



upB. ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla politica di bilancio 2021

dicembre 2020

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 15 dicembre 2020.
La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it*

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

INDICE

SINTESI	V
1. QUADRO MACROECONOMICO	11
1.1 La recente evoluzione congiunturale	11
1.1.1 <i>Il quadro internazionale e i fattori di rischio</i>	11
1.1.2 <i>Il quadro dell'economia italiana</i>	14
1.2 Le previsioni macroeconomiche	17
1.2.1 <i>Il quadro del Governo</i>	17
1.2.2 <i>L'esercizio di validazione</i>	19
1.2.3 <i>Una riflessione sulla validazione delle previsioni macroeconomiche presentate nella NADEF</i>	23
Riquadro 1.1 – Pandemia, distanziamento sociale e crescita in Italia	25
2. LA FINANZA PUBBLICA	29
2.1 La finanza pubblica nel 2020 nel contesto dell'emergenza sanitaria	29
2.1.1 <i>Gli effetti finanziari dei decreti legge per contrastare l'impatto del COVID-19</i>	41
2.2 La finanza pubblica nel triennio 2021-23 nel contesto dell'utilizzo dei fondi della UE	54
2.3 La manovra di bilancio per il 2021	57
Riquadro 2.1 – <i>Next Generation EU</i> dopo l'accordo del Consiglio europeo di luglio 2020 e l'ipotesi di utilizzo delle risorse a disposizione dell'Italia in occasione della presentazione del DDL di bilancio per il 2021	63
2.3.1 <i>I principali interventi della manovra</i>	66
2.3.2 <i>Considerazioni generali sulla manovra</i>	71
2.4 L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL	74
2.4.1 <i>Impatto del programma di acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani</i>	77
2.4.2 <i>Alcuni approfondimenti sulla dinamica del debito in rapporto al PIL</i>	80
3. PRINCIPALI MISURE CONTENUTE NEL DDL DI BILANCIO	85
3.1 Misure di sostegno legate alla crisi sanitaria ed economica	85
3.1.1 <i>Sostegno per il mercato del lavoro</i>	85
3.1.2 <i>Misure di sostegno alle imprese</i>	92
3.2 Le misure per la ripresa	98
3.2.1 <i>Le misure di incentivo all'occupazione</i>	98
3.2.2 <i>Incentivi tributari agli investimenti delle imprese</i>	102

3.3	Le misure in favore delle famiglie	108
3.3.1	<i>L'assegno unico per figli a carico</i>	108
3.3.2	<i>Altre misure</i>	111
3.3.3	<i>La finanza locale e le politiche per i servizi sociali e per le famiglie</i>	113
3.4	Misure sul pubblico impiego	115
3.5	Misure in ambito pensionistico	121
3.6	Le misure in campo sanitario	123
3.6.1	<i>Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale</i>	123
3.6.2	<i>Le misure finanziate con l'aumento delle risorse</i>	124
3.6.3	<i>Gli interventi in campo farmaceutico</i>	126
3.6.4	<i>La mobilità sanitaria</i>	127
3.6.5	<i>L'edilizia sanitaria</i>	128
3.7	Misure sull'Istruzione	130
3.7.1	<i>La Scuola</i>	130
3.7.2	<i>Università, AFAM ed Enti di ricerca</i>	132
3.8	Misure per il Mezzogiorno	134
3.9	Misure di contrasto dell'evasione fiscale e di incentivo all'uso dei mezzi di pagamento tracciabili	140

SINTESI

Il “Rapporto sulla politica di bilancio 2021” sviluppa, approfondendoli e integrandoli con valutazioni su aspetti specifici e analisi settoriali, i contenuti delle audizioni sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) e sulla manovra di finanza pubblica svolte dal presidente UPB, Giuseppe Pisauro, presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato il 12 ottobre e il 24 novembre.

Nel primo dei tre capitoli nei quali si articola il Rapporto si esamina il **quadro macroeconomico, tenendo conto anche dei più recenti indicatori congiunturali**. Nel 2020 la flessione del PIL risulterebbe intorno al 9 per cento, in linea con le previsioni del MEF riportate nella NADEF e nel DPB in quanto la sorpresa negativa sul quarto trimestre sostanzialmente compenserebbe quella positiva sul periodo estivo. Il peggioramento congiunturale aggrava invece le prospettive sul 2021: anche prefigurando un rapido recupero ciclico a partire dalla primavera, grazie anche al miglioramento del clima economico a seguito dell’avvio della campagna vaccinale, appare difficile realizzare la previsione programmatica del Governo di una crescita del PIL del 6,0 per cento. Se, in sede di validazione del quadro macroeconomico della NADEF, l’UPB aveva prefigurato un aumento del PIL nel 2021 simile a quello indicato dal Governo, la battuta d’arresto che si delinea per questo trimestre è tale da ridurre l’effetto di trascinamento sul prossimo anno – e quindi la prospettiva di crescita – per almeno un punto percentuale.

Il secondo capitolo è dedicato a una ricostruzione dettagliata degli andamenti **degli aggregati di finanza pubblica nel 2020** e degli interventi messi in atto dal Governo **in conseguenza dell’emergenza sanitaria, a un’esposizione delle previsioni per il triennio 2021-23 e a un’analisi del disegno di legge di bilancio per il 2021 nel contesto dell’utilizzo dei fondi UE**.

Nel 2020 gli effetti della pandemia sull’economia e sulla finanza pubblica hanno interrotto il graduale miglioramento dei conti pubblici registrato negli esercizi passati, condizionandone fortemente gli andamenti. Secondo le stime ufficiali, il deficit delle Amministrazioni pubbliche (PA), dopo essere stato pari all’1,6 per cento del PIL nel 2019, è atteso per il 2020 a un livello leggermente superiore al 10,8 per cento mentre il debito dovrebbe salire dal 134,7 per cento del prodotto del 2019 al 158 per cento. Nel corso dell’anno, il Governo ha presentato quattro Relazioni al Parlamento per richiedere di autorizzare maggiore indebitamento. L’impatto complessivo stimato sull’indebitamento netto della PA del 2020 a seguito dei vari decreti legge presentati è pari a 113,6 miliardi ma si riduce effettivamente a un impatto di 108,2 miliardi considerando i 5,4 miliardi di utilizzi dei risparmi sugli scostamenti autorizzati dal Parlamento. Il peggioramento del saldo è dovuto per 90,1 miliardi a un aumento delle uscite nette – principalmente di natura corrente (74,2 miliardi) – e per 23,4 miliardi a minori entrate nette.

Per il triennio 2021-23, secondo le previsioni della NADEF, l'indebitamento netto programmatico dovrebbe collocarsi al 7,0 per cento del PIL nel 2021, per poi ridursi al 4,7 per cento nel 2022 e sotto la soglia del 3 per cento nel 2023, risultando quindi in tale anno inferiore rispetto al 3,3 per cento previsto in termini tendenziali. L'andamento del rapporto tra il debito e il PIL dovrebbe essere più favorevole in ogni anno del periodo di programmazione rispetto allo scenario tendenziale con un'accentuazione della sua riduzione. La manovra prevede misure espansive di dimensione sostanzialmente simile nel triennio in termini di PIL: 1,8 per cento nel 2021, 1,9 per cento nel 2022 e 1,7 per cento nel 2023, a fronte delle quali i saldi di bilancio programmatici mostrano un progressivo miglioramento riconducibile a risorse di copertura in larga misura riconducibili agli effetti della retroazione fiscale, che vengono stimate dal Governo per il biennio 2022-23 pari rispettivamente allo 0,7 a all'1,1 per cento del PIL. L'inclusione di entrate connesse con la retroazione fiscale dipende dalla presenza nel quadro programmatico dell'impiego dei fondi europei del programma NGEU, che indurrebbero un impatto espansivo sulla dinamica del PIL e di retroazione sulle grandezze di finanza pubblica.

Le stime sulle risorse da retroazione appaiono però fondate su un quadro tuttora incerto sulla tempistica dell'utilizzo dei fondi europei e innestate su andamenti tendenziali, del PIL e dei conti pubblici, caratterizzati da grande incertezza. Dalle simulazioni effettuate tramite i modelli del *panel* UPB, applicando ipotesi sulla composizione e sulla tempistica di utilizzo dei fondi europei analoghe a quelle che si potevano evincere da quanto riportato nella NADEF, la stima della retroazione fiscale esplicitata nel DDL di bilancio appare ottimistica, in particolare per il 2023, anno in cui la stima del DDL di bilancio risulta sovrastimata di almeno un quarto. Inoltre l'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica per il prossimo triennio dipende da previsioni del quadro macroeconomico soggette a rischi ancora orientati al ribasso. Il Governo, peraltro, ha già annunciato l'intenzione di valutare a gennaio prossimo la necessità di ulteriori scostamenti, alla luce dell'evoluzione della pandemia.

L'elemento di rischio maggiore per il disavanzo e per la dinamica del debito deriva dal fatto che si decide di affidare a tali stime il finanziamento di misure, di aumento delle spese o di riduzione delle entrate, con effetti di carattere permanente, che esigerebbero coperture strutturali a regime.

Il DDL di bilancio e la relativa documentazione contengono alcune indicazioni sui criteri di utilizzazione delle risorse NGEU messe a disposizione per l'Italia, stimate nel complesso pari a 209,7 miliardi. In particolare, il Governo ipotizza di impiegare 121,2 miliardi di fondi per nuove misure (da finanziare con l'intero ammontare delle sovvenzioni, per 82,1 miliardi, e da prestiti cosiddetti "aggiuntivi" per 39,1 miliardi) e di utilizzare la rimanente parte di 88,5 miliardi per misure già presenti nella legislazione vigente, da finanziare con prestiti cosiddetti "sostitutivi".

Secondo il quadro programmatico della NADEF, confermato nel DPB, il rapporto tra il debito e il PIL è previsto in riduzione a partire dal 2021, passando dal 155,6 per cento atteso per il prossimo anno al 153,4 per cento nel 2022 e al 151,5 per cento nel 2023.

L'UPB ha valutato la sensitività del sentiero programmatico rispetto a uno scenario alternativo, basato sulle previsioni di crescita del PIL reale e del deflatore del PIL elaborate dall'UPB fino al 2023. Con ipotesi standard sugli impatti di tali variabili sugli aggregati di finanza pubblica, nello scenario UPB il livello del rapporto tra il debito e il PIL sarebbe superiore a quello dello scenario NADEF per tutto il periodo: in particolare, dopo una prima discesa nel 2021, il rapporto tra il debito e il PIL ricomincerebbe a salire già dal 2022. L'esito dell'esercizio di sensitività deve essere considerato anche alla luce dell'incertezza sull'evoluzione della pandemia e della successiva fase di ripresa economica, e sul possibile rischio di una revisione al ribasso del quadro macroeconomico sottostante tali stime.

Il Rapporto ripropone l'analisi delle implicazioni del programma di acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario. Sulla base di alcune ipotesi specifiche, viene valutato l'impatto per il 2020 e per il 2021 del programma di acquisti dell'Eurosistema, in particolare sull'entità dei flussi di titoli al netto degli acquisti dell'Eurosistema che dovranno essere assorbiti dagli investitori privati. Per il 2020, gli acquisti dei titoli italiani da parte dell'Eurosistema ammonterebbero a circa il 39 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro previste nel mercato primario. In questo scenario, le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sarebbero stimate pari a 335 miliardi, inferiori a quelle stimate nel 2019 (384 miliardi). Per il 2021, includendo il rafforzamento del programma di acquisti recentemente deciso dalla BCE, l'ammontare totale degli acquisti dell'Eurosistema scenderebbe al 33 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro, con le emissioni lorde al netto degli acquisti dell'Eurosistema stimate pari a 358 miliardi, in crescita rispetto al 2020, ma ancora inferiori a quelle stimate per il 2019. Le emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sarebbero di entità trascurabile, per il 2020 marginalmente positive e pari a circa 3 miliardi, mentre per il 2021 risulterebbero negative per 3 miliardi. Sia nel 2020 che nel 2021 la quota di titoli di Stato detenuta dal settore privato si ridurrebbe a fine anno.

Il terzo capitolo contiene **valutazioni qualitative e quantitative delle principali misure contenute nella manovra e dei loro effetti su categorie e settori interessati**.

La manovra di bilancio, nel contesto di forte incertezza sul fronte dell'evoluzione della pandemia e del quadro macroeconomico, si presenta come un coacervo di misure indirizzate a diverse finalità condivisibili ma senza un sottostante disegno di politica di bilancio ben delineato. In particolare, essa si articola in una serie di interventi che, in parte, si collocano nel solco di quelli varati con precedenti provvedimenti a sostegno del mercato del lavoro e delle imprese e, in parte, sono volti a favorire la ripresa nei prossimi anni. A questi si aggiungono gli interventi in favore delle famiglie, i provvedimenti

riguardanti il pubblico impiego, le misure in materia pensionistica, in campo sanitario e dell'istruzione, gli interventi destinati al Mezzogiorno e quelli volti a contrastare l'evasione fiscale e a incentivare l'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili.

Le misure emergenziali comprendono la proroga ai primi mesi del 2021 del pacchetto straordinario di interventi anticrisi per il mercato del lavoro (Cassa integrazione con causale COVID-19 e, in alternativa, esonero degli oneri contributivi; blocco dei licenziamenti per motivazioni economiche; rinnovabilità dei contratti di lavoro a tempo determinato), un'ulteriore estensione del sostegno alla liquidità delle imprese (garanzie pubbliche e moratoria straordinaria per i prestiti), aiuti a favore dei settori produttivi più fortemente danneggiati dalla crisi, oltre a una serie di provvedimenti a favore degli aree di intervento pubblico direttamente investiti dalla pandemia, come sanità, istruzione, sicurezza e TPL.

Le misure più strutturali investono una molteplicità di ambiti rilevanti. Innanzitutto largo spazio è riservato agli investimenti, sia quelli pubblici (sostenuti tanto da risorse nazionali quanto dai fondi del NGEU), sia quelli delle imprese. Su questo secondo fronte, la manovra proroga e amplia l'ambito di applicazione degli incentivi già adottati negli anni passati attraverso il credito di imposta in beni strumentali nuovi, a investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative, e alle spese di formazione 4.0. Un'analisi condotta sui bilanci delle società di capitali mostra come il credito di imposta potenziato proposto per il 2021 sia sempre più generoso rispetto a quello attualmente vigente. Per il 2022 la convenienza dipende dalla tipologia di beni: per i beni materiali ad alto contenuto tecnologico il nuovo credito d'imposta risulta potenziato rispetto sia a quello attualmente in vigore sia alla maggiorazione dell'ammortamento per investimenti superiori a 2,5 milioni.

Vengono poi attivate misure per il riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese, di cui si intende favorire la ricapitalizzazione anche per compensare l'incremento della leva che la crisi ha prodotto sui loro bilanci e assicurare condizioni più favorevoli per la ripresa degli investimenti. A tale scopo il DDL di bilancio proroga alcune misure già introdotte con il decreto di maggio di incentivo all'apporto di capitale di rischio delle società di capitali di dimensioni medio-piccole (che hanno subito una riduzione di oltre un terzo dei ricavi rispetto al 2019), prevede la possibilità che il Fondo Patrimonio PMI sottoscriva titoli emessi da alcune società beneficiarie dei crediti di imposta e introduce incentivi fiscali alle operazioni di aggregazione aziendale realizzate attraverso fusione, scissione o conferimento d'azienda.

Interventi rilevanti in termini finanziari sono poi previsti a sostegno dell'occupazione del Mezzogiorno, oltreché in favore dei giovani e dell'occupazione femminile. In particolare, la manovra estende fino al 2029 l'agevolazione contributiva già introdotta con il decreto di agosto per tutti i datori di lavoro con occupati nel Mezzogiorno. La decontribuzione, decrescente negli anni (dal 30 per cento previsto fino al 2025 al 10 per cento del biennio 2028-29), riguarda l'intera platea degli occupati nel Mezzogiorno e non solo quelli di

nuova assunzione o stabilizzati configurandosi pertanto come un taglio del costo del lavoro per le imprese operanti nel Mezzogiorno.

Il pacchetto a favore delle famiglie comprende innanzitutto la stabilizzazione nell'ambito dell'Irpef del *bonus* 100 euro per i lavoratori dipendenti, introdotto con il DL 3/2020 e finanziato per il solo secondo semestre del 2020. Ma soprattutto viene avviata, per ora solo sul piano della predisposizione delle risorse finanziarie, l'annunciata riforma del sistema tributario. In particolare, vengono assegnate risorse aggiuntive per il 2021 al Fondo assegno universale e servizi alla famiglia (3 miliardi) e istituito un nuovo fondo di 8 miliardi nel 2021 e 7 miliardi dal 2022 da destinare al finanziamento della riforma. Di queste risorse, una quota annua compresa tra 5 e 6 miliardi viene specificamente destinata al finanziamento dell'assegno unico per i figli a carico.

Se i contenuti della riforma fiscale sono ancora tutti da definire, quella dei trattamenti di famiglia è a uno stadio più avanzato di realizzazione: la sua attuazione è demandata a un disegno di legge delega in discussione in Parlamento che fissa criteri generali per il complessivo riassetto degli strumenti a sostegno dei carichi di famiglia. Le risorse appostate finora per la revisione dei trattamenti di famiglia, includendo quelle previste nel DDL di bilancio, ammontano a circa 4 miliardi per il 2021 e una somma compresa tra 6,2 e 7,2 miliardi a partire dal 2022.

Il disegno di legge delega non specifica, tuttavia, i criteri puntuali per il disegno dell'assegno per quanto riguarda sia la sua entità sia la relazione con l'ISEE (che costituisce criterio di selettività per il nuovo strumento). È quindi difficile valutare tanto la congruità dei costi rispetto agli stanziamenti quanto gli effetti distributivi della nuova misura. Analisi sviluppate di recente dall'UPB, in cui si considerano diverse configurazioni possibili dell'assegno unico, mettono in luce che i benefici maggiori sarebbero concentrati tra i soggetti incipienti (soggetti con redditi bassi e imposta nulla che nel regime vigente non beneficiano delle detrazioni Irpef per figli a carico) e i lavoratori autonomi (che nel regime vigente non percepiscono gli assegni al nucleo familiare, riservati ai nuclei in cui il reddito da lavoro dipendente costituisce almeno il 70 per cento del reddito della coppia). Il beneficio netto medio (saldo tra il nuovo assegno e le misure che verrebbero abolite) risulterebbe di circa mille euro per famiglia. Si è tuttavia evidenziato il rischio che per una quota non trascurabile di famiglie i benefici attuali possano risultare maggiori di quelli derivanti dal nuovo assegno unico. Una circostanza che si verifica con maggiore probabilità per le famiglie con figli maggiorenni, che beneficerebbero di un assegno unico ridotto, ma che può riguardare anche altre tipologie di nuclei i quali, a causa del diverso meccanismo di calcolo dell'assegno unico rispetto a quelli delle misure attuali, potrebbero essere penalizzati dai nuovi criteri.

1. QUADRO MACROECONOMICO

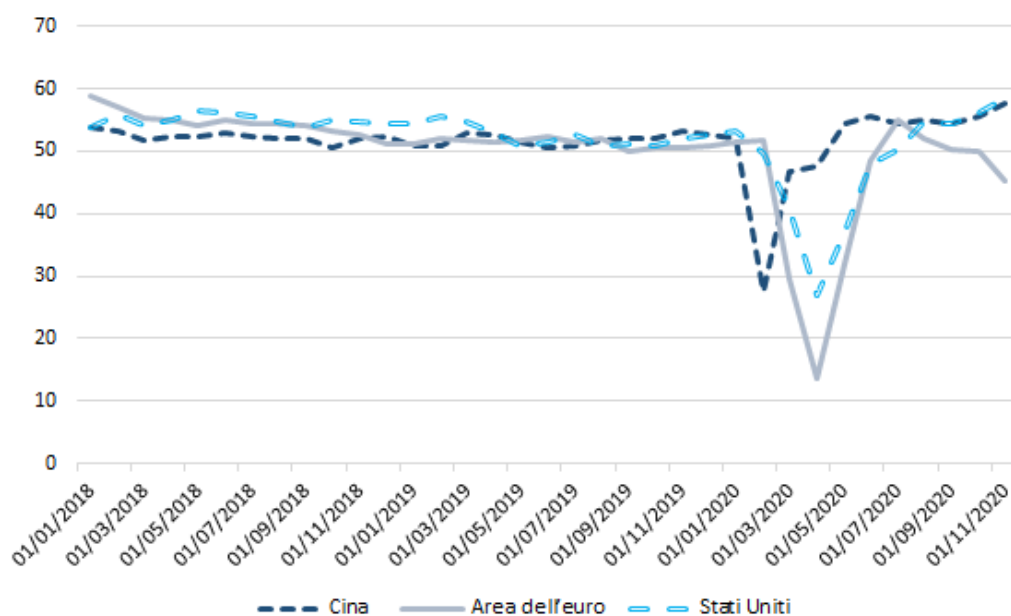
1.1 La recente evoluzione congiunturale

1.1.1 Il quadro internazionale e i fattori di rischio

Il ciclo economico internazionale continua a essere dominato dall'evoluzione della pandemia. In estate, con l'attenuazione delle misure di distanziamento sociale, si era verificato un consistente recupero nell'attività economica ed erano contestualmente migliorate le attese dei previsori. A metà ottobre il Fondo monetario internazionale (FMI) aveva rivisto al rialzo, rispetto a giugno, di otto decimi di punto la variazione del PIL mondiale stimata per l'anno corrente (-4,4 per cento). Il ritorno verso la normalità delle attività produttive ha però nuovamente alimentato i focolai pandemici, che hanno richiesto nuovi provvedimenti di distanziamento sociale e *lockdown* in molti stati.

L'indice composito globale di fiducia dei direttori acquisti (J.P. Morgan Global Composite PMI) in novembre è diminuito, per la prima volta dopo sei mesi. Mentre nei paesi europei l'indice è tornato in zona di contrazione (sotto 50), in Cina e negli Stati Uniti è rimasto in zona di espansione, ma per differenti motivi: in Cina l'epidemia sembra effettivamente sconfitta, mentre negli Stati Uniti la seconda ondata e le conseguenti restrizioni stanno avvenendo con un certo ritardo e i primi segnali di rallentamento si intravedono in dicembre (fig. 1.1).

Fig. 1.1 — Indici PMI per le principali aree



Fonte: IHS Markit

A metà dicembre il totale dei casi della pandemia ha superato a livello globale i 73 milioni con oltre un milione e seicentomila decessi; in Europa diversi Stati sembrano avere raggiunto il picco di nuovi casi, grazie alle misure di restrizione adottate in precedenza (per una valutazione sugli effetti delle misure, sia sull'epidemia sia sull'economia, in Italia si veda il Riquadro 1.1). Permangono tuttavia timori legati a nuovi contagi che potrebbero avvenire durante le festività natalizie e molti paesi hanno nuovamente introdotto misure di distanziamento sociale.

Le prospettive economiche dipendono fortemente dalle possibilità di cura e prevenzione del COVID-19. In alcuni paesi la campagna di vaccinazione è già partita e nell'Unione europea si attende un'accelerazione nell'approvazione dei primi vaccini da parte dell'Agenzia Europea per i Medicinali, già a fine dicembre. Secondo l'OCSE le prospettive sono migliorate a livello globale, per la prima volta dall'inizio della pandemia, proprio grazie ai progressi scientifici e industriali raggiunti sui vaccini.

In Cina, dove la pandemia ha avuto origine, le misure draconiane implementate tempestivamente hanno permesso di reprimere rapidamente la diffusione del coronavirus e tornare a crescere già dal secondo trimestre; il paese si colloca al settantesimo posto per numero assoluto di contagi, pur essendo il più popoloso del mondo. Nel totale dei primi nove mesi del 2020 la variazione del PIL cinese è stata positiva (0,7 per cento), mentre negli Stati Uniti e in Europa la crescita è risultata negativa sia nel primo sia nel secondo trimestre e solo nel terzo è tornata positiva (nel complesso dei primi tre trimestri il PIL si è ridotto, rispettivamente, del 3,9 e del 7,4 per cento).

I maggiori previsori internazionali (FMI, OCSE e Commissione europea) concordano nel prevedere una contrazione del PIL mondiale per il 2020 compresa tra il 4,2 e il 4,4 per cento e un rimbalzo dello stesso ordine di grandezza per l'anno venturo.

Sul commercio mondiale i dati ad alta frequenza fino a ora disponibili sono riferiti a settembre e ancora non recepiscono il recente rallentamento dovuto alla seconda ondata epidemica. La revisione al rialzo, effettuata in ottobre dal FMI, sulla dinamica del commercio per l'anno in corso e per il prossimo (al -10,4 e 8,3 per cento rispettivamente) sarà anch'essa molto probabilmente ridimensionata a causa dell'attuale ondata pandemica. Rispetto alle previsioni delle maggiori istituzioni internazionali (FMI, OCSE e Commissione europea) il Documento programmatico di bilancio (DPB), che conferma le ipotesi sulle esogene internazionali della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), sconta una dinamica degli scambi internazionali più favorevole, sia per l'anno in corso sia per il prossimo (tab. 1.1).

Il prezzo del petrolio, che era tendenzialmente rimasto poco sopra i 40 dollari per barile tra la seconda parte dell'estate e la fine di novembre, è successivamente cresciuto fino a superare i 50 dollari il 10 dicembre; il recupero è stato favorito dall'ottimismo sulla

Tab. 1.1 – Commercio mondiale (1)

	Tassi di crescita percentuali		Differenze rispetto alle precedenti stime	
	2020	2021	2020	2021
MEF (19 ottobre)	-9,9	8,9	-0,4	-2,1
Commissione europea (5 novembre)	-10,5	6,1	0,9	-1,3
FMI (7 ottobre)	-10,4	8,3	0,6	-0,1
OCSE (1 dicembre)	-10,3	3,9	1,1	1,4

(1) Per il MEF si riportano i valori relativi alla crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia. Le previsioni precedenti si riferiscono al DEF di aprile per il MEF, a maggio per la Commissione europea, ad aprile per il FMI, a marzo per l'OCSE.

produzione e distribuzione dei vaccini, ma anche dalla debolezza del dollaro. Ciò ha permesso il riallineamento delle ipotesi del DPB con le quotazioni *future*, in particolare per il 2021, che anticipano a inizio dicembre un prezzo medio di 48 dollari per barile.

Nel corso dei primi sette mesi dell'anno la valuta europea si è apprezzata rispetto al dollaro, di circa il cinque per cento, passando da 1,12 a 1,18 dollari per euro. Ne è seguito un periodo di relativa stabilità fino agli ultimi giorni di novembre quando, in concomitanza con la diffusione delle favorevoli notizie sui vaccini, il dollaro ha cominciato a indebolirsi verso le altre maggiori valute. La causa, secondo molti commentatori, sarebbe dovuta al ritorno verso la normalità in tutto il mondo e quindi l'uscita dei capitali dal dollaro, percepito ancora come moneta rifugio. Tenuto conto delle attuali quotazioni *spot* e *forward*, l'ipotesi tecnica sul cambio dollaro/euro ipotizzato nel DPB appare in linea per l'anno corrente e solo marginalmente divergente per il 2021 (1,185 del DPB contro 1,20 delle quotazioni *forward*).

Rischi. I rischi restano orientati al ribasso. A livello globale, l'elevato debito accumulato dalla gran parte degli emittenti sovrani potrebbe comportare tensioni sui mercati finanziari qualora si ingenerasse il timore che le prospettive di crescita di alcuni paesi non siano sufficienti per farvi fronte e le politiche monetarie non siano diffusamente efficaci. Un altro rischio è rappresentato dalla tempistica degli stimoli fiscali, che in Europa dipende in misura non secondaria dall'iter di avvio del programma *Next Generation EU* (NGEU).

Restano inoltre i rischi legati all'evoluzione della pandemia. I principali previsori internazionali scontano restrizioni via via minori nel corso del 2021, grazie alla progressiva diffusione dei vaccini; se però i tempi per raggiungere l'immunità di massa fossero più lunghi non si potrebbero escludere nuove ondate e quindi anche ulteriori restrizioni all'attività economica.

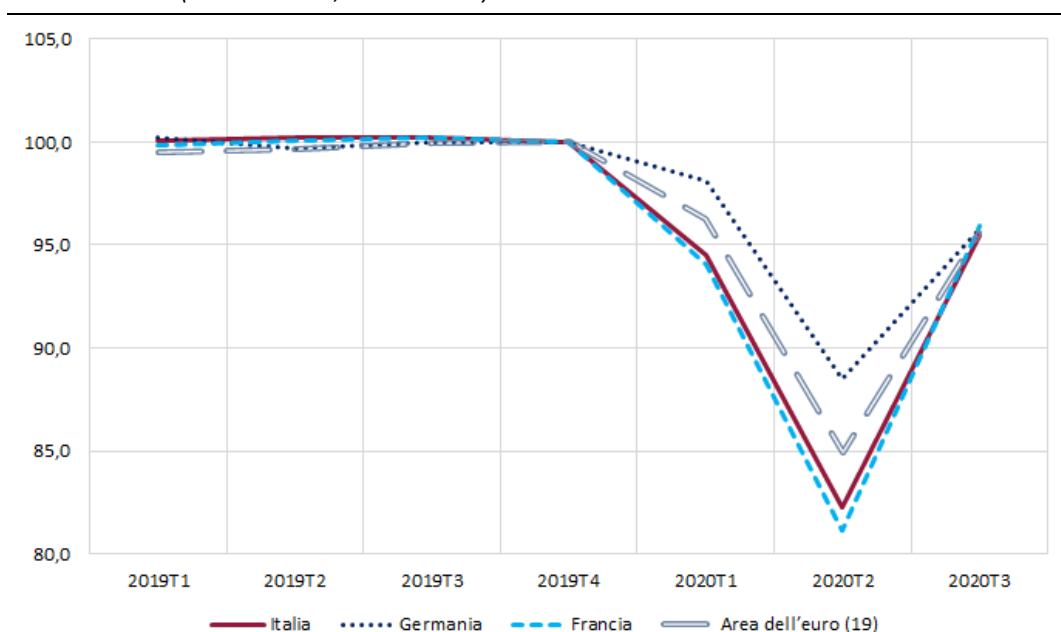
1.1.2 Il quadro dell'economia italiana

La stima completa dei conti economici trimestrali, rilasciata dall'Istat a inizio dicembre, ha confermato il fortissimo rimbalzo congiunturale del PIL nel terzo trimestre (15,9 per cento). Tale dinamica, sebbene rivista al ribasso di due decimi di punto rispetto al dato preliminare di fine ottobre, ha consentito di recuperare buona parte della flessione del primo semestre. L'attività economica resta comunque su valori inferiori a quelli dello scorcio finale del 2019, per 4,7 punti percentuali, in linea con gli altri maggiori paesi dell'area dell'euro (fig. 1.2); la crescita acquisita per il 2020 si attesta al -8,3 per cento. Gli indicatori congiunturali delineano un indebolimento ciclico a partire dalla fine dell'estate.

La produzione industriale nel terzo trimestre è cresciuta rispetto al periodo precedente del 29,0 per cento e tuttavia rimane inferiore al livello medio del 2019 per circa quattro punti percentuali. I dati più recenti per il comparto manifatturiero mostrano una prosecuzione della fase espansiva, sebbene con elementi di incertezza. Al leggero recupero congiunturale della produzione in ottobre (1,3 per cento), dopo il calo marcato di settembre (-5,1 per cento), si accompagnano segnali di indebolimento dalle rilevazioni sulle imprese. In novembre il PMI manifatturiero è diminuito rispetto al mese precedente e la fiducia delle imprese rilevata dall'Istat è peggiorata, per effetto del deterioramento sia dei giudizi sugli ordini sia delle attese di produzione. Nelle costruzioni la produzione a ottobre è ulteriormente arretrata (-1,8 per cento su base congiunturale) dopo la netta battuta d'arresto del mese precedente (-8,1 per cento); anche le informazioni qualitative più recenti segnalano un peggioramento, con il clima di fiducia settoriale che a novembre ha interrotto la tendenza al miglioramento in atto dall'inizio dell'estate.

L'impatto dell'emergenza sanitaria sul terziario appare più persistente rispetto a quello dell'industria. Le restrizioni alla mobilità delle persone hanno determinato un crollo del commercio al dettaglio durante il *lockdown*, solo in parte recuperato successivamente. Nel periodo estivo le vacanze sono

Fig. 1.2 – PIL dell'area dell'euro e delle sue tre maggiori economie
(numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

state brevi e la spesa più contenuta, anche dalla ridotta affluenza di turisti stranieri; le ripercussioni negative sul trasporto aereo sono proseguite anche in autunno, infatti a ottobre il numero di passeggeri continuava a risultare, per oltre il 70 per cento, al di sotto del livello dello stesso mese del 2019. Il dato di novembre del PMI dei servizi (39,4 dal 46,7 del mese precedente) ha segnato il valore minimo dell'ultimo semestre, a conferma del peggioramento dell'attività del comparto.

Dal lato della domanda la dinamica tendenziale dell'indicatore dei consumi (in volume) di Confcommercio è peggiorata in ottobre, pur in presenza di un lieve incremento congiunturale delle vendite al dettaglio (in valore) rilevato dall'Istat. L'indagine della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita delineava una revisione al rialzo dei piani di investimento delle imprese per il secondo semestre dell'anno in corso, ma la rilevazione è stata effettuata all'inizio di settembre quindi prima del peggioramento della situazione epidemiologica in Italia. Gli scambi con l'estero, dopo la brusca frenata nella prima metà dell'anno, hanno registrato una sensibile ripresa dei flussi nei mesi estivi. In settembre si è tuttavia osservata una diminuzione delle esportazioni verso i paesi dell'Unione europea (UE), area al momento particolarmente colpita dalla pandemia; in ottobre è seguita una flessione congiunturale anche verso mercati di sbocco extra-UE.

L'incertezza di famiglie e imprese secondo l'indice dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) si è attenuata nella media del terzo trimestre, pur attestandosi su ordini di grandezza molto elevati nel confronto storico, prevalentemente per il deterioramento delle componenti relative ai servizi di mercato e al commercio al dettaglio nella prima metà dell'anno.

Le restrizioni adottate nei mesi primaverili per fronteggiare la pandemia e la debolezza dell'attività economica si sono riflesse sul mercato del lavoro. Al recupero ciclico dell'attività economica nel terzo trimestre si è accompagnato un aumento congiunturale dell'occupazione di quasi 56.000 unità (corrispondenti allo 0,2 per cento), a sintesi di un incremento dei dipendenti (in particolare di quelli permanenti) e di una flessione degli indipendenti. In ottobre si è registrato un lieve calo del livello occupazionale (circa 13.000 unità) che tuttavia non ha inciso sul tasso di occupazione, rimasto stabile al 58 per cento. Il tasso di disoccupazione in estate ha continuato a oscillare poco al di sotto del 10 per cento, attestandosi in ottobre al 9,8 per cento. La dinamica salariale, misurata sulla base delle retribuzioni contrattuali orarie, si è mantenuta nel terzo trimestre sostanzialmente in linea con la debole tendenza degli ultimi trimestri. In ottobre, l'aumento tendenziale nel complesso dell'economia è risultato dello 0,6 per cento.

L'inflazione diminuisce, anche più che nell'area dell'euro; in Italia la variazione dei prezzi al consumo è stata negativa nei mesi estivi e si è confermata debole anche in novembre (-0,1 per cento tendenziale per l'indice per l'intera collettività, dal -0,3 per cento di ottobre); la dinamica dei prezzi dei beni energetici resta decisamente negativa (-8,6 per cento), a fronte di un lieve aumento per la componente di fondo (0,4 per cento da 0,2 di ottobre), al netto degli energetici e degli alimentari freschi. L'inflazione acquisita per l'anno in corso è negativa per l'indice generale (-0,2 per cento) ed è comunque bassa (0,5 per cento) anche per la componente di fondo.

La previsione sulla base dei modelli di breve termine dell'UPB indica per lo scorcio finale dell'anno una contrazione del PIL nell'ordine di tre punti percentuali, con un margine d'incertezza estremamente elevato. Le necessarie restrizioni, adottate per contenere i contagi nel periodo natalizio, rischiano di penalizzare la domanda aggregata nel periodo

dell'anno più importante per gli acquisti delle famiglie. Tuttavia la prospettiva di una vaccinazione di massa e il rallentamento del numero dei contagi potrebbero sostenere la fiducia di famiglie e imprese e incrementare i piani di consumo e di produzione.

1.2 Le previsioni macroeconomiche

1.2.1 Il quadro del Governo

Le previsioni del quadro macroeconomico della NADEF per l'anno in corso sono state riviste al ribasso rispetto al Documento di economia e finanza (DEF), in seguito a un *lockdown* maggiormente prolungato e a un allentamento delle misure di restrizione più graduale di quanto prefigurato in primavera. Il quadro macroeconomico tendenziale della NADEF stima una diminuzione del PIL per l'anno in corso del 9,0 per cento, scontando la drammatica riduzione della crescita nel primo semestre, mai sperimentata in tempi di pace; per il 2021 lo scenario a legislazione vigente stima un forte rimbalzo, che consentirebbe di recuperare metà della perdita di quest'anno. La riduzione del PIL nel 2020 è attribuibile per circa quattro quinti alle componenti interne di domanda, a fronte di un apporto sfavorevole ma più contenuto delle esportazioni nette; la variazione delle scorte sarebbe sostanzialmente neutrale. Il processo di accumulazione del capitale avrebbe registrato una brusca interruzione quest'anno. Dal lato della domanda estera, la marcata diminuzione delle esportazioni eccede decisamente la contrazione del commercio internazionale e quella dei mercati rilevanti per l'Italia; anche il calo delle importazioni è stato molto marcato, ma comunque inferiore a quello delle esportazioni, determinando un contributo lievemente negativo del commercio estero alla crescita del PIL.

Dopo la forte espansione di bilancio di quest'anno il deficit primario si ridurrebbe rapidamente nel 2021 nello scenario a legislazione vigente. Per mitigare questa restrizione la NADEF considera una manovra di bilancio espansiva, beneficiando anche dell'utilizzo di risorse del *Recovery Plan*. Nelle stime della NADEF l'indebitamento netto si espande rispetto a quello a legislazione vigente di 1,3 punti percentuali di PIL nel 2021 e di 0,6 punti nell'anno successivo; nel 2023 ci sarebbe invece una lieve restrizione di bilancio (0,3 punti di PIL). Alle nuove misure finanziate in disavanzo si aggiungono quelle finanziate utilizzando le risorse aggiuntive del programma NGEU, in particolare nell'ambito della *Recovery and Resilience Facility* e del programma *React EU*.

L'impatto complessivo della manovra per il 2021 porterebbe la crescita del PIL stimata nella NADEF al 6,0 per cento (tab. 1.2), quasi un punto in più rispetto allo scenario tendenziale. Il rafforzamento dell'attività economica nel quadro programmatico è prevalentemente ascrivibile agli investimenti e in minore misura alla spesa per consumi, sia delle famiglie sia della PA. Le esportazioni restano pressoché invariate rispetto allo scenario a legislazione vigente, mentre le importazioni accelerano, quindi il saldo corrente della bilancia dei pagamenti peggiora. Gli impatti della maggiore crescita su costi e prezzi sono contenuti; i deflatori dei consumi e del PIL aumentano solo marginalmente rispetto al quadro macroeconomico tendenziale. Ne deriva una variazione del PIL nominale nel 2021 di poco superiore a quella della crescita reale.

Tab. 1.2 – Il quadro macroeconomico programmatico della NADEF e del DPB (1)

	2020		2021		2022		2023	
	NADEF	DPB	NADEF	DPB	NADEF	DPB	NADEF	DPB
PIL e domanda								
PIL	-9,0	-9,0	6,0	6,0	3,8	3,8	2,5	2,5
Importazioni	-13,8	-13,8	8,8	8,8	6,0	6,0	3,8	3,8
Consumi delle famiglie e delle ISP	-8,9	-8,8	5,5	5,7	3,7	3,7	2,3	2,3
Spesa della PA	2,0	2,9	1,2	0,8	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4
Investimenti	-13,0	-14,0	10,6	10,6	8,5	8,3	5,9	5,9
Esportazioni	-17,4	-17,3	9,6	9,6	5,7	5,7	3,5	3,5
Contributi alla crescita del PIL								
Esportazioni nette	-1,5	-1,5	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Scorte	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-7,4	-7,4	5,4	5,5	3,8	3,7	2,4	2,4
Prezzi								
Deflatore importazioni	-3,5	-3,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3
Deflatore esportazioni	-0,4	-0,4	0,6	0,6	1,1	1,1	1,2	1,2
Deflatore PIL	1,1	1,1	0,8	0,8	1,3	1,3	1,2	1,2
PIL nominale	-8,0	-8,0	6,8	6,8	5,1	5,1	3,7	3,7
Deflatore consumi	0,0	0,0	0,7	0,7	1,2	1,2	1,2	1,2
Mercato del lavoro								
Tasso di disoccupazione	9,5	9,3	10,3	9,8	9,5	-	8,7	-
Ipotesi sulle variabili internazionali								
Commercio internazionale	-11,5	-11,5	8,6	8,6	5,7	-	4,0	-
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	42,4	42,4	48,1	48,1	49,7	-	51,0	-
Cambio dollaro/euro	1,14	1,14	1,19	1,19	1,19	-	1,19	-

Fonte: DPB, ottobre 2020; NADEF, settembre 2020.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

Nel biennio finale della previsione il quadro programmatico NADEF delinea un rallentamento del PIL molto graduale, per cui i tassi di variazione (3,8 e 2,5 per cento rispettivamente nel 2022 e 2023) si collocano decisamente al di sopra delle medie storiche. Sulla base di tali dinamiche il PIL si porterebbe intorno ai livelli pre-crisi nel corso del 2022. Rispetto allo scenario a legislazione vigente, i maggiori contributi alla crescita provengono dalla domanda interna, mentre quelli delle esportazioni nette peggiorano a causa del recupero delle importazioni. Gli investimenti sono la componente che più beneficia della manovra e del *Recovery Plan*; i consumi privati crescono rispetto allo scenario tendenziale, mentre la spesa della PA è leggermente inferiore per il venire meno dell'emergenza sanitaria. L'evoluzione del PIL nominale eccede quella del quadro tendenziale in entrambi gli anni del biennio 2022-23 e si colloca lievemente al di sopra di quella della crescita reale in conseguenza delle spinte inflazionistiche modeste.

La previsione macroeconomica del DPB si discosta lievemente da quella programmatica della NADEF. Le differenze riflettono le revisioni dei conti trimestrali (pubblicati dall'Istat il 2 ottobre 2020) e le nuove informazioni sul mercato del lavoro; gli scostamenti rispetto

al quadro macroeconomico della NADEF riguardano quindi prevalentemente le stime sull'anno in corso (tab. 1.2). Le previsioni sui principali aggregati macroeconomici sono confermate rispetto alla NADEF, mentre ci sono piccoli cambiamenti sulle componenti. Per il 2020 viene ribadita la contrazione del PIL del 9,0 per cento, a fronte di prospettive lievemente migliori per i consumi e di un calo più severo degli investimenti soprattutto nelle costruzioni. La spesa della PA nel 2020 è maggiore di quella prevista in precedenza, mentre è stata rivista al ribasso nel 2021. Nel complesso i contributi alla crescita delle componenti di domanda interna ed estera restano pressoché analoghi ai precedenti. Anche le dinamiche nominali vengono confermate mentre le tendenze del mercato del lavoro appaiono lievemente più ottimistiche; il tasso di disoccupazione è inferiore di due decimi di punto nel 2020 e di cinque nei restanti anni dell'orizzonte previsivo.

Lo scenario del DPB sul 2021 incorpora la manovra di bilancio e i fondi del programma NGEU, per cui la crescita del PIL aumenta al 6,0 per cento, quasi un punto percentuale sopra lo scenario tendenziale. La previsione sul PIL dell'anno prossimo conferma quella della NADEF, mentre rispetto alle componenti si osservano lievi differenze sui consumi, sia privati sia pubblici. Anche le principali dinamiche dei prezzi sono confermate rispetto alla NADEF mentre il tasso di disoccupazione l'anno prossimo salirebbe meno di quanto prefigurato a settembre.

1.2.2 L'esercizio di validazione

L'UPB ha svolto, come da mandato istituzionale, l'esercizio di validazione delle previsioni macroeconomiche della NADEF 2020, articolate in uno scenario tendenziale a legislazione vigente e in uno scenario programmatico. L'esercizio è stato condotto dall'UPB con la consueta metodologia, basata sul confronto dei quadri del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) con quattro distinte previsioni, assumendo ipotesi comuni sulle variabili esogene internazionali e sulla manovra di finanza pubblica. L'orizzonte temporale della validazione comprende l'anno in corso e il successivo, mentre per il biennio 2022-23 si esprimono delle valutazioni non cogenti (si veda al riguardo la proposta formulata nel paragrafo 1.2.3).

La validazione viene effettuata attraverso l'analisi complessiva dei quadri macroeconomici del MEF, attingendo da varie fonti informative: 1) le stime UPB circa gli andamenti di breve periodo del PIL e delle componenti di domanda; 2) le previsioni annuali dell'UPB, effettuate con il modello econometrico UPB-Istat, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con questo Istituto; 3) le previsioni annuali prodotte appositamente dagli istituti indipendenti (CER, Prometeia, REF.Ricerche) facenti parte del *panel* UPB; 4) il monitoraggio delle più recenti previsioni di altre istituzioni nazionali e internazionali. È stata inoltre condotta un'analisi della coerenza interna dei quadri elaborati dal MEF con l'insieme delle variabili esogene internazionali. La valutazione complessiva, incentrata sui predetti strumenti, tiene naturalmente conto dei margini di incertezza che caratterizzano le stime. Ai fini di un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le valutazioni dei previsori del *panel* UPB (inclusive anche delle previsioni UPB) sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle variabili esogene internazionali adottate dal MEF. Inoltre, per il quadro programmatico, i previsori del *panel* UPB adottano la stessa ipotesi della manovra per il

triennio 2021-23, elaborata dall'UPB tenendo conto delle indicazioni della NADEF e di alcune informazioni ricevute dal MEF sulle differenze tra la finanza pubblica incorporata nel quadro programmatico e nel tendenziale.

L'UPB ha trasmesso lo scorso 21 settembre la lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale 2020-21, che riportava una valutazione positiva circa la plausibilità delle stime del Governo, ma al tempo stesso rilevava significativi rischi sulla crescita del PIL nonché l'ottimismo delle previsioni sul 2022-23¹. La previsione del PIL nel quadro macroeconomico tendenziale della NADEF nel biennio 2020-21 risultava, nell'insieme, all'interno di un accettabile intervallo di validazione. Per il 2021 la previsione del MEF sulla crescita dell'economia appariva prudentiale nei valori annuali, tuttavia si segnalava la forte incertezza sulle stime di breve termine, che hanno un rilevante trascinamento statistico sull'anno successivo.

Con riferimento alle determinanti della crescita del quadro macroeconomico tendenziale, la forte contrazione dell'accumulazione del capitale quest'anno era stimata dal MEF in prossimità del *lower bound* dell'intervallo del *panel* UPB. La variazione dei consumi delle famiglie ricadeva all'interno degli estremi delle stime del *panel*, tuttavia era meno marcata di quella stimata da tre dei quattro previsori ed era prossima all'*upper bound*; la variazione della spesa della PA risultava simile al valore mediano del *panel*. Il contributo delle esportazioni nette alla crescita del PIL non si discostava significativamente dalla mediana delle stime del *panel* UPB. Nel 2021 l'evoluzione delle principali variabili nel quadro macroeconomico del MEF era coerente con le attese del *panel* UPB. La dinamica dei consumi delle famiglie era cautamente stimata nella NADEF, mentre quella della spesa della PA si collocava tra il valore mediano e l'estremo superiore dell'intervallo di validazione. Riguardo al commercio estero, la stima di un incremento delle esportazioni superiore a quello del commercio internazionale era condivisa dalla maggior parte dei previsori del *panel* UPB; al contrario, l'aumento delle importazioni era meno sostenuto rispetto alle stime della maggioranza dei componenti del *panel*; ne risultava un contributo delle esportazioni nette alla crescita del PIL superiore alla mediana delle stime dei previsori del *panel* UPB. L'insieme delle variabili relative a costi e prezzi nel biennio 2020-21 risultava complessivamente in linea con le attese dei previsori del *panel*. La dinamica del deflatore del PIL stimata dal MEF per quest'anno ricadeva all'interno dell'intervallo di validazione. La variazione del deflatore del PIL rifletteva il rafforzamento delle ragioni di scambio indotto dalla marcata riduzione del deflatore delle importazioni, un'evoluzione sostanzialmente condivisa dalle stime dei previsori. Ne conseguiva un profilo del PIL nominale in linea con le aspettative del *panel*. Le previsioni sulle variabili del mercato del lavoro nel biennio di validazione non presentavano rilevanti sfasamenti rispetto alle stime del *panel* dei previsori UPB.

La previsione tendenziale della NADEF sul PIL degli anni 2022-23 (pari rispettivamente a 3,0 e 1,8 per cento) appariva ottimistica, collocandosi al di sopra del limite superiore dell'intervallo di stima dei *panelist* nel 2022. Tale risultato derivava da un forte contributo della domanda interna, con particolar riguardo all'accumulazione di capitale che aumentava di quasi cinque punti percentuali, eccedendo l'estremo superiore di un intervallo di previsioni del *panel* comunque molto ampio. Con riferimento alle variabili del mercato del lavoro, la dinamica dell'occupazione nel quadro macroeconomico tendenziale del MEF era prossima all'*upper bound* delle previsioni del *panel* nel 2022, mentre mostrava un non

¹ La lettera di validazione è disponibile all'indirizzo <http://www.upbilancio.it/validazione-del-quadro-macroeconomico-tendenziale-della-nadef-2020/>.

trascurabile disallineamento nel 2023. Anche la previsione sul tasso di disoccupazione sembrava favorevole, collocandosi poco al di sopra del limite inferiore del *panel* UPB.

Per quanto riguarda il quadro programmatico della NADEF, l'esercizio di validazione riguarda il 2021, quando si attivano gli interventi di politica economica. L'UPB ha effettuato un'analisi complessiva della previsione macroeconomica del Governo, decidendo di validare lo scenario programmatico NADEF, che appariva all'interno di un intervallo di accettabilità (fig 1.3)². Le analisi a sostegno della plausibilità del quadro macroeconomico programmatico della NADEF erano supportate: a) da previsioni sulla crescita nel 2021 del PIL, reale e nominale, non lontane dal *lower bound* dell'intervallo previsivo del *panel* UPB; b) da stime sull'effetto della manovra di bilancio sull'attività economica nel 2021 simili tra la NADEF e il *panel* UPB; c) da un'accelerazione del PIL previsto dal MEF tra il 2020 e il 2021 sostanzialmente condivisa dai componenti del *panel* UPB, oltre che dagli altri principali previsori. Restavano tuttavia molteplici fattori di rischio, già delineati per il quadro macroeconomico tendenziale, che rendevano le previsioni per il 2021 fortemente incerte.

Con riferimento alle determinanti della crescita per il prossimo anno, il quadro macroeconomico programmatico della NADEF era caratterizzato dal supporto esercitato dalla domanda interna. L'espansione della spesa per consumi finali nazionali era comunque stimata al di sotto del limite inferiore dell'intervallo di validazione e la previsione sull'accumulazione in beni capitali risultava compresa all'interno dell'intervallo di variazione del *panel* UPB. A fronte di un'evoluzione delle esportazioni più prudente delle stime mediane del *panel*, il contributo della domanda estera netta alla crescita del PIL era positivo mentre la mediana del *panel* risultava negativa.

Le previsioni sui prezzi nel 2021 indicate nel quadro macroeconomico programmatico della NADEF erano coerenti con quelle del *panel*; poiché la proiezione sulla crescita reale era inferiore al valore mediano del *panel* UPB, la stima della NADEF sul tasso di crescita del PIL nominale nel 2021 non si discostava sensibilmente dal *lower bound* del *panel*.

Mentre il quadro macroeconomico programmatico del MEF per l'anno prossimo appariva accettabile rispetto alle stime del *panel* UPB, quello del biennio successivo confermava e amplificava gli elementi di perplessità già segnalati con riferimento al quadro tendenziale. Le previsioni sull'attività economica nel biennio 2022-23, che hanno comunque un rilevante impatto sui conti pubblici, apparivano ottimistiche; il quadro macroeconomico programmatico del Governo indicava una crescita del PIL reale considerevolmente superiore a quella dell'*upper bound* dei previsori UPB, nel 2022 e in minor misura nel 2023. Nel 2022 l'eccesso di crescita reale nel quadro macroeconomico NADEF rispetto alle stime del *panel* UPB rifletteva essenzialmente la più elevata dinamica delle componenti di domanda interna, dovuta sia ai consumi delle famiglie sia agli investimenti. Nel 2023, la maggiore crescita del PIL rispetto alla mediana del *panel* era imputabile ai contributi

² La lettera di validazione è disponibile all'indirizzo https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/10/UPB_Lettera-validazione-QMP-NADEF-2020.pdf.

Fig. 1.3 – Previsioni sul quadro macroeconomico programmatico



della domanda interna. Le dinamiche dei prezzi apparivano nel biennio finale dell'orizzonte di previsione all'interno dell'intervallo di stima del *panel*, tuttavia l'eccessivo ottimismo nella crescita reale si rifletteva in un PIL nominale che nel 2022 eccedeva l'*upper bound* del *panel*. Occorre infine rilevare come nel biennio 2022-23 il quadro macroeconomico della NADEF presentava una dinamica di alcune variabili del mercato del lavoro relativamente ottimista; la crescita dell'occupazione nel 2022 (in termini di unità di lavoro equivalenti) eccedeva lievemente l'estremo superiore delle stime del *panel*, mentre l'anno successivo lo superava più decisamente.

Dalla data di pubblicazione della NADEF si è verificata una recrudescenza della pandemia da COVID-19, che ha reso necessarie nuove misure di restrizione alla mobilità e all'attività produttiva, sebbene differenziate a livello regionale in base alla gravità dell'emergenza sanitaria. Gli indicatori congiunturali, che avevano velocemente recuperato subito dopo la fine del *lockdown*, hanno ripreso a deteriorarsi (come riportato nel paragrafo 1.1.2) e

secondo nostre stime nel trimestre in corso il PIL diminuirebbe di circa tre punti percentuali. Nel complesso dell'anno 2020 la flessione del PIL risulterebbe di circa nove punti percentuali, quindi in linea con le previsioni del MEF riportate nella NADEF e nel DPB; la sorpresa negativa sul trimestre in corso sostanzialmente compensa quella positiva sul periodo estivo per quanto riguarda la variazione del PIL del 2020, ma peggiora le prospettive sul 2021. Anche prefigurando un rapido recupero ciclico a partire dalla primavera, appare difficile la realizzazione dell'obiettivo programmatico del Governo sul PIL del 2021 (6,0 per cento). Le previsioni pubblicate a novembre da istituzioni e analisti privati indicano una crescita dell'economia italiana per l'anno prossimo compresa tra 3,5 e 5,0 punti percentuali (tab. 1.3). In occasione della validazione del quadro macroeconomico della NADEF, l'UPB aveva prefigurato un aumento del PIL nel 2021 simile a quello indicato dal MEF; la battuta d'arresto che si è delineata per questo trimestre è però tale da ridurre la prospettiva di crescita per l'anno prossimo, per almeno un punto percentuale.

1.2.3 Una riflessione sulla validazione delle previsioni macroeconomiche presentate nella NADEF

L'eccesso di ottimismo, secondo la valutazione dell'UPB, delle previsioni di crescita per gli anni finali del periodo di previsione sollecita una riflessione sulla prassi adottata sin dall'inizio dell'attività dell'UPB, nell'autunno del 2014, di una diversa estensione del periodo soggetto a validazione tra la sessione di primavera e quella autunnale.

L'UPB svolge in primavera, in occasione della presentazione del DEF, il proprio esercizio di validazione sull'intero arco temporale del documento (anno corrente e i tre successivi), mentre in autunno la validazione della NADEF riguarda soltanto l'anno corrente e il successivo.

Tab. 1.3 – Previsioni sulla crescita del PIL dell'Italia a confronto

	PIL		
	2020	2021	2022
Banca d'Italia ⁽¹⁾ - dicembre 2020	-9,0	3,5	3,8
Oxford Economics ⁽¹⁾ - dicembre 2020	-8,8	4,8	4,0
OCSE ⁽¹⁾ - dicembre 2020	-9,1	4,3	3,2
Consensus Economics - dicembre 2020	-9,0	4,9	-
CER ^{(1) (2)} - novembre 2020	-8,5	4,4	3,2
Prometeia ⁽¹⁾ - novembre 2020	-9,0	5,0	-
Commissione europea - novembre 2020	-9,9	4,1	2,8

(1) Dato corretto per i giorni lavorati. – (2) Scenario tendenziale.

Tale assetto è basato sulle caratteristiche del DPB, introdotto nel 2013 con il *Two-Pack* (Regolamento 473/2013), finalizzato a trasmettere a metà ottobre alle istituzioni europee il dettaglio delle misure di bilancio adottate dagli stati membri.

La normativa europea tratta il DPB come documento di attuazione di un quadro di programmazione approvato in primavera con il Programma di Stabilità-DEF, diretto principalmente all'acquisizione di informazioni relative all'anno corrente e al successivo³. Anche nelle *Guidelines on the format and content of draft budgetary plans*⁴, documento che dettaglia il contenuto tabellare minimo del DPB, si richiede agli stati membri di presentare gli elementi informativi per l'anno precedente, quello in corso e quello successivo. Indirizzo "minimalista" confermato nei primi DPB trasmessi dal Governo italiano alla UE, che riportavano una articolazione delle tabelle prevalentemente su due anni.

Alla luce del ruolo della validazione nell'ambito della sorveglianza europea⁵, si decise quindi di svolgere sulla NADEF, diversamente da quanto previsto in primavera con il DEF, la validazione sull'arco temporale rilevante a livello europeo, ovvero per l'anno corrente e per il successivo.

L'evoluzione istituzionale negli anni più recenti è stata diversa da come allora si era immaginato. La programmazione del DEF in aprile è stata regolarmente ridisegnata in autunno e il DPB è divenuto il documento con cui il Governo italiano trasmette alle istituzioni europee i propri piani di medio termine. Riflesso di ciò è stato il progressivo ampliamento della estensione temporale delle tabelle contenute nei DPB dell'Italia.

Alla luce di questa evoluzione, verrebbe a cadere la *ratio* della iniziale differenziazione dell'arco temporale di validazione tra i due documenti.

Si ritiene quindi importante riportare che, al fine di rafforzare il presidio di tutela della prudenza nei quadri di finanza pubblica, a opinione dell'attuale Consiglio la validazione delle previsioni macroeconomiche dovrebbe estendersi all'intero triennio di previsione anche nell'ambito della NADEF.

³ Ogni anno, entro il 15 ottobre, sono resi pubblici il progetto di bilancio dell'Amministrazione centrale per l'anno successivo e i parametri principali dei progetti di bilancio di tutti gli altri sottosettori delle Amministrazioni pubbliche.

⁴ https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

⁵ Si ricorda che la lettera di validazione dell'organismo indipendente viene allegata ai documenti trasmessi alle istituzioni europee.

Riquadro 1.1 – Pandemia, distanziamento sociale e crescita in Italia

Nella prima metà dicembre⁶, nel pieno della seconda ondata, il numero delle persone contagiate a livello mondiale dal virus SARS-CoV-2 aveva superato i 73 milioni con oltre un milione e seicento mila vittime. In Italia il virus è stato contratto da più di un milione e ottocentomila abitanti con oltre 62.000 decessi. L'attività economica ha subito uno *shock* globale senza precedenti dalla grande depressione⁷: secondo le più recenti stime delle maggiori istituzioni internazionali⁸ l'economia mondiale è attesa contrarsi tra il 4,2 e il 4,4 per cento nel 2020 e per l'Italia la flessione sarebbe più che doppia. La recessione è ascrivibile sia alle restrizioni all'offerta, per via del blocco parziale o totale di alcune attività produttive, sia alla minore domanda risultante dall'incertezza, dalla riduzione del reddito disponibile e dall'esigenza del distanziamento sociale. Le restrizioni e i provvedimenti di distanziamento hanno permesso di "piegare" la curva dei contagi ma hanno esercitato un notevole freno all'attività economica.

In letteratura al momento non esiste un consenso unanime nell'attribuire al distanziamento sociale obbligatorio la causa principale della recessione. Alcuni studi riportano infatti un ruolo preponderante del distanziamento sociale volontario, adottato dagli individui al fine di ridurre le occasioni di contagio⁹. In questo riquadro si cerca di analizzare sia la relazione esistente tra i provvedimenti di distanziamento sociale e la diffusione della pandemia, sia quella tra le restrizioni imposte e l'attività economica. S'intende quindi esaminare il *trade off* di fronte al quale le autorità nazionali si trovano tra il contenimento della pandemia e il proseguimento dell'attività economica.

A tal fine si considerano tre indicatori, che sintetizzano i fenomeni oggetto dell'analisi. Per quanto riguarda il distanziamento sociale si usa lo *Stringency Index* (SI), prodotto dall'Università di Oxford, che misura (su una scala da 0 a 100) il grado di severità delle misure di distanziamento sociale adottate dalle autorità nazionali al fine di contenere la diffusione del coronavirus¹⁰. Per tracciare la propagazione del virus si utilizza l'indice R_t (il numero istantaneo di riproduzione), che rappresenta il numero medio di individui che un soggetto infetto può contagiare; l'indice R_t è stimato secondo la metodologia suggerita da Cori et al (2013)¹¹ ed è uno dei 21 indicatori monitorati dal governo italiano per determinare il livello di rischio pandemico a livello nazionale e regionale. Infine, come misura ad alta frequenza dell'attività economica, si utilizza un indicatore economico settimanale (WEI), appositamente stimato con un modello fattoriale che include variabili cicliche tempestive, quali i consumi elettrici e i dati di mobilità rilevati da Google¹². La banca dati è giornaliera e può essere aggiornata con ritardo minimo, il che permette un monitoraggio dei fenomeni quasi in tempo reale.

La figura R1.1.1 mostra la relazione inversa tra l'andamento dell'indice R_t e l'indicatore sulle restrizioni (SI). Le misure adottate per l'emergenza sanitaria non dispiegano i propri effetti immediatamente, ma con il passare del tempo la maggiore efficacia sembra si raggiunga dopo tre settimane¹³. Durante la prima ondata della pandemia, quando le misure di contenimento hanno

⁶ I dati sono riferiti al 7 dicembre.

⁷ Fondo monetario internazionale (2020) "World Economic Outlook: The Great Lockdown", aprile.

⁸ Fondo monetario internazionale, Commissione europea e Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico.

⁹ Si veda ad esempio Chen, Pierri e Presbitero (2020) "Tracking the economic impact of COVID-19 and mitigation policies in Europe and the United States", Covid Economics, N. 36, 10 July.

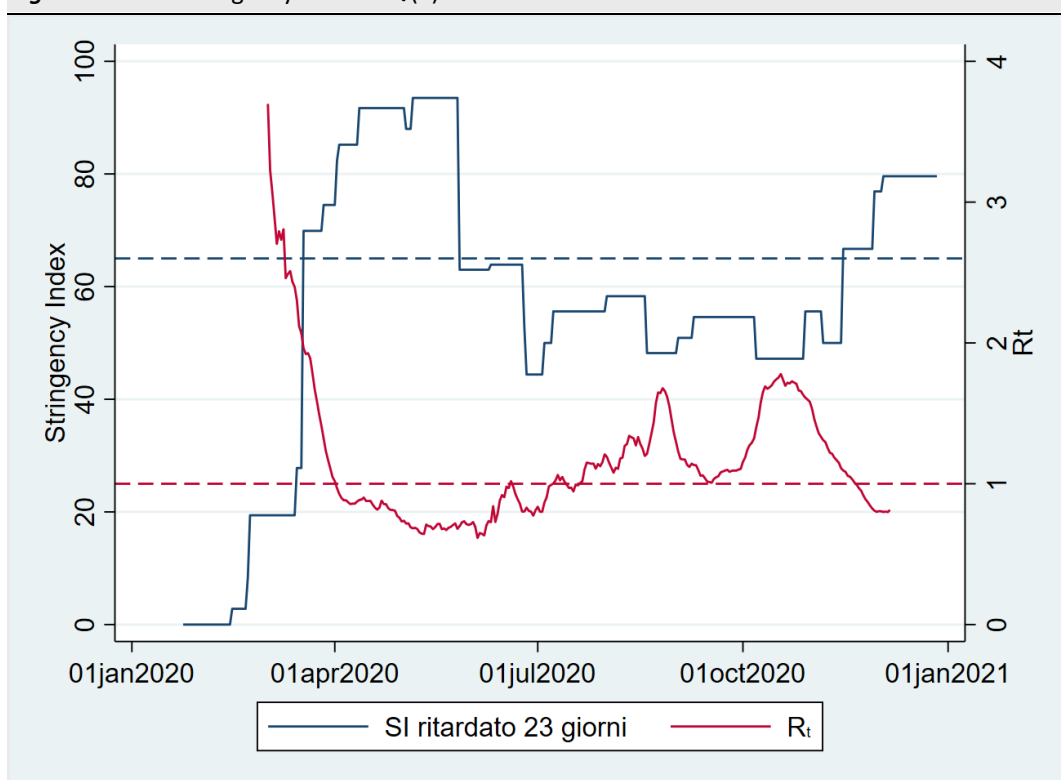
¹⁰ Hale, Angrist, Cameron-Blake, Hallas, Kira, Majumdar, Petherick, Phillips, Tatlow e Webster (2020). "Oxford COVID-19 Government Response Tracker", Blavatnik School of Government.

¹¹ Cori, Ferguson, Fraser e Cauchemez (2013) "A new framework and software to estimate time-varying reproduction numbers during epidemics", American Journal of Epidemiology, Vol. 178, N. 8.

¹² Google, *COVID-19 – Community Mobility Reports*.

¹³ Da un'analisi della cross-correlazione i due indicatori mostrano una correlazione massima, in valore assoluto, al trentaquattresimo giorno, ma già dopo 23 giorni la correlazione è al 95 per cento del suo valore massimo.

Fig. R1.1.1 – Stringency Index e R_t (1)



Fonte: Oxford University - Blavatnik School of Government; stime UPB su dati del Dipartimento della Protezione civile.

(1) l'indice SI è spostato in avanti di 23 giorni per evidenziare il ritardo con il quale questo agisce su la diffusione del virus.

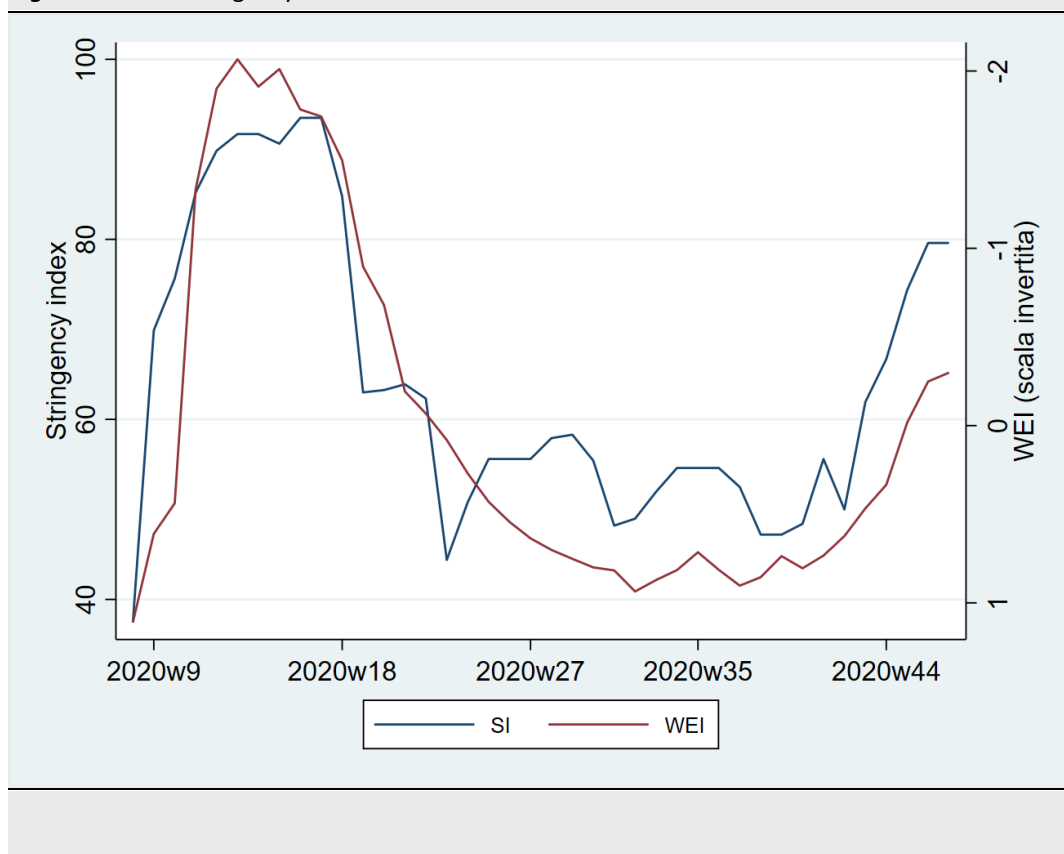
innalzato l'indice SI poco al di sotto di 100 riuscendo, nel giro di un mese, a riportare l'indice R_t sotto 1 da un valore di circa 3,7 a inizio marzo. La seconda ondata è stata meno virulenta della prima e le misure di contenimento sono state di conseguenza più leggere. Dal grafico sembra emergere un valore soglia per SI (intorno a 65) al di sopra del quale il potenziale di diffusione del virus viene smorzato.

Per quanto riguarda l'impatto di SI sull'attività economica si utilizza un modello a fattori ad alta frequenza e si estrae la componente comune di fondo settimanale. La figura R1.1.2 riporta l'andamento del livello di SI e dell'indicatore WEI (con scala invertita). Si osserva un'elevata correlazione tra i due indicatori, pari a 0,88; sebbene la correlazione non implichi causalità, il test di Granger indica che, come atteso, il nesso va da SI a WEI e non in senso opposto¹⁴.

L'analisi svolta sembra suggerire che per avere effetti consistenti sul contrasto all'epidemia occorre attivare le restrizioni in maniera proattiva, quindi tenendo conto dei non trascurabili ritardi con cui si manifesteranno gli effetti. Poiché l'impatto sull'attività economica si realizza invece molto rapidamente, è utile modulare di continuo le restrizioni, differenziandole anche su base territoriale, così da limitare al massimo i costi economici.

¹⁴ Più specificatamente, il test di causalità di Granger è stato eseguito dopo la stima di un modello autoregressivo vettoriale (VAR) bivariato con numero di ritardi pari a due, precedentemente determinato da apposito test. Il test di Granger rifiuta l'ipotesi nulla di assenza di causalità che va da WEI a SI, ma non rifiuta l'ipotesi nulla di assenza di causalità che va da SI a WEI.

Fig. R1.1.2 – Stringency Index e WEI



2. LA FINANZA PUBBLICA

2.1 La finanza pubblica nel 2020 nel contesto dell'emergenza sanitaria

Nel 2020 gli effetti della pandemia sull'economia e sulla finanza pubblica hanno interrotto il miglioramento dei conti pubblici condizionandone fortemente gli andamenti. Secondo le stime ufficiali, il deficit delle Amministrazioni pubbliche, dopo essere stato pari all'1,6 per cento del PIL nel 2019, è atteso per il 2020 a un livello leggermente superiore al 10,8 per cento mentre il debito dovrebbe salire dal 134,7 per cento del prodotto del 2019 al 158 per cento.

Dal mese di marzo scorso si sono susseguite varie richieste di scostamento dal percorso di aggiustamento dei conti pubblici (tab. 2.1), numerosi provvedimenti legislativi anticrisi (tab. 2.2) e revisioni nelle stime degli aggregati di finanza pubblica (tab. 2.3). Infatti, in un contesto in cui a livello dell'area dell'euro la Banca centrale europea (BCE) ha attuato una serie di misure espansive di politica monetaria con l'obiettivo di preservare il flusso di credito a famiglie e imprese, garantire condizioni di liquidità favorevoli e sostenere la stabilità finanziaria della zona euro (si veda il paragrafo 2.4.1), il Governo ha messo in campo una serie di iniziative di carattere straordinario.

La prima significativa risposta dell'area dell'euro alle conseguenze finanziarie della crisi causata dal COVID-19 è stata infatti fornita dalla BCE. A partire dalla riunione del 12 marzo 2020, il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato una serie di misure espansive di politica monetaria. In particolare, essa ha dapprima rafforzato il programma di acquisto di attività finanziarie (*Asset Purchase Programme*, APP) e, quindi, introdotto un nuovo programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP).

A livello nazionale, relazioni redatte ai sensi dell'articolo 6 della legge 243 del 2012 per aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e per permettere l'adozione di decreti legge di contrasto alle conseguenze sanitarie ed economiche della pandemia sono state presentate in Parlamento durante il corso dell'anno (tab. 2.1).

La Relazione al Parlamento, prevista dalla L. 243/2012, è utilizzata dall'esecutivo per richiedere l'autorizzazione parlamentare ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica rispetto a quanto precedentemente autorizzato. La L. 243/2012, al comma 3 dell'articolo 6 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 e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo

Tab. 2.1 – Scostamenti richiesti tramite Relazioni al Parlamento – Anno 2020
(miliardi di euro)

	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
Relazione integrata 11 marzo (a) ⁽¹⁾	-25,0	-25,0	-20,0
Relazione 24 aprile (b) ⁽²⁾	-155,3	-65,3	-55,3
Relazione 23 luglio (c)	-32,0	-32,0	-25,0
Relazione 20 novembre (d)	-5,0	-8,0	-8,0
Totale scostamenti richiesti	-217,3	-130,3	-108,3

Fonte: Relazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012.

(1) La prima Relazione al Parlamento del 5 marzo 2020, che prevedeva richieste di scostamento di 6,35 miliardi in termini di indebitamento netto e di 7,5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare, è stata successivamente integrata, l'11 marzo, per aumentare le richieste al livello indicato in tabella. – (2) Per il saldo netto da finanziare e per il fabbisogno si è ipotizzato che lo scostamento richiesto relativo alla maggiore spesa per interessi, pari a 0,33 miliardi, sia uguale a quello indicato in termini di indebitamento netto nella Relazione di aprile.

scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il comma 5 prevede che il piano di rientro possa essere aggiornato con le stesse modalità descritte in precedenza, al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Ciò è avvenuto in una situazione in cui è stata applicata a livello europeo la clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*, GEC) prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC) che consente agli Stati membri di 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, dal momento che l'epidemia implica come conseguenza una grave recessione nell'area dell'euro e nell'intera Unione europea.

Il Consiglio dell'Unione il 23 marzo scorso ha attivato per quest'anno la GEC prevista dal PSC, condividendo la valutazione della Commissione circa l'esistenza delle condizioni per la sua applicazione, considerato che l'epidemia avrebbe provocato una grave recessione nell'area dell'euro e nell'intera Unione europea. La clausola, introdotta nel 2011 dal cosiddetto *Six-Pack*, riguarda sia il braccio preventivo sia quello correttivo. Per quanto riguarda il braccio preventivo, il Regolamento 1466/97, agli articoli 5(1) e 9(1), stabilisce che, in periodi di grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione nel suo insieme, gli Stati membri possono essere autorizzati a deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'OMT, a condizione che ciò non comprometta la sostenibilità di bilancio. Per quanto riguarda il braccio correttivo, il Regolamento 1467/97, agli articoli 3(5) and 5(2), stabilisce che, in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'Unione nel suo insieme, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una revisione del percorso di rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento per uno Stato membro che si trovi già in procedura per disavanzo eccessivo. La Commissione ha quindi stabilito che l'impatto sul bilancio delle misure che gli Stati stanno adottando per sostenere il sistema sanitario e l'economia sarà escluso dalla valutazione effettuata dalla Commissione sul rispetto del PSC da parte degli Stati, dal momento che l'emergenza COVID-19 è un evento fuori dal controllo dei governi, con un impatto significativo sulla finanza pubblica. La Commissione ha precisato che l'applicazione della clausola non sospende le procedure del PSC, ma consentirà alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche di bilancio nell'ambito del Patto, pur discostandosi dagli obblighi di bilancio che sarebbero normalmente applicabili. Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola consentirà la necessaria flessibilità di bilancio agli Stati membri, al fine di adottare tutte le necessarie misure per sostenere il sistema sanitario e l'economia, attraverso misure discrezionali

di stimolo, che devono essere tempestive, temporanee e focalizzate a fronteggiare l'emergenza. Si noti che la GEC "rimarrà attiva" anche nel 2021¹⁵.

Gli interventi più consistenti dal punto di vista finanziario (disposti tramite i DD.LL. 18, 23, 34 e 104 e con effetti di peggioramento del deficit di circa 100 miliardi), volti a fronteggiare le rilevanti conseguenze sanitarie e quelle di natura socio-economica connesse con il progressivo inasprimento delle misure di distanziamento sociale culminato con il blocco di diverse attività, sono stati disposti dal Governo entro il mese di agosto sulla base degli scostamenti richiesti nelle Relazioni di marzo, aprile e luglio (tab. 2.2).

Si è trattato in larghissima parte di interventi di natura emergenziale, che hanno offerto sostegno temporaneo alla pressoché generalità dei soggetti economici (lavoratori, famiglie e imprese) grazie alla messa in opera di una vasta gamma di strumenti – come l'istituzione di nuovi fondi, la presenza di contributi a fondo perduto, di crediti di imposta, di agevolazioni fiscali, di sostegni alla liquidità delle imprese – che hanno talvolta incorporato elementi di maggiore selettività, circoscrivendo l'accesso e differenziando i benefici in relazione a una qualche misura del grado con cui la crisi ha inciso sui bilanci economici, o sono stati direttamente indirizzati a favore di alcuni specifici settori produttivi particolarmente colpiti dalla diffusione del COVID-19.

Tab. 2.2 – Decreti legge anticrisi del 2020: effetti sui saldi di finanza pubblica (miliardi di euro)

	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
DL 18/2020 (Cura Italia), 17 marzo (a)	-24,8	-18,6	-20,0
DL 23/2020 (Liquidità), 8 aprile (b)	-0,1	0,5	-0,1
DL 34/2020 (Rilancio), 19 maggio (c) ⁽¹⁾	-154,7	-68,4	-55,3
DL 104/2020 (Agosto), 14 agosto (d)	-30,9	-30,8	-24,9
DL 137/2020 (Ristori), 28 ottobre (e)	0,2	-3,5	-3,3
DL 137/2020 utilizzo risparmi su scostamenti autorizzati (e')	0,0	3,5	3,3
DL 149/2020 (Ristori bis), 9 novembre (f)	0,1	-0,2	-1,6
DL 149/2020 utilizzo risparmi su scostamenti autorizzati (f')	0,0	0,3	1,7
DL 154/2020 (Ristori ter), 23 novembre (g)	0,0	-0,4	-0,4
DL 154/2020 utilizzo risparmi su scostamenti autorizzati (g')	0,0	0,4	0,4
DL 157/2020 (Ristori quater), 30 novembre (h)	-4,5	-4,4	-8,0
Totale effetti decreti (i=a+b+c+d+e+f+g+h)	-214,8	-125,9	-113,6
Totale utilizzi risparmi su scostamenti autorizzati (l=e'+f'+g')	0,0	4,2	5,4
Totale effetti al netto utilizzi risparmi (m=i-l)	-214,8	-121,7	-108,2

Fonte: prospetti di riepilogo degli effetti finanziari allegati ai decreti legge citati.

(1) L'impatto sul fabbisogno è superiore di 3,4 miliardi rispetto ai 65 miliardi di scostamento richiesto, al netto della spesa per interessi, tramite la Relazione al Parlamento di aprile: si trova tuttavia capienza grazie all'utilizzo parziale del margine sul DL 18/2020.

¹⁵ Statement dell'Eurogruppo del 16 dicembre 2020: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/16/eurogroup-statement-on-the-draft-budgetary-plans-for-2021/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Eurogroup+Statement+on+the+Draft+Budgetary+Plans+for+2021.

La recrudescenza della pandemia a partire dalla fine dell'estate ha richiesto la predisposizione di ulteriori interventi urgenti volti al contenimento dei contagi e alla gestione dell'emergenza. In particolare, sono stati emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri una serie di decreti (DPCM 13 ottobre 2020, DPCM 18 ottobre 2020 e DPCM 24 ottobre 2020) che hanno imposto limitazioni via via più restrittive fino alla divisione del Paese in tre zone operata con il DPCM del 3 novembre 2020. Quest'ultimo provvedimento ha ripreso e inglobato le misure già adottate con i precedenti DPCM introducendo ulteriori restrizioni alle attività consentite, differenziandole sul territorio nazionale al fine di tener conto del livello di rischio contagio e del livello di gravità dello scenario di gestione della pandemia, così come stabiliti con ordinanza del Ministro della Salute sulla base del monitoraggio dei dati epidemiologici.

Sono state quindi approntate ulteriori misure contenute nei primi tre decreti legge cosiddetti "Ristori" (DD.LL. 137, 149 e 154), che hanno utilizzato a parziale copertura i risparmi derivanti da limitate mancate attuazioni di interventi contenuti nei decreti precedenti. I nuovi decreti non hanno richiesto nuovi scostamenti in quanto gli effetti di peggioramento del deficit a loro connessi risultavano compensati, in termini di indebitamento netto, dagli utilizzi dei risparmi sugli scostamenti autorizzati dal Parlamento e, in termini di saldo netto da finanziare, da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa. Una volta venute a esaurimento le risorse concesse dai primi tre scostamenti, è stata necessaria un'ulteriore Relazione, presentata al Parlamento il 20 novembre, al fine di chiedere un nuovo scostamento di 8 miliardi – finalizzato all'approvazione del decreto legge "Ristori quater" (DL 157) –, in previsione della continuazione di una politica di contenimento dei rischi di infezione sino alla fine dell'anno. Ciò ha reso necessarie misure a favore dei settori e delle regioni maggiormente sfavorite dalle misure sanitarie restrittive e per sostenere lavoratori e imprese che, nell'economia complessiva di ciascun anno, dipendono in misura rilevante dal periodo natalizio. Gli effetti in termini di indebitamento netto hanno quindi raggiunto i 108,2 miliardi, considerando la stima iniziale dell'impatto dei decreti a cui è da sottrarre l'utilizzo dei risparmi sugli scostamenti autorizzati (tab. 2.2).

In corso d'anno, la stima dell'indebitamento netto è stata rivista più volte in connessione con la considerazione degli effetti dei provvedimenti adottati e con l'attività di monitoraggio e revisione dei conti pubblici effettuata (in occasione della pubblicazione del Documento programmatico di bilancio 2021 e della presentazione al Parlamento della Relazione di novembre), con oscillazioni comprese tra il 7 per cento circa della stima contenuta nel DEF di aprile e la stima più recente che prevede un disavanzo leggermente superiore al 10,8 per cento del PIL¹⁶ (tab. 2.3).

¹⁶ Si veda l'Audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 novembre 2020 sul disegno di legge di bilancio per il triennio 2021-23, in cui viene indicato che, pur rimarcando l'elevata incertezza che caratterizza le previsioni per l'anno in corso, le stime aggiornate per il 2020 non modificano in misura sostanziale il quadro prospettato nella NADEF, pag. 7.

Tab. 2.3 – Revisioni dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e del PIL nominale nel corso del 2020
(in percentuale del PIL)

	Indebitamento netto	Var. % PIL nominale
DEF 2020 tendenziale (include DD.LL. 18 e 23 del 2020) (a)	7,1	-7,1
DEF 2020 con nuove politiche (tendenziale + DL 34/2020) (b)	10,4	-7,1
DEF 2020 con nuove politiche + DL 104/2020 (c)	11,9 ⁽¹⁾	-7,1
NADEF 2020 (aggiornamento quadro macro e di finanza pubblica) (d)	10,8	-8,0
DPB 2021 (NADEF 2020 e monitoraggio conti pubblici) (e)	10,5	-8,0
DPB 2021 + DL 137/2020 (f)	10,7	-8,0
DPB 2021 + DD.LL. 137 e 149 del 2020 (g)	10,8 ⁽²⁾	-8,0
DPB 2021 + DD.LL. 137, 149 e 154 del 2020 (include ulteriore monitoraggio conti pubblici) (h)	10,4 ⁽²⁾	-8,0
DPB 2021 + DD.LL. 137, 149, 154 e DL 157 del 2020 (i)	>10,8	-8,0

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nei documenti ufficiali e nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai decreti legge citati.

(1) Saldo indicato nella Relazione al Parlamento di luglio 2020. – (2) Saldo indicato nella Relazione al Parlamento di novembre 2020.

Sembra utile ripercorrere quanto avvenuto nel corso dell'anno sulla base dei documenti ufficiali e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei decreti legge emanati per l'emergenza COVID-19.

Le Relazioni di marzo e aprile, il DEF 2020 e i decreti "Cura Italia", "Liquidità" e "Rilancio" emanati prima dell'estate. Con una prima Relazione il 5 marzo scorso¹⁷, integrata l'11 marzo successivo, alla luce dell'emergenza epidemiologica, il Governo richiede l'autorizzazione per uno scostamento di 20 miliardi di euro nel 2020 in termini di indebitamento netto (in termini di fabbisogno e di saldo netto da finanziare, l'importo era pari a circa 25 miliardi), rispetto al piano di rientro del saldo strutturale verso l'OMT indicato nella Relazione al Parlamento del 30 settembre 2019 approvata dai due rami del Parlamento, rispettivamente, il 9 e l'11 ottobre 2019. Come esito della Relazione integrata dell'11 marzo, veniva emanato il decreto legge 18/2020 (tab. 2.1, riga (a)).

Il DEF 2020 aggiorna poi il quadro con le previsioni a legislazione vigente comprensive degli effetti del DL 18/2020 (cosiddetto DL "Cura Italia")¹⁸ e del DL 23/2020 (cosiddetto DL "Liquidità")¹⁹, mostrando un rapido aumento del disavanzo pubblico per l'anno in corso (tab. 2.2, righe (a) e (b) e tab. 2.3, riga (a)). La stima dell'indebitamento netto tendenziale delle Amministrazioni pubbliche aumenta dall'1,6 per cento del PIL dello scorso anno al 7,1 per cento nel 2020, con un notevole peggioramento del saldo primario,

¹⁷ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "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", 10 marzo.

¹⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 26 marzo.

¹⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Sul DDL AC 2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", 30 aprile.

previsto in territorio negativo, al -3,5 per cento del PIL, e con il debito pubblico in crescita al 151,8 per cento del PIL dal circa 135 per cento del 2019.

Nel DEF 2020 si evidenzia che in uno scenario ipotetico dove l'economia non fosse stata colpita dalla pandemia COVID-19 la stima del deficit per il 2020 sarebbe stata pari a non più dell'1,8 per cento del PIL grazie al trascinamento del favorevole risultato registrato nel 2019 e al buon andamento delle entrate nei mesi di gennaio e febbraio scorsi.

Il cambiamento improvviso e profondo dei conti pubblici a causa della pandemia può essere in parte compreso considerando le differenze tra le stime del DEF 2020 rispetto e quelle della Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2020 (NTI), ultimo documento ufficiale precedente al DEF. La caduta delle entrate previste nel DEF rispetto a quanto riportato nella NTI è pari a 52,3 miliardi nel 2020 ed è concentrata su imposte e contributi sociali; le maggiori spese rispetto alla NTI sono pari a 26,3. Si registrerebbe rispetto al 2019 una riduzione del 5,8 per cento del complesso delle entrate, dovuta alla recessione, accompagnata da un aumento delle uscite primarie del 4,9 per cento, per circa la metà dovuto agli effetti – di natura temporanea – del DL 18/2020²⁰.

Con il proseguire dell'emergenza pandemica e dei conseguenti costi economici e sociali, il Governo nel mese di aprile, con una nuova Relazione, presentata insieme al DEF 2020, chiede al Parlamento l'autorizzazione a modificare ulteriormente il piano di rientro, dal momento che si ritiene necessaria l'adozione di ulteriori misure non solo per l'anno 2020, ma anche per quelli successivi (tab. 2.1, riga (b)). Il Governo rileva quindi che le misure fino ad allora adottate non esaurivano la strategia di contrasto alla diffusione dell'epidemia e di sostegno e rilancio dell'economia, e preannuncia un nuovo decreto, il DL 34/2020 del 19 maggio, da finanziare anch'esso in disavanzo (tab. 2.2, riga (c)).

Con la Relazione di aprile, il Governo richiede l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 per ulteriori 55,3 miliardi di euro. L'effetto sul fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche sarebbe pari a circa 65,3 miliardi e sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in termini di competenza e in termini di cassa, a circa 155,3 miliardi.

L'impatto finanziario del DL 34/2020 – secondo lo scenario con “nuove politiche” presentato nel DEF – farebbe salire l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dal 7,1 a legislazione vigente al 10,4 per cento del PIL nel 2020 (tab. 2.3, riga (b)). Il debito pubblico aumenterebbe dal 151,8 dello scenario tendenziale al 155,7 per

²⁰ Per un dettaglio circa il nuovo conto delle Amministrazioni pubbliche si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), “Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza del 2020”, 29 aprile.

cento del prodotto nell'anno in corso, più elevato di quasi 21 punti percentuali rispetto al 2019²¹.

I tre decreti emanati prima dell'estate (DD.LL. 18, 23 e 34) prevedono quindi interventi per importi rilevanti, che comportano un incremento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di 4,5 punti percentuali di PIL nel 2020. Allo scopo di fronteggiare con urgenza tanto gli aspetti sanitari quanto quelli economici dell'emergenza, con il DL 18/2020 è stato approntato un primo pacchetto di misure volte a potenziare la capacità di risposta del sistema sanitario e a sostenere lavoratori, famiglie e imprese. Successivamente, con il DL 23/2020, il Governo è intervenuto per rispondere soprattutto alle esigenze di liquidità delle imprese, al fine di evitare un'ulteriore propagazione della crisi. Il DL 34/2020, infine, ha rafforzato ed esteso nel tempo alcune delle disposizioni dei due decreti precedenti e ha anche disposto nuovi interventi di ampia diffusione settoriale. Si è trattato in larghissima misura di sforzi ancora necessariamente contingenti, che offrono un sostegno generalizzato di natura temporanea.

Nel DL 34/2020 è prevista la messa in opera di una vasta gamma di strumenti, come l'istituzione di nuovi fondi, la presenza di contributi a fondo perduto, di crediti di imposta, di agevolazioni fiscali, di sospensioni di imposta con effetti temporanei sulla liquidità delle imprese. Accanto alla rilevante entità di disposizioni volte ad affrontare l'emergenza sanitaria, indirizzate al sostegno dei redditi dei lavoratori, a fornire risorse per il ristoro delle perdite economiche delle imprese e al reintegro di mancate entrate degli Enti territoriali e di tanti altri Enti pubblici, si trovano alcuni interventi con diverso grado di carattere strutturale. Il riferimento è tra l'altro al sistema ospedaliero e ai posti di terapia intensiva, all'assistenza territoriale e al personale infermieristico, alle assunzioni nella Scuola (anche se in parte già programmate), nelle Università e negli Enti di ricerca e agli investimenti sempre nel campo della ricerca. Ma in generale, data l'emergenza sanitaria ed economica ancora in atto, viene disposto necessariamente un insieme di misure che distribuiscono risorse a tanti settori, con effetti in particolare sulla spesa corrente, di immediato utilizzo, e detassazioni di breve periodo.

La Relazione di luglio e il DL "Agosto". Il 23 luglio scorso, con un'ulteriore Relazione, dopo quelle di marzo e aprile, il Governo chiede al Parlamento l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento, comprensivo dei maggiori interessi passivi per il finanziamento del debito pubblico, per 25 miliardi per l'anno 2020. Data la natura degli interventi programmati, gli effetti sono diversi in termini di fabbisogno delle Amministrazioni

²¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 27 maggio.

pubbliche e di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, per i quali gli effetti ammontano a 32 miliardi (tab. 2.1, riga (c))²².

Nella Relazione si valuta che inglobando la richiesta di 25 miliardi (1,5 per cento del PIL) per il 2020, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche raggiungerebbe l'11,9 per cento del PIL (tab. 2.3, riga (c)). Il debito pubblico salirebbe al 157,6 per cento del prodotto, tenendo conto dello scostamento di 32 miliardi (1,9 per cento del PIL) in termini di fabbisogno (tab. 2.2). Il peggioramento rispetto al 2019 sarebbe di oltre 10 punti di PIL per il deficit e di circa 23 punti per il debito.

Il peggioramento rispetto al disavanzo dello scorso anno sarebbe ascrivibile sostanzialmente in misura simile, da una parte, agli effetti quantitativi diretti dei decreti già approvati (per 4,5 punti di PIL) e di quello in preparazione (1,5 punti di PIL) al momento della presentazione della Relazione (per complessivi circa 100 miliardi) e, dall'altra, al combinarsi delle tendenze di fondo del bilancio pubblico con l'impatto sullo stesso del deterioramento congiunturale – soprattutto in termini di minori entrate – connesso alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19 (*lockdown*).

Alla Relazione fa seguito l'emanazione del DL 104/2020, che conferma, in primo luogo, misure a sostegno dell'occupazione e dei redditi con estensioni di interventi disposti in precedenza, tramite prolungamenti delle tempistiche e allargamenti delle platee interessate, anche se in parte resi maggiormente selettivi in quanto basati su specifici indicatori di reddito/fatturato. Sono inoltre rifinanziati provvedimenti per lo sviluppo e a favore degli Enti territoriali, incrementate le risorse per la scuola e la sanità e prorogati al biennio 2021-22 alcuni versamenti fiscali. Operazioni finanziarie riguardano l'intervento dello Stato nel capitale delle imprese e sono previsti interventi a favore di alcuni settori produttivi, primo fra tutti quello turistico, particolarmente colpiti dalla diffusione del COVID-19²³.

L'impatto del decreto è pari a 24,9 miliardi nel 2020 in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, pari a 30,8 miliardi in termini di fabbisogno della PA e pari a 30,9 miliardi in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (tab. 2.2, riga (d)).

In rapporto al PIL, il decreto comporta un peggioramento dell'indebitamento netto della PA dell'1,5 per cento come indicato nella Relazione. Il decreto prevede interventi per

²² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012", 28 luglio.

²³ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Sul DDL n. 1925 di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", 4 settembre.

importi che, sommati a quelli già disposti con i decreti 18, 23 e 34 del 2020, determinano un incremento dell'indebitamento netto della PA di 100,2 miliardi nel 2020.

La NADEF 2020. Il 6 ottobre viene pubblicata la NADEF, in cui vengono aggiornate le previsioni tendenziali di finanza pubblica riportate nel DEF dell'aprile precedente. Le nuove stime, da un lato, scontano il peggioramento dello scenario macroeconomico nonché l'andamento favorevole dei tassi di interesse e, dall'altro, gli effetti finanziari dei decreti legge emanati successivamente al DEF. Più specificamente, oltre che del quadro macroeconomico aggiornato, le nuove previsioni tendenziali tengono conto: 1) dell'impatto finanziario sull'anno in corso dei provvedimenti legislativi adottati dopo la presentazione del DEF, in particolare, dei decreti legge 34 e 104; 2) dei risultati del monitoraggio in corso d'anno dei conti pubblici; 3) delle revisioni apportate dall'Istat ai dati di consuntivo del 2019²⁴.

La previsione di caduta del PIL reale per il 2020 viene portata al 9 per cento, rispetto all'8 per cento previsto nel DEF e quella del PIL nominale viene rivista dal 7,1 per cento all'8 per cento (tab. 2.3), a causa di una durata della chiusura parziale delle attività produttive e di una diffusione del virus maggiori di quanto previsto ad aprile.

Secondo la NADEF, il deficit tendenziale, scontando gli andamenti economici negativi indotti dall'emergenza sanitaria e le misure disposte per affrontarla, peggiorerebbe di oltre nove punti di PIL nel 2020 rispetto all'anno precedente. In particolare, il disavanzo si attesterebbe al 10,8 per cento del PIL nel 2020 (tab. 2.3, riga (d)). Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si innalzerebbe nel 2020 di oltre ventitré punti di PIL, dal 135 per cento circa dello scorso anno al 158 per cento.

L'indebitamento netto stimato al 10,8 per cento del PIL sarebbe superiore rispetto al disavanzo, pari al 10,4 per cento del prodotto, indicato nel DEF come inclusivo degli effetti (oltre a quelli dei precedenti DL 18 e DL 23 del 2020) delle "nuove politiche" che sarebbero poi confluite nel DL 34 dello scorso maggio. Risulterebbe tuttavia inferiore a quello che sarebbe risultato aggiungendo anche gli effetti del DL 104 dello scorso agosto (pari all'11,9 per cento del PIL).

Rispetto al 2019, la stima di deficit mostra, oltre a un lieve aumento della spesa per interessi in percentuale del PIL (dal 3,4 al 3,5 per cento), un saldo primario fortemente negativo (-7,3 per cento del PIL dal precedente avanzo dell'1,8 per cento) dovuto a un aumento di circa dieci punti di PIL delle spese primarie sul prodotto (dal 45,3 al 55 per cento) – e soprattutto di quelle correnti (che passerebbero dal 41,8 al 50,4 per cento) – cui si associano entrate che, pur riducendosi notevolmente in valore assoluto, aumenterebbero limitatamente in percentuale del prodotto (passando dal 47 al 47,7 per cento). La pressione fiscale salirebbe di un decimo, al 42,5 per cento del PIL.

Il deficit sarebbe migliore rispetto a quello che era atteso anche sulla base degli ingenti interventi disposti nei decreti legge emanati in corso d'anno. Ciò risulta evidente se si confrontano le previsioni del conto delle Amministrazioni pubbliche per il 2020 contenute

²⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020", 12 ottobre.

nella NADEF con quelle indicate nel DEF, che recepivano gli effetti finanziari solamente dei decreti legge 18 e 23 del 2020.

Il miglioramento nella stima del saldo per l'anno in corso è legato a varie motivazioni. Innanzitutto, in corso d'anno è stato rilevato un andamento più favorevole delle attese sia per le entrate che per le spese, che si riflette nel minor peggioramento del deficit (pari a 60 miliardi) indicato nella NADEF rispetto a quanto era possibile attendersi aggiungendo meccanicamente alle stime del DEF gli effetti finanziari (pari a 80 miliardi) dei decreti legge emanati successivamente (il DL 34 e il DL 104 del 2020), senza considerare quindi l'effetto riduttivo sulle entrate dovuto alla più consistente decrescita del PIL attualmente prevista rispetto ad aprile scorso.

Questi aspetti, come più volte evidenziato dall'UPB, da un lato sono connessi alle incertezze che hanno caratterizzato le stime delle grandezze economiche (macroeconomiche e di finanza pubblica) di questo anno eccezionale e, dall'altro, sono riconducibili anche alle difficoltà di implementazione degli interventi per l'emergenza.

Dal monitoraggio infrannuale dei conti pubblici è emersa una sovrastima delle iniziali previsioni tendenziali di spesa (verosimilmente riferibile agli enti delle Amministrazioni locali) cui si sarebbe aggiunto un minor utilizzo delle risorse messe a disposizione dai decreti anticrisi. Inoltre, nella NADEF, è stata valutata una minore spesa per interessi in relazione al miglior andamento dei tassi all'emissione rispetto alle ipotesi precedenti, connesso principalmente con l'intervento della BCE e con la proposta della Commissione europea sul pacchetto NGEU e il relativo accordo del Consiglio europeo di luglio scorso.

Sul versante delle entrate, l'evoluzione più favorevole del gettito rispetto alle attese iniziali – verosimilmente improntate a notevole prudenza – potrebbe essere derivata dal comportamento di quei contribuenti con minori vincoli di liquidità che avrebbero continuato ad adottare, ai fini dell'autotassazione, il cosiddetto "metodo storico" invece del "metodo previsionale". Inoltre, le imprese, pur danneggiate dal blocco delle attività nel periodo del *lockdown*, avrebbero potuto trovare convenienza a versare comunque le imposte e i contributi sociali anche per recuperare mediante compensazione le somme pagate per conto dell'INPS ai propri dipendenti posti in Cassa integrazione. Un'ulteriore causa della sottostima del gettito può essere connessa alla cautela utilizzata nelle ipotesi adottate per stimare il recupero di imposte via concessione della Cassa integrazione rispetto alla disoccupazione.

Le stime di disavanzo sono quindi state progressivamente abbassate alla luce delle informazioni via via disponibili e, in particolare, di quelle relative ai versamenti già effettuati e all'utilizzo della Cassa integrazione.

Più in dettaglio, l'andamento più favorevole del gettito emerso in corso d'anno ha portato alla revisione al ribasso della stima dell'ammontare dei versamenti sospesi di imposte e contributi (per come disposto dai DD.LL. 9, 18 e 23 del 2020). La stima dei versamenti sospesi è stata modificata numerose volte nei documenti ufficiali. Inizialmente, la sospensione di imposte e contributi era

valutata pari a circa 27 miliardi; successivamente, nella Relazione tecnica del DL 34/2020, anche sulla base di quanto già riscontrato ex post sui versamenti di marzo e aprile 2020, l'ammontare è stato rivisto al ribasso a 20,6 miliardi. In particolare, per i mesi di marzo e aprile, sulla base dei versamenti effettuati veniva ipotizzato che quelli sospesi fossero pari a 9,8 miliardi in luogo dei circa 17 miliardi originariamente stimati. Tenendo conto che, analogamente a quanto avvenuto per i mesi di marzo e aprile, anche per le sospensioni stimate inizialmente per i mesi di maggio e giugno potrebbe esserci stato un ridimensionamento, alla luce del monitoraggio effettuato sulla base dei dati disponibili più aggiornati relativi ai versamenti tributari, la Relazione tecnica del DL 104 ha aggiornato la stima complessiva dei versamenti sospesi riducendola ulteriormente e portandola a 7,5 miliardi. L'iniziale sovrastima dell'impatto delle misure è probabilmente associata a ipotesi prudenziali di ricorso elevato alla sospensione dei versamenti, date le plausibili carenze di liquidità conseguenti al blocco delle attività nel periodo del *lockdown*.

Il DPB 2021. In occasione della presentazione del DPB 2021 la stima del deficit viene ridotta di circa 5 miliardi, dal 10,8 per cento del PIL indicato nella NADEF al 10,5 (tab. 2.3, riga (e)). Ciò in funzione di vari fattori, riconducibili all'aggiornamento del monitoraggio dei conti pubblici e all'acquisizione di nuove informazioni. Infatti, i dati aggiornati del monitoraggio indicavano miglioramenti, sul lato sia delle entrate che delle uscite, per complessivi 2 miliardi circa. In particolare, emergevano minori spese per consumi intermedi e investimenti nonché maggiori entrate per contributi sociali. Quanto ai nuovi elementi informativi, dati di fonte INPS indicavano un effettivo utilizzo delle misure di integrazione salariale inferiore di circa 3 miliardi rispetto a quanto valutato nella NADEF.

I quattro "Decreti ristori" e la Relazione di novembre. L'aggravamento della pandemia alla fine dell'estate ha richiesto ulteriori interventi urgenti, disposti nei primi tre decreti legge cosiddetti "Ristori" (DD.LL. 137, 149 e 154) (tab. 2.2, righe (e), (f) e (g)). I nuovi decreti, come già ricordato, non hanno avuto bisogno di richieste di scostamenti aggiuntivi in quanto gli effetti di peggioramento del deficit a loro connessi risultavano compensati dai miglioramenti nelle tendenze dei conti pubblici emersi dal monitoraggio in corso d'anno, che inducevano quindi risparmi rispetto alle autorizzazioni già approvate dal Parlamento (tab. 2.2, righe (e'), (f') e (g'))²⁵.

In particolare, si sottolinea che l'utilizzo dei risparmi sugli scostamenti autorizzati dal Parlamento con l'approvazione di quanto richiesto tramite le Relazioni ha riguardato le previsioni dell'indebitamento netto e del fabbisogno. In termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, non è stato necessario ricorrere a nuovi scostamenti in quanto a parziale copertura degli effetti finanziari dei decreti sono state utilizzate riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

I tre decreti, oltre a riproporre alcune misure già disposte durante la prima ondata della pandemia, prevedono interventi per far fronte alla crisi economica determinatasi in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, al fine in particolare di sostenere gli operatori dei settori economici direttamente o indirettamente interessati dalle misure restrittive introdotte con i DPCM del 24 ottobre e del 3 novembre 2020 per contenere la diffusione dell'epidemia. Gli interventi principali riguardano contributi a

²⁵ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1994 di conversione del DL 28 ottobre 2020, n. 137 recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 9 novembre.

fondo perduto rivolti ai soggetti titolari di partita IVA e ad altri operatori, sospensione dei versamenti tributari e contributivi, altre indennità e risorse indirizzate ai Comuni per consentire misure urgenti di solidarietà alimentare.

Quindi, la stima del deficit passerebbe dal 10,5 per cento del PIL indicato nel DPB 2021 al 10,7 per cento per effetto del DL 137/2020 (tab. 2.3, riga (f)) e al 10,8 per cento per effetto dei DL 149/2020 (tab. 2.3, riga (g)), livello pari a quello riportato nella NADEF 2020.

Anche considerando gli effetti di peggioramento del deficit dovuti al DL 154/2020, la stima dell'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche rimarrebbe al 10,8 per cento del PIL.

In previsione della continuazione di una politica di contenimento dei rischi di infezione sino alla fine dell'anno, ed essendo giunti a esaurimento gli impieghi connessi ai primi tre scostamenti deliberati dal Parlamento, il Governo ha presentato un'ulteriore Relazione alle Camere il 20 novembre, al fine di chiedere un nuovo scostamento di 8 miliardi in termini di indebitamento netto e di fabbisogno (5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare) per finanziare le misure del decreto "Ristori quater", il DL 157/2020 (tab. 2.1, riga (d) e tab. 2.2, riga (h))²⁶.

Nel complesso, dunque, le richieste di scostamento effettuate tramite le varie Relazioni al Parlamento ammontano a 108,3 miliardi (tab. 2.1, ultima riga) e sono state utilizzate per introdurre i vari decreti legge anticrisi in corso d'anno con un impatto effettivo di 108,2 miliardi di aumento del deficit (tab. 2.2, ultima riga).

L'impatto complessivo dei decreti è pari a 113,6 miliardi (tab. 2.2, riga (i)), ma si riduce effettivamente a un impatto sul deficit di 108,2 miliardi considerando i 5,4 miliardi (tab. 2.2, riga (l)) di utilizzi dei risparmi sugli scostamenti autorizzati dal Parlamento.

In concomitanza con l'emergere di queste nuove necessità in termini di sostegno ai settori maggiormente sfavoriti dalle misure di restrizione sanitaria, le informazioni più aggiornate di monitoraggio dei conti pubblici indicano un miglioramento delle stime di disavanzo, grazie soprattutto all'andamento delle spese. Secondo quanto indicato nell'ultima Relazione al Parlamento di novembre varie componenti di uscita, sia di parte corrente (consumi intermedi, altre uscite correnti e redditi da lavoro) sia in conto capitale (investimenti), mostrerebbero valori più contenuti. Inoltre, dato l'andamento dei rendimenti sui titoli di Stato la stima della spesa per interessi viene rivista verso il basso. Per quanto riguarda le entrate, tenendo conto delle misure dei DD.LL. 137/2020 e 149/2020, sono confermate le stime del DPB. A sintesi di tali considerazioni, la stima del deficit per il 2020 – che rimane caratterizzata da elevata incertezza – viene rivista, in miglioramento, al 10,4 per cento del PIL (tab. 2.3, riga (h)). Considerando l'utilizzo da parte del Governo dello spazio di bilancio richiesto nella Relazione, concretizzatosi nel DL

²⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021 e della Relazione al Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012", 24 novembre.

157/2020, la stima del deficit per il 2020 risulterebbe leggermente superiore al 10,8 per cento del PIL indicato nella NADEF (tab. 2.3, riga (i))²⁷.

In proposito, si deve ricordare che, in sede di valutazione di pre-consuntivo per l'anno 2020, l'Istat potrebbe effettuare una contabilizzazione per competenza economica degli effetti delle norme (contenute nei vari decreti di emergenza) che prevedono lo slittamento – dal 2020 al 2021 – di alcuni versamenti di imposte e contributi. Essendo lo spostamento in avanti dei versamenti un fenomeno di natura temporanea, l'Istat potrebbe riportare – per competenza – al 2020 gli effetti di tali norme, con conseguente riduzione del deficit del 2020 e contestuale incremento di quello del 2021.

2.1.1 Gli effetti finanziari dei decreti legge per contrastare l'impatto del COVID-19

Come ricordato in precedenza, nel complesso gli effetti finanziari dei decreti legge emanati dal Governo nel 2020 per contrastare l'impatto della pandemia sono stati pari a oltre 113 miliardi, il 6,9 per cento del PIL (tab. 2.4).

Tab. 2.4 – Effetti finanziari dei decreti anticrisi sul conto delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2020
IMPIEGHI	128.189,5
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>7,8</i>
Maggiori spese	102.434,6
<i>Correnti</i>	<i>84.935,4</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>17.499,2</i>
Minori entrate	25.754,9
RISORSE	14.620,9
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,9</i>
Maggiori entrate	2.330,4
Minori spese	12.290,5
<i>Correnti</i>	<i>10.752,9</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>1.537,5</i>
ENTRATE NETTE	-23.424,5
USCITE NETTE	90.144,1
<i>Correnti</i>	<i>74.182,4</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>15.961,7</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-113.568,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-6,9</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai DD.LL. 18/2020, 23/2020, 34/2020, 104/2020, 137/2020, 149/2020, 154/2020, 157/2020 e su dati della NADEF 2020.

²⁷ Si veda la nota 16.

Come è possibile evincere dalla tabella 2.4, in termini di indebitamento netto, gli interventi dei decreti legge complessivamente comportano impieghi per 128,2 miliardi nel 2020, a fronte dei quali sono state reperite risorse per 14,6 miliardi. Circa l'80 per cento degli impieghi è costituito da maggiori spese (102,4 miliardi) e, in particolare, oltre il 66 per cento da spese correnti (circa 85 miliardi), mentre le minori entrate ammontano a 25,8 miliardi. Anche per quanto riguarda le risorse si è in presenza di un impatto più consistente, per circa l'84 per cento, sul versante delle minori spese (12,3 miliardi), soprattutto correnti (10,8 miliardi), mentre le maggiori entrate sono pari a soli 2,3 miliardi. Nel complesso, quindi, il peggioramento del saldo è dovuto per 90,1 miliardi a un aumento delle uscite nette – principalmente di natura corrente (74,2 miliardi) – e per 23,4 miliardi a minori entrate nette (tab. 2.4).

Guardando alle aree di intervento, attraverso una classificazione per gruppi che rispecchia le diverse linee di azione dei vari decreti, si osserva come le risorse nette siano state indirizzate per circa i due terzi (64,3 per cento) a sostenere l'economia – imprese e lavoratori – destinando a essi rispettivamente 39,8 miliardi (35 per cento) e 33,3 miliardi (29,3 per cento). Agli Enti territoriali sono stati destinati 12,6 miliardi e per il sistema sanitario e il comparto sicurezza sono stati stanziati ulteriori 8,9 miliardi. Disposizioni con effetti minori hanno riguardato Scuola, Università e ricerca (1,9 miliardi) e famiglia e disabilità (1,3 miliardi). Le misure fiscali hanno assorbito 17,1 miliardi di mezzi finanziari, in massima parte per proroghe e rimodulazioni di adempimenti tributari e contributivi (tab 2.5).

Con riferimento alla *salute e alla sicurezza* (8,9 miliardi), al fine di sostenere le iniziative di contrasto dell'emergenza e di favorire un potenziamento strutturale dei servizi nei mesi successivi, sono stati disposti un incremento notevole del finanziamento del Servizio sanitario nazionale e il rifinanziamento del Fondo per emergenze nazionali; vengono inoltre destinate risorse al Commissario straordinario.

Riguardo al *sostegno alle imprese e all'economia* (39,8 miliardi), sono stati previsti contributi a fondo perduto per i settori più colpiti dall'emergenza, l'incremento del Fondo di garanzia delle PMI e a favore del settore agricolo (tramite ISMEA), la creazione di una sezione speciale del Fondo PMI per l'attuazione della moratoria sulle passività delle imprese di piccole dimensioni; sono stati disposti il mancato versamento del saldo 2019 e della prima rata di acconto 2020 dell'IRAP, crediti di imposta relativi ai canoni di locazione di immobili non a uso abitativo, per le spese legate alla necessità di adeguare i processi produttivi e gli ambienti di lavoro, nonché per quelle relative alla sanificazione degli ambienti e all'acquisto di dispositivi di protezione, crediti di imposta legati alla cessione di crediti deteriorati; sono stati istituiti alcuni fondi per specifici settori tra cui quelli a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura, e delle imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private).

A *favore dei lavoratori* (33,3 miliardi), gli interventi hanno provveduto a estendere (dal punto di vista sia della durata sia delle platee di beneficiari) i vari strumenti di integrazione

Tab. 2.5 – Impatto netto delle principali misure dei decreti anticrisi approvati nel corso del 2020
(importi netti in milioni di euro, inclusivi degli oneri riflessi associati a ciascuna misura)

		DL 18/2020 (convertito)	DL 23/2020 (convertito)	DL 34/2020 (convertito)	DL 104/2020 (convertito)	DD.LL. "Ristori"	Totale 2020
	INDEBITAMENTO NETTO ⁽¹⁾	-19.989	-11	-55.289	-24.876	-13.404	-113.569
Salute e Sicurezza	Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	-1.650		-1.500	-511	-100	-3.761
	Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	-1.039		-1.441	-276		-2.756
	Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"			-1.467			-1.467
	Altre misure	-249		-678	108	-49	-868
	Totale di gruppo	-2.938	0	-5.087	-679	-149	-8.852
Sostegno alle imprese e all'economia	Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza			-6.197	-5	-4.941	-11.143
	Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	-1.630	-249	-4.230			-6.109
	Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020			-3.952			-3.952
	Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo	-356		-1.499	-99	-339	-2.294
	Esoneri e sgravi contributivi				-1.884		-1.884
	Bonus vacanze			-1.677			-1.677
	Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	-1.730	300	30			-1.400
	Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	-1.058					-1.058
	Esonero contributivo a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura			-426		-385	-811
	Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	-150		-255	-63	-300	-768
	Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)			-172	-60	-400	-632
	Esenzione Imu 2020 settore turismo, intrattenimento e spettacolo			-211	-232	-176	-619
	Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione	-50		-150	-403		-603
	Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020)			-600			-600
	Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite dall'emergenza	-500					-500
	Contributo a fondo perduto per attività economiche e commerciali nei centri storici				-500		-500
	Altre misure	-644	-51	-1.963	-2.399	-155	-5.213
	Totale di gruppo	-6.119	0	-21.303	-5.646	-6.696	-39.763
Misure a favore dei lavoratori	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	-3.556		-10.602	-4.499	1.338	-17.319
	Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	-3.262		-4.802	-773	-155	-8.993
	Congedi parentali, permessi retribuiti, <i>voucher</i> servizi sostitutivi e indennità di malattia	-1.389		-1.191	-411	-26	-3.017
	Proroga NASPI e DIS-COLL			-400	-856		-1.256
	Reddito di emergenza			-971			-971
	Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede	-881					-881
	Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)				-240	-410	-650
	Altre misure	-11		-600	400	46	-166
	Totale di gruppo	-9.098	0	-18.567	-6.380	793	-33.252
	Totale di gruppo	-450	0	-704	-165	0	-1.319
Disposizioni per la famiglia e la disabilità	Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	-400		-260			-660
	Altre misure	-50		-444	-165		-659
Enti territoriali	Totale di gruppo	-450	0	-704	-165	0	-1.319
	Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali			-3.500	-1.670		-5.170
	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome			-1.500	-2.800		-4.300
	Fondi ai Comuni per l'emergenza alimentare e altre risorse a favore degli Enti locali			-528		-400	-928
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale			-500	-400		-900
	Altre misure	-347		-270	-645	-5	-1.266
Misure fiscali	Totale di gruppo	-347	0	-6.298	-5.515	-405	-12.564
	Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	-851		-418	-6.121	-8.488	-15.878
	Incremento da 700.000 euro a 1 milione del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili			-558			-558
	Altre misure		-12	-609	-41		-662
Misure per la Scuola, l'Università e la ricerca	Totale di gruppo	-851	-12	-1.584	-6.163	-8.488	-17.097
	Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione			-194	-400		-594
	Altre misure	-144		-1.078	-32	-88	-1.342
Altre misure di settore, disposizioni finanziarie finali e coperture	Totale di gruppo	-144	0	-1.273	-432	-88	-1.936
	Interessi passivi	-181		-326	-85		-592
	Riversamento in entrata risorse <i>bonus</i> vacanze					860	860
	Riduzione fondi e altre coperture	137	1	85	22	717	962
	Altre misure	1		-233	165	52	-14
	Totale di gruppo	-43	1	-474	102	1.629	1.216

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

del reddito esistenti (CIG, Fondi di solidarietà), alla proroga delle indennità di disoccupazione e all'istituzione di indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori; è stata agevolata la conciliazione casa-lavoro durante la fase di emergenza finanziando congedi parentali e giorni di permesso retribuito straordinari; sono state introdotte, inoltre, altre misure urgenti riguardanti tra l'altro il reddito di emergenza, l'indennità per i lavoratori domestici e la procedura per l'emersione dei rapporti di lavoro; è stato riconosciuto un premio (fino a 100 euro) per tutti i dipendenti del settore privato con redditi fino a 40 mila euro comunque tenuti a lavorare in sede.

Per quanto riguarda la *disabilità e la famiglia* (1,3 miliardi), sono stati reperiti fondi per le locazioni e l'acquisto della prima casa, risorse da utilizzare per centri estivi e fondi aggiuntivi per la non autosufficienza.

Per gli *Enti territoriali* (12,6 miliardi), sono state disposte misure per far fronte alle criticità finanziarie derivanti dalla diffusione del virus, con aumento dei fondi per le funzioni fondamentali degli Enti locali e destinati alle funzioni delle Regioni; sono inoltre state indirizzate risorse ai Comuni per l'emergenza alimentare e per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale.

In relazione alle *misure fiscali* (17,1 miliardi), varie norme hanno consentito sospensioni e proroghe di adempimenti fiscali e contributivi e delle relative procedure sanzionatorie; sono stati disposti il rinvio al prossimo anno delle due imposte introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 relative al consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego e al consumo delle bevande edulcorate; viene incrementato (da 700.000 euro a 1 milione) il limite annuo dei crediti compensabili ovvero rimborsabili in conto fiscale e sono differiti alcuni adempimenti in materia di accisa.

Con riferimento a *Scuola, Università e ricerca* (1,9 miliardi), è stato istituito il Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione, sono stati incrementati il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali e quello per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale, sono stati destinati contributi alle scuole paritarie e risorse alle Università e a favore della ricerca.

Chiudono gli interventi alcune misure che comportano un miglioramento del deficit di 1,2 miliardi, facendo riferimento essenzialmente a fondi di copertura. In senso contrario, peggiora il disavanzo la voce riferita alla spesa per interessi.

La tabella 2.6 illustra con un grado maggiore di dettaglio i gruppi di interventi, in cui si distingue tra quelli che comportano uscite nette e quelli che riguardano invece le entrate nette. La tabella 2.7 dettaglia infine i più rilevanti interventi distinguendo tra impieghi e risorse dei vari decreti.

In generale, la maggior parte delle misure introdotte impatta in modo analogo sui tre saldi dei conti pubblici, con l'eccezione di alcune misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi (tab. 2.8).

Tab. 2.6 – Principali misure contenute nei decreti anticrisi approvati nel corso del 2020
(importi netti in milioni di euro)

		DL 18/2020 (convertito)	DL 23/2020 (convertito)	DL 34/2020 (convertito)	DL 104/2020 (convertito)	DD.LL. "Ristori"	Totale 2020
	USCITE NETTE ⁽¹⁾	19.611	-17	49.296	16.829	4.425	90.144
Salute e Sicurezza	Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	1.650		1.500	511	100	3.761
	Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	1.410		1.798	478		3.686
	Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"			1.467			1.467
	Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza			269	60	140	470
	Incremento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale legato all'emersione dei rapporti di lavoro			170			170
	Totale di gruppo	3.364		5.257	1.081	217	9.918
Sostegno alle imprese e all'economia	Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza			6.197	5	4.941	11.143
	Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	1.630	249	4.230			6.109
	Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo	356		1.499	99	339	2.294
	Bonus vacanze			1.677			1.677
	Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI – Moratoria passività microimprese e PMI	1.730	-300	-30			1.400
	Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	1.058					1.058
	Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	150		256	63	300	769
	Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)			172	60	400	632
	Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione	50		150	403		603
	Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020)			600			600
	Contributo a fondo perduto per attività economiche e commerciali nei centri storici				500		500
	Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite dall'emergenza	500					500
	Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	130		105	90	100	425
	Incremento Fondo per l'acquisto di autoveicoli nuovi				400		400
	Incremento dotazione contratti di sviluppo	240			150		390
	Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia)	350		0			350
	Fondo per il sostegno delle aree oggetto di ulteriori provvedimenti restrittivi					340	340
	Fondo compensazione gestore infrastruttura ferroviaria nazionale e indennizzo per minori introiti			270			270
	Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti)			70	200		270
	Fondo per la filiera della ristorazione				600	-350	250
	Altri interventi per il settore dei trasporti (Marebonus, Ferrobonus e altro)			105	120		225
	Credito di imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere				219		219
	Risorse ai musei in compensazione dei mancati incassi e istituzione Fondo cultura			150	65		215
	Totale di gruppo	6.164	-16	16.534	3.090	6.135	31.907
Misure a favore dei lavoratori	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	3.556		10.602	4.499	-1.338	17.319
	Indennità una tantum per diverse categorie di lavoratori	3.262		4.802	773	155	8.993
	Congedi parentali, permessi retribuiti, voucher servizi sostitutivi e indennità di malattia	1.389		1.191	411	26	3.017
	Proroga NASPI e DIS-COLL			400	856		1.256
	Reddito di emergenza			971			971
	Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede	881					881
	Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)				240	410	650
	Indennità per i lavoratori domestici			468	-169	-46	254
	Totale di gruppo	9.098	0	18.675	6.603	-793	33.583
Disposizioni per la famiglia e la disabilità	Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	400		260			660
	Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti			150	30		180
	Sentenza Corte costituzionale in materia di invalidità civile			46	132		178
	Totale di gruppo	450		704	165		1.319
Enti territoriali	Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali			3.500	1.670		5.170
	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome			1.500	2.800		4.300
	Fondi ai Comuni per l'emergenza alimentare e altre risorse a favore degli Enti locali			528		400	928
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale			500	400		900
	Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno			100	300		400
	Spazi di spesa per gli Enti territoriali	273			87	5	365
	Risorse destinate alle zone colpite da sisma (proroga stato di emergenza, strutture commissariati e altro)			200	30		230
	Totale di gruppo	347		6.298	5.517	405	12.567
Misure fiscali	Totale di gruppo			5	12		17
Misure per la Scuola, l'Università e la ricerca	Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione			378	400		778
	Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali			331			331
	Contributo a favore delle scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata a copertura mancato versamento delle rette e misure di sostegno all'istruzione paritaria fino ai sedici anni			285			285
	Scuola - Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	85				85	170
	Totale di gruppo	146		1.303	459	90	1.998
Altre misure di settore, disposizioni finanziarie finali e coperture	Interessi passivi	181		326	85		592
	Misure per lo sport			73	93	147	313
	Riduzione risorse per attivazione e gestione CIE			-35		-114	-149
	Risparmi Inail bando ISI 2019 (incentivi salute e sicurezza sul lavoro)				-403		-403
	Risparmi bonus vacanze					-860	-860
	Riduzione fondi e altre coperture	-137	-1	-85	-22	-717	-962
	Totale di gruppo	43	-1	520	-97	-1.629	-1.164

Tab. 2.6 – (segue) Principali misure contenute nei decreti anticrisi approvati nel corso del 2020
(importi netti in milioni di euro)

	DL 18/2020 (convertito)	DL 23/2020 (convertito)	DL 34/2020 (convertito)	DL 104/2020 (convertito)	DD.LL. "Ristori"	Totale 2020
ENTRATE NETTE ⁽¹⁾	-378	-28	-5.994	-8.047	-8.978	-23.424
Misure a favore dei lavoratori						
Azzeramento dell'aliquota IVA per il 2020 e riduzione aliquota IVA al 5% a regime per le cessioni dei beni indispensabili alla cura e al contenimento del virus			-257			-257
Oneri riflessi	426		427	404	68	1.324
Totale di gruppo	426		170	402	68	1.065
Sostegno alle imprese e all'economia						
Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020			-3.952			-3.952
Esoneri e sgravi contributivi				-1.884		-1.884
Esonero contributivo a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura			-426		-385	-811
Esenzione Imu 2020 settore turismo, intrattenimento e spettacolo			-211	-232	-176	-619
Esonero contributivo per aziende che non utilizzano CIG				-363		-363
Esonero TOSAP/COSAP per le attività di ristorazione			-140	-77		-217
Oneri riflessi	4		0			4
Totale di gruppo	45	-16	-4.769	-2.556	-561	-7.857
Misure a favore dei lavoratori						
Contributo addizionale versato dai datori di lavoro per accesso alle misure straordinarie di integrazione salariale				223		223
Oneri riflessi			15			15
Totale di gruppo			109	223		332
Enti territoriali						
Oneri riflessi				2		2
Totale di gruppo			0	2		2
Misure fiscali						
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	-851		-418	-6.121	-8.488	-15.878
Incremento da 700.000 euro a 1 milione del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili			-558			-558
Differimento adempimenti in materia di accise			-320			-320
Riduzione del 10% delle rate di acconto per gas naturale ed energia elettrica			-247			-247
Proroga rideterminazione del costo di terreni e partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati			206			206
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>			-199			-199
Effetti fiscali			27			27
Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.			27			27
Totale di gruppo	-851	-12	-1.579	-6.150	-8.488	-17.080
Misure per la Scuola, l'Università e la ricerca						
Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari			-165			-165
Oneri riflessi	2		203	27	2	234
Totale di gruppo	2		30	27	2	61
Altre misure di settore, disposizioni finanziarie finali e coperture						
Oneri riflessi			6	2		9
Totale di gruppo	0		46	5		51
INDEBITAMENTO NETTO	-19.989	-11	-55.289	-24.876	-13.404	-113.569

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.7 – Effetti dei decreti anticrisi approvati nel corso del 2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	DL 18/2020 (convertito)	DL 23/2020 (convertito)	DL 34/2020 (convertito)	DL 104/2020 (convertito)	DD.LL. "Ristori"	Totale 2020
IMPIEGHI ⁽¹⁾	20.837	312	57.574	31.215	18.251	128.189
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,3</i>	<i>0,0</i>	<i>3,5</i>	<i>1,9</i>	<i>1,1</i>	<i>7,8</i>
Maggiori spese	19.898	284	50.542	22.507	9.203	102.435
Maggiori spese correnti	13.191	5	42.057	20.665	9.018	84.935
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	3.556		10.602	4.802		18.960
Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza			6.197	5	5.046	11.248
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	3.262		4.802	1.303	1.293	10.661
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome			1.500	6.900		8.400
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali			3.500	1.670		5.170
Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	1.410		1.798	478		3.686
Congedi parentali, permessi retribuiti, <i>voucher</i> servizi sostitutivi e indennità di malattia	1.389		1.191	411	26	3.017
Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo	356		1.499	99	339	2.294
<i>Bonus vacanze</i>			1.677			1.677
Proroga NASPI e DIS-COLL			400	856		1.256
Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	1.058					1.058
Reddito di emergenza			971			971
Fondi ai Comuni per l'emergenza alimentare e altre risorse a favore degli Enti locali			518		400	918
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale			500	400		900
Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede	881					881
Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione			378	400		778
Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	150		256	63	300	769
Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione	50		200	403		653
Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)				240	410	650
Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)			172	60	400	632
Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020)			600			600
Fondo per la filiera della ristorazione				600		600
Contributo a fondo perduto per attività economiche e commerciali nei centri storici				500		500
Fondo esigenze indifferibili			475	15		490
Indennità per i lavoratori domestici			468			468
Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno			100	300		400
Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza			199	60	140	400
Spazi di spesa per gli Enti territoriali	273			87	5	365
Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia)			350			350
Fondo per il sostegno delle aree oggetto di ulteriori provvedimenti restrittivi					340	340
Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali			331			331
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	80		65	40	100	285
Contributo a favore delle scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata a copertura mancato versamento delle rette e misure di sostegno all'istruzione paritaria fino ai sedici anni			285			285
Fondo compensazione gestore infrastruttura ferroviaria nazionale e indennizzo per minori introiti			270			270
Sentenza Corte costituzionale in materia di invalidità civile			46	178		224
Misure per lo sport			73	3	147	223
Risorse ai musei in compensazione dei mancati incassi e istituzione Fondo cultura			150	65		215
Risorse destinate alle zone colpite da sisma (proroga stato di emergenza, strutture commissariali e altro)			200	5		205
Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti			150	30		180
Interessi passivi	181		326	85		592
Altre misure	545	5	1.807	606	71	3.035
Maggiori spese in conto capitale	6.708	279	8.485	1.842	185	17.499
Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	1.630	249	4.230			6.109
Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	1.650		1.500	550	100	3.800
Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	1.730					1.730
Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"			1.467			1.467
Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	400		100			500
Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite dall'emergenza	500					500
Incremento Fondo per l'acquisto di autoveicoli nuovi				400		400
Incremento dotazione contratti di sviluppo	240			150		390
Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia)	350					350
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti)			100	200		300
Credito di imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere				180		180
Scuola - Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	70				85	155
Altre misure	138	30	1.088	362		1.618

Tab. 2.7 – (segue) Effetti dei decreti anticrisi approvati nel corso del 2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (importi lordi in milioni di euro)

	DL 18/2020 (convertito)	DL 23/2020 (convertito)	DL 34/2020 (convertito)	DL 104/2020 (convertito)	DD.LL. "Ristori"	Totale 2020
IMPIEGHI ⁽¹⁾ (segue)						
Minori entrate	939	28	7.031	8.708	9.049	25.755
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	851		418	6.121	8.488	15.878
Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020			3.952			3.952
Esoneri e sgravi contributivi				1.884		1.884
Esonero contributivo a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura			426		385	811
Esenzione Imu 2020 settore turismo, intrattenimento e spettacolo			211	232	176	619
Incremento da 700.000 euro a 1 milione del limite annuo dei crediti compensabili o			558			558
Esonero contributivo per aziende che non utilizzano CIG				363		363
Differimento adempimenti in materia di accise			320			320
Azzeramento dell'aliquota IVA per il 2020 e riduzione aliquota IVA al 5% a regime per le cessioni dei beni indispensabili alla cura e al contenimento del virus			257			257
Riduzione del 10% delle rate di acconto per gas naturale ed energia elettrica			247			247
Esonero TOSAP/COSAP per le attività di ristorazione			140	77		217
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>			199			199
Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari			165			165
Altre misure	86	28	138	31		282
Oneri riflessi	2		1	0		3
RISORSE ⁽¹⁾	848	301	2.284	6.340	4.848	14.621
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,9</i>
Minori spese	287	301	1.247	5.678	4.777	12.290
Minori spese correnti	172	1	687	5.621	4.272	10.753
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome				4.100		4.100
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori				530	1.138	1.668
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)				303	1.338	1.641
Risparmi <i>bonus</i> vacanze					860	860
Fondo esigenze indifferibili			401	46		447
Risparmi Inail bando ISI 2019 (incentivi salute e sicurezza sul lavoro)				403		403
Fondo per la filiera della ristorazione					350	350
Riduzione fondi e altre coperture	26	1	82	12	217	338
Altre misure	146	0	204	227	369	946
Minori spese in conto capitale	115	300	560	57	505	1.538
Riduzione fondi e altre coperture	110		3	10	500	624
Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia)			350			350
Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI – Moratoria passività microimprese e PMI		300	30			330
Altre misure	5	0	177	47	5	234
Maggiori entrate	561	0	1.038	661	71	2.330
Contributo aggiuntivo versato dai datori di lavoro per accesso alle misure straordinarie di integrazione salariale				223		223
Proroga rideterminazione del costo di terreni e partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati			206			206
Altre misure	127	0	153	3		282
Effetti fiscali			27			27
Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.			27			27
Oneri riflessi	434	0	652	435	71	1.592
ENTRATE NETTE	-378	-28	-5.994	-8.047	-8.978	-23.424
USCITE NETTE	19.611	-17	49.296	16.829	4.425	90.144
<i>Correnti</i>	<i>13.019</i>	<i>4</i>	<i>41.370</i>	<i>15.044</i>	<i>4.745</i>	<i>74.182</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>6.592</i>	<i>-21</i>	<i>7.925</i>	<i>1.785</i>	<i>-320</i>	<i>15.962</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-19.989	-11	-55.289	-24.876	-13.404	-113.569
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-3,4</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,8</i>	<i>-6,9</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.8 – Misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi di finanza pubblica – Anno 2020
(milioni di euro)

Art.	Co.	Descrizione norma	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
DL 18/2020					
Vari		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori	2.339	0	0
56	6	Istituzione sezione speciale Fondo di garanzia PMI (moratoria straordinaria delle passività di microimprese e PMI)	1.730	0	1.730
57	3	Istituzione fondo a copertura di garanzie concesse dallo Stato (a favore di CDP)	500	0	500
DL 23/2020					
1	14	Fondo garanzie in favore di SACE e CDP (sostegno alle imprese)	1.000	0	0
1	14	Versamento in entrata di risorse disponibili sulla contabilità speciale del Fondo di riserva per garanzie rilasciate dallo Stato	-1.000	0	0
DL 34/2020					
26	19	Istituzione del Fondo patrimonio PMI	4.000	4.000	5
27	17	Patrimonio destinato alla Cassa depositi e prestiti (CDP)	44.000	0	0
31	1	Integrazione del Fondo per la concessione di garanzie in favore di SACE e di CDP nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese di cui all'articolo 1, comma 14, del DL 23/2020	30.000	0	0
31	2	Incremento Fondo di garanzia PMI	3.950	0	3.950
36	2	Concessione della garanzia dello Stato con riferimento al Fondo di garanzia pan europeo della Banca Europea per gli Investimenti e allo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)	1.000	0	0
Vari		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori	6.323	0	0
115	1	Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili	12.000	12.000	0
202	1	Costituzione di una nuova società per l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo – Partecipazione del MEF al capitale sociale	3.000	3.000	0
202	2	Riduzione Fondo per esigenze indifferibili connesse a interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA di cui all'articolo 3, comma 3, del DL 3/2020	-2.000	-2.000	0
DL 104/2020					
Vari		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori	3.445	0	0
66	1	Programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato	1.500	1.500	0
67	1	Riassetto gruppo SACE	0	4.500	0
91	2	Incremento del fondo a carattere rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici di cui all'articolo 2 del DL 251/1981	300	300	0
91	5	Incremento della dotazione del fondo rotativo per operazioni di <i>venture capital</i> di cui all'articolo 1, comma 932 della L. 296/2006	100	100	0
DL 137/2020					
6	1	Rifinanziamento Fondo rotativo imprese esportatrici di cui all'articolo 2 del DL 251/1981, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981, n. 394	150	150	0
Vari		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori	-525	0	0
34	3 lett. b)	Riduzione del finanziamento delle integrazioni salariali a garanzia di una più ampia forma di tutela delle posizioni lavorative rispetto a quella assicurata dai rifinanziamenti delle misure di cui all'articolo 22-ter del DL 18/2020 – Prestazione	-1.138	0	0
34	3 lett. c)	Riduzione autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 9 DL 18/2020 e di cui all'articolo 1, comma 11 del DL 104/2020 – Interventi di sostegno al reddito	-1.320	0	0
34	3 lett. l)	Riduzione credito di imposta fruito dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio (DTA)	-730	0	0
DL 149/2020					
Vari		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori	-277	0	0
31	1 lett. b)	Riduzione del Fondo per i pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili di Enti territoriali, Regioni e Province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari di cui all'articolo 115, comma 1 del DL 34/2020	-1.200	-1.200	0
31	1 lett. c)	Riduzione del Fondo da destinare alla sottoscrizione di quote di capitale sociale	-200	-200	0
DL 154/2020					
4	3	Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori	-434	0	0
DL 157/2020					
4		Rinvio al 1° marzo 2021 pagamento rate della Rottamazione-ter – Erario	0	-530	-530
4		Rinvio al 1° marzo 2021 pagamento rate della Rottamazione-ter – Altri Enti	0	-110	-110
26	3	Riduzione del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili - Sezione I per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali e delle Regioni e Province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari - di cui all'articolo 115 del DL n. 34/2020	-4.000	-4.000	0

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai DD.LL. 18/2020, 23/2020, 34/2020, 104/2020, 137/2020, 149/2020, 154/2020 e 157/2020.

In particolare, si evidenziano le misure con impatto sul saldo netto da finanziare (che, si ricorda, nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti è considerato in termini di competenza) e sul fabbisogno ma nullo o pressoché nullo sull'indebitamento netto: i) 12 miliardi relativi al fondo istituito dal DL 34/2020 per i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili (per 8 miliardi relativi a Enti locali e Regioni e per 4 miliardi a enti del servizio sanitario nazionale) e, di conseguenza, l'utilizzo a copertura di spazi disponibili su tale fondo operato nei DD.LL. 149/2020 e 157/2020, rispettivamente per 1,2 e 4 miliardi; ii) 4 miliardi, previsti dal DL 34/2020, relativi al Fondo per il patrimonio per le piccole e medie imprese; iii) 3 miliardi, previsti dal DL 34/2020, per la partecipazione del MEF alla costituzione di una nuova società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo, con una parte di copertura individuata nell'utilizzo delle risorse stanziare dal DL 18/2020 sul Fondo per esigenze indifferibili connesse a interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche; iv) 1,5 miliardi, previsti dal DL 104/2020, relativi all'autorizzazione alla sottoscrizione di aumenti di capitale e di strumenti di patrimonializzazione delle società soggette a controllo dello Stato; v) gli incrementi dei fondi rotativi relativi a finanziamenti agevolati alle imprese esportatrici e a operazioni di *venture capital* per 0,4 miliardi nel DL 104/2020 e per 0,15 miliardi nel DL 137/2020; vi) la riduzione di 0,2 miliardi del Fondo da destinare alla sottoscrizione di quote di capitale sociale, prevista dal DL 157/2020. Questo tipo di classificazioni deriva essenzialmente dal fatto che si tratta di partite di natura finanziaria.

Vi sono inoltre interventi con effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e sul saldo netto da finanziare ma non sul fabbisogno, quali: i) l'istituzione, all'interno del Fondo di garanzia per le PMI, della sezione speciale – prevista dal DL 18/2020 – per la moratoria della passività di microimprese e PMI (con uno stanziamento di 1,7 miliardi disposto dal DL 18/2020, successivamente ridotto di 249 milioni dal DL 23/2020); ii) il fondo di 0,5 miliardi per garanzie in favore della Cassa depositi e prestiti (CDP); iii) l'incremento, di circa 4 miliardi, del Fondo di garanzia per le PMI previsto dal DL 34/2020. Queste misure hanno impatto sull'indebitamento netto in quanto si tratta di garanzie “standardizzate”, cioè concesse a un numero elevato di soggetti sulla base di regole comuni volte a stabilire l'entità dell'importo garantito (di norma relativamente contenuto) e le caratteristiche dei beneficiari per le quali è possibile stimare, sulla base del rischio di escussione statisticamente previsto, la perdita attesa, corrispondente all'ammontare di escussioni considerate probabili a fronte delle garanzie concesse, con impatto quindi al momento della concessione della garanzia²⁸, mentre l'erogazione effettiva di liquidità viene registrata nel fabbisogno al momento dell'escussione della garanzia. Si ricorda che, per tutte le misure di garanzia pubblica, l'impatto sui conti derivante dalle passività potenziali (*contingent liabilities*) deve essere monitorato regolarmente ed esposto sia a corredo informativo del Documento di economia e finanza

²⁸ Per indicazioni circa le garanzie pubbliche distinte in due tipologie (“standardizzate” e “non standardizzate”), ognuna delle quali soggetta a un diverso trattamento contabile, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), “Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AC 2461 di conversione del DL 23 del 2020”, 30 aprile, Appendice 2.

(come previsto dalla L. 196/2009, all'art. 10) sia in una pubblicazione specifica prevista dalla direttiva europea 85/2011²⁹.

Alcune disposizioni rilevano per il fabbisogno e per l'indebitamento netto ma non sul saldo netto da finanziare: si tratta delle somme dovute per la cosiddetta rottamazione-*ter* e di quelle da versare a titolo di "saldo e stralcio" delle cartelle nei casi di riduzione degli importi per i contribuenti in grave situazione economica, in riduzione di 0,64 miliardi secondo quanto previsto dal DL 157. In particolare, sul saldo netto da finanziare – che si ricorda è in termini di competenza – non si rilevano effetti trattandosi di riscossione di carichi affidati all'agente della riscossione negli esercizi pregressi, nei quali tali importi erano già stati accertati.

Comportano un impatto solo sul saldo netto da finanziare alcune misure di importo perlopiù rilevante riguardanti: i) per 44 miliardi, il cosiddetto "Patrimonio Destinato" alla Cassa depositi e prestiti, previsto dal DL 34/2020 e finalizzato a operazioni di ricapitalizzazione di società per azioni (si noti che per effetto del DL 104/2020 una quota degli apporti in titoli per la costituzione di Patrimonio destinato può essere utilizzato come copertura per le operazioni di riassetto del Gruppo SACE con impatto sul fabbisogno di 4,5 miliardi; si veda oltre); ii) per 30 miliardi, l'integrazione – prevista sempre dal DL 34/2020 – del fondo per la concessione di garanzie a favore della SACE e della CDP, istituito nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese di cui all'articolo 1, comma 14, del DL 23/2020 (per 1 miliardo, con relativa copertura attraverso il riversamento in entrata di risorse giacenti sulla contabilità speciale del Fondo di riserva per le garanzie rilasciate dallo Stato); iii) la contribuzione figurativa collegata agli ammortizzatori sociali, presente in quasi tutti i decreti (per complessivi 10,9 miliardi); iv) per 1 miliardo, previsto dal DL 34/2020, la concessione della garanzia dello Stato con riferimento al Fondo di Garanzia della Banca europea per gli investimenti e allo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). Queste misure non impattano sull'indebitamento netto e sul fabbisogno in quanto la garanzia pubblica concessa è considerata come "non standardizzata" e pertanto il relativo impatto su tali saldi è rinviato al momento dell'eventuale escussione della garanzia: si tratta infatti di garanzie concesse con un approccio caso per caso, generalmente per importi piuttosto significativi e in base a singoli accordi contrattuali, il cui rischio di escussione non si presterebbe a una valutazione statistica, data la loro specificità.

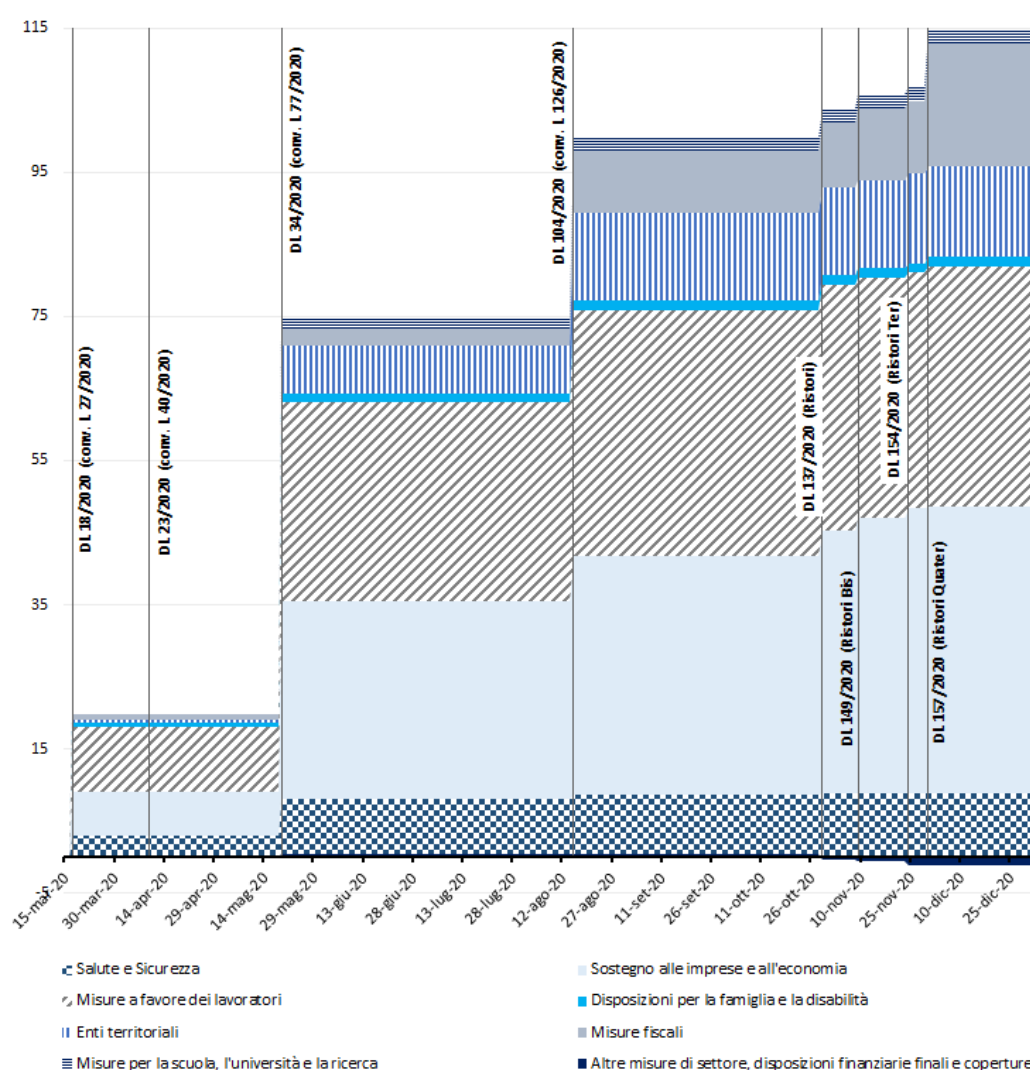
Vi sono poi altre misure iscritte sempre solo in termini di saldo netto da finanziare in quanto già comprese nelle previsioni tendenziali relative agli altri saldi, e riguardano: i) riduzioni di spesa previste dal DL 137/2020 con riferimento ad autorizzazioni disposte nei precedenti DD.LL. 18/2020 e 104/2020; ii) risparmi per 0,73 miliardi previsti dal DL 137/2020, relativi a riduzioni di crediti di imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio (DTA).

²⁹ Si tratta della pubblicazione del Ministero dell'Economia e delle finanze "Tavole statistiche secondo l'articolo 14 comma 3 della direttiva UE n. 85/2011".

Infine, come ricordato precedentemente, incrementano il solo fabbisogno di 4,5 miliardi le operazioni – di natura finanziaria – di trasferimento di partecipazioni azionarie conseguenti al riassetto del Gruppo SACE, con assenza di effetti sul saldo netto da finanziare in quanto già ricompresi nell’ambito di quelli derivanti dalla costituzione del cosiddetto “Patrimonio Destinato” previsto dall’articolo 27 del DL 34/2020. Viene quindi quantificato un (primo) movimento di cassa con impatto sul fabbisogno e – di conseguenza – sul debito.

Per quanto riguarda la distribuzione temporale degli interventi, l’entrata in vigore dei decreti legge ha avuto inizio il 17 marzo, data di pubblicazione del DL 18/2020, e arriva sino al 30 novembre, data di pubblicazione del DL 157/2020 (fig.2.1).

Fig. 2.1 – Effetti finanziari dei decreti anticrisi sul conto delle Amministrazioni pubbliche – Date di pubblicazione dei decreti legge – Anno 2020



Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai DD.LL. 18/2020, 23/2020, 34/2020, 104/2020, 137/2020, 149/2020, 154/2020, 157/2020.

Come è possibile osservare dalla figura 2.1, le risorse messe a disposizione per il sostegno alle imprese e all'economia e a favore dei lavoratori sono state di ammontare rilevante già grazie ai primi tre decreti. Anche se in misura più limitata, ciò è vero anche per le risorse destinate alla salute e alla sicurezza e a favore degli enti territoriali. Le risorse relative alle misure fiscali hanno raggiunto maggiori entità dalla seconda metà dell'anno.

Tuttavia, è da tenere presente che l'effettivo trasferimento dei mezzi finanziari a lavoratori, famiglie, imprese ed enti, peraltro ancora in corso, è avvenuto nei vari mesi con un profilo che ha spesso denotato difficoltà di implementazione e quindi ritardi rispetto all'entrata in vigore dei decreti leggi.

2.2 La finanza pubblica nel triennio 2021-23 nel contesto dell'utilizzo dei fondi della UE

Per il triennio 2021-23, nella Relazione del 20 novembre scorso il Governo ha confermato il percorso di rientro indicato nella NADEF, pur in un contesto in cui rimane elevato il grado di incertezza con riferimento sia all'evoluzione della pandemia sia alla successiva fase di ripresa dell'economia. Eventuali ulteriori necessità di risorse per il primo trimestre del 2021 saranno valutate a gennaio del 2021, alla luce dell'evoluzione della pandemia, dei risultati conseguiti in termini di contenimento delle nuove infezioni da COVID-19 e delle prospettive di vaccinazione della popolazione italiana.

La politica di bilancio che si riflette nello scenario programmatico della NADEF ha l'obiettivo di sostenere la ripresa nel contesto dell'emergenza causata dal virus COVID-19 all'interno di un percorso di progressivo riequilibrio dei conti pubblici. Tale strategia tiene anche conto della possibilità di utilizzare i fondi dell'Unione europea relativi al programma NGEU, costituito dall'insieme degli strumenti finanziari per il rilancio e la resilienza delle economie della UE, introdotti in risposta alla crisi pandemica³⁰. Le misure di cui l'Italia chiederà il finanziamento attraverso tali strumenti sono in fase di elaborazione nell'ambito della predisposizione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR). Tuttavia, come esposto in dettaglio nel paragrafo 2.3 relativo alla manovra di bilancio, al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio per il 2021 la composizione e la distribuzione dei fondi europei risultano definite solo in parte.

Gli effetti della manovra comportano un peggioramento del disavanzo pubblico rispetto al tendenziale nel biennio 2021-22 e un miglioramento nel 2023.

Secondo le previsioni della NADEF, l'indebitamento netto dovrebbe collocarsi al 7,0 per cento del PIL nel 2021, dopo un deficit leggermente superiore al 10,8 per cento stimato – come già ricordato – per il 2020, per poi ridursi al 4,7 per cento nel 2022 e ancora al 3 per cento nel 2023, risultando quindi in tale anno inferiore rispetto al 3,3 per cento previsto in termini tendenziali (tab. 2.9). L'andamento del rapporto tra il debito e il PIL dovrebbe essere più favorevole in ogni anno del periodo di programmazione rispetto allo scenario tendenziale con un'accentuazione della sua riduzione.

Si evidenzia che i conti tendenziali della NADEF non includono gli effetti dei cosiddetti "Decreti ristori" in quanto emanati successivamente alla pubblicazione della stessa. L'impatto netto di tali decreti sul deficit del triennio 2021-23 è nullo o di miglioramento di pochi milioni di euro. Si ricorda che, nell'ambito del complesso dei decreti anticrisi approvati nel 2020, l'effetto quantitativamente più rilevante ha riguardato la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise disposta dal DL 34/2020 a partire dal 2021.

³⁰ Si ricorda che la *Recovery and Resilience Facility* (RRF) comprende sia sovvenzioni che prestiti mentre i programmi *React-EU*, *Just Transition Fund*, Sviluppo rurale e altri minori prevedono solo sovvenzioni.

Tab. 2.9 – Indicatori di finanza pubblica (1)
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Indebitamento netto tendenziale (a)	-2,2	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
<i>Variazione rispetto all'anno precedente (a')</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>-9,2</i>	<i>5,1</i>	<i>1,6</i>	<i>0,8</i>
Interventi netti manovra ⁽²⁾ (b)				-1,4	-0,6	0,2
Interventi netti manovra con esclusione retroazione fiscale (b')				-1,4	-1,3	-0,9
Indebitamento netto programmatico (c=a+b)	-2,2	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0
<i>Variazione rispetto all'anno precedente (c')</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>-9,2</i>	<i>3,8</i>	<i>2,3</i>	<i>1,7</i>

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2020 e del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Le risorse di copertura della manovra includono gli effetti della retroazione fiscale per il biennio 2022-23, pari rispettivamente a 12,9 e 20,5 miliardi, lo 0,7 e l'1,1 per cento del PIL.

Il raggiungimento di questi obiettivi dipende dagli esiti di una programmazione di bilancio che, come sottolineato in precedenza, sconta anche gli effetti dell'impiego dei fondi europei in termini di impatto sulla dinamica del PIL e, di conseguenza, di retroazione sulle grandezze di finanza pubblica in particolare per il biennio 2022-23. Infatti, il nuovo quadro programmatico implica una manovra netta con impatti che peggiorano il disavanzo nominale tendenziale di 1,4 punti percentuali di PIL nel 2021 e di 0,6 punti percentuali nel 2022 e che lo migliorano di 0,2 punti percentuali nel 2023, includendo nel biennio 2022-23 anche gli effetti favorevoli di retroazione dovuti al miglioramento del quadro macroeconomico rispetto al tendenziale, che sconta anche l'utilizzo di sovvenzioni di NGEU.

Secondo la NADEF, il differenziale di crescita rispetto al quadro tendenziale deriva maggiormente dalla componente della manovra di bilancio, la cui impostazione espansiva è motivata anche dall'esigenza di sostenere i redditi e l'occupazione in una fase in cui l'epidemia da COVID-19 influenzerà ancora negativamente l'attività economica. Nella seconda parte del periodo, la spinta più rilevante alla crescita verrà dalla componente sovvenzioni del PNRR, che dovrebbe consentire di incrementare notevolmente gli investimenti materiali e immateriali della PA, aumentare la spesa per ricerca, istruzione e formazione, nonché stimolare maggiori investimenti privati, senza che ciò comporti indebitamento aggiuntivo³¹.

Si sottolinea che l'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica, da un lato, risulta dipendere da previsioni del quadro macroeconomico soggetto a rischi ancora orientati al ribasso, come argomentato nel paragrafo 1, a causa della recrudescenza della pandemia da COVID-19, che ha reso necessarie nuove misure di restrizione alla mobilità e all'attività produttiva con possibili ripercussioni sulle prospettive di crescita del 2021; dall'altro, si ricorda che il Governo – come esposto in precedenza – ha già annunciato l'intenzione di

³¹ Si veda la NADEF 2019, pag. 10.

valutare a gennaio la necessità di ulteriori scostamenti per i primi tre mesi del 2021, alla luce dell'evoluzione della pandemia.

Più in generale, appare evidente la complessità di realizzare un quadro programmatico che richiederà per vari anni l'inserimento dei fondi del PNRR all'interno del processo di bilancio. Ciò comporterà uno sforzo di programmazione notevole orientato al miglioramento della crescita economica, al riequilibrio della finanza pubblica grazie anche ai bassi tassi di interesse. Indispensabile sarà una significativa riqualificazione dell'amministrazione pubblica verso maggiori capacità di individuazione degli interventi orientati alla crescita, di programmazione e realizzazione della spesa, di collaborazione tra i diversi livelli di governo, in sostanza una maggiore capacità di assorbimento dei fondi europei, nonché la necessità di adeguate strutture di monitoraggio dell'esecuzione e attuazione della spesa.

2.3 La manovra di bilancio per il 2021

La manovra di finanza pubblica contenuta nel DDL di bilancio, presentato in Parlamento nella seconda metà di novembre, verrà completata con altri interventi legislativi, che definiranno in modo compiuto l'utilizzo dei fondi europei relativi al programma NGEU.

La manovra – come già evidenziato – comporta un peggioramento del disavanzo pubblico rispetto al tendenziale di 1,4 punti percentuali di PIL nel 2021 e di 0,6 punti percentuali nel 2022 (pari in valore assoluto rispettivamente a 24,6 e 12 miliardi) e un miglioramento nel 2023 di 0,2 punti percentuali (pari in valore assoluto a 3,5 miliardi): come evidenziato nel paragrafo 2.2, secondo le stime ufficiali, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe collocarsi quindi al 7,0 per cento del PIL nel prossimo anno per poi ridursi al 4,7 per cento nel 2022 e ancora al 3 per cento nel 2023.

Si ricorda che nella NADEF erano indicate stime leggermente differenti per l'impatto netto della manovra nel 2021 e nel 2023: rispettivamente un peggioramento del deficit di 1,3 punti percentuali di PIL e un miglioramento del deficit di 0,3 punti percentuali di PIL. Tali differenze, tuttavia, considerando gli arrotondamenti delle cifre decimali, non implicano cambiamenti rispetto agli obiettivi programmatici riportati nella NADEF.

L'impatto della manovra sul deficit sintetizza, da un lato, entrate nette negative nel 2021 (-3,7 miliardi) che – a causa degli effetti della retroazione fiscale – diventano positive nel 2022 (11,5 miliardi) per poi aumentare nel 2023 (13,8 miliardi); dall'altro, uscite nette più elevate e crescenti nel 2021 (20,9 miliardi) e nel 2022 (23,5 miliardi) ma in riduzione e inferiori alle entrate nette nel 2023 (10,3 miliardi). L'andamento delle uscite nette riflette spese correnti in progressiva diminuzione e spese in conto capitale che – specialmente per effetto degli interventi contenuti nella Sezione II del DDL di bilancio – raddoppiano passando dal 2021 al 2022 ma diventano negative nel 2023 (tab. 2.10).

La manovra dispone rispetto al tendenziale misure espansive (impieghi nella tabella 2.10) sostanzialmente simili in termini di PIL, pari all'1,8 per cento nel 2021, all'1,9 per cento nel 2022 e all'1,7 per cento nel 2023. Le risorse di copertura sono minori degli impieghi, eccetto che nel 2023; esse sono crescenti nel triennio e ammontano allo 0,4 per cento del PIL nel 2021, all'1,2 per cento nel 2022 e all'1,9 per cento nel 2023. Tuttavia, ciò in larga misura è riconducibile alla presenza al loro interno degli effetti della retroazione fiscale per il biennio 2022-23, che vengono stimati dal Governo pari rispettivamente allo 0,7 a all'1,1 per cento del PIL (tab. 2.10).

Per il 2021, le misure espansive impiegano 30,9 miliardi a fronte dei quali sono attese risorse per 6,3 miliardi, con conseguente incremento del deficit per 24,6 miliardi (tab. 2.11).

È opportuno evidenziare fin da subito che l'impatto espansivo di alcune misure riportate nel prospetto riepilogativo del DDL di bilancio e, quindi, nelle tabelle di questo paragrafo è superiore al loro impatto sull'indebitamento netto. Si tratta di quegli interventi autorizzati e finanziati tramite le sovvenzioni della UE con impatto nullo o limitato

sull'indebitamento netto, in quanto il loro effetto espansivo è compensato da corrispondenti versamenti in entrata, come indicato più avanti. A titolo di esempio, l'art. 185 del DDL prevede significativi incentivi per gli investimenti delle imprese che verranno coperti dal Fondo di rotazione di cui all'art. 184 alimentato con trasferimenti della UE con un impatto nullo sull'indebitamento netto.

Tra gli impieghi, molti interventi – in larga misura quelli a carattere emergenziale – impattano solo sul primo anno. Tra questi, i principali riguardano l'istituzione del Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19, l'estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà), l'acquisto e la distribuzione di vaccini SARS-CoV-2, il trasporto pubblico locale e scolastico, i contributi della cosiddetta "Nuova Sabatini" nonché la moratoria riguardante le passività delle microimprese e delle PMI.

Tab. 2.10 – La manovra di bilancio per il triennio 2021-23 (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL programmatico NADEF)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI	30.949,0	34.916,1	32.629,1
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
Maggiori spese	24.216,4	26.468,2	20.497,5
Correnti	18.350,6	17.056,8	15.024,7
<i>In conto capitale</i>	<i>5.865,8</i>	<i>9.411,4</i>	<i>5.472,8</i>
Minori entrate	6.732,5	8.447,9	12.131,7
RISORSE (a)	6.313,8	22.923,7	36.096,9
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,9</i>
Retroazione fiscale (b)		12.900,0	20.500,0
<i>In percentuale del PIL (b')</i>		<i>0,7</i>	<i>1,1</i>
Risorse al netto della retroazione fiscale (c=a-b)	6.313,8	10.023,7	15.596,9
<i>In percentuale del PIL (c')</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,8</i>
Maggiori entrate (d)	3.026,3	19.953,2	25.915,8
<i>Maggiori entrate al netto della retroazione fiscale (e=d-b)</i>	<i>3.026,3</i>	<i>7.053,2</i>	<i>5.415,8</i>
Minori spese	3.287,5	2.970,5	10.181,1
Correnti	1.079,0	1.310,3	1.884,8
<i>In conto capitale</i>	<i>2.208,5</i>	<i>1.660,2</i>	<i>8.296,3</i>
ENTRATE NETTE	-3.706,2	11.505,3	13.784,1
<i>Entrate nette al netto della retroazione fiscale</i>	<i>-3.706,2</i>	<i>-1.394,7</i>	<i>-6.715,9</i>
USCITE NETTE	20.928,9	23.497,7	10.316,3
Correnti	17.271,6	15.746,5	13.139,8
<i>In conto capitale</i>	<i>3.657,3</i>	<i>7.751,2</i>	<i>-2.823,5</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-24.635,2	-11.992,3	3.467,8
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,2</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021 e su dati della NADEF 2020.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.11 – Effetti del DDL di bilancio per il 2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI ⁽¹⁾	30.949	34.916	32.629
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
Maggiori spese	24.216	26.468	20.497
Maggiori spese correnti	18.351	17.057	15.025
<i>Sezione I</i>	<i>16.614</i>	<i>15.008</i>	<i>13.969</i>
Istituzione Fondo da ripartire per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19	3.800		
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	3.208	474	474
Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	2.010	940	944
Fondo esigenze indifferibili	800	500	500
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	532		
Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	465	60	60
Fondo di solidarietà comunale	417	656	781
Incremento risorse destinate al rinnovo dei contratti del personale statale	400	400	400
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	400	300	300
Fondo per acquisto e distribuzione vaccini SARS-CoV-2	400		
Fondo sociale per l'occupazione	380	140	
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23	344	262	293
Proroga assegno di natalità erogato in base all'ISEE	340	400	
Altri interventi per il settore dei trasporti (Marebonus, Ferrobonus e altro)	262	112	92
Altre assunzioni di personale e proroghe di contratti	221	609	946
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	200		
Nuove assunzioni e straordinari settore sicurezza (FF.AA., FF.OO.)	180	190	111
Fondo di razionalizzazione della rete commerciale	151	131	150
Carta elettronica diciottenni (consumi culturali)	150		
Risorse per il trasporto scolastico	150		
Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	118		107
Fondo Croce rossa italiana	117	117	117
Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER e integrazione del contributo a favore di ADER	112	38	
Sostegno agli enti in deficit strutturale	100	50	
Abrogazione della riduzione del 5% del canone radio televisivo	99	99	99
Proroga APE sociale	88	184	163
Estensione "Opzione donna"	84	268	467
Fondo assunzioni in deroga alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente	36	167	298
Fondo delega riforma fiscale		8.000	7.000
Sentenza Corte costituzionale riduzione pensioni calcolate con metodo retributivo		158	163
Altre misure	1.050	754	505
<i>Sezione II ⁽²⁾</i>	<i>1.737</i>	<i>2.049</i>	<i>1.055</i>
Missioni internazionali di pace	800	750	500
Servizio civile nazionale	200	200	
Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	160	180	
Fondo nazionale per le politiche dell'asilo	108	98	98
Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti	100	100	100
Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE)		350	100
Altre misure	369	371	257
Maggiori spese in conto capitale	5.866	9.411	5.473
<i>Sezione I</i>	<i>4.854</i>	<i>6.097</i>	<i>3.712</i>
Proroga crediti d'imposta per investimenti e attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno	1.054	1.106	104
Fondo sviluppo e coesione (FSC)	800	1.000	1.500
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	772	2.316	
Abolizione del limite dei 200.000 euro per l'erogazione in un'unica soluzione del contributo "Nuova Sabatini"	370		
Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	300		
Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER e integrazione del contributo a favore di ADER	300		
Incremento Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo	240	240	240
Istituzione del Fondo per lo sviluppo ed il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	150		
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23	140	200	250
Programma sperimentale "Buono mobilità"	100		
Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR)	100	100	100
Agevolazioni per i contratti di sviluppo nel settore turistico	100	30	
Contributi alle Regioni per investimenti di messa in sicurezza edifici e territori		100	100
Fondo perequativo infrastrutturale		100	100
Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)		500	1.000
Altre misure	428	405	318
<i>Sezione II ⁽²⁾</i>	<i>1.012</i>	<i>3.315</i>	<i>1.761</i>
Ricostruzione sisma Abruzzo 2009	(246)	(427)	(0)
Messa in sicurezza edifici e territorio (Enti locali)	(197)	(0)	(0)
Investimenti Difesa	(148)	(249)	(497)
Ponti e viadotti (Province e Città metropolitane)	(49)	(139)	(99)
Contratto programma RFI	(2)	(25)	(133)
Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	(0)	(884)	(0)
Investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie	(0)	(816)	(0)
Altre misure	(370)	(775)	(1.032)

Tab. 2.11 – (segue) Effetti del DDL di bilancio per il 2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI ⁽¹⁾ (segue)			
Minori entrate	6.733	8.448	12.132
Sezione I	6.733	8.448	11.817
Stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati	3.300	3.313	3.312
Esoneri e sgravi contributivi	2.304	2.970	6.840
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	457	34	115
Disapplicazione della ritenuta sugli utili per gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) di diritto estero	206	206	206
Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari	173	173	173
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio	133	1.414	884
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale		105	112
Altre misure	160	233	175
Effetti fiscali			315
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio			315
RISORSE ⁽¹⁾	6.314	22.924	36.097
In percentuale del PIL	0,4	1,2	1,9
Minori spese	3.287	2.970	10.181
Minori spese correnti	1.079	1.310	1.885
Sezione I	1.079	1.310	1.885
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	340	400	0
Fondo di solidarietà comunale	200	300	330
Fondo reddito di cittadinanza	196	474	474
Incremento finanziamento servizio sanitario nazionale	117	117	117
Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	106	0	0
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	100	0	0
Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni locali	0	0	350
Riorganizzazione dei servizi sanitari (potenziamento digitalizzazione)	0	0	300
Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni centrali	0	0	292
Altre misure	19	19	21
Minori spese in conto capitale	2.209	1.660	8.296
Sezione I	2.207	1.159	3.715
Fondo sviluppo e coesione (FSC)	1.084	1.136	3.634
Credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro	1.000	0	0
Riduzione fondi e altre coperture	100	0	0
Altre misure	23	23	81
Sezione II ⁽²⁾	2	501	4.581
Attività industriali ad alta tecnologia (settore navale, aeronautico e dell'aerospazio)	(0)	(0)	(813)
Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	(0)	(0)	(1,112)
Investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie	(0)	(0)	(1,155)
Altre misure	(2)	(501)	(1,501)
Maggiori entrate	3.026	19.953	25.916
Sezione I	1.870	3.378	2.495
Riduzione fondo cuneo fiscale	1.150	1.426	1.426
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	309	1.003	309
Rafforzamento del dispositivo di contrasto alle frodi realizzate con utilizzo del falso <i>plafond</i> IVA	207	375	375
Contrasto alle frodi nel settore carburanti	172	172	172
Fondo di razionalizzazione della rete commerciale	0	124	167
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	0	174	0
Altre misure	32	103	46
Effetti fiscali	174	2.380	1.486
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio	174	734	0
Esoneri e sgravi contributivi	0	1.575	1.395
Altre misure	0	71	92
Oneri riflessi	983	1.296	1.435
Retroazione fiscale	0	12.900	20.500
ENTRATE NETTE	-3.706	11.505	13.784
USCITE NETTE	20.929	23.498	10.316
Correnti	17.272	15.746	13.140
In conto capitale	3.657	7.751	-2.823
INDEBITAMENTO NETTO	-24.635	-11.992	3.468
In percentuale del PIL	-1,4	-0,6	0,2

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021 e su dati della NADEF 2020.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) La documentazione trasmessa al Parlamento riporta il dettaglio degli effetti delle singole misure di Sezione II esclusivamente in termini di saldo netto da finanziare. Per le voci di spesa corrente gli effetti in termini di indebitamento netto esposti in tabella sono uguali a quelli indicati nel DDL di bilancio. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, sono stimati dall'UPB escludendo le misure ritenute prive di impatto su tale saldo (partite finanziarie) e applicando alle singole misure un coefficiente di realizzazione coerente con i totali dei rifinanziamenti e delle riprogrammazioni esposti dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

Gli altri principali utilizzi di risorse si estendono anche agli anni successivi. Dal lato delle minori entrate, questi utilizzi di carattere pluriennale riguardano la stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati ("bonus 100 euro") ed esoneri e sgravi contributivi, in particolare l'estensione di quelli per incentivare l'occupazione nelle aree svantaggiate (cosiddetta decontribuzione Sud). Sul versante delle maggiori uscite, gli impieghi sono indirizzati al Fondo per l'assegno universale per i figli e i servizi alla famiglia, all'incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale (SSN), a crediti di imposta per investimenti nel Mezzogiorno e per incentivare le operazioni di aggregazione aziendale; sono poi destinate risorse alle missioni internazionali di pace, al rinnovo dei contratti del personale statale e a nuove assunzioni pubbliche nonché a favore degli Enti territoriali e finalizzate alla proroga delle detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio.

Dati i peggioramenti del disavanzo nel biennio 2021-22 connessi alla manovra, le risorse di copertura finanziaria sono limitate, e sostanzialmente equidistribuite tra spese ed entrate. Le minori spese sono dovute essenzialmente alla riduzione delle dotazioni di una serie di Fondi mentre le maggiori entrate derivano dall'utilizzo parziale delle risorse del Fondo unico destinato alla riduzione della pressione fiscale sui lavoratori dipendenti, dal rafforzamento del contrasto alle frodi fiscali e dagli effetti degli oneri riflessi (tributari e contributivi) connessi a tutte le misure di aumento dei redditi da lavoro pubblico, sia per incremento delle risorse stanziare per rinnovi contrattuali e straordinari sia per nuove assunzioni.

Per il biennio 2022-23, sul versante degli impieghi, oltre al proseguimento di spese dall'anno precedente e ai più consistenti effetti di alcuni degli interventi di incremento delle spese o di riduzione delle entrate – in particolare per quelle relative all'assegno unico per figli a carico e all'avvio della riforma fiscale dal 2022, alla decontribuzione per il Sud, per detrazioni legate alle riqualificazioni edilizie e per l'assunzione di personale pubblico – si aggiungono le misure relative ai fondi di garanzia PMI e ISMEA, al fondo perequativo infrastrutturale e alla messa in sicurezza di edifici e territori delle Regioni nonché – per il solo 2022 – le riprogrammazioni della Sezione II del DDL di bilancio.

Per quanto riguarda le risorse di copertura, aumentano fortemente le maggiori entrate e – solo nel 2023 – le minori spese. Nel primo caso, ciò è dovuto essenzialmente a due fenomeni: i) gli effetti stimati della retroazione fiscale complessiva derivante dagli impulsi alla crescita dovuti sia alla manovra netta che alle sovvenzioni della UE; ii) gli effetti fiscali indotti di alcune specifiche singole misure, tra cui principalmente quelle di agevolazione contributiva. Le minori spese del 2023 sono ascrivibili, oltre ai contributi al risanamento della finanza pubblica richiesto alle Amministrazioni centrali e locali, in massima parte alle riduzioni per riprogrammazioni e definanziamenti contenuti nella Sezione II del DDL di bilancio.

Si evidenzia infine che, nell'ambito degli impieghi di mezzi finanziari, importi consistenti di risorse per l'intero triennio – intorno al miliardo in ciascun anno – sono appostati su fondi sia di natura corrente che in conto capitale, finalizzati alle esigenze indifferibili e alle spese che si prevede siano attuate in corso di esercizio.

Per quanto riguarda i fondi relativi a NGEU, il Governo ha deciso di utilizzare tutti quelli messi a disposizione per l'Italia, stimati nel complesso pari a 209,7 miliardi. Nel Riquadro R2.1 si riportano indicazioni sulla composizione dei fondi europei e i passaggi del percorso di ricostruzione del loro utilizzo, come è stato possibile evincere dalla documentazione disponibile e da quanto riportato nel DDL di bilancio per il 2021. In particolare, il Governo ha ipotizzato di usufruire di 121,2 miliardi di fondi per misure aggiuntive (ovvero quelle finanziate dal complesso delle sovvenzioni, per 82,1 miliardi, e quelle finanziate dai prestiti "aggiuntivi", per 39,1 miliardi) e di utilizzare la rimanente parte di 88,5 miliardi come prestiti "sostitutivi", ovvero per finanziare misure già presenti nella legislazione vigente. Di queste ultime misure non si deve dare conto nel DDL di bilancio, in quanto i loro effetti sono già scontati nei tendenziali di finanza pubblica. L'importo totale dei fondi di natura aggiuntiva è invece indicato nel DDL tramite l'istituzione di un fondo di rotazione, sebbene in forma ancora molto aggregata e poco trasparente e senza distinzione, nella distribuzione sui tre anni, tra sovvenzioni e prestiti aggiuntivi.

Si ricorda che le sovvenzioni non hanno impatto sui saldi di finanza pubblica, non contribuiscono all'accumulazione di debito e possono avere un impatto favorevole sul PIL. In effetti, poiché le spese finanziate grazie a questi fondi trovano copertura nei trasferimenti in entrata provenienti dalla UE, l'impatto sul deficit risulta nullo³². I prestiti messi a disposizione dalla *Recovery and Resilience Facility* (RRF) per determinati ambiti rappresentano, invece, una diversa fonte di finanziamento rispetto alle modalità normali di copertura del fabbisogno e possono avere natura sostitutiva o aggiuntiva. I prestiti usati come "sostitutivi" di altre forme di finanziamento, vale a dire come forma di finanziamento di misure già previste dalla legislazione vigente e in alcuni casi già realizzate, non danno luogo a effetti sui saldi di finanza pubblica e sul debito, se non per la componente di risparmio sul costo del debito (che tuttavia il Governo ha ritenuto prudenzialmente di non voler considerare nei conti), né a ulteriori stimoli espansivi. I prestiti utilizzati come "aggiuntivi", vale a dire come forma di finanziamento di misure attualmente non incluse nella legislazione vigente, impatteranno comunque sui saldi di finanza pubblica con conseguente effetto espansivo rispetto allo scenario tendenziale. La NADEF specificava che nel triennio 2021-23 una parte dei prestiti sarebbe stata utilizzata in modo aggiuntivo per finanziare misure all'interno della manovra.

Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio, gli importi complessivi per 121,2 sono stati riportati in termini di saldo netto da finanziare (di competenza giuridica) e distribuiti nel triennio 2021-23 perché, secondo quanto previsto in ambito europeo circa il programma NGEU, i fondi devono essere impegnati entro i primi tre anni. Possono, tuttavia, essere utilizzati per pagamenti nell'arco di sei anni, sino al 2026 (a eccezione del programma *ReactEU*, i cui pagamenti possono essere erogati nel triennio 2020-22).

³² Si veda Eurostat (2020), "Draft guidance note on the statistical recording of the Recovery and resilience facility", 17 November.

Riquadro 2.1 – Next Generation EU dopo l'accordo del Consiglio europeo di luglio 2020 e l'ipotesi di utilizzo delle risorse a disposizione dell'Italia secondo la documentazione relativa al DDL di bilancio per il 2021

Il 27 maggio scorso, la Commissione europea ha presentato “Il piano per la ripresa dell'Europa” per far fronte alle ripercussioni economiche e sociali della pandemia da COVID-19³³ sulla base di due pilastri: i) il programma di rilancio NGEU, il nuovo strumento europeo per la ripresa, tramite il quale si prevede di incrementare le risorse a livello della UE su base temporanea; ii) il bilancio pluriennale della UE, ovvero il Quadro finanziario pluriennale 2021-27 (QFP), in cui è prevista la creazione di nuovi strumenti e il potenziamento rispetto al QFP precedente di programmi chiave. L'accordo raggiunto dal Consiglio europeo del 17-21 luglio scorso ha confermato l'istituzione di NGEU³⁴. I relativi regolamenti attuativi del Piano sono in via di approvazione definitiva da parte del Consiglio della UE e del Parlamento europeo.

NGEU è un pacchetto di varie iniziative che prevedono stanziamenti su diversi programmi in funzione delle diverse finalità da perseguire, per 750 miliardi complessivi a prezzi 2018. L'iniziativa di gran lunga di maggior rilievo è la costituzione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF), con una dotazione di 672,5 miliardi, di cui 312,5 miliardi sotto forma di trasferimenti (sovvenzioni) e 360 miliardi sotto forma di prestiti. La componente di prestiti verrà erogata interamente attraverso questo strumento.

Sono invece costituite interamente da sovvenzioni le dotazioni degli altri strumenti. Tra questi, il più rilevante dal punto di vista quantitativo è *ReactEU* (47,5 miliardi). Vi sono inoltre dispositivi di dimensioni minori: *Just Transition Fund* (10 miliardi), il Fondo per lo sviluppo rurale (EAFRD, 7,5 miliardi), *InvestEU* (5,6 miliardi), il programma Orizzonte Europa (5 miliardi) e infine il programma *RescEU* (1,9 miliardi).

In particolare, per l'Italia sono a disposizione 209,7 miliardi, secondo quanto valutato al momento della presentazione del DDL di bilancio. In occasione della quale, il Governo ha ipotizzato di usufruire di 121,2 miliardi di fondi per misure aggiuntive (finanziate dal complesso delle sovvenzioni, per 82,1 miliardi, e da prestiti “aggiuntivi”, per 39,1 miliardi) e di utilizzare la rimanente parte di 88,5 miliardi come prestiti “sostitutivi”, ovvero per finanziare misure già presenti nella legislazione vigente.

Dai documenti europei si evince che i fondi vanno impegnati nei primi tre anni (2021-23) e pagati nei sei anni (2021-26)³⁵, a meno dei fondi *ReactEU* che possono essere pagati nel triennio 2020-22³⁶. La procedura di utilizzo dei fondi *ReactEU* si è appena conclusa con l'approvazione del Regolamento da parte del Parlamento europeo il 15 dicembre 2020 (dopo la Proposta della Commissione di maggio 2020, sono infatti seguiti i Pareri dei due organi consultivi – il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle Regioni – e della Corte dei Conti europea), senza che ci sia stata alcuna allocazione dei fondi nel 2020, sebbene fossero eleggibili interventi adottati dal 1° febbraio 2020.

Sulla base della documentazione italiana – piuttosto opaca – a disposizione, il percorso di ricostruzione circa l'utilizzo dei fondi di NGEU da parte dell'Italia si articola in più passaggi:

³³ Per maggiori dettagli sulla proposta di maggio della Commissione europea, si veda UPB (2020), “Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020”.

³⁴ Per maggiori dettagli su Next Generation EU dopo l'accordo del Consiglio europeo di luglio 2020, si veda UPB (2020), “Audizione informale del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012”, 28 luglio.

³⁵ Si veda il punto A13 delle Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020.

³⁶ Si veda la Proposta di regolamento relativa allo strumento, avanzata dalla Commissione europea nel maggio 2020, pag. 2.

1. Dai dati della tavola I.2 della NADEF (pag. 12) si evince che i fondi a disposizione dell'Italia, secondo una valutazione provvisoria, sono in totale 205 miliardi.
2. Nel DDL di bilancio (pag. 461 dell'AC 2790) viene indicato che le sovvenzioni del programma *ReactEU* sono pari a 14,7, quindi viene aggiornata la cifra di 10 miliardi riportata nella tavola I.2 della NADEF. La nota della tavola I.2 avvisava che i dati in essa contenuti erano basati su una valutazione preliminare e che gli importi della tavola sarebbero potuti cambiare a seguito dei negoziati ancora in corso.
3. Quindi i fondi totali a disposizione del nostro Paese, aggiornati al momento della presentazione del DDL di bilancio, risultano pari a 209,7 miliardi (205+4,7), che nel DDL di bilancio si sostiene di voler utilizzare pienamente (pag. 9 dell'AC 2790).
4. Nel DDL di bilancio è segnalato che il totale dei fondi aggiuntivi (sovvenzioni + prestiti aggiuntivi) è pari a 121,2 miliardi (dati dalla somma dei 120,7 miliardi indicati all'art. 184 (sovvenzioni + prestiti aggiuntivi) e degli 0,5 miliardi indicati all'art. 57 (sovvenzioni) del DDL di bilancio).
5. La differenza tra il complesso dei fondi per 209,7 miliardi e i 121,2 miliardi di fondi aggiuntivi, pari a 88,5 miliardi, è costituita quindi da prestiti sostitutivi.
6. Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio, all'articolo 184, sono riportate – per il triennio 2021-23 – le risorse, pari a 120,7 miliardi, del “Fondo di rotazione per l'attuazione del PNRR Italia” tramite il quale si anticiperanno le risorse alle Amministrazioni coinvolte in attesa dei contributi provenienti dall'Unione europea (così come indicato anche nella Relazione tecnica, pag. 460 dell'AC 2790). Tali risorse sono riportate in termini di saldo netto da finanziare (quindi in termini di competenza giuridica) e distribuite in 34,8 miliardi per il 2021, 41,3 miliardi per il 2022 e in 44,6 per il 2023.
7. Sempre in tale prospetto, la differenza tra 121,2 miliardi e 120,7 miliardi, pari a 0,5 miliardi è riportata per il 2021 all'articolo 57, relativo all'istituzione del Fondo per le politiche attive, rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito dei programmi *ReactEU* (come definito anche a pag. 298 dell'AC 2790).
8. Le sovvenzioni sono ricostruite dai valori riportati nella tavola I.2 della NADEF a cui va aggiunto l'incremento del programma *ReactEU* indicato nel DDL di bilancio. Le sovvenzioni totali sono date dalla somma di: 65,4 miliardi di RFF, 14,7 (10+4,7) miliardi di *ReactEU* aggiornato, 0,85 miliardi di Sviluppo rurale, 0,54 di *Just Transition Fund* e 0,60 di altri programmi. Per un totale di sovvenzioni pari a 82,09 miliardi, arrotondato a 82,1.
9. Quindi i fondi aggiuntivi di 121,2 miliardi risultano composti da 82,1 miliardi di sovvenzioni e 39,1 (121,2-82,1) di prestiti aggiuntivi.

A conferma di queste stime: nel DDL di bilancio (pag. 461 dell'AC 2790) è riportato che sono stanziati risorse relative al dispositivo RRF per 104,5 miliardi (di sovvenzioni e prestiti aggiuntivi) che, sommati agli 88,5 miliardi di prestiti sostitutivi, conducono all'ammontare di 193 miliardi attribuiti al dispositivo RRF nella tavola I.2 della NADEF. Inoltre, nel DDL di bilancio (pag. 461 dell'AC 2790) è indicato che sono stanziati, oltre ai 14,7 miliardi di *ReactEU*, ulteriori fondi per 1,982 miliardi (la somma degli 0,85+0,54+0,60 miliardi della tavola I.2 della NADEF).

Gli effetti del programma NGEU in termini di fabbisogno e di indebitamento netto non sono riportati per due ordini di motivi. Con riferimento alle sovvenzioni, non viene data evidenza degli importi perché – come più volte ricordato – non hanno impatto sul disavanzo, sebbene sarebbe stato opportuno evidenziare in modo differenziato l'impatto sulle poste di aumento o di riduzione del disavanzo, almeno all'interno della Relazione tecnica. Quanto ai prestiti aggiuntivi – che invece avrebbero un effetto sui saldi – l'assenza

di impatto sull'indebitamento netto potrebbe evidenziare la mancata attivazione di pagamenti relativamente a nuovi progetti finanziati con prestiti della UE nel triennio 2021-23 che quindi, diversamente da quanto indicato nella NADEF, potrebbe avvenire solo negli anni successivi.

L'istituzione di un fondo rotativo finalizzato all'attuazione del programma NGEU consentirà di fornire alle amministrazioni anticipazioni nazionali rispetto alle risorse provenienti dalla UE, al fine di assicurare la tempestiva attivazione degli interventi da realizzare. In attesa dei fondi europei, le risorse per l'anticipo nazionale del finanziamento dei progetti eleggibili ai fini dei programmi NGEU possono essere reperite facendo ricorso alle disponibilità liquide del Tesoro³⁷ o attraverso nuove emissioni di titoli di Stato, che dovrebbero essere successivamente compensate dai finanziamenti europei da erogare entro l'anno.

Questi utilizzi, come ricordato, ammontano complessivamente a 121,2 miliardi e riguardano per circa 104,5 miliardi la RRF, per 14,7 miliardi il programma *ReactEU*³⁸ e per circa 2 miliardi ulteriori programmi europei (come *Just Transition Fund*, Sviluppo rurale e altri minori). Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio, la quasi totalità di tali risorse, pari a 120,7 miliardi – distribuite in 34,8 miliardi nel 2021, 41,3 miliardi nel 2022 e 44,6 miliardi nel 2023 in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello stato – è riportata all'articolo 184, con riferimento a interventi in conto capitale³⁹.

Il valore degli interventi eleggibili per i programmi europei è – in massima parte – rappresentato indistintamente (per 25,7 miliardi nel 2021, per 30,9 miliardi nel 2022 e 37,4 miliardi nel 2023, rispettivamente il 73 per cento del totale, il 74,8 per cento e l'83,8 per cento) nell'importo complessivo del fondo rotativo. Le misure per le quali è, invece, già presente una specifica norma di autorizzazione sono indicate nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del disegno di legge e ammontano a 9,5 miliardi nel 2021, 10,4 miliardi nel 2022 e a 7,2 miliardi nel 2023.

Queste misure già individuate specificamente che vengono, completamente o in parte, finanziate in via di anticipazione tramite il fondo di rotazione sono evidenziate “per memoria” nel prospetto riepilogativo, agli articoli 27 e 184. Si tratta, in particolare: i) della decontribuzione per il Sud (art. 27, finanziata parzialmente); ii) di una serie di crediti di imposta e sostegni per investimenti (artt. 185 e 186). Sempre nel prospetto riepilogativo, viene inoltre riportata la dotazione del Fondo istituito dall'art. 57, riguardante le misure

³⁷ Tali disponibilità a fine novembre ammontavano a 60,7 miliardi.

³⁸ Nella NADEF, in base a una valutazione preliminare connessa a negoziati ancora in corso, a tale programma erano imputati 10 miliardi. L'ammontare complessivo dei fondi europei era pari a 205 miliardi nella NADEF; con l'attuale aggiornamento del valore delle risorse del programma *ReactEU*, l'ammontare complessivo raggiunge dunque, come già evidenziato, i 209,7 miliardi.

³⁹ È opportuno tuttavia sottolineare che alcune delle misure che verranno finanziate attraverso il Fondo di rotazione, come ad esempio la decontribuzione al Sud, non rappresentano maggiori spese in conto capitale. In termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato rappresentano infatti uscite correnti (in questo caso per trasferimenti all'INPS), ma sono comunque classificate in conto capitale in quanto assorbite in tale posta per il cosiddetto criterio di “prevalenza”.

per le politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma *ReactEU*, pari a 500 milioni di spese correnti per il solo 2021, che rappresentano la differenza tra il totale dello stanziamento di 121,2 miliardi già ricordato e i 120,7 miliardi indicati all'articolo 184 dello stesso prospetto.

2.3.1 I principali interventi della manovra

Guardando alle componenti della manovra, i principali interventi possono essere individuati nell'ambito delle tipologie di classificazione del DDL di bilancio, indicando l'utilizzo di risorse nette cumulate per l'intero triennio 2021-23 (tab. 2.12 e tab. 2.13 per un dettaglio che distingue anche tra uscite nette ed entrate nette).

Gli interventi più consistenti riguardano le misure di *riduzione della pressione fiscale e contributiva* (Sez. I, Parte I, Titolo II, 26 miliardi), in cui vengono stanziati i fondi per la riforma fiscale, che comprende anche l'assegno unico per figli a carico esteso ai lavoratori autonomi e agli incapienti, viene portato a regime il taglio del cuneo fiscale per i redditi di lavoro dipendente fino a determinate soglie (il cosiddetto "*bonus 100 euro*") e sono previsti esoneri contributivi per assunzioni di giovani e donne.

In relazione alla *crescita e investimenti* (Sez. I, Parte I, Titolo III, 2,7 miliardi), è prevista la proroga, per il 2021, delle detrazioni per riqualificazioni immobiliari e sono disposti interventi vari a sostegno di investimenti e imprenditoria, tra cui agevolazioni per i contratti di sviluppo nel settore turistico, l'estensione a tutte le PMI di contributi in conto impianti nonché il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura.

Gli interventi indirizzati al *Sud e alla coesione territoriale* (Sez. I, Parte I, Titolo IV, 7,1 miliardi, a cui si aggiungono i 200 milioni relativi al Fondo per la perequazione territoriale della Sez. I, Parte I, Titolo XII, per un totale di 7,3 miliardi), includono in particolare gli sgravi contributivi per l'occupazione in aree svantaggiate, la proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno e per la ricerca e sviluppo e il citato Fondo per la perequazione infrastrutturale. A parziale copertura vengono disposte riduzioni di Fondo sviluppo e coesione.

Interventi ulteriori riguardano la *liquidità e ricapitalizzazione delle imprese* (Sez. I, Parte I, Titolo V, 3,5 miliardi), quali: un nuovo incentivo ai processi di aggregazione aziendale tramite crediti di imposta (DTA), la proroga delle garanzie erogate a supporto della liquidità delle PMI, il prolungamento della moratoria straordinaria sui mutui per le PMI.

Con riferimento ai settori relativi a *lavoro, famiglia e politiche sociali* (Sez. I, Parte I, Titolo VI, 2,9 miliardi), vengono rifinanziati il Fondo sociale per l'occupazione e quelli relativi alle integrazioni salariali; sono previste misure in campo pensionistico, tra cui l'estensione di Opzione donna e APE sociale; viene prorogato l'assegno di natalità erogato in base all'ISEE.

Tab. 2.12 – Effetti del DDL di bilancio per il 2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2021	2022	2023
SEZIONE I			
Riduzione della pressione fiscale e contributiva	-5.493,1	-10.800,8	-9.731,5
<i>Fondo per la riforma del sistema fiscale</i>	0,0	-8.000,0	-7.000,0
<i>Incremento Fondo assegno universale e servizi alla famiglia</i>	-3.012,1	0,0	0,0
<i>Stabilizzazione ulteriore detrazione redditi lavoro dipendente</i>	-2.149,8	-1.887,2	-1.886,2
<i>Esoneri contributivi per assunzioni di giovani e donne</i>	-246,7	-733,1	-830,5
<i>Altre esenzioni</i>	-84,5	-180,5	-14,8
Crescita e investimenti	-644,0	-778,1	-1.245,2
<i>Proroga detrazioni ristrutturazioni edilizie, riqualificazione energetica, mobili, bonus facciate, giardini</i>	41,0	-679,1	-1.198,2
<i>Interventi vari a sostegno investimenti e imprenditoria</i>	-685,0	-99,0	-47,0
Sud e coesione territoriale	-2.856,9	-1.762,4	-2.714,9
<i>Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate</i>	-2.056,9	-662,4	-4.614,9
<i>Proroga dei crediti di imposta per gli investimenti e per la ricerca e sviluppo</i>	-1.053,9	-1.105,9	-104,0
<i>Riduzione Fondo sviluppo e coesione</i>	283,9	135,9	2.134,0
<i>Fondo perequativo infrastrutturale</i>	0,0	-100,0	-100,0
<i>Altro</i>	-30,0	-30,0	-30,0
Liquidità e ricapitalizzazione imprese	-763,1	-1.947,2	-803,0
<i>DTA</i>	-463,1	-1.417,2	197,0
<i>Fondo garanzia PMI e altre misure</i>	-300,0	-530,0	-1.000,0
Lavoro, famiglia e politiche sociali	-1.392,8	-754,5	-783,3
<i>Ammortizzatori sociali</i>	-971,2	-139,9	-32,4
<i>Lavoro e politiche sociali</i>	-222,0	-136,7	-115,0
<i>Pensioni</i>	-199,6	-477,9	-635,9
Sanità	-2.094,9	-634,9	-368,3
Scuola, Università e ricerca	-734,0	-479,9	-591,8
Cultura, turismo, informazione e innovazione	-685,1	-485,1	-345,1
Partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a Organismi internazionali	-372,4	-380,4	-392,9
Trasporti	-325,3	-157,4	-127,4
Ambiente	-44,5	-47,5	-15,0
Regioni ed Enti locali	-1.017,0	-806,0	-851,0
<i>Fondo solidarietà comunale e altre misure per i Comuni</i>	-467,0	-406,0	-451,0
<i>Regioni e Province autonome</i>	-550,0	-400,0	-400,0
Revisione e rimodulazione della spesa pubblica	0,0	0,0	700,1
Pubblico impiego	-590,0	-841,5	-1.014,5
<i>Nuove assunzioni, proroghe di contratti a tempo determinato e di straordinario e altri</i>	-221,8	-327,3	-306,7
<i>Rinnovo contratti personale statale</i>	-206,0	-206,0	-206,0
<i>Personale della Scuola</i>	-162,3	-308,2	-501,9
Attuazione del Piano di ripresa e resilienza	-1,0	-1,0	0,0
Contrasto evasione fiscale	378,5	545,8	545,8
Rinvio introduzione <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	-457,2	140,0	-115,0
Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER	-412,0	-38,0	0,0
Ulteriori disposizioni in materia di entrata	1.016,3	20,7	7,5
<i>Credito di imposta adeguamento ambienti di lavoro</i>	1.000,0	0,0	0,0
<i>Altre entrate</i>	16,3	20,7	7,5
Fondi	-5.549,2	-1.021,5	-1.102,5
<i>Istituzione Fondo da ripartire per il sostegno delle attività produttive maggiormente colpite dall'emergenza epidemiologica da COVID-19</i>	-3.800,0	0,0	0,0
<i>Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi - di parte corrente</i>	-344,2	-261,5	-292,5
<i>Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi - di conto capitale</i>	-140,0	-200,0	-250,0
<i>Incremento Fondo esigenze indifferibili</i>	-800,0	-500,0	-500,0
<i>Incremento Fondo per la promozione integrata (art. 72, c. 1, del DL 18/2020, per le finalità alla lettera d)</i>	-465,0	-60,0	-60,0
TOTALE SEZIONE I	-22.037,8	-20.229,8	-18.948,1
SEZIONE II			
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanze	-2.597,4	-4.662,5	1.915,9
Retroazione fiscale	0,0	12.900,0	20.500,0
TOTALE MANOVRA DI BILANCIO	-24.635,2	-11.992,3	3.467,8

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.13 – Principali misure del DDL di bilancio per il 2021
(importi netti in milioni di euro)

		2021	2022	2023
Sezione I - Parte I	USCITE NETTE	20.929	23.498	10.316
	TITOLO II - Riduzione della pressione fiscale e contributiva		8.000	7.000
	Fondo delega riforma fiscale			
	Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	3.012		
	Totale di gruppo	3.062	8.050	7.000
	Abolizione del limite dei 200.000 euro per l'erogazione in un'unica soluzione del contributo "Nuova Sabatini"	370		
	TITOLO III - Crescita e investimenti			
	Istituzione del Fondo per lo sviluppo e il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	150		
	Agevolazioni per i contratti di sviluppo nel settore turistico	100	30	
	Totale di gruppo	685	99	47
	TITOLO IV - Sud e coesione territoriale			
	Proroga crediti d'imposta per investimenti e attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno	1.054	1.106	104
	Fondo sviluppo e coesione (FSC)	-284	-136	-2.134
	Totale di gruppo	800	1.000	-2.000
	TITOLO V - Liquidità e ricapitalizzazione imprese			
	Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	772	2.316	
	Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	300		
	Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)		500	1.000
	Totale di gruppo	1.072	2.846	1.000
	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	532		
	Fondo sociale per l'occupazione	380	140	0
	Proroga assegno di natalità erogato in base all'ISEE	340	400	
	Fondo di razionalizzazione della rete commerciale	151	131	150
	Proroga APE sociale	88	184	163
	Estensione "Opzione donna"	84	268	467
	Sentenza Corte Costituzionale riduzione pensioni calcolate con metodo retributivo		158	163
	Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	-106		
	Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	-144	74	474
	Fondo reddito di cittadinanza	-196	-474	-474
	Totale di gruppo	1.405	1.021	1.013
	TITOLO VII - Sanità			
	Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	1.893	823	827
	Fondo per acquisto e distribuzione vaccini SARS-CoV-2	400		
	Fondo Croce rossa italiana	117	117	117
	Riorganizzazione dei servizi sanitari (potenziamento digitalizzazione)			-300
	Totale di gruppo	2.521	1.061	795
	TITOLO VIII - Scuola, università e ricerca			
	Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	118		107
	Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR)	100	100	100
	Totale di gruppo	561	314	426
	TITOLO IX - Cultura, turismo, informazione e innovazione			
	Incremento Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo	240	240	240
	Carta elettronica diciottenni (consumi culturali)	150		
	Abrogazione della riduzione del 5% del canone radio televisivo	99	99	99
	Totale di gruppo	685	485	345
	TITOLO X - Misure per la partecipazione dell'Italia all'UE e a OO.II.			
	Totale di gruppo	72	83	94
	TITOLO XI - Misure in materia di trasporti e ambiente			
	Altri interventi per il settore dei trasporti (Marebonus, Ferrobonus e altro)	282	132	112
	Programma sperimentale "Buono mobilità"	100		
	Totale di gruppo	342	205	142
	TITOLO XII - Regioni ed Enti locali			
	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	300	300	300
	Fondo di solidarietà comunale	217	356	451
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	200		
	Risorse per il trasporto scolastico	150		
	Sostegno agli enti in deficit strutturale	100	50	0
	Contributi alle Regioni per investimenti di messa in sicurezza edifici e territori		100	100
	Fondo perequativo infrastrutturale		100	100
	Totale di gruppo	1.017	906	951
	TITOLO XIII - Revisione e rimodulazione della spesa pubblica			
	Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni locali			-350
	Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni centrali			-350
	Totale di gruppo			-700
	TITOLO XIV - Pubblica amministrazione e lavoro pubblico			
	Incremento risorse destinate al rinnovo dei contratti del personale statale	400	400	400
	Altre assunzioni di personale e proroghe di contratti	221	609	946
	Nuove assunzioni e straordinari settore sicurezza (FF.AA., FF.OO.)	180	190	111
	Fondo assunzioni in deroga alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente	36	167	298
	Totale di gruppo	996	1.502	1.863
	TITOLO XV - Norme per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza			
	Totale di gruppo	1	1	
Sezione I - Parte II	TITOLO I - Misure di contrasto all'evasione fiscale			
	Totale di gruppo	1	3	3
	TITOLO III - Disposizioni in materia di riscossione			
	Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER e integrazione del contributo a favore di ADER	412	38	
	Totale di gruppo	412	38	
	TITOLO IV - Ulteriori disposizioni in materia di entrate			
	Totale di gruppo	-1.000		

Tab. 2.13 – (segue) Principali misure del DDL di bilancio per il 2021
(importi netti in milioni di euro)

		2021	2022	2023
USCITE NETTE (segue)				
Sezione I - Parte III	Istituzione Fondo da ripartire per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19	3.800		
	Fondo esigenze indifferibili	800	500	500
	Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23	484	462	543
	Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	465	60	60
	Totale di gruppo	5.549	1.022	1.103
Sezione II (2)	Missioni internazionali di pace	800	750	500
	Ricostruzione sisma Abruzzo 2009	(246)	(427)	(0)
	Servizio civile nazionale	200	200	0
	Messa in sicurezza edifici e territorio (Enti locali)	(197)	(0)	(0)
	Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	160	180	0
	Investimenti Difesa	(148)	(249)	(497)
	Fondo nazionale per le politiche dell'asilo	108	98	98
	Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti	100	100	100
	Ponti e viadotti (Province e Città metropolitane)	(49)	(139)	(99)
	Contratto programma RFI	(2)	(25)	(133)
	Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE)	0	350	100
	Totale di gruppo	2.749	3.663	2.816
	Investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie	(0)	(816)	(-1.155)
	Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	(0)	(884)	(-1.112)
	Attività industriali ad alta tecnologia (settore navale, aeronautico e dell'aerospazio)	(0)	(0)	(-813)
	Totale di gruppo	-1	1.701	-3.080
Sezione I - Parte I	Definanziamenti	-1	-501	-1.501
	ENTRATE NETTE	-3.706	11.505	13.784
	Riduzione fondo cuneo fiscale	1.150	1.426	1.426
	Esoneri e sgravi contributivi	-247	-733	-831
	Stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati	-3.300	-3.313	-3.312
	Totale di gruppo	-2.431	-2.751	-2.732
	TITOLO III - Crescita e investimenti	41	-679	-1.198
	Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio	41	-679	-1.198
	TITOLO IV - Sud e coesione territoriale	-2.057	-662	-4.615
	Esoneri e sgravi contributivi	-2.057	-662	-4.615
	TITOLO V - Liquidità e ricapitalizzazione imprese	309	899	197
	Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	309	899	197
	TITOLO VI - Lavoro, famiglia e politiche sociali	13	267	230
	Fondo di razionalizzazione della rete commerciale		124	167
	TITOLO VII - Sanità	426	426	427
Sezione I - Parte II	Oneri riflessi	426	426	427
	TITOLO VIII - Scuola, università e ricerca	-173	-173	-173
	Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari	-173	-173	-173
	TITOLO X - Misure per la partecipazione dell'Italia all'UE e a	-206	-206	-206
	Disapplicazione della ritenuta sugli utili per gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) di diritto estero	-206	-206	-206
	TITOLO XI - Misure in materia di trasporti e ambiente	-300	-297	-299
	TITOLO XII - Misure in materia di energia	-28		
	TITOLO XIV - Pubblica amministrazione e	406	660	848
	Oneri riflessi	406	660	848
	TITOLO I - Misure di contrasto all'evasione fiscale	207	375	375
	Rafforzamento del dispositivo di contrasto alle frodi realizzate con utilizzo del falso <i>piromania</i>	207	375	375
	Contrasto alle frodi nel settore carburanti	172	172	172
	TITOLO II - Rimodulazione misure fiscali a tutela dell'ambiente e della salute	-457	140	-115
	Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	-457	140	-115
	TITOLO IV - Ulteriori disposizioni in materia di entrate	16	21	8
Sezione II	Rifinanziamenti	(150)	(200)	(151)
	Oneri riflessi	(150)	(200)	(151)
	Totale di gruppo	150	200	151
Retroazione fiscale		0	12.900	20.500
INDEBITAMENTO NETTO		-24.635	-11.992	3.468

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) La documentazione trasmessa al Parlamento riporta il dettaglio degli effetti delle singole misure di Sezione II esclusivamente in termini di saldo netto da finanziare. Per le voci di spesa corrente gli effetti in termini di indebitamento netto esposti in tabella sono uguali a quelli indicati nel DDL di bilancio. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, sono stimati dall'UPB escludendo le misure ritenute prive di impatto su tale saldo (partite finanziarie) e applicando alle singole misure un coefficiente di realizzazione coerente con i totali dei rifinanziamenti e delle riprogrammazioni esposti dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

Le risorse destinate alla *sanità* (Sez. I, Parte I, Titolo VII, 3,1 miliardi) comprendono l'incremento del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario, il sostegno ai dipendenti del servizio sanitario e un fondo per l'acquisto e la distribuzione nel 2021 di vaccini e di farmaci per il COVID-19.

Per la *scuola, università e ricerca* (Sez. I, Parte I, Titolo VIII, 1,8 miliardi), è aumentato il fondo per l'offerta formativa; sono individuati ulteriori casi di esonero o graduazione del contributo onnicomprensivo annuale per specifiche categorie di studenti; sono incrementate le borse di studio universitarie; sono stanziati risorse da ripartire tra Università ed Enti pubblici di ricerca.

In relazione a *cultura, informazione e innovazione* (Sez. I, Parte I, Titolo IX, 1,5 miliardi), viene rifinanziata per il 2021 la carta elettronica a favore dei diciottenni e incrementato il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo.

Vi sono inoltre alcune *misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a Organismi internazionali* (Sez. I, Parte I, Titolo X, 1,1 miliardi), nell'ambito delle quali è prevista la disapplicazione di talune imposte per gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) di diritto estero e viene soppressa l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione.

Numerose, anche se con importo relativamente contenuto, sono le misure in *materia di trasporto e ambiente* (Sez. I, Parte I, Titolo XI, 0,7 miliardi), tra cui rientrano l'incremento del Fondo "Programma sperimentale buono mobilità" per il solo 2021 e ulteriori interventi (Marebonus, Ferrobonus e altro).

Riguardo ai provvedimenti rivolti a *Regioni ed Enti locali* (Sez. I, Parte I, Titolo XII, 2,7 miliardi, escludendo i 200 milioni relativi al Fondo per la perequazione territoriale, che sono stati inclusi tra le misure per il Sud), viene incrementato il Fondo di solidarietà comunale sia per l'ampliamento dei servizi sociali sia per il potenziamento degli asili nido dal 2022; sono attribuite risorse alle Regioni a statuto speciale.

Quanto alla *revisione e rimodulazione della spesa pubblica* (Sez. I, Parte I, Titolo XIII, -0,7 miliardi nel 2023), è richiesto un contributo sia alle Amministrazioni centrali che a quelle locali.

Numerose misure sono relative a *pubblica amministrazione e lavoro pubblico* (Sez. I, Parte I, Titolo XIV, 2,4 miliardi) concentrate nell'incremento delle risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego e in autorizzazioni per nuove assunzioni e proroghe per contratti a tempo determinato e per straordinari nonché in spese per il personale della Scuola.

La Parte II concerne *disposizioni in materia di entrate* (Sez. I, Parte II, Titoli I-IV, con un impatto netto di miglioramento del deficit per 1,6 miliardi) che comprende misure per il

contrasto all'evasione fiscale, il differimento delle cosiddette *plastic tax* e *sugar tax* e disposizioni in materia di riscossione.

L'ultima Parte, la terza, della Sezione I è dedicata ad alcuni *fondi* (Sez. I, Parte III, 7,7 miliardi), con l'istituzione del Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 e l'incremento del Fondo per esigenze indifferibili, dei Fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23 e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese.

Completano la manovra le misure contenute nella *Sezione II*, con: rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti che peggiorano il deficit nel 2021 e nel 2022, rispettivamente di 2,6 e 4,7 miliardi ma lo migliorano nel 2023 per 1,9 miliardi. Infine sono indicati gli effetti della retroazione fiscale che implicano 12,9 miliardi di maggiori entrate nel 2022 e 20,5 miliardi nel 2023, mentre non sono stati considerati tali effetti per il 2021.

2.3.2 Considerazioni generali sulla manovra

In un contesto di forte incertezza sul fronte della pandemia e del quadro macroeconomico e considerata la complessità di individuare puntualmente interventi orientati alla crescita e caratterizzati da elevata efficacia e possibilità di realizzazione (oltre che dal requisito di eleggibilità per il programma NGEU), la struttura della politica di bilancio risulta parzialmente indefinita. Nella manovra si intrecciano misure ancora emergenziali, elementi di interventi strutturali e indicazioni di larga massima sull'utilizzo dei fondi europei, in un insieme accompagnato da una serie di norme di dettaglio microsettoriali.

L'intervento è inserito in uno scenario programmatico di riduzione del deficit e del debito, confermato nell'ultima Relazione al Parlamento, che sconta un rilevante impatto della retroazione fiscale e uno scenario macroeconomico che, come discusso nel capitolo 1, appare connotato da rischi orientati al ribasso delle prospettive di crescita.

Nella Relazione al Parlamento, il Governo ha infatti confermato il percorso di rientro indicato nella NADEF. Se ciò può apparire giustificato nell'attuale situazione di incertezza, si ritiene tuttavia necessario che nel mese di gennaio, quando il Governo valuterà le eventuali ulteriori necessità di risorse per il primo trimestre del 2021, tali valutazioni siano inserite in un nuovo quadro macroeconomico e di finanza pubblica, aggiornato sulla base delle indicazioni disponibili.

La manovra implica entrate nette che senza considerare la retroazione fiscale rimangono inferiori rispetto al tendenziale in tutto il triennio, particolarmente nel 2023 date le misure di riduzione della pressione fiscale e le agevolazioni contributive. Le uscite nette sono più che dimezzate nello stesso anno rispetto ai due anni precedenti; ciò è effetto in larga misura di spese nette negative in conto capitale. Le spese nette correnti, infatti, escludendo quelle maggiormente emergenziali del 2020 (come per esempio le spese per

il fondo di sostegno alle attività più colpite o di integrazione del reddito) mostrano un profilo crescente dal 2021 al 2022 e in lieve diminuzione nel 2023, in parte per il contributo – limitato e per il momento indefinito – al risanamento della finanza pubblica delle Amministrazioni centrali e locali. Il deciso rientro delle spese nette in conto capitale deriva dal parziale svuotamento del Fondo sviluppo e coesione a fini di copertura e dagli interventi, contenuti nella Sezione II del DDL di bilancio, di riprogrammazione e definanziamento. Con riferimento a questi ultimi, il DDL non reca indicazioni; quanto alle riprogrammazioni, in parte potrebbe trattarsi di effetti di anticipo di risorse al 2022.

Si evidenzia ancora una volta la necessità, per una valutazione completa della manovra di bilancio, di riportare nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio i valori in termini di indebitamento netto delle singole poste di spesa della Sezione II.

L'andamento effettivo delle spese in conto capitale, tuttavia, non è ancora delineato in mancanza di informazioni circa lo sviluppo temporale dell'uso delle risorse di fonte europea, in particolare dell'utilizzo delle sovvenzioni. Attualmente sono infatti evidenziati solo poco più di 27 miliardi – il 22,4 per cento – dei complessivi 121,2 miliardi di risorse aggiuntive per sovvenzioni e prestiti. Si tratta degli interventi finanziati con sovvenzioni e riportati “per memoria” nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio, nel triennio di programmazione.

Sul versante delle entrate, in maniera inusuale, in tale prospetto vengono riportate come fonti di copertura per il biennio 2022-23 le stime della retroazione fiscale. Il miglioramento del saldo nell'ultimo anno dipende solo da questa componente. Escludendo tale componente, le misure permanenti previste dal DDL (tra le quali i fondi per la riduzione della pressione fiscale e l'assegno unico) risultano finanziate principalmente in disavanzo.

La retroazione consiste nelle maggiori entrate derivanti dall'interazione – simulata dai modelli di previsione – tra lo stimolo di bilancio (inclusivo delle misure finanziate attraverso i trasferimenti della UE) e la reazione dell'economia. Si ricorda che la prassi prudenziale ha solitamente comportato di non considerare l'impatto della retroazione nel prospetto degli effetti finanziari di un provvedimento; nel 2016 in occasione della presentazione della legge di bilancio per il 2017 tale impatto è stato considerato ma per importi ben inferiori.

Data la dimensione del piano di utilizzo dei fondi europei, gli importi attesi per la retroazione fiscale sono ovviamente ampiamente superiori rispetto a quanto accaduto in passato e, quindi, come già evidenziato dall'UPB⁴⁰, sarebbe importante una sua chiara esplicitazione.

Tuttavia, come più volte sottolineato, nel DDL di bilancio non sono riportate informazioni sufficienti per individuare la dimensione e il profilo temporale di utilizzo delle sovvenzioni

⁴⁰ Si veda “Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020”, 12 ottobre 2020.

a fondo perduto della UE nel triennio 2021-23. Non risulta quindi verificabile né quanto sia espansiva la componente della manovra complessiva ascrivibile a questi fondi né, di conseguenza, quale sia l'entità della retroazione fiscale associata a tale espansione.

Ipotizzando che la composizione e la tempistica di utilizzo dei fondi europei siano analoghe a quelle che si potevano evincere da quanto riportato nella NADEF, la stima della retroazione fiscale esplicitata nel DDL di bilancio appare ottimistica: dalle simulazioni effettuate tramite i modelli del *panel* UPB con le informazioni disponibili al momento della presentazione della NADEF risultava una retroazione che, se confrontata con gli importi attualmente indicati nel DDL, appare minore, in particolare per il 2023, anno in cui la stima del DDL di bilancio risulta particolarmente sovrastimata, di almeno un quarto.

Inoltre, i nuovi sviluppi congiunturali (discussi nel paragrafo 1) ed epidemiologici, successivi alla data di pubblicazione della NADEF, non sono stati recepiti in un nuovo quadro macroeconomico e quindi non sono stati recepiti negli andamenti tendenziali dei documenti ufficiali.

Dato il quadro di incertezza, riconducibile alla mancanza di elementi certi relativi sia alla tempistica dell'utilizzo dei fondi europei sia alla base degli andamenti tendenziali, del PIL e dei conti pubblici, su cui si innestano, l'utilizzo delle stime di retroazione fiscale come fonte di copertura nel biennio 2022-23 appare un fattore di rischio per il disavanzo e per la dinamica del debito. Ciò è particolarmente vero se, come già sottolineato dall'UPB⁴¹, si decide di affidare a tali stime il finanziamento di misure, di aumento delle spese o di riduzione delle entrate, con effetti di carattere permanente, che esigono coperture strutturali a regime.

In proposito si ricorda che la Commissione europea, nel suo parere relativo al DPB 2021, ha evidenziato che alcune delle misure di supporto all'attività economica contenute in tale documento non sembrano essere temporanee né accompagnate da misure compensative. Inoltre ha sottolineato che, dato il livello del debito pubblico e le elevate sfide di sostenibilità a medio termine già presenti prima dello scoppio della pandemia, è importante garantire che, nell'adozione di misure di sostegno, la sostenibilità a medio termine sia preservata. La Commissione invita quindi l'Italia a monitorare regolarmente l'uso, l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di supporto e a essere pronta ad adattare, se necessario, al cambiamento delle circostanze.

⁴¹ *Ibidem.*

2.4 L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL

Secondo lo scenario delineato dal DPB, che conferma il quadro programmatico della NADEF, nell'anno in corso il rapporto del debito sul PIL dovrebbe aumentare al 158 per cento, con un incremento di 23,4 punti percentuali rispetto al 2019 (tab. 2.14). Dal 2021 si prevede un sentiero di riduzione del rapporto, che passerebbe dal 155,6 per cento atteso per il prossimo anno al 153,4 per cento nel 2022 e al 151,5 per cento nel 2023. Tale stima sarebbe inferiore di 6,5 punti percentuali rispetto al picco previsto per quest'anno ma si collocherebbe ancora a quasi 17 punti percentuali al di sopra del livello del 2019.

Il rapporto tra il debito e il PIL programmatico dovrebbe migliorare di 2,6 punti percentuali il valore stimato a fine periodo per il debito tendenziale, pari al 154,1 per cento del PIL. Dunque, il calo di 6,5 punti programmatici è riconducibile in misura maggiore alla componente sorretta dalla sostenuta dinamica del PIL tendenziale del biennio 2022-23.

Considerando i dati di contabilità nazionale pubblicati dall'Istat a settembre⁴² e le revisioni del debito pubblicate da Banca d'Italia a ottobre⁴³, il rapporto tra il debito e il PIL si è attestato al 134,4 per cento nel 2018 e al 134,7 per cento nel 2019, determinando quindi una revisione leggermente al ribasso rispetto alle precedenti stime di marzo in cui il rapporto era pari al 134,8 in entrambi gli anni.

Se si scompone la dinamica del rapporto del debito sul PIL nelle sue diverse determinanti, l'avanzo primario fornisce un contributo sfavorevole nel triennio 2020-22; solo nel 2023

Tab. 2.14 – Determinanti della variazione programmatica del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rapporto debito/PIL	134,4	134,7	158,0	155,6	153,4	151,5
Variazione rapporto debito/PIL	0,3	0,2	23,4	-2,4	-2,2	-1,9
Avanzo primario (2) (competenza economica)	-1,4	-1,8	7,0	3,7	1,6	-0,1
Effetto snow-ball (3), di cui:	1,0	2,0	15,2	-6,8	-4,4	-2,3
Spesa per interessi/PIL nominale	3,6	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1
Contributo crescita PIL nominale	-2,6	-1,4	11,6	-10,1	-7,5	-5,4
p.m. : Costo medio del debito	2,8	2,5	2,4	2,2	2,1	2,1
p.m. : Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,5	-7,0	-4,7	-3,0
Aggiustamento stock-flussi, di cui:	0,7	0,0	1,2	0,6	0,6	0,6
Differenza cassa-competenza			0,0	0,0		
Accumulazione netta di asset finanziari, di cui:			1,1	0,9		
Introiti da privatizzazioni			0,0	0,0		
Effetti di valutazione del debito e altro, di cui:			0,1	-0,3		
Variazione disponibilità liquide del MEF			-0,2	-0,1	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2020 e DPB 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'avanzo primario con segno positivo indica disavanzo e pertanto contribuisce a una variazione positiva del rapporto tra il debito e il PIL. – (3) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi sul PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1}) * (-g_t/(1+g_t))$, dove d_{t-1} è il debito al tempo t-1, e g_t è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t.

⁴² Si veda il comunicato stampa Istat (2020), "Conti Economici Nazionali", 22 settembre.

⁴³ Si veda Banca d'Italia (2020), "Finanza Pubblica: fabbisogno e debito", 15 ottobre.

il contributo diviene leggermente favorevole e contribuisce alla discesa del rapporto per 0,1 punti percentuali del PIL (tab. 2.14).

Per il 2020, nel DPB è stato rivisto l'indebitamento in miglioramento al 10,5 per cento di PIL rispetto al 10,8 della NADEF. Tuttavia, la stima del debito è rimasta invariata, poiché la componente dell'aggiustamento *stock-flussi* è stata aggiornata al rialzo dallo 0,9 all'1,2 per cento di PIL. Successivamente, la stima del deficit per l'anno in corso è stata riportata a un valore leggermente superiore al 10,8 per cento per effetto dei quattro decreti legge "Ristori" 137/2020, 149/2020, 154/2020 e 157/2020 e delle nuove informazioni sul monitoraggio dei conti pubblici (si veda il par.2.1). Pertanto il livello del rapporto del debito sul PIL potrebbe rimanere intorno al 158 per cento per il 2020. Nel triennio successivo, la Relazione al Parlamento del 20 novembre conferma il percorso di rientro già indicato nella NADEF a settembre scorso. Tuttavia, data l'incertezza sull'evoluzione della pandemia e della successiva fase di ripresa economica, si evidenzia il rischio di una revisione al ribasso del quadro macroeconomico sottostante le stime della NADEF che potrebbe comportare un aumento della stima del rapporto tra il debito e il PIL.

L'impatto del cosiddetto effetto *snow-ball*, legato al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo del PIL nominale, determinerebbe un aumento del debito nel 2020 di 15,2 punti percentuali, di cui 11,6 dovuti alla caduta del PIL nominale e 3,5 alla spesa per interessi. Nel triennio successivo, invece, l'apporto di questa componente dovrebbe favorire la discesa del debito in rapporto al PIL, grazie alla forte ripresa della crescita del PIL nominale e alla minore spesa per interessi. Nell'orizzonte di programmazione, il costo medio del debito è previsto in progressiva riduzione dal 2,5 per cento registrato nel 2019 al 2,1 per cento nel 2023.

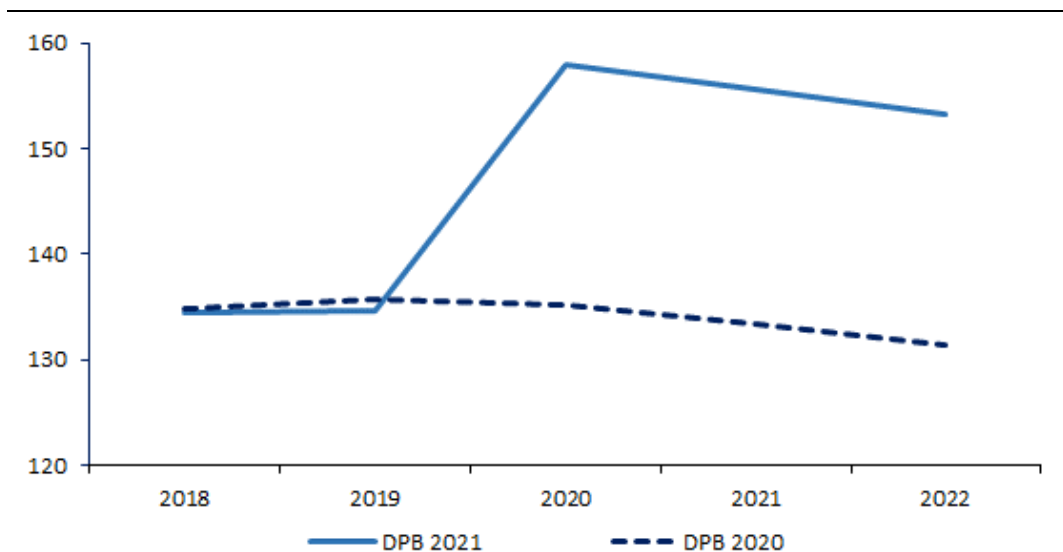
L'aggiustamento *stock-flussi* contribuirebbe sfavorevolmente nel quadriennio per circa 3 punti percentuali di PIL. Nel 2020 ciò è in larga parte dovuto ad alcune misure approvate dal Governo di contrasto al COVID-19 che hanno determinato un impatto sul fabbisogno maggiore di circa 12 miliardi rispetto a quello sull'indebitamento netto (si veda il par. 2.1, tab. 2.2).

Le stime programmatiche della NADEF scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e 0,1 nel 2021. L'accumulazione netta di *asset* finanziari è pari all'1,1 per cento di PIL nel 2020 e allo 0,9 per cento di PIL nell'anno successivo.

Lo scenario presentato in occasione del DPB 2020, indicava un percorso di stabile e progressiva riduzione del rapporto tra il debito e il PIL dal 2020 per raggiungere il 131,4 per cento nel 2022 (fig. 2.2). Quindi, rispetto allo scenario del DPB 2021, si rileva uno scostamento di oltre 20 punti percentuali alla fine del triennio.

Dall'inizio dell'anno e fino alla fine del mese di novembre, il Tesoro ha raccolto sul mercato tramite collocamenti di titoli oltre 510 miliardi (circa 120 miliardi in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno) che dovrebbero rappresentare il 93 per cento circa di quanto potrebbe dover emettere complessivamente nell'anno, al netto dei finanziamenti europei derivanti dal programma SURE pari a 16,5 miliardi per l'anno in corso. Per il prossimo triennio, oltre alla rimanente dotazione del programma SURE pari a 10,9 miliardi, nella NADEF è atteso che all'Italia siano versati circa 43,5 miliardi derivanti dai prestiti della

Fig. 2.2 – Confronto dell'evoluzione programmatica del debito tra DPB 2021 e DPB 2020
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DPB 2021 e DPB 2020.

UE relativi all'iniziativa RRF. Tali prestiti, se confermati, permetteranno, oltre a un minor pagamento di interessi rispetto ai titoli di Stato⁴⁴, una diversificazione delle fonti di finanziamento consentendo di ridurre le emissioni di titoli sul mercato.

Per far fronte alle aumentate esigenze di finanziamento per il 2020 derivanti dall'attuazione delle misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria e per il rilancio dell'economia nazionale, il Tesoro ha introdotto degli elementi di flessibilità e innovazione nella sua strategia di emissione tra cui: (i) l'incremento delle quantità di titoli offerti in asta, (ii) l'incremento delle quote dei collocamenti supplementari riservati agli Specialisti in titoli di Stato; (iii) un maggiore ricorso alla modalità di collocamento tramite sindacato per il lancio di nuovi titoli *benchmark*. Inoltre, al fine di consentire un coinvolgimento più ampio dei risparmiatori *retail*, oltre all'emissione del BTP Italia a maggio dove sono stati raccolti oltre 22 miliardi, è stato lanciato un nuovo strumento, il BTP Futura, specificamente dedicato a tali soggetti emesso nei mesi di luglio e novembre per un importo pari a 6,1 miliardi e 5,7 miliardi rispettivamente. Infine, dopo 10 anni, l'Italia è tornata a emettere sul mercato americano. A novembre è stato emesso un nuovo *bond* formato *SEC-Registered Global* in dollari USA a 5 anni, per un importo pari a 3 miliardi.

Le condizioni dei mercati finanziari sono migliorate negli ultimi mesi in seguito agli interventi di politica monetaria della BCE, tra cui l'avvio di un nuovo programma di acquisto di titoli per l'emergenza pandemica al fine di contrastare l'aumento dei differenziali di rendimento, e all'approvazione da parte del Consiglio europeo del piano NGEU. I recenti andamenti dei tassi di interesse nel mercato dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli registrati a settembre in occasione dell'elaborazione della NADEF, comportano una riduzione dei rendimenti su tutti i punti della curva di circa 40 punti base

⁴⁴ Si ricorda che nelle stime della spesa per interessi presentate nella NADEF, non erano stati inclusi i risparmi dovuti al minor rendimento pagato sui prestiti previsti dalla RRF in confronto ai titoli di Stato, né gli effetti connessi con l'eventuale riduzione dello *spread* sui tassi di interesse indotta dall'impatto favorevole del programma stesso sulla crescita potenziale e, quindi, sulla sostenibilità del debito.

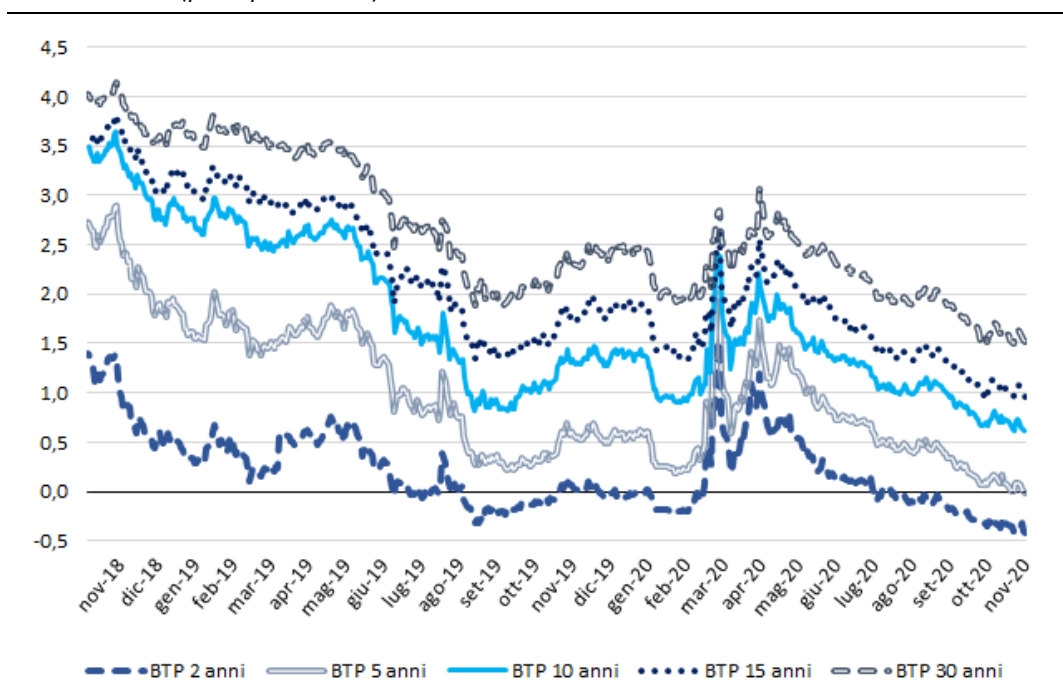
(fig. 2.3). Pertanto, le curve *forward* implicite nella recente curva dei tassi di interesse suggeriscono una riduzione della previsione della spesa per interessi rispetto a quanto stimato a settembre di circa 0,1 punti percentuali di PIL nel 2021 e di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2022-23.

2.4.1 Impatto del programma di acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani

Gli acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato nel corso del presente anno hanno raggiunto un livello considerevole. Dall'inizio dell'anno fino alla fine del mese di novembre, l'Eurosistema ha infatti acquistato complessivamente 166 miliardi di titoli pubblici italiani nel mercato secondario, di cui 48 miliardi nell'ambito dell'*Asset Purchase Programme* (APP) e 118 miliardi nell'ambito del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP).

Sulla base di alcune ipotesi, si può stimare il possibile impatto del programma di acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani per il 2020 e per il 2021, ovvero si può stimare quale sarà l'ammontare dei flussi netti di titoli che dovranno essere assorbiti dagli investitori privati.

Fig. 2.3 – Rendimenti dei titoli di Stato (BTP a 2, 5, 10, 15 e 30 anni)
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Refinitiv.

Le emissioni lorde dei titoli di Stato nel 2020 sono stimate in 552 miliardi, a copertura del fabbisogno pari a 195 miliardi e dell'ammontare dei titoli in scadenza stimato in 376 miliardi, al netto dell'utilizzo del conto disponibilità del Tesoro per circa 3 miliardi come indicato nella NADEF, e dei prestiti del programma SURE già versati all'Italia per un importo pari a 16,5 miliardi (tab. 2.15).

Sempre per l'anno in corso, si stima che il totale degli acquisti di attività finanziarie da parte dell'Eurosistema per tutta l'area dell'euro sia pari a circa 1.140 miliardi, di cui 360 miliardi nell'ambito dell'APP e circa 780 miliardi per il PEPP.

Per quanto riguarda il proseguimento degli interventi, nella riunione del 10 dicembre 2020 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di incrementare la dotazione del PEPP di 500 miliardi, portando il totale del programma a 1.850 miliardi. Inoltre, ha esteso l'orizzonte degli acquisti netti nell'ambito del PEPP almeno sino alla fine di marzo 2022. Considerando anche questa decisione, per il 2021, oltre alla prosecuzione degli acquisti netti nell'ambito dell'APP a un ritmo mensile di 20 miliardi, si ipotizza un intervento del PEPP di 900 miliardi per un totale di acquisti stimati nell'anno in linea con quelli del 2020.

Per quanto riguarda la ripartizione degli acquisti dell'Eurosistema, si ipotizza che in media l'80 per cento del totale dei programmi di acquisti di attività sia destinato ai titoli pubblici emessi dai paesi dell'area dell'euro, sulla base dei dati pubblicati relativi agli acquisti effettuati dall'inizio dell'emergenza da COVID-19 (da marzo a novembre). Per il 2020, si ipotizza che gli acquisti cumulati dei titoli di Stato italiani mantengano anche per il mese di dicembre uno scostamento dalla *capital key* (ovvero la quota sul capitale della BCE), come osservato in media nei mesi scorsi; con tale ipotesi, in media d'anno essi sarebbero pari al 20 per cento del totale degli acquisti dei titoli governativi. Nel 2021, invece, si ipotizza che gli acquisti dei titoli pubblici italiani siano condotti in modo tale da rispettare a fine anno la *capital key*, pari a circa il 17 per cento.

Tab. 2.15 – Emissioni lorde di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

	2020	2021
Fabbisogno del settore statale (a)	195	146
Rimborsi titoli di Stato (b)	376	409
Variazione Conto disponibilità del Tesoro (c)	-3	-2
Prestiti UE: SURE (d)	16,5	10,9
Prestiti UE: RRF (e)	0	11
Emissioni lorde titoli di Stato mercato primario (f) = (a) + (b) + (c) - (d) - (e)	552	531
Acquisti titoli di Stato mercato secondario APP e PEPP (g)	182	133
Reinvestimento scadenze mercato secondario APP e PEPP (h)	34	40
Acquisti lordi titoli di Stato mercato secondario APP e PEPP (i) = (g) + (h)	216	173
Emissioni lorde titoli di Stato mercato primario al netto APP e PEPP (l) = (f) - (i)	335	358

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2021, NADEF 2020, BCE, Banca d'Italia, MEF.

Per la stima del reinvestimento delle scadenze, si applica la *capital key* italiana al dato aggregato pubblicato dalla BCE relativo alle scadenze totali dei titoli pubblici dell'APP, cui si aggiunge una stima del reinvestimento delle scadenze del PEPP.

Con queste ipotesi, per il 2020 gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte dell'Eurosistema nel mercato secondario sono stimati in circa 216 miliardi (di cui 34 miliardi di reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza), ovvero il 39 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro previste nel mercato primario (tab. 2.15).

In questo scenario, le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario ammonterebbero a 335 miliardi. Per un confronto, si stima che nel 2019 le emissioni lorde al netto degli acquisti dell'Eurosistema nel mercato secondario siano state di importo maggiore, pari a 384 miliardi. Questo conferma che, grazie al rafforzamento del programma di acquisti da parte dell'Eurosistema, la quantità lorda di titoli di Stato che il settore privato dovrebbe avere assorbito quest'anno è inferiore a quella dello scorso anno.

Nel 2019, le emissioni lorde sono state pari a 414 miliardi mentre si stima che l'Eurosistema abbia acquistato circa 30 miliardi sul mercato secondario (di cui 28 stimati di reinvestimento del capitale dei titoli in scadenza); pertanto si stima che le emissioni lorde al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario possano essere ammontate a 384 miliardi.

La stima delle emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario sarebbe marginalmente positiva e pari a circa 3 miliardi (tab. 2.16); tale importo corrisponderebbe all'ammontare netto che gli investitori privati dovrebbero aver assorbito nel corso dell'anno. Nel calcolo, si considera anche il mancato rinnovo da parte dell'Eurosistema delle scadenze dei titoli nell'ambito del *Securities Markets Programme* (SMP), vale a dire il primo programma di intervento della BCE nell'ambito del mercato dei titoli di Stato per preservare la stabilità finanziaria della zona euro. Sempre per un confronto con l'anno precedente, si stima che nel 2019 le emissioni nette al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario siano state significativamente maggiori, pari a circa 58 miliardi.

Tab. 2.16 – Emissioni nette di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

	2020	2021
Fabbisogno del settore statale (a)	195	146
Variazione Conto disponibilità del Tesoro (b)	-3	-2
Prestiti UE: SURE (c)	16,5	10,9
Prestiti UE: RRF (d)	0	11
Emissioni nette titoli di Stato (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	176	122
Acquisti titoli di Stato mercato secondario APP e PEPP (f)	182	133
Scadenze titoli di Stato SMP (g)	-10	-8
Emissioni nette titoli di Stato al netto acquisti APP e PEPP e scadenze SMP (h) = (e) - (f) - (g)	3	-3

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2021, NADEF 2020, BCE, Banca d'Italia, MEF.

Le emissioni nette dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario nel 2019 si stimano pari a 58 miliardi e sono calcolate come somma algebrica delle emissioni nette dei titoli di Stato pari a 46 miliardi, cui si aggiunge l'ammontare dei rimborsi del SMP pari a 13 miliardi al netto dei 2 miliardi di acquisti netti da parte dell'Eurosistema.

Per il 2021, la NADEF prevede un fabbisogno di 146 miliardi; l'ammontare dei titoli a medio lungo termine in scadenza è previsto pari a 229 miliardi (superiore di circa 30 miliardi rispetto al presente anno) a cui si somma la stima dei titoli a breve termine in scadenza pari a 180 miliardi. Tuttavia, dovrebbero essere trasferiti all'Italia i rimanenti prestiti del programma SURE pari a 10,9 miliardi e, secondo la NADEF, i prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) per circa 11 miliardi, per un totale di 22 miliardi di finanziamenti derivanti dai fondi della UE⁴⁵. Pertanto, con queste ipotesi, le emissioni lorde di titoli di Stato sono stimate in 531 miliardi (in riduzione di 20 miliardi rispetto al 2020).

Secondo le ipotesi illustrate precedentemente, l'ammontare totale degli acquisti dell'Eurosistema scenderebbe a 173 miliardi (circa 43 miliardi in meno rispetto al 2020), ovvero il 33 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro, considerando anche il rafforzamento del programma degli acquisti deciso recentemente dalla BCE. In questo scenario, le emissioni lorde al netto degli acquisti dell'Eurosistema nel mercato secondario salirebbero a 358 miliardi rispetto a 335 miliardi nel 2020 (tab. 2.15). Le emissioni nette al netto degli acquisti dell'Eurosistema nel mercato secondario scenderebbero rispetto al 2020, e risulterebbero negative per 3 miliardi (tab. 2.16).

Si noti infine, che sia nel 2020 che nel 2021 la quota di titoli di Stato detenuta dal settore privato si ridurrebbe a fine anno; infatti, la quota di titoli di Stato detenuta dall'Eurosistema salirebbe dal 17 per cento di fine 2019 al 22 per cento nel 2020 e al 25 per cento nel 2021.

2.4.2 Alcuni approfondimenti sulla dinamica del debito in rapporto al PIL

Sensibilità del rapporto tra il debito e il PIL alle ipotesi macroeconomiche

In questo paragrafo viene valutata la sensibilità del sentiero programmatico del rapporto tra il debito e il PIL presentato nella NADEF rispetto a ipotesi alternative sul tasso di inflazione e di crescita reale.

Lo scenario di partenza dell'analisi ("scenario NADEF") è rappresentato dall'evoluzione programmatica del rapporto tra il debito e il PIL delineato dalla NADEF per il periodo 2020-23, confermato dal DPB 2021. Lo scenario alternativo ("scenario UPB") è invece basato

⁴⁵ A questi finanziamenti, si dovrebbero aggiungere i prestiti della BEI per la sanità per 2 miliardi, di cui una prima tranche da 1 miliardo già perfezionata nel 2020 (si veda il [comunicato stampa del MEF n.176 del 30/07/2020](#)). Tali finanziamenti vengono esclusi dalla presente analisi a causa dell'incertezza sulla tempistica della loro effettiva completa erogazione.

sulle previsioni di crescita del PIL reale e del deflatore del PIL elaborate dall'UPB fino al 2023 per la validazione del quadro programmatico della NADEF.

Alla luce degli sviluppi successivi, la crescita nel 2020 dovrebbe essere in linea con le previsioni del Governo, mentre sono peggiorate le aspettative relative al 2021 (si veda sez. 1.2.2 per ulteriori dettagli).

Nello scenario UPB, il rapporto tra saldo primario e PIL viene calcolato applicando un'elasticità di tale saldo pari a 0,544 al differenziale di crescita reale tra lo scenario UPB e lo scenario NADEF, in linea con le stime aggiornate dalla Commissione europea nel 2019⁴⁶. Analogamente, al differenziale di inflazione tra i due scenari viene applicata un'elasticità del saldo primario pari a 0,15⁴⁷. Viene inoltre ipotizzato che una variazione della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse e si tiene conto dell'impatto della variazione dell'inflazione sulla spesa per interessi relativa ai titoli indicizzati all'inflazione⁴⁸.

Con tali ipotesi, si nota che nello scenario UPB il livello del rapporto tra il debito e il PIL sarebbe superiore a quello dello scenario NADEF per tutto il periodo 2020-23 (fig. 2.4). Per quanto riguarda la sua dinamica, dopo una prima discesa nel 2021, il rapporto tra il debito e il PIL ricomincerebbe a salire già dal 2022. Ciò è dovuto al fatto che rispetto alle previsioni programmatiche della NADEF, lo scenario UPB si caratterizza per una caduta del PIL nominale più significativa nel 2020 e per un recupero meno rapido nel triennio successivo. Alla fine del triennio, con le ipotesi macroeconomiche dello scenario UPB il rapporto tra il debito e il PIL sarebbe di circa sette punti percentuali maggiore rispetto allo scenario programmatico della NADEF.

L'incidenza dei prestiti Next Generation EU

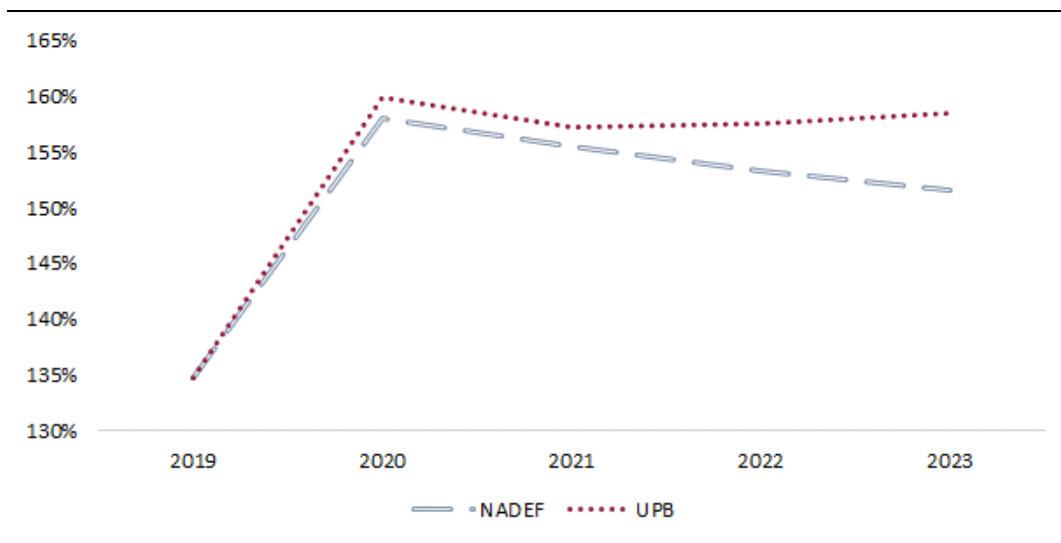
Lo scenario programmatico di evoluzione del rapporto tra debito e PIL fino al 2026 presentato nella NADEF 2020 tiene conto dell'impatto dell'utilizzo delle risorse messe a disposizione dalla UE nell'ambito del programma NGEU.

⁴⁶ Mourre et al. (2019), *The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update & Further Analysis*, European Economy Discussion Paper, n. 098, European Commission.

⁴⁷ L'impatto di variazioni del tasso d'inflazione sul saldo primario è stato stimato a partire da Attinasi et al. (2014), *The effects of low inflation on public finances*, apportando alcune modifiche specifiche che tengono conto dell'evoluzione della normativa italiana in materia di indicizzazione di alcune importanti voci di spesa negli anni successivi a quelli presi in considerazione nel lavoro.

⁴⁸ Si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2016), *"Rapporto sulla politica di bilancio 2017"*, Appendice 3.3. Si noti che recentemente è stata migliorata la metodologia di stima della spesa per interessi negli scenari alternativi, rivedendo la ripartizione del debito nelle sue diverse componenti (i titoli indicizzati all'inflazione sono stati spostati dalla componente a breve termine a quella a lungo termine non in scadenza) e introducendo un legame tra il rendimento dei titoli indicizzati e il differenziale d'inflazione tra *baseline* e scenario alternativo.

Fig. 2.4 – Sensività del rapporto tra il debito e il PIL alle ipotesi di crescita e inflazione
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati della NADEF 2020.

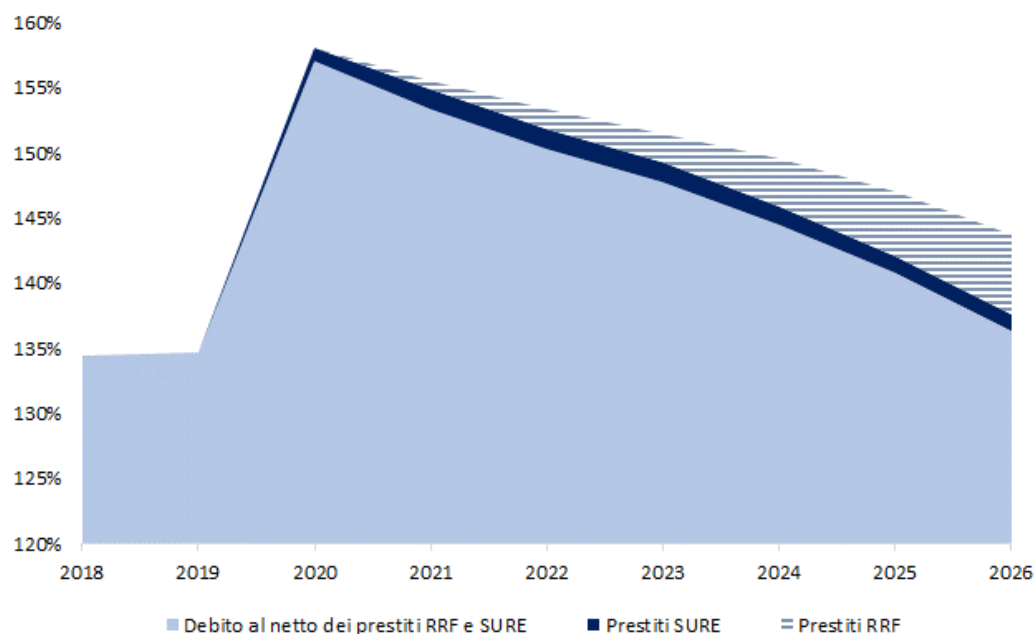
In base alle chiavi di riparto indicate dalle istituzioni europee, tra il 2021 e il 2026 (anno entro cui dovrebbe concludersi l'impiego di NGEU) il tetto massimo ai prestiti diretti all'Italia (fissato al 6,8 per cento del RNL del paese beneficiario) è quantificabile in poco meno di 128 miliardi (a prezzi 2018). Il profilo di utilizzo di tali somme implicito negli scenari presentati in questa sezione è quello previsto dalla NADEF; si assume inoltre che due terzi di tali prestiti siano "sostitutivi" e che la restante parte dei prestiti siano "aggiuntivi". In base alla decisione adottata dal Consiglio su proposta della Commissione⁴⁹, ai prestiti NGEU vanno aggiunti i circa 27 miliardi di prestiti SURE, in relazione all'aumento della spesa per ammortizzatori sociali verificatosi dall'anno in corso⁵⁰.

Sulla base degli obiettivi programmatici del Governo, la NADEF ha previsto che nel prossimo triennio il rapporto tra debito complessivo e PIL scenda di oltre 6 punti percentuali (passando dal 158 per cento nel 2020 al 151,5 per cento nel 2023), per continuare su un sentiero discendente nel triennio successivo e attestarsi al 143,7 per cento nel 2026 (fig. 2.5). Considerando sempre il medesimo scenario programmatico della NADEF, rispetto al 2020 il debito al netto dei prestiti SURE e RRF scenderebbe di 9,2 punti percentuali di PIL entro il 2023 e di 20,7 punti percentuali di PIL entro il 2026, quando risulterebbe inferiore di oltre 7 punti percentuali di PIL rispetto al debito complessivo.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_1761#2.

⁵⁰ La figura 2.5 tiene conto della parte di risorse SURE (16,5 miliardi su 27) ricevuti, in due *tranche*, tra la fine di ottobre e la metà di novembre e ipotizza che la parte restante verrà incassata nel corso del 2021.

Fig. 2.5 – Scomposizione del rapporto tra il debito e il PIL programmatico
(punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati NADEF 2020 e Commissione europea.

3. PRINCIPALI MISURE CONTENUTE NEL DDL DI BILANCIO

La manovra di bilancio, nel contesto attuale di forte incertezza sul fronte dell'evoluzione della pandemia e del quadro macroeconomico, si presenta come un coacervo di misure indirizzate a diverse finalità condivisibili ma senza un sottostante disegno di politica di bilancio ben delineato. In questo paragrafo si descrivono e si analizzano i principali provvedimenti della manovra di bilancio suddividendoli per gruppi omogenei: misure che proseguono, in continuità con i decreti che si sono susseguiti da marzo, nel sostenere l'economia nell'attuale fase di crisi (par. 3.1); provvedimenti volti a favorire la ripresa nei prossimi anni (par. 3.2); interventi in favore delle famiglie (par. 3.3); misure sul pubblico impiego (par. 3.4) e in materia pensionistica (par. 3.5); provvedimenti nel campo della sanità (par. 3.6) e dell'istruzione (par. 3.7); misure destinate al Mezzogiorno (par. 3.8); interventi di contrasto dell'evasione e di incentivo all'utilizzo dei mezzi di pagamento tracciabili (par. 3.9).

3.1 Misure di sostegno legate alla crisi sanitaria ed economica

Tra le misure del DDL di bilancio che si pongono in continuità con quelle dei decreti introdotti da marzo per contrastare gli effetti economici conseguenti alla crisi sanitaria rilevano le ulteriori proroghe delle misure di sostegno del mercato del lavoro (par. 3.1.1) e delle imprese (par. 3.1.2).

3.1.1 Sostegno per il mercato del lavoro

Il DDL di bilancio ripropone per i primi mesi del 2021 il “pacchetto” straordinario di interventi anticrisi introdotto per la prima volta a marzo e progressivamente arricchito e calibrato alla luce delle informazioni sull'evoluzione sanitaria ed economica: la Cassa integrazione con la causale COVID-19 (art. 54, comma 1-7) e, in alternativa, la possibilità di beneficiare dell'esonero degli oneri contributivi (art. 54, commi 8 e 9); il blocco dei licenziamenti per motivazioni economiche (art. 54, commi 11-13); la rinnovabilità dei contratti di lavoro a tempo determinato in deroga ai limiti posti dalla vigente normativa (art. 47). A queste misure vengono poi affiancate la rivitalizzazione della CIGS – Cassa integrazione guadagni straordinaria (artt. 46 e 51), i sostegni ai lavoratori dei *call center* (art. 48), le indennità per i lavoratori interessati dal fermo pesca obbligatorio (art. 49), il sostegno ai dipendenti di imprese sequestrate o confiscate (art. 50), l'aumento delle dotazioni del Fondo di razionalizzazione della rete commerciale con le quali si finanziano gli indennizzi per i casi di cessazione di attività commerciali (art. 71)⁵¹.

⁵¹ La ricapitalizzazione avviene mediante aumento dell'aliquota contributiva a carico degli iscritti e, in parte, attraverso un concorso del bilancio pubblico.

Con riferimento alle Casse con causale COVID-19, il DDL di bilancio mette a disposizione ulteriori 12 settimane di integrazioni salariali fruibili dal 1° gennaio al 31 marzo per i beneficiari di CIG (coloro che sono normalmente assicurati alla Cassa) e dal 1° gennaio al 30 giugno per i destinatari di assegno ordinario (coloro che sono normalmente coperti dalle prestazioni della Bilateralità) o di CIG in deroga COVID-19 (coloro che normalmente non sono assicurati per eventi di riduzione/sospensione dell'attività lavorativa). I periodi di integrazione con casuale COVID-19, già autorizzati in base al precedente DL 137/2020 e collocati, anche parzialmente, dopo il 1° gennaio, si intendono a tutti gli effetti accorpate alle nuove 12 settimane. Per i lavoratori agricoli sono consentite, tra il 1° gennaio e il 30 giugno, ulteriori 90 giornate di CISOA con causale COVID-19 fruibili in deroga ai normali limiti riferiti allo stesso lavoratore e al datore di lavoro agricolo⁵² (tab. 3.1).

Il diverso orizzonte temporale di fruibilità degli strumenti può trovare giustificazione nel tentativo di stimolare il graduale ritorno agli ordinari ammortizzatori del mercato del lavoro. I beneficiari di CIG con causale COVID-19 potranno, alla scadenza del primo trimestre 2021, fare affidamento sulle normali causali con cui per loro è attivabile la Cassa (i cui contatori sono stati nel frattempo preservati grazie alla causale straordinaria COVID-19), mentre ai beneficiari di CIG in deroga e di assegno ordinario, normalmente non assicurati alla Cassa⁵³, si permette di programmare l'utilizzo delle nuove settimane lungo tutto il primo semestre del 2021, con più tempo a disposizione per prepararsi.

L'accesso alle nuove settimane di Cassa è consentito agli occupati alla data di entrata in vigore del DDL di bilancio. La platea potenziale si amplia quindi leggermente e questa scelta è comprensibile perché, se all'indomani della deflagrazione pandemica (febbraio/marzo) era necessario inserire una demarcazione temporale (i già occupati a una data fissata⁵⁴) per evitare utilizzi impropri della causale COVID-19, successivamente

⁵² A proposito della CISOA, appare ridondante nel DDL di bilancio la precisazione che le giornate di CISOA COVID-19, già autorizzate in base al precedente DL 104/2020 (in numero di massimo 50) e collocate, anche parzialmente, dopo il 1° gennaio, si intendono a tutti gli effetti accorpate ai nuovi 90 giorni. Infatti, il DL 104/2020 permetteva l'utilizzo della CISOA COVID-19 non oltre il 31 dicembre 2020.

⁵³ In linea teorica, sono assicurati per eventi di sospensione/riduzione dell'attività tutti i lavoratori presso datori, che non già rientranti nel campo della Cassa, ricadono negli obblighi di iscrizione alla Bilateralità fissati dal *Jobs Act* nel 2015 (quelli con alle dipendenze più di cinque lavoratori, apprendisti inclusi). Tuttavia, dal 2015 a oggi è da ritenersi plausibile che pochi Fondi della Bilateralità abbiano accumulato riserve sufficienti per assolvere alla funzione in autonomia finanziaria (probabilmente solo i Fondi preesistenti). Per una descrizione dettagliata degli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo la ristrutturazione del *Jobs Act*, si veda UPB (2018), *“Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act”*, Focus tematico n. 9.

⁵⁴ Era il 23 febbraio nel DL 18/2020, poi il 25 marzo nel DL 34/2020, poi il 13 luglio nel DL 104/2020 e nel DL 137/2020. Va tuttavia sottolineato che già il DL 149/2020 (il cosiddetto “Ristori bis”) ha esteso i trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19 concessi dal DL 137/2020 a tutti gli occupati alla data della sua entrata in vigore (9 novembre 2020), autorizzando una maggiore spesa, rispetto alle somme stanziare dal precedente DL 137/2020, per 57,8 milioni per il 2021 e 1 milione per il 2022 (art. 12). Il DL 157/2020 (il cosiddetto “Ristori quater”) ha poi esteso anche i trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19 concessi dal DL 104/2020 a tutti gli occupati alla data della sua entrata in vigore (9 novembre 2020), autorizzando una maggiore spesa di 35,1 milioni per il 2021 e di 0,6 milioni per il 2022 (art. 13).

Tab. 3.1 – Settimane di Cassa integrazione con causale COVID-19 per datori di lavoro non agricoli

			2020												2021				
Beneficiari			Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	...	Giugno	
DL 18/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forze al 23/02/2020		9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto							(1)								
DL 34/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forze al 25/03/2020		9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto +							+ 4 settimane a settembre/ottobre se esaurite le precedenti 9+5		(1)						
				+ 5 settimane se esaurite le precedenti 9 +															
DL 104/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forza al 9/11/2020						(3)	18 settimane comprese tra il 13 luglio e il 31 dicembre e divise in due <i>tranche</i> : le prime 9 gratuite e, solo una volta esaurite queste, le seconde 9 soggette a <i>ticket</i> di tiraggio ...					(2)					
	Decontribuzione alternativa alla Cassa	(modifica con DL 157/2020)							... in alternativa alla Cassa: 4 mesi di esonero contributivo nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale usate nei mesi di maggio e giugno 2020										
DL 137/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forze al 9/11/2020										(3)	6 settimane tra il 16 novembre e il 1° gennaio quando già tutte autorizzate le 18 precedenti e passato il periodo di loro utilizzo						
	Decontribuzione alternativa alla Cassa	(modifica con DL 149/2020)										(4)	... in alternativa alla Cassa: 4 settimane di esonero contributivo nei limiti delle ore di integrazione salariale usate a giugno 2020		(1)				
DDL bilancio 2021	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti in forze alla data di											(5)	12 settimane tra il 1° gennaio e il 31 marzo per i beneficiari di CIG					
	Decontribuzione alternativa alla Cassa	vigore del DDL di bilancio											(6)	12 settimane tra il 1° gennaio e il 30 giugno per i beneficiari di AO o CIG in deroga					
														... in alternativa: 8 settimane di esonero contributivo nei limiti delle ore di integrazione salariale usate a maggio e giugno 2020					

23 febbraio

13 luglio

16 novembre

1° gennaio: si riazzerano *erga omnes* i contatori della causale COVID-19

23 febbraio

13 luglio

16 novembre

1° gennaio: si riazzerano *erga omnes* i contatori della causale COVID-19

(1) La normativa successiva sostituisce la precedente. – (2) La normativa successiva si innesta sulla precedente. – (3) Le integrazioni relative alle sei nuove settimane sono soggette a contributo di tiraggio. – (4) L'opzione delle quattro settimane di decontribuzione è a disposizione solo dei datori di lavoro che esauriscono le possibilità di Cassa COVID-19 in base al DL 104/2020 e non ricorrono alla Cassa in base al DL 137/2020. – (5) Le integrazioni relative alle dodici nuove settimane non sono soggette a contributo di tiraggio. – (6) La possibilità di optare per l'esonero contributivo (escluso per i datori di lavoro agricoli) va utilizzata entro il primo trimestre 2021, senza distinguere per tipologia di lavoratore per cui si chiede il beneficio. Le otto settimane di fruizione dell'esonero si aggiungono a quelle eventualmente non ancora utilizzate dell'esonero concesso dal DL 137/2020 (con termine di fruibilità entro il 31 gennaio 2021).

sono stati progressivamente ammessi alla tutela anche i lavoratori assunti sulla base della nuova programmazione degli organici da parte dei datori fatta anche in base agli incentivi introdotti (le decontribuzioni).

Sulle nuove 12 settimane non è previsto alcun contributo di tiraggio a carico dei datori di lavoro, diversamente da quanto stabilito a partire dal decreto di agosto (DL 104/2020)⁵⁵. Si tratta di un cambiamento inatteso che è in controtendenza rispetto alla *ratio* di chiedere una compartecipazione alla spesa a quei datori di lavoro che accedono alla Cassa senza aver subito significative riduzioni di fatturato a causa della crisi⁵⁶. Si rinuncia a un meccanismo di regolazione e responsabilizzazione che poteva contribuire a canalizzare le risorse verso le situazioni produttive maggiormente in sofferenza. Altra differenza da segnalare rispetto ai precedenti provvedimenti riguarda la modalità di avvicendamento della nuova misura alla precedente. Nei diversi provvedimenti che si sono succeduti le nuove settimane di integrazioni salariali erano richiedibili solo dai datori di lavoro che avessero già esaurito le autorizzazioni precedentemente consentite; in questo caso, invece, dal 1° gennaio il contatore della Cassa COVID-19 riparte da zero per tutti, indipendentemente dai bisogni e dalle scelte manifestate nel 2020.

I datori di lavoro privati non agricoli, in alternativa alla nuova Cassa COVID-19, possono optare per un massimo di 8 settimane di esonero contributivo⁵⁷ fruibili entro il 31 marzo su un monte ore lavorative pari a quello delle ore di cassa integrazione utilizzate a maggio e giugno 2020 riparametrate e applicate su base mensile⁵⁸. Queste nuove 8 settimane si aggiungono alle 4 che il DL 137/2020 ha già reso possibili, per utilizzi entro il 31 gennaio 2021, ai datori di lavoro che rinunciassero alle settimane di Cassa COVID-19 messe a disposizione dallo stesso decreto per il periodo dal 16 novembre 2020 al 31 gennaio 2021⁵⁹. In sintonia con quanto fatto a proposito della Cassa, sarebbe stato coerente

⁵⁵ Da ultimo, la Relazione tecnica del DL 137/2020 valutava il gettito del contributo di tiraggio in poco meno di 70 milioni con riferimento a 6 settimane di utilizzo della Cassa COVID-19. A parità di condizioni economiche delle imprese, si può approssimativamente stimare in 140 milioni il mancato gettito per la rinuncia a utilizzare il contributo di tiraggio nel primo trimestre del 2021.

⁵⁶ Tra l'altro, la richiesta di contributo di tiraggio rimaneva molto prudente, esentando del tutto i datori che avevano registrato riduzioni di fatturato pari o superiori al 20 per cento (come scarto tra il fatturato del primo semestre 2020 rispetto al primo semestre 2019) e applicando una aliquota del 9 per cento nei casi di cali di fatturato sino al 20 per cento e una aliquota del 18 per cento nei casi di variazioni nulle o positive.

⁵⁷ A eccezione dei premi dovuti all'INAIL e comunque ferma restando l'aliquota nozionale di computo delle prestazioni pensionistiche.

⁵⁸ Vi è una differenza rispetto all'esonero già concesso dal DL 137/2020, che faceva riferimento solo alle ore integrate a giugno per concedere un esonero contributivo fruibile durante un periodo di massimo 4 settimane. Nel riproporre l'esonero per le nuove 8 settimane (il doppio della durata precedente), sarebbe stato anche possibile fare riferimento al doppio delle ore integrate a giugno. Rispetto a questa scelta, invece, il riferimento alle ore di maggio e giugno implica un maggiore numero di ore di lavoro per cui i datori di lavoro possono ricorrere all'esonero (il ricorso alla Cassa COVID-19 ha avuto *trend* decrescente da aprile in poi). Si fornisce un incentivo relativamente maggiore a non ridurre i ritmi dell'attività lavorativa affinché tutte le possibilità di ritorno al normale funzionamento di uffici e plessi produttivi possano essere concretizzate al più presto. Sulle modalità operative di funzionamento dell'esonero contributivo, si veda la Circolare 105/2020 dell'INPS.

⁵⁹ Viene previsto che i datori di lavoro che, in base al DL 137/2020, hanno optato per l'esonero possono rinunciarvi per la parte non ancora goduta e accedere alle nuove integrazioni COVID-19.

differentiare anche i periodi di fruibilità dell'esonero a seconda della tipologia di lavoratore (beneficiario di CIG, CIG in deroga e prestazioni passanti per la Bilateralità)⁶⁰.

Le nuove settimane di Cassa COVID-19 e l'estensione dell'agevolazione contributiva vanno letti congiuntamente con il prolungamento sino al 31 marzo 2021 del divieto dei licenziamenti per motivazioni economiche sia individuali che collettivi.

Le stime della Relazione tecnica ricalcano quelle relative alle integrazioni COVID-19 del DL 137/2020 utilizzando i dati più recenti del monitoraggio condotto dall'INPS (aggiornati al 3 novembre 2020). Vengono fornite le platee dei lavoratori beneficiari per singolo mese (da marzo a giugno) distinti per canale di integrazione salariale (CIG, CIG in deroga, prestazioni della Bilateralità). Solo per i beneficiari a pagamento diretto il monitoraggio permette di risalire alle ore *pro capite* mediamente integrate ogni mese e al valore dell'integrazione media oraria (tra 5,8 e 6,1 euro/ora, inclusivi dell'Assegno per il nucleo familiare⁶¹). Ai fini della stima, queste statistiche sono estese all'intera platea dei beneficiari, includendo quelli alle dipendenze di datori di lavoro che hanno anticipato le integrazioni salariali e successivamente compensato le stesse con le imposte e i contributi dovuti (pagamento a conguaglio).

La stima della maggiore spesa è costruita a partire dai dati relativi al mese di giugno⁶², con relativi beneficiari, ore integrate *pro capite* e integrazione *pro capite* con separata evidenza della contribuzione figurativa:

- Della platea di 1,1 milioni di beneficiari di CIG ordinaria con causale COVID-19 a giugno, si ipotizza (sulla scorta dei dati amministrativi dell'INPS) che il 30 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che si avvalgono di tutte le ulteriori 12 settimane⁶³; il restante 70 per cento continua a fare affidamento sulle possibilità

⁶⁰ Ad esempio, per le imprese che fanno ampio ricorso a contratti di lavoro subordinato *part-time* o intermittenti tre mesi potrebbero non essere sufficienti per fruire di un esonero contributivo su un numero di ore lavorative pari a quelle integrate a maggio e giugno grazie all'attivazione delle Casse con causale COVID-19.

⁶¹ Si può notare come, nel passaggio dal monitoraggio del 5 ottobre utilizzato per le quantificazioni del DL 137/2020 a quello del 3 novembre, le integrazioni medie orarie del mese di maggio passino da 5,9 a 6,1 euro, mentre quelle degli altri mesi si confermino grossomodo agli stessi livelli. Per quanto riguarda i beneficiari l'assestamento più importante riguarda il mese di giugno con l'aggiunta di circa 100.000 soggetti (+3,7 per cento circa). Anche sul fronte del numero di ore mediamente integrate nel mese l'assestamento dei dati è marginale e riguarda maggio e giugno.

⁶² Nonostante i dati del monitoraggio dell'INPS arrivino fino al mese di ottobre, la Relazione tecnica utilizza i dati sino a giugno e non oltre per due ragioni: da un lato, nel monitoraggio del 3 novembre i dati dei beneficiari con pagamento a conguaglio si spingono sino a luglio ma si è con ogni probabilità preferito fare riferimento al penultimo mese per avere maggiori garanzie di assestamento; dall'altro lato, per ricostruire la platea complessiva, si è dovuto fare riferimento al mese di giugno anche per i beneficiari pagati direttamente dall'INPS, nonostante per questi ultimi il monitoraggio si spinga sino a settembre.

⁶³ Retribuzione media oraria di 11,4 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 81, importo medio orario della prestazione *pro capite* pari a 5,9 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro capite* pari a 3,8 euro.

di integrazione già concesse dal DL 137/2020 (o eventualmente sulle causali normali)⁶⁴;

- Della platea di un milione di beneficiari a giugno di integrazioni COVID-19 passanti per la Bilateralità, si ipotizza che il 100 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che si avvalgono di tutte le ulteriori 12 settimane⁶⁵;
- Infine, della platea di 0,7 milioni di beneficiari a giugno di CIG COVID-19 in deroga, si ipotizza che il 100 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che si avvalgono di tutte le ulteriori 12 settimane⁶⁶.

In tutti e tre i casi, la platea si discosta solo marginalmente da quella identificata come beneficiaria delle integrazioni con causale COVID-19 concesse dal precedente DL 137/2020 sino alla fine di gennaio 2021. In aggiunta, si ipotizza che il 90 per cento dei lavoratori prima identificati beneficerà effettivamente delle integrazioni, perché il restante 10 per cento è alle dipendenze di datori che opteranno per l'esonero contributivo alternativo alla Cassa COVID-19 con un'aliquota media pari al 31 per cento.

Per quanto riguarda la CISOA COVID-19, si ipotizza che il 30 per cento degli 0,2 milioni di lavoratori agricoli con contratto a tempo indeterminato benefici di tutte le 90 giornate concesse⁶⁷. Si tratta della stessa platea che la Relazione tecnica del DL 104/2020 stimava utilizzare le 50 giornate di sospensione del lavoro allora concesse sino al 31 dicembre 2020.

Sulla base di queste ipotesi, la Relazione tecnica stima in 4,8 miliardi l'autorizzazione di spesa per le nuove integrazioni salariali nel 2021, di cui poco più di 3,0 miliardi per prestazioni dirette (inclusive degli Assegni per il nucleo familiare) e circa 1,8 miliardi per contribuzioni figurative. A questi si aggiungono minori entrate contributive per 155 milioni nel 2021, con effetti fiscali indotti nel 2022 e nel 2023. Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari (Allegato 3) del DDL di bilancio le misure determinano un aumento

⁶⁴ In questo caso, la Relazione tecnica afferma che il 30 per cento (di 1,1 milioni) corrisponde alla platea dei lavoratori presso datori di lavoro che avranno superato la capienza in termini di periodi di fruibilità della Cassa. C'è da osservare, tuttavia, che anche i datori che a gennaio non avranno esaurito le settimane fruibili in base al DL 137/2020 potrebbero, in linea teorica, ritornare a volersi avvalere delle integrazioni COVID-19 a febbraio o a marzo e per allora non avere spazio nei normali contatori della CIG con causali tradizionali. Da questo punto di vista, la cautela utilizzata in altre parti della stima mette al riparo da possibili diverse dinamiche interne a questo sottogruppo.

⁶⁵ Retribuzione media oraria di 10,9 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 75, importo medio orario della prestazione *pro capite* pari a 5,9 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro capite* pari a 3,6 euro.

⁶⁶ Retribuzione media oraria di 11,2 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 67, importo medio orario della prestazione *pro capite* pari a 5,9 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro capite* pari a 3,7 euro.

⁶⁷ Sulla base degli archivi amministrativi dell'INPS, si stima una retribuzione media lorda mensile pari a poco più di 1.500 euro. La prestazione media mensile dell'Assegno al nucleo familiare è stimabile in 50 euro. L'aliquota IVS per il riconoscimento della contribuzione figurativa è del 29,5 per cento.

dell'indebitamento netto del 2021 di soli 532 milioni, tenendo conto di quanto già scontato nello scenario tendenziale sottostante il DPB.

Nel complesso, la stima appare prudente. In primo luogo, è basata sui dati delle integrazioni salariali di giugno e non tiene quindi conto della tendenza alla riduzione del ricorso alla Cassa COVID-19 osservabile nei mesi successivi, almeno sul fronte dei beneficiari a pagamento diretto. In secondo luogo, viene ipotizzato che dei quasi 2,9 milioni di beneficiari a giugno poco meno del 65 per cento accederà alle nuove integrazioni per il totale delle 12 nuove settimane. Infine, non si tiene conto che tra le nuove settimane e quelle già concesse dal DL 137/2020 c'è una parziale sovrapposizione, che coinvolge sicuramente i beneficiari di CIG e in proporzioni minori quelli di CIG in deroga e di assegno ordinario. Per i primi, sia la Relazione tecnica del DL 137/2020 che quella del DDL di bilancio ipotizzano il ricorso a 4 settimane a gennaio, apparentemente duplicando la spesa di 210 milioni⁶⁸ (di cui 84 milioni di contributi figurativi). Per i beneficiari del secondo gruppo, la sovrapposizione potrebbe anche non esserci, dal momento che possono utilizzare le nuove 12 settimane anche tutte in mesi diversi da quelli a cui si riferiscono le settimane del DL 137/2020; nell'ipotesi estrema in cui anche per loro ci fosse piena sovrapposizione a gennaio, potrebbe emergere una duplicazione di spesa pari a circa 1,1 miliardi (di cui poco più di 410 milioni di contributi figurativi). La sovrapposizione degli interventi può funzionare da cuscinetto nel caso in cui si rivelasse troppo ottimistica la scelta di basare la stima sui beneficiari di Cassa a giugno (mese in cui è iniziato l'allentamento delle condizioni restrittive necessarie a fronteggiare la prima ondata della pandemia) e sulla relativa prestazione *pro capite*.

Tra le altre misure di sostegno del mercato del lavoro, è prevista l'estensione dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021 della possibilità di rinnovare o prorogare i contratti a tempo determinato per un massimo di 12 mesi e comunque senza oltrepassare il limite di durata di 24 mesi⁶⁹ (art. 47). In un periodo in cui le attivazioni e le trasformazioni a tempo indeterminato sono sfavorite dalla crisi, vengono ampliate le possibilità di mantenere in vita le relazioni già esistenti di lavoro a termine, confidando in una stabilizzazione successiva di pari passo con il miglioramento dell'economia.

Viene inoltre prolungata e potenziata la sperimentazione del contratto di espansione (art. 62). Previsto inizialmente per le imprese con oltre mille dipendenti e solo per il 2019 e il 2020 dal DL 34/2020⁷⁰, questa modalità contrattuale viene estesa anche al 2021 e, limitatamente a quest'anno, rivolta alle imprese con oltre cinquecento dipendenti. Per favorire nuove assunzioni a tempo indeterminato o forme di riqualificazione del personale, è possibile, in accordo con le Parti sociali, sospendere o ridurre le ore di lavoro per predefiniti gruppi di dipendenti oppure, per quelli prossimi al pensionamento,

⁶⁸ Si fa riferimento al quadro di stima della Relazione tecnica del DL 137/2020.

⁶⁹ La possibilità sino al 31 dicembre 2020 era stata prevista DL 34/2020 come deroga agli articoli 19 e 21 del D. Lgs. 81/2015 (come modificato al DL 87/2018 cosiddetto "Decreto Dignità").

⁷⁰ L'articolo 26-quater, quarto comma, del DL 34/2020 ha modificato la previgente normativa dei contratti di espansione contenuta nel D. Lgs. 148/2015 (attuativo del *Jobs Act*).

concordare forme di esodo anticipato. Nel primo caso si può fare ricorso alla Cassa integrazione straordinaria (CIGS) per un massimo di 18 mesi anche non continuativi; nel secondo caso il datore di lavoro si impegna, eventualmente in collaborazione con i Fondi bilaterali, a corrispondere agli esodati una indennità che può essere sommata al trattamento della NASPI e a continuare a versare all'INPS i contributi pensionistici utili a perfezionare il requisito di anzianità contributiva. Per sostenere il ricorso al contratto di espansione, sono autorizzate spese per 104,6 milioni nel 2021, 135,1 milioni nel 2022 e 7,5 milioni nel 2023.

Il DDL di bilancio amplia le possibilità di ricorso alla Cassa integrazione straordinaria anche per altre due casistiche. In deroga ai limiti fissati dal *Jobs Act*⁷¹, è estesa al biennio 2021-22 la fruibilità della CIGS in caso di cessazione dell'attività produttiva⁷² per un periodo massimo complessivo di 12 mesi (art. 46). A tal fine sono autorizzate spese per 200 milioni nel 2021 e 50 milioni nel 2022. Inoltre, viene estesa al biennio 2021-22 anche la possibilità di avvalersi di 12 mesi in più di CIGS (rispetto ai normali limiti di durata) per le imprese a rilevanza economica strategica⁷³ (art. 51), con autorizzazioni di spesa di 130 milioni per il 2021 e 100 milioni per il 2022.

3.1.2 Misure di sostegno alle imprese

La manovra di bilancio, al fine di sostenere l'attività delle imprese in questa fase di recrudescenza del virus e di rinnovate restrizioni all'attività economica, si pone in continuità con quanto disposto con i decreti di contrasto degli effetti economici della crisi sanitaria riproponendo alcune misure per aumentare la liquidità e favorire la ricapitalizzazione delle imprese e interventi di natura settoriale.

Misure per la liquidità. – Per quanto riguarda gli interventi finalizzati a fronteggiare le esigenze di liquidità di impresa, il DDL di bilancio proroga e razionalizza le misure già adottate in precedenza. In particolare, è prevista la proroga fino al 30 giugno 2021, sia delle deroghe alla normativa ordinaria di concessione delle garanzie pubbliche, sia della moratoria straordinaria per i prestiti. Sono inoltre previste ulteriori estensioni alla operatività del Fondo Garanzia Italia di SACE. Infine, con un regime transitorio (fino a febbraio 2021), nel periodo relativo alla proroga viene ristabilita la separazione (prevista nel regime ordinario) degli istituti – Fondo Centrale di garanzia e SACE – per l'autorizzazione delle garanzie alle PMI (fino a 250 dipendenti) e alle imprese medio grandi⁷⁴.

⁷¹ In deroga agli articoli 4 e 22 del D. Lgs. 148/2015.

⁷² La prima deroga in tal senso, per gli anni 2019 e 2020, è stata stabilita con il DL 109/2018.

⁷³ La prima possibilità di proroga, relativamente al triennio 2018-2020, è stata disposta dalla legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017), che ha introdotto l'articolo 22-bis del D. Lgs. 148/2015 (attuativo del *Jobs Act*).

⁷⁴ Per una descrizione e un'analisi quantitativa dei provvedimenti si vedano la *Memoria* del Presidente dell'UPB del 30 aprile 2020 sul DDL di conversione in legge del DL 23/2020, l'*Audizione* del Presidente dell'UPB

Con riferimento alla estensione oggettiva dell'ambito di intervento delle garanzie autorizzate da SACE con il Fondo Garanzia Italia (ex art. 1, c. 1 del DL 23/2020), con modalità analoghe a quelle previste per il Fondo Centrale di garanzia delle PMI, è consentito il rilascio di garanzie anche in relazione a finanziamenti destinati in quota parte alla rinegoziazione/consolidamento di finanziamenti esistenti a condizione che sia previsto un credito aggiuntivo almeno pari al 25 per cento del finanziamento rinegoziato e che si determini, per effetto dell'operazione, una riduzione del suo costo e/o un allungamento della durata. Inoltre, il DDL di bilancio estende l'ambito soggettivo di intervento di SACE, nel periodo di deroga e poi a regime, oltre che in favore delle banche, delle istituzioni finanziarie e di altri soggetti abilitati al credito, anche alle imprese di assicurazione nazionali o internazionali autorizzate all'esercizio del ramo credito e cauzioni. Secondo la Relazione illustrativa, questa estensione si giustifica in relazione al ruolo di queste imprese nel fornire sostegno alla liquidità aziendale e supporto per l'ottenimento di commesse nazionali e internazionali.

Per le imprese di medie dimensioni (con un numero di dipendenti non inferiore a 250 e non superiore a 499), nel periodo di proroga dal 1 gennaio 2021 al 30 giugno 2021, è previsto un regime transitorio per il passaggio dall'attuale regime agevolato loro concesso attraverso il Fondo Centrale di garanzia, a quello previsto da Garanzia Italia mantenendo le stesse condizioni: garanzie a titolo gratuito, percentuale di copertura del 90 per cento e importo massimo dei finanziamenti concessi con garanzia fissato a 5 milioni. A questo proposito si ricorda che l'operatività del Fondo Centrale di garanzia per le imprese di medie dimensioni è stata introdotta con il decreto di aprile (DL 23/2020) per un periodo limitato, fino al 31 dicembre 2020. In questo caso si prevede per queste imprese anche la proroga di questo regime fino al 28 febbraio 2021, determinando di fatto una sovrapposizione con lo strumento di Garanzia Italia che consentirà alle imprese di scegliere tra i due istituti.

Questo riordino permetterà una migliore operatività del Fondo di garanzia per le PMI che negli ultimi mesi ha dovuto gestire un numero considerevole di richieste di finanziamento. Dal contatore giornaliero disponibile sul sito dedicato al Fondo di Garanzia dal MISE, emerge che tra il 17 marzo e il 13 dicembre sono arrivate 1.481.358 domande, alle quali ha corrisposto una richiesta di finanziamento di oltre 118 miliardi. Le imprese che hanno fatto domanda rappresentano oltre il 30 per cento del totale di quelle eligibili e il finanziamento richiesto costituisce circa il 22 per cento dell'importo potenziale complessivo di finanziamento garantito dallo Stato messo a disposizione delle imprese con la normativa straordinaria di accesso al Fondo PMI.

Per SACE rimane invariato il limite di 200 miliardi di finanziamenti garantiti che possono essere autorizzati includendo anche la proroga e le estensioni previste.

del 27 maggio 2020 sul DDL di conversione del DL 34/2020 e il [Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020](#) e vedano la [Memoria](#) del Presidente dell'UPB del 4 settembre 2020 sul DDL di conversione in legge del DL 104/2020.

Dal punto di vista finanziario, per la proroga della moratoria è previsto un incremento del Fondo di garanzia PMI di 300 milioni (art. 41) che si aggiungono alle risorse già assegnate pari a 1,4 miliardi. La moratoria straordinaria era stata prevista inizialmente fino al 30 settembre nel decreto di marzo (DL 18/2020) ed era già stata prorogata al 31 gennaio con il decreto di agosto (DL 104/2020).

Per garantire l'operatività del Fondo Centrale di garanzia PMI anche nel periodo di proroga è previsto un incremento della sua dotazione di 4,5 miliardi complessivi nel periodo 2022-26: 0,5 per il 2022, 1 per il 2023, 1,5 per il 2024, 1 nel 2025 e 0,5 nel 2026 (art. 42). Complessivamente, da marzo, per la copertura del rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese, al Fondo sono state assegnate risorse complessive pari a 17,8 miliardi (13,3 miliardi escluse le risorse previste nel DDL di bilancio). Alla data del 13 dicembre sono stati già effettuati accantonamenti a fronte del rischio pari a circa 10,8 miliardi.

Misure per la patrimonializzazione. – Per quanto riguarda gli interventi per il riequilibrio finanziario delle imprese, il DDL di bilancio (art. 42), anche in questo caso, si limita a prorogare, con modifiche, alcune misure di incentivo all'apporto di capitale di rischio delle società di capitali di dimensioni medio piccole (tra 5 e 50 milioni di fatturato), che hanno subito una riduzione di oltre un terzo dei ricavi nei mesi di marzo e aprile rispetto al corrispondente periodo del 2019, introdotte con il decreto di maggio (DL 34/2020, art. 26, commi 8-12).

In particolare, per accedere al credito di imposta previsto in ragione delle perdite registrate nel 2020 in conseguenza della crisi sanitaria, gli aumenti di capitale delle imprese che definiscono la misura massima del beneficio passano dal 30 al 50 per cento e possono essere effettuati fino al 30 giugno 2021.

La norma attualmente in vigore prevede un beneficio fiscale sia dal lato del soggetto finanziatore sia da quello dell'impresa finanziata: il primo ha diritto a un credito di imposta del 20 per cento commisurato al conferimento di capitale; la seconda beneficia di un credito di imposta pari al 50 per cento delle perdite registrate nel bilancio del 2020 che superano il 10 per cento del patrimonio netto e fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale effettuato. Per ciascuna società, l'incremento di capitale non può comunque superare i 2 milioni e il credito di imposta non può essere superiore a 600.000 euro; mentre per l'insieme dei soci finanziatori di una singola società il credito non potrà superare i 400.000 euro.

Per quanto riguarda il Fondo Patrimonio PMI (istituito con l'art. 26 comma 12 del decreto di maggio) è ugualmente prevista la proroga al 30 giugno 2021 per la sottoscrizione da parte del Fondo dei titoli emessi da alcune società beneficiarie dei crediti di imposta.

Per il sottoinsieme di queste società che hanno un fatturato superiore a 10 milioni e che hanno incrementato il loro capitale di almeno 250.000 euro, il decreto di maggio ha accompagnato il beneficio del credito di imposta con la possibilità di emettere titoli obbligazionari (in deroga ai limiti imposti nel Codice Civile) fino al minore importo tra tre volte gli incrementi di capitale (tra 750.000 e 6 milioni di euro) e il 12,5 per cento dei ricavi. I titoli potevano essere sottoscritti entro il 31 dicembre 2020 dal Fondo Patrimonio PMI, appositamente costituito presso Invitalia.

Per quanto riguarda gli effetti finanziari della proroga delle agevolazioni non sono previsti oneri in quanto non è stato modificato il limite di spesa di 2 miliardi per il 2021 previsto nella norma originaria. È invece previsto un onere di un miliardo in termini di fabbisogno nel 2021 per l'estensione al 30 giugno 2021 del termine per la sottoscrizione degli strumenti finanziari da parte del Fondo Patrimonio PMI. Dalla disposizione non derivano invece effetti finanziari in termini di indebitamento netto.

Come già sottolineato nella Audizione del Presidente dell'UPB del 27 maggio 2020⁷⁵, un obiettivo generale di queste misure, almeno per le imprese di media dimensione, è quello di rafforzare la struttura finanziaria delle imprese prestando attenzione a un maggiore equilibrio delle fonti di finanziamento delle società e creare quindi condizioni più favorevoli per gli investimenti che saranno fondamentali per la ripresa e la riqualificazione delle attività produttive. Gli incentivi agli apporti di capitale sembrano quindi complementari alle misure concentrate sulle garanzie al capitale di debito. Queste infatti stanno permettendo a molte imprese di fronteggiare possibili crisi di liquidità, ma l'incremento dei debiti rischia di appesantire ulteriormente i bilanci delle imprese già indebitate e di rendere più difficile reperire ulteriori finanziamenti dal sistema creditizio soprattutto per le imprese che hanno subito maggiori perdite a causa della emergenza COVID-19. Si può peraltro osservare che l'estensione della possibilità di ricorrere a ulteriori prestiti di natura obbligazionaria, attraverso il canale privilegiato del Fondo Patrimonio PMI, è strettamente subordinata all'apporto di capitale proprio nella stessa società, garantendo quindi un maggiore equilibrio tra le fonti di finanziamento esterne e interne. Si ricorda, inoltre, che per le imprese beneficiarie, questa agevolazione si affianca all'ACE, che è ugualmente finalizzata ad agevolare in modo strutturale la capitalizzazione delle imprese, ma determina un forte potenziamento dell'incentivo.

Il DDL di bilancio prevede infine un incentivo tributario alle operazioni di aggregazione aziendale realizzate attraverso fusione, scissione o conferimento d'azienda che vengano deliberate nel 2021 (art. 39). In particolare, al soggetto risultante dalla fusione o incorporante è consentito di trasformare in credito di imposta una quota di attività per imposte anticipate (*deferred tax asset*, DTA) riferite alle perdite fiscali ed eccedenze ACE maturate nei periodi di imposta precedenti a quello in cui si realizza l'operazione di aggregazione e non ancora utilizzate in compensazione o trasformate in credito d'imposta. La norma stabilisce un importo massimo per la trasformazione delle DTA, pari al 2 per cento del valore complessivo dell'attivo dei soggetti interessati (escludendo il soggetto che presenta le attività di importo maggiore). La trasformazione dovrà avvenire in due distinti esercizi (25 per cento il primo anno e 75 per cento il secondo) ed è condizionata al pagamento di una commissione, pari al 25 per cento delle attività per imposte anticipate complessivamente trasformate, da versare in due soluzioni. La misura proposta nel DDL di

⁷⁵ Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 27 maggio.

bilancio sembra volta a favorire le aggregazioni a livello nazionale con una platea di società potenzialmente interessate individuate dalla Relazione tecnica pari a 7.065.

L'utilizzo delle DTA per incentivare le aggregazioni di impresa era stato già previsto con riferimento al Mezzogiorno dal decreto "crescita" (DL 34/2019). In quel caso il limite massimo dell'importo trasformabile era di 500 milioni e la trasformazione poteva avvenire in quote costanti nell'arco di 4 anni (dunque la quota annuale era pari al 25 dell'ammontare delle DTA). L'intervento aveva finalità prevalentemente legate allo stato di crisi di alcuni istituti di credito meridionali, di cui si voleva stimolare il rafforzamento attraverso le aggregazioni.

Per questo incentivo la Relazione tecnica stima un peggioramento dell'indebitamento netto pari a 0,5 miliardi nel 2021 e a 1,4 miliardi nel 2022 e un miglioramento dello stesso negli anni successivi (0,2 miliardi nel 2023, 0,4 nel 2024 e 0,3 dal 2025 al 2031)⁷⁶.

Misure settoriali. – Il DDL di bilancio propone alcuni interventi di tipo settoriale in stretta continuità con quelli già introdotti nei decreti di maggio e di agosto (tab. 3.2); si tratta di misure che operano sia direttamente dal lato delle imprese sia dal lato della domanda attraverso spese fiscali (crediti di imposta), al fine di garantire ulteriore sostegno ai settori più fortemente danneggiati dalla emergenza sanitaria. Analogamente a quanto disposto a partire dal decreto di maggio, l'accesso alle misure è spesso subordinato all'effettiva perdita di fatturato o ricavi. Complessivamente, gli interventi settoriali comportano oneri pari a 851 milioni nel 2021, 449 nel 2022 e 329 nel 2023.

Per le imprese del settore turistico – già destinatarie di numerose misure nei decreti dei mesi precedenti – è prevista una significativa riduzione (da 20 a 7,5 milioni) della soglia di investimento complessivo minimo per l'accesso ai contratti di sviluppo, al fine di estendere lo strumento agevolativo a un più ampio numero di beneficiari. Sono poi disposti contributi a sostegno delle filiere agricola, della pesca e della acquacoltura. Per il settore della cultura e dello spettacolo sono previsti ulteriori contributi per spese a sostegno di musei, archivi e biblioteche; è inoltre incrementato il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo. A beneficio delle imprese del settore dell'editoria sono prorogati per il 2021 e per il 2022 il credito di imposta per imprese e i lavoratori che investono in campagne pubblicitarie su stampa o emittenti televisive e radiofoniche, il credito per gli esercenti punti vendita di giornali e riviste e quello per le imprese editrici di quotidiani o periodici che acquistano servizi digitali.

Gli interventi indirizzati al settore dei trasporti (i più numerosi) prevedono in buona parte estensioni di misure introdotte dai decreti di maggio e di agosto. A beneficio delle imprese che operano nel trasporto su strada è disposto un incremento del fondo di cui all'articolo 89 del decreto di agosto, espressamente destinato al ristoro delle rate di finanziamento o dei canoni di leasing per investimenti effettuati a partire dal 2016. Per quanto riguarda il trasporto marittimo, sono in primo luogo previsti contributi per le autorità del sistema portuale e le imprese di navigazione che effettuano servizi turistici, per le imprese armatoriali battenti bandiera italiana che effettuano trasporto di passeggeri e merci e per i terminal portuali. È inoltre prevista una estensione fino al 30 aprile 2021 dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per le imprese armatoriali che esercitano attività di cabotaggio. Infine, per le imprese del settore ferroviario sono disposti contributi per le imprese detentrici e noleggiatrici di carri

⁷⁶ Si tratta dell'effetto netto tra la maggiore spesa derivante dal credito di imposta (0,8 miliardi nel 2021 e 2,3 nel 2022) e le maggiori entrate nette derivanti dalle commissioni dovute per la trasformazione delle DTA, dalla loro deducibilità ai fini dell'Ires e dell'Irap e dalle minori quote di deduzioni future delle DTA (0,3 miliardi nel 2021, 0,9 nel 2022, 0,2 nel 2023, 0,4 nel 2024 e 0,3 dal 2025 al 2031).

ferroviari merci, una estensione dell'indennizzo già disposto dall'articolo 214 del decreto di maggio e una riduzione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per le imprese che effettuano servizio di trasporto senza obblighi di servizio pubblico. Sono infine rifinanziate le misure Marebonus e Ferrobonus, su cui era già intervenuto il DL 34/2020.

Tab. 3.2 – Misure di sostegno settoriali
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Effetti sull'indebitamento netto		
				2021	2022	2023
Totale misure				851	449	329
Misure per il settore turistico (art. 15)	Imprese	Riduzione della soglia di accesso ai contratti di sviluppo		100	30	0
Misure per il settore agricolo (art. 21)	Imprese delle filiere agricola, della pesca e della acquacoltura	Contributi		150	0	0
Misure per il settore cultura (artt. 96 e 97)	Operatori e imprese che operano nel settore delle attività culturali (musei) (art. 183 DL 34/2020)	Contributi		25	20	0
	Imprese del cinema e dell'audiovisivo			240	240	240
Misure per l'editoria (art. 101)	Imprese/lavoratori autonomi che investono in campagne pubblicitarie su stampa o emittenti televisive o radiofoniche (art. 98 DL 18/2020)	Proroga del credito di imposta per il 2021 e il 2022		50	50	0
	Esercenti punti vendita di giornali e riviste		Comuni < 5.000 abitanti e Comuni con un solo punto vendita	15	15	0
	Imprese editrici di quotidiani e periodici che acquistano servizi digitali (art. 190 DL 34/2020)		Almeno un dipendente a tempo indeterminato	10	10	0
Misure per il settore trasporti (artt. 119-123)	Aziende trasporto passeggeri su strada non soggette a obblighi di servizio pubblico (art. 89 DL 104/2020)	Ristoro rate di finanziamento e canoni di leasing per il 2021	Le condizioni tengono conto dei minori costi derivanti dagli ammortizzatori sociali e dei costi aggiuntivi legati alla emergenza	20	0	0
	Autorità del sistema portuale e imprese di navigazione del settore turistico (art. 199 DL 34/2020)	Contributi	Per le imprese: diminuzione del fatturato 1° agosto-31 dicembre ≥ 20% rispetto al medesimo periodo 2019	68	0	0
	Imprese armatoriali che esercitano attività di cabotaggio (art. 88 DL 104/2020)	Esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali fino al 30 aprile 2021		28	0	0
	Imprese armatoriali con navi di bandiera italiana per trasporti di passeggeri e combinati di passeggeri e merci via mare (art. 89 DL 104/2020)		Riduzione dei ricavi tariffari febbraio-dicembre 2020 rispetto alla media nel medesimo periodo del precedente biennio	20	0	0
	Terminal portuali	Contributi		20	0	0
	Imprese detentrici e noleggiatrici di carri ferroviari merci			5	5	5
	Imprese destinarie di Marebonus e Ferrobonus			50	38,5	43,5
	Imprese ferroviarie che effettuano servizi di trasporto passeggeri senza obblighi di servizio pubblico (art. 214 DL 34/2020)	Indennizzi		30	30	30
	Imprese ferroviarie che effettuano trasporto passeggeri e merci senza obblighi di servizio pubblico (art. 196 DL 34/2020)	Riduzione canone utilizzo infrastruttura ferroviaria		20	10	10

3.2 Le misure per la ripresa

Nel DDL di bilancio accanto alle misure propriamente indirizzate ad attenuare gli effetti economici della crisi sanitaria analizzate nel precedente paragrafo se ne affiancano altre che mirano a favorire la ripresa una volta superata l'emergenza. Si tratta, in particolare, di provvedimenti diretti a incentivare l'occupazione (par. 3.2.1) e gli investimenti delle imprese (par. 3.2.2).

3.2.1 Le misure di incentivo all'occupazione

Il DDL di bilancio contiene misure volte a sostenere l'occupazione, sia stabile che a tempo determinato, mediante il potenziamento di decontribuzioni già esistenti nella legislazione vigente in favore dei giovani, delle donne e dei lavoratori del Mezzogiorno, ossia quelle tipologie di soggetti caratterizzati da tassi di disoccupazione e di precarietà relativamente più elevati rispetto alla media nazionale. Sono inoltre previste decontribuzioni di carattere settoriale (agricoltura e sport).

Tra le categorie beneficiarie delle misure di sostegno all'occupazione, i giovani sono quelli che presentano il più elevato tasso di disoccupazione. Nel 2019 il tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni) si è attestato al 22,4 per cento, contro una media nazionale del 10 per cento. Seguono i lavoratori del Mezzogiorno, con un tasso di disoccupazione del 17,6, e le donne, con un tasso di disoccupazione dell'11,1. Queste ultime, sebbene presentino un tasso di disoccupazione superiore solamente di poco più di un punto percentuale rispetto alla media nazionale sono comunque caratterizzate da tassi di occupazione notevolmente più bassi. Anche per quanto riguarda la quota di rapporti a tempo determinato sul totale dei rapporti di lavoro subordinato, i giovani (15-34 anni) presentano i valori più elevati (36,8 per cento a fronte di una media nazionale del 17,1 per cento); seguono i lavoratori del Mezzogiorno (22,5 per cento) e le donne (17,5 per cento).

L'onere complessivo stimato nella Relazione tecnica ammonta a 296,7 milioni per il 2021, 783,1 per il 2022 e 830,5 per il 2023⁷⁷.

Esonero contributivo in favore dei giovani. – Il DDL di bilancio prevede per il biennio 2021-22 l'esonero per 36 mesi del 100 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, nel limite massimo dell'importo di 6.000 euro annui, a favore di coloro che assumono con contratto a tempo indeterminato⁷⁸ o stabilizzano giovani che non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età e che non siano mai stati occupati a tempo indeterminato (art. 4). Per i lavoratori assunti in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna la durata massima dell'esonero è estesa a 48 mesi⁷⁹. Si

⁷⁷ Nella quantificazione sono incluse le decontribuzioni di carattere settoriale (agricoltura e sport), non esaminate in questa audizione, mentre non è inclusa la decontribuzione per il Sud, analizzata nel paragrafo 3.8.

⁷⁸ Con riferimento alle sole qualifiche di operaio, impiegato o quadro.

⁷⁹ L'efficacia della misura è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia.

tratta del potenziamento, temporaneo, di una misura con carattere strutturale, l'Incentivo occupazione giovani, introdotta con la legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017) e modificata con la legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019)⁸⁰.

Le principali novità della nuova misura rispetto a quella già esistente possono essere così riassunte: 1) l'esonero è raddoppiato dal 50 al 100 per cento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, così come il limite massimo fruibile (da 3.000 a 6.000 euro); 2) l'esonero è riconosciuto per l'assunzione o la stabilizzazione di soggetti fino a 35 anni di età, anziché fino ai 30 anni previsti dalla legislazione vigente per il 2021; 3) è estesa da 36 a 48 mesi la durata massima dell'esonero con riferimento ai lavoratori assunti in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna; 4) l'esonero contributivo spetta ai datori di lavoro che non procedano nei 9 mesi (anziché 6 mesi) successivi all'assunzione a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica del lavoratore assunto nella stessa unità produttiva⁸¹.

La Relazione tecnica del DDL in esame indica una platea di 110.000 casi di assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato relativi a soggetti con caratteristiche coerenti con le condizioni di accesso al nuovo beneficio⁸². Tale platea è probabilmente determinata sulla base dei risultati dell'attuazione dell'Incentivo occupazione giovani nell'anno 2019. Infatti, i dati aggregati dell'Osservatorio sul precariato INPS relativi all'Incentivo occupazione giovani lo scorso anno⁸³ riportano un numero di rapporti instaurati sostanzialmente in linea con le indicazioni della Relazione tecnica⁸⁴. La figura 3.1 riporta la spaccatura per macro-area e settore industriale delle nuove assunzioni e delle trasformazioni avvenute nel 2019 soggette all'Incentivo occupazione giovani e la loro quota sul totale delle assunzioni e delle trasformazioni a tempo indeterminato registrate nell'anno. Si riscontra un ricorso maggiore alle assunzioni di giovani nel Nord e nei servizi.

⁸⁰ Il potenziamento della decontribuzione disposto con il DDL di bilancio non si applica nel caso di prosecuzione di un contratto di apprendistato in rapporto a tempo indeterminato e nel caso di assunzioni di studenti che hanno svolto presso il medesimo datore di lavoro alternanza scuola-lavoro o apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, il certificato di specializzazione tecnica superiore o periodi di apprendistato in alta formazione. In questi casi si applica la normativa vigente, che prevede che nei casi di prosecuzione di un contratto di apprendistato in rapporto a tempo indeterminato l'esonero contributivo duri per un periodo massimo di dodici mesi e nel caso di assunzioni di studenti delle categorie sopra elencate l'esonero sia concesso nella misura del 100 per cento dei contributi previdenziali.

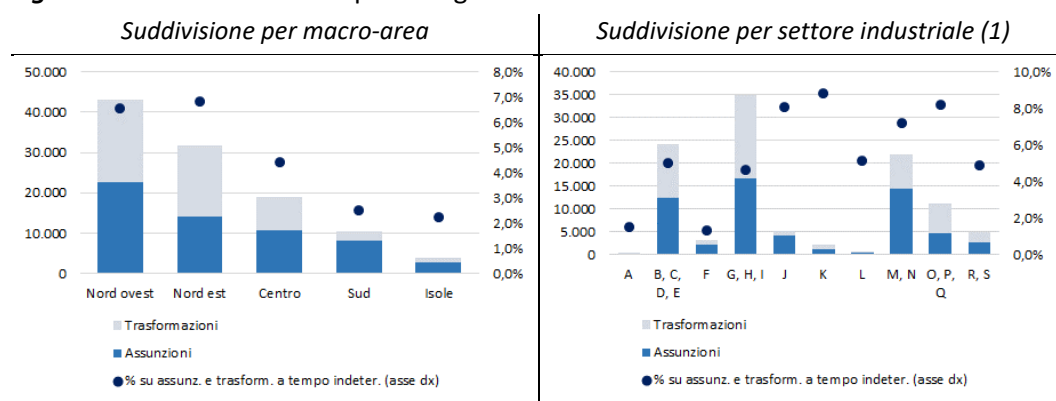
⁸¹ L'esonero contributivo spetta ai datori di lavoro che non abbiano proceduto nei 6 mesi precedenti all'assunzione a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica del lavoratore assunto nella stessa unità produttiva. Nella legge di bilancio per il 2018 quest'obbligo era già presente, ma non vi era riferimento alla qualifica.

⁸² La Relazione tecnica considera, inoltre, un effetto attrattivo della norma sul 20 per cento della platea dei contratti di apprendistato e un effetto fiscale indotto.

⁸³ Osservatorio sul precariato INPS, Gennaio-Agosto 2020, reperibile online a <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b51387%3b&lastMenu=51387&iMenu=12&iNodo=51387&p4=2> e aggiornato a novembre 2020.

⁸⁴ Le differenze, seppur marginali, potrebbero dipendere dal fatto che la Relazione tecnica abbia considerato anche le assunzioni di quei soggetti che sarebbero interessati all'esonero nel biennio 2021-22 ma che non rientravano nell'esonero nel triennio precedente ed escluso le assunzioni di quei soggetti che beneficiavano dell'esonero nel 2019 ma che non sarebbero interessati all'estensione nel biennio 2021-22.

Fig. 3.1 – Incentivo occupazione giovani nel 2019



Fonte: Osservatorio sul precariato INPS.

(1) A = Agricoltura, silvicoltura e pesca; B = Attività estrattiva; C = Attività manifatturiere; D = Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; E = Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; F = Costruzioni; G = Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli; H = Trasporto e magazzinaggio; I = Servizi di alloggio e di ristorazione; J = Servizi di informazione e comunicazione; K = Attività finanziarie e assicurative; L = Attività immobiliari; M = Attività professionali, scientifiche e tecniche; N = Attività amministrative e di servizi di supporto; O = Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria; P = Istruzione; Q = Sanità e assistenza sociale; R = Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; S = Altre attività di servizi.

L'onere complessivo, al netto degli effetti fiscali, è indicato pari a 200,9 milioni per il 2021, 618,7 per il 2022, 774,2 per il 2023 e poi decrescente negli anni fino al 2029⁸⁵. Nel calcolo dell'onere complessivo si tiene conto che, per i soggetti che svolgono la loro attività lavorativa nel Mezzogiorno, una parte dello sgravio è a valere sulla decontribuzione per il Sud (si veda il paragrafo 3.8).

Esonero contributivo in favore delle donne. – Sempre per il biennio 2021-22, il DDL di bilancio prevede l'esonero del 100 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, nel limite massimo dell'importo di 6.000 euro annui, a favore di coloro che assumono, con contratto a termine o a tempo indeterminato, lavoratrici disoccupate con età non inferiore a cinquant'anni o donne di qualunque età prive per un periodo determinato di un impiego regolarmente retribuito (art. 5)⁸⁶. L'esonero spetta per 12 mesi relativamente ad assunzioni a tempo determinato e per 18 mesi nel caso di assunzioni a tempo indeterminato a condizione che l'assunzione comporti un incremento occupazionale netto⁸⁷. Si tratta del potenziamento, temporaneo e limitatamente alle sole

⁸⁵ Per i giovani fino a 29 anni lo sgravio individuale annuale viene calcolato come differenza tra la nuova soglia massima annuale (6.000 euro) e lo sgravio medio osservato nel 2019 (2.700 euro) che sarebbe fruibile anche a legislazione vigente. Per i giovani dai 30 ai 35 anni, che dal 2021 a legislazione vigente non sarebbero coperti da sgravi, si considerano invece 6.000 euro.

⁸⁶ Nel dettaglio, si tratta di donne di qualunque età in una delle seguenti condizioni: (1) prive di impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi; (2) prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e residenti in aree svantaggiate; (3) prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e con una professione o di un settore economico caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere.

⁸⁷ L'efficacia della misura è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia.

assunzioni di lavoratrici, di una misura con carattere strutturale introdotta con la L. 92/2012.

L'esonero contributivo previsto dalla L. 92/2012 – pari al 50 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro – si applica, oltre che alle categorie interessate dal DDL in esame, ad assunzioni di lavoratori di età non inferiore a cinquanta anni, disoccupati da oltre dodici mesi e spetta per 12 mesi in caso di contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, e per 18 mesi in caso di contratto a tempo indeterminato o trasformazione a tempo indeterminato.

La Relazione tecnica del DDL individua 25.000 potenziali assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato e 45.000 potenziali assunzioni a tempo determinato di lavoratrici eligibili all'esonero contributivo. Tale platea viene ridotta del 31 per cento per tenere conto del fatto che non tutte le imprese soddisfano il criterio dell'incremento occupazionale netto. L'onere complessivo della misura, al netto degli effetti fiscali indotti, è pari a 37,5 milioni per il 2021, 88,5 per il 2022, 41,5 per il 2023⁸⁸.

Alcune considerazioni in merito alle quantificazioni. – Le quantificazioni riportate nella Relazione tecnica sono basate, per entrambe le misure descritte, sugli archivi INPS relativi al 2019. La soluzione di calibrare le previsioni di spesa sulle assunzioni incentivate che hanno avuto luogo nel 2019, se da una parte appare prudentiale, visto il contesto di crisi e le basse aspettative in termini di nuove assunzioni almeno per l'inizio del 2021, dall'altra potrebbe rivelarsi non adeguatamente cauta, soprattutto se si considera che l'ammontare massimo dell'incentivo viene raddoppiato e che è plausibile vi possa essere un rimbalzo nelle nuove assunzioni nel corso del biennio in esame una volta superata la crisi sanitaria⁸⁹. L'incertezza sull'evoluzione macroeconomica futura rende complessa la valutazione *ex ante* degli effetti delle decontribuzioni e la scomposizione delle nuove assunzioni previste tra la "componente invariante", coloro cioè che sarebbero comunque stati assunti, la componente "trasformazione a tempo indeterminato", coloro cioè che avrebbero continuato a essere occupati con un contratto diverso da quello a tempo indeterminato, e la componente "nuova occupazione", coloro cioè che non sarebbero risultati occupati. D'altro canto, sembra plausibile, considerando il fatto che le due misure previste dal DDL di bilancio sono il rafforzamento di misure strutturali, che l'"effetto di attrazione"⁹⁰ possa non essere rilevante come nel caso di un incentivo introdotto *ex novo*, come ad esempio accadde per l'introduzione della decontribuzione totale del 2015⁹¹.

⁸⁸ Lo sgravio individuale annuale viene calcolato come differenza tra la nuova soglia massima annuale (6.000 euro) e lo sgravio medio osservato nel 2019 (3.690 euro) che sarebbe fruibile anche a legislazione vigente.

⁸⁹ Le dinamiche del mercato del lavoro del prossimo triennio dipenderanno in maniera significativa dall'utilizzo delle risorse stanziate in funzione anticrisi sia a livello nazionale che a livello europeo (pacchetto *Next Generation EU*).

⁹⁰ Effetto di slittamento temporale che la decontribuzione per i nuovi contratti sottoscritti nel 2021 e 2022 produrrà su quelli nuovi che sarebbero stati stipulati in assenza di incentivo nel periodo finale del 2020 e in quello iniziale del 2023.

⁹¹ Per un riepilogo dettagliato si vedano UPB (2014), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015", pagg. 73 e seguenti e UPB (2015), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016", pagg. 119 e seguenti.

3.2.2 Incentivi tributari agli investimenti delle imprese

Al fine di rilanciare il ciclo degli investimenti, penalizzato nel 2020 dall'emergenza sanitaria, il disegno di legge prevede la proroga e il rafforzamento di misure di incentivo che erano già state adottate negli anni passati. Queste misure si affiancano a quelle previste nel 2020 sia per sostenere la liquidità delle imprese (rafforzamento delle garanzie pubbliche) sia per incentivarne la ricapitalizzazione (si veda il paragrafo 3.1.2). In particolare, l'articolo 185 prevede la proroga fino al 31 dicembre 2022 sia della disciplina del credito di imposta in beni strumentali nuovi, attualmente in vigore fino al 31 dicembre 2020, prevedendone il potenziamento e l'ampliamento dell'ambito di applicazione già a partire dal 16 novembre 2020, sia della disciplina relativa al credito di imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative, e di quella relativa al credito di imposta per spese di formazione 4.0.

Complessivamente per queste misure la Relazione tecnica quantifica maggiori spese pari a 5,3 miliardi nel 2021, 6,7 nel 2022, 7 nel 2023, 4,1 nel 2024 e 0,8 nel 2025, la cui copertura dovrebbe avvenire attraverso le risorse del Programma *Next Generation EU*.

Credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali. – La misura finanziariamente più rilevante è costituita dal credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali. La misura del credito è differenziata per tipologia di beni – materiali e immateriali 4.0 (rispettivamente Allegati A e B della L. 232/2016) e altri beni materiali e immateriali – e per dimensione dell'investimento. In generale, l'incentivo viene potenziato rispetto allo schema previsto per il credito istituito con la legge di bilancio per il 2020, che a sua volta sostituiva la maggiorazione delle quote di ammortamento (super e iper ammortamento) in vigore per il periodo 2016-19. La tabella 3.3 sintetizza le principali caratteristiche del credito d'imposta previsto nel disegno di legge in esame e le pone a confronto con quelle del credito d'imposta vigente e della maggiorazione degli ammortamenti in vigore fino al 2019. In particolare, il nuovo credito di imposta è previsto per due anni (2021-22) e la sua decorrenza è anticipata al 16 novembre 2020. Si conferma la possibilità di usufruire della agevolazione anche sugli acquisti definiti entro il 2022 con un acconto pari ad almeno il 20 per cento dell'importo e consegnati entro il 30 giugno dell'anno successivo, portando la scadenza finale della agevolazione al 30 giugno 2023.

Per l'acquisto di beni materiali strumentali nuovi – esclusi i mezzi di trasporto non strumentali e i beni con un tasso di ammortamento inferiore al 6 per cento (prevalentemente immobili e fabbricati) – il credito di imposta, solo nel 2021, passa dal 6 al 10 per cento (al 15 per cento nel caso di beni finalizzati alla implementazione del lavoro agile). Per questi beni, fino al 2019 era previsto il super ammortamento con una maggiorazione delle quote deducibili del 30 per cento.

Per l'acquisto di beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (beni 4.0 specificati nell'Allegato A della L. 232/2016) il tetto di spesa passa da 10 a 20 milioni e, nel 2021, il credito di imposta passa dal 40 al 50 per cento per la quota di spesa fino a 2,5 milioni e dal 20 al 30 per cento per la quota compresa tra 2,5 e 10 milioni; per la quota da 10 a 20 milioni il credito è calcolato al 10 per cento nel 2021 e nel 2022. Per questi beni fino al 2019 era previsto l'iper ammortamento

Tab. 3.3 – Le misure di incentivo agli investimenti: dalla maggiorazione degli ammortamenti al credito di imposta

Investimenti agevolati	Classi/scaglioni di investimento ⁽¹⁾ (milioni)	Legge di bilancio 2019 e DL 34/2019	Legge di bilancio 2020	DDL di bilancio 2021	
		Maggiorazione quote di ammortamento e canoni di locazione (coefficiente)	Periodo di applicazione		
			1.5.2019-31.12.2019 (fino al 31.12.2020 se acconto del 20% nel 2019)	1.1.2020- 31.12.2020 (al 30.06.2021 se acconto 20% nel 2020)	16.11.2020- 31.12.2021 (al 30.06.2022 se acconto 20% nel 2021)
			Credito di imposta	Credito di imposta	
a) Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali)	fino a 2	30%	6%	10% ⁽²⁾	6%
	2-2,5		0	0	0
b) Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A - Industria 4.0 L. 232/2016)	0-2,5	170%	40%	50%	40%
	2,5-10	100%	20%	30%	20%
	10-20	50%	0%	10%	10%
c) Beni immateriali strumentali nuovi (<i>software</i> funzionali alla trasformazione tecnologica) (Allegato B L. 232/2016)	0-0,7	40%	15% ⁽³⁾	20%	
	0,7-1		0%		
	oltre 1		0%	0%	
d) Altri beni immateriali nuovi	Fino a 1	0%	0%	10% ⁽²⁾	6%
Ripartizione pluriennale dell'agevolazione		Periodo di ammortamento	5 quote annuali	3 quote annuali	

(1) Classi per la maggiorazione dell'ammortamento e scaglioni per i crediti di imposta. – (2) Il credito è elevato al 15 per cento per strumenti e dispositivi tecnologici destinati al lavoro agile. – (3) Ripartito in tre quote annuali.

con una maggiorazione delle quote differenziata sulla base dell'importo dell'investimento (non sullo scaglione): 170 per cento fino a 2,5 milioni, 100 per cento tra 2,5 e 10 milioni e 50 per cento tra 10 e 20 milioni.

Per l'acquisto di beni immateriali collegati agli investimenti ad alto contenuto tecnologico (elencati nell'allegato B della L. 232/2016) il tetto passa da 0,7 milioni a 1 milione e il credito dal 15 al 20 per cento in tutti e due gli anni. In questo caso era previsto un super ammortamento con una maggiorazione delle quote del 40 per cento.

Infine, il credito di imposta viene esteso agli altri beni immateriali, precedentemente esclusi (anche dalla maggiorazione dell'ammortamento) con una percentuale del 10 per cento nel 2021 e del 6 per cento nel 2022.

La compensazione del credito di imposta con le imposte dovute (Ires, Irpef, IRAP e IVA) potrà essere realizzata in un minor numero di quote annuali: si passa dalle 5 previste a legislazione vigente a 3 quote annuali per i beni materiali e immateriali non 4.0 (categorie a) e d) nell'elenco interamente nel primo anno). Inoltre, la compensazione può iniziare già nell'anno di acquisizione del bene (2021 e 2022).

La Relazione tecnica riporta la quantificazione degli effetti finanziari per le diverse tipologie di beni a partire da una stima dei nuovi investimenti per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Tale stima è ottenuta partendo dai dati delle dichiarazioni 2018 e tenendo conto

dell'evoluzione degli investimenti fissi lordi del quadro macroeconomico contenuto nella NADEF (una flessione del 13,1 per cento nel 2020 e un successivo rimbalzo del 7,5 per cento nel 2021).

In particolare si stimano sia per il 2021 sia per il 2022 i seguenti investimenti: 50,5 miliardi per i beni materiali strumentali (ex super ammortamento), di cui circa 2,5 destinati al lavoro agile; 16 miliardi per i beni materiali strumentali 4.0 (ex iper ammortamento); 3,4 miliardi per i beni strumentali immateriali 4.0 e 1,7 miliardi per gli altri beni immateriali.

Tenendo conto della ripartizione triennale del credito di imposta e ipotizzando per i beni materiali e immateriali non 4.0 (categorie a) e d) nell'elenco) l'utilizzazione del credito interamente nel primo anno, la Relazione tecnica quantifica in circa 26 miliardi l'ammontare complessivo dei crediti di imposta (utilizzabili in compensazione delle imposte dovute) per il periodo 2021-26, di cui 5,3 miliardi nel 2021, circa 6 miliardi nel 2022 e nel 2023 e 3,3 miliardi nel 2024 (tab. 3.4).

Dal punto di vista degli effetti economici, il credito di imposta sugli investimenti costituisce una riduzione del carico tributario ed equivale a un trasferimento in conto capitale concesso dallo Stato alle imprese in proporzione della spesa per investimento. Come già evidenziato, questo incentivo agli investimenti ha sostituito nel 2020 la maggiorazione degli ammortamenti introdotta per la prima volta con la legge di bilancio per il 2016, dalla quale si differenzia per diversi aspetti.

- a) In primo luogo, il credito di imposta, definito direttamente in percentuale dell'investimento, determina un risparmio di imposta indipendente dalla aliquota di imposta del soggetto agevolato. La maggiorazione degli ammortamenti invece costituisce una deduzione dalla base imponibile e, di conseguenza, il risparmio di imposta effettivo dell'impresa è definito dalla aliquota di imposta, che è differente per le società di capitali e per le persone fisiche (rispettivamente, il 24 per cento e tra il 23 e il 43 per cento).
- b) In secondo luogo, il credito di imposta può essere portato in compensazione non solo dell'Ires e dell'Irpef ma anche di altre imposte (Irap e IVA) e, quindi, rispetto alla

Tab. 3.4 – Gli effetti finanziari del credito di imposta nella Relazione tecnica
(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
a) Beni materiali strumentali nuovi	3.272	2.214	1.745	1.093	126	-15
b) Beni materiali strumentali nuovi (Industria 4.0)	1.716	3.392	3.704	1.898	198	23
c) Beni immateriali strumentali nuovi (Industria 4.0)	186	412	457	271	45	0
d) Altri Beni immateriali nuovi	106	76	63	40	7	0
Totale	5.279	6.095	5.969	3.301	376	8

Fonte: Relazione tecnica del DDL di bilancio.

maggiorazione dell'ammortamento, il vincolo della capienza fiscale delle imprese è meno stringente.

- c) In terzo luogo, entrambi i tipi di incentivo definiscono il contributo all'investimento su base pluriennale ma con criteri diversi. Con il credito di imposta la ripartizione è in generale la stessa per tutti i beni e con la nuova normativa passerebbe da 5 a 3 quote annuali aumentando (a parità di percentuale del credito e di tasso di sconto) il valore attuale dei risparmi di imposta. Nel caso della maggiorazione dell'ammortamento, il risparmio di imposta si ripartisce in base alla vita utile del bene. In questo caso, il valore attuale dei risparmi di imposta, a parità di maggiorazione, risulta differenziato in base al diverso periodo di ammortamento: i beni con un periodo di ammortamento più breve saranno più avvantaggiati di quelli con un periodo più lungo.

Per valutare l'effettiva convenienza per le imprese del nuovo credito di imposta per gli anni 2021 e 2022 rispetto al credito vigente e alla maggiorazione degli ammortamenti in vigore fino al 2019 è possibile calcolare la percentuale effettiva del risparmio di imposta sul costo dell'investimento per le diverse tipologie di beni agevolate. Nella figura 3.2 è riportata tale percentuale con riferimento alle società di capitali e alle tre tipologie di agevolazione separatamente per i beni materiali strumentali di tipo a) e di tipo b) (beni 4.0) utilizzando un tasso di sconto dell'1 per cento e la vita utile media per l'ammortamento delle due tipologie di beni (rispettivamente 8 e 5 anni).

Il credito di imposta potenziato proposto per il 2021 nel DDL di bilancio è per entrambe le categorie di beni sempre più generoso rispetto a quello attualmente vigente. Per i beni strumentali di tipo a) è, tuttavia, meno conveniente rispetto alla maggiorazione dell'ammortamento per investimenti superiori a 2 milioni e fino a 2,5 milioni.

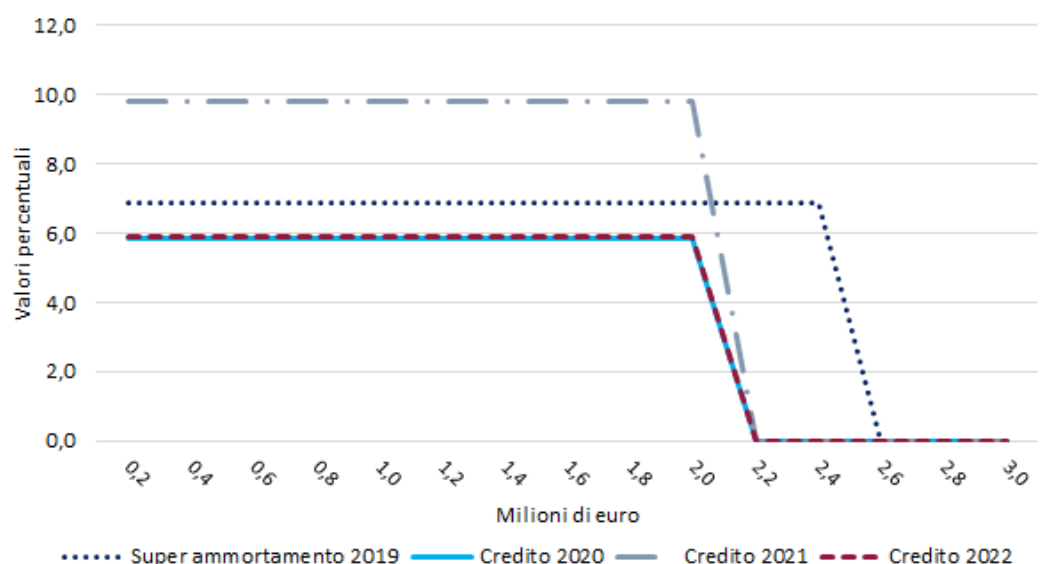
Per il 2022 la convenienza dipende dalla tipologia di beni. Per i beni materiali di tipo a) il credito di imposta proposto è di poco superiore in valore attuale a quello vigente (per la riduzione delle quote di ammortamento dal 5 a 3) ed è meno conveniente rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti. Per i beni materiali di tipo b) (beni 4.0) il nuovo credito d'imposta risulta invece potenziato rispetto sia a quello attualmente in vigore sia alla maggiorazione dell'ammortamento per investimenti superiori a 2,5 milioni.

In generale si può osservare che si tratta, come la maggiorazione degli ammortamenti e il credito di imposta vigente, di una agevolazione estesa a tutti i nuovi investimenti effettuati in un certo periodo di tempo senza distinguere tra la componente tendenziale di sostituzione dei beni strumentali e la componente incrementale: viene implicitamente accolto l'effetto "peso morto" della agevolazione, per cui si ha un sussidio anche per la parte di investimenti già programmati dalle imprese e che sarebbero stati realizzati anche in assenza di incentivi. Questa misura rientra quindi, in termini di sostegno alla liquidità, tra i contributi a fondo perduto.

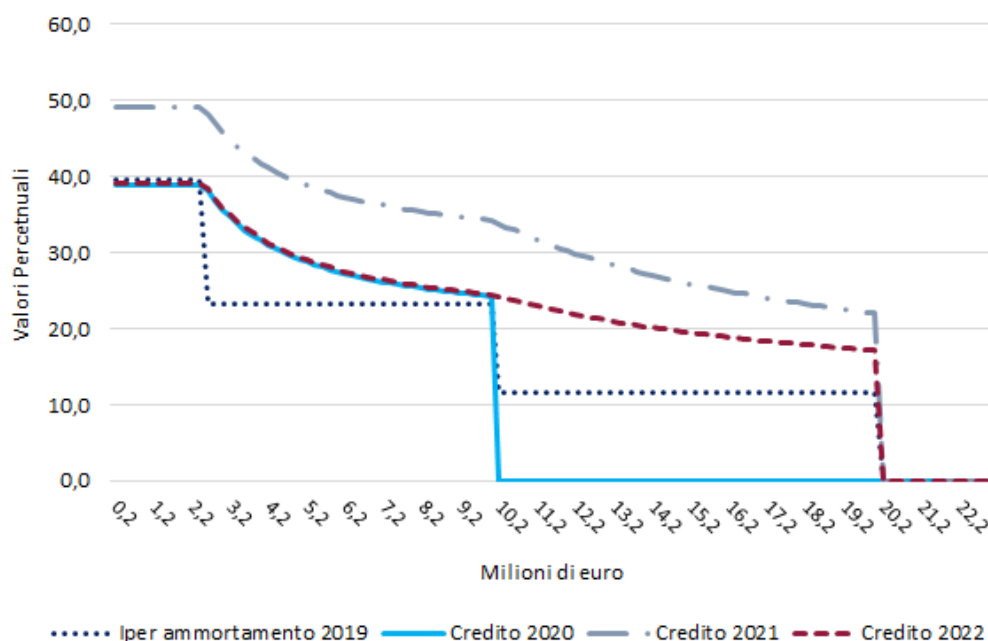
Fig. 3.2 – Valore attuale del risparmio di imposta dell’incentivo agli investimenti negli anni 2019-2022

(tasso di sconto 1 per cento; percentuale rispetto al costo dell’investimento)

a) Investimento in beni materiali strumentali nuovi
(ammortamento 8 anni)



b) Investimento in beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (beni 4.0)
(ammortamento 5 anni)



Credito di imposta per R&S e innovazione tecnologica. – Con riferimento alle altre misure per la ripresa economica, l’articolo 185 (comma 14) proroga il credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative disposto

dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, commi 198-209), aumentando anche in questo caso l'intensità della agevolazione.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2020 ha introdotto un credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, in transizione ecologica e in innovazione tecnologica 4.0 destinati a rafforzare la competitività delle imprese⁹². Possono accedere al credito le imprese residenti su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore di appartenenza. La disposizione prevede percentuali di credito diverse a seconda del tipo di investimento effettuato.

In particolare, il credito per gli investimenti in ricerca e sviluppo passa dal 12 al 20 per cento e il tetto di spesa da 3 a 4 milioni; il credito per l'innovazione tecnologica e il *design* passa dal 6 al 10 per cento e quelli per gli investimenti *green* e digitale dal 10 al 15 per cento; per questi inoltre il tetto di spesa passa da 1,5 a 2 milioni. Il credito di imposta per la formazione 4.0 è ugualmente prorogato fino al 2022 con un ampliamento dei costi ammissibili in conformità al regolamento (UE) n. 651/2014.

In generale, si può osservare che le misure di incentivo dell'articolo 185 sono cumulabili con il credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (si veda paragrafo 3.8), nella misura in cui hanno a oggetto gli stessi investimenti, fino a totale copertura del costo. Inoltre la cumulabilità è prevista con altre agevolazioni come la Nuova Sabatini che prevede un contributo all'acquisto di beni strumentali (materiali e immateriali) parametrizzato agli interessi dovuti sul suo finanziamento. Con riferimento a questa ultima misura peraltro il DDL di bilancio (art. 16) ne definisce l'erogazione, per tutti gli investimenti agevolati, in una unica soluzione, invece che in sei annualità (con una maggiore spesa di 0,4 miliardi nel 2021). Complessivamente, l'insieme di queste misure determina un sussidio rilevante agli investimenti delle imprese.

⁹² Questo credito, che opera per il periodo di imposta successivo al 31 dicembre 2019, ha sostituito di fatto il credito di imposta per investimenti in ricerca e sviluppo di cui all'articolo 3 del DL 145/2015, il cui periodo di operatività è anticipatamente cessato nel 2019.

3.3 Le misure in favore delle famiglie

Le misure più rilevanti dal punto di vista finanziario sono quelle contenute nell'articolo 2, con il quale, da un lato, si rifinanzia per il 2021 il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e, dall'altro, viene istituito un nuovo fondo con risorse da destinare al finanziamento della riforma del sistema fiscale. A queste misure si aggiungono quelle volte a stabilizzare l'ulteriore detrazione per i redditi da lavoro dipendente (*bonus* 100 euro), a rifinanziare il reddito di cittadinanza, l'assegno di natalità e i provvedimenti riguardanti il congedo di paternità. Inoltre, viene incrementata la dotazione del Fondo di solidarietà comunale utilizzabile nell'ambito della fornitura di servizi sociali e per l'infanzia.

3.3.1 L'assegno unico per figli a carico

Il fondo di nuova istituzione destinato a finanziare gli interventi di riforma fiscale è dotato di risorse pari a 8 miliardi nel 2022 e a 7 miliardi a decorrere dal 2023. Di queste, una quota annua compresa tra 5 e 6 miliardi viene specificamente destinata al finanziamento dell'assegno unico per i figli a carico (art. 2, comma 1). Per il 2021 vengono poi stanziati 3 miliardi nel Fondo assegno universale e servizi alla famiglia (comma 6). Dal 2022 il fondo per la riforma fiscale verrà alimentato con le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (comma 2)⁹³; contestualmente, dallo stesso anno, vengono abrogate le norme che istituivano il Fondo per la riduzione della pressione fiscale (comma 5).

Il Fondo per la riduzione della pressione fiscale è stato istituito con la legge di stabilità per il 2014⁹⁴ e vi confluiscono, fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: a) l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla *spending review*, al netto della quota già impegnata da altre norme nonché delle risorse da destinare a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale e a impegni inderogabili; b) le risorse che sulla base delle stime contenute nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva si stima di incassare in via permanente quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Con la norma in esame viene abrogato un Fondo alimentato con le maggiori entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo e istituito un altro in cui vengono accantonati i maggiori incassi da adempimento spontaneo. Quest'ultimo è un fenomeno particolarmente complesso da stimare in quanto molto specifico, legato a comportamenti individuali e la cui perimetrazione non è sempre chiara. Va inoltre tenuto conto che le maggiori entrate permanenti sono già incluse

⁹³ In ciascun anno, per determinare le somme accantonabili, si considereranno le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che saranno indicate, con riferimento al terzo anno precedente a quello per il quale si predispone la legge di bilancio, nell'aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF e redatta ai sensi del D.Lgs. 24 settembre 2015 n. 160.

⁹⁴ L. 147/2013, art. 1, c. 431.

nei conti a legislazione vigente e, pertanto, la loro assegnazione a un fondo con finalità specifiche (vincolo di destinazione) implica, ai fini del raggiungimento degli obiettivi in termini di saldo, la necessità di recuperare altrettante risorse da altre voci di bilancio.

Se i contorni della riforma fiscale sono ancora da definire (lo scorso novembre è stata deliberata un'indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef dalle Commissioni finanze di entrambi i lati del Parlamento⁹⁵), la riforma dei trattamenti di famiglia, la cui attuazione è demandata a un disegno di legge delega attualmente in discussione⁹⁶, è a uno stadio più avanzato di realizzazione. In primo luogo per tale finalità è già stato istituito dalla legge di bilancio per il 2020⁹⁷ un Fondo con una dotazione di circa un miliardo per il 2021 e 1,2 miliardi nel 2022⁹⁸. Pertanto, nel complesso, alla luce di quanto disposto dal DDL di bilancio, le risorse appostate per il finanziamento della riforma ammontano a circa 4 miliardi per il 2021 e una somma compresa tra 6,2 e 7,2 miliardi a partire dal 2022. Inoltre il predetto disegno di legge delega ha già individuato un insieme di specifici criteri attuativi della riforma, riguardanti sia il complessivo riassetto degli strumenti esistenti sia le modalità di erogazione del nuovo assegno.

In particolare, il disegno di legge delega dispone l'unificazione, anche graduale, dei diversi strumenti di sostegno delle responsabilità familiari in un nuovo assegno, con caratteristiche di universalità e commisurato ai bisogni e alle risorse disponibili delle famiglie. Confluirebbero nel nuovo assegno: i) gli assegni per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali per figli a carico (il cui superamento sarebbe comunque da attuare in coordinamento con la riforma dell'imposta sulle persone fisiche); ii) l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; iii) l'assegno di natalità e il premio alla nascita, di cui all'articolo 1, comma 353, della L. 232/2016.

La delega specifica che l'assegno unico spetterà a tutti i figli minori a carico⁹⁹ di cittadinanza italiana ovvero ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo¹⁰⁰. Per i figli maggiorenni con un reddito inferiore alla soglia per risultare a carico l'assegno sarà ridotto e corrisposto fino al compimento del ventunesimo anno di età solo per studenti, disoccupati in cerca di lavoro o lavoratori. Sono previste specifiche maggiorazioni dell'assegno per nuclei in particolari situazioni¹⁰¹. Non è prevista alcuna differenziazione dell'ammontare dell'assegno per singolo figlio in relazione al numero dei figli presenti nel nucleo familiare.

⁹⁵ L'indagine si articolerebbe in un programma di audizioni di soggetti istituzionali ed esperti e si dovrebbe concludere entro il 30 giugno 2021.

⁹⁶ Il disegno di legge delega (AS. 1892) è stato approvato dalla Camera dei deputati il 21 luglio 2020 (AC. 687). Trasmissivo al Senato, è attualmente in discussione in Commissione permanente Lavoro pubblico e privato e previdenza sociale.

⁹⁷ Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, c. 339.

⁹⁸ A valere sullo stesso fondo è finanziato l'assegno di natalità che, tuttavia, dovrebbe essere assorbito dal nuovo assegno unico.

⁹⁹ Il limite di reddito entro il quale un figlio può risultare a carico è attualmente pari a 4.000 euro per i minori di 24 anni e di 2.840,51 euro per gli altri figli. Il reddito considerato comprende anche redditi esclusi dal regime Irpef, quali ad esempio quelli assoggettati a cedolare secca e i redditi forfettari da lavoro autonomo.

¹⁰⁰ Si richiede inoltre che il beneficiario sia soggetto al pagamento delle imposte sui redditi in Italia, di essere residente e domiciliato con i figli a carico in Italia per la durata del beneficio e di essere stato o essere residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno biennale.

¹⁰¹ La maggiorazione viene riconosciuta in misura non inferiore al 30 per cento e non superiore al 50 per cento, rispettivamente, per ciascun figlio con disabilità in funzione della gravità e alle madri con età inferiore ai ventuno anni.

L'importo dell'assegno unico sarà modulato in funzione dell'ISEE (o delle sue componenti) ed è prevista la possibilità che possa essere azzerato per livelli di ISEE elevati. La delega specifica che si debba tenere conto, nel meccanismo di graduazione del beneficio, dei possibili effetti di disincentivo al lavoro del "secondo percettore" di reddito in famiglia.

Una quota parte dell'assegno unico potrà non essere ricompresa nei redditi considerati per il calcolo delle prestazioni sociali basate sulla prova dei mezzi. In questo modo si vuole limitare la penalizzazione per i percettori di assegno che potrebbe derivare da una conseguente riduzione di altri benefici condizionati al reddito.

Per i nuclei percettori di Reddito di cittadinanza (RdC) l'assegno sarà determinato tenendo conto della quota del beneficio economico del RdC riferibile ai minori in famiglia. La delega non chiarisce le modalità con cui l'importo dell'assegno unico debba variare in funzione dal beneficio percepito a titolo di RdC ma sembra tuttavia indicare che quest'ultimo (tutto o in parte) possa essere decurtato dell'ammontare dell'assegno unico.

Il disegno di legge delega non specifica, tuttavia, i criteri puntuali di erogazione dell'assegno, sia per quanto riguarda la sua entità, sia per quanto riguarda la relazione con l'ISEE (anch'esso non precisamente individuato), ed è quindi difficile valutare sia la congruità dei costi rispetto agli stanziamenti sia gli effetti distributivi della nuova misura.

Nell'Audizione dell'UPB in Commissione Affari sociali della Camera dei deputati dell'ottobre 2019¹⁰², è stato delineato un quadro di compatibilità finanziaria della riforma in relazione a diverse ipotesi di assegno e i relativi effetti sulle famiglie. In particolare, in risposta a una richiesta di approfondimenti da parte della Commissione¹⁰³, sono stati condotti diversi scenari di simulazione, differenziati per il livello dell'assegno base e della progressione con cui l'assegno si riduce al crescere dell'ISEE.

L'analisi ha evidenziato che i benefici maggiori sono concentrati tra i soggetti incapienti (soggetti con redditi bassi e imposta nulla che nel regime vigente non beneficiano delle detrazioni Irpef per figli a carico) e i lavoratori autonomi (che nel regime vigente non percepiscono gli assegni al nucleo familiare, riservati ai nuclei in cui il reddito da lavoro dipendente costituisce almeno il 70 per cento del reddito della coppia). Il beneficio netto medio (saldo tra il nuovo assegno e le misure che verrebbero abolite) risulterebbe di circa mille euro per famiglia. Si è tuttavia evidenziato il rischio che per una quota non trascurabile di famiglie i benefici attuali possano risultare maggiori di quelli derivanti dal nuovo assegno unico. Una circostanza che si verifica con maggiore probabilità per le famiglie con figli maggiorenni, che beneficerebbero di un assegno unico ridotto, ma che può riguardare anche altri nuclei che, a causa del diverso meccanismo di calcolo dell'assegno unico rispetto a quelli delle misure attuali (le detrazioni sono basate sul

¹⁰² Si veda [l'Audizione del Consigliere dell'UPB, Alberto Zanardi, nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante "Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi"](#) – Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, 16 ottobre.

¹⁰³ Si veda la [Risposta del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro alla richiesta di approfondimenti](#).

reddito individuale, gli assegni familiari sul reddito della coppia, l'assegno unico sarà basato sull'ISEE) potrebbero essere penalizzati dai nuovi criteri.

Va infine evidenziato che la soppressione dei contributi per assegni familiari a carico dei datori di lavoro, quantificabile in 1,9 miliardi, andrà inserita nell'ambito del quadro finanziario di attuazione della delega.

3.3.2 Altre misure

Ulteriore detrazione Irpef per il lavoro dipendente. – L'articolo 3 dispone il rifinanziamento dell'ulteriore detrazione per lavoro dipendente introdotta con il DL 3/2020. Tale intervento era articolato su due misure distinte: un trasferimento monetario che ha sostituito e ampliato il *bonus* 80 euro – portandolo a 120 euro mensili costanti fino ai 28.000 euro di reddito¹⁰⁴ – e un'ulteriore detrazione – pari a 120 euro mensili in corrispondenza di 28.000 euro di reddito e decrescente fino ad azzerarsi a 40.000 euro (fig. 3.3). Con il nuovo profilo discendente del *bonus* si è inteso ridurre le aliquote marginali molto elevate connesse con l'originario *bonus* 80 euro, che raggiungevano circa 80 punti percentuali nella fascia di reddito tra 24.600 e 26.600 euro in corrispondenza della sua rapida diminuzione. Con l'introduzione dell'ulteriore detrazione l'aliquota marginale si abbassa di circa 20 punti, raggiungendo il 61 per cento tra 28.000 e 40.000 euro, ma interessa un tratto più ampio della distribuzione dei redditi, nel quale si colloca un maggior numero di contribuenti (2,9 milioni contro circa un milione).

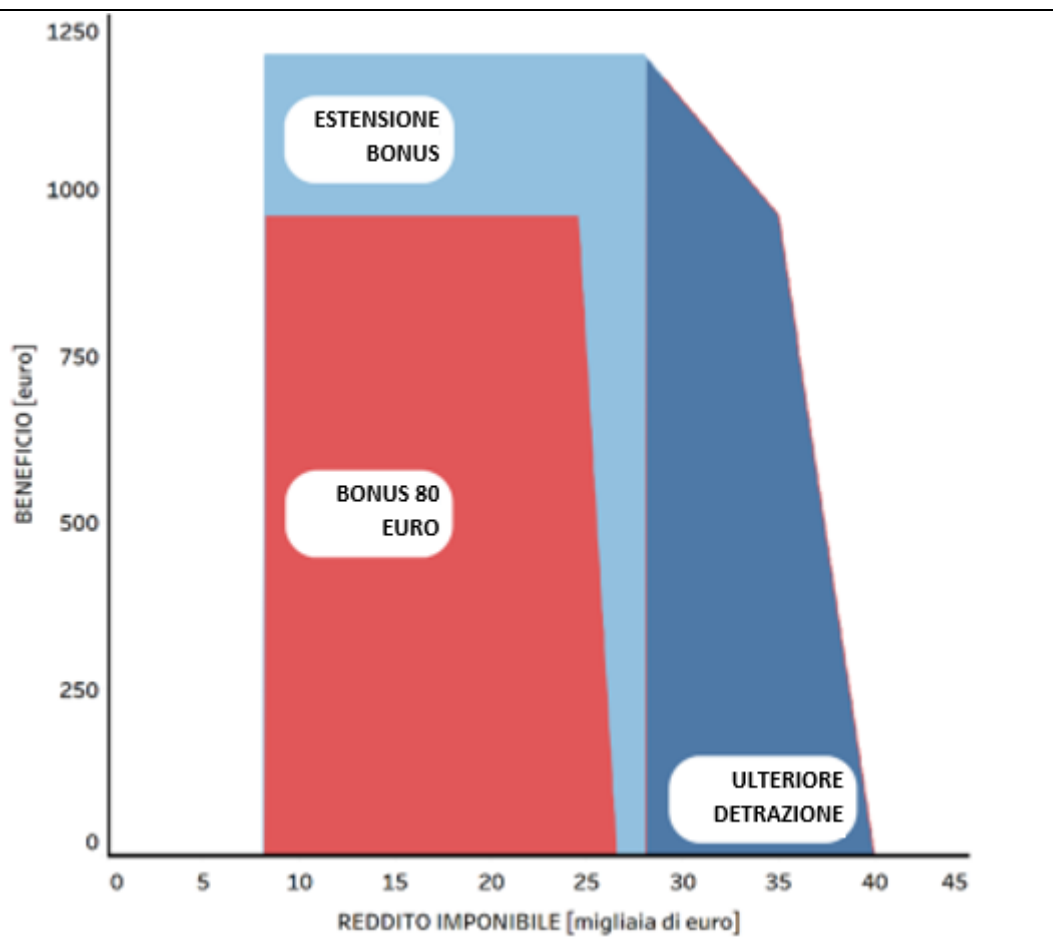
A differenza dell'incremento del *bonus*, considerato da subito come permanente, l'ulteriore detrazione è stata finanziata dal DL 3/2020 per il solo secondo semestre 2020. La Relazione tecnica stima in 3,3 miliardi l'anno il costo a regime della ulteriore detrazione. Per il finanziamento, parziale, della misura viene ridotto il Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti per 1,15 miliardi nel 2021 e per circa 1,4 miliardi dal 2022.

Incremento del finanziamento del RdC. – L'articolo 68 del DDL di bilancio dispone un incremento del finanziamento del Reddito/pensione di cittadinanza di circa 0,2 miliardi per il 2021 e circa 0,5 dal 2022, portando gli stanziamenti totali a circa 7,5 miliardi nel 2021 e a 7,7 miliardi negli anni successivi.

Nel primo anno di introduzione del RdC la spesa si è rivelata sensibilmente inferiore agli stanziamenti (circa 3,8 miliardi contro i 5,8 stanziati), principalmente per effetto di un avvio lento della diffusione della misura nel corso del 2019. Nel 2020, a causa della crisi

¹⁰⁴ Il *bonus* di 80 euro era attribuito per intero fino a 24.600 euro di reddito, per poi decrescere rapidamente all'aumentare del reddito e azzerarsi a 26.600 euro. Ogni euro guadagnato in più all'interno dell'intervallo 24.600-26.600 euro di reddito comportava una riduzione del bonus di circa 48 centesimi.

Fig. 3.3 – L'ulteriore detrazione per lavoro dipendente rifinanziata con il DDL di bilancio



economica connessa con la pandemia si è osservato un sensibile incremento delle erogazioni e conseguentemente della spesa. Da febbraio a settembre i nuclei beneficiari sono aumentati di circa 300.000 unità (+30 per cento) e la spesa mensile è passata da 500 a circa 670 milioni¹⁰⁵. Nel caso in cui nell'ultimo trimestre 2020 la spesa rimanesse sul livello di settembre, l'onere complessivo per l'anno in corso raggiungerebbe i 7,3 miliardi, un ammontare pari allo stanziamento previsto dal DL 4/2019 per il 2020. Tale soglia potrebbe essere superata qualora il ricorso al RdC dovesse intensificarsi in concomitanza con l'inasprirsi delle conseguenze della seconda ondata della pandemia. Lo stanziamento per il 2021, comprensivo dell'incremento disposto nel DDL di bilancio per gli anni successivi, corrisponde a una spesa media mensile di circa 630 milioni (circa 640 milioni per gli anni successivi), circa il 6 per cento in meno di quanto speso a settembre. La misura degli stanziamenti sembra dunque incorporare la previsione di una lieve riduzione del ricorso della misura nel prossimo anno.

¹⁰⁵ Si veda INPS, Report trimestrale Rei, RdC, REM, aprile 2019-settembre 2020.

3.3.3 La finanza locale e le politiche per i servizi sociali e per le famiglie

Per quanto riguarda l'impatto della finanza locale sulle politiche per i servizi sociali e per le famiglie, il DDL di bilancio (art. 147) incrementa la dotazione del Fondo di solidarietà comunale (FSC). Il Fondo rappresenta il principale dispositivo di perequazione delle risorse finanziarie tra i Comuni e ha l'obiettivo di assicurare a tutti gli enti la possibilità di assolvere alle proprie funzioni fondamentali indipendentemente dalle proprie capacità fiscali. L'aumento della dotazione complessiva del FSC conseguente a questa norma viene in parte compensato dall'abrogazione dei rifinanziamenti del fondo stesso introdotti dalla legge di bilancio dello scorso anno.

Il sistema perequativo prevede che ciascun ente riceva quanto necessario a coprire integralmente il divario tra il fabbisogno standard e la capacità fiscale associati alle funzioni fondamentali. La capacità fiscale viene stimata in modo da escludere dal gettito la componente riferibile allo sforzo fiscale dei singoli enti, mentre il fabbisogno standard è definito, ove possibile, dal prodotto tra una quantità di prestazione conforme ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e un costo unitario standard della prestazione stessa. Nella pratica, tuttavia, i LEP non sono ancora stati definiti. Per il momento, quindi, la definizione dei fabbisogni standard è stata condotta con metodi alternativi che, per le funzioni fondamentali a domanda individuale, hanno fatto per lo più riferimento ai livelli effettivamente erogati dei servizi, riavvicinando la definizione dei fabbisogni finanziari degli enti al criterio della spesa storica. Inoltre, la legge di bilancio per il 2019 ha posticipato dal 2021 al 2030 il momento in cui i trasferimenti del Fondo dovrebbero ammontare al 100 per cento della differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale relativi alle funzioni fondamentali, con un percorso di convergenza graduale negli anni. Per il 2020, ad esempio, il *target* perequativo (rimasto fermo per diversi anni al 50 per cento) è fissato al 55 per cento, con una crescita lineare nel prossimo decennio (5 punti percentuali l'anno). Per quanto riguarda l'alimentazione del FSC, i Comuni fanno confluire in esso una quota del gettito Imu loro spettante (componente orizzontale del finanziamento del Fondo), mentre un'altra parte delle risorse dovrebbe essere garantita attraverso flussi di trasferimenti provenienti dai livelli di governo superiori (componente verticale) e, principalmente, dal bilancio dello Stato. Tuttavia, dall'istituzione del FSC (avvenuta con la legge di stabilità per il 2014, dopo una fase sperimentale iniziata nel 2011) la componente verticale è andata via via riducendosi in ragione della partecipazione degli enti locali al consolidamento della finanza pubblica. La legge di bilancio per il 2020 aveva rifinanziato il FSC, portando a circa 6,5 miliardi la dotazione complessiva del Fondo per il 2020, con ulteriori incrementi previsti per gli anni successivi (7,1 miliardi lo stanziamento previsto a decorrere dal 2024).

Gli interventi sul FSC riguardano due ambiti distinti. Nel primo, il DDL di bilancio assegna risorse aggiuntive crescenti nel tempo (da 216 milioni per il 2021 a oltre 650 per il 2030) per il finanziamento e lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO). L'attribuzione delle risorse ai singoli enti dovrebbe avvenire in base al coefficiente di riparto del fabbisogno standard relativo alla specifica funzione "servizi sociali", approvato dalla Commissione tecnica preposta. La Commissione fornirà supporto anche per la definizione degli obiettivi da raggiungere tramite l'impiego di tali risorse – in termini di fornitura dei servizi – e delle modalità con cui effettuare il monitoraggio, che saranno oggetto di un DPCM.

Il secondo intervento riguarda l'assegnazione di risorse ulteriori destinate, dal 2022, ad aumentare la disponibilità di posti negli asili nido dei Comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna. Le maggiori risorse stanziare sul FSC a tale scopo ammontano a 100 milioni nel

primo anno, che aumentano di 50 milioni l'anno fino a raggiungere 300 milioni annui a decorrere dal 2026. Il criterio di riparto prevede che i fondi affluiscano solo ai Comuni in cui l'offerta di tale servizio si collochi al di sotto dei LEP. In attesa della definizione di questi ultimi, potranno beneficiare di tali trasferimenti solo gli Enti in cui il rapporto tra posti disponibili (calcolati come posti equivalenti a tempo pieno) e residenti di età compresa tra 0 e 2 anni sia inferiore rispetto a quello medio dei Comuni appartenenti alla stessa fascia demografica (in termini di popolazione totale).

Tale criterio di riparto rappresenta una importante novità. Come accennato, infatti, in assenza dei LEP il fabbisogno standard è stato perlopiù definito a partire dai livelli di servizi effettivamente erogati in passato, determinando una certa persistenza dei forti divari riscontrabili a livello territoriale.

Gli ultimi dati Istat (relativi al 2018)¹⁰⁶ indicano un lieve aumento dei servizi educativi per la prima infanzia (asili nido) erogati dai Comuni in forma diretta o indiretta (vale a dire attraverso strutture private), ma continuano a evidenziare una forte disomogeneità nella copertura dell'utenza potenziale (popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni), che nel Centro-Nord raggiunge quasi il 20 per cento, mentre al Sud e nelle Isole si attesta poco al di sopra del 5 per cento, con una dispersione ben più significativa a livello di singolo Comune.

Lo scarso impatto perequativo determinato dai criteri di riparto del FSC attualmente utilizzati ha alimentato il dibattito circa la necessità di utilizzare metodologie diverse per il calcolo dei fabbisogni standard. Proprio riguardo all'offerta di servizi educativi per la prima infanzia, nel luglio 2019 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha approvato una nuova metodologia di definizione del fabbisogno, introducendo soglie minime sia rispetto alla quantità di servizi offerti che rispetto al costo del servizio erogato¹⁰⁷. Sebbene non particolarmente rilevanti dal punto di vista finanziario, tali modifiche (predisposte in vista del riparto delle risorse per il 2020) hanno rappresentato un correttivo degno di nota dal punto di vista del principio ispiratore dei riparti. Ad esempio, prima di questa modifica, ai Comuni che non offrivano il servizio veniva imputato un fabbisogno nullo. La norma inserita nel DDL di bilancio, essendo rivolta ai soli Enti per cui l'offerta del servizio risulti inferiore alla media riferibile a Comuni di dimensioni simili, segna un passo ulteriore nella direzione di migliorare la capacità redistributiva del FSC.

¹⁰⁶ Istat (2020), "Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2018/2019".

¹⁰⁷ Per approfondimenti sul tema, si veda: UPB (2019), "La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido", Focus tematico n. 7.

3.4 Misure sul pubblico impiego

Il DDL di bilancio prevede una serie di interventi in materia di pubblico impiego, alcuni dei quali nel solco di quanto disposto dalle precedenti manovre di finanza pubblica, in particolare per l'anno 2018 e per il 2019 (tab. 3.5).

Nelle manovre precedenti, infatti, erano presenti misure volte ad autorizzare ingressi di personale anche in deroga rispetto ai vincoli sul *turnover* previsti dalla normativa vigente (o in ampliamento delle stesse dotazioni organiche), al fine di ripianare le carenze generate dalle misure di contenimento della spesa attuate a partire dal 2009, e per fare fronte a esigenze di carattere straordinario.

Tab. 3.5 – Effetti sull'indebitamento netto delle principali misure relative al pubblico impiego nelle ultime leggi di bilancio (1)
(milioni di euro)

Legge di bilancio per il 2018	2018	2019	2020
Integrazione risorse per rinnovo contrattuale personale statale 2016-18 (include sterilizzazione degli effetti sul <i>bonus</i> 80 euro)	1.861	1.861	1.861
Incremento Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica - Incremento organico	50	150	150
Incremento risorse per il comparto sicurezza-difesa	50	100	150
Risorse straordinarie per ulteriori assunzioni e altre misure	355	624	775
Totale	2.316	2.735	2.936
Legge di bilancio per il 2019	2019	2020	2021
Rinnovo contratti personale statale 2019-2021	650	925	1.275
Incremento fondo per assunzioni di personale	131	328	434
Assunzione collaboratori scolastici		280	280
Riordino carriere di Forze di Polizia e Forze Armate		100	100
Differimento assunzioni nel pubblico impiego	-198		
Altre misure	545	755	981
Totale	1.128	2.388	3.070
Legge di bilancio per il 2020	2020	2021	2022
Integrazione risorse per rinnovo contrattuale personale statale 2019-2021	325	1.600	1.600
Altre misure	336	444	505
Totale	661	2.044	2.105
Disegno di legge di bilancio per il 2021	2021	2022	2023
Incremento livello fabbisogno sanitario nazionale standard - Risorse destinate alla contrattazione collettiva di dirigenti medici, veterinari e sanitari con rapporto di lavoro esclusivo	500	500	500
Integrazione risorse per rinnovo contrattuale personale statale 2019-2021	400	400	400
Incremento livello fabbisogno sanitario nazionale standard - Indennità specifica infermieri	335	335	335
Incremento Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica - Incremento organico	60	313	687
Fondo per assunzioni di personale stabile in aggiunta alle facoltà assunzionali previste	36	167	298
Nuove assunzioni e incremento risorse per il comparto sicurezza-difesa	179	188	108
Altre misure	273	428	393
Totale	1.784	2.330	2.721

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati a ciascun provvedimento normativo.

(1) Le quantificazioni riportate sono al lordo delle maggiori entrate tributarie e contributive associate alle misure in oggetto (oneri riflessi).

In particolare, la legge di bilancio per il 2019 aveva disposto l'ampliamento del Fondo da destinare ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà di assunzione a legislazione vigente, ma nel rispetto delle dotazioni organiche vigenti. Istituito dalla legge di bilancio per il 2017 con una dotazione di circa 45 milioni annui, il Fondo era stato rifinanziato con 131 milioni per il 2019, 328 milioni per il 2020 e 434 milioni a decorrere dal 2021.

Allo stesso tempo, i limiti posti al *turnover*, introdotti a partire dal 2006, negli anni recenti sono stati rivisti con diversi interventi normativi¹⁰⁸. In particolare, la L. 56/2019 (cosiddetta legge "Concretezza") ha previsto che le Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie e gli Enti pubblici non economici, possano procedere, a decorrere dall'anno 2019, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Occorre osservare che la tendenza alla riduzione degli occupati nelle Amministrazioni pubbliche, iniziata nel 2009, nel 2018 ancora non appariva invertita (tab. 3.6). Infatti, escludendo alcuni comparti per i quali il confronto temporale non è omogeneo¹⁰⁹, nel 2018 gli occupati si erano ridotti di circa il 6,5 per cento rispetto al 2009, con una tendenza alla diminuzione che si è temporaneamente interrotta solamente nel 2017.

La diminuzione ha riguardato quasi tutti i comparti, ma con intensità diverse: gli Enti pubblici non economici (tra cui rientrano gli Enti di previdenza) hanno visto ridurre il loro personale del 30,6 per cento dal 2009 al 2018; i docenti universitari del 25 per cento; anche le Regioni a statuto ordinario (RSO) e le autonomie locali hanno subito un pesante ridimensionamento (-19,5 per cento), così come l'aggregato composto da Ministeri, Agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio dei Ministri (-17,3 per cento). Allo stesso tempo, l'età media degli occupati è aumentata progressivamente nel corso del tempo, da 43,5 anni nel 2001, a 47 nel 2009, a 51 nel 2018¹¹⁰.

Anche a fronte di questi andamenti, il DDL bilancio prevede nuovi interventi, i principali dei quali sono qui descritti. In primo luogo, l'articolo 158 del DDL di bilancio prevede l'istituzione di un nuovo Fondo da ripartire, destinato al finanziamento delle assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle Amministrazioni centrali, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. L'ammontare previsto delle risorse è pari a 36 milioni nel 2021, 167 nel 2022 e 298 nel 2023. Sono previsti stanziamenti annuali crescenti fino al 2032, mentre dal 2033, a regime, sono previsti 315 milioni.

¹⁰⁸ Per una rassegna si veda L. Rizzica (2020), *"The Italian public sector workforce: recent evolution in the light of the rules on turnover"*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 560/2020, disponibile al link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0560/QEF_560_20.pdf?language_id=1.

¹⁰⁹ Il comparto "Regioni statuto speciale e Province autonome" e il comparto "Enti ex artt. 60 c. 3 e 70 c. 4 D. legis. 165/2001, AA. II. e altri enti lista S13 Istat" presentano un andamento anomalo, con tassi positivi di crescita fra il 2009 e il 2018. Occorre infatti tener presente che nel 2011 sono stati censiti per la prima volta nel Conto annuale i dipendenti della Regione Sicilia (circa 20.000 unità) e nel 2014, inoltre, sono stati considerati per la prima volta i dipendenti degli altri enti della lista S13 dell'Istat (circa 38.000 unità).

¹¹⁰ Aran (2020), "Statistiche e pubblicazioni", disponibile al link:

https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5153/Occupati%20per%20et%C3%A0_Anno%202018.pdf.

Tab. 3.6 – Consistenze di personale rilevate al 31 dicembre di ciascun anno dal Conto Annuale della Ragioneria generale dello Stato

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. % 2009- 2018
Scuola, Università, Enti di ricerca e AFAM ⁽¹⁾	1.168.950	1.135.993	1.106.239	1.102.572	1.117.266	1.128.888	1.173.666	1.193.709	1.226.339	1.224.963	0,05
Servizio sanitario nazionale	733.613	728.192	717.229	705.300	702.240	697.572	690.607	683.909	686.169	686.850	-6,4
Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del Fuoco	560.939	553.870	553.628	542.236	537.080	536.573	528.130	522.287	517.902	517.389	-7,8
Regioni e Autonomie locali	578.556	569.529	551.579	535.545	527.627	522.207	503.451	493.736	480.692	465.720	-19,5
Ministeri, Agenzie fiscali e PCM	238.768	232.440	226.187	220.569	218.226	214.228	208.167	204.961	203.151	197.357	-17,3
Enti pubblici non economici	56.975	55.361	52.433	51.312	48.985	46.573	43.747	42.801	40.944	39.535	-30,6
Magistratura, carriera diplomatica, prefettura e penitenziaria	13.276	12.939	12.808	12.916	12.968	13.102	12.719	12.791	12.884	13.035	-1,8
Professori e ricercatori universitari	58.832	55.541	54.198	52.710	51.245	49.566	47.966	46.474	45.122	44.095	-25,0
Totale parziale	3.409.909	3.343.865	3.274.301	3.223.160	3.215.637	3.208.709	3.208.453	3.200.668	3.213.203	3.188.944	-6,5
Regioni statuto speciale e Province autonome ⁽²⁾	84.349	84.918	106.982	105.688	105.689	105.795	103.046	102.667	100.942	100.900	19,6
Enti ex art.60 c.3 e 70 c.4 D.Lgs. 165/2001, AA. II. e altri enti lista S13 ⁽³⁾	8.367	8.387	13.981	14.358	14.498	51.967	52.264	53.894	53.626	52.972	533,1
Totale complessivo	3.502.624	3.437.171	3.395.264	3.343.206	3.335.823	3.366.470	3.363.763	3.357.229	3.367.771	3.342.816	-4,6

Fonte: elaborazioni su dati Aran e Conto annuale della RGS del 2018.

(1) Comprende Asi ed ENEA. – (2) Il valore positivo (e anomalo) del tasso di variazione 2009-2018 di questo aggregato è da ricondurre all'ingresso nella rilevazione del personale della Regione Sicilia (circa 20.000 dipendenti), avvenuto nel 2011. – (3) Comprende CNEL, ENAC e Unioncamere. Fino al 2015 comprende anche l'AGID, che dal 2016 è incorporata nel comparto Ministeri. Nel 2012 sono state censite per la prima volta l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Il valore positivo (e anomalo) del tasso di variazione 2009-2018 di questo aggregato è da ricondurre all'ingresso nella rilevazione del personale appartenente agli altri Enti della lista S13 Istat (oltre 34.000 dipendenti), avvenuto nel 2014.

Il nuovo Fondo servirà a finanziare le assunzioni di 330 magistrati ordinari (a fronte del pensionamento di 143 magistrati nel corso del 2020), di 3.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale da inquadrare nei ruoli dell'Amministrazione giudiziaria, 200 unità di personale del comparto funzioni centrali dell'Amministrazione penitenziaria, di 80 unità di personale del comparto funzioni centrali del Dipartimento per la giustizia minorile.

La scarsità di personale amministrativo è considerata una delle cause di inefficienza del sistema giudiziario italiano¹¹¹. Secondo il rapporto annuale del Consiglio d'Europa sui sistemi giudiziari dei paesi membri, in Italia nel 2018 il personale amministrativo presente presso gli organi giudiziari era pari a 51,2 unità ogni 100.000 abitanti, contro un valore mediano di 75,8 unità ogni 100.000 abitanti dei paesi del Consiglio d'Europa¹¹².

¹¹¹ UPB (2016), "L'efficienza della giustizia civile e la performance economica", Focus n. 5.

¹¹² CEPEJ (2020), "European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report 2020".

Inoltre, a valere sul Fondo potranno essere assunti: dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, un contingente di 140 unità di personale per il biennio 2021-22; dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco fino a 750 unità, ripartite in massimo 250 unità per ciascuno degli anni del triennio 2021-23; dal Ministero degli Interni 250 unità di personale nel 2021; dal Ministero della Salute, a decorrere dal 2021, 45 dirigenti di livello non generale e 135 unità di personale non dirigenziale; dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 28 unità nel biennio 2021-22.

Sempre attraverso il Fondo, il MEF potrà assumere un contingente di personale non dirigenziale pari a 550 unità da destinare alle Ragionerie Territoriali dello Stato (450) e alle Commissioni Tributarie (100 unità). Il MEF, è autorizzato anche ad assumere per il triennio 2021-23 un contingente di personale non dirigenziale pari a 20 unità ai fini delle attività connesse all'attuazione del piano NGEU.

Infine, il Fondo consentirà di ampliare gli organici delle istituzioni AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica) con 1.550 unità tra docenti e personale amministrativo. La Relazione tecnica evidenzia la necessità di rivedere le piante organiche di tali istituzioni, risalenti agli anni novanta, quando gli studenti iscritti a tali istituzioni erano circa 76.000, mentre essi sono attualmente il 50 per cento in più (si veda anche il paragrafo 3.7.2).

Altre norme contenute nel DDL di bilancio prevedono ulteriori assunzioni, con stanziamenti non ricompresi nel Fondo previsto dall'articolo 158. In particolare, l'articolo 31 autorizza le amministrazioni pubbliche operanti nel Mezzogiorno ad assumere personale, a tempo determinato, attraverso l'espletamento di procedure concorsuali, al fine di rafforzare la loro capacità amministrativa nell'ambito della gestione e utilizzazione dei fondi della politica di coesione della UE e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-27¹¹³. Le pubbliche amministrazioni suddette potranno assumere con contratto di lavoro a tempo determinato non superiore a trentasei mesi, nel limite massimo di 2.800 unità e di una spesa massima in ragione d'anno pari a 126 milioni per il triennio 2021-23. Il medesimo articolo autorizza inoltre le pubbliche amministrazioni ad avviare procedure concorsuali pubbliche per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale con competenze coerenti con la finalità di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione della UE e nazionale, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni a tempo indeterminato.

Un ulteriore intervento è previsto dall'articolo 161 che autorizza il Ministero della Giustizia ad assumere a tempo determinato, con contratti della durata massima di 12 mesi, nel biennio 2021-22, fino a 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale da impiegare nelle attività di eliminazione dell'arretrato relativo ai procedimenti di

¹¹³ Poiché le risorse necessarie per queste assunzioni sono a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche locali, esse non sono inserite nel bilancio dello Stato.

esecuzione delle sentenze penali di condanna. Le risorse stanziare sono pari a 8 milioni nel 2021 e 33 milioni nel 2022.

L'articolo 162 incrementa di 52 milioni annui, a partire dall'anno 2022, le risorse previste per stabilizzare le assunzioni effettuate a tempo determinato presso gli Uffici speciali per la ricostruzione e gli enti locali dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2009 (Abruzzo), del 2012 (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) e del 2016 (Centro Italia).

Sono previste, inoltre, assunzioni a tempo indeterminato di 189 medici presso l'INPS nel biennio 2021-22, per l'assolvimento delle funzioni medico-legali di competenza dell'Istituto (art. 183) con una spesa di 7 milioni nel 2021 e 26 nel biennio successivo.

Un altro intervento rilevante riguarda il comparto sicurezza. Tra il 2009 e il 2018, gli appartenenti alle Forze di Polizia sono diminuiti da circa 329.000 unità a 306.000 (-7 per cento)¹¹⁴. Già la legge di bilancio per il 2018 aveva avviato un piano quinquennale di ripiano delle carenze di organico nelle Forze di polizia, prevedendo un piano di assunzioni straordinario, con circa 7.400 nuovi ingressi nel quinquennio 2018-2022¹¹⁵.

La legge di bilancio per il 2019 aveva poi stanziato circa 350 milioni nel triennio 2019-2021 e 360 milioni l'anno a regime (in larga parte recuperate attraverso la riduzione di altri capitoli di spesa) destinate all'assunzione di quasi 6.500 unità di personale tra Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria¹¹⁶.

L'articolo 166 del DDL di bilancio prevede un nuovo piano per l'assunzione straordinaria, nel limite della dotazione organica, di un contingente massimo di 4.535 unità di personale delle Forze di polizia da collocare nei ruoli iniziali delle rispettive carriere. Il piano è quinquennale, a partire dal 2021, per il Corpo della Guardia di Finanza e la Polizia Penitenziaria, e triennale, dal 2023, per la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri. Il piano ha la seguente scansione temporale delle assunzioni: 800 unità nel 2021, 500 nel 2022, 1.160 nel biennio 2023-24 e 915 nel 2025. La Relazione tecnica evidenzia che il piano di assunzioni straordinario è volto a ridurre le persistenti e prospettiche vacanze in pianta organica delle Forze di Polizia nei ruoli iniziali delle rispettive carriere. Le risorse stanziare sono pari a 3,9 milioni per l'anno 2021, 32,3 milioni per il 2022 e 58,4 milioni per il 2023. È prevista inoltre l'istituzione di un nuovo Fondo, con una dotazione annua di 50 milioni per ciascun anno del triennio 2021-23, per la retribuzione delle attività operative svolte al di fuori dell'ordinaria sede di servizio svolte dal personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per i peculiari compiti connessi anche all'emergenza sanitaria COVID-19 (art. 167).

¹¹⁴ Aran (2020), "Statistiche e pubblicazioni", disponibile al link:

<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5065/Occupati%20per%20tipologia%20rapporto%20Serie%202001-2018.pdf>.

¹¹⁵ Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla politica di bilancio 2018", dicembre.

¹¹⁶ Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Rapporto sulla politica di bilancio 2019", gennaio.

Sempre in riferimento alla sicurezza, si segnala la proroga del dispositivo “Strade sicure” (vigilanza a siti e obiettivi sensibili) fino al 2022, con oneri relativi all’impiego del personale delle Forze Armate (principalmente dell’Esercito) e di un limitato contingente di Forze di Polizia, che concorre con i militari al controllo del territorio, pari a 124,1 milioni di euro nel 2021 e 105,2 nel 2022 (art. 180, comma 2). Inoltre, ancora con riferimento al personale militare, per i maggiori compiti relativi all’emergenza sanitaria, il DDL di bilancio stanZIA 1,3 milioni per il solo 2021, per prestazioni di lavoro straordinario (art. 180, comma 3). Per quanto riguarda le misure previste dal DDL di bilancio riguardanti il personale del comparto sanità e le ulteriori norme riguardanti il personale del settore dell’istruzione si rimanda, rispettivamente, ai paragrafi 3.6.2 e 3.7¹¹⁷.

Infine, occorre segnalare che il DDL di bilancio incrementa di 400 milioni a decorrere dal 2021 le risorse a carico del bilancio dello Stato da destinare alla contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021 e ai miglioramenti economici del restante personale statale in regime di diritto pubblico (magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, docenti universitari). Tenendo conto delle somme stanziate in precedenza per il triennio 2019-2021 e dei 400 milioni stanZIati per il triennio 2021-23, le risorse a carico del bilancio dello Stato per i rinnovi contrattuali e i miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico sono pari a 1,1 miliardi per il 2019, 1,8 per il 2020 e 3,8 per il 2021. Le risorse stanZIate consentono di corrispondere al personale appartenente al comparto dello Stato un incremento delle retribuzioni medie complessive dell’1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 4,07 per cento a decorrere dal 2021, considerando anche gli effetti dei miglioramenti economici previsti per il personale in regime di diritto pubblico non contrattualizzato.

Inoltre, la Relazione tecnica stima che gli incrementi contrattuali per il settore non statale, da definirsi applicando i medesimi criteri previsti per il settore statale, determineranno a carico dei bilanci delle amministrazioni ed enti interessati oneri stimabili in complessivi 940 milioni per l’anno 2019, 1,4 miliardi per il 2020 e 2,9 miliardi per il 2021 le cui risorse di copertura dovranno essere trovate dagli enti interessati nell’ambito dei propri bilanci.

¹¹⁷ Per quanto riguarda il personale del sistema sanitario, l’intervento di maggior rilievo contenuto nel DDL di bilancio è probabilmente l’estensione al 2021 della possibilità, per gli enti sanitari, di reclutare personale straordinario per la gestione dell’emergenza COVID-19. La misura non ha tuttavia un esplicito impatto sui saldi di finanza pubblica, dal momento che le regioni dovranno eventualmente finanziarla a valere sulle risorse a loro disposizione. Per ulteriori dettagli, si rimanda ai paragrafi segnalati nel testo.

3.5 Misure in ambito pensionistico¹¹⁸

Il DDL di bilancio interviene solo marginalmente in campo pensionistico, con misure che possono concorrere, in parte, ad alleviare le difficoltà del mercato del lavoro, senza rappresentare modifiche dell’impianto generale del sistema pensionistico.

In primo luogo, vi è la proroga di un anno di due canali di pensionamento straordinari che in questo frangente possono essere utili, da un lato, per consentire il pensionamento a chi non voglia o non possa proseguire oltre l’attività lavorativa per ragioni di affaticamento o di situazioni di disagio personale, oppure a chi non percepisce più redditi da lavoro anche a causa della crisi e, dall’altro, in maniera più indiretta, contribuire a creare qualche possibilità di ricambio occupazionale¹¹⁹.

In particolare, viene prorogata la cosiddetta “Opzione Donna” (art. 60), permettendo l’accesso al pensionamento, previo ricalcolo dell’assegno con le regole contributive, alle donne che entro il 31 dicembre 2020 (prima il limite era al 31 dicembre 2019¹²⁰) maturano un’anzianità contributiva di almeno 35 anni e un’età di almeno 58 per quelle che svolgono lavoro dipendente e di almeno 59 per quelle che svolgono attività da lavoro autonomo o parasubordinato. Ai due requisiti non si applicano gli adeguamenti periodici per la progressione della vita attesa¹²¹; inoltre per la decorrenza della pensione sono previste finestre mobili rispettivamente di 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e di 18 mesi per le lavoratrici autonome e parasubordinate¹²². Per la nuova “Opzione Donna” sono autorizzate spese per 83,5 milioni nel 2021, 267,7 milioni nel 2022, 466,7 milioni nel 2023.

Si ricorda che “Opzione Donna” è stata introdotta dal 2005 (L. 243/2004, art. 1, comma 9), dapprima in forma sperimentale per dieci anni con termine fissato al 31 dicembre 2015, e poi più volte rinnovata sino a questa nuova proroga. Nella sua prima versione, l’opzione prevedeva la possibilità di pensionamento per le donne che, entro il 31 dicembre 2015, potessero far valere un’anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e che avessero un’età pari o superiore a 57 anni se lavoratrici dipendenti e a 58 anni se lavoratrici autonome. Le successive modifiche hanno spostato in avanti il termine entro cui devono essere maturati i requisiti, innalzato quello relativo all’età e precisato che

¹¹⁸ Nel paragrafo non si considera l’articolo 69 nella parte in cui si provvede a dare copertura finanziaria alla riduzione da cinque a tre anni della durata del contributo di solidarietà applicabile ai redditi pensionistici di importo elevato in osservanza della Sentenza della Corte Costituzionale 234/2020. Al netto degli effetti fiscali la spesa stimata è pari a 94,2 milioni nel 2011 e a 89,9 milioni nel 2022.

¹¹⁹ Nelle fasi prolungate di crisi è plausibile che in qualche misura valga la *lump of labour* e che misure di uscita dal mercato del lavoro degli anziani possano concorrere a creare opportunità di lavoro per i più giovani (o in generale per le altre fasce di età). Sul tema si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2016), “Il dibattito sulla flessibilità pensionistica”, Focus tematico n. 6.

¹²⁰ Frutto della precedente proroga con DL 4/2019.

¹²¹ Di cui all’articolo 12 del DL 78/2010.

¹²² Le finestre mobili mantengono la normativa precedente la riforma pensionistica “Fornero” del 2012.

l'accesso all'opzione è possibile anche se la decorrenza della pensione avviene successivamente al termine di maturazione dei requisiti (per via delle finestre mobili).

È prorogata anche l'“APE Sociale”. Introdotta nel 2016¹²³ in via sperimentale, è già stata più volte prorogata e adesso è prolungata sino al 31 dicembre 2021, consentendo il pensionamento a chi entro tale termine maturi almeno 63 anni di età, possa fare valere una anzianità contributiva pari, a seconda dei casi, ad almeno 30 o 36 anni¹²⁴, e ricada in predefinite situazioni di bisogno. Per il tempo intercorrente tra il momento del pensionamento e il compimento del requisito statutario per l'uscita di vecchiaia, si percepisce una indennità di importo pari al valore dell'assegno pensionistico calcolato in quel momento ma in ogni caso non superiore a 1.500 euro lorde al mese (non rivalutabili)¹²⁵. Sono autorizzate spese per 87,7 milioni nel 2021, 183,9 milioni nel 2022, 162,8 milioni nel 2023.

Si ricorda che l'“APE Sociale” si rivolge ai lavoratori dipendenti, privati e pubblici, autonomi e parasubordinati, mentre ne restano esclusi i liberi professionisti ordinisti (con Cassa previdenziale di riferimento). I lavoratori devono appartenere ad almeno una delle seguenti categorie¹²⁶: disoccupati involontari, ivi inclusi anche coloro che sono arrivati alla scadenza naturale di un contratto a tempo determinato; soggetti che assolvono compiti di cura di parenti e affini entro il secondo grado non autosufficienti o affetti da disabilità; invalidi civili con gravità almeno pari al 74 per cento; lavoratori dipendenti addetti a mansioni gravose per almeno sei anni negli ultimi sette prima della domanda di APE, oppure per almeno sette anni negli ultimi dieci.

Completa il quadro delle misure pensionistiche, una misura di carattere permanente anche se di portata, almeno nell'immediato, circoscritta che prevede che per i contratti di lavoro a tempo parziale che prevedano periodi non interamente lavorati (ad esempio, solo alcuni giorni a settimana o solo alcune settimane al mese), la durata sia considerata per intero ai fini della maturazione di anzianità contributiva¹²⁷. Questa modifica aiuta a limitare le conseguenze negative sulla maturazione di anzianità contributiva di un possibile aumento dei rapporti di lavoro a tempo parziale durante la crisi e nella fase immediatamente successiva. Più in generale, si rivolge ai lavoratori più giovani per i quali interruzioni o discontinuità prolungate dell'attività, anche al di là della crisi corrente, possono rallentare troppo la maturazione di anzianità contributiva e creare ammanchi difficili da compensare nel corso dell'intera carriera. Sono autorizzate spese per 28,4 milioni nel 2021, 26,3 milioni nel 2022, 24,7 milioni nel 2023.

¹²³ Legge di bilancio per il 2017 (L. 232/2016). I principali dettagli operativi sono nel DPCM 88/2017 e nelle Circolari dell'INPS 100/2017 e 17/2019.

¹²⁴ In alcuni casi, per le donne i requisiti sono ridotti di 12 mesi per ogni figlio, nel limite massimo di due anni.

¹²⁵ Il beneficiario decade dal diritto all'indennità nel caso di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato. L'indennità è compatibile con la percezione dei redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nel limite di 8.000 euro annui e dei redditi derivanti da attività di lavoro autonomo nel limite di 4.800 euro annui. Non è compatibile con la NASPI e le altre prestazioni per disoccupazione.

¹²⁶ Per le caratteristiche dettagliate delle quattro categorie, si rimanda all'articolo 1, comma 174, lettere da a) a d), della L. 232/2016.

¹²⁷ L'anzianità acquisita ogni anno è calcolata rapportando il totale delle contribuzioni versate nell'anno al minimo contributivo settimanale.

3.6 Le misure in campo sanitario

3.6.1 Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale

Il DDL di bilancio determina il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il 2021 in 121,37 miliardi, con un aumento di poco meno di un miliardo rispetto all'anno in corso (120,517 miliardi).

A legislazione vigente le risorse per il 2021, pari a 119,477 miliardi, sarebbero state inferiori a quelle del 2020, che sono state accresciute più volte in corso d'anno per finanziare gli interventi volti a contrastare l'emergenza sanitaria. La manovra ha incrementato dunque di 1,893 miliardi il finanziamento complessivo per il 2021, tenendo conto dei seguenti elementi: 1) l'allocazione di un miliardo aggiuntivo nel 2021, per portare il finanziamento al livello dell'anno precedente, nel perdurare dell'emergenza¹²⁸; 2) il finanziamento per 1,01 miliardi di nuovi interventi (l'incremento dell'indennità di esclusività per la dirigenza medica, la concessione di una indennità per gli infermieri, l'incremento dei finanziamenti per l'effettuazione dei tamponi da parte dei medici di base e l'aumento dei contratti di formazione specialistica); 3) il trasferimento delle risorse per il finanziamento della Croce Rossa italiana al Ministero della Salute, con una riduzione di 117 milioni del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard. In termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, tale riduzione è compensata da un pari aumento dei finanziamenti al Ministero e inoltre si riscontrano maggiori entrate per gli effetti riflessi dell'incremento di spesa di personale dovuto alle misure adottate per 426 milioni.

Per gli anni successivi al 2021 il finanziamento del fabbisogno sanitario standard non viene ancora stabilito per legge, ma è indicato l'incremento previsto come concorso per l'attuazione dei nuovi interventi disposti dal DDL di bilancio (indennità per medici e infermieri e formazione specialistica), al netto dei trasferimenti per la Croce Rossa e di un risparmio di 300 milioni dal 2023, attribuito alla razionalizzazione della spesa che sarà resa possibile, secondo la Relazione tecnica, dal potenziamento della digitalizzazione. L'aumento aggiuntivo di un miliardo per il 2021 resta invece *una tantum*. Le maggiori risorse sono pari a 822,87 milioni per il 2022, 527,07 per il triennio successivo e 417,87 milioni dal 2026. La riduzione di spesa in seguito alla digitalizzazione non è collegata a

¹²⁸ Si ricorda peraltro che il DL 34/2020 aveva attribuito per l'anno in corso i finanziamenti necessari a coprire le maggiori spese previste, ma aveva indicato un rifinanziamento più basso per gli anni successivi, inferiore alle stime del costo dei provvedimenti introdotti per circa 1,1 miliardi nel 2021 e 0,1 nel 2022 (si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020](#)", luglio; [Audizione informale del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19](#) – Commissione Bilancio della Camera dei deputati).

nuove, specifiche norme¹²⁹. Gli effetti riflessi, nel 2022 e nel 2023, sono simili a quelli indicati per il 2021.

Oltre alle misure cui si è già fatto cenno, i principali interventi in campo sanitario riguardano: la proroga delle disposizioni per favorire il reclutamento di personale contenute nei decreti emanati nel periodo di emergenza sanitaria; la spesa farmaceutica, con l'istituzione di un fondo per finanziare il vaccino contro il COVID-19 e la rimodulazione dei tetti di spesa; la mobilità sanitaria e l'edilizia sanitaria.

3.6.2 Le misure finanziate con l'aumento delle risorse

Nel dettaglio, le misure da realizzare grazie al rifinanziamento di 1,01 miliardi sono le seguenti.

Viene disposto, dal gennaio 2021, un incremento del 27 per cento dell'indennità di esclusività della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN, ovvero il trattamento economico aggiuntivo attribuito in caso di opzione per l'esercizio della libera professione intramuraria. Il costo di tale misura è stimato in 500 milioni annui. Sulla base degli importi fissati dal Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area sanità 2016-18, si può valutare che l'incremento varierebbe tra i 35 e i 384 euro mensili (su 13 mensilità) a seconda del tipo di dirigenza (sanitaria o medica e veterinaria), dell'anzianità (esperienza professionale inferiore a 5 anni, tra 5 e 15 anni, superiore a 15 anni) e dell'incarico (direzione di struttura complessa o altri incarichi).

Viene inoltre previsto il riconoscimento, dal 2021, di una nuova indennità di specificità infermieristica, che entrerà a far parte del trattamento economico fondamentale. L'importo complessivo annuo, indicato in 335 milioni, dovrà essere destinato alla contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021 relativa al comparto sanità, attraverso la quale dovranno essere definite la misura e la disciplina dell'indennità.

Il DDL di bilancio prevede poi che si continui a sostenere, anche per il 2021, il sistema diagnostico dei casi di positività al COVID-19 attraverso l'esecuzione di tamponi antigenici rapidi da parte dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta (una soluzione prevista per il 2020 dal DL 137/2020 e regolata dagli Accordi collettivi nazionali di settore). A tal fine è indicata una spesa di 70 milioni¹³⁰ per il prossimo anno, che secondo la

¹²⁹ Si ricorda, tuttavia, che anche per Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni sono previsti risparmi di spesa dal DDL di bilancio a seguito della riorganizzazione dei servizi consentita tra l'altro dalla digitalizzazione e dal più ampio ricorso al lavoro agile.

¹³⁰ A integrazione dei 30 milioni già indicati dal DL 137/2020 per il 2020. Le risorse sono ripartite tra le Regioni attraverso una apposita tabella, includendo quelle a statuto speciale che finanziano autonomamente il proprio servizio sanitario (la Sicilia in misura parziale).

Relazione tecnica consentirebbe di effettuare circa 4,6 milioni di tamponi nel primo semestre del 2021.

Infine vengono incrementati i finanziamenti per i contratti di formazione specialistica dei medici di 105 milioni per il 2021 e per il 2022 e di 109,2 milioni per ciascuno degli anni del successivo triennio. In questo modo viene assicurato l'aumento di 4.200 contratti anche per il nuovo ciclo, pari a quello disposto dal DL 34/2020 per quello precedente.

Oltre a questi nuovi interventi, il DDL di bilancio estende al 2021 una serie di misure di rafforzamento del personale sanitario per affrontare l'emergenza legata alla diffusione del COVID-19 (DL 18/2020, convertito con L. 27/2020, e successive modifiche, e DL 34/2020, convertito con la L. 77/2020)¹³¹. Si tratta principalmente di disposizioni cui fare ricorso una volta verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio o di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore. Tali disposizioni possono essere attuate anche in deroga ai vigenti vincoli sulla spesa di personale, ma nel rispetto del fabbisogno sanitario standard dell'anno 2021 e dei limiti di spesa indicati per singola Regione e Provincia autonoma da una apposita tabella, che ripartisce l'importo complessivo di 1,1 miliardi. Inoltre sono prorogate sia le disposizioni relative alle Unità speciali di continuità assistenziale (USCA), con un limite di spesa di 210 milioni, sia la possibilità di trattenere in servizio personale che sarebbe andato in quiescenza, con oneri che, secondo la Relazione tecnica, sono già compresi nei limiti previsti a legislazione vigente. Le risorse per finanziare queste misure andranno reperite nell'ambito del finanziamento del SSN. Inoltre, potranno essere utilizzate eventuali economie di risorse destinate agli stessi interventi di rafforzamento del personale che sono stati prorogati e non utilizzate nell'anno 2020, economie riscontrabili nei tendenziali, come evidenziato dalla Relazione tecnica.

In particolare, le norme per il rafforzamento del personale che potranno ancora essere utilizzate per tutto il 2021 riguardano la possibilità di 1) reclutare personale delle professioni sanitarie, operatori socio-sanitari e medici specializzandi iscritti agli ultimi due anni delle scuole di specializzazione¹³², nonché dirigenti medici, veterinari e sanitari, personale del ruolo sanitario e operatori socio-sanitari in quiescenza¹³³, con incarichi di lavoro autonomo e/o di collaborazione coordinata e continuativa di durata non superiore a sei mesi, prorogabili per il personale non in quiescenza; 2) assumere personale delle professioni sanitarie, operatori socio-sanitari e specializzandi iscritti agli ultimi due anni di corso, con incarichi a tempo determinato di un anno non rinnovabili (per gli specializzandi di 6 mesi, prorogabili¹³⁴); 3) assumere, nell'ambito delle

¹³¹ Si ricorda che tra le assunzioni da attuare con il Fondo per le assunzioni di personale istituito dal DDL di bilancio sono comprese quelle presso il Ministero della Salute, con un onere di circa 3 milioni per il 2021 e 13 milioni dal 2022 (si veda il paragrafo 3.4).

¹³² Per ottenere questi incarichi non è necessario che gli specializzandi siano iscritti nelle graduatorie separate delle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario. Le Università devono assicurare il recupero delle attività formative necessarie.

¹³³ Il DL 18/2020 consentiva di attribuire incarichi anche ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati, ma il relativo comma del decreto non è richiamato dal DDL di bilancio, sebbene la Relazione illustrativa menzioni anche questa categoria.

¹³⁴ Questi incarichi agli specializzandi possono essere prorogati previa definizione dell'accordo quadro sulla formazione specialistica a tempo parziale, che deve considerare il possibile recupero delle attività formative.

strutture accreditate della rete formativa, specializzandi iscritti in graduatoria separata nelle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario, con incarichi a tempo determinato e parziale¹³⁵ (e con la previsione di un inquadramento a tempo indeterminato al conseguimento della specializzazione); 4) prorogare semplicemente gli incarichi citati ai punti 1), 2) e 3) già conferiti, non oltre la fine del 2021; 5) trattenere in servizio dirigenti medici e sanitari, personale del ruolo sanitario del comparto sanità e operatori socio-sanitari, anche in deroga ai limiti previsti per il collocamento in quiescenza.

Inoltre, sono state prorogate alla fine del 2021 le disposizioni del DL 18/2020, come convertito con L. 27/2020, e del DL 34/2020, come convertito con L. 77/2020, relative all'istituzione e funzionamento delle USCA¹³⁶, nonché all'obbligo di separazione degli ambienti nelle strutture di pronto soccorso.

3.6.3 Gli interventi in campo farmaceutico

IL DDL di bilancio prevede l'istituzione di un Fondo per l'acquisto dei vaccini contro il COVID-19 e dei farmaci per la cura dei pazienti con la stessa patologia, dotato di 400 milioni. Per l'acquisto e la distribuzione di farmaci e vaccini il Ministero della Salute farà ricorso al Commissario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto all'emergenza epidemiologica COVID-19 (DL 18/2020).

Inoltre, è stata disposta la modifica dei tetti di spesa farmaceutica, con un incremento di quello sugli acquisti diretti da parte delle strutture sanitarie (dal 6,89 al 7,55 per cento del fabbisogno sanitario nazionale, incluso lo 0,2 per cento relativo ai gas medicinali) e una riduzione di quello sugli acquisti nelle farmacie convenzionate (dal 7,96 al 7,3), a parità di massimale complessivo (14,85 per cento). Per il futuro i tetti di spesa potranno essere rideterminati annualmente con la legge di bilancio in base all'andamento del mercato e al fabbisogno assistenziale, nell'ambito del massimale complessivo, su proposta del Ministero della Salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il MEF.

Va ricordato che la metà dello scostamento tra la spesa effettiva e il relativo tetto è posta a carico della filiera del farmaco (nel caso della spesa per acquisti diretti delle sole imprese farmaceutiche). La Relazione tecnica non attribuisce effetti di bilancio a questa misura, trattandosi di una rimodulazione dei massimali che non modifica il tetto complessivo di spesa programmata. Tuttavia, mentre il tetto sulla diretta viene sistematicamente superato in misura consistente, quello sulla convenzionata da qualche anno è

¹³⁵ Attribuibili anche in assenza dell'accordo quadro sulla formazione specialistica a tempo parziale.

¹³⁶ Obiettivo della costituzione delle USCA era occuparsi della gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero, consentendo al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta o al medico di continuità assistenziale di garantire l'attività assistenziale ordinaria. Si ricorda che una recente sentenza del TAR Lazio ha accolto un ricorso del Sindacato Medici Italiani (SMI) del Lazio, giudicando che l'affidamento ai medici di medicina generale del compito di assistenza domiciliare ai malati COVID-19 è in contrasto con le disposizioni della norma istitutiva delle USCA. La Regione Lazio ha presentato ricorso al Consiglio di Stato, che lo ha accolto, considerando l'istituzione delle unità speciali come rivolta ad alleggerire il carico dei medici di medicina generale attraverso un supporto straordinario e temporaneo, che non implica un divieto di visite domiciliari per gli stessi medici.

sovradimensionato. Pertanto, l'intervento comporterà una riduzione dello sfioramento della spesa per acquisti diretti di farmaci e una conseguente diminuzione delle somme dovute dalle imprese farmaceutiche al SSN (cosiddetto *pay-back*), stimabile in circa 400 milioni con riferimento al 2020, cui vanno aggiunti ulteriori 70 milioni per l'incremento del fabbisogno sanitario deciso dal DDL di bilancio (su cui viene calcolato il tetto). Questi importi resteranno a carico delle Regioni. Va tuttavia considerato che sulla misura dei rimborsi, che viene indicata dall'AIFA, si è determinato un rilevante contenzioso da parte delle imprese, che non riconoscono i conti effettuati¹³⁷. Per il passato, l'accordo tra imprese e Regioni, recepito con la L. 12/2019, di conversione del DL. 135/2018, ha consentito infine di incassare i versamenti relativi agli anni 2013-17, sia pure scontati. Tuttavia, anche sul *pay-back* 2018 vi sono stati ricorsi. Dal 2019, con l'entrata in vigore di un nuovo sistema, essenzialmente basato sull'uso dei dati delle fatture elettroniche e sull'attribuzione dei rimborsi alle aziende in proporzione alle quote di mercato, invece che in base all'assegnazione di budget aziendali, si dovrebbe raggiungere una maggiore condivisione tra le parti riguardo ai dati e ai risultati in termini di rimborsi da pagare. Anche il provvedimento inserito nel DDL di bilancio sembra mirare a una migliore condivisione, onde risolvere il contenzioso residuo sul 2018 e ridimensionare le resistenze nei confronti del sistema di *pay-back* per il futuro. Tuttavia, la modifica dei tetti per il 2021 (la rideterminazione per il 2022) resta subordinata al pagamento, da parte delle aziende farmaceutiche, di quanto dovuto per il 2018 (2019) entro la fine di gennaio del 2021 (giugno 2021), che sarà certificato dall'AIFA entro il 10 febbraio (10 luglio). Il DDL di bilancio chiarisce che va inteso che tali somme saranno corrisposte a titolo definitivo, con la conseguente estinzione delle liti pendenti, a spese compensate, per cessata materia del contendere.

Ulteriori disposizioni riguardano l'adeguamento degli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie e da talidomide, onde eliminare il contenzioso (l'onere è stato stimato in circa 81 milioni dal 2021 al 2023 e 10 milioni dal 2024). È stato anche istituito un fondo presso il MEF (50 milioni nel 2021) per il concorso statale agli oneri sostenuti dalle Regioni per il pagamento degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati.

3.6.4 La mobilità sanitaria

Il DDL di bilancio interviene sulla definizione dei flussi finanziari relativi alla compensazione della mobilità sanitaria tra le regioni, che dal 2021 sarà effettuata nell'ambito del riparto del fabbisogno standard su proposta del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, d'intesa con le Regioni e le

¹³⁷ Si vedano Ufficio Parlamentare di bilancio (2017), "[Il governo della spesa farmaceutica tra massimali e pay-back](#)", Focus tematico n. 5 e Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "[Rapporto sulla politica di bilancio 2019](#)", gennaio.

Province autonome, in base ai dati di produzione disponibili relativi all'anno precedente, tenendo conto dei controlli di appropriatezza comunicati dalle singole Regioni e Province autonome. In questo modo si cerca di facilitare lo sforzo di programmazione da parte delle Regioni, rispetto alla situazione attuale in cui la regolazione della mobilità avviene il secondo anno successivo a quello di erogazione delle prestazioni. Inoltre la sottoscrizione degli accordi bilaterali tra le Regioni per la mobilità sanitaria interregionale (L. 208/2015), che dovevano essere conclusi entro la fine del 2016, costituirà adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del SSN¹³⁸ e sarà sottoposta al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA. Tale Comitato è inoltre incaricato di definire linee guida e indicatori, anche attraverso i dati del Sistema Tessera Sanitaria, per armonizzare i sistemi di controllo di appropriatezza degli erogatori accreditati, di predisporre un programma nazionale di valutazione e miglioramento dei processi di mobilità, per ridimensionare quella ritenuta non "fisiologica", e programmi specifici per le aree di confine.

A queste misure non sono stati attribuiti effetti finanziari, anche se un miglioramento dell'appropriatezza potrebbe implicare dei risparmi.

3.6.5 L'edilizia sanitaria

Il DDL di bilancio incrementa inoltre le risorse per l'edilizia sanitaria di 2 miliardi, portando l'importo complessivo del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico (L. 67/1988 e successivi rifinanziamenti) a 32 miliardi. La copertura pluriennale si realizza nei prossimi 15 anni, con 100 milioni per i primi quattro anni, 140 milioni per gli anni 2025-29 e 150 milioni per gli anni 2030-35. Per il sostegno alle Regioni per opere di edilizia sanitaria sono indicati in bilancio 800 milioni per il 2021, 1.310 per il 2022 e 1.505 per il 2023, grazie all'aumento disposto con il DDL di bilancio e a seguito di precedenti variazioni realizzate a legislazione vigente¹³⁹. In termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stata prevista una maggiore spesa di 30 milioni nel 2021, 40 nel 2022 e 70 nel 2023.

Gli stanziamenti sono attribuiti alle Regioni secondo una tabella allegata alla legge, in base alla ripartizione del fabbisogno sanitario corrente 2020, escluse le Province autonome di Trento e Bolzano¹⁴⁰. Il programma pluriennale prevede la sottoscrizione di accordi di

¹³⁸ Il 3 per cento del finanziamento ordinario della quota indistinta, al netto delle entrate proprie, e il 2 per cento per le Regioni adempienti nell'ultimo triennio, di massima.

¹³⁹ In particolare, un aumento di 343 milioni nel progetto di bilancio a legislazione vigente rispetto alle previsioni assestate di competenza nel 2021 e una riduzione di 270 milioni nel 2021, e altrettanti nel 2023, a seguito di rimodulazioni compensative orizzontali di spesa per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti.

¹⁴⁰ In base alla L. 191/2009, che ha modificato la L. 386/89 per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria. Si ricorda che la legge di bilancio per il 2020, che pure aveva rifinanziato il programma pluriennale con 2 miliardi, aveva

programma e i trasferimenti di risorse sono assicurati in funzione degli stati di avanzamento dei lavori.

Secondo informazioni riportate nel Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica 2020 della Corte dei Conti, alla fine del 2019 gli accordi sottoscritti dalle Regioni erano 85 (nel corso del 2019 ne è stato sottoscritto soltanto uno da parte della Regione Campania), per un importo complessivo di circa 12,5 miliardi sui 19,3 disponibili¹⁴¹, di cui circa 10,9 ammessi al finanziamento. Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli Istituti zooprofilattici sperimentali e i Policlinici universitari a gestione diretta avevano sottoscritto accordi per un valore di 887 milioni, sui 911 disponibili, di cui 802 ammessi al finanziamento. Le Regioni che restano più indietro in termini di risorse corrispondenti ad accordi sottoscritti rispetto al totale di quelle destinate sono il Molise (18 per cento), l'Abruzzo (29 per cento), la Puglia, la Calabria, la Sicilia, la Sardegna (tra il 40 e il 50 per cento) e il Lazio (56 per cento). Per quanto concerne la fase successiva, le Regioni che registrano risorse ammesse al finanziamento più contenute, rispetto a quelle previste dagli accordi di programma, sono la Campania (31 per cento), la Provincia autonoma di Bolzano (59 per cento), il Lazio (73 per cento) e il Piemonte (89 per cento), mentre le altre presentano percentuali comprese tra il 90 e il 100 per cento.

Va infine ricordato che il DDL di bilancio istituisce un Fondo per la perequazione infrastrutturale per assicurare il recupero del *gap* tra aree geografiche, anche in campo sanitario (si veda il paragrafo 3.8).

stabilito di destinare le risorse prioritariamente alle Regioni che avevano esaurito le proprie disponibilità sulle maggiori risorse previste dalla legge di bilancio per l'anno precedente.

¹⁴¹ Delibere CIPE n. 52/1998, al netto delle risorse assegnate con Delibere CIPE nn. 53/1998 – 65/2002 – 98/2008 – 97/2008, e Delibera CIPE n. 51/2019.

3.7 Misure sull'Istruzione

Le disposizioni del DDL di bilancio in materia di istruzione si articolano in numerosi interventi anche di ridotta entità.

Per la scuola le principali misure sono dirette a rafforzare il sostegno agli alunni con disabilità, anche mediante l'assunzione di nuovo personale di sostegno. Ulteriori assunzioni sono previste per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) e per la scuola dell'infanzia. Sempre in ambito scolastico sono incrementati vari fondi, tra cui quello per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. Infine, sono previsti rifinanziamenti per il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione. Le risorse stanziare ammontano complessivamente a 374,9 milioni nel 2021, 532,6 milioni nel 2022 e 1,01 miliardi nel 2023¹⁴².

Con riferimento a Università, istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica statali (AFAM) ed Enti di ricerca le principali misure riguardano l'aumento delle disponibilità per il diritto allo studio e l'istituzione di nuovi fondi, tra cui quello relativo al Programma nazionale per la ricerca e quello per l'edilizia e le infrastrutture. Gli interventi adottati hanno un impatto di 506,5 milioni nel 2021, di 473 milioni nel 2022 e di 478 milioni nel 2023.

Complessivamente, le misure previste per il comparto dell'Istruzione hanno un impatto sull'indebitamento pari a 881,4 milioni nel 2021, 1,0 miliardi nel 2022 e 1,5 miliardi nel 2023 e generano effetti riflessi per 74,6 milioni nel 2021, 223,6 nel 2022 e 401,7 nel 2023.

3.7.1 La Scuola

Alunni con disabilità. – Alcune disposizioni sono rivolte a migliorare il sistema scolastico per gli alunni con disabilità. Innanzitutto, per garantire la continuità didattica, viene previsto l'ampliamento dell'organico per quanto riguarda gli insegnanti di sostegno (pari a 101.170 posti nell'anno scolastico in corso, secondo la Relazione tecnica¹⁴³), con un aumento di 25.000 posti per il periodo 2021-23 (5.000 nell'anno scolastico (a.s.) 2021/2022, 11.000 nell'a.s. 2022/2023 e 9.000 nell'a.s. 2023/2024). A tal fine, il fondo destinato all'incremento dell'organico dell'autonomia¹⁴⁴ è aumentato di 62,8 milioni per

¹⁴² Nel DDL di bilancio originario (A.C. 2790) erano previste misure di carattere procedurale volte a favorire l'accelerazione degli interventi in materia di edilizia scolastica che sono state successivamente stralciate in quanto estranee all'oggetto del DDL.

¹⁴³ Considerando anche i posti in deroga, gli insegnanti di sostegno sono stati 177.092 nell'anno scolastico 2019/20, rispetto a 252.757 alunni con disabilità (216.452 nell'a.s. 2015/16).

¹⁴⁴ Fondo istituito dalla L. 232/2016 per assicurare l'attuazione di quanto previsto nella L. 107/2015, che al fine di garantire la piena realizzazione del processo dell'autonomia scolastica ha istituito l'organico

il 2021, 321,3 per il 2022 e poco meno di 700 per il 2023, con importi in seguito via via crescenti fino a circa un miliardo dal 2029¹⁴⁵. Di conseguenza si determinano maggiori entrate riflesse per circa 30 milioni nel 2021, 150 nel 2022 e 330 nel 2023. I finanziamenti saranno ripartiti con decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze.

Vengono inoltre stanziati 10 milioni di euro, per il solo 2021, per la formazione obbligatoria del personale docente che insegna in classi in cui sono presenti alunni con disabilità (i docenti di sostegno dovrebbero essere esclusi, a condizioni da stabilire, in quanto già in possesso delle relative competenze) e 10 milioni per gli anni 2021, 2022 e 2023 per l'acquisto e la manutenzione dei sussidi didattici destinati alle scuole che accolgono alunni con disabilità e per i servizi necessari all'utilizzo degli stessi.

Ulteriori assunzioni di personale. – Altre disposizioni riguardano: 1) le assunzioni di collaboratori scolastici ex LSU, con la copertura di 2.288 posti vacanti in organico, principalmente attraverso la trasformazione di 4.485 rapporti da tempo parziale a tempo pieno; 2) la proroga, fino alla fine dell'anno scolastico 2020/21, del termine dei contratti sottoscritti con assistenti tecnici (DL 34/2020) (14 milioni per il 2021) e in seguito, dall'anno scolastico 2021/2022, l'incremento della dotazione organica del personale ATA di 530 unità e delle facoltà assunzionali per 1.000 unità (incluso 470 posti rimasti vacanti e disponibili nell'organico di diritto e non coperti a tempo indeterminato nell'anno scolastico 2020/2021), in modo da assicurare con continuità la funzionalità della strumentazione informatica nelle istituzioni scolastiche dell'infanzia e del primo ciclo; 3) l'aumento di 1.000 unità della dotazione organica complessiva per il potenziamento dell'offerta formativa nella scuola dell'infanzia. Per il primo triennio la spesa conseguente a queste misure è stata indicata in 91 milioni nel 2021, 127 nel 2022 e 125 nel 2023 (con effetti riflessi pari a 44 milioni nel 2021 e poco più di 60 milioni nei due anni successivi).

Altri finanziamenti per il sistema scolastico. – Le risorse del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (L. 440/1997) sono incrementate per gli anni 2021 e 2023 rispettivamente di 118 e 107 milioni (ulteriori 18 milioni sono stanziati complessivamente per il triennio 2024-26). Il Fondo ha come obiettivo la realizzazione di diverse finalità, tra cui l'autonomia scolastica, l'innalzamento del livello di scolarità, la formazione del personale, la realizzazione di interventi perequativi. L'incremento dei finanziamenti è rivolto, tra l'altro, alla riduzione delle disuguaglianze e alla realizzazione del diritto all'istruzione, anche per i soggetti privi di mezzi. Infine, è disposto un incremento delle risorse per il trasporto scolastico¹⁴⁶.

dell'autonomia (suddiviso in posti comuni, di sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa) funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali.

¹⁴⁵ Una piccola parte di tale incremento servirà alla concessione ai nuovi insegnanti della carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione dei docenti (500 euro annui).

¹⁴⁶ Il DDL di bilancio all'articolo 146 dispone, per il solo 2021, un incremento di 150 milioni.

A decorrere dal 2021 è inoltre incrementato di 8,2 milioni il Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche. Secondo la Relazione tecnica tale incremento, che consente di attribuire 1.000 euro a ogni scuola, è finalizzato al potenziamento delle azioni per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale nelle scuole attraverso il coinvolgimento degli animatori digitali¹⁴⁷. Sono aumentate di 12 milioni per il solo 2021 le risorse appostate dal DL 34/2020 per la realizzazione di un sistema informativo integrato finalizzato alla raccolta, la sistematizzazione e l'analisi multidimensionale dei dati a supporto delle decisioni nel settore dell'istruzione scolastica.

Servizi per l'infanzia. – Il DDL di bilancio rifinanzia con 60 milioni dal 2021¹⁴⁸ il Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni (D.Lgs. 65/2017), volto a sostenere il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione e, in particolare, interventi di edilizia scolastica, parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia e la formazione continua in servizio del personale educativo e docente. Il Fondo eroga risorse come cofinanziamento della programmazione regionale. Si ricorda che per il potenziamento degli asili nido il DDL di bilancio prevede anche un aumento del Fondo di solidarietà comunale (si veda il paragrafo 3.3.3).

3.7.2 Università, AFAM ed Enti di ricerca

Le principali misure previste per le Università, le AFAM e gli Enti di ricerca riguardano l'ampliamento dei finanziamenti per il diritto allo studio, l'incremento dei fondi per esigenze emergenziali, le progressioni di carriera dei ricercatori e l'istituzione di nuovi fondi per la ricerca e le sue infrastrutture.

Per favorire il diritto allo studio sono incrementati il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università e il Fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle AFAM, rispettivamente per 165 e 8 milioni a partire dal 2021. L'obiettivo è consentire alle Università e alle AFAM di consolidare le platee destinarie delle disposizioni previste in via eccezionale dal DL 34/2020, adottando interventi volti a riconoscere ulteriori casi di esonero (totale o parziale) del contributo onnicomprensivo annuale.

Al contempo, viene aumentato di 70 milioni annui dal 2021 il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS), per portarlo approssimativamente al livello del 2020 e così stabilizzare il ridimensionamento della platea degli idonei non beneficiari di

¹⁴⁷ L'azione#28 "Un animatore digitale in ogni scuola" del Piano nazionale per la scuola digitale dispone che in ogni scuola sia presente l'animatore digitale, ossia un docente che, unitamente al dirigente scolastico e al direttore amministrativo, promuove attività di formazione del personale docente, di potenziamento delle competenze degli studenti sul digitale e metodologie didattiche innovative.

¹⁴⁸ Di cui 1,5 milioni nel 2021 destinati al Ministero dell'Istruzione per l'attivazione del sistema informativo nazionale.

borsa garantito dagli interventi *una tantum* adottati per il solo anno in corso con la legge di bilancio per il 2020 e con il DL 34/2020.

Considerato il protrarsi della crisi epidemiologica da COVID-19, per il solo anno 2021, vengono incrementati di 34,5 milioni il Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli Enti di ricerca e di 30 milioni i contributi alle Università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti¹⁴⁹. Inoltre, viene affermato esplicitamente che l'aliquota contributiva di finanziamento del trattamento di quiescenza per professori e ricercatori delle Università non statali legalmente riconosciute è equiparata, dal 2021, a quella del personale delle Università statali. Per il periodo 2016-2020 ai fini della compensazione dei minori contributi versati dalle Università non statali è disposto un trasferimento di 54 milioni dal bilancio dello Stato all'INPS, che impatta solo sul saldo netto da finanziare e resta neutrale rispetto all'indebitamento (in cui invece saranno registrati i futuri trattamenti di quiescenza). Il differenziale di entrate contributive è posto dunque a carico dello Stato.

È anche previsto uno stanziamento di 15 milioni dal 2022 per raddoppiare il limite di spesa per la progressione di carriera dei ricercatori universitari a tempo indeterminato, che secondo le stime della Relazione tecnica consentirà il passaggio a professore di II fascia di 1.034 ricercatori a tempo indeterminato. Ulteriori disposizioni sono previste per l'ampliamento dell'organico delle AFAM¹⁵⁰. Per quanto riguarda gli enti e le istituzioni di ricerca, il DDL di bilancio dispone un aumento del fondo ordinario di 65 milioni dal 2021, dopo che il DL 34/2020 aveva concesso finanziamenti straordinari.

Inoltre, vengono istituiti tre nuovi fondi, per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca, per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca (finalizzato a promuovere interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico delle Università e delle AFAM) e per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca (volto a finanziare il coinvolgimento dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa – Invitalia nella valutazione e nel monitoraggio). Questi fondi sono dotati complessivamente di 310 milioni l'anno nel triennio 2021-23 (in termini di indebitamento netto si tratta di 130 milioni nel 2021, 150 nel 2022 e 155 nel 2023).

¹⁴⁹ Gli enti destinatari del contributo devono aver ottenuto l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 7 agosto 1990, n. 245.

¹⁵⁰ Con stanziamenti appostati sia nel Fondo per le assunzioni di personale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze, sia in un fondo specifico istituito presso il MUR, sono previste ulteriori assunzioni di personale (si veda paragrafo 3.4).

3.8 Misure per il Mezzogiorno

Il DDL di bilancio prevede alcune misure specificamente destinate al Mezzogiorno volte, da un lato, a incentivare le imprese (come la decontribuzione e i crediti di imposta sugli investimenti in beni strumentali nuovi e in attività per ricerca e sviluppo) e, dall'altro, a ridurre il *gap* infrastrutturale tra le aree del Paese. Complessivamente, in base a quanto riportato nella Relazione tecnica, queste misure ammontano a 7,4 miliardi nel 2021, 6,4 nel 2022 e 6,3 nel 2023. Tenendo conto della copertura finanziaria realizzata attraverso l'utilizzo del Fondo sviluppo e coesione (circa 1,1 miliardi sia nel 2021 sia nel 2022 e 3,6 miliardi nel 2023) e delle risorse legate al Programma *Next generation EU* (pari a 3,5 miliardi sia nel 2021 sia nel 2022), le maggiori risorse nette destinate al Mezzogiorno ammontano a 2,9 miliardi nel 2021, 1,8 nel 2022 e 2,7 nel 2023 in termini di indebitamento netto.

La misura di decontribuzione. – Il DDL bilancio estende fino al 2029 l'agevolazione contributiva introdotta con il decreto di agosto per l'ultimo trimestre del 2020 rivolta ai datori di lavoro con occupati nelle aree del Paese caratterizzate da grave situazione di disagio socio-economico¹⁵¹ rimodulandone l'ampiezza (art. 27).

L'agevolazione, introdotta con il DL 104/2020 è riconosciuta dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 e consiste in un esonero contributivo nella misura del 30 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro¹⁵² in riferimento ai rapporti di lavoro subordinato¹⁵³ – sia quelli già in essere sia quelli stipulati successivamente all'attivazione della misura – la cui sede di lavoro sia situata in regioni svantaggiate (in termine di PIL *pro capite* e di tasso di occupazione)¹⁵⁴. Le regioni interessate sono Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. L'agevolazione è cumulabile con altri esoneri e incentivi.

In particolare, la decontribuzione è pari al 30 per cento dei contributi previdenziali fino al 31 dicembre 2025, al 20 per cento nel 2026 e nel 2027 e al 10 per cento nel 2028 e nel 2029. Lo sgravio interessa per l'intero periodo le regioni già individuate dal DL 104/2020 sulla base dei parametri economici riferiti al 2018 (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) indipendentemente da eventuali variazioni future¹⁵⁵.

¹⁵¹ Per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1925 di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", pagg. 20 e seguenti.

¹⁵² L'esonero non riguarda i contributi INAIL.

¹⁵³ Sono esclusi il lavoro agricolo e quello domestico.

¹⁵⁴ Si tratta, in particolare, delle regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo *pro capite* inferiore al 75 per cento della media EU27 o comunque compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale.

¹⁵⁵ L'agevolazione è concessa dal 1° gennaio al 30 giugno 2021 nel rispetto delle condizioni previste dal Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 della Commissione europea. L'applicabilità della misura agevolativa dal 1° luglio 2021 al 31 dicembre 2029 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108,

La misura si affianca alle altre misure di decontribuzione prorogate e rafforzate dal DDL di bilancio (si veda il paragrafo 3.2.1) ma se ne distingue nettamente riguardando l'intera platea degli occupati nel Mezzogiorno e non solo quelli di nuova assunzione o stabilizzati. Essa si configura pertanto come una misura volta a ridurre il costo del lavoro per le imprese operanti in una specifica area del Paese.

La stima degli oneri dell'agevolazione presentata nella Relazione tecnica è effettuata a partire del monte retributivo dei lavoratori dipendenti per il 2019 estratto dagli archivi dell'INPS rivalutata sulla base delle previsioni macroeconomiche contenute nella NADEF 2020. Gli oneri derivanti dalla misura, al netto degli effetti fiscali indotti, sono pari a 5,6 miliardi nel 2021, 4,2 nel 2022, 4,6 nel 2023¹⁵⁶. Alla copertura degli oneri contribuiscono per 3,5 miliardi nel 2021 e nel 2022 le risorse del Programma *Next Generation EU* e per 3,5 miliardi nel 2023 le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativo al periodo di programmazione 2021-27.

Crediti di imposta per gli investimenti. – Il DDL di bilancio proroga al 2021 e al 2022, con riferimento alle regioni del Mezzogiorno, sia il credito per gli investimenti in beni strumentali nuovi effettuati in strutture produttive situate in tali aree (art. 28), sia il credito potenziato per le attività di ricerca e sviluppo (art. 32). Queste misure perseguono gli obiettivi di incentivo agli investimenti e allo sviluppo in specifiche aree del Paese nonché di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo in seguito alla emergenza sanitaria.

Con riferimento al credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi (tab. 3.7), la disciplina oggi vigente, che viene prorogata dalla misura in esame, è quella delineata dal DL 243/2016, che a sua volta è intervenuto sulla legge di stabilità per il 2016 (che aveva introdotto l'agevolazione) innalzando sia le percentuali del credito (45 per cento per micro e piccole imprese, 35 per le medie e 25 per le grandi in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; 30 per cento per micro e piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi in Abruzzo e Molise), sia i tetti di spesa ammissibili per ciascuna classe dimensionale (rispettivamente 3, 10 e 15 milioni) per gli investimenti effettuati a partire da marzo 2017.

La misura era stata introdotta con la legge di stabilità per il 2016 e consisteva in un credito di imposta per gli investimenti effettuati fra il 2016 e il 2019 pari a una percentuale dell'investimento netto¹⁵⁷, differenziata a seconda della dimensione di impresa: 20 per cento della spesa sostenuta per le piccole e le micro imprese (meno di 50 dipendenti e con un fatturato o totale di bilancio non superiore a 10 milioni); 15 per cento per le medie imprese (tra 50 e 250 dipendenti e con un

paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nel rispetto delle condizioni previste dalla normativa applicabile in materia di aiuti di Stato.

¹⁵⁶ Gli oneri proseguono negli anni successivi e sono pari a 4,8 miliardi nel 2024 e nel 2025, 2,9 nel 2026, 3,5 nel 2027, 1,4 nel 2028, 1,9 nel 2029, -0,3 per il 2030, 0,2 per il 2031 e 0,03 per il 2032.

¹⁵⁷ Dato sostanzialmente dalla differenza fra il costo del bene acquisito e la quota di ammortamento dei beni preesistenti nella stessa categoria.

Tab. 3.7 – Evoluzione e caratteristiche del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi nel Mezzogiorno

Investimenti agevolati	Dimensione di impresa ⁽¹⁾	Legge di stabilità 2016		DL 243/2016		Legge di bilancio 2020	DDL di bilancio 2021
		Tetto di investimento (milioni)	Credito ⁽²⁾	Tetto di investimento (milioni)	Credito ⁽³⁾		
Macchinari, impianti e attrezzature	Micro/piccola: 1) < 50 dipendenti; 2) ≤ 10 mln di fatturato o totale di bilancio	1,5	20%	3	45% 30% se ubicate in Abruzzo o Molise	Proroga del credito al 31 dicembre 2020	Proroga del credito al 31 dicembre 2022
	Media: 1) < 250 dipendenti; 2) ≤ 50 mln di fatturato o 43 mln totale di bilancio	5	15%	10	35% 20% se ubicate in Abruzzo o Molise		
	Grande: ≥ 250 dipendenti	15	10%	15	25% 10% se ubicate in Abruzzo o Molise		

(1) Sono comunque escluse le imprese dei settori siderurgico, carbonifero, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti, della produzione di energia e finanziario. Sono inoltre escluse le imprese non attive e in difficoltà finanziaria. – (2) In percentuale dell'investimento netto. – (3) In percentuale del costo dell'investimento.

fatturato o totale di bilancio non superiore a 50 milioni); 10 per cento per le grandi imprese (oltre 250 dipendenti). Era inoltre previsto un tetto massimo al costo complessivo dei beni agevolabili pari a 1,5 milioni per le micro e le piccole imprese, 5 per le medie e 15 per le grandi.

La percentuale è applicata direttamente al costo dell'investimento, superando in tal modo la logica dell'investimento netto. È inoltre ammessa la cumulabilità del credito con altre misure di agevolazione che abbiano a oggetto gli stessi costi (si veda il paragrafo 3.2.2).

La Relazione tecnica quantifica in 1,05 miliardi i maggiori oneri derivanti da tale misura nel 2021 e nel 2022, finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione relativo al periodo di programmazione 2021-27.

Con riferimento alle sole società di capitali è possibile effettuare alcune iniziali valutazioni sull'utilizzo di questa misura. Dalle dichiarazioni Ires risulta che il credito di imposta è stato fruito da 1.374 imprese nel 2016, 5.700 nel 2017 e 11.588 nel 2018. Questo significativo incremento delle imprese beneficiarie è dovuto sia alle modifiche introdotte nella normativa – che rendono il credito più facilmente fruibile a partire dal 2017 – sia dalla migliore conoscenza della misura acquisita dalle imprese nel tempo. Utilizzando il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB, si presentano qui alcune considerazioni sulla distribuzione dei beneficiari e del credito a livello settoriale e dimensionale (tab. 3.8). Relativamente ai settori, si osserva innanzitutto che in ciascun anno circa l'80 per cento sia delle imprese beneficiarie sia del beneficio riguardano i settori dell'Industria e dei Servizi: la quota di imprese è elevata nei Servizi (circa il 50 per cento del totale delle imprese agevolate), mentre la quota di beneficio si divide equamente tra i due settori (circa il 40 per cento del credito in ciascuno di essi). Una quota rilevante di società (circa il 15 per cento) e di agevolazione (12 per cento) appartiene al settore delle Costruzioni.

Tab. 3.8 – Credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi nel Mezzogiorno: società agevolate e beneficio (valori percentuali)

	Beneficiari			Nuovi beneficiari	Credito		
	2016	2017	2018	2018	2016	2017	2018
Settore							
Agricoltura	0,9	1,5	2,1	2,3	0,4	1,2	1,4
Estrattiva	0,6	0,6	0,4	0,2	1,9	1,3	0,9
Industria	28,4	27,5	26,6	24,8	35,9	40,3	40,7
Utilities	2,0	2,7	2,4	1,9	8,4	6,9	5,9
Costruzioni	12,6	17,1	15,5	15,6	9,8	13,7	11,9
Servizi	53,9	49,4	51,6	53,5	43,2	35,7	38,1
Altri servizi	1,6	1,3	1,5	1,6	0,5	1,0	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dimensione							
Micro	49,2	49,3	53,7	58,7	24,3	21,3	22,9
Piccole	41,1	40,3	36,4	33,1	48,1	42,9	42,7
Medie	7,9	9,0	8,7	7,2	18,3	26,3	25,9
Grandi	1,8	1,3	1,3	1,0	9,4	9,5	8,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

Per quanto riguarda la dimensione di impresa, circa il 90 per cento delle agevolate sono micro o piccole imprese, che usufruiscono del 65 per cento circa del credito. Le piccole, in particolare, beneficiano di una quota molto rilevante dell'agevolazione, fra il 40 e il 50 per cento, a seconda dell'anno considerato. D'altra parte, le imprese medio-grandi, che rappresentano circa il 10 per cento delle società agevolate (e meno del 4 per cento delle società complessive), usufruiscono di un terzo del credito. Le medie imprese, in particolare, vedono aumentare la loro quota di credito fra il 2016 e il 2017, in corrispondenza dell'aumento della percentuale introdotto dal DL 243/2016. È interessante infine osservare che delle imprese che usufruiscono del credito nel 2018, circa il 70 per cento prende l'agevolazione per la prima volta: in questo sottoinsieme aumenta la quota di beneficiari appartenenti al gruppo delle micro imprese (59 per cento circa).

Infine, il DDL di bilancio (art. 32) proroga fino al 2022 il potenziamento del credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo delle imprese del Mezzogiorno introdotto dall'articolo 244 del decreto di maggio. Sono quindi confermate le aliquote maggiorate del DL 34/2020, mentre aumenta a 4 milioni il limite massimo al credito in linea con le modifiche apportate alla disciplina per le imprese di tutto il territorio nazionale (si veda il paragrafo 3.2.2).

Il decreto di maggio – nell'ambito delle misure di rilancio del sistema economico – aveva disposto una maggiorazione della percentuale (dal 12 al 45 per cento della spesa sostenuta per le micro e le piccole imprese, al 35 per cento per le medie e al 25 per le grandi) del credito relativo agli investimenti in ricerca e sviluppo effettuati a partire da gennaio 2020 in strutture produttive situate in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con l'obiettivo

di incentivare ulteriormente in queste aree l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti (inclusi i progetti di ricerca e sviluppo in materia di COVID-19).

Nel complesso, dunque, il DDL di bilancio aumenta la percentuale del credito per ricerca e sviluppo (dal 12 al 20 per cento) per tutte le imprese e proroga il potenziamento per le regioni del Mezzogiorno, lasciando tuttavia invariata, per queste ultime, la maggiorazione delle aliquote disposta dalla legislazione vigente. La Relazione tecnica stima i maggiori oneri derivanti dalla conferma del potenziamento in 52 milioni nel 2022 e 104 nel 2023.

Il Fondo per la perequazione infrastrutturale. – Il DDL di bilancio interviene in materia di perequazione infrastrutturale (art. 150), in attuazione del principio enunciato dall'art. 22 della legge delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009), con l'obiettivo del recupero dei divari nelle dotazioni infrastrutturali tra le varie aree del Paese, divari di cui soffre soprattutto il Mezzogiorno.

Viene fissato al 30 giugno 2021 il termine per l'emanazione di DPCM che dovranno contenere la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti riguardanti le "strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione del gas", al fine di identificarne la distribuzione e lo stato sul territorio nazionale e definire standard di riferimento in termini di servizi minimi resi dalle varie tipologie di infrastrutture e quindi dei *gap* nelle dotazioni infrastrutturali esistenti sul territorio. I criteri socio-demografici, geografici e tecnici di cui tenere conto nella ricognizione e nell'identificazione dei *deficit* infrastrutturali restano quelli indicati dalla legge delega.

Si prevede che entro sei mesi dalla conclusione della ricognizione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, uno o più DPCM individuino le infrastrutture necessarie a colmare i *deficit* rilevati, fornendo anche i criteri di priorità da seguire per l'assegnazione delle risorse necessarie a realizzarle. Tali risorse saranno rese disponibili da un Fondo per la perequazione infrastrutturale, che la norma in oggetto provvede a istituire e su cui vengono stanziati 100 milioni nel 2022, 300 milioni annui per il quinquennio 2023-27 e 500 milioni annui per i sei anni successivi, per un ammontare di risorse complessivo pari a 4,6 miliardi nel periodo 2022-2033 sul saldo netto da finanziare. L'impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nell'orizzonte del DDL di bilancio si limita a 200 milioni. La norma prevede che anche la ripartizione del Fondo avvenga tramite DPCM, a seguito di un'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni e che l'attuazione dei piani sia monitorata attraverso il sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) della Ragioneria generale dello Stato, prevedendo una classificazione specifica per tutti gli interventi finanziati dal Fondo. La norma fa riferimento a Invitalia quale struttura di supporto operativo per la definizione dei DPCM relativi alla fase di ricognizione.

L'obiettivo che la norma si pone – una ricognizione della dotazione infrastrutturale del Paese in un'accezione piuttosto ampia, a valle della quale fissare standard utili per l'identificazione degli investimenti necessari e del loro grado di priorità – appare di per sé

particolarmente ambizioso e caratterizzato da complessità tecniche di vario ordine (in particolare per quanto attiene alla definizione di dotazioni standard). Peraltro, la norma stessa stabilisce una tempistica piuttosto serrata, che non sarà facile rispettare – anche in considerazione dei diversi atti amministrativi necessari all’attuazione delle varie fasi e della particolare fase in cui il governo si trova a operare.

Per quanto riguarda la dimensione del Fondo, risulta difficile valutarne l’adeguatezza in assenza di indicazioni più dettagliate circa l’orientamento teorico e operativo cui si farà riferimento nella ricognizione e nella definizione degli standard. Ma, al di là degli aspetti quantitativi, sembrerebbe importante dare al Fondo per la perequazione infrastrutturale una collocazione più organica rispetto all’evoluzione recente delle iniziative di spesa per investimenti, nonché in relazione alla stesura del PNRR, per fare in modo che la misura in oggetto rappresenti una cornice in cui inquadrare vari programmi di investimento gestiti a livello centrale.

3.9 Misure di contrasto dell'evasione fiscale e di incentivo all'uso dei mezzi di pagamento tracciabili

Il DDL di bilancio, in continuità con quanto fatto negli scorsi anni, prevede misure finalizzate al contrasto delle frodi in materia di accise e di IVA (artt. 187 e 188). La loro quantificazione finanziaria, pari a 379 milioni per il 2021 e 547 milioni nel 2022 e nel 2023, appare adeguatamente prudentiale. Vengono inoltre stabiliti alcuni dettagli delle misure di incentivo all'uso di mezzi di pagamento elettronici e tracciabili (lotteria degli scontrini e *cashback*) e introdotte misure con finalità di semplificazione del sistema fiscale che non hanno però impatto sui conti pubblici.

Contrasto alle frodi in materia di accise e di IVA. – La prima misura ha come finalità il contrasto dell'evasione da accise e delle frodi nel settore dei carburanti attraverso il potenziamento del sistema informatizzato introdotto con il decreto fiscale 124/2019 per la gestione della detenzione e della movimentazione dei carburanti e la dematerializzazione della trasmissione del modello di garanzia che consente una deroga al pagamento anticipato dell'IVA. La norma, che non introduce nuovi meccanismi di controllo, ha quindi l'obiettivo auspicabile di rendere più efficaci gli strumenti per il controllo degli operatori lungo tutta la filiera della distribuzione e commercializzazione dei carburanti e il flusso informativo automatizzato tra gli operatori e l'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e Guardia di finanza) e di migliorare le strategie di selezione dei soggetti e di controllo delle frodi.

Il decreto fiscale 124/2019 era già intervenuto con diverse previsioni normative con l'obiettivo di rafforzare i meccanismi di controllo e di contrasto dell'evasione e delle frodi che si sono aggiunti anche alle disposizioni antifrode nel settore carburanti e della fatturazione elettronica contenute nella legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017). Le norme del DDL di bilancio vanno quindi nella direzione di estendere i flussi informativi informatizzati. In questo senso la stima prudentiale degli effetti della norma in termini di entrate appare condivisibile.

I dati riportati nella recente Relazione sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva mostrano un *tax gap* delle accise sui prodotti energetici nel 2018 pari circa a 1,5 miliardi e caratterizzato, tranne che nell'ultimo anno di stima, da un andamento crescente (tab. 3.9). Parte del *tax gap* è connesso con l'adozione di comportamenti fraudolenti che riguardano sia le accise sia l'IVA, che hanno caratterizzato il settore anche nella sua recente evoluzione e la conseguente diffusione di operatori non abituali.

La seconda misura che ha l'obiettivo di rafforzare il contrasto delle frodi IVA, in particolare quello delle cessioni ai falsi esportatori abituali, prevede l'implementazione di un meccanismo automatico che inibisca l'emissione di lettere di intento sulla base di *plafond* IVA fittizi. La norma amplia il patrimonio informativo, in particolare quello della fatturazione elettronica e rafforza le strategie di contrasto dei fenomeni fraudolenti in ambito IVA anche a seguito di specifiche analisi del rischio. Con riguardo a quest'ultimo

Tab. 3.9 – Stima del *tax gap* sulle accise relative a benzina e gasolio per autotrazione (milioni di euro)

	Aggregato	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benzina	Gettito effettivo	7.722	7.477	7.407	7.210	6.965	7.027
	<i>Tax gap</i>	114	165	154	208	343	101
	Gettito teorico	7.835	7.642	7.561	7.418	7.308	7.128
Gasolio	Gettito effettivo	10.018	10.048	10.235	10.436	10.361	10.755
	<i>Tax gap</i>	1.055	1.142	1.276	1.403	1.735	1.390
	Gettito teorico	11.073	11.190	11.511	11.839	12.095	12.145
Totale	Gettito effettivo	17.740	17.525	17.642	17.646	17.326	17.782
	<i>Tax gap</i>	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490
	Gettito teorico	18.909	18.831	19.071	19.257	19.403	19.272

Fonte: “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva – anno 2020” allegata alla NADEF 2020.

aspetto, la Relazione tecnica riporta le stime in termini di maggiori entrate che, seppure prudenziali, si basano su risultati riferibili a un arco temporale limitato e per questo suscettibili di variazioni.

Lotteria dei corrispettivi. – Istituita con la legge di bilancio 2017 (L. 232/2016, art. 1, c. 540), la lotteria degli scontrini ha subito diverse modifiche e rinvii. Da ultimo, con il DDL di bilancio, ne è stata prevista l’associazione esclusivamente ai pagamenti effettuati con mezzi tracciabili, facendola rientrare tra le iniziative del cosiddetto Piano Italia *Cashless*.

Il meccanismo prevede che si possa partecipare utilizzando il “codice lotteria”¹⁵⁸, invece del codice fiscale del contribuente, da comunicare all’esercente al momento dell’effettuazione dell’acquisto. A fronte del pagamento, l’esercente emette lo scontrino elettronico che genera un biglietto virtuale per ogni euro di spesa. Il numero massimo di biglietti emettibili per transazione è pari a 1.000. La corresponsione dei premi, previsti sia per l’acquirente che per l’esercente, non è contestuale all’acquisto ma richiede che si debba attendere le estrazioni.

Le estrazioni e i premi previsti sono settimanali, mensili e annuali. Sul sito dedicato alla lotteria è presente anche una sezione con il calendario delle estrazioni. Il sistema attuale, che ancora non tiene conto delle modifiche apportate dal DDL di bilancio, prevede che siano corrisposti premi “ordinari” dedicati esclusivamente ai consumatori e premi “zerocontanti” destinati sia ai consumatori sia agli esercenti. Tra i primi rientrano: 7 premi settimanali di 5.000 euro ciascuno, 3 premi mensili da 30.000 euro ciascuno e un premio l’anno di 1 milione. Tra i secondi vi sono: 15 premi settimanali da 25.000 euro ciascuno per i consumatori e 15 premi settimanali da 5.000 euro ciascuno per gli esercenti; 10 premi mensili da 100.000 euro per i consumatori e 10 premi mensili da 20.000 euro per gli esercenti; un premio annuale di 5 milioni per il consumatore e un premio annuale di 1 milione per l’esercente. La probabilità di vincita risulta quindi superiore nel caso di pagamento con mezzi tracciabili. La distinzione in premi “ordinari” e “zerocontanti” è in accordo con la vigente normativa che prevede che alla lotteria degli scontrini si possa partecipare anche con pagamenti in contanti. È prevedibile che il meccanismo dei premi venga modificato in seguito

¹⁵⁸ Dal 1° dicembre 2020 è attivo il sito dedicato (<https://www.lotteriadegliscontrini.gov.it/portale/>) nel quale è possibile ottenere, previa indicazione del codice fiscale, il “codice lotteria” che consente di partecipare alla lotteria tutelando al tempo stesso la privacy del contribuente.

all'approvazione della legge di bilancio che stabilisce la possibilità di partecipare alla lotteria solo con pagamenti effettuati con mezzi tracciabili.

Per quanto riguarda l'impiego di risorse pubbliche, il costo della lotteria sia in termini di premi che di spese amministrative connesse alla gestione è di 50 milioni di euro¹⁵⁹ che potrebbero, tuttavia, essere compensati dalle maggiori entrate connesse al miglioramento dell'adeguamento spontaneo e da una riduzione della evasione cosiddetta "con consenso", ossia quella in cui vi è accordo tra venditore e acquirente sulla mancata emissione dello scontrino. Al fine di valutare l'efficacia della lotteria degli scontrini nel migliorare la *compliance* fiscale è utile sia analizzare l'effetto di misure simili nel panorama internazionale sia riflettere sulle caratteristiche specifiche del meccanismo italiano che potrebbero anche limitarne gli effetti positivi.

Meccanismi di premialità legati alla partecipazione a una lotteria simili a quello italiano sono stati introdotti in diversi paesi¹⁶⁰ con effetti differenziati sulla partecipazione dei contribuenti, sul gettito e sull'evasione.

Quello cinese rientra tra i primi esempi di lotteria degli scontrini. Il *Lottery Receipt Experiment*, introdotto in via sperimentale nel 1998 nella città di Haikou, è stato progressivamente esteso ad altre province fino a includere le aree metropolitane di Pechino e Shanghai. La lotteria trasforma gli scontrini emessi da un particolare dispositivo, che associa a ognuno di essi un numero identificativo univoco, in biglietti gratta e vinci con vincite istantanee in denaro corrisposte direttamente dall'esercente. Utilizzando un *panel* per il periodo dal 1998 al 2003 per un totale di 37 distretti in Beijing e Tianjin e applicando la metodologia dell'esperimento naturale, Wan (2010)¹⁶¹ ha stimato un aumento di gettito dell'imposta sulle vendite del 17 per cento nelle aree interessate dalla sperimentazione. Inoltre, rispetto alle zone limitrofe che non partecipavano al programma, ha stimato tassi di crescita del gettito dell'imposta sulle vendite e del gettito complessivo superiori, rispettivamente, del 21,5 e di circa il 10 per cento.

Il Brasile ha introdotto nel 2007 nello stato di San Paolo un programma (*Nota Fiscal Paulista*) che prevede incentivi monetari nella forma di detrazioni fiscali per chi paga con mezzi di pagamento elettronici e una lotteria degli scontrini. Quest'ultima prevede che il

¹⁵⁹ La legge di bilancio 2017 istitutiva della lotteria prevede che l'ammontare complessivo dei premi riconosciuti a coloro che utilizzano mezzi di pagamento tracciabili sia di 45 milioni. Al fine di garantire le risorse finanziarie necessarie per l'attribuzione dei premi e le spese amministrative connesse alla gestione della lotteria, il DL fiscale 119/2018 ha istituito un Fondo con una dotazione di 3 milioni per il 2020 e di 6 milioni annui a decorrere dal 2021. Il Fondo è stato poi successivamente incrementato di 50 milioni a decorrere dal 2020 dal DL fiscale 124/2019. Inoltre, il DL 104/2020 ha previsto che in conseguenza dello slittamento della lotteria al 1° gennaio 2021, le risorse disponibili per il 2020, fossero interamente destinate alle spese amministrative e di comunicazione connesse alla lotteria degli scontrini. Infine, il DDL di bilancio (art. 194, c. 1, lettera c)) stabilisce che l'ammontare complessivo dei premi è pari a 45 milioni.

¹⁶⁰ Taiwan, Malta, Repubblica Popolare Cinese, Repubblica di Corea, Albania, Polonia, Georgia, Portogallo, Portorico, Slovacchia e lo stato di San Paolo in Brasile.

¹⁶¹ Wan, J. (2010), "The incentive to declare taxes and tax revenue: the lottery receipt experiment in China", *Review of Development Economics*, vol. 14(3), pagg. 611-624.

contribuente comunichi al momento dell'acquisto il suo codice fiscale all'esercente che invia all'amministrazione finanziaria i dati sulla transazione. Per partecipare all'estrazione è inoltre necessario registrarsi su un apposito portale sul quale si può anche controllare la corrispondenza tra l'importo dello scontrino e quanto riportato dall'esercente e, in caso di dissonanze, segnalare la difformità creando un incentivo per i contribuenti a fungere da controllori. Naritomi (2019)¹⁶² ha stimato – con riferimento ai quattro anni successivi all'implementazione della *Nota Fiscale Paulista* e quindi non solo della lotteria – un aumento del fatturato degli esercenti del 21 per cento e un incremento del gettito – al netto dei vantaggi fiscali riconosciuti dal programma e del montepremi allocato – del 9 per cento.

Nel 2012 Taiwan ha introdotto un gioco a premi in base al quale sul retro di ogni scontrino fiscale vi era un numero che consentiva di partecipare a una lotteria istantanea del tipo "gratta e vinci" con premi da 5 a 200 dollari. In Romania la prima estrazione della lotteria degli scontrini è stata realizzata nel 2015 con un premio di 1 milione di lei (poco più di 200.000 euro) seguita da estrazioni mensili.

La *Vat Lottery* introdotta a Malta nel 2013 prevede estrazioni mensili e premi in denaro pari a 100 volte il valore dello scontrino. Per partecipare è necessario inviare gli scontrini all'amministrazione finanziaria, le estrazioni sono pubbliche e sul sito del governo¹⁶³ possono essere consultati i numeri dei biglietti vincenti e il relativo premio.

In Slovacchia, la lotteria degli scontrini è stata introdotta dal 2013 con premi in denaro e in autovetture. Tutti gli scontrini di importo superiore a un euro danno diritto alla partecipazione all'estrazione settimanale. Per partecipare bisogna inserire il numero dello scontrino su un sito o sulla *app* apposita. Lo studio di Fooker, Hemmelgarn e Herrmann (2014)¹⁶⁴ rileva che sia nel caso di Malta che della Slovacchia a seguito dell'introduzione della lotteria degli scontrini vi è stato un numero crescente di ricevute presentate per la lotteria tra il 2007 e il 2013 e un rilevante aumento di vendite nei settori della piccola distribuzione, dove generalmente è più probabile l'evasione. È necessario, tuttavia, considerare che l'incremento di gettito riconducibile alla lotteria è stato modesto in quanto solo una piccola percentuale degli scontrini oggetto di lotteria proveniva da attività appartenenti a settori ad alto rischio di evasione¹⁶⁵.

In Portogallo nel 2014 la lotteria degli scontrini (*Fatura da Sorte*) è stata introdotta insieme ad altre misure per contrastare l'evasione quali, ad esempio, uno sconto fiscale sugli acquisti con emissione di scontrino. Le estrazioni settimanali permettono di vincere

¹⁶² Naritomi, J. (2019), "Consumers as tax auditors", *American Economic Review*, vol. 109(9), pagg. 3031-3072.

¹⁶³ https://mfin.gov.mt/en/Services/vat_lottery/Pages/VAT-Lottery-Results.aspx.

¹⁶⁴ Fooker, J., Hemmelgarn, T. e B. Herrmann (2015), "Improving VAT compliance – random awards for tax compliance", *Taxation Papers* n. 51, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

¹⁶⁵ Gianni, S., Guerra, A. e Mascagni G. (2020), "Buona fortuna alla lotteria degli scontrini", articolo pubblicato su www.lavoce.info il 2 dicembre.

35.000 euro in buoni del Tesoro¹⁶⁶ e per partecipare è necessario connettersi al sito internet dedicato¹⁶⁷ e inserire i codici degli scontrini fiscali. I dati contenuti nel rapporto sull'evasione fiscale del governo portoghese¹⁶⁸ mostrano che nel 2019 rispetto al 2018 vi sia stato un incremento del 2 per cento dei contribuenti che hanno partecipato alla lotteria, un aumento del 10 per cento nel numero medio di fatture emesse e dell'8 per cento del loro valore. Tuttavia, secondo i risultati dell'analisi di Wilks, Cruz e Sousa (2019)¹⁶⁹, basata sulla somministrazione di un questionario a un campione di individui, la lotteria sarebbe meno efficace nel ridurre l'evasione rispetto ad altri meccanismi quali i rimborsi o le detrazioni e deduzioni di imposta legate all'emissione dello scontrino. Quello che spinge i contribuenti ad agire "da controllori" e a richiedere la ricevuta sarebbero più i vantaggi fiscali o altre ragioni legate alla gestione delle imposte e alla qualità dei servizi pubblici che i premi della lotteria.

Alla luce della evidenza empirica sopra riportata emerge che l'efficacia delle lotterie degli scontrini nel contrastare l'evasione fiscale e quindi nell'incrementare il gettito di imposta dipende da diversi fattori: la semplicità di accesso al meccanismo di gioco¹⁷⁰; la struttura stessa del meccanismo e, quindi, le tempistiche di gioco, la probabilità di vincita e l'entità e la frequenza dei premi; la possibilità di prevedere anche vantaggi fiscali (in forma di detrazioni o deduzioni di imposta)¹⁷¹; l'applicazione del meccanismo solo ai settori a più alta intensità di evasione, nei quali si concentra maggiormente l'evasione con consenso e dove è maggiormente diffuso l'utilizzo del contante. In generale, si dovrebbe evitare di introdurre meccanismi che possano scoraggiare la partecipazione nel lungo periodo e la cui applicazione coinvolga anche settori nei quali l'utilizzo dei mezzi di pagamento elettronici sia già ampiamente diffuso al fine di massimizzare l'emersione di base imponibile e le maggiori entrate da adeguamento spontaneo e così ridurre il cosiddetto "peso morto". Il *payout* della lotteria, ossia il mix tra entità del premio e probabilità di vincita, dovrebbe essere tale da rendere non conveniente per il consumatore l'accettazione di uno sconto sul prezzo che l'esercente potrebbe proporre in cambio della mancata emissione dello scontrino e quindi tale da disincentivare l'evasione con consenso. Potrebbe infine sollecitare più interesse, e dunque maggiore partecipazione, la

¹⁶⁶ Inizialmente il premio previsto era un'auto di lusso. Attualmente, oltre ai premi settimanali sono previste due estrazioni straordinarie a giugno e dicembre con premi in buoni del Tesoro da 50.000 euro.

¹⁶⁷ <https://faturas.portaldasfinancas.gov.pt/FatSorte/home.action>.

¹⁶⁸ Relatório de Atividades Desenvolvidas de "Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras" (2019) disponibile al link

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDA0tgAAg8yIUwUAAAA%3d>.

¹⁶⁹ Wilks, D. C., Cruz, J. e P. Sousa (2019), "Please give me an invoice", VAT evasion and the Portuguese tax lottery", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 39, n. 5/6, pagg. 412-426.

¹⁷⁰ Il "codice lotteria" attribuito a ciascun contribuente registrato sul sito della lotteria, potrebbe essere difficile da ricordare rispetto al codice fiscale.

¹⁷¹ L'Agenzia delle entrate, con un provvedimento dell'11 novembre 2020, ha invece stabilito che si potrà partecipare alla lotteria anche con gli scontrini relativi alle spese sanitarie ma solo se si rinuncia alle detrazioni fiscali a esse legate.

previsione di una lotteria istantanea piuttosto che una basata su estrazione di premi a scadenze prefissate.

Il *cashback*. – È incluso nel Piano Italia *Cashless* anche il cosiddetto *cashback*, previsto dalla legge di bilancio 2020 (L. 160/2020, art.1, c. 288). Esso prevede il riconoscimento di rimborsi in denaro esenti da imposte sulle transazioni effettuate con strumenti di pagamento elettronici. In base a quanto stabilito dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze dello scorso 28 novembre¹⁷², il *cashback* entrerà in vigore dal 1° gennaio 2021 e consisterà in un rimborso pari al 10 per cento della spesa sostenuta entro un tetto di 1.500 euro a semestre a condizione di effettuare un minimo di 50 transazioni¹⁷³. È poi previsto un maxi-rimborso (super *cashback*) di 1.500 euro a semestre per i primi 100.000 consumatori che avranno effettuato il maggior numero di transazioni. La possibilità di partecipare al programma e di ricevere i rimborsi è subordinata allo scarico e alla registrazione a un'applicazione specifica (APP IO) nella quale comunicare i dati dei mezzi di pagamento tracciabili che si intende utilizzare. La registrazione ad APP IO può essere fatta solo se in possesso dello SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) o della carta di identità digitale.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2020 ha stanziato per il finanziamento del *cashback* 3 miliardi sia per il 2021 che per il 2022. Attualmente le risorse ammontano a 1,75 miliardi per il 2021 a seguito dell'utilizzo per intero delle risorse con il decreto di maggio (DL 34/2020) e il loro successivo reintegro parziale con il decreto di agosto (DL 104/2020).

Il DDL di bilancio ha abrogato la possibilità di destinare al Fondo per finanziare i rimborsi e i costi legati all'attuazione del *cashback* le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione dello strumento (art. 194, c. 3, lett. b). La relazione illustrativa alla manovra spiega che l'abrogazione è coerente con l'istituzione del Fondo per la riforma fiscale (art. 2) a cui sono destinate le maggiori entrate, se di natura permanente, derivanti da un miglioramento dell'adempimento spontaneo. Si osserva che la previsione contenuta nell'articolo 194 non è coerente con quanto previsto dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 28 novembre che dà attuazione al *cashback* e che prevede che le risorse utilizzabili per il pagamento dei rimborsi possono essere integrate con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile connesse all'applicazione del programma (art. 11, c. 5).

Anche per il *cashback*, così come per la lotteria degli scontrini, l'evidenza empirica relativa a esperienze simili a livello internazionale può aiutare a comprendere i fattori che possono determinarne una maggiore efficacia nel contrastare l'evasione, in particolar modo quella con consenso.

In Portogallo e in Brasile, incentivi alla richiesta di emissione della ricevuta fiscale, indipendentemente dal mezzo di pagamento utilizzato, sono stati introdotti come parte di una più ampia strategia per contrastare l'evasione. In Portogallo, oltre alla *Fatura da*

¹⁷² Il DM ha ottenuto il parere favorevole del Garante per la Protezione dei dati personali (Provvedimento Garante Privacy n. 179 del 13 ottobre 2020).

¹⁷³ È previsto anche un periodo di sperimentazione (extra *cashback* di Natale) valido dall'8 al 31 dicembre 2020 durante il quale il *cashback* del 10 per cento è riconosciuto con un minimo di 10 transazioni e per un valore massimo di 1.500 euro. A fini informativi è stato approntato l'apposito sito www.cashlessitalia.it.

Sorte, è stato introdotto uno sconto dell'IVA – usufruibile come detrazione dall'imposta personale sul reddito – per acquisti effettuati, non necessariamente con mezzi tracciabili, in settori nei quali la concentrazione di transazioni in contante è più elevata. Il vantaggio è riconosciuto se al momento dell'acquisto il contribuente fornisce il proprio codice fiscale all'esercente. Sebbene non vi siano studi sull'effetto di questa misura, è stato osservato un maggiore aumento del gettito IVA nei settori interessati dalla misura rispetto agli altri settori non coinvolti dalle agevolazioni¹⁷⁴. È inoltre emerso che questa misura, nell'assicurare detrazioni d'imposta anziché rimborsi in denaro, rappresenta un incentivo maggiore rispetto ad altri meccanismi quali la lotteria nell'indurre il contribuente a fungere da controllore e a richiedere la ricevuta¹⁷⁵. Anche nello stato di San Paolo in Brasile, quale parte del programma *Nota Fiscal Paulista*, è riconosciuto uno sconto IVA garantito a tutti coloro che forniscono il codice fiscale al momento dell'emissione della ricevuta senza distinzione di mezzo di pagamento utilizzato. Come per il Portogallo però, anche in Brasile il vantaggio fiscale non è connesso con l'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici bensì all'emissione della ricevuta fiscale, e in questo senso non sono strettamente comparabili al Piano *cashless* italiano¹⁷⁶.

Programmi invece focalizzati su incentivi all'utilizzo di mezzi di pagamento tracciabili nelle transazioni *business-to-consumer*, più simili a quelli contenuti nel Piano *Cashless* italiano sono stati introdotti in Argentina, Colombia, Giappone e Corea del Sud.

Nel corso degli anni 2000, l'Argentina ha introdotto uno sconto sull'IVA pagata su acquisti al di sotto di un certo valore e con percentuali differenziate a seconda dello strumento di pagamento elettronico utilizzato¹⁷⁷. Analogamente, la Colombia aveva introdotto uno sconto sull'IVA poi successivamente abolito in concomitanza con l'approvazione di una riforma fiscale, mentre in Giappone lo sconto è stato riconosciuto sui pagamenti *cashless* per evitare le conseguenze di un aumento della tassa sui consumi sul volume delle vendite¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), *op.cit.*.

¹⁷⁵ Wilks, D. C., Cruz, J. e P. Sousa (2019), *op. cit.*.

¹⁷⁶ Come però osservato in precedenza, Naritomi (2019), analizzando nel complesso gli effetti del programma *Nota Fiscal Paulista*, mostra un aumento del gettito fiscale netto generato dall'introduzione degli incentivi. Tra i motivi del successo del pacchetto di misure vi è la semplicità degli strumenti: per accedere ai benefici fiscali è sufficiente fornire agli esercenti il codice fiscale; su questi ultimi ricade poi l'onere di riportare le informazioni sulle transazioni all'Amministrazione fiscale.

¹⁷⁷ Lo sconto era riconosciuto per acquisti al di sotto dei 1.000 ARS e le percentuali di sconto IVA erano pari al 5 per cento per acquisti con carte di debito e del 3 per cento con carte di credito. Il governo argentino ha poi introdotto uno sconto ulteriore del 2 per cento per gli acquisti di carburante. Questi vantaggi sono stati poi successivamente eliminati (quello sulle carte di credito nel 2009 e quello sulle carte di debito nel 2017) perché risultati a beneficio della parte della popolazione con redditi relativamente più elevati. Si veda Awasthi, R. e M. Engelschalk (2018), "Taxation and the shadow economy: how the tax system can stimulate and enforce the formalization of business activities", World Bank, Policy Research working paper n. 8391.

¹⁷⁸ World Bank (2020), "Electronic Payments Acceptance Incentives. Literature Review and Country Examples", Financial Inclusion Global Initiative, The World Bank Group, Aprile.

In Corea del Sud nel 1999 è stato introdotto il TIEP (*Tax Incentives for Electronically Traceable Payments*) che riconosce ai contribuenti percentuali variabili di deduzioni dal reddito da lavoro per tutti i pagamenti elettronici al di sopra di una soglia minima e al di sotto di un tetto massimo¹⁷⁹. I risultati di un'analisi di Sung, Awasthi e Lee (2017)¹⁸⁰ sull'impatto del TIEP mostrano un aumento della quota di percettori di reddito di impresa che paga imposte sul reddito e un effetto positivo sulle entrate tributarie al netto dei vantaggi fiscali riconosciuti dal programma pari a 1,3 miliardi di dollari nel 2014 in termini di imposta personale sul reddito da lavoro senza contare gli effetti sul gettito IVA e su quello dell'imposta sui redditi delle società. Effetti positivi sono stati inoltre registrati anche in termini di miglioramento della distribuzione del reddito e di riduzione degli indici di disuguaglianza e di incremento dell'utilizzo dei mezzi di pagamento elettronici. Le ragioni dell'efficacia del programma in termini di aumento di gettito sono ascrivibili principalmente alla semplicità del meccanismo che consente ai contribuenti di godere dei vantaggi fiscali anche in tempi relativamente brevi¹⁸¹.

L'esperienza sud coreana suggerisce quanto la semplicità nell'implementazione della misura di beneficio per il contribuente unito alle tempistiche di elargizione dello sconto e a una progressiva riduzione dei costi degli esercenti in termini di commissioni sui pagamenti elettronici assicurati dagli emittenti delle carte di debito e credito rappresentino fattori da cui dipende in modo cruciale l'efficacia della misura.

Alcune considerazioni generali sulla lotteria degli scontrini e sul cashback. – Il confronto con le esperienze maturate in altri paesi in merito a misure di promozione dell'utilizzo dei mezzi di pagamento elettronici e l'analisi dei fattori che ne possono determinare l'efficacia permettono di formulare, in riferimento sia alla lotteria degli scontrini che al *cashback*, alcune considerazioni generali, alcune delle quali già emerse in sede di Audizione sulla legge di bilancio per il 2020¹⁸².

¹⁷⁹ Nel 2013 erano deducibili dal reddito il 15 per cento degli acquisti effettuati con carte di credito e il 30 per cento di quelli realizzati con carte di debito, carte prepagate e in contanti con ricevuta elettronica. La deduzione era ammessa per la parte della spesa complessiva eccedente una soglia minima proporzionale al reddito da lavoro imponibile ed entro un limite massimo determinato dal minimo tra una somma fissa e una quota del reddito da lavoro imponibile.

¹⁸⁰ Sung, M. J., Awasthi, R. e H. C. Lee (2017), "Can tax incentives for electronic payments curtail the shadow economy? Korea's attempt to reduce underreporting in retail businesses", *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 32, n. 2, pagg. 85-134.

¹⁸¹ In Corea, le compagnie che emettono le carte sono tenute a trasmettere regolarmente al National Tax Service i dati delle transazioni effettuate e le inviano abitualmente anche ai contribuenti. A sua volta il National Tax Service fornisce ai cittadini un modulo precompilato con i dati delle transazioni, incluse quelle effettuate in contanti ma accompagnate da ricevuta elettronica, sulle quali poter chiedere lo sconto fiscale. Sul portale a disposizione, il contribuente, dopo aver presentato richiesta di deduzione dal reddito, deve solo verificare la correttezza del modulo precompilato con le transazioni effettuate con pagamenti elettronici. Se la richiesta del contribuente è valida, la deduzione viene riconosciuta direttamente nella busta paga il mese successivo alla dichiarazione dei redditi; se poi la deduzione spettante è superiore alle tasse dovute nel mese in questione, la parte eccedente del rimborso avviene nei mesi successivi. Un ruolo rilevante è giocato dai datori di lavoro che agiscono da sostituto di imposta.

¹⁸² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2020-2022",

Sia la lotteria dei corrispettivi che il *cashback* rappresentano, insieme alle altre misure del Piano Italia *Cashless*, interventi che potenziano gli strumenti per il contrasto in ambito *business to consumer* dell'evasione legata alla omessa dichiarazione dei ricavi e che si verifica senza che ci sia consenso tra venditore e consumatore finale. Le stesse misure, tuttavia, non appaiono offrire adeguati incentivi a contrastare la cosiddetta evasione con consenso, ossia quella che si verifica quando vi è un accordo tra cliente e fornitore. Innanzitutto, nelle attuali previsioni normative, l'accesso sia alla lotteria sia al *cashback* richiede l'espletamento di procedure che potrebbero risultare per molti laboriose e non immediate¹⁸³. Inoltre, i premi e i rimborsi non saranno corrisposti immediatamente al momento dell'acquisto come sarebbe potuto invece accadere nel caso di una lotteria istantanea e di un *cashback* nella forma di rimborsi immediati sui prezzi di acquisto¹⁸⁴. Entrambe queste ragioni potrebbero disincentivare la partecipazione da parte dell'acquirente e incentivare l'evasione con consenso soprattutto per acquisti di importo unitario relativamente basso, tenuto anche conto degli incentivi relativamente modesti previsti in favore degli esercenti. Inoltre, andrebbe valutata l'adeguatezza di tali strumenti a determinare effettive modifiche comportamentali in merito all'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, anche alla luce dell'entità delle risorse destinate all'implementazione di queste due misure. Per essere efficaci, queste misure dovrebbero prevedere incentivi rilevanti (sia dal lato dell'acquirente che dell'esercente) immediati o sotto forma di detrazioni dalle imposte e concentrati nei settori in cui è prevalente l'evasione da mancata dichiarazione per massimizzare l'aumento del gettito netto (ossia le maggiori entrate al netto dei costi amministrativi dei due strumenti e dei premi riconosciuti).

Va infine considerato che la lotteria degli scontrini e il *cashback* pur presentando nella loro natura caratteristiche di sovrapponibilità richiedono due procedure totalmente diverse e che ancora, per certi versi, devono essere pienamente esplicitate.

Commissioni congiunte 5ª del Senato della Repubblica (Bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 12 novembre.

¹⁸³ Utilizzo del "codice lotteria" invece del codice fiscale per la lotteria degli scontrini e scarico e registrazione all'apposita applicazione (APP IO) per usufruire del *cashback*.

¹⁸⁴ Per la lotteria bisognerà attendere le estrazioni mentre la corresponsione del *cashback* avverrà sulla base del numero e dell'importo degli acquisti effettuato nell'arco di 6 mesi, trascorsi i quali si potrà ottenere il rimborso, che quindi avverrà a regime nei mesi di luglio e di gennaio di ogni anno.

ufficio

D

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma Italia
www.upbilancio.it

