



**Memoria del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**ai fini dell'attività conoscitiva
preliminare all'esame della
Relazione al Parlamento predisposta
ai sensi dell'art. 6 – c. 5 – della L. 243/2012**

**Commissione riunite V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)**

10 marzo 2020

Indice

1. La Relazione al Parlamento	4
1.1 La diffusione dell'epidemia in Cina e in Italia	6
2. Il contesto macroeconomico e valutazioni sugli impatti sull'economia italiana	7
2.1 Le tendenze congiunturali precedenti all'evento	7
2.1.1 Le tendenze congiunturali globali	7
2.1.2 Le tendenze congiunturali dell'economia italiana	8
2.2 I canali di trasmissione dell'emergenza sanitaria sull'economia italiana	9
2.2.1 L'interruzione delle catene del valore per il settore manifatturiero	9
2.2.2 Il freno alle attività turistiche	10
2.2.3 Gli effetti sui servizi non turistici	12
2.3 Valutazioni preliminari sugli effetti macroeconomici di breve periodo	12
3. La Relazione del Governo al Parlamento alla luce delle regole di bilancio nazionali ed europee	13
4. La finanza pubblica nel 2019	16
5. Considerazioni conclusive	20

1. La Relazione al Parlamento

Il Governo presenta una Relazione al Parlamento, ai sensi della L. 243/2012, in cui richiede l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e definire uno scostamento dal piano di rientro precedentemente autorizzato, argomentandone la necessità per il manifestarsi dell'emergenza per l'epidemia del Coronavirus.

L'approvazione della Relazione al Parlamento è il presupposto per l'emanazione dell'ulteriore provvedimento legislativo d'urgenza da finanziare in disavanzo.

L'intenzione di finanziare in disavanzo le misure preannunciate rendono necessario attivare la procedura straordinaria prevista nell'ordinamento costituzionale (e regolata dalla legge rinforzata) in caso di ricorso all'indebitamento per fronteggiare un evento eccezionale¹. L'articolo 81 della Costituzione prevede infatti l'obbligo di copertura delle leggi, disponendo, al comma 3, che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provveda ai mezzi per farvi fronte.

Occorre ricordare che anche nel quadro costituzionale precedente alla riforma del 2012 un intervento simile – cioè l'adozione di misure di urgenza finanziate in disavanzo – avrebbe prefigurato una deroga al principio di copertura delle leggi di spesa, come articolato nella prassi interpretativa sviluppata soprattutto dal 1988. Verosimilmente, avrebbe richiesto una procedura straordinaria di aggiornamento dei documenti programmatici e di ridefinizione dei saldi di finanza pubblica, con il coinvolgimento del Parlamento per un nuovo voto sui saldi di riferimento. La differenza principale rispetto al quadro pre-2012 sta nella previsione oggi di un voto qualificato da parte del Parlamento di autorizzazione del maggiore indebitamento.

La stessa legge rinforzata definisce i presupposti e la procedura da seguire nel caso di un evento eccezionale, in ottemperanza all'articolo 81 della Costituzione. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare un evento eccezionale, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che:

- indichi la misura e la durata dello scostamento
- stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso
- definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi.

¹ La procedura viene definita all'articolo 6, comma 2, della legge 243/2012, di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Nella Relazione trasmessa al Parlamento, il Governo dichiara che l'emergenza epidemiologica rappresenta un evento straordinario, da fronteggiare con iniziative immediate e urgenti. Inoltre, dichiara di non procedere in questa sede con l'aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, specificando che la Relazione si innesta nello scenario economico e finanziario di riferimento della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2019.

Con la presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) 2020, tenuto conto dell'evoluzione della situazione sanitaria, il Governo valuterà le informazioni più aggiornate e procederà alla complessiva revisione dello scenario macroeconomico di crescita e di finanza pubblica. In quella sede si terrà anche conto del risultato 2019 dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, attestandosi all'1,6 per cento del PIL, ha registrato una significativa revisione rispetto alla previsione del 2,2 per cento indicata nelle ultime stime ufficiali diffuse.

Il pacchetto di misure che il Governo intende adottare con un decreto legge, in fase di definizione, prevede interventi su tre fronti:

1. un incremento delle risorse destinate al sistema sanitario pubblico, al sistema della protezione civile e alle forze dell'ordine per fronteggiare l'emergenza sanitaria;
2. misure di contrasto ai disagi sociali ed economici conseguenti al rallentamento e alla sospensione delle attività produttive (sostegno dei redditi, salvaguardia dell'occupazione, potenziamento degli ammortizzatori sociali, rafforzamento del congedo parentale);
3. sostegno anche attraverso la concessione di garanzie sui debiti delle imprese, alle aziende dei territori e dei settori produttivi colpiti in termini di riduzione del livello di attività e di fatturato.

La relazione indica che tali misure determineranno un peggioramento dell'obiettivo di indebitamento netto nominale previsto per l'esercizio in corso dell'ordine di 6,35 miliardi di euro, corrispondenti a circa 0,3 punti percentuali di PIL. Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato l'impatto delle misure è stimato pari a 7,5 miliardi di euro.

Le caratteristiche della Relazione al Parlamento riflettono la rapidità del dilagare dell'epidemia e l'incertezza sia nella evoluzione dei contagi (a livello interno e internazionale) sia nella capacità di prevedere gli impatti economici delle misure di restrizione adottate. In questo scenario l'UPB si limita a presentare alcune analisi qualitative sul contesto macroeconomico di riferimento, nonché alcuni approfondimenti di supporto alla decisione del Parlamento.

1.1 La diffusione dell'epidemia in Cina e in Italia

I coronavirus (CoV) sono un'ampia famiglia di virus respiratori che possono causare malattie da lievi a moderate, dal comune raffreddore a sindromi respiratorie come la MERS (sindrome respiratoria mediorientale, *Middle East Respiratory Syndrome*) e la SARS (sindrome respiratoria acuta grave, *Severe Acute Respiratory Syndrome*). Il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha diffuso la notizia che le autorità sanitarie cinesi avevano individuato un nuovo ceppo di coronavirus, mai identificato prima nell'uomo, provvisoriamente chiamato 2019-nCoV e classificato ufficialmente con il nome di SARS-CoV-2. Il virus è associato a un focolaio di casi di polmonite rilevati ufficialmente a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale. Dall'11 febbraio l'OMS chiama la malattia respiratoria causata dal nuovo coronavirus come COVID-19 (*Corona Virus Disease*).

I dati disponibili, la cui sistematica registrazione da parte dell'OMS è iniziata a partire dal 20 gennaio, mostrano per il primo periodo una curva di diffusione esponenziale in Cina (fig. 2). Al pericolo di pandemia le autorità cinesi hanno risposto cancellando i festeggiamenti per il capodanno cinese (25 gennaio) e attuando restrizioni agli spostamenti che, in alcuni casi come per la città di Wuhan, sono arrivati al completo isolamento. Il primo caso di coronavirus registrato al di fuori della Cina risale al 13 gennaio, quando le autorità thailandesi hanno dato notizia di un paziente, proveniente da Wuhan. Al 20 gennaio i casi confermati nel mondo erano 282 (di cui 278 in Cina), successivamente l'emergenza si è allargata molto rapidamente. In Cina la diffusione della malattia ha rallentato dopo circa un mese, nella seconda metà di febbraio, quando il numero di nuovi contagi ha cominciato ad approssimare quello delle guarigioni. Al 9 marzo i casi confermati in Cina erano oltre 80.000, circa 110.000 in tutto il mondo.

In Italia il 30 gennaio l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) ha confermato i primi casi di infezione da COVID-19 all'interno del nostro Paese, riferiti a due turisti cinesi ricoverati dal 29 gennaio all'Istituto nazionale per le malattie infettive Lazzaro Spallanzani. Il 6 febbraio veniva confermata la positività al test per il coronavirus di uno degli italiani rimpatriati da Wuhan. Le autorità si sono rapidamente adoperate per limitare il rischio di contagio proveniente dall'estero, con diverse misure tra le quali l'interruzione dei collegamenti con la Cina. Il 21 febbraio 2020 l'ISS ha confermato il primo caso autoctono in Italia; si tratta di un residente nel comune di Codogno, che non è mai stato in Cina e per il quale è ancora incerta la causa del contagio. A Codogno e nelle aree limitrofe il numero rilevato di persone positive al virus è aumentato rapidamente nei giorni successivi.

Il 23 febbraio un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato misure di contenimento della diffusione del virus che prevedono la quarantena in dieci comuni della Lombardia e in uno del Veneto; due giorni dopo un ulteriore decreto prevedeva per le stesse zone nuove restrizioni, tra cui la sospensione delle attività scolastiche e delle gite d'istruzione. Il 4 marzo, con un ulteriore Decreto vengono sospesi su tutto il territorio nazionale gli eventi, le manifestazioni e le competizioni sportive che comportino

affollamento, oltre alle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, i servizi educativi per l'infanzia, le lezioni universitarie, i viaggi di istruzione e le gite scolastiche. L'8 marzo un DPCM ha adottato misure urgenti di contenimento del contagio nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia. Il 9 marzo le misure sono state estese a tutto il territorio nazionale. Sono state disposte restrizioni, in particolare sullo spostamento in entrata e uscita da ciascun territorio salvo che per quelli motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità.

Secondo i dati della Protezione Civile, in Italia i casi di COVID-19 accertati in Italia al 9 marzo erano oltre 7.900.

2. Il contesto macroeconomico e valutazioni sugli impatti sull'economia italiana

2.1 Le tendenze congiunturali precedenti all'evento

2.1.1 Le tendenze congiunturali globali

L'epidemia da coronavirus, rilevata ufficialmente a partire dal mese di gennaio in Cina, si è diffusa durante una fase del ciclo economico internazionale già in peggioramento, nonostante alcuni segnali di breve termine di temporaneo recupero. Nell'ultima frazione dell'anno l'attività economica globale si era infatti nettamente indebolita, in tutte le maggiori economie. La dinamica del PIL era rimasta moderata negli Stati Uniti e si era ridotta nell'area dell'euro (allo 0,1 per cento congiunturale) e in Cina; il Giappone aveva registrato una forte contrazione (-1,6 per cento congiunturale). Il rallentamento in atto aveva indotto il Fondo monetario internazionale (FMI) già all'inizio di gennaio a rivedere al ribasso le stime di crescita per l'economia e il commercio mondiale nel 2020. La fase ciclica peggiorava nonostante il raggiungimento di alcuni accordi tra Cina e Stati Uniti per attenuare la guerra commerciale e nonostante attese nel breve termine di un lieve recupero nei mesi invernali rilevate dagli indici PMI (*Purchasing Manager's Index*) globali fino a gennaio.

La diffusione del coronavirus ha avuto immediate ripercussioni sul prezzo delle materie prime, in particolare quello del petrolio che dall'inizio di gennaio fino a venerdì scorso si è ridotto di oltre il 30 per cento.

Il mancato accordo del 5 marzo tra i paesi dell'OPEC e la Russia per un taglio della produzione ha inoltre provocato una forte reazione da parte dell'Arabia Saudita, che come misura di ritorsione ha annunciato forti sconti e aumenti produttivi; nella sola mattinata di ieri il prezzo del Brent si è ridotto di quasi un terzo, raggiungendo quotazioni intorno ai 35 dollari per barile. Secondo gli analisti questo crollo avrebbe avuto ripercussioni avverse sui mercati azionari, che nella giornata di ieri hanno registrato forti perdite.

I mercati finanziari sono rimasti inizialmente pressoché stabili, ma dopo il 20 febbraio hanno avviato una fase più volatile, con forti perdite a partire dall'ultima settimana di febbraio. Diverse banche centrali, tra cui quella cinese, la Riserva Federale, la Banca del Canada e quelle di molti altri paesi minori, hanno ridotto i tassi ufficiali o immesso liquidità nei mercati attraverso misure di acquisti di titoli. La BCE ha diramato un comunicato nel quale si è dichiarata pronta a intervenire.

La settimana scorsa sono stati diffusi i nuovi indici PMI relativi al mese di febbraio. In diversi casi si sono registrate forti flessioni, collocandosi nella maggior parte dei casi ampiamente sotto quota 50, ovvero segnalando una contrazione dell'attività economica. Di particolare rilievo è il caso del PMI cinese, crollato a 40,3 nella manifattura (da 51,1) e addirittura a 26,5 nei servizi (da 51,8); valori così bassi non venivano registrati dalla crisi globale finanziaria. Tali segnali fanno temere il possibile avvio di una recessione globale.

2.1.2 Le tendenze congiunturali dell'economia italiana

Nei primi tre trimestri del 2019 l'economia italiana si era caratterizzata per una crescita trimestrale congiunturale debole, ma appena positiva. Nello scorcio finale dell'anno invece il PIL si è ridotto in misura non marginale (-0,3 per cento in termini congiunturali; fig. 1), comportando una variazione acquisita per l'anno in corso pari a -0,2 per cento. Un netto deterioramento della fase congiunturale si è riscontrato anche nelle principali economie europee e nel complesso dell'area dell'euro, dove il PIL è aumentato solo dello 0,1 per cento, il ritmo di crescita più basso dall'inizio del 2013.

Dal lato dell'offerta nel quarto trimestre il valore aggiunto in Italia è aumentato in termini congiunturali soltanto nel comparto agricolo (1,4 per cento), mentre è diminuito nel terziario e soprattutto nell'industria (rispettivamente di -0,1 e -1,2 per cento). Le principali componenti di domanda interna si sono ridotte moderatamente (-0,2 per cento i consumi e -0,1 investimenti), mentre le importazioni hanno registrato una flessione brusca (-1,7 per cento); le esportazioni sono aumentate (0,3 per cento), nonostante il contestuale indebolimento del commercio mondiale. Sulla base di tali dinamiche le esportazioni nette hanno contribuito alla crescita per 0,6 punti percentuali, mentre la domanda nazionale ha sottratto 0,9 punti percentuali, in gran parte imputabile alla variazione delle scorte.

Le informazioni congiunturali più recenti si riferiscono alle rilevazioni aggiornate fino alla terza settimana di febbraio, quindi prima dell'aggravamento dell'emergenza sanitaria in Italia. La produzione industriale in gennaio aveva fortemente recuperato (3,7 per cento) dopo il calo registrato in dicembre (-2,6 per cento). In febbraio la fiducia delle imprese rilevata dall'Istat era lievemente migliorata, sospinta dai giudizi più favorevoli nella manifattura e nel commercio al dettaglio. Indicazioni simili emergevano dagli indici PMI, che in febbraio erano risultati stabili per la manifattura e in miglioramento per i servizi. Nel complesso gli indicatori sintetici del ciclo economico, elaborati da varie istituzioni a fine febbraio, apparivano coerenti con una dinamica produttiva debole, ma sostanzialmente nulla. Verosimilmente tutti gli indicatori congiunturali registreranno invece cali eccezionali in marzo, per via della rapida intensificazione dall'emergenza sanitaria.

2.2 I canali di trasmissione dell'emergenza sanitaria sull'economia italiana

Le epidemie tendono a produrre rapidamente forti deterioramenti sia della domanda sia dell'offerta e dell'occupazione²; l'indebolimento dell'attività economica tende inoltre a ridurre l'inflazione. La durata degli effetti economici dipende strettamente dall'evoluzione temporale dell'epidemia, per cui è difficile da stimare *ex ante*. Quando l'emergenza sanitaria è superata le condizioni economiche dovrebbero normalizzarsi, riportandosi verso i livelli di attività preesistenti. A livello settoriale, il recupero della mancata produzione durante l'emergenza è più verosimile nell'industria che nei servizi, per i quali molte attività non possono essere differite. Se la crisi è particolarmente intensa o prolungata, al punto da incidere sulle cessazioni d'impresa, vi è il rischio che anche il potenziale produttivo venga intaccato.

Nel caso del COVID-19 si possono rintracciare effetti macroeconomici sull'economia italiana seguendo almeno quattro possibili canali di trasmissione, descritti di seguito.

2.2.1 L'interruzione delle catene del valore per il settore manifatturiero

Il primo canale di trasmissione riguarda il blocco delle attività produttive in Cina, un paese oggi molto integrato nelle filiere produttive internazionali. Dagli inizi degli anni 2000, con l'entrata della Cina nell'Organizzazione del Commercio Internazionale, gli scambi globali sono infatti divenuti più integrati e interdipendenti. La delocalizzazione produttiva attuata dalle imprese dei paesi avanzati allo scopo di beneficiare del minore costo del lavoro nei paesi emergenti ha comportato lo spostamento di diverse fasi intermedie di lavorazione. Nel 1990 le esportazioni della Cina rappresentavano l'1,5 per cento del totale di quelle mondiali, mentre oggi valgono quasi un decimo del totale. La partecipazione alla catena

² Una rassegna recente sulle analisi macroeconomiche riferite a eventi pandemici è riportata nel documento "Che effetti può avere una pandemia sull'economia mondiale?" redatto dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani lo scorso 29 febbraio. I risultati delle simulazioni dei modelli dipendono prevalentemente dalle ipotesi su due variabili fondamentali: la percentuale di popolazione colpita dal virus ("tasso di attacco") e la percentuale di morti tra i contagiati ("tasso di letalità"). I principali lavori in letteratura si basano sull'evidenza raccolta, *ex post*, sulle tre pandemie influenzali del secolo scorso riconosciute dall'OMS, ovvero l'influenza spagnola del 1918-19, l'influenza asiatica del 1957 e l'influenza di Hong Kong del 1968-69. Sulla base del grado di severità delle ipotesi riguardo ai due parametri fondamentali, il calo del PIL a livello globale nel primo anno dall'evento pandemico si attesterebbe tra lo 0,3 e il 4,8 per cento (McKibbin, W. J. e Sidorenko, A. (2006), "Global macroeconomic consequences of pandemic influenza", Lowy Institute for International Policy, Sidney; Verikios, G., Sullivan, M., Stojanovski, P., Giesecke, J. A. e Woo, G. (2011). "The global economic effects of pandemic influenza", General Paper G-224, Centre of Policy Studies (The Impact Project), Monash University). Valutazioni simili si ottengono per le singole economie europee, per le quali, a seconda delle ipotesi di diffusione delle pandemie, si sono stimati effetti compresi tra lo 0,5 e il 5 per cento (Keogh-Brown, M., McDonald, S., Edmunds, J., Beutels, P. e Smith, R. (2008), "The Macroeconomic Costs of a Global Influenza Pandemic". In Global Trade Analysis Project 11th Annual Conference on Global Economic Analysis, "Future of Global Economy"); tale intervallo comprenderebbe le stime effettuate per l'Unione Europea nel suo complesso e per gli Stati Uniti, rispettivamente dalla Commissione europea e dal CBO (Commissione Europea (2006), "The macroeconomic effects of a pandemic in Europe – A model-based assessment", EC Economic Papers 251, e Congressional Budget Office (2006), "A Potential Influenza Pandemic: Possible Macroeconomic Effects and Policy Issues").

globale del valore della Cina nello stesso periodo è cresciuta da poco meno del 30 per cento del 1990 a quasi il 45 per cento nel 2018³. Per l'Italia invece, dal 1990 le esportazioni sono passate dal 4,9 per cento al 2,7 per cento del totale mondiale; tuttavia nello stesso periodo la partecipazione alla catena globale del valore è aumentata (dal 41,6 per cento del 1990 al 54,3 per cento del 2018). La dipendenza delle economie occidentali dalla Cina è aumentata, per cui tale economia ha accresciuto la sua incidenza sul totale dell'interscambio commerciale di diversi paesi; nel caso dell'Italia la quota di esportazioni è rimasta modesta, ma quella delle importazioni dalla Cina è invece cresciuta di quasi 7 volte (al 7,3 per cento nel 2018).

Il blocco della produzione di imprese che realizzano beni intermedi in Cina causa il rapido esaurimento delle scorte di magazzino, provocando colli di bottiglia per tutte quelle produzioni, interne ed estere, che utilizzano tali *input*. In Italia un settore che appare particolarmente esposto a queste strozzature di offerta è quello dell'auto ma anche diversi altri settori industriali sono coinvolti. Gli impatti potrebbero essere rilevanti soprattutto nel mese in corso, in quanto secondo la rilevazione sul PMI la produzione manifatturiera cinese si sarebbe ridotta in misura molto marcata in febbraio (come riportato nel paragrafo 1.1).

L'aggravamento dell'emergenza sanitaria in corso incide non soltanto sulle catene del valore globali ma anche su quelle nazionali, in quanto diverse aziende nazionali produttrici di prodotti intermedi subiscono ripercussioni sull'attività produttiva. Il settore manifatturiero sta infatti risentendo non soltanto delle strozzature di offerta derivanti dalla Cina, ma anche e ormai soprattutto, delle restrizioni all'attività nazionale, derivanti dalle misure necessarie a contenere il dilagare dell'epidemia. In un'indagine rapida realizzata da Unioncamere Veneto nell'ultima settimana di febbraio oltre un quarto delle imprese ha dovuto sospendere la produzione; si tratta soprattutto di aziende piccole operanti nei settori del tessile e abbigliamento, oltre che delle macchine elettriche ed elettroniche. Secondo una rilevazione dalla Confindustria, chiusa il 2 marzo, circa due terzi delle imprese hanno registrato impatti sulla propria attività a causa della diffusione del COVID-19 in Italia; per circa il 10 per cento delle aziende gli impatti sono molto rilevanti.

2.2.2 Il freno alle attività turistiche

Un secondo canale di impatto dell'epidemia sull'economia italiana riguarda il settore del turismo. In una prima fase, dalla fine di gennaio, il fenomeno aveva prevalentemente riguardato i turisti provenienti dalla Cina, i cui arrivi erano stati limitati dalle misure restrittive adottate nel paese asiatico nonché dal blocco dei voli deciso dal Governo italiano il 31 gennaio. Il fenomeno era già di proporzioni non trascurabili, in quanto negli

³ La partecipazione alle catene globali del valore è misurata come somma della quota di valore aggiunto delle esportazioni di beni intermedi usati come *input* dagli altri paesi e della quota in valore aggiunto degli *input* intermedi importati e che sono usati internamente per produrre le esportazioni.

anni scorsi la Cina ha aumentato il proprio peso sul mercato del turismo internazionale e l'Italia è uno dei paesi che ne ha beneficiato maggiormente. In base ai dati Istat le presenze (misurate dal numero delle notti trascorse negli esercizi ricettivi) di turisti cinesi nel 2018 sono state di circa 5 milioni, ovvero il 2,4 per cento di tutte quelle straniere in Italia.

Lo *shock* alle attività turistiche si è notevolmente aggravato a partire dall'ultima settimana di febbraio, con lo scoppio dei focolai in Lombardia e Veneto, le cui notizie sono state riportate dai mezzi di informazione su scala internazionale. Alcuni paesi stranieri hanno adottato misure atte a scoraggiare viaggi in Italia o a sottoporre a quarantena preventiva i propri connazionali di rientro dal Nord Italia. Anche il turismo interno è risultato particolarmente colpito dagli sviluppi della diffusione del virus, sia in seguito al blocco delle gite scolastiche, normalmente concentrate nel periodo primaverile, sia in conseguenza del generale clima di emergenza, che ha indotto le famiglie a ridurre gli spostamenti.

Nel 2015, ultimo anno per cui sono disponibili i dati Istat del Conto Satellite del Turismo, in Italia le attività connesse al turismo producevano valore aggiunto e occupazione per circa il 6 per cento del totale. I settori di contabilità nazionale più rilevanti nell'ambito dell'aggregato del turismo sono i servizi di alloggio, i trasporti e le agenzie di viaggio, ma vi sono impatti rilevanti anche sui settori del commercio e delle attività culturali.

In termini geografici le regioni del Nord-Est e del Centro attirano la maggior parte dei turisti stranieri; nel 2017 l'incidenza di queste due macro aree sulla spesa degli stranieri era infatti del 27 e del 33 per cento, rispettivamente. Anche la spesa dei turisti italiani è assorbita per circa un terzo dal Nord-Est, dove al momento la diffusione del COVID-19 è relativamente ampia. Osservando invece il fenomeno dal lato dell'offerta va rilevato come gli operatori del comparto siano principalmente piccole imprese, spesso a gestione familiare, mentre il peso delle catene alberghiere è inferiore rispetto a quello rilevato negli altri paesi europei. Negli anni recenti sono aumentate le strutture ricettive diverse dall'albergo, anche grazie alla diffusione dei canali di intermediazione online; la qualità delle strutture alberghiere si è progressivamente innalzata.

Mentre è possibile ritenere che l'attività manifatturiera tenderà a normalizzarsi velocemente una volta superata l'emergenza sanitaria, nel caso del turismo difficilmente il recupero potrà essere completo. Manifestazioni legate a fenomeni stagionali, come il carnevale, non potranno essere posticipate; altri eventi, come fiere, convegni e gite scolastiche, potranno essere riprogrammati solo nel caso di una rapida riduzione dell'epidemia. Al momento è possibile ritenere che vi saranno impatti sul periodo della Pasqua, in aprile; gli operatori temono che gli effetti possano estendersi anche al trimestre estivo, il più importante dell'anno per rilevanza delle spese turistiche.

2.2.3 *Gli effetti sui servizi non turistici*

L'emergenza sanitaria incide sulle attività del terziario anche in ambiti diversi dal turismo. Dal lato della domanda, le limitazioni all'interazione tra persone e alle relazioni sociali hanno effetti sfavorevoli sulle attività legate alla ristorazione a fiere e convegni e, di conseguenza, sul trasporto aereo e ferroviario. Si tratta di impatti persistenti sul volume d'affari di queste attività che difficilmente saranno recuperati per intero al termine dell'emergenza sanitaria. Ad esempio, nel caso della ristorazione vi potrà essere un recupero dell'attitudine a consumare i posti fuori casa, per qualche tempo anche maggiore di quella precedente all'emergenza, ma non al punto da compensare le perdite intercorse. I settori del commercio esposti agli effetti negativi dell'epidemia, ma suscettibili di recuperare le perdite di volume d'affari una volta esaurita la fase emergenziale, sono quelli dell'abbigliamento e della vendita di beni durevoli.

Dalla parte dell'offerta il COVID-19 impatta sul comparto della logistica (spedizionieri, autotrasporto, magazzini), che è strettamente connesso con importanti settori della trasformazione industriale (auto, elettronica, produzione di macchinari altamente specializzati). Le attività connesse all'intermediazione creditizia e ai servizi finanziari potrebbero inoltre risentire di crisi di liquidità da parte di imprese affidatarie maggiormente esposte all'interruzione delle attività produttive. Anche il comparto dei servizi professionali (attività legali e di contabilità, di consulenza gestionale, studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche, pubblicità e ricerche di mercato) potrebbe soffrire l'interruzione dell'attività che si registrerebbe in importanti comparti dell'industria e dei servizi. Nel complesso, tali settori rappresentano circa il 15 per cento del valore aggiunto (secondo i dati di contabilità nazionale relativi al 2017) e hanno forti impatti sul settore manifatturiero, già colpito dal blocco delle catene globali del valore.

2.3 *Valutazioni preliminari sugli effetti macroeconomici di breve periodo*

I dati congiunturali più recenti (citati nella sezione 1.1) riguardano inchieste qualitative presso imprese e consumatori in febbraio, rilevate nelle settimane centrali del mese di riferimento, quindi prima della diffusione del COVID-19 in Italia. Sulla base di tali indagini fino alla metà di febbraio non si erano registrati sensibili effetti macroeconomici. Dal mese di marzo le conseguenze dell'emergenza invece si manifesteranno gravemente sull'economia. Nell'ipotesi, del tutto plausibile, che in aprile i livelli produttivi non recuperino lo *shock*, gli impatti nei dati di contabilità nazionale sarebbero più forti nel secondo trimestre rispetto al primo. Nella seconda parte dell'anno sarebbe probabile una ripresa dell'attività economica; tuttavia è difficile che tale recupero compensi interamente le perdite registrate nel primo semestre dell'anno poiché, come osservato in precedenza, la fruizione di molti servizi non è sempre posticipabile

Una quantificazione degli effetti macroeconomici dell'epidemia COVID-19 è a oggi molto incerta in quanto, vista l'eccezionalità dell'evento, non vi sono precedenti storici sulla base dei quali effettuare stime quantitative ed è troppo presto per poter disporre di dati affidabili su indicatori congiunturali, correlati con gli aggregati di contabilità nazionale. Le conseguenze economiche dell'epidemia dipenderanno strettamente dall'evoluzione dei contagi e delle guarigioni, su cui al momento la scienza medica non può fare solide previsioni. Se anche l'epidemia venisse arginata entro aprile è del tutto probabile che nel complesso dell'anno 2020 il PIL si ridurrà; l'ordine di grandezza della contrazione dell'attività economica è però al momento fortemente aleatorio. Molto dipenderà dall'eventuale allargamento del contagio ad altri mercati e aree geografiche. Secondo diversi analisti il coinvolgimento dell'emergenza sanitaria di altri paesi accresce il rischio che si inneschi una crisi economica globale; in tale scenario l'economia italiana sarebbe fortemente colpita, in virtù della marcata propensione all'esportazione. Vi è inoltre il rischio che il COVID-19 possa generare ulteriori e più forti tensioni nei mercati finanziari, che già hanno reagito nelle scorse settimane; ulteriori peggioramenti nelle attese degli operatori di mercato potrebbero rapidamente allargare i premi al rischio, con un impatto non trascurabile sui tassi dei titoli del debito sovrano e sulle decisioni di spesa di famiglie e imprese del nostro paese.

3. La Relazione del Governo al Parlamento alla luce delle regole di bilancio nazionali ed europee

La Relazione al Parlamento, ai sensi della L. 243/2012, richiede l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e definire uno scostamento dal piano di rientro, rispetto a quanto precedentemente autorizzato, argomentandone la necessità in relazione al manifestarsi dell'emergenza per l'epidemia del Coronavirus.

Lo scostamento per il quale il Governo richiede l'autorizzazione riguarda il piano di rientro del saldo strutturale verso l'obiettivo di medio termine (OMT) indicato nella Relazione al Parlamento del 30 settembre 2019, allegata alla NADEF 2019 e approvata dai due rami del Parlamento, rispettivamente, il 9 e l'11 ottobre scorso.

Nella sua Relazione al Parlamento, il Governo dichiara che l'emergenza epidemiologica rappresenta un evento straordinario, da fronteggiare con iniziative immediate e urgenti. La legge rinforzata 243/2012 (di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione), all'articolo 6, comma 2, definisce l'evento eccezionale con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, ossia come una grave recessione economica, oppure come un evento straordinario al di fuori del controllo dello Stato.

La clausola per eventi eccezionali, prevista dall'articolo 5(1) del Regolamento UE 1466/1997 stabilisce 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

dall'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa". Le spese ammissibili devono essere direttamente collegate all'evento, addizionali rispetto all'anno precedente, al netto di eventuali contributi ricevuti dal bilancio della UE, e temporanee⁴.

L'epidemia da coronavirus in atto corrisponde, nelle caratteristiche di intensità e diffusione anche mondiale nonché di impatto sul sistema economico, a un evento eccezionale al di fuori del controllo dello Stato, che può giustificare la richiesta di allontanamento dal percorso di rientro, come pare anche suggerire la Commissione europea nella lettera di risposta al Governo italiano (si veda sotto).

Una Relazione simile è stata presentata nel dicembre 2016, in occasione dell'adozione di misure volte a fornire sostegno al sistema creditizio italiano, finanziate mediante ricorso all'indebitamento (DL 237/2016).

Seppur analoghe nella natura giuridica, parzialmente diverse sono le Relazioni al Parlamento presentate (sempre ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012) in sede di programmazione dei conti pubblici, ovvero in occasione del DEF 2014, della NADEF 2014, della NADEF 2015, del DEF 2016, della NADEF 2016, della NADEF 2017, della NADEF 2018, e della NADEF 2019.

In coerenza con il dettato normativo, il Ministro dell'Economia, con una lettera al Vice Presidente della Commissione e al Commissario per gli Affari economici, ha informato preventivamente le istituzioni europee dei contenuti della Relazione al Parlamento⁵. In particolare, nella lettera si chiede al Parlamento e alla Commissione di considerare il pacchetto di misure, che avrebbe, come detto, una dimensione finanziaria di tre decimi di punto di PIL, come un intervento *una tantum*, e quindi escluso dal calcolo del saldo strutturale di bilancio.

Nella loro risposta al Ministro delle finanze, il Vicepresidente della Commissione e il Commissario per gli affari economici prendono atto dell'intenzione del Governo italiano di rivedere gli obiettivi di bilancio del 2020. Nella lettera, si sottolinea che ogni spesa *una tantum* relativa alle misure adottate sarà esclusa "per definizione" ("*by definition*") dal calcolo del disavanzo strutturale. La Commissione condurrà poi una prima valutazione delle richieste che arriveranno dai governi per l'attivazione della flessibilità per eventi eccezionali, idealmente attraverso i prossimi programmi di stabilità, ponendo attenzione ("*be mindful*") della necessità degli Stati membri di introdurre misure urgenti di contrasto all'epidemia COVID-19.

Come già sottolineato nel primo paragrafo, la Relazione al Parlamento appare finalizzata a consentire l'adozione di un provvedimento che disponga misure in disavanzo, in deroga ai criteri applicativi del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione relativo alla copertura finanziaria delle leggi.

Le misure determineranno un peggioramento dell'obiettivo di indebitamento netto nominale previsto per l'esercizio in corso dell'ordine di 6,35 miliardi di euro, corrispondenti a circa 0,3 punti

⁴ Commissione europea (2019), "*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*", Institutional paper 101.

⁵ <http://www.mef.gov.it/inevidenza/2020/00004/Lettera-del-Ministro-Gualtieri-alla-Ue.pdf>

percentuali di PIL. Per quanto riguarda il saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato l'impatto delle misure è stimato pari a 7,5 miliardi di euro.

In assenza dell'aggiornamento del quadro macroeconomico e programmatico di finanza pubblica, le misure preannunciate sono previste avere un impatto per il solo 2020 e sono accompagnate dall'impegno, nelle more della definizione del DEF 2020, a riprendere il percorso di convergenza verso l'OMT, rappresentato dal quadro programmatico di finanza pubblica per gli anni 2021 e 2022 previsto dalla NADEF 2019, con una riduzione del deficit nominale a -1,8 per cento del PIL nel 2021 e a -1,4 per cento del PIL nel 2022.

In futuro, le esigenze di intervento saranno rivalutate, sperabilmente con una maggiore consapevolezza della dinamica dell'epidemia e dell'evoluzione macroeconomica, e inserite in una ottica di programmazione pluriennale caratteristica del Documento di economia e finanza. In quella sede, l'entità dell'intervento di politica di bilancio dovrebbe essere definito come una migliore conoscenza dell'impatto dell'emergenza, ma anche sulla base di una serie di elementi che riguardano il quadro di regole di bilancio nazionali ed europee.

A questo proposito, occorre in primo luogo considerare che le richieste di aggiustamento strutturale sono stabilite in funzione di una matrice che dipende dalle condizioni cicliche e dal livello del rapporto tra il debito e il PIL⁶. In particolare, si ricorda che in caso di crescita negativa del PIL reale ("*exceptionally bad times*") la matrice non richiede nessuno sforzo di aggiustamento.

Inoltre, l'ordinamento della UE e quello nazionale contemplano clausole specifiche in caso di eventi eccezionali che consentono di ridurre ulteriormente l'aggiustamento strutturale richiesto. Come già visto, nell'ordinamento della UE (articolo 5 del Regolamento 1466/97 come modificato dal "*six-pack*"), gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona dell'euro o dell'intera Unione. In quest'ultimo caso, qualora fosse necessario attivare tale clausola in via generalizzata a tutti i paesi dell'Unione, ciò ammonterebbe di fatto a una sospensione temporanea delle regole della parte preventiva del PSC.

In passato, l'Italia ha beneficiato della clausola dell'ordinamento europeo per eventi eccezionali con riferimento ai rifugiati nel 2015 (0,03 punti percentuali), nel 2016 (0,06) e nel 2017 (0,16); per esigenze di sicurezza nel 2016 (0,06); per eventi sismici (gestione dell'emergenza e prevenzione sismica) nel 2017 (0,19 punti percentuali)⁷. Nel 2018, il Governo precedente ha richiesto alla Commissione europea flessibilità per il 2019 nella misura di circa 0,2 punti percentuali di PIL, in relazione ad un piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza la rete viaria italiana, a seguito degli eventi di Genova. La Commissione e il Consiglio dell'Unione, nell'ambito della valutazione del Programma di Stabilità 2019, hanno

⁶ Commissione europea, (2015), "*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact*", COM (2015) 12 final.

⁷ Si veda il DEF 2019, pagina 53.

accordato, in via preliminare, flessibilità per 0,175 punti percentuali. La valutazione finale delle spese effettivamente sostenute sarà svolta dalla Commissione nella prossima primavera con i dati a consuntivo⁸.

Il significativo peggioramento atteso del quadro macroeconomico verosimilmente porterà quindi ad una revisione verso il basso dell'ammontare dell'aggiustamento strutturale richiesto per quest'anno dalle Istituzioni europee nelle Raccomandazioni di luglio, attualmente pari a 0,4 punti percentuali di PIL. È anche possibile che il combinato della "matrice" e delle clausole di flessibilità possa dare la possibilità all'Italia di adottare un impulso di bilancio espansivo (quindi tecnicamente "un aggiustamento strutturale richiesto negativo") come già accaduto per esempio nel 2016.

Si ricorda infine che la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (PSC), così come l'equilibrio dei bilanci nel nostro ordinamento, ha come indicatore di riferimento il saldo strutturale di bilancio, ossia il saldo al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*. Nell'ambito del DEF verrà valutata l'entità del saldo al netto del ciclo, ovvero quanta parte dell'attuale rallentamento dell'economia sia di natura ciclica e quanta parte abbia invece un effetto sul livello e la crescita del PIL potenziale (per esempio attraverso un effetto sul lato dell'offerta) e quindi un impatto strutturale sulla finanza pubblica. È quindi assai probabile che gran parte degli effetti macroeconomici dell'emergenza sul bilancio siano esclusi dal saldo di riferimento in quanto di carattere ciclico.

Inoltre, se le nuove misure che il Governo introdurrà per affrontare l'emergenza sono considerate tutte di natura *una tantum* come richiesto dal Governo nella lettera alla Commissione europea, ciò non avrebbe impatto sul saldo strutturale.

A questo proposito, come anche ricordato nella lettera della Commissione, la richiesta di flessibilità per eventi eccezionali rappresenta un caso diverso rispetto al trattamento di alcune misure come *una tantum*. In particolare, la concessione di flessibilità per eventi eccezionali riduce l'aggiustamento strutturale richiesto mentre il riconoscimento di natura *una tantum* di alcune misure entra nella determinazione del saldo strutturale.

4. La finanza pubblica nel 2019

Nella Relazione al Parlamento, il Governo preannuncia che, quando rivaluterà nell'ambito del DEF le esigenze della finanza pubblica in relazione all'emergenza, terrà conto del risultato del 2019 e dei suoi effetti di trascinamento agli anni successivi.

Le voci di entrata e di spesa che hanno determinato, rispetto alle previsioni, un disavanzo minore nel 2019 possono, in gran parte, essere considerati di natura permanente. Tuttavia, la profonda incertezza che circonda le prospettive macroeconomiche per il 2020

⁸ Consiglio dell'Unione (2019), "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/C301/12).[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&from=EN)

non consente, per il momento, di giungere a una stima del quadro di finanza pubblica che abbia un grado di affidabilità accettabile.

Nel 2019 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto rispetto all'anno precedente in valore assoluto (da 38,8 a 29,3 miliardi) e in percentuale del PIL, dal 2,2 all'1,6 per cento, riflettendo un incremento dell'avanzo primario (+5,2 miliardi) dall'1,5 all'1,7 per cento e una riduzione della spesa per interessi (-4,3 miliardi) dal 3,7 al 3,4 per cento del prodotto. Il miglioramento del *surplus* primario è ascrivibile a un aumento delle entrate sul PIL (dal 46,3 al 47,1 per cento) che ha più che compensato quello delle uscite primarie (dal 44,9 al 45,3 per cento). La pressione fiscale è cresciuta di cinque decimi, salendo al 42,4 per cento. Il miglioramento delle entrate ha riflesso soprattutto la dinamica accentuata delle imposte dirette (passate dal 14,1 al 14,4 per cento del PIL), dei contributi sociali (dal 13 al 13,3 per cento) e delle altre entrate correnti (dal 4,3 al 4,5 per cento) mentre l'espansione della spesa è derivata dall'andamento delle prestazioni sociali (cresciute dal 19,7 al 20,2 per cento) e degli investimenti (dal 2,1 al 2,3 per cento).

Nell'ambito delle imposte dirette, varie componenti hanno contribuito alla crescita: i) l'evoluzione sostenuta delle ritenute Irpef dei lavoratori dipendenti (circa 5 miliardi in più) in relazione all'aumento dell'occupazione (0,6 per cento) e delle retribuzioni lorde *pro capite* (1,1 per cento); ii) i risultati positivi dei versamenti in autotassazione Ires e Irpef effettuati dai soggetti per i quali sono stati approvati i nuovi indicatori sintetici di affidabilità (ISA); iii) il rilevante incremento dell'imposta sostitutiva sul risparmio gestito (di circa 1,6 miliardi); iv) l'aumento dell'imposta sugli utili distribuiti (di circa 0,6 miliardi); v) l'aumento dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni aziendali (di circa 0,5 miliardi); vi) un'attività di accertamento e controllo che ha prodotto maggior gettito per ruoli (di circa 0,6 miliardi).

Nell'ambito delle imposte indirette, sono risultate importanti, in particolare, le crescite dell'IVA (di circa 3,3 miliardi), grazie anche all'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria, dei giochi (per circa 0,9 miliardi) in relazione agli interventi disposti con la manovra per il 2019, e dell'imposta sulle assicurazioni (di circa 0,5 miliardi), dovuta anche all'aumento della percentuale di acconto introdotto dalla legge di bilancio per il 2019.

La dinamica dei contributi sociali ha risentito positivamente del venir meno degli effetti di alcune principali misure di decontribuzione sui nuovi assunti e di una espansione della massa retributiva maggiore di quella del PIL nominale.

Quanto infine alle altre entrate correnti, la crescita è in larga misura ascrivibile all'aumento degli utili di gestione della Banca d'Italia – legato all'espansione del bilancio della Banca centrale determinata dal programma di acquisto dei titoli pubblici da parte dell'Eurosistema (*Quantitative easing*) – e dei dividendi distribuiti da società partecipate. In particolare, si ricorda che: i) in base alla ripartizione degli utili di gestione della Banca d'Italia deliberata con l'approvazione del bilancio a maggio 2019, un importo di circa 5,7 miliardi è andato a favore del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF); ii) nelle previsioni assestate, i dividendi distribuiti dalla partecipata Cassa depositi e prestiti (CdP) ammontavano a 3,2 miliardi.

Sul versante delle uscite, la crescita delle prestazioni sociali in denaro ha riflesso l'impatto delle misure – anche se ridotto rispetto alle previsioni iniziali – relative alla cosiddetta "Quota 100" e al reddito di cittadinanza. L'espansione degli investimenti pubblici è derivata in larga misura da quella della componente relativa alle Amministrazioni locali che hanno potuto utilizzare gli avanzi di amministrazione accumulati in precedenza. Più contenute sono state le crescite dei redditi da

lavoro dipendente e dei consumi intermedi; nell'ambito di questi ultimi si è ridotta la spesa delle prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato in connessione con la contrazione di quelle di natura assistenziale destinate al fenomeno dell'immigrazione.

Il disavanzo del 2019 è risultato inferiore di sei decimi di punto percentuale di PIL anche rispetto alla previsione ufficiale – pari al 2,2 per cento del PIL – indicata nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla legge di bilancio per il 2020-22. Il miglioramento rispetto alle stime è ascrivibile alle maggiori entrate e alla minore spesa per prestazioni sociali e per interessi riscontrate a consuntivo nei dati pubblicati dall'Istat il 2 marzo scorso (tab. 1). Gli introiti sono risultati superiori a quanto atteso per tutte le componenti di entrata – e in particolare con riferimento alle imposte dirette –, anche a causa di un cambiamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, nel cui ambito sono state riclassificate alcune unità istituzionali con effetti a partire dal 2016.

La tabella 1 riporta, per il conto delle Amministrazioni pubbliche nel biennio 2018 e 2019, la differenza tra i risultati di consuntivo dell'Istat (2 marzo) e gli importi della NTI, relativi questi ultimi al preconsuntivo Istat per il 2018 e alle previsioni del MEF per il 2019. Le revisioni del 2018 sono riconducibili alle nuove informazioni di base ricevute dall'Istat e all'allargamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Mentre la revisione dal lato della spesa si trascina al 2019 in modo sostanzialmente equivalente, dal lato delle entrate le differenze del 2019 tra risultati e previsioni risultano significativamente superiori a quelle del 2018, evidenziando l'emergere di dinamiche molto più favorevoli e un miglioramento del deficit del 2019.

L'andamento più favorevole delle entrate rispetto alle previsioni ufficiali – anche se in misura meno marcata rispetto a quello risultato a consuntivo – è emerso in vari stadi in corso d'anno, a partire dalla seconda metà del 2019. Ha contribuito a questa emersione distribuita nel tempo lo slittamento dei versamenti in autotassazione di un numero elevato di contribuenti (soggetti ISA e forfettari) che ha reso particolarmente complessa la stima sottostante la NADEF.

Inizialmente, a luglio, in occasione del provvedimento di assestamento del bilancio dello Stato, sono state riviste al rialzo soprattutto le altre entrate correnti connesse ai già ricordati utili della Banca d'Italia e dividendi della Cassa depositi e prestiti. Questi miglioramenti di entrata sono stati recepiti nel passaggio dalle stime del DEF a quelle della NADEF.

Successivamente, a ottobre, nel Documento programmatico di bilancio 2020, veniva indicato uno scostamento positivo di natura permanente e strutturale delle entrate rispetto alle previsioni della NADEF di circa 1,5 miliardi. Tale scostamento è risultato dal monitoraggio dei versamenti in autotassazione del 30 settembre scorso (prorogati dal 30 giugno dal DL 34/2019, il cosiddetto "Decreto crescita") dei contribuenti ai quali si applicano gli ISA e degli altri soggetti che si avvalgono del regime forfettario. Il DL 124/2019 ha fatto slittare al 2020 tali maggiori entrate attraverso una rimodulazione delle percentuali di versamento finanziandole con riduzioni di spesa, consentendo quindi la riduzione di un decimo del deficit del 2019⁹.

⁹ Come già evidenziato dall'UPB nell'audizione sulla legge di bilancio del 12 novembre scorso.

Inoltre, durante l'iter di approvazione della manovra di bilancio, dopo aver preso atto sia dei versamenti del 30 ottobre (e di quanto i contribuenti hanno dichiarato di versare entro il 16 novembre) sia dell'andamento degli altri incassi tributari, è stato stimato un ulteriore miglioramento delle entrate, che ha poi portato all'aumento – di 0,8 miliardi – a partire dal 2020 indicato nella sezione seconda della legge di bilancio. In questa fase, è stata confermata la favorevole espansione dell'IVA.

La NTI non considera, in via di prassi, gli eventuali cambiamenti tendenziali che emergono durante il monitoraggio che si effettua successivamente alla pubblicazione della NADEF e quindi non recepisce il miglioramento, su menzionato, di un decimo di deficit per il 2019 riconducibile alla migliore evoluzione delle entrate.

Nel mese di febbraio 2020, le indicazioni circa i versamenti del saldo relativo all'imposta sostitutiva sul risparmio gestito hanno evidenziato un versamento molto superiore a quello corrispondente dell'anno precedente. Tale versamento del 2020, come di consueto, è stato riportato al 2019 nei dati relativi al conto delle Amministrazioni pubbliche rilasciati dall'Istat lo scorso 2 marzo¹⁰.

L'allargamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche – alla Sogin (Società gestione impianti nucleari, la Società pubblica responsabile del *decommissioning* degli impianti nucleari italiani e della gestione dei rifiuti radioattivi) e ad alcune Concessionarie autostradali – ha comportato sia maggiori imposte indirette sia maggiori entrate correnti¹¹.

Per quanto riguarda la Sogin, opera un meccanismo simile a quello relativo al Gestore dei servizi energetici (GSE) con riferimento alla produzione di energie rinnovabili. In particolare, in entrata – tra le imposte indirette – viene contabilizzata la componente tariffaria (A2) della bolletta elettrica – peraltro parzialmente compensata in uscita da pagamenti correnti per contributi alla produzione indirizzati alle imprese del settore registrati tra le altre spese correnti nella tabella 1 – destinata alla copertura dei costi per lo smantellamento delle centrali nucleari dismesse. Le entrate delle Concessionarie autostradali derivanti dai pedaggi sono contabilizzate tra le altre entrate correnti e, in particolare, nella voce relativa alla produzione vendibile. Queste entrate sono superiori alle uscite sostenute da tali Concessionarie implicando un miglioramento del deficit pubblico.

In prospettiva, ai fini della valutazione dell'andamento dei conti pubblici, appare rilevante individuare la componente strutturale della riduzione del disavanzo del 2019 e cioè quantificare quanta parte di esso possa essere trascinata agli anni successivi. Sembra ragionevole ipotizzare che la maggior parte del miglioramento sia di natura permanente.

Sulla base di una previsione di crescita per l'anno in corso che ancora non contiene gli effetti dell'emergenza epidemiologica, parte del trascinarsi del minore disavanzo registrato nel 2019 sarebbe riassorbita dal peggioramento dell'andamento dell'economia già manifestatosi nei mesi precedenti (Nota UPB sulla congiuntura di febbraio). In altre

¹⁰ Si ricorda che, in base alle norme della contabilità nazionale, l'Istat opera degli aggiustamenti (al fine di approssimare la competenza economica delle operazioni) solo per i dati raccolti entro i primi due mesi dell'anno successivo a quello di riferimento, in quanto possono essere utilmente considerati nell'ambito dei tempi di pubblicazione del primo rilascio dei dati di consuntivo.

¹¹ Come peraltro emerge già dai dati del 2018, se si guarda nella tabella 1 alla colonna delle differenze tra Istat e NTI riferita al 2018.

parole, il deficit del 2020 si attesterebbe a un livello inferiore rispetto all'obiettivo indicato nella NTI, pari al 2,2 per cento del PIL ma comunque più elevato di quello registrato nel 2019. L'incertezza che circonda oggi il quadro macroeconomico (vedi par. 2) rende questa impostazione ormai superata e per il momento non rende possibile ottenere stime sufficientemente affidabili del quadro di finanza pubblica per il 2020.

Il miglioramento del deficit nel 2019 ha contribuito al mantenimento del rapporto tra debito pubblico e PIL sullo stesso livello dell'anno precedente. Il 14 febbraio la Banca d'Italia ha pubblicato la stima del debito pubblico per il 2019, pari a 2.409,2 miliardi (circa 11 miliardi in meno rispetto alla previsione della NADEF).

Considerando le stime del debito di Banca d'Italia e i dati di contabilità nazionale pubblicati dall'Istat il 2 marzo, il rapporto tra il debito e il PIL per il 2019 si è attestato al 134,8 per cento, rimanendo stabile rispetto a quello del 2018 (contro una variazione pari a +0,9 stimata nella NADEF).

L'incremento dello *stock* di debito nel 2019, pari a 28,7 miliardi, deriva da un fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche pari a 35,2 miliardi, in parte compensato dalla riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro per 2,2 miliardi (0,1 punti percentuali di PIL, come previsto dalla NADEF) e dall'effetto complessivo degli scarti e dei premi all'emissione e al rimborso, della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione e della variazione del cambio, che hanno contenuto il debito per 4,4 miliardi.

Nel 2019, il costo medio all'emissione dei titoli di Stato si è ridotto allo 0,93 per cento (dall'1,07 per cento del 2018), contribuendo alla ulteriore discesa del costo medio del debito al 2,5 per cento (rispetto al 2,8 per cento del 2018); alla fine del 2019, la vita media residua del debito delle Amministrazioni pubbliche è rimasta stabile a 7,3 anni.

A fine 2019, la quota di titoli¹² detenuta da Banca d'Italia è scesa leggermente al 19,8 per cento (circa 399 miliardi) rispetto al 20,2 per cento del 2018. A partire da inizio novembre 2019 sono ripresi gli acquisti netti dei titoli nell'ambito del programma ampliato di acquisto di attività finanziarie (*Expanded Asset Purchase Programme*, APP) dell'Eurosistema a un ritmo mensile di 20 miliardi¹³, di cui circa 2 miliardi destinati ai titoli governativi italiani; da gennaio a ottobre 2019, invece, gli acquisti di titoli sono stati effettuati esclusivamente al fine di reinvestire il capitale rimborsato sui titoli in scadenza. Il programma di acquisti della BCE continuerà a proseguire anche nel 2020 per il tempo necessario a rafforzare l'effetto di assestamento dei tassi di riferimento.

5. Considerazioni conclusive

L'epidemia da coronavirus ha assunto nelle ultime ore caratteristiche estremamente preoccupanti che lasciano presagire restrizioni ancora più incisive sulla libertà di

¹² I titoli rappresentano circa l'83 per cento del debito delle Amministrazioni pubbliche.

¹³ Si veda il comunicato stampa della BCE del 12 settembre 2019.

movimento dei cittadini, con implicazioni per la vita delle persone impensabili fino a pochi giorni fa. Le informazioni sulla diffusione a livello internazionale confermano che l'epidemia ha assunto caratteri globali. L'impatto sulle attività economiche sarà rilevante e può compromettere la potenzialità dell'intero paese negli anni a venire.

In questo contesto le politiche economiche possono giocare un ruolo decisivo, preminente quello delle politiche di bilancio, ma anche rilevante quello della politica monetaria.

Con riferimento alle politiche di bilancio, le esigenze finanziarie sono significative con priorità difficilmente ordinabili. Il servizio sanitario nazionale, e il personale che vi lavora, deve essere messo in condizione di fare fronte alla immane pressione indotta dall'epidemia. Le famiglie richiedono un sostegno nell'organizzazione delle vite familiari connesse con le restrizioni di movimento o se la sospensione delle attività economiche dovesse comportare la perdita del lavoro e della relativa retribuzione. Le imprese, soprattutto nei settori più esposti, possono essere aiutate nella prevedibile crisi di liquidità connessa con la riduzione dell'attività, evitando fallimenti e chiusure che impatterebbero sul mercato del lavoro e sul potenziale di crescita futuro.

In sintesi, nell'immediato la politica di bilancio dovrà, oltre a rispondere alle necessità del servizio sanitario, preservare la capacità produttiva del sistema economico e le sue potenzialità di crescita.

È importante tuttavia ricordare che, in casi come questo, lo spazio di manovra del Governo presenta alcuni limiti, determinati non tanto dalle regole di bilancio, quanto piuttosto dalla evoluzione dei mercati finanziari e dalla sostenibilità del debito. Vi sono momenti in cui le incertezze sugli esiti economici di certi fenomeni e sulla capacità dei governi di controllarli producono, come sta avvenendo in questi giorni, tensioni sulla curva dei rendimenti dei titoli di Stato.

La politica monetaria in questo contesto ha anch'essa un ruolo, sostenendo l'attività economica, rafforzando le aspettative e attenuando gli impatti sulla erogazione del credito e sulla condizione finanziaria delle banche. Da questo punto di vista, anche interventi regolatori sui criteri con cui si esercita la vigilanza bancaria contribuiscono a superare il momento critico.

Riguardo alla politica di bilancio, affidarsi solo alle politiche nazionali rischia di lasciare un'eredità difficilmente gestibile in futuro, soprattutto nei paesi che partono da una situazione finanziaria vulnerabile con impatti sfavorevoli anche sull'intera area euro. Sarebbe fondamentale, fin d'ora, affiancare all'azione dei singoli Paesi modalità di intervento definite a livello dell'intera euro zona, inclusa la possibilità di emettere debito con garanzia europea. Lo stesso strumento potrà essere usato una volta terminata l'emergenza per sostenere la ripresa del sentiero di crescita.

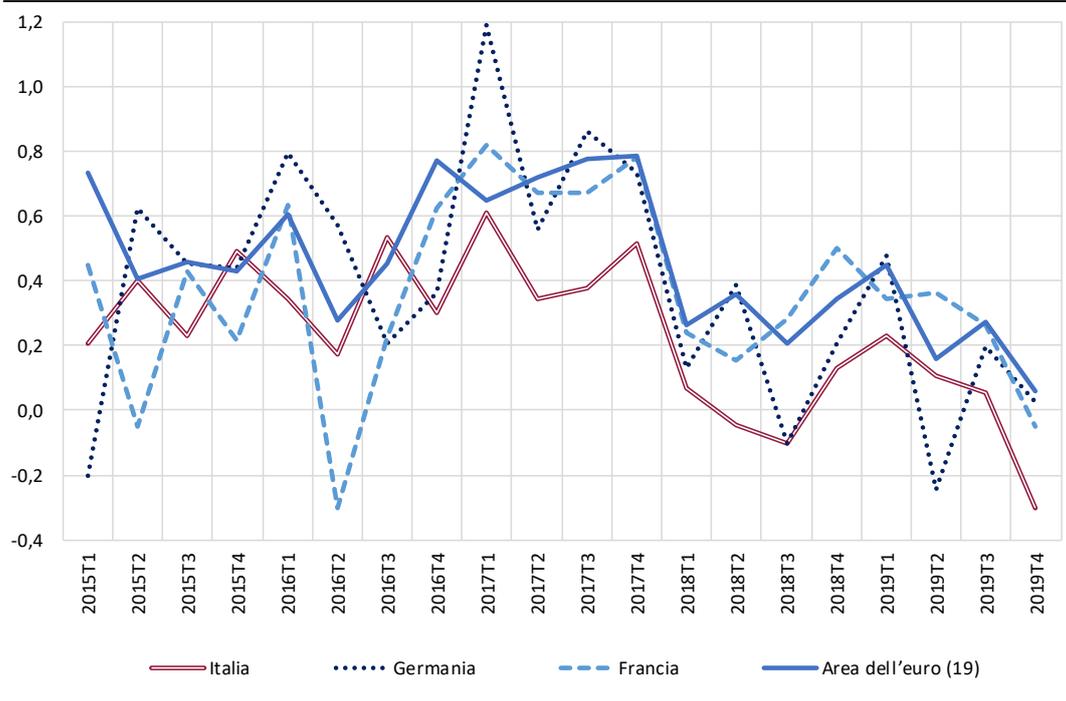
Tab. 1 – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: differenze tra Istat (2 marzo 2020) e Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2020-22 (milioni di euro)

	2018	2019
SPESE		
Redditi da lavoro dipendente	139	351
Consumi intermedi	617	1.254
Prestazioni sociali in denaro	-321	-1.309
Altre spese correnti	1.795	1.561
Totale spese correnti netto interessi	2.230	1.856
Interessi passivi	-41	-1.011
Totale spese correnti	2.189	845
Investimenti fissi lordi	188	-2
Contributi agli investimenti	271	320
Altre spese in c/capitale	57	1.285
Totale spese in conto capitale	516	1.603
Totale spese finali	2.705	2.449
ENTRATE		
Tributarie	1.233	10.176
<i>Imposte dirette</i>	55	7.224
<i>Imposte indirette</i>	1.175	2.899
<i>Imposte in c/capitale</i>	3	53
Contributi sociali	-471	605
Altre entrate correnti	1.455	896
Totale entrate correnti ⁽¹⁾	2.214	11.624
Entrate in conto capitale non tributarie	195	84
Totale entrate finali	2.412	11.761
Pressione fiscale (% del PIL)	0,1	0,5
Saldo primario ⁽²⁾	-334	8.301
Saldo di parte corrente ⁽²⁾	25	10.778
Indebitamento netto ⁽²⁾	-293	9.312

Fonte: Istat 2020, PIL e indebitamento netto AP, 2 marzo; MEF 2020, Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2020.

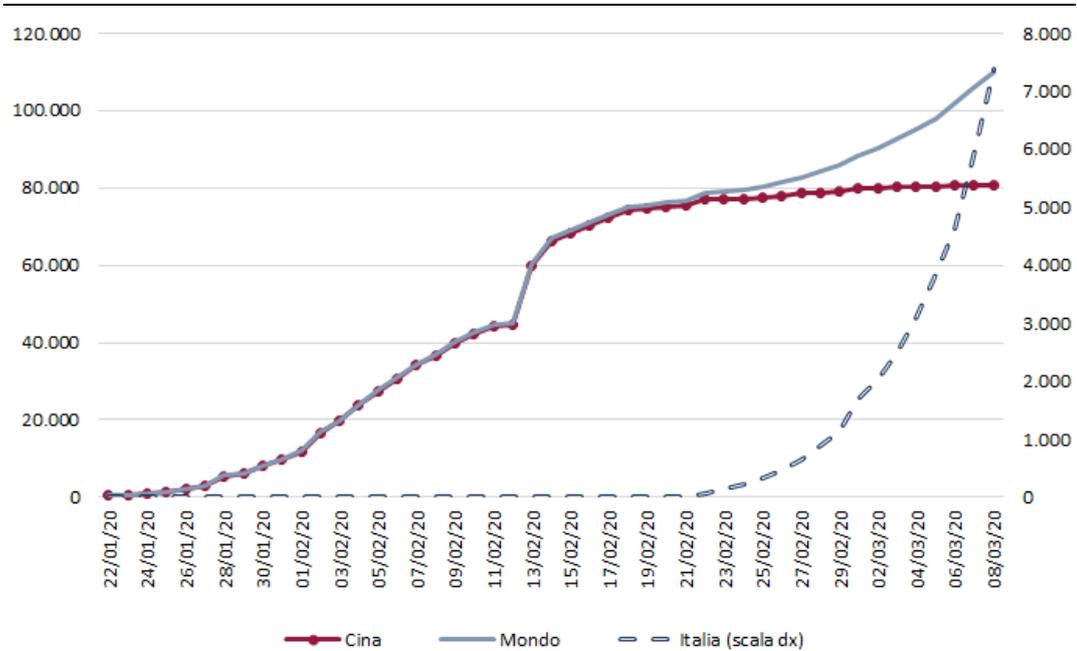
(1) Il totale entrate correnti non comprende le imposte in c/capitale incluse nel totale entrate finali. I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati. – (2) Segno positivo indica un miglioramento del saldo.

Fig. 1 – PIL dell'area dell'euro e delle sue tre maggiori economie (variazioni percentuali congiunturali)



Fonte: dati Eurostat.

Fig. 2 – Diffusione dell'epidemia da COVID-19 in Italia e nel mondo (1) (casi registrati)



Fonte: John Hopkins University.

(1) Il numero dei casi registrati è dato dalla somma degli individui attualmente positivi, dei guariti e dei deceduti.