari e sociosanitari nelle Regioni del Mezzogiorno soprattutto con riferimento alle persone più vulnerabili.

Il Programma nazionale di riforma a questo riguardo indica 4 priorità di intervento: a) **contrasto alla povertà sanitaria** che prevede sia un migliore e più tempestivo accesso ai servizi, sia l'erogazione gratuita di farmaci e disposizioni medici extra LEA; b) la **salute mentale**; c) la **salute di genere**, indicando percorsi di assistenza attenti alle differenze di genere; d) maggiore copertura degli **screening oncologici**.

Gli interventi previsti sono in linea con gli indirizzi tracciati nel PNRR Missione 6 Salute⁷², con priorità di destinazione riguardanti le reti di prossimità, anche riferite alle farmacie⁷³, le strutture intermedie e la telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, oltre che l'innovazione mediante l'ammodernamento dei macchinari, la ricerca sanitaria e la digitalizzazione del SSN con il potenziamento del FSE ([qui l'approfondimento](#)).

A questo riguardo, il Documento evidenzia i provvedimenti emergenziali che hanno inizialmente consentito il rafforzamento strutturale degli ospedali nel SSN con l'incremento di posti letto di terapia intensiva e sub-intensiva e altri interventi dall'ottobre 2021 fino al più recente DL. n. 24 del 17 marzo 2022 che delinea la *road map* per la rimozione delle restrinzioni in vigore a seguito dell'attenuamento della diffusione del contagio. Tra le misure adottate successivamente all'approvazione della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021, si segnalano quelle riguardanti **agevolazioni e sostegni**, con specifici interventi per il potenziamento del personale medico e sanitario impiegato per fronteggiare la crisi ed il rafforzamento dell'assistenza distrettuale e territoriale, interventi, questi ultimi, rientranti peraltro nella Missione Salute del PNRR.

Altro riferimento alle spese programmatiche di carattere sanitario incluse nel DEF riguarda i **vincoli della spesa farmaceutica**, il cui tetto, con riferimento agli acquisti diretti (effettuata nell'area ospedaliera), è stato

⁷² In proposito il Documento ricorda che in tale Missione è prevista, per il periodo 2021-2026, [la spesa di 20,23 miliardi](#) a valere sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) e su altri strumenti finanziari (REACT-EU) previsti dal programma comunitario Next Generation EU, oltre le risorse nazionali stanziare con il Fondo nazionale complementare (FNC).

⁷³ Nel percorso di sviluppo della cd. farmacia dei servizi come luogo di riferimento dove erogare assistenza e servizi.

incrementato dalla legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021) al livello dell'8% del PIL, , nel 2022, 8,15% nel 2023 e 8,30% a decorrere dal 2024.

Gli **effetti netti negativi sull'indebitamento** previsti per la manovra di finanza pubblica per le spese relative alla sanità sono quantificati pari a 3.353 milioni di euro nel 2023 con un *trend* crescente fino al 2025 (-4.398).

I risultati e le previsioni per la **spesa sanitaria** contenuti nel DEF presentano il seguente andamento:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Spesa sanitaria	114.423	115.661	122.721	127.834	131.710	130.734	128.872	129.518
in% PIL	6,5	6,4	7,4	7,2	7,0	6,6	6,3	6,2
Var. %		1,1	6,1	4,2	3,0	-0,7	-1,4	0,5

Nel 2022 è previsto un ridimensionamento della spesa sanitaria che proseguirà anche nel triennio successivo per effetto del **progressivo esaurimento delle misure emergenziali** dovute al contrasto della pandemia. Dal 2023 il contenimento proseguirà principalmente per il venir meno degli arretrati per il rinnovo del triennio 2019-2021 dei contratti del personale non dirigente degli enti del SSN, parzialmente compensati dai maggior oneri per il rinnovo dei contratti dirigenziali, oltre che per la definitiva cessazione dei costi legati alla struttura commissariale per l'emergenza.

Il Documento valuta tale dinamica di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli anni precedenti, anche per la prosecuzione degli interventi di razionalizzazione dei costi già programmati a legislazione vigente.

I collegati alla manovra di bilancio 2023-2025

A completamento della manovra di bilancio 2023-2025, il Governo dichiara tra i collegati di specifico interesse delle politiche sociali i seguenti ddl:

- Delega per il **riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico** (IRCCS - qui il [Dossier su A.C. 3475](#)). Quest'ultima rappresenta una riforma obiettiva da attuare entro la fine del 2022, nell'ambito della Missione 6, Componente 2, senza oneri per la finanza pubblica, che prevede l'entrata in vigore di un decreto legislativo di riordino della disciplina degli IRCCS per il riassetto del regime giuridico di tali enti e delle relative politiche. Essa è volta al rafforzamento del rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie e al potenziamento della *governance* di questa particolare forma di Istituti di ricerca sanitaria pubblici, tramite il miglioramento della loro gestione strategica che rappresenta una eccellenza del sistema nazionale.

- Misure per l'**attuazione del Patto per la salute 2019-2021** e per il potenziamento dell'assistenza territoriale;

Con riferimento a quest'ultimo aspetto il Documento sottolinea l'importanza di questo strumento di programmazione delle risorse da destinare al SSN, anche per assicurare che le Regioni assolvano al loro compito di garantire l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. Infatti la normativa prevede il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il Piano di rientro regionale non sia attuato nei tempi previsti.

Lo strumento è inoltre utilizzato per concordare il livello di finanziamento del SSN. Tale livello è stato da ultimo fissato, in base alla legge di Bilancio 2022, in 124.061 mln nel 2022, 126.061 mln nel 2023 e 128.061 mln nel 2024, finanziando altresì un aumento del numero dei contratti di formazione specialistica dei medici, rispettivamente per 194 mln, 319 mln e 347 milioni in ciascun anno del triennio 2022-2024. Il DEF ricorda inoltre la spesa da destinare all'acquisto dei farmaci innovativi, come vincolo del predetto livello di finanziamento del fabbisogno nazionale standard per 1 miliardo di euro a partire dal 2017, quota incrementata di 100 mln per il 2022, 200 mln nel 2023 e 300 mln a decorrere dal 2024.

Le proiezioni di spesa

Il Documento sottolinea peraltro che la definizione delle nuove stime disponibili per quantificare l'**aggregato di spesa corrente** - di cui fa parte la spesa sanitaria - risulta complessa per effetto della determinazione delle misure emergenziali e della loro quantificazione, in quanto, da un lato, soltanto alcune delle **spese programmate** possono essere attribuibili integralmente ad interventi emergenziali e, dall'altro, il **criterio di temporaneità** non è facilmente codificabile, non essendo tale spesa facilmente tracciabile *ex post*, soprattutto per le misure che riguardano più livelli.

In particolare il Documento evidenzia, sulla base della [Raccomandazione n. 3](#) del Consiglio dell'UE del 18 giugno 2021 che richiede, tra l'altro, il criterio di adeguatezza e sostenibilità a lungo termine dei sistemi sanitari, una **dinamica crescente della previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL** a partire dal 2025, non considerando i valori di incremento registrati durante l'emergenza COVID-19, anche a causa del progressivo invecchiamento della popolazione.

<i>in% PIL</i>	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Spesa totale	49,7	50,3	57,0	49,5	50,8	53,0	53,8	53,2	53,0
Spesa age-related	26,6	26,9	29,6	26,7	27,6	28,8	28,0	26,2	25,5
Spesa sanitaria	6,9	6,6	7,4	6,2	6,4	6,9	7,3	7,4	7,3
di cui LTC - sanitaria	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0

2.10 Politiche sociali

Il quadro programmatico

In relazione alle prospettive economiche con **ricadute finanziarie sulle famiglie**, il Documento evidenzia che le aspettative circa una forte ripresa nel 2022, benché condizionate dall'andamento della pandemia nell'ultimo biennio, si fondavano sull'ipotesi di politiche fiscali espansive e miglioramento del quadro sanitario. Tuttavia, l'**evoluzione del conflitto russo-ucraino** che ha avuto come conseguenza, tra le altre, anche quella di un aumento dei prezzi, ha determinato un **deciso peggioramento delle attese sulle condizioni economiche delle famiglie** e sulla disoccupazione.

A questo riguardo, rileva l'impatto delle **politiche di spesa** per l'abbattimento del **costo dell'energia** dei privati per effetto dell'attuazione dei cospicui interventi adottati in materia (D.L. 17/2022) e della legge delega per il **sostegno e la valorizzazione delle politiche per la famiglia** (cd. *family act*), approvata in via definitiva il 6 aprile scorso, oltre che del **decreto attuativo dell'assegno unico universale** (Dlgs. 21 dicembre 2021, n. 230). Quest'ultimo più specificamente è diretto a contrastare il fenomeno del costante calo delle nascite⁷⁴.

Lo scenario programmatico delineato dal DEF prospetta politiche di bilancio moderatamente espansive per gli anni a seguire, in misura pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2023 e allo 0,1 per cento nel 2024, in continuità con quelle destinate, per la frazione d'interesse, alla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e dell'IRAP, a quella degli **ammortizzatori sociali**, alla copertura delle garanzie sul credito e all'ampliamento delle **risorse destinate al Reddito di cittadinanza**, nuovamente finanziato con la legge di bilancio per il 2022 fino al 2029. Con riferimento al **Reddito di**

⁷⁴ Nel 2021, in base alle più recenti stime ISTAT, le nascite si sono fermate a circa 399 mila, in diminuzione dell'1,3% rispetto al 2020 e quasi del 31% rispetto al 2008 (anno di massimo relativo più recente). L'importo dell'assegno mensile, che raggruppa tutte le misure esistenti, come richiesto da una specifica Raccomandazione della Commissione UE nel 2020 ed indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori, va da un minimo di 50 euro a figlio, per ISEE superiori a 40 mila euro, ad un massimo di 175 euro a figlio per le famiglie con ISEE inferiore a 15 mila euro.

emergenza, invece, si ricorda il rifinanziamento da ultimo operato dal DL. 73/2021 per ulteriori quattro quote, relative alle mensilità di giugno, luglio, agosto e settembre 2021.

Gli **effetti netti complessivi sull'indebitamento netto** in relazione a politiche sociali, famiglie, giovani e pari opportunità ammontano a **2.338 milioni di euro nel 2023** con un *trend* in leggera diminuzione fino al 2025 (-2.276 milioni).

Riguardo ai gruppi vulnerabili e svantaggiati, quali disabili e anziani, il PNR ricorda l'avvenuta approvazione della **legge delega per la disabilità** che avrà ulteriori effetti negli anni di programmazione della manovra, in quanto finanziata con 800 milioni di euro nel triennio 2021-2023 dal nuovo Fondo per la disabilità e la non autosufficienza. Obiettivi degli interventi sono il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali, la semplificazione dell'accesso ai servizi socio-sanitari e la promozione dei progetti di vita indipendente, con la valutazione multidimensionale sui territori per la definizione di progetti individuali e personalizzati.

Ulteriori effetti nel triennio sopra indicato avrà il **Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà**, nell'ambito del nuovo Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, che stabilisce utilizzi del **Fondo nazionale Povertà**, ripartito per ambiti territoriali, con risorse complessivamente pari a 619 milioni annui, destinati anche al potenziamento del servizio sociale professionale.

Il Piano fa riferimento anche all'attuazione del PNRR (Missione 5 Inclusione) evidenziando il vincolo di spesa del 40% nelle Regioni del Mezzogiorno, dove più si concentrano zone di disagio sociale. Al riguardo si sottolinea il potenziamento del *social housing* con beni confiscati alla criminalità organizzata, la rigenerazione urbana per il contrasto al disagio abitativo e alla povertà educativa, oltre il rafforzamento dei servizi per l'infanzia con l'ampliamento del numero degli asili nido⁷⁵.

La prospettiva programmatica è quella di dare attuazione al principio costituzionale di **uniformità territoriale dei livelli essenziali delle prestazioni** (LEP) concernenti i diritti sociali ed economici, anche attraverso la progressiva determinazione dei costi e fabbisogni standard degli enti locali.

⁷⁵ L'obiettivo in proposito è raggiungere il 33% di copertura del numero dei potenziali beneficiari dei servizi educativi per l'infanzia fino a 36 mesi di età, entro il 2026, considerando anche il servizio privato.

I collegati alla manovra di bilancio 2023-2025

A completamento della manovra di bilancio 2023-2025, il Governo dichiara tra i collegati di specifico interesse delle politiche sociali i seguenti ddl:

- **delega per il coordinamento** e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle **politiche giovanili** e misure per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani;
In proposito il PNR ricorda che per un maggiore coordinamento ed integrazione delle politiche in favore dei giovani è stato istituito il Tavolo interministeriale su pandemia, disagio giovanile e *Neet* (quota della popolazione giovanile che non studia e non lavora), essendo le stesse un obiettivo trasversale del PNRR. Le risorse già stanziare ammontano complessivamente pari 1,031 miliardi, per finanziare prevalentemente servizi di supporto psicologico nelle istituzioni scolastiche per i disagi dovuti all'emergenza sanitaria, contrastare il fenomeno del bullismo e *cyberbullismo*, prevenire e contrastare le dipendenze, oltre che aumentare la dotazione del Consiglio nazionale dei giovani e sostenere l'autonomia abitativa dei giovani. Il sopra indicato ddl di delega, in particolare, intende formulare i più opportuni contenuti per l'adozione del Piano nazionale per le giovani generazioni.
- Sistemi degli **interventi a favore degli anziani non autosufficienti**.
Il disegno di legge rappresenta un obiettivo intermedio nell'ambito della Missione 5 Salute (Componente 1) del PNRR da raggiungere entro il primo trimestre 2023, per l'adozione come obiettivo finale da raggiungere nel primo trimestre 2024 dell'adozione di decreti per l'individuazione formale dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali per gli anziani non autosufficienti. Si tratta di una legge di Riforma per il rafforzamento dei servizi sanitari locali e dell'assistenza domiciliare, in parallelo con quanto previsto dalla Missione Inclusione sociale, con specifico riferimento agli investimenti finalizzati alla deistituzionalizzazione, alla riconversione delle case di riposo e al potenziamento dei servizi domiciliari per le dimissioni ospedaliere protette.

Le proiezioni di spesa

Il Documento evidenzia maggiori costi per la finanza pubblica dovuti all'assistenza sanitaria e socio-sanitaria di lungo termine (LTC), solo in parte compensati dai minori esborsi per istruzione in seguito al calo delle nascite, per effetto di una **significativa riduzione della quota di popolazione attiva** a causa dell'invecchiamento demografico con un impatto sulla sostenibilità fiscale del debito pubblico di lungo periodo.

Nella esposizione dei dati si tiene conto di alcuni progetti finanziati tramite il programma comunitario *Next Generation EU* (NGEU) connessi, in particolare, a favorire il processo di deistituzionalizzazione degli anziani, a rafforzare i servizi sociali domiciliari e a garantire ulteriori servizi socio-assistenziali in favore della disabilità e contro la marginalità. I costi sono quantificati in **complessivi 915 milioni di euro** al 2026.

In rapporto al PIL, la spesa socio-assistenziale è così quantificata:

<i>in% PIL</i>	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Spesa totale	49,7	50,3	57,0	49,5	50,8	53,0	53,8	53,2	53,0
Spesa age-related	26,6	26,9	29,6	26,7	27,6	28,8	28,0	26,2	25,5
LTC socio-assistenziale	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,2	1,4	1,5	1,5
Iptesi %									
Popolazione con 65+/totale della popolazione	20,4	21,9	23,2	24,8	27,2	32,2	33,7	33,2	33,1
Indice di dipendenza degli anziani (65e oltre/[20-64])	31,1	34,0	36,4	39,3	44,2	57,0	61,8	60,0	59,8

2.11 Le politiche di coesione

Nella Sezione II del DEF 2022 (*Analisi e tendenze della finanza pubblica*) il paragrafo VII è dedicato alle risorse destinate alla coesione territoriale (dalla programmazione nazionale e da quella comunitaria), che vengono così espone:

<i>Milioni di euro</i>	2021	2022	2023	2024	2025
Fondo sviluppo e coesione	10.010	15.252	12.984	15.347	65.884
Ciclo 2014-2020	7.090	7.658	7.638	6.251	8.186
Ciclo 2021-2027	2.920	7.594	5.346	9.096	57.698
Programmazione UE					
Risorse UE	5.654	10.500	16.380	3.535	4.945
- FESR (Sviluppo regionale)	2.370	4.000	7.000	2.100	3.000
- FSE (Fondo sociale)	1.538	4.000	5.000	600	1.000
- FEASR (Sviluppo rurale)	1.707	2.400	4.200	800	900
- FEAMP (Pesca)	39	100	180	35	45

Cofinanziamento nazionale	2.257	6.780	10.455	2.980	4.040
- FESR (Sviluppo regionale)	312	2.700	3.300	1.400	2.000
- FSE (Fondo sociale)	291	2.000	3.000	550	900
- FEASR (Sviluppo rurale)	1.622	2.000	4.000	1.000	1.100
- FEAMP (Pesca)	32	80	155	30	40
Ulteriori risorse nazionali (Piano Azione Coesione - PAC)	900	400	400	500	500

Per quanto riguarda il **Fondo sviluppo e coesione (FSC)** sono considerate sia le risorse residue del ciclo **2014-2020** (ormai, quasi interamente programmato dal CIPESS), per un ammontare di **29,7 miliardi** di euro, sia quelle del nuovo ciclo di programmazione **2021-2027**, per un ammontare di **79,7 miliardi** di euro, le cui annualità si estendono fino al 2031. Nel complesso, si tratta di circa 110 miliardi di euro.

Alle risorse del FSC si affiancano quelle relative al finanziamento dei Fondi strutturali e dei Fondi SIE.

In particolare, nella tabella sono riportate le risorse provenienti dal **finanziamento della UE**.

Le risorse provenienti dalla UE sono indicate in 10,5 miliardi per il 2022, in 16,38 miliardi per il 2023, in circa 3,5 miliardi per 2024 e in oltre 4,9 miliardi per il 2025, articolati nei quattro programmi comunitari: FESR, FSE, FEASR e FEAMP.

Come espressamente indicato dal DEF, “le risorse dei programmi comunitari sono riferite a quelle della programmazione 2014/2020 nonché quelle riferite alla programmazione 2021/2027 di cui all’Accordo di Partenariato, in corso di adozione da parte della Commissione UE” (cfr. la nota 2 alla Tabella VII.1-1, pag. 131 della Sez. II del DEF).

Ad essi si affiancano quelle previste quale **cofinanziamento nazionale** dei fondi SIE della UE.

L’ammontare del cofinanziamento nazionale per il ciclo comunitario 2021-2027 è stato appostato in bilancio nello stato di previsione del MEF sul **Fondo di rotazione per le politiche comunitarie - IGRUE** (cap. 7493/MEF) dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 51-57, della legge n. 178 del 2020).

Nello specifico sul Fondo IGRUE sono iscritti in bilancio 7.890 milioni per il 2022, 8.093 milioni per il 2023, 8.088 milioni per il 2024 e 45.255 per il 2025 e anni seguenti, relativi sia alla quota residuale del ciclo di programmazione 2014-2020 che di quello 2021-2027. Si tratta, complessivamente, di poco meno di 70 miliardi indicati nel bilancio dello Stato.

Relativamente alle risorse destinate alla coesione territoriale, va qui ricordato che nell'ambito del **Piano di Ripresa e Resilienza** (PNRR), si prevede che il 40 per cento delle risorse in esso considerate siano destinate al Sud. Tale principio è stato poi posto in norma con l'**art. 6-bis, comma 2, del D.L. n. 77 del 2021**, prevedendo che "le amministrazioni centrali assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, **almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente**, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, **sia destinato alle regioni del Mezzogiorno**, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR".

Il Fondo Sviluppo e Coesione del ciclo 2014-2020

Le risorse complessivamente autorizzate per il Fondo sviluppo e coesione della programmazione 2014-2020 ammontano a **68,8 miliardi di euro**.

Di tali risorse sono **ancora presenti in bilancio circa 29,7 miliardi**, riferiti alle annualità 2022-2025. Ad essi si sommano i 34,4 miliardi di residui stimati ancora da pagare, riferiti ai precedenti esercizi finanziari.

La cornice di programmazione delle risorse FSC 2014-2020 è stata definita dalla legge n. 190/2014 (art. 1, commi 703-706), la quale ha previsto:

- l'impiego della dotazione finanziaria del Fondo per obiettivi strategici relativi ad **aree tematiche nazionali** in linea con la programmazione dei **Fondi strutturali** e di Investimento europei;
- la definizione di specifici **piani operativi per ciascuna area tematica** da parte della **Cabina di regia** - istituita con D.P.C.M. 25 febbraio 2016 e composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali e regionali - nel rispetto del **principio** (di cui all'art. 1, co. 6, legge n. 147/2013) che riserva l'impiego delle risorse del FSC per un importo non inferiore **all'80 per cento** per interventi nelle **regioni del Sud**;
- la **ripartizione** della dotazione finanziaria del FSC **tra le aree tematiche nazionali** mediante **delibera del CIPE**;
- nelle **more** dell'adozione della delibera di ripartizione per aree tematiche, è stata data facoltà al **CIPE** di provvedere alla definizione e approvazione di **piani stralcio** per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori.

Nel corso del 2019, i ritardi nella realizzazione di alcuni programmi e/o interventi hanno condotto a una rilevante modifica dei meccanismi di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione a opera del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (cd D.L. crescita).

Il DEF ricorda come con l'articolo 44 del D.L. n. 34 del 2019, ad opera dell'Agenzia per la coesione, è stata disposta una **riclassificazione** dei **vigenti documenti di programmazione** delle risorse del Fondo per lo

sviluppo e la coesione relativi ai vari cicli di programmazione (**2000-2006, 2007-2013, 2014-2020**), al fine di accelerare la capacità di spesa delle amministrazioni, centrali e regionali e rafforzare i livelli di attuazione delle risorse per le politiche di coesione.

E' stato pertanto predisposto un **unico Piano operativo** denominato «**Piano sviluppo e coesione**» (**PSC**) per ciascuna **Amministrazione** centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, con modalità unitarie di gestione e controllo (in sostituzione della pluralità dei precedenti documenti programmatori variamente denominati), **articolato** per **aree tematiche**, in analogia agli obiettivi tematici della programmazione dei Fondo Strutturali Europei (SIE), fermo restando il **vincolo** di destinazione territoriale delle risorse secondo la chiave di riparto **80%** alle aree del **Mezzogiorno** e **20%** alle aree del Centro-Nord.

In sede di prima approvazione, in ciascun Piano sviluppo e coesione sono confluiti sia gli interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, sia gli interventi che, pur non rientrando nella precedente casistica, siano stati valutati favorevolmente da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dall'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni titolari delle risorse, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021. Tale termine è stato poi differito al 31 dicembre 2022 dall'art. 11-*novies* del D.L. n. 52 del 2021.

Tali risorse costituiscono la “sezione ordinaria” dei PSC, in cui sono anche indicate le risorse degli eventuali Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) in essere.

Nella “sezione speciale” dei PSC sono state invece indicate le risorse FSC utilizzate per qualsiasi tipologia di intervento connesso a fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia da Covid-19, in coerenza con la facoltà di riprogrammazione previste dagli articoli 241 e 242 del D.L. n. 34 del 2020 (nel complesso 5,7 miliardi, ai quali si aggiungono 600 milioni assegnati dal CIPESS a luglio e dicembre 2021).

Ciascun Piano, predisposto dall'Agenzia per la coesione territoriale, è sottoposto al **CIPESS** per la sua **approvazione**.

In attuazione della nuova disciplina, il CIPESS con la **delibera n. 2 del 29 aprile 2021** ha approvato le “**Disposizioni quadro per il piano sviluppo e coesione**” del Fondo sviluppo e coesione.

Successivamente, sono state adottate dal CIPESS le delibere di approvazione dei Piani sviluppo e coesione di **10 Amministrazioni centrali**, delle **19 Regioni**, delle **2 Province autonome** e delle **12 Città metropolitane**.

Infine, con la delibera n. 86 del 22 dicembre 2021 il CIPESS ha definito le modalità unitarie di gestione e trasferimento delle risorse FSC.

Nei 43 piani di sviluppo e coesione approvati sono state nel complesso confermate **risorse già programmate** ed ancora *in itinere* per **81,9 miliardi**, di cui 18,6 miliardi relativi alla programmazione 2000-2006, 14,3 miliardi relativi alla programmazione 2007-2013 e 49 miliardi relativi alla programmazione 2014-2020.

Risorse FSC <u>confermate</u> post istruttoria – Origine per ciclo di programmazione					
<i>Delibera</i>	<i>Amministrazione</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2007-2013</i>	<i>2014-2020</i>	<i>TOTALE</i>
	MINISTERI	-	501,86	30.831,08	31.332,94
3	Min. Infrastrutture e Mob. Sost.			16.920,42	16.920,42
4	MIPAAF			542,60	542,60
5	Min. Salute			200,00	200,00
6	Min. Transizione Ecologica			3.547,20	3.547,20
7 e 59	Min. Cultura		76,01	1.614,56	1.690,57
8	Min. Istruzione		425,85	60,00	485,85
9	MISE			7.124,46	7.124,46
10	Min. Università e ricerca			525,00	525,00
11	PCM - Dip. Sport			250,00	250,00
58	Min. Turismo			46,84	46,84
	REGIONI	17.636,21	15.099,21	12.618,06	45.353,48
	Regioni Centro Nord	3.625,16	2.537,07	678,69	6.840,92
28	Valle d'Aosta	23,25	35,04		58,29
25	Piemonte	639,08	502,58	150,00	1.291,66
23	Liguria	356,55	211,21	30,00	597,76
31	Lombardia	357,78	284,33	207,46	849,57
13	PA Trento	21,23	48,59		69,82
12	PA Bolzano	40,89	72,40	18,00	131,29
30	Veneto	366,75	298,61		665,36
19	Friuli-V.G.	108,07	160,26	15,40	283,73
22	Emilia Romagna	149,80	127,52	55,00	332,32
24	Marche	210,34	122,86		333,20
26	Toscana	504,18	508,48	80,00	1.092,66
27	Umbria	276,22	165,19		441,41
29	Lazio	571,02		122,83	693,85
	Regioni Mezzogiorno	14.011,05	12.562,14	11.939,37	38.512,56
21	Abruzzo	672,78	645,53	763,40	2.081,71
20	Molise	570,21	742,37	431,97	1.744,55
16	Campania	3.274,63	3.090,11	2.790,20	9.154,94
17	Puglia	2.446,22	2.668,69	2.402,17	7.517,08
18	Basilicata	687,34	946,03	576,20	2.209,57
14	Calabria	1.645,55	1.023,91	1.208,70	3.878,16
15	Sardegna	1.371,92	1.959,37	1.576,33	4.907,62
32	Sicilia	3.342,40	1.486,13	2.190,40	7.018,93

Risorse FSC confermate post istruttoria – Origine per ciclo di programmazione					
<i>Delibera</i>	<i>Amministrazione</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2007-2013</i>	<i>2014-2020</i>	<i>TOTALE</i>
	CITTÀ METROPOLITANE	-	-	2.403,00	2.403,00
	C.M Centro Nord	-	-	547,00	547,00
50	Milano			110,00	110,00
60	Genova			110,00	110,00
61	Venezia			110,00	110,00
63	Firenze			110,00	110,00
64	Bologna			107,00	107,00
	C.M. Mezzogiorno	-	-	1.856,00	1.856,00
51	Napoli			311,00	311,00
62	Bari			233,00	233,00
65	Cagliari			171,00	171,00
81	Reggio Calabria			136,00	136,00
82	Palermo			335,00	335,00
83	Catania			335,00	335,00
84	Messina			335,00	335,00
	TOTALE GENERALE	17.636,21	15.601,07	45.852,14	79.089,42

A tali importi complessivi (poco più di 79 miliardi) si sono **aggiunti 2,8 miliardi** di risorse FSC 2014-2020 assegnate alle Regioni per interventi di contrasto al COVID 19 successivamente alla ricognizione stessa, come analiticamente indicato nella tabella seguente:

RISORSE FSC POST ISTRUTTORIA RICOMPRESSE NEI PIANI SVILUPPO E COESIONE								
N. delib.	Amministrazione	Risorse confermate post istruttoria	Ulteriori risorse FSC 2014-2020 (sez. speciali)	Compensazioni Conferenza Stato Regioni 25.3.2021	VALORE dei PSC	Mezzo-giorno (sezione ordinaria)	Centro-Nord (sezione ordinaria)	Risorse FSC per contrasto COVID e copertura ex Fondi strutturali (art. 241-242 DL n. 34/20)
	MINISTERI	31.332,94	508,77		31.841,71	22.099,43	9.219,31	522,97
3	MIMS	16.920,42			16.920,42	13.398,20	3.522,22	
4	MIPAAF	542,60			542,60	440,08	102,52	
5	Min. Salute	200,00			200,00	160,00	40,00	
6	Min. MITE	3.547,20			3.547,20	2.159,14	1.388,06	
7 e 59	Min. Cultura	1.690,57			1.690,57	806,57	884,00	
8	Min. Istruzione	485,85			485,85	250,45	235,40	
9	MISE	7.124,46			7.124,46	4.238,68	2.885,78	
10	MUR	525,00	508,77		1.033,77	413,64	97,16	522,97
11	PCM - Dip. Sport	250,00			250,00	200,00	50,00	
58	Min. Turismo	46,84			46,84	32,67	14,17	
	REGIONI	45.353,48	2.235,76	44,64	47.633,88	35.765,66	6.570,01	5.253,57
	Centro-Nord	6.840,92	2.235,76	44,64	9.121,32	-	6.570,01	2.506,67

RISORSE FSC POST ISTRUTTORIA RICOMPRESSE NEI PIANI SVILUPPO E COESIONE								
N. delib.	Amministrazione	Risorse confermate post istruttoria	Ulteriori risorse FSC 2014-2020 (sez. speciali)	Compensazioni Conferenza Stato Regioni 25.3.2021	VALORE dei PSC	Mezzogiorno (sezione ordinaria)	Centro-Nord (sezione ordinaria)	Risorse FSC per contrasto COVID e copertura ex Fondi strutturali (art. 241-242 DL n. 34/20)
28	Valle d'Aosta	58,29	18,80		77,09		58,29	18,80
25	Piemonte	1.291,66	222,33	8,42	1.522,41		1.168,82	345,17
23	Liguria	597,76	60,92	2,73	661,41		567,76	90,92
31	Lombardia	849,57	345,70		1.195,27		833,27	362,00
13	PA Trento	69,82	51,00		120,82		69,82	51,00
12	PA Bolzano	131,29	38,60		169,89		129,89	40,00
30	Veneto	665,36	247,80	7,03	920,19		659,46	253,70
19	Friuli-V.G.	283,73	38,69		322,42		274,33	48,09
22	Emilia Romagna	332,32	249,10	13,70	595,12		331,42	250,00
26	Toscana	1.092,66	250,73	7,23	1.350,62		1.078,66	264,73
27	Umbria	441,41	97,87	1,73	541,01		440,68	98,60
24	Marche	333,20	29,08	3,80	366,08		324,80	37,48
29	Lazio	693,85	585,14		1.278,99		632,81	646,18
	Mezzogiorno	38.512,56			38.512,56	35.765,66		2.746,90
21	Abruzzo	2.081,71			2.081,71	1.863,72		217,99
20	Molise	1.744,55			1.744,55	1.606,32		138,23
16	Campania	9.154,94			9.154,94	9.000,66		154,28
17	Puglia	7.517,08			7.517,08	7.268,08		249,00
18	Basilicata	2.209,57			2.209,57	2.206,80		2,77
14	Calabria	3.878,16			3.878,16	3.589,86		288,30
32	Sicilia	7.018,93			7.018,93	5.653,13		1.365,80
15	Sardegna	4.907,62			4.907,62	4.577,09		330,53
	CITTA' METR.	2.403,00			2.403,00	1.856,00	547,00	
	Centro-Nord	547,00			547,00		547,00	
60	Genova	110,00			110,00		110,00	
50	Milano	110,00			110,00		110,00	
61	Venezia	110,00			110,00		110,00	
64	Bologna	107,00			107,00		107,00	
63	Firenze	110,00			110,00		110,00	
	Mezzogiorno	1.856,00			1.856,00	1.856,00		
51	Napoli	311,00			311,00	311,00		
62	Bari	233,00			233,00	233,00		
81	Reggio Calabria	136,00			136,00	136,00		

RISORSE FSC POST ISTRUTTORIA RICOMPRESSE NEI PIANI SVILUPPO E COESIONE								
N. delib.	Amministrazione	Risorse confermate post istruttoria	Ulteriori risorse FSC 2014-2020 (sez. speciali)	Compensazioni Conferenza Stato Regioni 25.3.2021	VALORE dei PSC	Mezzo-giorno (sezione ordinaria)	Centro-Nord (sezione ordinaria)	Risorse FSC per contrasto COVID e copertura ex Fondi strutturali (art. 241-242 DL n. 34/20)
84	Messina	335,00			335,00	335,00		
82	Palermo	335,00			335,00	335,00		
83	Catania	335,00			335,00	335,00		
65	Cagliari	171,00			171,00	171,00		
	TOTALE	79.089,42	2.744,53	44,64	81.878,59	9.721,09	16.336,32	5.776,54

Il Fondo Sviluppo e Coesione del ciclo 2021-2027

Per il ciclo di programmazione 2021-2027, la legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, commi 177-178, legge n. 178/2020) ha disposto una prima assegnazione di risorse aggiuntive in favore del FSC nell'importo di **50 miliardi** di euro, destinate a sostenere interventi per lo sviluppo finalizzati a ridurre i divari socio-economici e territoriali tra le diverse aree del Paese.

Il Fondo è stato successivamente rifinanziato dall'articolo 2, comma 1, del **D.L. n. 59 del 2021** che ha incrementato la dotazione del FSC 2021-2027 di **15,5 miliardi** per le annualità dal 2022 al 2031. Tale rifinanziamento è destinato ad accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di **realizzazione degli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza**.

Da ultimo, la **legge di bilancio 2022** (legge n. 234/2021), in Seconda Sezione, ha disposto un rifinanziamento del FSC di **23,5 miliardi** per le annualità dal 2022 al 2029, di cui 3 miliardi per ciascuna annualità dal 2022 al 2028 e di 2,5 miliardi per il 2029.

Nella successiva tavola sono indicati i finanziamenti del FSC 2021-2027, articolati per singola annualità (*milioni di euro*).

Finanziamenti FSC – Ciclo 2021-2027												
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	TOT.
Legge bilancio 2021, art. 1, co. 178	4.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	6.000	-	50.000
Legge bilancio 2021, art. 1, co. 75							730					730
D.L. 59 del 2021, art. 2	-	850	1.000	1.250	2.850	3.600	2.280	2.200	600	500	370	15.500
D.L. 73 del 2021, art. 77 Rimodulazione	+200			-50	-50	-100						0
Legge bilancio 2022, Sez. II		3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	2.500	-	-	23.500

<i>Finanziamenti FSC – Ciclo 2021-2027</i>												
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	TOT.
TOTALE	4.200	8.850	9.000	9.200	10.800	11.500	10.280	10.200	8.100	6.500	370	89.730

La dotazione finanziaria del FSC è impiegata per obiettivi strategici relativi ad **aree tematiche** per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale ed in **coerenza** con gli obiettivi e le strategie definite per il periodo di programmazione 2021-27 dei **Fondi strutturali** e di investimento europei, nonché con le politiche settoriali e le politiche di investimento e di riforma previste nel **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)**, secondo principi di complementarietà e di addizionalità delle risorse

Gli interventi del FSC 2021-27 sono **attuati nell’ambito di “Piani Sviluppo e Coesione”**, approvati con delibere del CIPESS e definiti secondo i principi previsti dall’articolo 44 del Decreto-legge n. 34 del 2019

Nelle more della definizione dei Piani, il **CIPESS può assegnare risorse ad interventi immediatamente cantierabili**, destinati a confluire nei successivi e pertinenti “Piani di sviluppo e coesione”.

In base a tale previsione normativa, con delibera **CIPESS n. 79** del 22 dicembre 2021 è stata disposta una prima anticipazione di risorse FSC 2021-2027 alle Regioni e alle Province Autonome per interventi di immediato avvio dei lavori o di completamento di interventi in corso per un importo complessivo di circa 2,5 miliardi di euro. Nella seduta del 15 febbraio 2022 (**delibera n. 1/2022**) il CIPESS ha disposto una seconda anticipazione sulla programmazione FSC 2021-2027.

Al riguardo il DEF afferma che si tratta di “un importo complessivo di circa **4,1 miliardi** di euro di cui 3,6 miliardi di euro per “progetti bandiera” di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS) e 500 milioni di euro per progetti di competenza regionale. Il CIPESS ha inoltre assegnato circa 400 milioni per il finanziamento del CIS Palermo-Catania-Messina”.

Si ricorda, peraltro, che oltre alle assegnazioni disposte dal CIPESS, le risorse del FSC 2021-2027 sono anche state utilizzate per copertura/preallocazioni disposte per legge, poi formalizzate da delibere del CIPESS.

Secondo quanto riportato nel DEF, in considerazione delle riduzioni e finalizzazioni *ex lege*, nonché delle assegnazioni CIPESS già disposte, le risorse **da programmare** ammontano a **58,3 miliardi** di euro.

(milioni di euro)

Utilizzo risorse FSC per legge	2021	2022	2023	2024	2025	TOTALE
Legge di bilancio 2021:						
- art. 1, co. 73 – Copertura Superbonus (anno 2026)	-	-	-	-	-	-729,7
- art. 1, co. 169 - Decontribuzione Sud	-	-	-3.500,0	-	-	-3.500,0
- art. 1, co. 172 - Credito imposta investimenti nel Mezzogiorno	-1.053,9	-1.053,9	-	-	-	-2.107,8
- art. 1, co. 187 - Credito d'imposta nel Mezzogiorno ricerca e innovazione	-	-52,0	-104,0	-104,0	-52,0	-312,0
- art. 1, co. 194 – Fondo per la ricerca, ricerca, il trasferimento tecnologico e la formazione universitaria in regioni Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche	-20,0	-20,0	-20,0	-	-	-60,0
- art. 1, co. 200 – Fondo di sostegno ai comuni marginali (copertura parziale dell'onere per interventi specifici in alcuni territori del Centro Italia)	-15,0	-15,0	-15,0	-	-	-45,0
- art. 1, co. 189 - Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno (CIPESS n. 48/2021)	-50,0	-50,0	-50,0	-	-	-150,0
- art. 1, co. 191 – Contratto istituzionale di sviluppo per le aree del terremoto Centro Italia 2016 (CIPESS n. 66/2021)	-100,0	-	-	-	-	-100,0
D.L. 41/2021, art. 32, co. 1 – Didattica integrata nel Mezzogiorno	-35,0	-	-	-	-	-35,0
DL 44/2021, art. 11-ter, co. 1 – Baraccopoli Messina	-75,0	-20,0	-5,0	-	-	-100,0
D.L. n. 59/2021, art. 2, co. 1-bis (700 milioni complessivi):						
a) Rete di interconnessione nazionale dell'istruzione	-	-35,0	-45,0	-55,0	-	-135,0
b) polo energetico nel Mare Adriatico	-	-20,0	-25,0	-25,0	-	-70,0
c) risanamento urbano dei comuni con popolazione tra 50.000 e 250.000 abitanti e dei capoluoghi di provincia con meno di 50.000 abitanti	-35,0	-70,0	-90,0	-90,0	-	-285,0
d) miglioramento della qualità dell'aria	-	-30,0	-35,0	-50,0	-	-115,0
e) nodi e collegamenti ferroviari nel Sud Italia	-	-5,0	-10,0	-10,0	-	-25,0
f) rinnovo delle flotte navali private adibite all'attraversamento dello Stretto di Messina	-	-10,0	-10,0	-15,0	-	-35,0
g) interventi infrastrutturali per evitare il sovraffollamento	-	-	-5,0	-15,0	-	-20,0
h) passaggio a metodi di allevamento a stabulazione libera, estensivi, pascolivi	-15,0	-	-	-	-	-15,0
D.L. n. 77/2021, art. 36-bis – Rischio idrogeologico in Calabria	-20,0	-50,0	-10,0	-	-	-80,0
D.L. n. 77/2021, art. 57, co. 4 – Copertura aumento credito imposta ZES	-45,2	-45,2	-	-	-	-90,4
D.L. n. 121/2021, art. 12 – Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale	-16,1	-145,4	-	-	-	-161,5
D.L. n. 17/2022, art. 14 – Credito di imposta per l'efficienza energetica nelle regioni del Sud	-	-145,0	-145,0	-	-	-290,0
D.L. n. 4/2022, art. 9, co. 5-bis – Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026		-50,0	-50,0	-50,0		-150,0
Legge di bilancio 2022, art. 1, co. 977 – Programma interventi tecnologici nel Mezzogiorno (6 mln annui dal 2022 al 2026)		-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-30,0

(milioni di euro)

Utilizzo mediante Delibere CIPESS	2021	2022	2023	2024	2025	TOTALE
CIPESS n. 47/2021 – CIS Taranto, ampliamento base navale in Mar Grande (25 mln nel 2026, 30 mln nel 2027 e 13,8 mln nel 2028)						-68,8
CIPESS n. 79/2021 - – Anticipazione alle Regioni per interventi di immediato avvio dei lavori o di completamento di interventi in corso (+ 9 mln nel 2026): di cui:		-1.000,0	-100,0	-800,0	-653,0	-2.561,8
- Abruzzo						-91,9
- Basilicata						-83,4
- Calabria						-193,2
- Campania						-582,2
- Emilia Romagna						-107,7
- Friuli-V.G.						-15,7
- Lazio						-192,2
- Liguria						-35,4
- Lombardia						-185,2
- Marche						-40,2
- Molise						-37,5
- P.A. Trento						-17,8
- P.A. Bolzano						-11,3
- Piemonte						-132,0
- Puglia						-230,1
- Sardegna						-156,8
- Sicilia						-237,1
- Toscana						-110,9
- Umbria						-27,7
- Valle d'Aosta						-4,3
- Veneto						-69,2

I fondi strutturali della programmazione comunitaria

Quando si parla di fondi strutturali ci si trova a confrontarsi sostanzialmente con quattro fondi: due relativi alle politiche di coesione in senso lato (il Fondo sociale europeo FSE e il Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR) e due riferiti a settori tematici (il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca – FEAMP). Un quinto fondo è rappresentato dal Fondo di coesione, il quale non interessa l'Italia in quanto destinato agli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro-capite inferiore al 90% della media dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il **FESR** e il **FSE** per il **ciclo 2014-2020** il DEF sottolinea come nel 2021 “gli obiettivi di spesa 2021 i risultati raggiunti hanno consentito di superare le soglie di spesa previste al 31 dicembre per tutti i 51 programmi operativi. Al 31 dicembre 2021, la **spesa certificata** alla Commissione europea è stata pari a **28,6 miliardi** che, in rapporto al totale delle risorse programmate pari a 61,8 miliardi rappresenta il **46,3 per cento**. La spesa certificata al 31 dicembre 2021 inoltre, ha visto un incremento di 7,3 miliardi rispetto all'importo complessivo raggiunto al 31 dicembre 2020 che risultava pari a 21,3 miliardi”.

Anche il **2021**, sulla scia del **2020**, i fondi comunitari sono stati coinvolti in un processo di adeguamento normativo avvenuto con l'introduzione dei Regolamenti n. 558 del 2020 (FESR) e 460 del 2020 (FSE), che hanno introdotto margini di **flessibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali** al fine di contrastare efficacemente l'emergenza sanitaria, economica e sociale causata dalla **pandemia Covid-19**. Con l'approvazione di tali Regolamenti infatti, la Commissione ha consentito la possibilità agli Stati membri di utilizzare le risorse provenienti dalle politiche di coesione garantendo per le stesse il finanziamento comunitario al 100 per cento, per far fronte alle spese sanitarie e di sostegno ai lavoratori e alle imprese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021.

Nell'ordinamento italiano tale possibilità è stata disciplinata dall'art. 242 del D.L. n. 34 del 2020, attraverso la possibilità per le Autorità di Gestione di tutti i Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) di riprogrammare le risorse disponibili alla luce delle sopravvenute esigenze emergenziali. Sono stati conseguentemente sottoscritti dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale accordi con i Ministri gestori di fondi europei e con le Autorità regionali, al fine di massimizzare l'efficienza circa l'utilizzo delle suddette risorse.

Per quanto riguarda il **nuovo ciclo** di programmazione comunitario **2021-2027**, nel 2021 sono stati approvati tutti i **regolamenti** comunitari istitutivi del nuovo settennato di programmazione dei **fondi strutturali**. Si tratta del:

- Regolamento (UE) 2021/**1060** reca le disposizioni comuni sui fondi;
- Regolamento (UE) 2021/**1058**, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (**FSE+**) e abroga il regolamento (UE) n. 2013/1296;
- Regolamento (UE) 2021/**1059** che aggiorna il Fondo europeo di sviluppo regionale (**FESR**) e il Fondo di coesione.

Ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/1060, l'Italia, nel mese di dicembre ha presentato alla Commissione Europea la bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027.

Il DEF sottolinea che, tenendo conto delle principali direttrici comunitarie, nel nuovo ciclo di programmazione le politiche di investimento saranno indirizzate a **cinque obiettivi strategici di policy (OP)**:

- Un'Europa più intelligente;
- Un'Europa più verde;
- Un'Europa più connessa;

- Un'Europa più sociale e inclusiva;
- Un'Europa più vicina ai cittadini.

Il DEF ricorda, infine, che le politiche di coesione comunitarie definite nell'accordo di partenariato saranno **complementari** ai fondi stanziati nel Programma Nazionale di ripresa e Resilienza (**PNRR**).

Per quanto riguarda, in particolare, i programmi del **FEASR** il DEF ricorda che con l'approvazione del Regolamento (UE) 2020/2220⁷⁶ è stata disposta l'estensione, anche per le annualità finanziarie 2021 e 2022, della normativa vigente per lo sviluppo rurale nell'ambito della PAC. Tale regolamento, modificando il regolamento (UE) 2013/1305 sullo sviluppo rurale, ha dotato di risorse aggiuntive il relativo fondo FEASR.

L'importo assegnato all'Italia allo sviluppo rurale per le annualità 2021 e 2022 è pari a **2.998,5 milioni** di euro (**risorse ordinarie**).

Il biennio 2021-2022 è stato caratterizzato dagli effetti procurati dalla pandemia da **Covid-19** per affrontare i quali il regolamento di estensione e transizione introduce l'articolo 58-bis del regolamento sviluppo rurale, mettendo a disposizione delle misure del FEASR dell'Italia risorse aggiuntive per gli anni 2021 e 2022 pari a **910,58 milioni** di euro (**risorse aggiuntive** di cui all'allegato II del Regolamento (UE) 2020/2220).

Nel contempo, ulteriori risorse aggiuntive per il biennio in oggetto, pari a **12 milioni** di euro, sono state assegnate allo sviluppo rurale dalla riduzione dei pagamenti diretti italiani (c.d. "*capping*").

Riassumendo per il periodo di programmazione 2014-2022 sono state assegnate per i programmi di sviluppo rurale (21 PSR Regionali + 1 PSR Nazionale + PSR Rete Rurale), finanziati dal fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR + NGUE) risorse per circa 14,4 miliardi, con copertura di cofinanziamento nazionale per circa 13,5 miliardi, per un totale di circa 27,9 miliardi di euro.

Sono stati altresì erogati finanziamenti per oltre 3,4 miliardi di euro nel 2021 in favore del settore agricolo attraverso i Programmi di sviluppo rurale, cofinanziati dall'Unione europea destinati ad interventi per il sostegno di investimenti ed impegni volti ad accelerare il processo di transizione digitale ed ecologica del settore agricolo.

Il DEF precisa che "a fine 2021 l'avanzamento della spesa pubblica effettivamente sostenuta risulta pari al 55,45 per cento, a cui è necessario aggiungere gli importi versati a titolo di prefinanziamento pari al 3,0 per cento del budget totale di ciascun PSR.

⁷⁶ Regolamento di estensione della programmazione corrente e di transizione verso in periodo di programmazione 2023-2027.

Da inizio programmazione ad oggi sono stati spesi complessivamente 15.472 milioni di euro, pari a 7.669 milioni di euro di quota FEASR”.

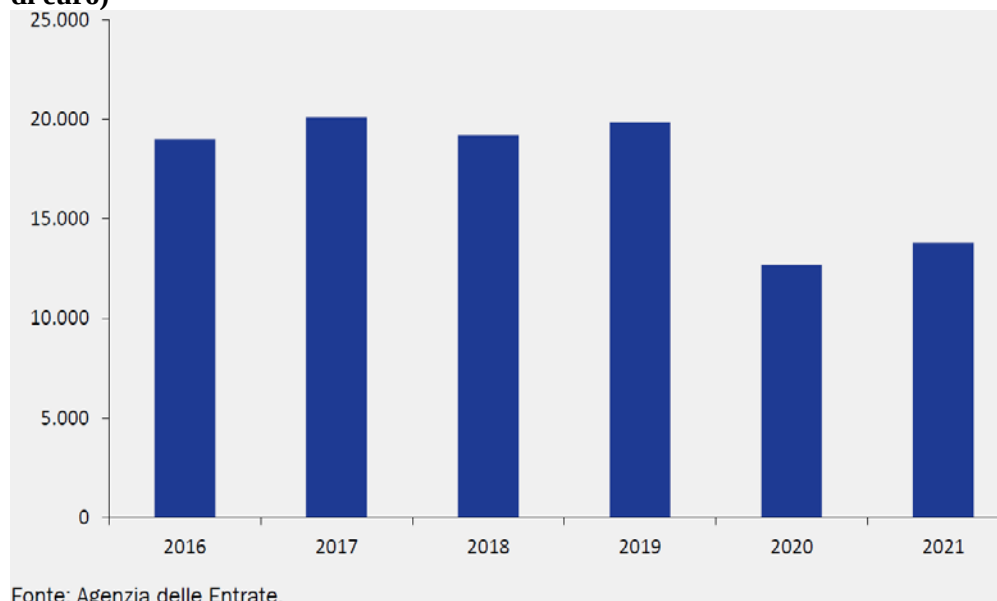
Per quanto riguarda il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) – approvato con il Reg. (UE) 2021/1139 - il DEF segnala che per il ciclo di programmazione **2021-2027** sono state assegnate al Fondo - ora denominato Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura (FEAMPA) - risorse comunitarie complessive per circa 518 milioni e una quota di cofinanziamento nazionale di circa 469 milioni, per un ammontare complessivo di 987 milioni di euro.

2.12 Politiche di contrasto all’evasione fiscale

Contrasto all’evasione fiscale

In materia di attività di **contrasto all’evasione fiscale**, il Governo rappresenta che nel corso del 2021 sono stati riscossi complessivamente dall’Agenzia delle Entrate **13,8 miliardi dall’attività di promozione della compliance** (propensione all’adempimento spontaneo dei contribuenti) e **dall’attività di controllo**, di cui 8,1 miliardi derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall’Agenzia, circa 1,7 miliardi sono il risultato dell’attività di promozione della *compliance* e 4 miliardi rappresentano le somme recuperate a seguito di riscossione coattiva. I risultati del 2021, in analogia con quelli del 2020 (12,7 miliardi), sono stati condizionati dagli effetti dell’emergenza sanitaria Covid-19 e dagli interventi normativi adottati nel corso dell’anno dal legislatore per sostenere le attività economiche.

Risultati della lotta all'evasione: entrate tributarie erariali e non erariali (in milioni di euro)



Nel DEF si sottolinea che le ultime stime sull'evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella [Relazione](#) sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (Aggiornamenti anni 2014-2019), mostrano comunque una dinamica di netto miglioramento della *tax compliance* e confermano l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale adottate negli anni più recenti. Per il periodo 2014-2019, il valore medio del **tax gap** complessivo (misurazione del divario - *gap* - tra le imposte e i contributi effettivamente versati e quelli che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento degli obblighi tributari e contributivi) si attesta a circa **105,2 miliardi di euro**, di cui 93,5 miliardi si riferiscono alle entrate tributarie e 11,6 miliardi alle entrate contributive sottratte al bilancio pubblico. Confrontando il dato del 2019, ultimo anno preso a riferimento per la stima, con quello del 2014 si nota una riduzione complessiva in termini assoluti di circa 10 miliardi di evasione fiscale (99.273 rispetto ai 109.268), ovvero di oltre il 9 per cento. Sempre analizzando il dato del 2019, emerge che **l'evasione tributaria e contributiva si è ridotta di 3,1 miliardi di euro** rispetto al 2018 (-3 per cento). A questo risultato ha contribuito in misura significativa la riduzione dell'evasione tributaria per 3,5 miliardi (-3,9 per cento rispetto al 2018), mentre l'evasione contributiva ha mostrato un aumento di circa 429 milioni (+3,5 per cento rispetto al 2018). Tra le principali voci di imposta si è registrata **una contrazione assai marcata dell'evasione IVA** (pari a circa 4 miliardi di euro), che è passata da circa 31,8 miliardi di euro nel 2018 a quasi 27,8 miliardi di euro nel 2019.

Lo stesso andamento positivo risulta confermato dalla **propensione al gap** delle entrate tributarie (ovvero l'indicatore costruito come rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e l'ammontare complessivo del gettito teorico o potenziale). Nel periodo 2014-2019 la propensione al *gap* **diminuisce dal 22,1** per cento al 18,4 per cento (-3,7 punti percentuali), con un miglioramento significativo nel corso dell'ultimo biennio (si è registrata infatti una riduzione di 1,6 punti percentuali nel 2018 rispetto al 2017 e di ulteriori 0,9 punti percentuali nel 2019 rispetto al 2018). In linea con gli andamenti in termini assoluti, l'andamento della propensione è strettamente legato alla **riduzione della propensione al gap IVA**, pari a quasi 7 punti percentuali nel periodo considerato, di cui 6,2 punti percentuali nell'ultimo biennio d'imposta (riduzione di 2,9 punti percentuali nel 2019 e 3,3 punti percentuali nel 2018).

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

Nel testo si rappresenta, altresì, che gli orientamenti di **politica fiscale** per il prossimo triennio saranno caratterizzati in **misura prioritaria** proprio dall'**attuazione del PNRR**. In particolare, la Missione 1, Componente 1, del PNRR, nell'Asse 5 concernente le "Misure di bilancio strutturali - fiscalità e spesa pubblica", include una serie di riforme che, sul versante delle entrate, sono volte a migliorare la struttura di prelievo, incentivare la *tax compliance* e contrastare l'evasione fiscale. Nel quadro di questa strategia complessiva, la Riforma 1.12, "Riforma dell'Amministrazione Fiscale", correlata all'Asse 5, prevede che saranno adottate diverse misure per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali, tra cui:

- la creazione della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione **precompilata IVA**;
- il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cosiddette **lettere di compliance**);
- la riforma dell'attuale legislazione per garantire **sanzioni amministrative effettive** contro gli esercenti privati **che rifiutino il pagamento elettronico**;

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

A tale proposito, il Governo avvierà un riesame delle possibili azioni per **ridurre l'evasione fiscale nella forma dell'omessa fatturazione** nei settori più esposti. In questa ottica, nel DEF si sottolinea che l'aspetto prioritario nel contrasto all'evasione da omessa fatturazione è **l'analisi del rischio**, che, tramite l'utilizzo efficiente e massivo delle informazioni e delle tecnologie disponibili, potrebbe consentire di ridurre il livello di asimmetria informativa in cui si trova ad operare l'Amministrazione finanziaria. Tali azioni si baseranno, tra l'altro, sul potenziamento delle tecniche innovative di analisi dei dati, sulla valutazione del rischio di non *compliance* e sul monitoraggio dei comportamenti di soggetti a elevata pericolosità fiscale, anche grazie all'utilizzo di *software* specialistici che consentono l'applicazione di metodologie quali il *machine learning*, il *text mining*, la *network analysis*.

2.13 Transizione digitale

La **trasformazione digitale del Paese** è tra gli obiettivi centrali del Programma nazionale di riforma 2022. La strategia digitale, anche attraverso il PNRR, dovrà portare nel lungo periodo l'Italia tra i Paesi più avanzati nell'utilizzo del digitale. Inoltre, il sostegno degli investimenti digitali consentirà il rafforzamento della **competitività internazionale delle imprese** italiane.

In questo quadro un ruolo fondamentale è svolto dalla **digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni** che a sua volta costituisce uno dei pilastri della più ampio processo di **modernizzazione delle funzioni pubbliche** anch'esso centrale nel PNR (si veda in proposito il paragrafo *Modernizzazione della pubblica amministrazione*).

Gli strumenti per la transizione digitale recati nel PNR si inseriscono nel solco del percorso programmatico contenuto nella Strategia nazionale per le competenze digitali (maggio 2020) volta ad accrescere le competenze digitali dei cittadini in sintonia con il *2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade*, la nuova strategia per la trasformazione digitale dell'Unione Europea.

Nelle [Raccomandazioni del 2 giugno 2021](#) il Consiglio dell'Unione europea ha invitato l'Italia a dare priorità agli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, sostenendo in particolare la transizione digitale, nonché la transizione verde; a privilegiare le riforme strutturali di bilancio che contribuiranno al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

In precedenza, nelle [Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 luglio 2020](#), il Consiglio dell'Unione europea ha invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, volti a realizzare “un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali” (Raccomandazione n. 3) e a “migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione” (Raccomandazione n. 4), nella considerazione che “un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione.”

Il Governo nel Programma nazionale di riforma 2022 sottolinea che con l'adozione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza** il Paese si sia dotato di uno strumento strategico per il raggiungimento dei target digitali europei.

Nel PNR si ricorda che il 27% delle risorse totali del PNRR sono dedicate alla transizione digitale che si basa su due assi principali:

- infrastrutture e connettività a **banda ultra-larga**;
- **trasformazione della PA** in chiave digitale.

I due assi di intervento dovranno coinvolgere tutta la popolazione garantendo a tutti i cittadini abbiano l'accesso ad una “vita digitale equa e sicura”, che comprende tra l'altro l'obiettivo di raggiungere entro il 2026 il 100 per cento delle famiglie e imprese con le reti a banda ultra-larga.

Per quanto riguarda la **transizione digitale della PA**, il PNR si sofferma su alcuni dei principali interventi del PNRR da realizzarsi entro il 2026, quali:

- l'investimento relativo alle ‘**Competenze digitali di base**’ con uno stanziamento di 195 milioni per il Servizio civile digitale e le Reti di servizi di facilitazione digitale;
- la **sicurezza cibernetica**, cui il PNRR destina ingenti risorse per l'attuazione della disciplina del Perimetro di Sicurezza Nazionale e per l'Agenzia per cyber-sicurezza nazionale, istituita con il decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82;
- gli strumenti di **identità digitale** con il raddoppiamento entro il 2026 della loro diffusione e con un uso regolare da parte del 70 per cento della popolazione;
- la costruzione della **piattaforma cloud** della PA per il passaggio di almeno il 75 per cento delle PA al *cloud* (in proposito si ricorda che è in corso la gara per la Realizzazione del Polo strategico nazionale, l'infrastruttura *cloud* nazionale);
- l'erogazione dei **servizi pubblici on-line** (almeno l'80 per cento dei servizi).

Si ricorda la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni è la prima delle due aree di intervento della componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" compresa nella Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" del PNRR.

Nell'ambito della digitalizzazione delle PA il PNRR prevede ulteriori interventi tra i quali:

- l'abilitazione e facilitazione al **cloud per le PA locali** con l'obiettivo di garantire la migrazione dei dati e delle applicazioni delle PA locali verso un'infrastruttura *cloud* sicura;
- lo sviluppo della **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)** che consentirà alle amministrazioni di scambiarsi le informazioni secondo il principio dell'*once only*;
- la **digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali** quali Ministero dell'Interno, Ministero della giustizia, Ministero della difesa, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Consiglio di Stato e Guardia di finanza;
- la razionalizzazione ed accelerazione della procedura di appalto per l'**acquisto delle risorse ITC**.

Inoltre, gli investimenti nella **connettività a banda** larga, che possono contare su 6,7 miliardi stanziati dal PNRR, costituiscono il vettore della digitalizzazione del Paese con l'obiettivo di portare la connettività su tutto il territorio nazionale, inclusi scuole, ospedali, periferie urbane, piccoli centri e le isole.

Nel contempo la digitalizzazione è uno dei **temi trasversali** sia del PNRR, sia del Programma nazionale di riforme, che insiste tra gli altri sui seguenti ambiti:

- la trasformazione digitale del **sistema giudiziario** (il PNR segnala le diverse disposizioni incentivanti il ricorso alle tecnologie digitali per il deposito di atti e documenti, per la conservazione degli atti processuali e per le comunicazioni e notificazioni; il completamento del processo civile e penale telematico; la digitalizzazione del **fascicolo giudiziario**);
- la semplificazione, digitalizzazione e informatizzazione delle **procedure di gara degli appalti pubblici** e l'implementazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici gestita dall'ANAC e connessa in un rapporto di interoperabilità con le piattaforme telematiche delle stazioni appaltanti, anche al fine di evitare fenomeni corruttivi);
- l'applicazione estensiva del digitale nel settore del **turismo**, attraverso il **Tourism Digital Hub (TDH)**;

- la digitalizzazione dei rapporti con i contribuenti e con gli *stakeholders*, così come della fase di controllo, all'interno del percorso di riforma complessiva del **sistema fiscale**;
- la digitalizzazione del **sistema bancario**;
- il rafforzamento delle tecnologie digitali nel **sistema educativo**, anche al fine di promuovere pari opportunità di istruzione riducendo le disparità regionali in termini di infrastrutture e risultati scolastici;
- la realizzazione di una piattaforma digitale relativa all'**offerta formativa** terziaria degli Atenei e degli Istituti tecnici superiori ITS, allo scopo di mettere in sinergia il sistema di istruzione, quello universitario e il mondo del lavoro;
- la digitalizzazione dei **trasporti** ed in particolare del sistema di gestione del traffico ferroviario, della catena logistica e della gestione del traffico aereo;
- la digitalizzazione delle reti del sistema di **rifornimento idrico**;
- la crescita della sanità digitale con l'armonizzazione e la diffusione **del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)** e la realizzazione della **piattaforma nazionale di telemedicina**.

A sua volta la digitalizzazione costituisce un importante strumento anche per gli obiettivi trasversali del PNRR. In particolare, la **politica di coesione**, rivolta a riequilibrare i divari nell'accesso ai servizi da parte di cittadini e imprese, promuove, da un lato, la digitalizzazione delle PMI e, dall'altro, interviene su ambiti tematici (quali salute e legalità) e aree territoriali individuate come critiche per colmare i divari territoriali. Per quanto riguarda lo sviluppo delle infrastrutture, le risorse della politica di coesione sono orientate a sostenere le connessioni ad alta capacità nelle aree marginali e periferiche.

2.14 Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

Il documento di economia e finanza esamina la evoluzione della spesa pensionistica italiana in considerazione del suo significativo impatto sull'andamento del nostro debito pubblico nel breve e medio-lungo periodo, sottolineando l'importanza della cura delle politiche strutturali già avviate nei settori strategici, nonostante le difficoltà congiunturali.

Pertanto, anche in ossequio a quanto indicato dalla raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sul programma di stabilità 2021 dell'Italia,

resa il 18 giugno 2021⁷⁷, si afferma, preliminarmente e in linea generale che, “nel pieno rispetto dell’equilibrio dei conti pubblici, della sostenibilità del debito e dell’impianto contributivo del sistema, occorrerà trovare soluzioni che consentano forme di flessibilità in uscita ed un rafforzamento della previdenza complementare. Occorrerà, altresì, approfondire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni”⁷⁸.

La costruzione del quadro tendenziale di medio-lungo periodo poggia, innanzitutto, sulle proiezioni ufficiali che evidenziano un rapido invecchiamento della popolazione, cui conseguono maggiori costi per la finanza pubblica legati ai sistemi pensionistici e alle tendenze relative alle spese per l’assistenza sanitaria e l’assistenza a lungo termine. Una conferma di questo scenario si rinviene già nei dati di consuntivo relativi alla spesa per prestazioni sociali in denaro registrata nell’anno 2021⁷⁹, sostanzialmente invariata nel suo complesso, rispetto all’anno precedente, ma che, con specifico riferimento alla spesa pensionistica, registra un aumento del 2,0 %.

Su questo quadro incide anche la manovra di finanza pubblica per il 2022 che, in ambito previdenziale, vede la introduzione, per i soggetti che maturano i requisiti nell’anno 2022, della possibilità di accesso al pensionamento anticipato con un minimo di 64 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva (cd. “Quota 102”). Inoltre, essa proroga, per l’anno 2022, i regimi del trattamento pensionistico anticipato (cd opzione donna⁸⁰ e ape sociale⁸¹) con estensione ad altre categorie professionali e prevede,

⁷⁷ In particolare, la raccomandazione n. 3 invita a “prestare particolare attenzione alla composizione delle finanze pubbliche, tanto sul lato delle entrate quanto su quello della spesa, e alla qualità delle misure di bilancio, al fine di garantire una ripresa sostenibile e inclusiva rafforzando la copertura, l’adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti”.

⁷⁸ Pag. 10 della “Premessa” alla sezione I del DEF.

⁷⁹ La spesa per prestazioni sociali in denaro comprende la spesa per pensioni, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali e assegni sociali, e quella per altre prestazioni sociali in denaro. In particolare, la definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e nell’ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell’invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN. L’aggregato comprende l’intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni e assegni sociali (se liquidati dopo il 1995). La principale di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l’età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l’invecchiamento della popolazione.

⁸⁰ Istituto che consente l’accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome.

⁸¹ L’Ape sociale - introdotta, in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2022 - prevede la corresponsione di un’indennità, fino al conseguimento dei requisiti pensionistici previsti in via generale dalla normativa vigente, a favore di soggetti con almeno 63 anni di età, con

infine, risorse per favorire, su base convenzionale, l'uscita anticipata dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi, che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni.

Peraltro, in linea con il carattere sperimentale dell'istituto, il canale di pensionamento anticipato denominato Quota 100, introdotto dal D.L. 4/2019, non è stato rinnovato, nonostante le previsioni risentano ancora degli effetti di questa misura⁸².

Restano fermi l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori (compresi quindi quelli che, sulla base della precedente legislazione avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo) nonché i due canali ordinari di accesso al pensionamento:

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

ii) il pensionamento anticipato, consentito indipendentemente dall'età e dalla data di prima assunzione, con un periodo di contribuzione lavorativa elevato, pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne.

In base agli elementi normativi sopra rappresentati e alla loro evoluzione nel tempo, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione preliminare della popolazione residente per classi di età al primo Gennaio 2022, applicata ai parametri demografici sottostanti allo scenario Eurostat 2019⁸³.

Il quadro tendenziale che ne scaturisce evidenzia che negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL registra un significativo aumento, fino a raggiungere il 17 per cento nel 2020 (rispetto al 15,2 fatto segnare nel 2018), cui segue un rimbalzo nei due anni seguenti, alla fine dei quali tale rapporto è previsto tornare ad attestarsi su un livello pari al 15,7 per cento. L'aumento dell'incidenza della spesa in rapporto al prodotto rispetto al 2018 è spiegato sia dalla contrazione del PIL conseguente all'emergenza sanitaria sia dal maggior ricorso al pensionamento anticipato.

un'anzianità contributiva minima compresa tra 30 e 36 anni, che si trovino in specifiche condizioni normativamente previste.

⁸² Infatti, i lavoratori che hanno maturato i requisiti per l'adesione a Quota 100 rispettivamente nell'ultimo trimestre 2021, per il settore privato, e nell'ultimo semestre 2021, per il settore pubblico, l'accesso al pensionamento è consentito solo a partire dal 1° gennaio 2022. Inoltre, i soggetti eleggibili che hanno maturato i requisiti nel triennio 2019-2021, ma che hanno scelto di non aderire immediatamente a Quota 100, conservano anche negli anni successivi il diritto al pensionamento con il più favorevole regime.

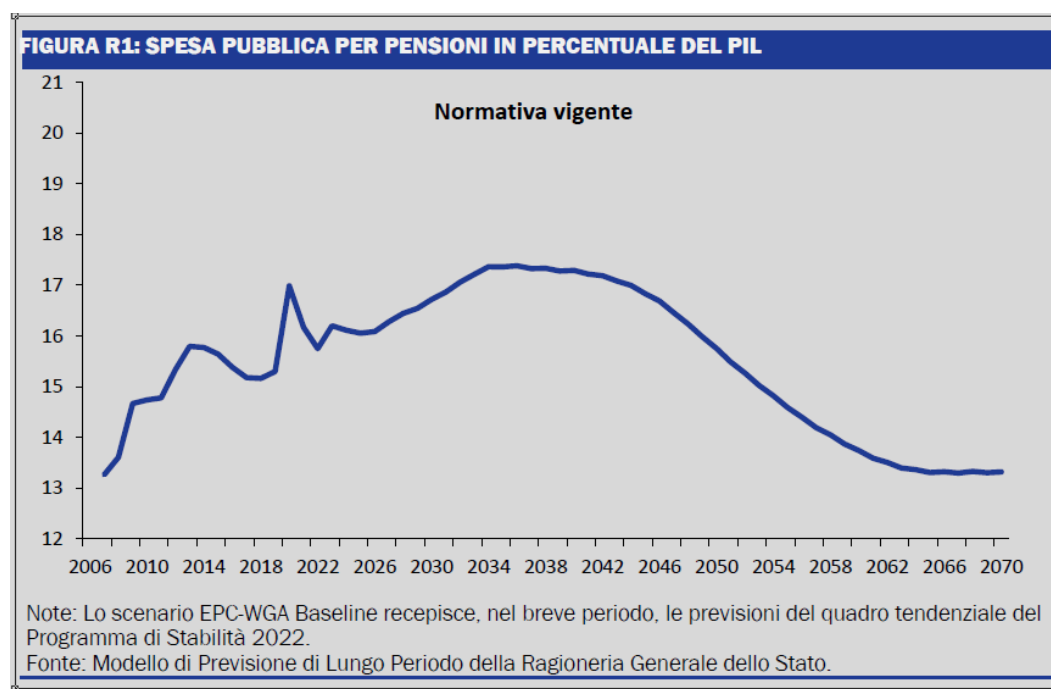
⁸³ Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2019 prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo fortemente crescente fino al 2025 e linearmente decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. L'aggiornamento delle previsioni demografiche Eurostat è previsto per marzo 2023.

Le misure introdotte dal D.L. n. 4/2019, favorendo una più rapida uscita dal mercato del lavoro, hanno infatti comportato un aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

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

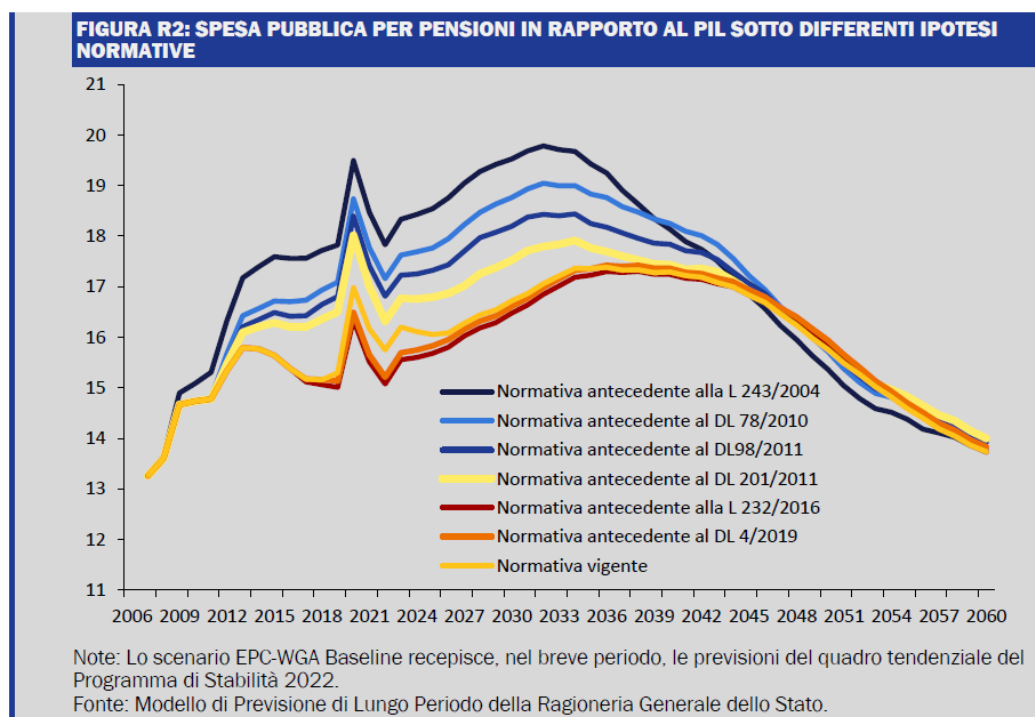
Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL raggiunge il picco del 17,4 per cento del 2036, stabilizzandosi fino al 2040⁸⁴, decrescendo al 13,7 entro il 2060 e al 13,3 entro il 2070⁸⁵.

Di seguito si riportano le Tabelle relative al rapporto tra spesa per pensioni e PIL nell'arco temporale preso in esame.



⁸⁴ Nel periodo in analisi, l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è ascrivibile principalmente all'aumento del numero di pensioni rispetto al numero degli occupati dovuto all'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom*.

⁸⁵ La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo in esame è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati.



2.15 La crisi energetica

Interruzione delle forniture di gas dalla Russia

In diverse parti del documento di economia e finanza viene sottolineato che la situazione mondiale attuale determina molte incertezze e incognite, per cui le previsioni macroeconomiche sono caratterizzate da notevoli rischi al ribasso.

In particolare, il settore dell'energia rappresenta l'ambito in cui a partire dall'estate scorsa si sono verificati i cambiamenti più rilevanti della situazione europea e globale. A partire dalla tarda primavera del 2021, il prezzo del gas naturale ha registrato forti aumenti, anche in confronto all'andamento del prezzo del petrolio. Alla ripresa della domanda mondiale di gas si sono accompagnate carenze di offerta, dovute non solo ad eventi climatici e a incidenti tecnici, ma anche a fattori geopolitici, e, più recentemente, all'attacco militare all'Ucraina da parte della Federazione Russa.

Più nel dettaglio, dalla fine del 2021 si è accentuata la crescita del prezzo del petrolio, superando i 130 dollari al barile e sfiorando i livelli massimi raggiunti nell'estate del 2008, per poi collocarsi intorno ai 110 dollari. Le

quotazioni del gas naturale hanno superato i 200 dollari per megawattora, per poi ridimensionarsi tra i 100 e i 120 dollari.

Sul fronte economico, il primo elemento di rischio per il nostro Paese è pertanto costituito dalla **possibile interruzione degli afflussi di gas naturale dalla Russia**, che nel 2021 hanno rappresentato il 40 per cento delle nostre importazioni.

Il documento parla di un inatteso *shock* di offerta in cui il nostro Paese si trova altamente esposto sia perché il gas pesa per il 31 per cento dei consumi nazionali di energia e il 57 per cento dell'energia elettrica è prodotta da centrali termiche, prevalentemente a gas, sia perché la Russia è il primo Paese fornitore dell'Italia (rappresentando il 40 per cento dell'*import* italiano di gas nel 2021).

Il documento rileva come sia plausibile ipotizzare che un completo blocco del gas russo causerebbe ulteriori aumenti dei prezzi, che influirebbero negativamente sul PIL e spingerebbero ulteriormente al rialzo l'inflazione. In tale scenario, la crescita media annua del 2022 potrebbe scendere sotto il 2,3 per cento ereditato dal 2021.

A livello programmatico e parzialmente operativo, la risposta alla salita del prezzo del gas e alla crisi ucraina si basa sulle seguenti azioni prioritarie:

- accelerazione dell'istallazione di capacità produttiva di energia elettrica da **fonti rinnovabili**, per ridurre rapidamente la produzione delle centrali termiche;
- rilancio della **produzione nazionale di gas naturale e di biometano**;
- **diversificazione** delle fonti di importazione attraverso un maggior utilizzo dei gasdotti meridionali e un aumento delle importazioni di GPL anche tramite il potenziamento della capacità di **rigassificazione**;
- **riduzione dei consumi di gas** attraverso l'**efficientamento termico** degli edifici, la promozione di una riduzione della temperatura negli ambienti interni e un maggior ricorso alle pompe di calore.

Per quanto riguarda la possibile diversificazione dei rifornimenti, il documento sottolinea che i principali *competitor* della Russia sul mercato italiano sono l'**Algeria**, unico paese a mostrare valori comparabili con quelli russi (4,5 miliardi di euro, pari al 22,8% dell'*import* settoriale italiano), l'**Azerbaijan**, il **Qatar** (1,8 miliardi di euro ciascuno) e la **Libia** (circa 600 milioni di euro).

Il problema energetico ovviamente ha natura continentale, seppure poi ogni Paese ha delle peculiarità nel proprio assetto energetico.

La **Commissione europea** ha pubblicato una propria comunicazione, intitolata **REPowerEU4**, in cui richiama la necessità di azioni immediate per coordinare l'approvvigionamento di gas dei Paesi UE, l'efficiente circolazione del gas disponibile e la politica di stoccaggio del gas, oltre ad invitare gli Stati membri a contenere i consumi di energia tramite il potenziamento dell'efficienza energetica degli edifici e misure di risparmio, per esempio sulla temperatura degli ambienti interni. La Commissione propone anche di rivisitare in chiave migliorativa i meccanismi di funzionamento del mercato del gas e di quello elettrico, senza pregiudicare i principi di trasparenza e concorrenzialità su cui essi poggiano.

Il documento sintetizza le prospettive del settore ribadendo che l'obiettivo principale nella risposta all'attuale crisi energetica è di accelerare la transizione ecologica assicurando al contempo le forniture di gas, che costituiscono il ponte verso un'economia decarbonizzata e sostenibile, e migliorando i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei mercati dell'energia.

Tali azioni sarebbero ancor più essenziali se l'Europa si orientasse verso l'estensione delle **sanzioni** al settore dell'energia. Il documento anche un focus specifico alle **sanzioni dell'Unione Europea nei confronti della Russia** (pag. vol I, pag. 25), da cui emerge la crescente portata delle stesse a partire dal 2014.

Il documento sottolinea come già dallo scorso anno il repentino aumento dei prezzi dei prodotti energetici ha suscitato l'adozione di **misure di contenimento dei costi** per gli utenti di gas ed energia elettrica.

In particolare, gli interventi sono stati pari, in termini di indebitamento della PA, a 5,3 miliardi nel 2021 e a 14,7 miliardi per il primo semestre di quest'anno, quando si sono aggiunte misure in favore anche delle grandi imprese, incluse le 'energivore', e a beneficio del settore dell'autotrasporto. Per effetto di tali misure l'aumento della bolletta energetica pagata da imprese e famiglie nel primo semestre si riduca di almeno un quarto rispetto a uno scenario senza gli interventi del Governo.

Solo in alcune tabelle il documento sottolinea che il contenimento dei costi ha avuto anche una importante connotazione sociale. Infatti, le misure adottate a vantaggio delle famiglie che beneficiano del 'bonus sociale elettrico' hanno riguardato circa 6 milioni di piccole e medie imprese (con utenze a bassa tensione fino a 16,5kW) e circa 29 milioni di clienti domestici.

Per quanto riguarda il gas, le azioni di contenimento hanno riguardato circa 2,5 milioni di famiglie, beneficiarie del 'bonus gas'.

Si segnala peraltro che con il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, la soglia ISEE per usufruire del bonus è stata portata da 8.265 euro superiore a 12.000 euro, aumentando pertanto il numero delle famiglie che fruiscono delle misure di contenimento delle bollette.

Il Governo sta anche operando per una risposta più ampia e strutturale alla crisi energetica, sia con azioni a livello nazionale che con l'attiva partecipazione alla formulazione delle politiche europee. Sul fronte nazionale, di concerto con le imprese del settore, è in corso uno sforzo di ampliamento e diversificazione degli approvvigionamenti di gas tramite un maggior ricorso alle forniture attraverso i gasdotti meridionali, nonché di aumento delle importazioni di GPL e della capacità di rigassificazione. Sarà inoltre promosso un incremento della produzione nazionale di gas naturale e di biometano.

Politica di decarbonizzazione e PNRR

Sul fronte dello sviluppo delle fonti rinnovabili, peraltro, lo snellimento della normativa settoriale è frutto anche della politica di decarbonizzazione portata avanti nel quadro del contesto europeo, da ultimo aggiornato con il cosiddetto **pacchetto Fit for 55**.

A questo proposito, il documento richiama il **Piano per la Transizione Ecologica (PTE)**, che, in linea con il pacchetto europeo *Fit for 55*, impegna i Paesi dell'Unione europea a una produzione elettrica basata pressoché esclusivamente eliminando l'uso del carbone entro il 2025, con l'obiettivo di provenire nel 2030 per il 72 per cento da fonti rinnovabili e arrivare a livelli prossimi al 95-100 per cento entro il 2050.

Il documento fa presente che “pur lasciando aperta la possibilità di possibili sviluppi tecnologici e della crescita del ricorso a fonti rinnovabili (quali l'eolico *off-shore*, il moto ondoso, l'idroelettrico o le fonti geotermiche) si punterà molto sul **fotovoltaico**”.

La rivoluzione del sistema energetico andrà inoltre accompagnata da una sostanziale **decarbonizzazione del comparto industriale**.

Altri segmenti della politica di decarbonizzazione sono dati dalle politiche di **risparmio energetico**, soprattutto nei settori dei **trasporti** e dell'**edilizia** e un'elettrificazione del sistema dell'energia primaria, che nella prospettiva di raggiungere l'obiettivo di zero emissioni nette nel 2050 dovrà superare il 50 per cento.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle fonti rinnovabili, si rinvia al [tema parlamentare sulle energie rinnovabili](#), alla [documentazione sul decreto-legge n. 17 del 2022](#), alla documentazione sul [recepimento della direttiva RED II](#), che ha portato all'adozione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (*“Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili”*).

Il documento ribadisce che la situazione di crisi non fa venir meno, ma anzi rafforza, l'impegno ad attuare efficacemente il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, di cui la **transizione ecologica** è il capitolo più corposo in termini di investimenti programmati.

In questo senso, l'erogazione da parte della Commissione dei fondi relativi al 2021 rappresenta un apprezzabile risultato.

2.16 La politica industriale

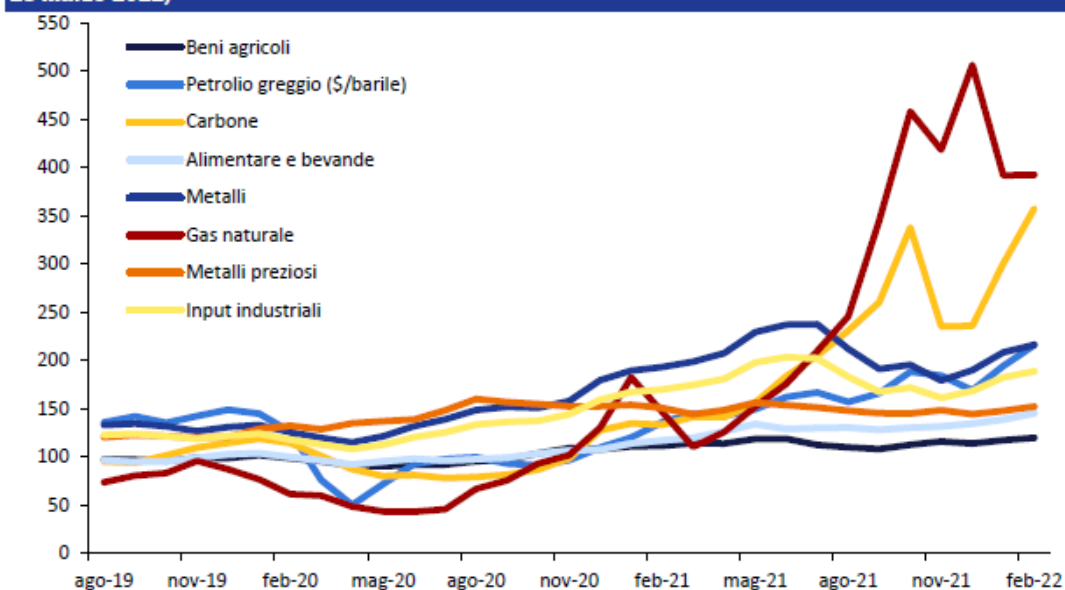
Le azioni di politica industriale vanno inquadrare nel contesto economico generale. Dall'autunno, l'**inflazione globale** ha continuato a crescere. La componente energetica ha influito per oltre la metà dell'inflazione complessiva registrata nei mesi autunnali.

Le tensioni geopolitiche prima e il conflitto in Ucraina hanno esteso la volatilità dei prezzi a tutte le **materie prime**.

Incrementi rilevanti si sono registrati anche nel **settore alimentare**, in particolare per il grano, per il mais e per il cotone. Anche il segmento dei **metalli** ha subito forti rialzi, soprattutto il prezzo del nickel, molto importante nella siderurgia e per le batterie, ma anche quelli del **ferro**, dell'**alluminio** e del **palladio**.

Il documento evidenzia che nell'ambito del generale rialzo dei prezzi delle materie prime si è determinata una carenza di prodotti d'importanza cruciale nelle moderne filiere industriali quali i **semiconduttori**.

FIGURA II.1: INDICI DEI PREZZI DELLE PRINCIPALI COMMODITIES (indici 2016=100, dati aggiornati al 28 marzo 2022)



Fonte: IMF, Commodity Data Portal.

Ne ha risentito soprattutto l'industria dell'**automotive**, che soffre non solo di un'insufficiente disponibilità di componenti elettroniche e dell'incertezza percepita dai consumatori circa la tempistica di dismissione delle auto tradizionali, ma anche delle difficoltà di riconversione della filiera dell'auto convenzionale.

Per questo, sono stati destinati nuovi fondi al sostegno dell'industria dell'auto (sia dal lato delle vendite di veicoli non inquinanti che da quello del supporto all'innovazione e alla riconversione della filiera produttiva) e di sostegno agli investimenti dell'industria dei semiconduttori. Vedi, in questo senso, gli articoli 22 e 23 del decreto-legge 1°marzo 2022, n. 17, appena esaminato dalle Commissioni riunite VIII e X della Camera.

Più in generale, sono state ripetutamente adottate misure per un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia.

Per gli **investimenti pubblici** sono stati stanziati fondi per oltre 320 miliardi, affiancando alle risorse previste con il PNRR quelle del **Fondo complementare** e quelle reperite con la **legge di bilancio per 2022**.

Parallelamente, sono stati estesi gli incentivi agli **investimenti privati** e, in particolare, gli incentivi alla **ricerca**. Sono stati inoltre creati nuovi strumenti di sostegno alla ricerca di base e applicata.

Queste misure rischiano di perdere efficacia ove perdurasse legata ai noti fattori politici ed economici internazionali, per cui il documento paventa il

rischio che la crescita annua risulti inferiore a quella derivante dal trascinamento del risultato del 2021.

La concorrenza

Il documento sottolinea i benefici che un **ambiente concorrenziale** favorevole porterebbe all'economia nazionale, con regole che incoraggino le imprese e tutelino i consumatori. Nell'ambito del documento, le politiche sulla concorrenza si intrecciano con la riforma del **codice degli appalti**.

Il documento stesso ritiene che l'azione riformatrice su questi due fronti porterebbe ad un impatto sul PIL rispetto allo scenario di base pari a 1,7 p.p. nel lungo periodo. Per effetto dell'aumento della concorrenza e della semplificazione dei contratti pubblici si riscontra soprattutto un aumento degli investimenti, che nel lungo periodo aumenterebbero di circa 3,6 p.p.

TAVOLA 11: EFFETTI MACROECONOMICI DEGLI INTERVENTI IN MATERIA DI CONCORRENZA E APPALTI
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2026	2030	Lungo periodo
PIL	0,6	1,0	1,7
Consumi privati	-0,1	0,3	1,3
Investimenti totali	2,5	3,1	3,6

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

Il gap concorrenziale che caratterizza le dinamiche del sistema produttivo italiano rispetto al resto dell'Unione europea è stato sottolineato più volte dalla Commissione (vedi in particolare le Raccomandazioni del Consiglio del 2019 e 2020).

Sul fronte normativo, è stato di recente adottato il decreto legislativo Gli interventi che il Governo e le Autorità di regolazione hanno operato negli ultimi anni per correggere questi squilibri hanno avuto natura sia settoriale, sia organica. Per quanto riguarda gli interventi strutturali, un passo avanti importante è stato compiuto con il [decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185](#), di attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno. Il decreto è entrato in vigore il 14 dicembre 2021.

Anche nel PNRR la promozione della concorrenza assume un ruolo strategico, ispirandosi ad una logica di reciproco rafforzamento: da un lato la riforma della concorrenza (*'riforma abilitante'*) rappresenta una preconditione per la corretta attuazione degli investimenti; dall'altro, gli

investimenti e le misure previste fungeranno a loro volta da vettori virtuosi per il miglioramento dell'ambiente economico.

La **legge annuale per il mercato e la concorrenza**, per ora approvata solo nel 2015, dovrà riprendere la sua ciclicità. Il PNRR, infatti, l'Italia ha assunto l'impegno che la sua cadenza annuale venga rispettata.

Una prima serie di misure in materia concorrenziale è stata inclusa nel disegno di **legge annuale per il mercato e la concorrenza (DDL) per il 2021**, mentre altre verranno considerate nelle leggi annuali per gli anni successivi.

Il DDL annuale per il 2021 ([AS 2469](#)), attualmente in discussione al **Senato**, interviene con misure specifiche nei principali ambiti individuati dal PNRR: realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche (reti di telecomunicazioni, rilascio di concessioni per la gestione di porti); rimozione di barriere all'entrata nei mercati (concessioni di grande derivazione idroelettrica e di distribuzione del gas naturale); concorrenza e valori sociali (razionalizzazione della normativa sui servizi pubblici locali, incluso il trasporto pubblico locale e l'*inhouse providing*; sistema di accreditamento in ambito sanitario, rifiuti); rafforzamento dei poteri di *antitrust enforcement* e dei poteri di regolazione settoriale (modifiche ai poteri dell'AGCM per il controllo delle concentrazioni); vigilanza del mercato e conformità dei prodotti.

Al disegno di legge originario si è aggiunto con apposita iniziativa emendativa il tema delle **concessioni demaniali su aree marittime**, più volte sollecitato per rispetto della Direttiva Bolkestein. In base a questa modifica, le concessioni in essere continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023: al termine di questo periodo esse verranno assegnate tramite gara, fatta eccezione per le concessioni assegnate a seguito di procedure selettive.

Il PNRR prevede poi che nella **legge annuale per il 2022** siano comprese norme finalizzate ad assicurare la tempestiva attuazione dei piani di sviluppo della **rete per l'energia elettrica**, mentre in quella per il **2023** dovranno trovare spazio disposizioni in materia di **concessioni autostradali**, che prevedano gare competitive per gli affidamenti, fatti salvi i presupposti europei per l'*in-house*, che rafforzino i divieti di proroga e di rinnovo automatico e potenzino i controlli pubblici sull'esecuzione delle opere realizzate dai concessionari, in connessione con le previsioni introdotte nel nuovo codice dei contratti pubblici.

In materia di vendita di energia elettrica, il Piano prevede di completare entro il 2023 l'adozione di regole finalizzate ad assicurare un **passaggio consapevole e trasparente al mercato libero** da parte della clientela domestica e delle microimprese, anche seguendo il modello già adottato per il servizio a tutele graduali, fissando tetti alla quota di mercato, e

potenziando la trasparenza delle bollette per garantire maggiore certezza ai consumatori .

Il rilancio del turismo

Il documento sottolinea la **vocazione turistica** dell'Italia, il primo paese per luoghi riconosciuti come patrimonio dell'umanità (58 dei 1154 siti Unesco sono italiani, oltre alle attrazioni naturalistiche).

La **pandemia** ha purtroppo avuto un effetto drammatico sul settore, con una riduzione del giro di affari del 51 per cento nel 2020, passando da 236 miliardi a 116 miliardi. L'impatto sul Pil nazionale è sceso al 7 per cento rispetto al 13,1 per cento del 2019.

Nel 2021 il turismo ha mostrato segni di ripresa, senza recuperare però i livelli del 2019. Le **misure di sostegno** attuate hanno un valore stimato di oltre 2 miliardi.

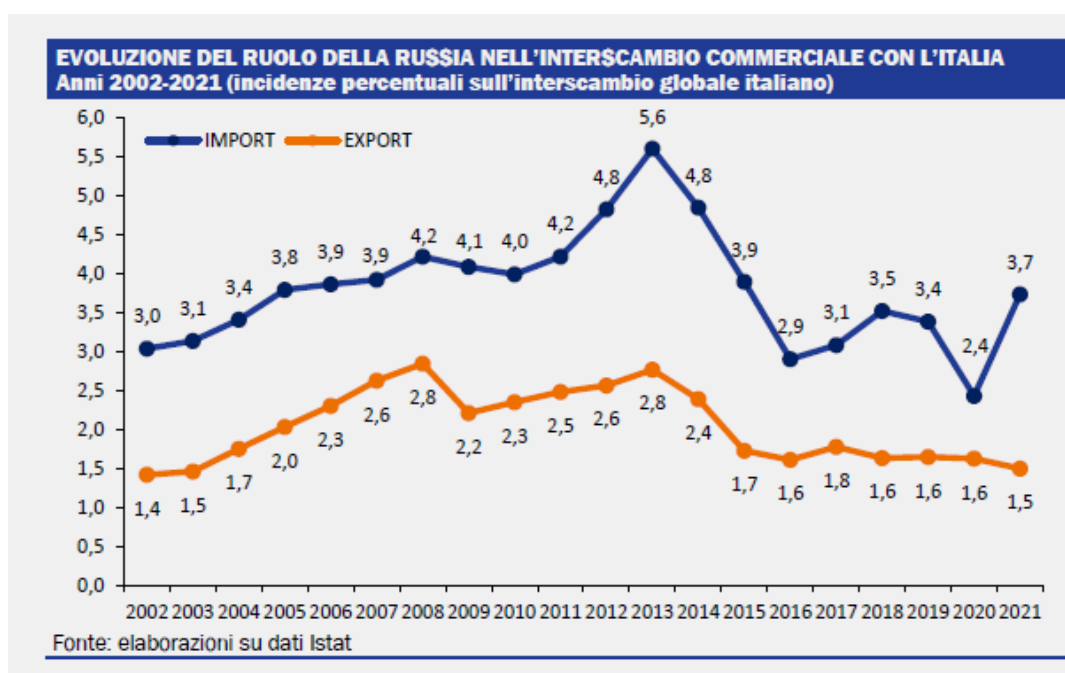
Per una strategia di medio termine, si punta sull'aggiornamento, previsto nel 2022, del [Piano Strategico di Sviluppo del Turismo \(PST\)](#) quinquennale, con uno studio delle ricadute che l'emergenza sanitaria ha avuto sul comparto del turismo e un rilancio di un turismo sostenibile basato su **risorse digitali**, sugli investimenti previsti nel **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**, sulla inclusività e la riqualificazione del lavoro e delle imprese, con lo sviluppo e la valorizzazione del patrimonio e delle specificità territoriali una più avanzata **formazione dell'accoglienza, dell'attrazione e dell'organizzazione turistica**.

Le azioni previste nel **PNRR** sono già state attuate sotto il profilo normativo. Si ricordano **il credito di imposta per il miglioramento delle strutture ricettive** (500 milioni), **il sostegno alle imprese e gli investimenti di sviluppo**, a valere sul fondo rotativo imprese (180 milioni); **il credito di imposta per la digitalizzazione delle agenzie di viaggio e dei tour operators** (98 milioni); l'avvio del *tourism digital hub* (TDH).

Il PNRR prevede anche la **riforma dell'ordinamento delle professioni delle guide turistiche**, attualmente all'esame del Senato ([AS 1921](#)).

2.17 La recente evoluzione delle relazioni commerciali tra Italia e Russia

Il documento – nell'ambito delle **relazioni commerciali tra Italia e Russia** – distingue tre fasi a partire dal 2014.



Nel **primo periodo** (riferibile ad anni di rilevante espansione del commercio internazionale), l'**export** verso la Russia è cresciuto notevolmente (da 3,8 a 10,5 miliardi di euro), con un'incidenza sul totale delle esportazioni italiane raddoppiata (dall'1,4% del 2002 al 2,8% del 2008). Allo stesso tempo, anche le **importazioni** di merci russe in Italia sono cresciute sensibilmente (da 8 a 16 miliardi di euro), pur se con un effetto meno pronunciato in termini di quote sul totale delle importazioni italiane (dal 3,0% al 4,2%).

Nel secondo periodo, durante la crisi economico finanziaria che va dal 2008 al 2013, la quota di **import** italiano dalla Russia ha continuato a crescere, portandosi fino al 5,6% del 2013. L'**export** italiano, invece, dopo la brusca frenata del 2009 (-20,9% a livello globale; -38,6% quelle verso la Russia), è lentamente tornato sui livelli precrisi, così come la quota destinata al mercato russo (2,8%).

La **terza fase** (dal 2013 al 2021), infine, è quella caratterizzata dall'intervento militare russo in Crimea, a cui l'Unione europea ha risposto con un pacchetto di **sanzioni crescenti** nel tempo che ha inciso sui livelli di interscambio.

L'**import** italiano di merci russe è crollato nel giro di tre anni (dai 20,2 ai 10,6 miliardi di euro del 2016), scendendo anche in termini di incidenza sul totale delle importazioni nazionali (dal 5,6% al 2,9%, per poi orbitare su valori poco superiori al 3% negli anni successivi).

Secondo il documento, l'imposizione di sanzioni alla Russia a seguito dell'inizio delle ostilità con l'Ucraina potrebbero influire sul tasso di

variazione del PIL per -0,2 e -0,1 punti percentuali, rispettivamente, nel 2022 e 2023 e di 0,1 nel 2024.

Anche il mercato russo è apparso sempre meno centrale per le imprese italiane, con una quota di assorbimento quasi dimezzata durante gli otto anni, dal 2,8% del 2013 all'1,5% del 2021.

Da evidenziare come, proprio nel 2021, i 17,6 miliardi di importazioni dalla Russia abbiano prodotto quasi 10 miliardi di disavanzo commerciale, in virtù di un ammontare di esportazioni dall'Italia pari ad appena 7,7 miliardi di euro.

A livello settoriale, le sanzioni in risposta alla crisi in Crimea del 2014 hanno inciso soprattutto sull'import di **petrolio greggio** (-3,7 miliardi di euro) e di **prodotti petroliferi raffinati** (-2,2 miliardi).

Diverso è il caso del **gas naturale**, in cui l'Italia ha aumentato il proprio approvvigionamento dalla Russia (+1,5 miliardi di euro tra il 2013 e il 2021, un incremento del 19,7%), in presenza di un analogo aumento della dipendenza relativa (dal 37,1% al 46,6%).

Nel solo 2021 le importazioni di gas naturale dalla Russia sono aumentate di oltre 3 miliardi di euro rispetto al 2019 (+5,3 rispetto al 2020, come noto caratterizzato da un brusco rallentamento del commercio internazionale per via della crisi pandemica), quasi interamente da associare all'ultimo trimestre (+2,9 miliardi di euro). Guardando al periodo 2013-2019, invece, le importazioni di gas russo sono scese del -2,3%, stante un valore assoluto poco al di sotto dei 6 miliardi di euro in entrambi gli anni.

EVOLUZIONE DELL'INTERSCAMBIO COMMERCIALE DELL'ITALIA CON LA RUSSIA PER SETTORI Anni 2013 e 2021 (differenze in valori assoluti e quote di mercato sul totale settoriale)						
Nace	Descrizione attività	ESPORTAZIONI			IMPORTAZIONI	
		Differenze in v.a. (milioni di euro)		Quote % sul totale settoriale	Differenze in v.a. (milioni di euro)	
		2013 - 2021	2013	2021	2013 - 2021	2013 2021
A	AGRICOLTURA	-59,9	1,6	0,4	32,3	0,9 0,9
B	ATTIVITÀ ESTRATTIVE	-0,5	0,6	0,4	-1.919,4	23,4 24,6
	di cui: petrolio greggio	0,0	0,0	0,0	-3.735,8	17,1 8,8
	di cui: gas naturale	0,0	0,0	0,0	1.496,2	37,1 46,6
C	INDUSTRIA MANIFATTURIERA	-2.998,0	2,8	1,6	-725,2	2,2 1,4
CA	Alimentari, bevande e tabacco	24,5	2,2	1,4	-71,9	0,7 0,4
CB	Tessile, abbigliamento e calzature	-967,7	5,1	2,5	-68,0	0,4 0,1
CC	Legno, carta e stampa	-122,6	2,6	0,8	96,0	1,5 2,0
CD	Prodotti petroliferi raffinati	-1,3	0,1	0,1	-2.231,8	29,2 15,1
CE	Chimica	139,8	2,3	2,0	-438,0	2,2 0,7
CF	Farmaceutica	-11,5	1,0	0,6	-1,5	0,0 0,0
CG	Gomma, plastica, lav. metalliferi	-126,6	2,2	1,3	71,5	0,2 0,5
CH	Metallurgia e prodotti in metallo	-163,8	1,6	0,9	1.973,1	3,5 5,4
CI	Elettronica	-9,5	1,3	0,8	5,4	0,0 0,0
CJ	Apparecchi elettrici	-194,0	3,2	1,7	8,1	0,2 0,1
CK	Meccanica	-745,2	4,0	2,6	1,8	0,1 0,1
CL	Mezzi di trasporto	-412,1	2,2	0,8	-72,1	0,3 0,0
CM	Mobili e altre attività manifatturiere	-408,0	4,2	1,7	2,2	0,1 0,1
D-V	ALTRE ATTIVITÀ	-17,0	0,3	0,1	12,9	0,1 0,1
	TOTALE	-3.075,3	2,8	1,5	-2.599,4	5,6 3,7
Fonte: elaborazione su dati Istat						

Le sanzioni degli anni passati hanno ridotto anche la presenza delle imprese italiane sul mercato russo (oltre 3 miliardi di vendite nel 2021 rispetto al 2013; -28,6%).

Tra i comparti manifatturieri, il **sistema moda** ha perso quasi un milione di euro di *export* (dal 5,1% al 2,5%). Anche la **meccanica** e il **mobilio** sono stati colpiti dalle sanzioni (oltre 400 milioni di euro ciascuno. Unica eccezione è data dall'**alimentare** e dalle **bevande**, dove alla crescita dell'*export* in valore (24 milioni di euro) ha corrisposto una riduzione della quota di **import** (dal 2,2% all'1,4%).

A questo proposito, l'**ISMEA** – in un suo [documento](#) dedicato al tema - ha ricordato che l'Italia è il secondo fornitore di prodotti alimentari per l'**Ucraina**, nonché il decimo Paese cliente.

In particolare, l'**export** riguarda prodotti ad alto valore aggiunto come **vino**, **caffè**, **pasta** anche se la voce più rilevante è il **tabacco** da masticare o da fiuto.

L'**import** si concentra sugli oli grezzi di girasole, mais (il 13% in volume delle forniture provenienti dall'estero nel 2020) e frumento tenero (5%).

Relativamente agli **scambi agroalimentari con la Russia**, l'Italia è il settimo fornitore, mentre appare tracurabile il ruolo tra i paesi acquirenti (33ma posizione).

Anche in questo caso l'**export** riguarda soprattutto **vini e spumanti, caffè, pasta**.

L'Italia si colloca al settimo posto tra i Paesi fornitori di prodotti e al primo posto per le forniture di vini e spumanti.

Nel 2020, il nostro Paese ha spedito a Mosca cibi e bevande per un controvalore complessivo di 908 milioni di euro, di cui la fetta più consistente è rappresentata dai vini confezionati e spumanti per quasi 300 milioni di euro e dal caffè (90 milioni).

Sul fronte passivo della bilancia commerciale nazionale, l'Italia risulta solo al trentatreesimo posto tra i clienti della Russia, Paese da cui importiamo principalmente prodotti destinati all'alimentazione animale.

Sul fronte energetico, uno [studio della Banca d'Italia](#) stima che circa due quinti delle importazioni di gas russo potrebbero essere compensati da altre fonti entro il 2022. L'eventuale interruzione dei flussi di gas russo potrebbe essere compensata per circa due quinti, entro la fine del 2022 e senza intaccare le riserve nazionali di metano, attraverso l'incremento dell'importazione di gas naturale liquefatto, il maggiore ricorso ad altri fornitori e l'aumento dell'estrazione di gas naturale dai giacimenti nazionali. Nel medio periodo sarebbe possibile compensare pienamente le importazioni di gas russo con più cospicui investimenti sulle fonti rinnovabili, oltre che mediante il rafforzamento delle importazioni da altri paesi.

A livello comunitario, secondo i [dati pubblicati sui siti dell'Unione europea](#), l'Unione stessa si rivela il *partner* commerciale più importante dell'Ucraina, rappresentando oltre il 40 % del suo commercio totale di merci nel 2021.

In cambio, l'Ucraina è il 15° partner commerciale dell'UE, rappresentando circa l'1,2 % del commercio complessivo dell'UE. Dopo [l'accordo di libero scambio](#) (DCFTA) con l'Ucraina stipulato nel 2014, il commercio tra l'Ucraina e l'UE è significativamente cresciuto. Tra il 2016 e il 2021, le esportazioni ucraine nell'UE sono cresciute dell'87 %, raggiungendo i 24,1 miliardi di EUR nel 2021, con il commercio totale tra i due partner del valore di 52,4 miliardi di euro. Le principali esportazioni

dell'Ucraina includono materie prime (ferro, acciaio, prodotti minerari, prodotti agricoli), prodotti chimici e macchinari. Nel 2021 i prodotti agricoli rappresentavano circa un terzo delle importazioni dell'UE dall'Ucraina.

Nel 2021 le principali esportazioni dell'UE in Ucraina sono state pari a 28,3 miliardi di EUR, compresi principalmente macchinari e attrezzature per il trasporto, prodotti chimici e manufatti. Le esportazioni dell'UE sono cresciute a un ritmo altrettanto impressionante di quello dell'Ucraina: 74,9 % dal 2016, lasciando l'UE con un surplus commerciale di 4,2 miliardi di EUR verso l'Ucraina.