



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SUL
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL
SENATO DELLA REPUBBLICA



Aprile 2020



CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SUL
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

28 APRILE 2020

Indice

	Pag.
Premessa	1
Il quadro macroeconomico	1
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	7
Il quadro con nuove politiche	10
I saldi strutturali	13
Il debito	16
La politica delle entrate	20
La spesa di personale	25
La spesa per previdenza e assistenza	29
La spesa sanitaria	33
Gli interventi per i settori produttivi	38
La spesa per investimenti	45
Conclusioni	50
Tavole e Grafici	53

PREMESSA

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul Documento di economia e finanza 2020, in un quadro economico generale fortemente condizionato dall'epidemia causata dal coronavirus. Come ha sottolineato anche l'Ufficio parlamentare di bilancio, il quadro macroeconomico alla base delle previsioni del DEF ha inevitabilmente ancora fortissimi elementi di incertezza, indotti dall'unicità dell'evento pandemico in corso e dalla assoluta mancanza di un precedente storico cui fare riferimento.

Di recente, solo la crisi del 2008 ha comportato una repentina caduta del prodotto coinvolgendo pressoché la generalità dei Paesi, ma essa è risultata di minore entità rispetto a quella che stiamo sperimentando in questi mesi e comunque senza che essa fosse accompagnata e condizionata dall'incertezza sull'evoluzione dell'emergenza sanitaria e delle conseguenti misure per fronteggiarla che, sia in Italia sia all'estero, possono ancora incidere sulle prospettive economiche di breve e medio periodo.

Il Documento rappresenta quindi un coraggioso, quanto necessario, punto di partenza per riprendere un percorso di programmazione del futuro che richiederà da parte di tutti gli attori, istituzionali, imprese e cittadini, un forte sforzo di adattamento a condizioni di contesto fino ad ora sconosciute.

IL QUADRO MACROECONOMICO

1.

Il Documento offre una descrizione condivisibile degli inusitati sviluppi di fronte ai quali si trova l'economia e, quindi, del difficile ambiente nel quale si collocheranno le politiche pubbliche. Le stime che, in via eccezionale, limitano l'orizzonte di previsione al biennio 2020-21 (anziché al quadriennio 2020-23) e si riferiscono a un quadro macroeconomico unico (che non distingue quindi lo scenario tendenziale dal programmatico), indicano che il Pil reale registrerà una contrazione dell'8 per cento nell'anno in corso e un parziale rimbalzo (+4,7 per cento) nel 2021. Lo scarto rispetto alle previsioni della NADEF 2019 è naturalmente marcatissimo, commisurandosi, cumulativamente nel biennio, in oltre 5 punti percentuali. Si valuta altresì che la variazione annua del deflatore del Pil dovrebbe risultare pari all'1 per cento quest'anno e all'1,4 per cento nel 2021, tal che il Pil nominale

si ridurrebbe del 7,1 per cento quest'anno e crescerebbe di più di 6 punti il prossimo. Nel complesso il quadro prospettato appare coerente con le ipotesi assunte circa l'intensità e il *timing* del ritorno alle attività nei settori attualmente "bloccati".

L'eccezionale evento di fronte al quale ci si trova si iscrive in un contesto macroeconomico già segnato da un marcato rallentamento e caratterizzato, nell'ultimo scorcio del 2019, da un quadro internazionale denso di incertezze e solo marginalmente rassicurato da alcuni passi avanti nei rapporti commerciali tra USA e Cina.

Nel 2019 l'economia italiana è stata contrassegnata da una sostanziale stagnazione. Secondo i più recenti dati trimestrali di contabilità nazionale, che hanno leggermente ridisegnato il profilo del ciclo dell'ultimo triennio, la fase di espansione del prodotto avviata nel 2015 e proseguita, senza soluzione di continuità, per 13 trimestri, si è interrotta nella seconda metà del 2018 ed è successivamente andata incontro a lievi movimenti recessivi. Col finire del primo trimestre 2019, il Pil reale ha dapprima mostrato lievi segni di ripresa, che sembravano preludere alla fuoriuscita da una zona di quasi ristagno, ed è poi tornato a cadere, negli ultimi tre mesi del 2019, segnando una riduzione molto superiore alle attese (-0,3 per cento; Grafico 1). In termini medi annui la crescita si è ragguagliata nello 0,3 per cento, in discesa dallo 0,8 dell'anno prima. Il dato di consuntivo è in linea con il valore stimato ad aprile 2019, in sede di elaborazione del Documento di economia e finanza (DEF), documento che però aveva incorporato un severo ridimensionamento delle precedenti previsioni (dell'1,5 per cento per il 2018 e 1,4 per il 2019). È altresì sostanzialmente in linea con la Nota di aggiornamento del DEF, che a settembre, non aveva potuto che confermare il quadro di rapido deterioramento del ciclo europeo e quindi il riallineamento delle proiezioni di crescita macroeconomica effettuato in primavera alle previsioni di consenso.

Quanto al quadro internazionale, secondo le valutazioni del Fondo monetario internazionale dello scorso gennaio, nel 2020 l'espansione del commercio mondiale avrebbe potuto comunque riprendere vigore rimanendo però al di sotto del 3 per cento (dall'1 nel 2019) mentre la crescita mondiale avrebbe consolidato i livelli conosciuti nel 2019 (intorno al 3 per cento). Il quadro, in media di sviluppo stabile, sarebbe stato la risultante di andamenti diversi. Nei paesi avanzati avrebbero registrato un rallentamento relativamente leggero Stati Uniti, Giappone, una sostanziale stabilizzazione il Regno Unito ed una decelerazione marcata l'Area dell'euro. Avrebbero, di contro, potuto far leggermente meglio di quanto realizzato nel 2019 i paesi emergenti, con la Cina in leggero rallentamento ma India, Brasile e Russia in sensibile accelerazione.

In tale scenario di crescita si prefiguravano condizioni relativamente stabili dell'inflazione, con tassi di variazione dei prezzi al consumo poco sopra l'1,5 per cento nelle economie avanzate e in leggera accelerazione. Non dissimile da tale scenario era quello elaborato dai previsori di mercato e dagli altri principali organismi internazionali quali OCSE e Commissione europea.

Per quanto riguarda l'Italia, le previsioni ufficiali di cui alla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre, poi confermate nel Documento Programmatico di Bilancio, scontavano una ripresa modesta, con la crescita del Pil che sarebbe passata dallo 0,2 per cento nel 2019 (poi 0,3 per cento, nei dati di consuntivo dell'ISTAT) allo 0,6 nel 2020. Su tali proiezioni gravavano peraltro rischi al ribasso alla luce della sensibile frenata dell'attività nel quarto trimestre del 2019 e di quelli che cominciavano ad essere allora temuti effetti indiretti dell'epidemia da Covid-19, indiretti nella misura in cui l'epidemia riguardava la sola Cina. Sul primo fronte, se da un lato si confidava nel fatto che i risultati di fine 2019 potessero essere stati influenzati da fenomeni climatici stagionali (soprattutto per agricoltura, costruzioni ed energia) e di conseguenza su un potenziale rimbalzo nel primo trimestre 2020, dall'altro non si ignorava l'eredità negativa, sul 2020, del precedente esercizio considerato l'avverso "effetto di trascinamento" (grafico 2). Sul secondo fronte si mettevano in conto riflessi (*spillover*) del rallentamento della Cina¹ sull'economia mondiale più pronunciati di quelli conosciuti in occasione di esperienze come la SARS – e ciò in ragione delle profonde trasformazioni nel frattempo avvenute (aumento del peso dell'economia cinese nell'economia mondiale²,

¹ Essa veniva nel frattempo accreditata di un'importante caduta del prodotto nel primo trimestre ma di un successivo rimbalzo con una perdita media annua in termini di Pil intorno ai due punti percentuali.

² L'incidenza del Pil della Cina sul Pil mondiale, pari nel 2002/2003 intorno al 4 per cento circa assomma oggi al 16 per cento. Secondo le valutazioni del Fondo monetario, il peso della Cina sulla crescita piuttosto che sul livello del prodotto mondiale avrebbe raggiunto nel 2019 quasi il 40 per cento. Stime di mercato evidenziano come in occasione della SARS vi furono circa 800 morti ed una riduzione del Pil mondiale tra lo 0.5 ed il punto percentuale. I servizi giocano un ruolo ben maggiore che in passato; anche nel caso del turismo la quota è passata dai pochi punti percentuali del 2003 a circa il 16/18 per cento attuale.

accreciuto ruolo del settore turistico più direttamente colpito dall'epidemia, ecc) - ma si giudicava comunque l'emergenza sanitaria un elemento di perturbazione di un quadro mondiale orientato comunque all'espansione.

Con lo scoppio dell'emergenza da Covid-19 in Italia, (e la sua diffusione, subito dopo, a livello planetario³) seguito dalle decisioni di *lockdown* prese su scala nazionale a partire dalla prima settimana di marzo, la situazione economica generale ha subito un mutamento radicale.

Secondo le stime presentate nel Documento, la recessione interesserebbe tutte le componenti della domanda aggregata con l'eccezione dei consumi pubblici. Il calo della spesa delle famiglie si commisurerebbe ad oltre il 7 per cento, mentre quello degli investimenti fissi lordi supererebbe il 12 per cento. L'impatto sulle esportazioni raggiungerebbe il 14,4 per cento, con parziale compensazione, per quel che concerne la bilancia dei pagamenti, da parte delle importazioni, le quali, reagendo alla flessione della domanda interna, si contrarrebbero anch'esse in misura consistente (13,0 per cento). Il contributo della variazione delle scorte alla recessione sarebbe pari a -0,7 punti.

Nel 2021 anche il rimbalzo, limitato, coinvolgerebbe, pur se con intensità diversa, la totalità delle componenti della domanda. Lo scenario prefigurato vede un mercato del lavoro fortemente segnato dalla crisi, con una crescita del tasso di disoccupazione dal 10 all'11,6 per cento nel 2020. Grazie al significativo rafforzamento delle politiche monetarie non convenzionali e al nuovo programma (PEPP) di acquisti di titoli della BCE, al quadro prospettato non si assocerebbero tensioni significative sui mercati finanziari con un tasso di interesse sui titoli a lungo termine dell'Italia pari all'1,4 per cento (dall'1,9 nel 2019 e 1,2 per cento nel 2020 secondo il DPB dello scorso autunno).

2.

Le prospettate dinamiche previsionali appaiono coerenti con il quadro informativo attualmente disponibile, un quadro esposto tuttavia alla massima incertezza. L'impatto economico della crisi sarà marcato e si produrrà attraverso canali di offerta e di domanda, diretti e indiretti, interni ed esterni. Si è infatti di fronte ad uno shock di natura peculiare, che mal si presta a confronti con altre perturbazioni conosciute nella storia economica moderna e trova il suo fattore di innesco in un evento esogeno assimilabile ad un disastro naturale, con il relativo improvviso blocco (*sudden stop*) di una parte del sistema produttivo (i comparti cosiddetti non essenziali).

³ L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha ufficialmente definito l'emergenza quale pandemia l'11 marzo 2020.

Il *dataset* prodotto per l'occasione dall'ISTAT, evidenzia che con riferimento ai soli comparti industriale e dei servizi privati non finanziari, i settori la cui attività è stata sospesa rappresentano oltre il 40 per cento in termini di addetti e valore aggiunto. Forte, secondo i dati ISTAT, è anche la differenziazione regionale. Nelle valutazioni della Banca d'Italia, considerando il complesso del valore aggiunto prodotto sul territorio nazionale, la sospensione delle attività ha comportato in media il blocco di circa il 30 per cento della produzione.

Quanto alla natura, lo shock è in *primis* di offerta, ma è accompagnato, contestualmente, da uno shock di domanda le cui dimensioni dipenderanno, in ultima analisi, dalle risposte della politica economica. Alle politiche pubbliche spetta il compito di attenuare gli effetti di secondo giro (*second round effects*), quelli che si produrrebbero se la diminuzione dell'offerta nei settori chiusi alla produzione si traducesse, senza adeguate compensazioni, in un calo del reddito dei lavoratori e quindi in una riduzione ulteriore della domanda e dell'occupazione. I tratti distintivi della crisi (blocco di molte attività produttive, sospensione delle attività scolastiche, artistiche, culturali, ecc) stanno generando anche una rapida ricomposizione della domanda, tal che, a fronte della prevista netta discesa dei consumi si registrerà anche un riorientamento dei panieri di spesa. Alcuni comparti, come quello alimentare, quelli direttamente connessi alla sanità (farmaceutico, ecc.) o più legati alla riorganizzazione da remoto delle attività produttive (servizi di telecomunicazione, ecc.) stanno registrando una crescita della domanda che è però, più che controbilanciata dalla caduta delle attività di commercio, di quelle legate alla ristorazione, ai servizi ricreativi e culturali, ai servizi turistici e in generale alla produzione di tutti quei beni e servizi oggetto di un vero e proprio razionamento amministrativo della domanda. È d'altra parte atteso un deciso ridimensionamento degli investimenti privati, essendo la reazione immediata di famiglie ed imprese di fronte ad eventi che accrescono l'incertezza, quella di bloccare e rinviare i progetti di investimento. Un elemento che giocherà un ruolo importante nel determinare le dimensioni della caduta del prodotto in Italia è il grado di incidenza della pandemia sulla domanda estera. Con il crollo del commercio internazionale, che potrebbe risultare intorno al 10 per cento su base annua, si ridimensionano i tradizionali mercati di sbocco delle nostre produzioni con risvolti rilevanti sull'*export*. In alcuni decisivi comparti, come quello turistico, gli effetti avversi rischiano poi di essere prolungati nel tempo dal diverso *timing* con cui l'emergenza ha interessato le principali aree del mondo. Per quanto riguarda la domanda, importanti saranno infine gli effetti di lungo periodo sul clima di fiducia: infatti, il

peggioramento delle aspettative , di cui vi sono già evidenze nei dati ISTAT di marzo⁴ (Grafico 3) e negli indici di volatilità dei mercati finanziari che segnalano valori superiori a quelli conosciuti durante la crisi finanziaria del 2008, potrebbe frenare il possibile effetto rimbalzo e condizionare negativamente le scelte e i piani di consumo e di investimento.

3.

L'inevitabile incertezza che caratterizza le valutazioni che possono essere oggi espresse è ben illustrata dalla rapidità con cui stanno cambiando le stime, man mano che vanno consolidandosi i primi dati relativi alla fase di *lockdown*. Le previsioni di consenso (Tavola 1) elaborate da *Focus Economics* sono state rapidamente aggiustate al ribasso, con una revisione, tra gennaio, momento nel quale l'epidemia era presente solo in Cina, e fine marzo, pari per l'Italia a 6,6 punti di Pil per il 2020. Infatti, mentre a gennaio si prefigurava una crescita leggermente inferiore a mezzo punto percentuale, dopo il pieno dilagare della pandemia a livello mondiale si stima una recessione del prodotto pari a -6,1 per cento. Elevata è peraltro l'incertezza intorno a tali valutazioni: si va infatti da un valore minimo inferiore al punto percentuale ad uno massimo, sempre in media d'anno, superiore ai 16 punti.

La tavola 2 evidenzia come l'impatto sia atteso su tutte le componenti della domanda aggregata, con i consumi delle famiglie in caduta del 4,2 per cento e gli investimenti fissi lordi del 7,5 per cento. D'altra parte, il contesto pandemico porterebbe altresì ad una marcata caduta delle esportazioni, a seguito della perdita di domanda estera (-6,8 per cento, un valore superiore alla riduzione dell'import, stimato in un punto e mezzo inferiore: -5,3 per cento). Ne risulterebbe influenzata l'inflazione al consumo, sebbene soprattutto con ritardo (con il valore medio 2021, sostanzialmente a zero). Con riguardo ai prezzi, è prevedibile un mutamento dei prezzi relativi. Sarebbero altresì evidenti i risvolti in termini di maggiore disoccupazione, con il relativo tasso in sensibile crescita. Le valutazioni citate accreditano la crisi come temporanea, prefigurando un rimbalzo nel 2021, quando il prodotto dovrebbe crescere del 4,3 per cento, con tutte le componenti della domanda, interna ed estera, che recupererebbero una parte significativa delle perdite, ma che resterebbero comunque al di sotto dei valori pre-crisi e non distanti dai quelli conosciuti dieci anni prima.

D'altra parte, a sintesi delle informazioni che nelle ultime settimane si sono via via rese disponibili e, soprattutto, dei dati circa l'espansione della pandemia e la prevedibile durata delle politiche di distanziamento e blocco delle attività, è stato pubblicato a metà aprile il

⁴ L'Istituto centrale di statistica ha peraltro comunicato che proprio a causa dell'emergenza sanitaria le rilevazioni relative al mese di aprile sono state sospese. Quanto ai dati di marzo 2020 l'indice del clima di fiducia dei consumatori è caduto di circa 10 punti (da 110,9 a 101,0) mentre quello composito relativo alle imprese di 16 punti (da 97,8 a 81,7). Il calo è molto ampio nel settore dei servizi, del commercio al dettaglio e nella manifattura; molto meno forte quello nelle costruzioni.

consueto *World Economic Outlook* del Fondo monetario nel quale si valuta l'impatto economico della crisi di portata superiore a quello registrato durante la Grande Recessione.

Secondo il Fondo, nel 2020 il Pil mondiale dovrebbe ridursi del 3 per cento con cadute tra il -5,2 e -9,1 per cento tra i maggiori paesi avanzati. Solo Cina ed India, tra i grandi *players* mondiali, conoscerebbero una pur lieve crescita. La recessione viene prefigurata di durata relativamente breve, in coerenza con un fattore scatenante assimilabile ad un disastro di natura temporanea. Per il 2021, viene dunque previsto, in generale, un rimbalzo importante. A livello globale si dovrebbe avere un netto recupero (+5,8 per cento), sia per l'accelerazione dei paesi emergenti sia per un effetto rimbalzo nei paesi colpiti dal grande *lockdown*. Tuttavia, quest'ultimo sarebbe di intensità diversa nei diversi principali paesi. Gli Stati Uniti passerebbero dal -5,9 al +4,7, un tasso analogo a quello dell'area dell'euro che però perderebbe nella recessione il -7,5 per cento del Pil. Secondo il Fondo monetario, alla caduta dell'attività farà seguito un deciso aumento della disoccupazione, stimata per l'area dell'euro, nel 10,4 per cento (dal 6,6 nel 2019) e un rallentamento dell'inflazione, con i prezzi al consumo che potrebbero rimanere sostanzialmente fermi (+0,2 per cento, di 1 punto sotto il valore dello scorso anno).

Per quanto riguarda l'Italia, il Fondo stima una caduta del Pil reale pari al 9,1 per cento (quindi superiore alle stime del DEF) con un successivo, parziale recupero nel 2021 (+4,8 per cento). Gli effetti in termini di prezzi al consumo vengono stimati sensibili (con la variazione dei prezzi al consumo che passa dallo 0,6 del 2019 allo 0,2 per cento) mentre in termini di impatto sul mercato del lavoro si prefigura un aumento del tasso di disoccupazione dal 10 al 12,7 per cento (anche in tal caso, maggiore di quanto evidenziato nel DEF).

4.

In definitiva, l'economia italiana (e mondiale, in generale) sta vivendo un'esperienza tra le più travagliate. Essa avrà sia effetti di breve periodo, a cui si è fatto più sopra riferimento (e di cui vi sono ormai rappresentazioni grafiche esemplari come l'implosione del prezzo del greggio e la verticalizzazione, negli USA, della curva delle domande di sussidi di disoccupazione), sia effetti di lungo periodo, da tener ben presenti e che potrebbero profilare anche opportunità da cogliere. Tra queste ultime va ricordato il forte impulso che le sperimentate attività a distanza potranno dare allo sviluppo dell'economia digitale, con i conseguenti aumenti di produttività di sistema; il possibile ribilanciamento tra produzioni effettuate all'interno dei paesi e all'esterno di essi; il forte impulso alla modernizzazione dei sistemi sanitari e allo sviluppo della telemedicina. Sarà cruciale capire come evolverà il tasso di inflazione delle economie, tra pressioni di minore

domanda e possibile spinta da costi; altrettanto importante, per le finanze pubbliche, risulterà l'evoluzione del tasso di interesse "di fondo".

LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE

5.

Il DEF riporta le stime relativamente al 2020 e 2021, riferite allo scenario tendenziale a legislazione vigente. Si tratta di una previsione soggetta, come si è detto, a elevati margini di incertezza, che sarà sottoposta a revisione. In primo luogo, per tener conto degli effetti nel biennio del decreto-legge in corso di predisposizione e, successivamente, con la Nota di aggiornamento.

Nel presentare a settembre la programmazione di finanza pubblica di medio periodo, il Governo potrà tener conto non solo di previsioni più aggiornate, ma anche delle specifiche raccomandazioni del Consiglio sul Programma di Stabilità in esame, nonché degli orientamenti generali di politica fiscale: dovrà infatti essere chiarito con quali modalità e a partire da quale anno potrà trovare applicazione una "normale" vigilanza fiscale.

Al momento è stata infatti attivata la c.d. *General Escape Clause*. Come specificato nella Comunicazione del 20 marzo⁵, la clausola non sospende le procedure del Patto di Stabilità e Crescita ma consente, agli Stati membri, di porre in atto gli interventi per affrontare la crisi sanitaria e la grave recessione economica garantendo l'adeguata flessibilità e, alla Commissione e al Consiglio dell'Unione, di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero.

In tale ambito, vanno ricordate le Linee Guida⁶ concordate dalla Commissione con gli Stati Membri per la predisposizione in forma semplificata dei Programmi di Stabilità, il cui invio è previsto per il 30 aprile. La condivisione delle misure finora adottate o in corso di predisposizione e le stime degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica previsti per l'anno corrente e il 2021 potranno rendere possibile, infatti, una risposta

⁵ COM(2020) 123 *final*, 20 marzo 2020.

⁶ *Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergences Programmes in light of the Covid-19 outbreak*, 6 aprile 2020.

coordinata da parte dell'Unione europea, facendo il punto della situazione e mostrando come proseguire in futuro.

6.

Pur entro questi limiti, il DEF 2020 opera un aggiornamento delle stime per l'anno in corso e il prossimo contenute nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla luce dei consuntivi 2019 resi noti dall'ISTAT e, soprattutto, della revisione che lo stesso DEF apporta al quadro di previsione macroeconomico.

Il disavanzo del 2019 è risultato a consuntivo all'1,6 per cento. Inferiore di sei decimi di punto di Pil rispetto alla previsione (2,2 per cento), confermata da ultimo nella NTI alla legge di bilancio per il 2020-22.

Sono significative le modificazioni da ricondurre sia alla revisione del perimetro delle Amministrazioni ricomprese nei conti pubblici, sia ad alcuni aggiornamenti nei risultati dovuti, soprattutto, a miglioramenti sul fronte delle entrate di cui si erano avute prime indicazioni già sul finire dell'anno, nel corso dell'esame della legge di bilancio 2020, poi confermate e rafforzate a febbraio scorso con i dati sui versamenti.

Si tratta delle imposte corrisposte in autotassazione dai contribuenti in regime forfettario o soggetti ISA (che hanno spinto il Governo a far slittare il versamento del secondo acconto al 2020), di un generale miglioramento delle entrate da autotassazione già registrate a novembre scorso sulla base dei versamenti al 30 ottobre (che sono state considerate permanenti e utilizzate a copertura per la legge di bilancio) e riconducibili anche alla fatturazione elettronica, e dei versamenti del saldo relativo all'imposta sostitutiva sul risparmio gestito che si sono rivelati più elevati del previsto.

Positivo l'impatto sui conti anche dell'allargamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche alla Sogin (Società gestione impianti nucleari) e ad alcune Concessionarie autostradali, che ha determinato sia maggiori imposte indirette, sia altre maggiori entrate correnti. Se per quello che riguarda le entrate relative a Sogin, derivanti da una componente tariffaria, esse hanno trovato compensazione nelle spese per lo smantellamento delle centrali nucleari dismesse, per le concessioni autostradali le entrate correnti sono risultate superiori alle uscite sostenute dalle concessionarie e hanno

contribuito, quindi, al miglioramento dei conti. Nel complesso le entrate sono aumentate rispetto al dato di preconsuntivo di poco meno di 13 miliardi.

Sul fronte della spesa corrente, le variazioni rispetto alla NTI hanno riguardato i consumi intermedi (+1,2 miliardi) e le altre spese correnti (1,8 miliardi). Variazione in parte compensata dalla flessione delle prestazioni sociali inferiori di 600 milioni rispetto al valore di preconsuntivo. Sostanzialmente immutata la spesa per investimenti e per contributi, crescono di 1,3 miliardi le altre spese in conto capitale.

In termini assoluti, il ridimensionamento del disavanzo rispetto al 2018 è stato di 9,5 miliardi (da 38,8 a 29,3 miliardi), al quale ha contribuito oltre al gettito delle entrate (cresciute in valore assoluto di poco meno di 23 miliardi), che hanno più che compensato un aumento della spesa primaria per 17,7 miliardi, il calo della spesa per interessi (-4,3 miliardi). L'avanzo primario cresce di 5,2 miliardi (1,7 per cento del prodotto contro 1,5 del 2018).

La pressione fiscale è aumentata di cinque decimi, salendo al 42,4 per cento.

Il miglioramento delle entrate ha riflesso soprattutto la dinamica accentuata delle imposte dirette (passate dal 14,1 al 14,4 per cento del Pil), dei contributi sociali (dal 13,3 al 13,5 per cento) e delle altre entrate correnti (dal 4,3 al 4,5 per cento) mentre l'espansione della spesa è derivata dall'andamento delle prestazioni sociali (cresciute dal 19,7 al 20,2 per cento) e degli investimenti (dal 2,1 al 2,3 per cento).

7.

Nelle valutazioni del Governo il miglioramento dei conti del 2019 si sarebbe riflesso sui conti del 2020, prima della crisi, ridimensionando il disavanzo atteso dal 2,2 all'1,8 per cento. Nel quadro tendenziale, pesano, tuttavia, le nuove previsioni macroeconomiche elaborate a seguito dello shock prodotto dall'emergenza sanitaria. Secondo il nuovo scenario, la flessione del prodotto dell'8,6 per cento rispetto alla NADEF comporterà un maggior deficit per 4,1 punti di Pil. Alle misure disposte con il decreto Cura Italia è invece attribuito un impatto sull'indebitamento netto di 1,2 punti di Pil. Il nuovo deficit tendenziale cresce quindi al 7,1 per cento del Pil.

Nel confronto con la previsione contenuta nella NTI il nuovo quadro tendenziale per l'anno 2020 comporta maggiori spese finali per 26,2 miliardi. In ragione della forte riduzione del prodotto, la spesa passa dal 46,6 al 54,8 per cento del Pil.

Tra le spese correnti, cresce di più di 10 miliardi la spesa per prestazioni sociali in denaro come risultato di una flessione di 2 miliardi della spesa per pensioni ed un incremento di circa 13 miliardi delle altre prestazioni (cassa integrazione e misure di sostegno dei redditi).

Rivista in crescita anche la spesa per consumi intermedi, su cui incide la revisione operata dall'ISTAT sui dati degli scorsi esercizi e l'aumento di quella collegata all'emergenza sanitaria (+4 miliardi).

Nelle spese in conto capitale è sempre in relazione agli interventi recenti (il sostegno della liquidità delle imprese ed il potenziamento del Fondo di garanzia per le PMI) l'incremento dei contributi agli investimenti, che registrano una crescita di poco meno di 5 miliardi.

Più limitata, ma significativa, la variazione degli investimenti (+1 miliardo), mentre le altre spese in conto capitale sono direttamente influenzate dalla variazione nel perimetro degli enti ricompresi nella PA.

Superiore ai 52 miliardi la flessione delle entrate complessive rispetto a quanto in precedenza atteso per il 2020. Si tratta principalmente della flessione delle entrate tributarie, di cui 22,9 miliardi di indirette e 17,5 miliardi di dirette. Di rilievo è anche la riduzione dei contributi sociali (16,3 miliardi), mentre sono riviste in aumento le sole entrate in conto capitale non tributarie per il previsto aumento dei flussi in entrata del Fondo europeo di sviluppo regionale, in connessione ai nuovi criteri per il loro utilizzo resi più semplici per agevolarne l'impiego e accelerare la crescita.

Le entrate finali in rapporto al Pil risultano di poco più elevate della stima della NTI, segnando un aumento di 0,9 punti in termini di prodotto. La pressione fiscale cala al 42,2 per cento nel 2020 e raggiunge il 43,3 per cento nel 2021.

IL QUADRO CON NUOVE POLITICHE

8.

A fronte del nuovo quadro tendenziale, che comporta un consistente incremento della stima del disavanzo, il Governo prevede di assumere nell'immediato due ulteriori

interventi, indicandone le sole finalità. Il primo è destinato ad aumentare le risorse già stanziare con i provvedimenti dello scorso marzo e sembra confermarne l'impianto: il rafforzamento del sistema sanitario e di sicurezza, il credito e la capitalizzazione delle imprese; la protezione del lavoro e il sostegno ai redditi; il sostegno alle politiche di inclusione e di investimento delle amministrazioni territoriali; l'accelerazione dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni; il rinvio di adempimenti fiscali e il sostegno delle imprese e dei lavoratori autonomi. Ci si propone, inoltre, di sopprimere gli aumenti dell'IVA e delle accise a partire dal 2021 per l'operare delle clausole di salvaguardia. Per tali obiettivi, con la Relazione al Parlamento si incrementa l'indebitamento di 55,3 miliardi nel 2020 e 26,2 miliardi nel 2021, di cui 19,8 per la disattivazione dell'aumento di IVA e accise. Nella Relazione, poi, l'autorizzazione alla deviazione temporanea di bilancio viene estesa ad un decennio proprio per la disattivazione della clausola.

Di carattere ordinamentale è l'ulteriore pacchetto di misure volte a semplificare le procedure amministrative per facilitare il rilancio degli investimenti pubblici e privati. Si tratta di misure, in parte temporanee, per agevolare la ripartenza del sistema economico e, in parte strutturali, volte ad adeguare le discipline interne a quelle più semplificate ed entro i livelli minimi richiesti dalla normativa europea.

Con l'attuazione di tali misure l'indebitamento netto cresce ulteriormente e raggiunge i 173,3 miliardi (il 10,4 per cento del prodotto) nel 2020 e oltre 101 miliardi nel 2021 (il 5,7 per cento). Il debito pubblico cresce nel biennio rispettivamente al 155,7 e al 152,7 per cento del prodotto. Una valutazione che non sconta gli effetti che gli interventi previsti potranno avere sul quadro macroeconomico.

Nel DEF si compie la scelta di rinviare la costruzione di un quadro programmatico effettivo a quando sarà superata la fase dell'emergenza e sarà possibile, probabilmente in occasione della Nota di aggiornamento del prossimo settembre, una valutazione degli effetti del riavvio e delle misure che lo dovranno accompagnare. Un rinvio che riguarda anche la definizione di un sentiero di rientro del debito.

Sono solo richiamate anche quelle che potranno essere le strategie su cui puntare per agevolare la ripresa della crescita: oltre all'accelerazione delle opere pubbliche già in fase di realizzazione, l'insieme dei progetti innovativi legati al *Green Deal* europeo.

9.

Tre aspetti meritano una riflessione.

Il primo è la richiesta contenuta nella Relazione al Parlamento di una deviazione ulteriore dall'obiettivo di rientro del disavanzo anche oltre il 2021, in mancanza di un quadro di previsione che consenta di valutarne l'impatto sia sul percorso verso l'OMT che sulla dinamica del debito. Pur apprezzando l'aspetto positivo legato alla eliminazione della clausola, la scelta per le annualità oltre il 2021 avrebbe potuto essere adottata una volta superate le attuali peculiari incertezze del quadro macroeconomico, consentendo di valutarne meglio le implicazioni.

Avrebbe giovato, invece, ai fini della valutazione della positiva incidenza sulla ripartenza un maggior dettaglio di quelle che saranno le strategie chiave per riprendere, conclusa l'emergenza, il percorso delle riforme di cui il Paese aveva urgente bisogno già da prima che la pandemia colpisse la nostra economia. Una riforma del sistema fiscale, il completamento del sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali, l'individuazione di meccanismi di uscita dal mondo del lavoro certi e sostenibili, un progetto di definizione dell'assistenza sanitaria territoriale condiviso e su cui investire consapevolmente risorse adeguate, un progetto di infrastrutturazione del Paese su cui orientare le risorse sia pubbliche che private, un sistema di assistenza territoriale che dia una concreta conferma anche nel futuro di quella che è stata la solidarietà che ha accompagnato i giorni della crisi. Sono solo alcuni temi sui quali il lavoro era già avviato e sui quali certamente il PNR potrà fornire elementi e percorsi concreti indispensabili per dare prospettive più chiare entro cui riavviare il Paese.

Infine, proprio le difficoltà che attendono il Paese allorché dovrà governare un difficile processo di rientro (anche se graduale) dal debito, richiederebbero, da un lato, una definizione fin d'ora delle aree di intervento su cui operare una razionalizzazione della spesa, dall'altro, come si è già osservato in occasione dell'esame del d.l. 18/2020, una maggiore attenzione a graduare e mirare gli interventi da operare con il bilancio in *deficit*, mantenendo sotto controllo, anche in questo contesto, la qualità e l'effettiva necessità della spesa, privilegiando i soggetti e i comparti che stanno registrando difficoltà importanti (soprattutto il settore alberghiero, la ristorazione, il trasporto aereo e ferroviario, tutte le attività dello spettacolo come cinema e teatri, le manifestazioni

sportive, il commercio non alimentare) e, soprattutto, puntando su investimenti infrastrutturali importanti per la crescita.

I SALDI STRUTTURALI

10.

Il DEF contiene l'analisi dei saldi strutturali - separando tuttavia il commento relativo al 2019 - per i quali il Governo ritiene che si possano utilizzare “i caratteri usuali” nella valutazione della *compliance* al Patto di Stabilità e Crescita, dal biennio successivo per i quali le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica sono caratterizzate da un'elevata incertezza.

Incertezza che si riverbera, peraltro, anche sul calcolo dei risultati strutturali dello scorso esercizio: variazioni nella stima della crescita del Pil a partire dal 2020 e per il successivo triennio influenzano il calcolo del Pil potenziale – e quindi dell'*output gap* e della componente ciclica di bilancio – anche retroattivamente. I valori del 2019 saranno pertanto soggetti a revisione.

Con tali cautele si stima che, a fronte di un deficit nominale dell'1,6 per cento, il saldo strutturale sia pari a -1,9 per cento, in riduzione di 0,6 punti rispetto all'esercizio precedente e quindi pienamente in linea con il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) “in tempi normali” e la raccomandazione del Consiglio del luglio 2018. Si registrerebbe, anzi, una lieve deviazione positiva (+0,14 punti) a fronte della flessibilità accordata (0,175 punti) per i costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio⁷.

Non risulterebbe, invece rispettata la regola della spesa: rispetto ad un aumento nominale dell'aggregato di riferimento non superiore allo 0,5 per cento, la crescita sarebbe pari a 1,5 per cento. La deviazione sarebbe significativa anche nella media biennale.

⁷ Secondo i dati sulla rendicontazione delle opere riportati nel DEF, le spese sostenute nell'anno per contrastare il rischio idrogeologico e per la manutenzione viaria sono stimate, rispettivamente, pari a 1,3 e a 1,9 miliardi, corrispondenti a 0,179 per cento del Pil.

2018 - Obiettivi e risultati

Relativamente al 2018 - esercizio ancora all'attenzione delle Autorità europee ai fini della valutazione del rispetto delle regole del Patto di Stabilità e Crescita - in occasione dello scambio di lettere nel corso del 2017 tra i Commissari europei e il Ministro dell'Economia e della valutazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) che fissava gli obiettivi per tale esercizio, la Commissione ha ritenuto adeguato un aggiustamento dello 0,3 per cento "senza ulteriori margini di deviazione" (in luogo dello 0,6 previsto dalla c.d. matrice di flessibilità in corrispondenza dei *normal times* allora stimati), al fine di meglio bilanciare l'esigenza di rafforzare la crescita e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale posizione è stata poi ribadita in occasione della Raccomandazione sul PdS-DEF 2018.

I valori a consuntivo indicano una deviazione significativa.

Tale deviazione era stata rilevata dalla Commissione nelle *Spring Forecast* del 2019⁸ che, a fronte di un deficit nominale del 2,1 per cento e di un *output gap* appena negativo, ponevano il disavanzo strutturale a -2,2 per cento, con una variazione di -0,1 punti rispetto all'esercizio precedente in luogo del miglioramento dello 0,3 per cento richiesto. Nelle *Autumn Forecast* di novembre, tanto il deficit nominale che quello strutturale erano rivisti in aumento (-2,2 e -2,4 per cento), portando ad un peggioramento strutturale di -0,2 rispetto all'esercizio precedente. Tuttavia, in linea con le procedure concordate ai fini della valutazione della *compliance*, l'ampiezza della variazione restava ferma al valore delle *Spring Forecast*⁹.

Anche i documenti presentati dal Governo confermano una deviazione significativa. Secondo la NADEF dell'autunno scorso, a fronte di un deficit nominale del 2,2 per cento e di un *output gap* negativo e pari a -1,4 per cento, il valore di -1,5 del deficit strutturale comportava una variazione pari a -0,1 rispetto al precedente esercizio. Anche la regola della spesa, che costituisce l'altro "pilastro" del braccio preventivo, non risultava rispettata nell'anno.

Nel DEF in esame, a fronte del nuovo calcolo del Pil potenziale e di un *output gap* che diventa positivo (+0,3 per cento), le stime per il 2018 portano a un disavanzo strutturale più elevato e pari a -2,5 per cento. Resta ferma, invece, allo 0,1 la portata della variazione rispetto all'esercizio precedente, prendendo come riferimento i valori calcolati dalla Commissione.

11.

Relativamente al 2020 e 2021, il DEF riporta le stime dei saldi strutturali riferite allo scenario tendenziale a legislazione vigente.

Nella valutazione dei risultati attesi e degli scostamenti rispetto al percorso di aggiustamento verso l'OMT occorre ricordare che l'attivazione della *General Escape Clause* consente di utilizzare una piena flessibilità per gli interventi adottati per far fronte all'emergenza sanitaria e alla grave recessione in corso¹⁰, mentre le minori entrate o le

⁸ Ai fini della valutazione ex-post dell'anno t-1 rilevano le stime contenute nelle Previsioni di Primavera dell'anno t.

⁹ V. da ultimo il Documento di lavoro dei Servizi della Commissione (SWD(2019) 920 *final*) del 20 novembre 2019, che accompagna la *Commission Opinion on the DPB of Italy*.

¹⁰ In particolare, per il braccio preventivo, l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che "in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa".

maggiori spese per ammortizzatori sociali rientranti negli stabilizzatori automatici sono “catturati” dalla componente ciclica di bilancio.

Per il 2020, dato un deficit nominale pari a -7,1 per cento, il saldo strutturale si pone pari a -3,6 per cento: la componente ciclica di bilancio pari a -3,7 agisce infatti in riduzione del saldo, mentre ne determinano un aumento le maggiori entrate rientranti nelle “usuali” *una tantum* (+0,2 punti). Si verifica quindi un peggioramento rispetto all’esercizio precedente di 1,7 punti.

Molto più contenuto lo scostamento rilevante ai fini della *compliance*. A fronte di un *output gap* fortemente negativo (-6,7 per cento) e tale da non richiedere alcun aggiustamento, la flessibilità di 1,2 punti accordata a seguito delle misure già adottate dal nostro Paese per combattere il Covid-19, e gli ulteriori 0,2 punti richiesti per la messa in sicurezza del territorio al momento della presentazione del DPB nel novembre scorso, porterebbero la deviazione a -0,29 punti, ampiamente all’interno del margine consentito. Anche in media biennale lo scostamento sarebbe estremamente contenuto. Per quanto riguarda la regola della spesa, essa risulterebbe rispettata nell’anno a fronte di una deviazione non significativa in media biennale.

Per il 2021, all’indebitamento netto pari a -4,2 per cento corrisponderebbe un saldo strutturale pari a -3 per cento. Anche in questo caso, agiscono in riduzione la componente ciclica di bilancio, negativa e pari a -1,4 punti, e in aumento per 0,2 punti le entrate *una tantum*. Il miglioramento di 0,6 punti rispetto all’esercizio precedente sarebbe più che adeguato rispetto allo 0,5 per cento previsto nei “*bad times*” (un *output gap* compreso tra -3 e -1,5 per cento ed una crescita del Pil effettivo superiore al potenziale). La variazione ricadrebbe all’interno dell’intervallo anche nella media biennale.

12.

Come si è detto, il Documento riporta il calcolo dei saldi strutturali riferendosi allo scenario a legislazione vigente. Esso non include quindi le ulteriori misure che saranno adottate per affrontare la situazione di emergenza in atto e che, come quelle già assunte, potranno essere oggetto di richiesta di flessibilità alla Commissione.

Pertanto, un aumento del deficit di 3,3 punti, dal 7,1 al 10,4 per cento, nel 2020 - come indicato nel “Quadro con nuove politiche”¹¹ e di cui si chiede l’autorizzazione al Parlamento con la Relazione - comporterebbe certamente (a parità di Pil effettivo e potenziale) un peggioramento del saldo strutturale di pari ammontare, ma non inciderebbe sulla portata della deviazione.

Meno immediatamente evidenti le considerazioni che si possono trarre per il 2021, per cui si prevede un aumento del deficit nominale da -4,2 a -5,7 per cento: in base alle informazioni contenute nel Documento, il maggior indebitamento di cui si richiede l’autorizzazione appare solo in parte (6,4 miliardi, pari a 0,36 punti di Pil) riconducibile direttamente alle misure emergenza Covid-19, mentre per 19,8 miliardi (1,1 punti) discende dalla disattivazione permanente della clausola Iva e accise. Una misura, questa, volta ad evitare politiche di bilancio restrittive sicuramente inopportune nella fase di uscita dall’emergenza, ma diretta anche ad affrontare un problema di reperimento di risorse di più antica data. Non avrebbe inoltre un carattere temporaneo, come invece indicato dalla Commissione nella Comunicazione del 13 marzo.

Sulla base delle proprie previsioni – le *Spring Forecast* di maggio – e degli orientamenti di politica generale, la Commissione e il Consiglio esprimeranno le proprie valutazioni sulle stime contenute nel Programma di stabilità, che confluiranno nelle specifiche raccomandazioni al nostro Paese.

IL DEBITO

13.

Nel 2019 il debito pubblico è risultato pari al 134,8 per cento del Pil. Si tratta del livello più elevato dal primo dopoguerra, ma che si è stabilizzato rispetto al 2018 ed è risultato al di sotto di quanto in precedenza atteso. Secondo il DEF dell’aprile 2019 esso sarebbe dovuto crescere di 6 decimi di punto su base annua (al 132,6 per cento, secondo la vecchia serie storica, che non contabilizzava, ai sensi degli allora vigenti criteri del SEC2010, oltre 58 miliardi di buoni fruttiferi postali), mentre nelle stime della più recente NADEF

¹¹ Secondo la tavola II.3-2, le misure del decreto-legge in corso di disposizione dovrebbero avere nel 2020 un impatto sull’indebitamento netto di 55,3 miliardi, comprensivi del maggior costo del servizio del debito. Per il 2021, gli effetti sono stimati in 26,2 miliardi, di cui 19,8 miliardi relativi all’eliminazione della clausola IVA.

si sarebbe dovuto collocare sul 135,7 per cento. Le valutazioni di preconsuntivo della Commissione europea dello scorso novembre lo indicavano al 136,2 per cento.

Secondo i dati della Commissione europea (Ameco), nell'insieme dell'Area dell'euro l'incidenza del debito sul prodotto è scesa di 1,5 punti, all'86,4 per cento: è salita di circa mezzo punto in Francia (al 98,9 per cento); si è ridotta di 2,7 punti in Germania (al 59,2 per cento); è calata di 2,2 punti in media (al 120,8 per cento) nei tre paesi (Grecia, Belgio e Portogallo) che, con l'Italia sono ancora al di sopra della soglia del 100 per cento.

La stabilizzazione del rapporto debito/Pil registrata nel 2019 riflette, come di consueto, l'interazione di più fattori (tavola 7): a) il differenziale tra costo medio del debito (ancora in significativo calo) e crescita nominale del prodotto (in riduzione per la decelerazione del Pil reale) ha esercitato una pressione al rialzo per 1,8 punti (il cosiddetto *snowball effect*); b) il saldo primario ha esercitato un impulso riduttivo per 1,7 punti; c) hanno infine avuto un ruolo di sostanziale neutralità quelle poste che incidono direttamente sullo *stock* senza essere componenti del disavanzo (operazioni finanziarie, eventuali introiti da dismissioni mobiliari, scarti e premi di emissione, effetti di cambio sul debito in valuta, ecc.).

Come nel 2018, anche nel 2019, tra i sopracitati "fattori residuali" non si sono annoverati proventi da privatizzazioni. Tra i 12,5 miliardi del 2018 avevano pesato gli avversi effetti di valutazione del debito (scarti di emissioni, ecc) e una rilevante crescita delle disponibilità liquide del Tesoro presso Banca d'Italia motivata anche dalla decisione di accrescere la provvista approfittando, nell'ultima parte dell'anno del miglioramento del clima sui mercati dopo la fase di incertezza e conseguente risalita dello spread determinatasi nella seconda parte dell'anno. Nel 2019 ad un effetto netto dei fattori residuali di segno leggermente negativo (-600 milioni) hanno contribuito gli scarti e i premi di emissione (-4,5 miliardi) e la riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia (-2,2 miliardi). Gli effetti dei movimenti di cambio sul debito in valuta sono stati di dimensioni e segno analogo a quello dello scorso anno (+0,1 miliardi in entrambi gli esercizi).

Secondo le valutazioni della Commissione europea di cui alle Previsioni d'autunno (Ameco), nel 2019 nell'Area dell'euro l'aggiustamento stock-flussi, cioè i citati fattori residuali, sarebbe risultato pari allo 0,05 per cento del Pil. Il dato medio riflette però una forte dispersione: più o meno nullo in Germania e Francia è risultato particolarmente elevato in Lituania e Austria, rispettivamente in direzione dell'aumento (+4,5 punti) e diminuzione (-1,15 punti).

14.

Per quanto riguarda le prospettive, anche per il debito il Documento, data l'eccezionalità della fase in cui viene elaborato, non offre un vero quadro programmatico e limita le valutazioni al 2020-21. Nelle stime presentate, il valore nominale cresce, nello scenario "con nuove politiche" (sul quale, la sezione dedicata non si sofferma), di 177 miliardi. Con la riduzione del prodotto nominale, pari al 7,1 per cento (-8 per cento il calo del Pil

reale) il rapporto debito/Pil passa dal 134,8 al 155,7 per cento. Alla fine dell'anno successivo l'incremento dello stock rispetto al 2019 si porta a 283 miliardi sopra il livello preCovid-19, con la consistenza che sale fino a circa 2.700 miliardi. Nel 2021, in quota di Pil, il recupero sarebbe pari a 3 punti percentuali. La scomposizione algebrica dei circa 21 punti di aumento previsti per quest'anno trova la sua determinante principale nella ridotta crescita economica. Alla suddetta variazione contribuiscono al rialzo oltre alla caduta del Pil reale (per 11,6 punti), il saldo primario (che torna ad essere negativo dopo dieci anni) per 6,8 punti; il costo medio del debito per 3,7 punti e la componente stock-flussi per 0,3 punti. Il solo fattore che mitiga l'aumento del rapporto, per 1,5 punti, è l'inflazione (misurata dalla variazione del deflatore del Pil).

Il Grafico 4 mostra l'andamento del rapporto debito/Pil prospettato dal Documento sia nello scenario tendenziale che in quello "con nuove politiche". Appare evidente, il ruolo che giocano, nella straordinaria crescita dell'indicatore, sia l'aumento del deficit (il ritorno ad un disavanzo primario, e di eccezionali dimensioni), sia il forte aumento del differenziale tra costo medio e crescita economica (effetto *snowball*).

15.

La fase che stiamo attraversando è di una severità tale che l'espansione dei bilanci pubblici appare un'indiscutibile necessità. Per molti aspetti, oggi la sostenibilità prospettica delle finanze pubbliche di molti paesi riposa proprio nella capacità di espandere, in modo appropriato, il debito pubblico. Si possono quindi qui ricordare, con riferimento alla difficile prova a cui ci si accinge, solo alcuni elementi fattuali, in grado, da un lato, di leggerla in una retrospettiva storica, dall'altro di apprezzarla nel quadro delle forti diversità delle situazioni di partenza delle finanze pubbliche dei principali paesi dell'Area dell'euro.

Con riguardo al primo aspetto la serie storica del rapporto debito/Pil¹² mostra che il valore previsto per il 2020 resterebbe al di sotto del picco conosciuto dall'Italia nel primo dopoguerra, quando il debito sfiorò il 160 per cento del prodotto. Sarebbe comunque il più elevato della quinta (e più lunga) delle cinque fasi che la letteratura suggerisce per la periodizzazione degli ultimi 160 anni di storia (Tavola 8). Per il confronto internazionale, oltre alla ben nota ed attuale esperienza del Giappone, che ha registrato nel 2019 un rapporto debito/pil pari al 237 per cento, si segnalano, in materia di crescita del debito pubblico, le esperienze del Regno Unito, della Francia e dell'Olanda. Nel primo paese il

¹² La serie, presentata in Appendice, è costruita utilizzando il database storico di lungo periodo del Fondo monetario internazionale con riferimento ai valori dal 1861 al 1959 e i dati Eurostat (Ameco) a partire dal 1960.

debito ha superato il 270 per cento nel 1946; nel secondo, il 237 per cento nel 1921 e nel terzo il 223 per cento, sempre nel secondo dopoguerra (1946). Nell'ambito degli altri principali paesi avanzati, gli Stati Uniti hanno registrato un massimo, ancora una volta nel 1946, pari al 121 per cento mentre per la Germania il valore massimo si colloca poco sopra l'80 per cento, registrato nel 2010.

Quanto alle condizioni di partenza, benché migliore delle attese di breve periodo, in Italia il risultato conseguito nel 2019 in termini di rapporto debito/Pil è stato largamente al di sotto degli obiettivi che erano stati posti negli anni scorsi. Il DEF di cinque anni fa - primo documento ufficiale ad inglobare nell'arco previsionale l'esercizio 2019 - ne contemplava la discesa dal 132,5 per cento al 120 per cento. Sotto tale aspetto appare evidente come il fardello del debito pubblico incida negativamente in Italia sull'esercizio dell'azione anticiclica del bilancio pubblico. Va ricordato in proposito quanto rilevino, nella dinamica del rapporto debito/Pil, anche le condizioni iniziali: considerati i tre fattori che influenzano la variazione del rapporto tra debito e prodotto (ossia, il differenziale tra costo medio e crescita, il saldo primario di bilancio e la componente più sopra definita "residuale") a parità di essi la crescita del rapporto è tanto maggiore quanto maggiore è il livello di partenza¹³. Inoltre, quando il debito oltrepassa il 100 per cento del Pil, il processo di accumulazione dovuto al differenziale positivo tra costo medio e tasso di crescita (*snow-ball*) risulta accelerato. In Italia tra il 2007 ed il 2019 l'incidenza del debito sul prodotto è aumentata di 30,6 punti percentuali. L'algebra del debito pubblico mostra che, a parità di condizioni storicamente registrate sul fronte dei tassi di interesse e delle altre determinanti del rapporto (primario, crescita, ecc.), se il punto di partenza fosse stato allineato a quello medio di Francia e Germania (64 per cento contro il 104 effettivo), la sua crescita sarebbe stata contenuta in 16 punti (Grafico 6). Sarebbe stata in effetti minore, tenendo conto che a più bassi livelli di indebitamento sarebbe corrisposto un minor premio per il rischio, quindi minori tassi di interesse, probabilmente maggiore crescita economica.

16. Le condizioni in cui oggi la crisi trova le finanze pubbliche dei paesi avanzati sono in generale favorevoli, soprattutto perché l'andamento dei tassi di interesse "di fondo" ha

¹³ Algebricamente si ha infatti che: $d - d_{-1} = (i - g) / (1 + g) * d_{-1} - a + f$, dove d = debito al tempo t , i = costo medio del debito, g = tasso di crescita nominale del Pil, a = saldo primario, f = fattori residuali.

portato in molti paesi il costo medio del debito al di sotto del tasso di crescita dell'economia. Ciò è meno vero per l'Italia, unico paese, tra i principali, in cui nell'ultimo biennio la richiamata relazione non si è prodotta (Grafici 7-9). In un tale quadro, la possibilità di accrescere il rapporto debito/Pil è oggi tanto maggiore quanto più credibile è la garanzia, dopo la temporanea e inevitabile fase espansiva, di collocarlo in un arco di tempo congruo su un percorso di lento ma continuo rientro. È condivisibile, sotto tale aspetto, l'indicazione programmatica che si riscontra nel Documento secondo la quale la strategia di rientro richiederà un appropriato *mix* tra un significativo *surplus* primario di bilancio e una decisa azione di rilancio degli investimenti e della crescita.

In tema di debito, vi è infine da osservare che oltre a quello esplicito, assume rilievo la valutazione dell'insieme delle *contingent liabilities*. Va a tal riguardo sottolineato, specie alla luce del ruolo che le garanzie hanno assunto (d.l. Liquidità) e assumeranno, presumibilmente, nel prossimo futuro, l'aggiornamento, offerto nel Documento, della situazione delle garanzie pubbliche in essere a fine 2019, una consistenza che ha raggiunto gli 88 miliardi di euro (il 4,9 per cento del Pil, di cui il 27 per cento emesse nei confronti del settore finanziario), di cui la quota più consistente è quella rilasciata tramite il Fondo centrale di garanzia (Grafico 10). Si sottolinea, a riguardo, il posizionamento relativamente favorevole dell'Italia nel confronto europeo.

LA POLITICA DELLE ENTRATE

17.

Il DEF 2020 rivede profondamente le previsioni relative alle entrate per il periodo 2020-2021, tenendo conto del mutato quadro macroeconomico e degli effetti finanziari correlati ai provvedimenti legislativi già approvati e di quelli che si prevede di dover adottare per fronteggiare l'emergenza sanitaria e la conseguente fase recessiva.

Le entrate totali della P.A. previste ammontano a 792,8 miliardi nel 2020 e a 846,7 miliardi nel 2021, a fronte di 841,4 miliardi registrati a consuntivo nel 2019. Le entrate tributarie della P.A., dopo i 516,5 miliardi del 2019, si attestano su una previsione di 476,6 miliardi nel 2020 e di 526,7 miliardi nel 2021. Pertanto, rispetto al risultato del 2019, la principale flessione del 2020 è riferibile alle entrate tributarie (poco meno di 40 miliardi di euro), mentre i contributi sociali diminuiscono di 12,7 mld. Il confronto tra il risultato

del 2019 e la previsione 2021 evidenzia un incremento delle entrate totali di 5,2 miliardi determinato da un incremento di 10,1 miliardi nelle entrate tributarie e da una persistente flessione di 5,7 miliardi relativamente ai contributi sociali.

Quali primi interventi per fronteggiare l'emergenza Covid-19, il DEF 2020 richiama le misure introdotte con il d.l. n. 18/2020 e con il d.l. n. 23/2020. In particolare, relativamente alle misure di carattere tributario, si ricorda l'assegnazione di risorse per un ammontare di 1,3 miliardi di euro nel 2020 per l'introduzione per gli esercenti attività d'impresa, arti o professioni di un credito d'imposta pari al 60 per cento delle spese sostenute nel mese di marzo 2020 per i canoni di affitto di negozi e botteghe, nell'ipotesi che in tale periodo risulti sospesa l'attività e di un ulteriore credito d'imposta nella misura complessiva del 50 per cento delle spese di sanificazione degli ambienti di lavoro. Pure vengono ricordati gli incentivi fiscali per le erogazioni liberali in denaro e in natura a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica (per un importo di circa 0,4 miliardi nel 2020 e 0,1 miliardi nel 2021); la sospensione dei termini di versamento dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione (circa 0,8 miliardi nel 2020) e la sospensione, per il periodo 8 marzo - 31 maggio 2020, degli adempimenti fiscali e contributivi e i termini relativi. Ancora va considerata la possibilità di trasformazione in credito di imposta delle DTA (*Deferred Tax Asset*), cioè delle imposte anticipate riferite alle perdite fiscali non ancora computate in diminuzione del reddito imponibile e all'importo del rendimento nozionale eccedente il reddito complessivo netto non ancora dedotto né fruito tramite credito d'imposta alla data della cessione, prevista dall'art. 55 del d.l. n. 18/2020, al quale, secondo quanto riportato nella RT al decreto, vengono riferiti oneri, in termini di cassa, per circa 857 milioni di euro per l'anno 2020. Il DEF prevede, inoltre, la soppressione degli aumenti dell'IVA e delle accise già stabiliti per gli anni 2021 e seguenti, con conseguente ulteriore innalzamento dell'indebitamento netto.

18.

Quanto alle linee generali della futura strategia da adottare per superare la crisi, il DEF 2020 indica il contrasto all'evasione fiscale e la riforma del sistema fiscale.

La gravità dell'evasione in Italia è ben nota e impone specifiche azioni strategiche per una riforma strutturale del sistema, proseguendo e rafforzando l'azione di contrasto già

avviata. I positivi risultati conseguiti nel 2019, soprattutto per effetto della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, devono indurre a completare il disegno e ad attuarlo con la massima determinazione.

A questo riguardo andrebbe tra l'altro valutato, a giudizio della Corte, il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario, acquisendo il necessario assenso della Commissione UE. Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici e tenuto conto che le ragioni che hanno indotto a rendere solo facoltativo l'adempimento (art. 1, comma 692, della legge n. 160/2019) possono ritenersi ormai superate, dato il livello di semplificazione operativa raggiunto dalle attuali tecnologie disponibili sul mercato. Ciò, d'altra parte, trova riscontro nel significativo numero di operatori che, pur rientrando nel regime forfetario, hanno emesso e ricevuto già nel 2019 fatture elettroniche attraverso il Sistema d'Interscambio a conferma della semplicità di gestione del processo e dei vantaggi, in termini di semplificazione amministrativa, che lo stesso comporta. Non va trascurato, inoltre, che un passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'Amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti degli operatori in regime forfetario.

Quanto alla trasmissione telematica dei corrispettivi si rileva come, compatibilmente con le difficoltà tecniche insorte per effetto del blocco delle attività degli ultimi mesi, è necessario che al più presto sia portato a regime l'adempimento per tutti i contribuenti interessati. Parallelamente andrebbe mantenuto l'obiettivo di tempestivo avvio della lotteria dei corrispettivi.

Accanto ai processi di digitalizzazione delle forme di certificazione fiscale, tra le azioni strategiche di riforma del fisco occorre proseguire quella di spinta all'utilizzo dei pagamenti elettronici e alla riduzione drastica dell'uso del contante, strategia già delineata con le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 (d.l. n. 124/2019 e legge n. 160/2019).

Al riguardo, andrebbe valutata l'introduzione, per le operazioni superiori ad una determinata soglia (p.e. 500 euro), dell'obbligo di pagamento tracciato negli scambi tra soggetti IVA (c.d. operazioni *B2B*) con correlata effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura della banca, analogamente a quanto da tempo avviene per le spese di manutenzione edilizia e per gli interventi di risparmio energetico. Ciò consentirebbe di raccordare sul piano temporale parte del versamento dell'imposta al momento di effettiva percezione delle componenti positive del reddito, in analogia a quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente, con evidenti benefici in termini di maggiore *compliance*.

Relativamente alle operazioni che coinvolgono il consumatore finale (operazioni *B2C*), per le quali è elevato il rischio di evasione, potrebbe essere utile introdurre una forma - sia pure temporanea - di detraibilità parziale ai fini IRPEF delle spese sostenute, vincolata al pagamento elettronico e alla contestuale comunicazione dei predetti pagamenti da parte degli operatori bancari all'Amministrazione fiscale, in modo tale da consentire l'inserimento delle detrazioni maturate nella dichiarazione precompilata. È ragionevole ritenere che questa misura, oltre a rilanciare i consumi, garantirebbe a monte la tracciabilità delle operazioni riducendo in modo significativo l'evasione "di massa".

Quanto all'azione di controllo delle posizioni fiscali, va sottolineata l'esigenza di non arretrare nell'attività di accertamento demandata all'Agenzia delle entrate che, al contrario, andrebbe al più presto potenziata. Per tenere conto delle attuali difficoltà

finanziarie del mondo produttivo indotte dalla fase recessiva in atto, potrebbero eventualmente essere introdotte più favorevoli possibilità di rateizzazione prolungata delle somme dovute accordabili in sede di definizione della procedura di controllo.

Se l'esigenza di un energico contrasto dell'evasione tributaria costituisce, purtroppo, un problema che da tempo differenzia negativamente l'Italia dalla maggior parte degli stati dell'Unione europea, non altrettanto può dirsi del fenomeno, pur esso grave e rilevante, della delocalizzazione delle basi imponibili in paesi a fiscalità privilegiata realizzato da importanti imprese multinazionali e, segnatamente, da quelle operanti nella *new economy*. Si tratta di un fenomeno di cui ormai i paesi dell'area OECD e gli stati dell'Unione europea hanno acquisito consapevolezza, ma che finora non è stato affrontato con la necessaria determinazione normativa, soprattutto per l'azione interdittiva svolta da singoli stati membri delle medesime istituzioni sovranazionali, in buona misura interessati a favorire le attività di intermediazione e di triangolazione che caratterizzano le operazioni di delocalizzazione verso i c.d. *Tax Haven*.

La gravità della crisi che, sia pure in diversa misura, sta coinvolgendo i principali stati europei e l'evidente ulteriore sviluppo dei servizi di *new economy* verificatosi durante il lungo periodo di *lockdown* delle popolazioni, dovrebbero indurre, finalmente, a porre questo problema al centro delle trattative tra gli stati, onde adottare tempestivamente le necessarie regolamentazioni per consentire la corretta imputazione dei rilevanti utili conseguiti. È, pertanto, vivamente auspicabile che l'Italia possa svolgere un ruolo decisivo al riguardo.

19.

La riforma del Sistema Tributario deve necessariamente costituire un elemento centrale di un progetto di rilancio del Paese dopo la crisi. L'attuale sistema risale ai primi anni '70 e fu strutturato sulla base degli indirizzi allora maturati a livello internazionale, che individuavano nell'imposizione sul reddito il suo asse portante. Nel volgere di pochi anni, per effetto dell'alta inflazione, della mancata parallela riforma dell'amministrazione fiscale e della diffusa evasione, il sistema mostrò tutti i suoi evidenti limiti. Ciò ha determinato il susseguirsi di interventi frammentari che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe ed eccezioni, agevolazioni delle quali non si conosce esattamente neppure il relativo costo in termini di mancato gettito. Oggi il Sistema non ha più nulla a

che vedere con l'originario disegno. L'IRPEF è divenuta essenzialmente un'imposta sui redditi di lavoro e di pensione, con evidenti effetti distorsivi sullo sviluppo delle attività economiche e dell'occupazione, favorendo la frammentazione produttiva. La complessità raggiunta dalla normativa ha da tempo superato il livello di guardia, determinando un aumento dei costi di adempimento, divenuti spesso del tutto sproporzionati allo stesso ammontare delle imposte versate all'Erario.

Appare, dunque, necessario avviare al più presto un organico ridisegno del sistema, nel quale trovino un più razionale trattamento i fenomeni economici che devono necessariamente formare oggetto di prelievo.

Nell'ambito dell'auspicata riforma, oltre al prioritario intervento sull'imposizione personale sul reddito andrebbe pure considerata la possibilità di un intervento di razionalizzazione delle aliquote dell'IVA, possibilmente superando l'attuale molteplicità di aliquote (22, 10, 5 e 4), che si presta anche a forme di evasione nelle fasi intermedie, ma soprattutto affrontando le illogicità cui le stesse attualmente danno luogo. Basti pensare alle diverse aliquote applicabili alle fonti energetiche (per il metano da riscaldamento l'aliquota è il 22 per cento, mentre per l'energia elettrica è il 10) o a quelle previste per buona parte dei prodotti alimentari, a cominciare dall'acqua naturale in bottiglia (alla quale si applica l'aliquota del 4 per cento se servita in mensa, del 10 se somministrata nei bar e nei ristoranti e del 22 per cento se acquistata in negozio).

In un disegno riformatore dovrebbe anche rientrare una profonda revisione del prelievo patrimoniale immobiliare, oggi caratterizzato da una base di valori catastali molto poco coerente con i valori economici degli immobili. Non può sfuggire, infatti, come la riforma del catasto sia funzionale alla determinazione in termini più razionali e perequativi delle basi imponibili, rilevanti non solo ai fini dell'imposta di registro e, in minor misura, delle imposte sul reddito, ma soprattutto ai fini della fiscalità locale e della salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti.

A questo riguardo potrebbe essere esplorata la possibilità di adottare un sistema di valutazione, basato sui dati dell'Osservatorio dei valori immobiliari e che abbia a riferimento le superfici degli immobili, oggi quasi sempre presenti nelle planimetrie catastali associato ad altri parametri adeguativi desumibili dal sistema informativo.

Più in generale, nell'ambito di un percorso di revisione del sistema tributario, va ancora una volta sottolineata l'esigenza di una attenta revisione delle agevolazioni fiscali, non

poche delle quali dovrebbero considerarsi ormai superate, soprattutto in considerazione della complessa situazione nella quale si trova la finanza pubblica.

Da ultimo, si ritiene di dover sottolineare l'importanza di raccordare i futuri interventi legislativi imposti dalla straordinarietà della situazione con le prospettive di revisione organica dell'ordinamento fiscale, evitando un'ulteriore disarticolazione del sistema che renderebbe ancora più difficile l'effettiva realizzazione di un disegno riformatore.

LA SPESA DI PERSONALE

20.

Il DEF indica in 173,3 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nel trascorso esercizio 2019 corrispondente al 9,7 per cento del prodotto interno lordo, con un leggero incremento rispetto alle ultime stime riportate nella nota di aggiornamento (+0,35 miliardi).

Rispetto al 2018, l'incremento della spesa di personale del 2019 (0,75 miliardi pari allo 0,4 per cento) è in linea con l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, ormai quasi completamente conclusa, e rispecchia fedelmente le stime indicate nel quadro tendenziale dello scorso anno. Nell'anno 2019 sono stati stipulati contratti collettivi nazionali relativi alle aree della dirigenza che, pur avendo retribuzioni superiori al valore medio, rappresentano una quota modesta dell'occupazione totale, tale da non incidere significativamente sui dati generali di crescita della spesa.

Nel quadro tendenziale, la spesa per redditi aumenta di circa 2,3 miliardi nel 2020, per raggiungere i 5,3 miliardi nel 2021. La parte più consistente è riferibile al rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021 per il quale le leggi di bilancio per l'anno 2019 e 2020 hanno previsto appositi stanziamenti a copertura degli oneri per il personale delle amministrazioni statali (le amministrazioni non statali provvedono alla copertura delle spese contrattuali con risorse a carico dei rispettivi bilanci). Oltre al rinnovo contrattuale concorrono a formare il quadro tendenziale di spesa altre componenti, quali: *i*) la corresponsione dei miglioramenti economici, per il medesimo arco temporale, in favore del personale non contrattualizzato; *ii*) il finanziamento dell'organico di fatto del settore scolastico ed educativo; *iii*) *gli* effetti del *wage drift* misurati sulla base dell'andamento registrato nel quinquennio precedente. La componente di riduzione della spesa collegata

alle politiche di blocco del *turn-over* non agisce come in passato, poiché alcune recenti disposizioni hanno restituito a gran parte delle pubbliche amministrazioni la facoltà di sostituire il personale che cessa dal servizio. Tuttavia, in relazione a questo ultimo aspetto, va tenuta in considerazione la circostanza che le cessazioni, nel pubblico come nel privato, continuano ad incorporare un effetto “picco” dovuto alla c.d. “quota 100” e determinano, comunque, una riduzione della spesa per l’anno 2020 ancora non del tutto¹⁴dalle politiche di reclutamento i cui effetti saranno visibili negli anni successivi¹⁵.

Il quadro descritto rappresenta il prevedibile *trend* di spesa per il personale in una condizione fisiologica, tuttavia, anche per ciò che riguarda le politiche del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, è necessario valutare gli effetti connessi all’emergenza sanitaria in atto in relazione a possibili slittamenti temporali nello svolgimento dei negoziati e nelle attività ad essi collegate. Non si può escludere, pertanto, un consistente spostamento della spesa prevista nel DEF per l’anno 2020 sull’anno successivo.

Le stime a politiche invariate, basate su un’ipotesi tecnica ancorata all’andamento dell’inflazione misurata secondo l’indice IpcA, confermano in larga misura le stime a legislazione vigente evidenziando uno scostamento poco significativo in termini generali. Preoccupa, così come per la gran parte delle principali grandezze di spesa del bilancio pubblico, la variazione del rapporto della spesa di personale rispetto al Pil tra il 2019 ed il 2020. L’indice passa dal 9,7 al 10,6 per cento, per poi calare di 0,3 punti nel 2021. D’altronde, è noto che il profilo della spesa per i redditi del personale si modella con molta gradualità nell’arco del tempo e l’impatto della brusca decelerazione del Pil per l’anno in corso si ripercuote proporzionalmente in rapporto ai redditi facendo registrare un incremento di ben 9 decimi di punto del numero indice. Di contro, il miglioramento del rapporto nell’anno 2021, in simmetria con la previsione di recupero del prodotto interno, è anch’esso diretta conseguenza della sostanziale stabilità (ad eccezione degli incrementi descritti) della posta di spesa in esame.

¹⁵ Per il solo anno 2019 la previsione di minor spesa legata alla cd “quota 100” è stata calcolata in 1,4 miliardi. Nel 2020 il fenomeno continua ad essere rilevante, anche se necessariamente più modesto rispetto al primo anno di applicazione della misura pensionistica durante il quale hanno potuto aderire una platea di destinatari potenzialmente più elevata.

21.

I dati riportati nel DEF vanno letti anche alla luce di alcune delle preoccupazioni già espresse dalla Corte.

I risultati di un raffronto effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato fra i più importanti paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Spagna e Germania), relativo all'andamento della spesa di personale, conferma che la spesa per redditi del personale della pubblica amministrazione in Italia si colloca su valori in linea con la media europea ed è generalmente più contenuta rispetto a quella evidenziata dai principali paesi dell'Unione. Ciò grazie all'attuazione di interventi particolarmente incisivi quali il blocco della contrattazione e la limitazione al *turn over* di personale.

È di tutta evidenza che a fronte dei positivi risultati ottenuti sul rallentamento della spesa complessiva emergono, sempre con maggiore intensità, le criticità che si collegano ai provvedimenti adottati ed in particolare modo quelle connesse al congelamento del ricambio generazionale. Il progressivo innalzamento dell'età media comporta molteplici effetti: *i*) il sensibile affievolimento delle spinte motivazionali del personale, sul piano generale; *ii*) la riduzione della propensione al cambiamento e della capacità di affrontare le sfide che il repentino avanzamento tecnologico degli ultimi anni impongono in tutti i campi dell'economia e della società, con un accento particolare nel settore dei servizi; *iii*) la divaricazione del *gap* conoscitivo e professionale tra le competenze teoriche acquisite nell'*iter* formativo dalle nuove generazioni, cui per troppo tempo è stato precluso l'accesso al pubblico impiego, e quelle più "statiche" possedute dal personale e che continuano a caratterizzare, oltretutto condizionare, la gran parte delle attività poste in essere dalle pubbliche amministrazioni.

Un ulteriore profilo su cui appare necessario porre la dovuta attenzione riguarda i percorsi di formazione del personale. Le politiche di contenimento delle spese degli ultimi anni hanno inevitabilmente ridotto anche le risorse dedicate alla formazione e l'aggiornamento. La ripresa di attività formative, realizzate anche attraverso le più moderne ed evolute piattaforme digitali, costituisce un investimento urgente che deve accompagnare un piano strategico di potenziamento delle risorse umane sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione.

Una specifica attenzione deve essere dedicata al tema del lavoro a distanza, diffusamente sperimentato per necessità negli ultimi mesi che, in prospettiva del suo consolidamento

anche oltre la fase emergenziale, necessita di una regolamentazione più articolata sulle condizioni e modalità di svolgimento e sui presupposti per la sua attivazione; occorre inoltre valutare compiutamente l'adeguatezza dei sistemi informativi utilizzati dalle amministrazioni per supportare l'integrazione delle postazioni di lavoro da remoto con le applicazioni ed i procedimenti preordinati all'erogazione dei servizi all'utenza.

Per quanto riguarda poi la contrattazione collettiva nazionale appare cruciale il rispetto della ripartizione dei compiti rispettivamente affidati alla legge ed al contratto così come ridefinita dal recente intervento riformatore introdotto con il d.lgs. n. 75/2017 dal quale hanno preso le mosse i contratti nazionali stipulati per il triennio 2016-2018.

La Corte osserva con particolare attenzione il rispetto da parte delle distinte fonti regolative degli spazi a ciascuna di esse assegnati, anche monitorando l'articolazione delle materie di confronto o di contrattazione integrativa nel sistema delle relazioni sindacali in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. La sovrapposizione di disposizioni contrattuali con disposizioni di legge ha rappresentato in passato e rischia di essere una delle cause delle incertezze e della farraginosità nei processi di gestione delle risorse umane all'interno delle pubbliche amministrazioni. Analoga attenzione deve essere posta nella contrattazione collettiva integrativa dove è ancora più importante evitare il determinarsi dell'estensione degli spazi negoziali oltre quanto le sia consentito.

Alla prossima stagione contrattuale è affidato il compito di procedere, da un lato al graduale spostamento di risorse verso componenti accessorie della retribuzione, privilegiando istituti realmente incentivanti e premiali, non perseguito con i contratti sin qui sottoscritti e, dall'altro, di attuare un graduale superamento delle differenze retributive tutt'ora perduranti nei trattamenti accessori tra i vari enti confluiti nei nuovi comparti di contrattazione. Quanto sopra, allo scopo di dare piena attuazione alla semplificazione disposta con il decreto legislativo n. 150 del 2009 e di agevolare la gestione dei contratti e la mobilità del personale. Preoccupa la forte riduzione di personale, connessa con l'aumento del numero dei cessati, soprattutto nei cosiddetti campi tecnici per l'assunzione di nuovo personale, con particolare riferimento a quei settori come la sanità e le forze di polizia in cui la diminuzione degli addetti rischia di pregiudicare l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, comunque, di incidere negativamente sulla qualità dei servizi resi.

La Corte, a tal proposito, auspica che, pur in mancanza di un quadro più generale di riforma delle pubbliche amministrazioni, a causa del sostanziale abbandono del disegno avviato con la legge delega n. 124 del 2015, le nuove assunzioni non si limitino alla semplice sostituzione degli interessati.

Il venir meno del vincolo delle piante organiche prefigura, infatti, la possibilità di individuare nuove figure professionali, maggiormente utili alle mutate esigenze delle singole amministrazioni e meglio in grado di operare, utilizzando nuovi strumenti informatici per l'azione amministrativa

LA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA

22.

Con la crescita del debito pubblico, necessaria per far fronte all'epocale crisi economica e sociale in atto, non dovrà venir meno, nei prossimi anni, l'attenzione su poste particolarmente importanti del nostro bilancio pubblico, sulle quali poggia, per molti aspetti, la sostenibilità di lungo periodo dei saldi. Tra esse un ruolo di primo piano è rivestito dalla spesa per la previdenza e l'assistenza, componente che sarà posta sotto pressione dall'invecchiamento della popolazione e dal previsto aumento del tasso di dipendenza degli anziani. Per il complesso delle prestazioni sociali in denaro il Documento stima un aumento molto marcato per il 2020 (6,9 per cento) seguito da una sostanziale stabilizzazione nell'anno successivo. (contro il 3,5 e 3,2 per cento previsto nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2020). Si tratta di incrementi importanti, che riflettono, oltre alle tendenze di lungo periodo, anche le decisioni del legislatore assunte con la legge di bilancio 2019, il decreto-legge 4/2019 introduttivo di Quota 100 e del Reddito di cittadinanza e, da ultimo, il d.l. 18/2020.

23.

Per quel che riguarda la spesa pensionistica, il DEF stima un aumento del 2,5 per cento in media nel biennio 2020-21 rispetto ad un dato di consuntivo risultato migliore delle attese. Sia per l'anno in corso che per il prossimo i tassi prefigurati sono inferiori a quelli previsti nella NTI (3,4 per cento). In termini di incidenza sul prodotto, la spesa per pensioni, pari al 15,4 per cento nel 2019, vedrebbe un incremento al 17 per cento

quest'anno, per un evidente “effetto denominatore”, per collocarsi sul 16,4 per cento nel 2021.

Già nel corso dell'Audizione parlamentare sul d.l. 4/2019 e, successivamente, nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, la Corte, nell'offrire prime valutazioni degli interventi in campo previdenziale operati con la manovra di bilancio per il 2019 aveva manifestato perplessità circa la fondatezza macrofinanziaria delle scelte compiute.

Le informazioni quantitative e qualitative che si sono rese fin qui disponibili inducono a confermare il giudizio allora formulato. Vero è che alcuni degli elementi di dettaglio riguardanti la platea degli aderenti hanno evidenziato come lo strumento sia servito anche a far fronte a situazioni di sofferenza legate a soggetti vicini al possesso dei requisiti standard; tuttavia, sotto tale aspetto, uno dei profili di maggiore delicatezza è quello della flessibilità dell'età di pensionamento. Al riguardo, proprio grazie alla legge 214/2011, nella legislazione vigente è stata ripristinata l'originaria flessibilità garantita dalla riforma Dini ai lavoratori in regime pienamente contributivo (che hanno iniziato a lavorare dall'1/1/1996) i quali possono accedere al pensionamento con 64 anni di età¹⁶. Tenuto conto che, col passare del tempo, risulterà sempre più evidente la differenza di trattamento tra coloro che hanno iniziato a lavorare a partire dal 1996 e coloro che hanno iniziato solo poco tempo prima (con i primi che potranno lasciare il lavoro a 64 anni e i secondi che dovranno aspettare ulteriori tre anni, a 67 anni), si potrebbe esaminare l'ipotesi di flessibilizzare l'età di uscita prevedendo però la decurtazione della componente retributiva dell'assegno in modo da garantire la sostenibilità economica della scelta.

In materia pensionistica è importante che si disegni un quadro di certezza per il medio e il lungo periodo capace di assicurare la flessibilità che serve anche ai fini del funzionamento del mercato del lavoro e la sostenibilità economico, finanziaria e sociale. Gli equilibri del sistema pensionistico sono decisivi per i più generali equilibri della finanza pubblica. In definitiva, indipendentemente dagli effetti che Quota 100 ha comportato e a tacere dei risvolti negativi che le innovazioni introdotte con il d.l. 4/2019 hanno avuto sul funzionamento di specifici settori, appare necessario che i punti di maggiore solidità del sistema della nostra finanza pubblica siano preservati, riaffermando

¹⁶ Ciò nel caso di 20 anni di anzianità contributiva e a patto che l'assegno superi di 2,8 volte l'assegno sociale.

il disegno e la logica complessiva della legge 214/2011 e gestendo in maniera mirata gli istituti di deroga già esistenti (APE sociale, ecc.); il tutto anche sulla scorta del contributo che potrà venire dalla due Commissioni di studio previste dalla legge di bilancio 2020 (su gravosità dei lavori e rapporto tra componenti previdenziale e assistenziale della spesa). Si assicurerebbero così al settore quelle prospettive di equilibrio che oggi più di ieri appaiono imprescindibili.

24.

Nel 2019 ad una crescita delle prestazioni sociali relativamente meno vivace di quanto inizialmente previsto ha contribuito anche la spesa per l'assistenza. Le prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni sono cresciute del 7,8 per cento, un valore che pur se molto significativo è rimasto al di sotto di quello previsto sia nel DEF 2019 (+8,3 per cento) che nella NADEF e nella più recente NTI (+8 per cento). Per il biennio 2020-21 il Documento ne prevede l'espansione ad un tasso medio del 5,9 per cento (contro il 4,8 e 2,1 per cento della NTI). L'incremento sconta, da un lato, la riclassificazione delle risorse per la riduzione del cuneo fiscale di cui al d.l. 3/2019 nell'ambito delle spese, dall'altro i primi interventi a sostegno del lavoro varati con il d.l. 18/2020.

Nell'ultimo lustro la crescita di tale componente di spesa corrente è stata molto significativa e ha trovato fattori di propulsione, da un lato, nei programmi di contrasto del disagio socio-economico, dall'altro, sin dal 2014, nell'erogazione del cosiddetto "bonus 80 euro" per i lavoratori dipendenti a reddito basso/medio-basso. Nell'ambito della spesa in denaro nel 2019 ha, naturalmente, assunto particolare rilievo, quantitativo e qualitativo, quella destinata al Reddito di cittadinanza. Lo strumento a un anno di distanza dall'approvazione, si conferma in grado di fornire un buon contributo al contrasto della povertà assoluta. Secondo valutazioni preliminari, grazie all'RdC il tasso di povertà assoluta potrebbe essersi abbassato di 1,5 punti (dall'8,4 al 6,9 per cento), mentre il tasso intensità della povertà potrebbe essere sceso al 19,7 per cento, dal 20,1. Effetti sarebbero stati registrati anche in termini di distribuzione del reddito: l'indice di Gini, che ne misura il grado di concentrazione, dovrebbe essersi ridotto al 31,4 per cento, dal 32,5 nel 2018.

25.

Tuttavia, la valutazione degli esiti dell'RdC deve tenere conto di più profili e al di là degli aspetti quantitativi (per esempio un tasso di coinvolgimento dei nuclei familiari inferiore agli obiettivi) sono molti i punti che l'esperienza del primo anno suggerisce di scrutinare al fine di un possibile miglioramento. L'ammontare di risorse appare sbilanciato a danno dei nuclei numerosi e con la presenza di minori e disabili. Non vi è un tasso di coinvolgimento delle famiglie con cittadinanza diversa da quella italiana proporzionato alla diffusione della povertà in tali segmenti di popolazione. Il ruolo dei servizi sociali dei Comuni, rispetto a quello dei Centri per l'impiego, può crescere di molto. Maggiore potrebbe essere il coinvolgimento, nella gestione del programma, del terzo settore. Sono tematiche che andranno affrontate tenendo anche conto del nuovo contesto economico e sociale creato dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. In tale quadro andranno probabilmente meglio tarati alcuni aspetti, garantendo anche un adeguato coordinamento tra RdC e talune delle misure varate a contrasto delle difficoltà economiche generate dalla crisi sanitaria a partire dall'istituzione, di cui all'art. 44 del d.l. 18/2020, del Fondo per il reddito di ultima istanza. Affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di contrasto temporaneo di situazioni di disagio economico come quelle conseguenti all'emergenza in corso, resta cruciale la possibilità che l'ISEE, l'indicatore che misura la situazione economica del nucleo familiare, sia rapidamente aggiornabile, sì da essere in grado di fotografare l'effettivo stato di bisogno delle famiglie.

Per quel che riguarda il secondo pilastro dell'RdC, quello finalizzato a promuovere politiche attive per il lavoro, i risultati appaiono al momento largamente insoddisfacenti e confermano le perplessità avanzate dalla Corte al suo avvio. I dati a disposizione, comunicati dall'ANPAL Servizi, dicono che alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari dell'RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono circa 40 mila. Soprattutto, non si intravedono segni di un possibile maggiore dinamismo dei Centri per l'impiego rispetto al passato. Elaborazioni della Corte sui microdati delle rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro (situazione di fine settembre 2019) confermano la persistenza delle caratteristiche deficitarie dei CPI: a) resta modesta, pari al 23,5 per cento, la quota di persone che, nell'anno terminante a settembre, hanno cercato il lavoro tramite i Centri (23,3 per cento a fine 2018); b) risulta estremamente limitata, pari al 2,2 per cento la quota di persone che hanno trovato lavoro tramite i CPI; c) si

conferma predominante il ruolo dei canali informali (parenti, amici e conoscenti) nella ricerca del lavoro (l'87,2 per cento, contro l'87,9 per cento nel 2018). Sono dati che mostrano come permangano elevati gli spazi di miglioramento che l'Italia ha nel campo dei servizi per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e come la meritoria sfida del rilancio dei Centri per l'impiego resti da vincere.

LA SPESA SANITARIA

26.

Nel 2019, la spesa sanitaria ha raggiunto i 115,4 miliardi, con un incremento dell'1,4 per cento rispetto al 2018, inferiore a quella prevista nel DEF 2019 (+2,3 per cento). Le modifiche introdotte nelle modalità di calcolo della spesa rendono, tuttavia, difficile il confronto con quanto previsto lo scorso aprile con il DEF 2019 e aggiornato a settembre nella Nota di aggiornamento al DEF¹⁷.

La variazione registrata nell'anno risulta comunque molto contenuta e conferma la stabilizzazione di questa spesa rispetto al prodotto. L'aumento degli esborsi per redditi da lavoro del 3,1 per cento, anche per la sottoscrizione dei rinnovi contrattuali della dirigenza sanitaria medica e non medica (e dei relativi arretrati), è in parte compensato dall'aumento della spesa per consumi intermedi del solo 0,3 per cento, mentre le spese per prestazioni sociali in natura (assistenza farmaceutica convenzionata, assistenza medico generica, ospedaliera, specialistica riabilitativa) aumentano del solo 1,4 per cento.

Non va tuttavia trascurato, soprattutto per valutare i fabbisogni futuri, che tale risultato beneficia di una crescita, più contenuta delle attese, sia della spesa per redditi da lavoro, a ragione dello slittamento al 2020 del rinnovo della dirigenza non sanitaria per la tornata contrattuale 2016-18, sia di quella per farmaci per l'incasso nell'anno del conguaglio (a seguito degli accordi conclusi) delle risorse dovute alle regioni per gli sfondamenti dei tetti agli acquisti verificatisi tra il 2013 e il 2017 portati in riduzione della spesa per la

¹⁷ Le modifiche introdotte non comportano effetti in termini di saldo, ma modificano in misura rilevante i livelli in entrata e in uscita del conto della sanità. Tra le modifiche di maggior rilievo le seguenti: l'annullamento del risultato di gestione che costituiva una delle entrate dei conti della protezione sociale. Ciò non ha impatto sul saldo, perché lo stesso importo era presente anche tra le uscite (parte della produzione di servizi); viene considerata la spesa sanitaria relativa all'intramoenia sia come elemento di entrata che di spesa e non solo come saldo; non viene più computata quale spesa sanitaria quella per Ricerca e Sviluppo autoprodotta (ciò ha modificato i livelli di entrate e uscite per oltre 1 miliardi per anno) in relazione alla ricerca svolta dalle Università. Comporta invece una ricomposizione delle voci all'interno della spesa la contabilizzazione di parte dei premi per indennizzi tra i consumi intermedi.

farmaceutica. Guardando agli andamenti desumibili dai conti economici regionali, la spesa per tali prodotti, pur in rallentamento rispetto al 2018, (era aumentata dell'8,9 per cento) continua a crescere del 4,2 per cento.

Anche per i dispositivi medici, componente importante dell'aggregato dei consumi intermedi, la crescita rispetto al 2018 è stata del 2,4 per cento superando il tetto previsto di oltre il 24 per cento. Va sottolineato, al riguardo, che nel 2019 è stato raggiunto l'Accordo Stato-Regioni sui meccanismi di recupero nel caso di superamento del tetto ai sensi dell'articolo 9-ter del d.l. 78/2015¹⁸. Si va, quindi, verso l'attivazione di una misura di controllo della spesa rimasta per troppo tempo inattuata. Tale spesa è cresciuta in maniera rilevante negli ultimi anni (+7,7 l'aumento tra il 2015 e il 2018). Il tetto previsto è stato superato in misura crescente: la spesa eccedente è passata dai circa 900 milioni del 2015 a poco meno di 1,3 miliardi del 2018 (+28 per cento), nel quadriennio l'importo del superamento del tetto previsto è stato di oltre 4 miliardi. Solo 3 regioni hanno sempre mantenuto la spesa entro il limite (Lombardia, Lazio e Campania). Gli sfondamenti maggiori hanno riguardato le regioni a statuto speciale del Nord, la Toscana, l'Umbria, le Marche e l'Abruzzo.

27.

Sulla base dei risultati del 2019 vengono, poi, definite le previsioni del settore per il prossimo biennio. Nel 2020 la crescita complessiva è stimata del 3,6 per cento portando la spesa al 7,2 per cento del prodotto. Nonostante ciò, il peso di tale spesa sulla primaria corrente si riduce anche se solo marginalmente (dal 15,4 al 15,3 per cento). L'andamento è guidato dalla spesa per consumi intermedi e per acquisti di beni e servizi da produttori *market* (rispettivamente in crescita del 5,1 e 4,7 per cento). L'incremento dei consumi intermedi è ricondotto alla spesa per farmaci ma anche agli acquisti di materiale sanitario e ai relativi costi connessi con il trasferimento di risorse dalla Protezione civile alle regioni per le esigenze straordinarie del Covid-19. Tra le prestazioni di beni e servizi, di particolare rilievo è l'incremento per l'assistenza medico generica (+11,7 per cento), per il combinato disposto del rinnovo delle convenzioni non sottoscritte nel 2019 e gravanti sul 2020 e della maggiore spesa sostenuta per l'emergenza epidemiologica. Se è vero che, come indicato nel testo del DEF, tale incremento è in parte compensato dagli anticipi

¹⁸ Legge 6 agosto 2015, n. 125.

pensionistici, è altrettanto vero che questi pongono un problema di particolare rilievo sul fronte dell'assistenza.

Non sono specificate nel dettaglio le ragioni della crescita del 4,2 per cento degli acquisti da privati (per specialistica, ospedaliera, etc.) collegate anch'esse all'emergenza sanitaria e di poco inferiori al miliardo.

Molto più contenuto l'incremento previsto nel 2021 (+1,3 per cento) per la spesa sanitaria, prevista collocarsi al 6,9 per cento del Pil. L'incidenza sulla spesa primaria corrente rimane costante.

Va, infine, osservato come l'importo previsto per il 2020 corrisponda sostanzialmente a quanto registrato nel 2019, aumentato della variazione già stimata nella Nota di aggiornamento al DEF tra i due anni e dell'importo del finanziamento per il SSN disposto con il d.l. 18/2020¹⁹. Una cifra inferiore a quella ottenibile guardando al complesso delle somme destinate alla sanità con il decreto-legge 18/2020 e pari a 2,7 miliardi ove comprensivi di 1,3 miliardi gestiti dalla Protezione Civile²⁰.

28.

L'emergenza che il Paese sta affrontando ha reso più evidente, ove ve ne fosse stato bisogno, l'importanza di poter contare su un'assistenza sanitaria efficiente e in grado di rispondere a minacce rese più insidiose da un sistema economico sempre più aperto e globalizzato. Un'esperienza che ne ha messo anche in rilievo punti di forza e debolezze, rendendo evidente l'ineludibilità di scelte che, al di là dell'emergenza straordinaria prodotta da "un nemico" inatteso, erano già di fronte a noi.

Il successo registrato in questi anni nel riassorbimento di squilibri nell'utilizzo delle risorse non ha sempre impedito il manifestarsi di criticità, che oggi è necessario superare: si tratta delle differenze nella qualità dei servizi offerti nelle diverse aree del Paese; delle carenze di personale dovute ai vincoli posti nella fase di risanamento, ai limiti nella programmazione delle risorse professionali necessarie ma, anche, ad una fuga progressiva dal sistema pubblico; delle insufficienze della assistenza territoriale a fronte del crescente

¹⁹ Di recente il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale cui concorre lo Stato è stato incrementato di 1.410 milioni di euro per l'anno 2020. Le regioni e le PA devono prevedere l'apertura di un centro di costo dedicato alla Covid, garantendo quindi una gestione distinta degli oneri legati all'emergenza. Ciascuna regione è tenuta inoltre a redigere un apposito Programma operativo che deve essere approvato dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e la cui implementazione deve essere monitorata.

²⁰ Pagina 120 della Sezione I del DEF 2020.

fenomeno delle non autosufficienze e delle cronicità; del lento procedere degli investimenti, sacrificati a fronte delle necessità correnti.

Difficoltà che sono rese, in prospettiva, più acute per il crescente squilibrio demografico e il conseguente onere destinato a gravare sui lavoratori. È ben noto che tra soli 20 anni, guardando alle previsioni, il rapporto passerà a un pensionato ogni due persone in età da lavoro, diminuendo la ricchezza generata e le risorse pubbliche a disposizione a fronte di un aumento dei bisogni di salute e assistenza.

Inoltre, il calo delle risorse disponibili al pensionamento delle generazioni oggi più giovani suscita forti interrogativi sulla possibilità anche in futuro di porre a carico dei cittadini quote crescenti di spese sanitarie e soprattutto socio-sanitarie non coperte dal SSN.

La crescita di tale quota di consumi sanitari è solo in parte, infatti, da ricondurre a difficoltà di accesso al servizio pubblico dovute a liste d'attesa o squilibri nel regime tariffario. Vi ha contribuito l'invecchiamento della popolazione e l'aumento dei casi di non autosufficienza (che richiedono non solo assistenza nelle attività di vita quotidiana, ma anche una presa in carico delle patologie croniche sempre più diffuse) e una maggiore consapevolezza di quanto alcuni comportamenti siano correlati al mantenimento della salute. A ciò si è aggiunto (e ancora più si aggiungerà del prossimo futuro) lo sviluppo delle cure innovative e della robotica, che aprono spazi nuovi per più efficaci modalità di cura. Una tendenza che rischia di accentuare le differenze tra cittadini a seconda delle aree territoriali e delle condizioni economiche.

Di qui, la necessità di interrogarsi su quali scelte adottare, ben sapendo che potenziare il finanziamento del sistema sanitario pubblico comporta rivedere l'attenzione, finora risultata prevalente, a misure che comportano trasferimenti monetari diretti o minori prelievi fiscali. Ma anche considerando che l'esercizio di controllo della spesa che ha caratterizzato questi anni, all'interno di una dotazione di risorse per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza decisa anche in rapporto ad altri obiettivi ritenuti in alcuni casi prevalenti, deve essere mantenuto proprio per evitare che, come accaduto in passato, inefficienze e cattiva gestione non consentano di tradurre l'aumento dei finanziamenti destinati alla sanità in effettivi servizi al cittadino. Di qui, anche la necessità di proseguire sul sentiero riproposto dal Patto della salute, sottoscritto lo scorso dicembre, per un potenziamento della capacità di programmazione della spesa a livello di comunità

territoriali. A questo sono orientati i progetti avviati in questi anni, che possono contare su una quantità di informazioni e di conoscenze, che fanno del sistema sanitario un elemento di punta nel quadro nazionale.

La crisi ha messo in luce anche, e soprattutto, i rischi insiti nel ritardo con cui ci si è mossi per rafforzare le strutture di assistenza territoriali a fronte del forte sforzo operato per il recupero di più elevati livelli di efficienza e di appropriatezza nell'utilizzo delle strutture di ricovero. Se aveva sicuramente una sua giustificazione a tutela della salute dei cittadini la concentrazione delle cure in grandi ospedali specializzati riducendo quelli minori che, per numero di casi e per disponibilità di tecnologie, non garantivano adeguati risultati di cura (la banca dati Esiti da questo punto di vista ne forniva una chiara evidenza), la mancanza di un efficace sistema di assistenza sul territorio ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate. Se fino ad ora tali carenze si erano scaricate non senza problemi sulle famiglie, contando sulle risorse economiche private e su una assistenza spesso basata su manodopera con bassa qualificazione socio-sanitaria (badanti), finendo per incidere sul particolare individuale, tale debolezza ha finito per rappresentare una falla grave anche dal punto di vista della difesa complessiva del sistema quando si è presentata una sfida nuova e sconosciuta. E', infatti, sempre più evidente come una adeguata rete di assistenza sul territorio non sia solo una questione di civiltà a fronte delle difficoltà del singolo e delle persone con disabilità e cronicità, ma rappresenti l'unico strumento di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come quello che stiamo combattendo. L'insufficienza delle risorse destinate al territorio ha reso più tardiva la risposta e ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva potersi opporre al dilagare della malattia e che si è trovato esso stesso coinvolto nelle difficoltà della popolazione, pagando un prezzo in termini di vite molto alto. Un fronte che già in partenza era sguarnito a causa di scelte rivelatesi non adeguate.

Un'attenzione a questi temi si è vista nell'ultima legge di bilancio, con la previsione di fondi per l'acquisto di attrezzature per gli ambulatori di medicina generale (art 1 comma 449-450), ma essa dovrà essere comunque implementata, superata la crisi, così come risorse saranno necessarie per gli investimenti diretti a riportare le strutture sanitarie ad efficienza. Una esigenza che richiede sia mantenuta una attenta verifica sulla qualità della spesa.

GLI INTERVENTI PER I SETTORI PRODUTTIVI

29.

Il DEF all'esame si inserisce in un contesto particolarmente difficile per gli operatori economici, chiamati ad affrontare una situazione di forte *stress* incidente sia sul lato dell'offerta sia su quello della domanda, a causa del blocco generalizzato di gran parte delle attività, derivante dalle misure di contenimento della pandemia. Tale circostanza trova evidenza nel recente andamento dei principali indicatori congiunturali ed anticipatori del ciclo, che mostrano, nel mese di marzo, valori particolarmente negativi per l'Italia nel confronto internazionale (cfr. grafici 11, 12 e 13).

In questo quadro, in linea con le indicazioni di *policy* formulate dalle organizzazioni internazionali²¹, l'intervento pubblico deve modularsi in ragione delle diverse esigenze che qualificano le varie fasi della crisi. Nella fase iniziale di emergenza è prioritario salvaguardare il tessuto produttivo, evitando che il blocco straordinario e temporaneo delle attività danneggi in modo irreversibile il sistema delle imprese. Nel momento successivo di uscita dall'emergenza, occorre invece accompagnare la ripresa con interventi strutturali che favoriscano gli investimenti, accrescendo la produttività e la competitività.

In risposta alla situazione emergenziale iniziale, con i provvedimenti recentemente adottati (d.l. 18/2020 "Cura Italia" e d.l. 23/2020 "Decreto Liquidità"), il Governo ha introdotto misure di "ibernazione" e di sostegno alla liquidità delle imprese, per le quali il DEF lascia presagire un ulteriore ampliamento nell'intervento in corso di definizione e per il quale vengono richiesti al Parlamento margini aggiuntivi di *deficit*.

Sotto il profilo dell'ibernazione delle imprese, le misure introdotte sono finalizzate a sterilizzare l'efficacia di norme settoriali (prevalentemente in materia di responsabilità per inadempimento, di diritto societario e di diritto fallimentare), le quali, essendo costruite per contesti di ordinaria operatività, nell'attuale quadro emergenziale rischierebbero di mettere in difficoltà le imprese, a causa della maggiore esposizione al rischio di illiquidità e di subire perdite patrimoniali, nonché ai superiori ostacoli nel reperire nuovi capitali. Tali scelte legislative, peraltro conformi in larga misura agli interventi di altri paesi europei, appaiono frutto di un ragionevole bilanciamento tra

²¹ Cfr. OECD (2020), *Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis*, Parigi.

contrapposti interessi; da un lato, quello di salvaguardia delle realtà produttive strutturalmente sane, ma temporaneamente in difficoltà; dall'altro gli interessi, prevalentemente riferibili ai creditori, sottesi alle norme disattivate per un periodo temporalmente definito. Al riguardo, sia in sede di formulazione dei testi normativi sia in sede di successiva attuazione, appare necessario escludere che le disposizioni in esame si prestino ad applicazioni abusive o distorte, a vantaggio di realtà aziendali che già prima della crisi sanitaria non risultavano in grado di competere sul mercato.

In sintesi, nella materia contrattuale, l'art. 91 del d.l. Cura Italia esclude la responsabilità del debitore ex art. 1218 e 1223 c.c. per gli inadempimenti dovuti al rispetto delle misure di contenimento della pandemia. Sul fronte delle conseguenze patrimoniali, il Decreto Liquidità (art. 6) sospende, nel 2020, gli obblighi previsti dal codice civile in tema di ricapitalizzazione delle società di capitali, in relazione alle fattispecie verificatesi nel corso degli esercizi chiusi entro il 31 dicembre 2020. È inoltre disapplicata, per il medesimo arco temporale, l'operatività delle cause di scioglimento delle società di capitali per riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale (nonché delle cooperative per perdita del capitale) e di quella del regime di postergazione del rimborso dei finanziamenti effettuati dai soci a favore della società, previsto agli articoli 2467 e 2497-*quinquies* c.c. (art. 8). Nella redazione dei bilanci, viene introdotta (art. 7) una presunzione di sussistenza del criterio della continuità aziendale, qualora tale prospettiva sia stata assunta alla base dell'ultimo bilancio approvato. Particolarmente densi sono poi gli interventi in materia fallimentare tesi a rimuovere il rischio di un'esplosione delle dichiarazioni di insolvenza. In dettaglio, il Decreto Liquidità dispone: la sospensione della procedibilità delle istanze finalizzate all'apertura del fallimento e delle procedure fondate sullo stato di insolvenza presentate nel periodo di emergenza (art. 10); agevola l'esecuzione delle procedure di risoluzione alternativa della crisi attraverso il concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione, prevedendone una proroga dei termini di adempimento o il potere di formulare nuove proposte ovvero di modificare quelle esistenti per adeguarle al mutato contesto (art. 9); differisce l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14/2019) al 1° settembre 2021, originariamente prevista per il 1° agosto 2020, con esclusione delle disposizioni già vigenti a decorrere dal 16 marzo 2019. Tale decisione di rinvio va accolta positivamente in quanto consente di evitare che, nell'attuale quadro congiunturale caratterizzato da uno *shock* economico non prevedibile, l'entrata in vigore delle nuove regole produca effetti distorsivi, tradendo *in nuce* gli obiettivi dell'intera riforma. Ciò è particolarmente evidente con riguardo alle previsioni in materia di misure di allerta, volte a rilevare precocemente lo stato di crisi dell'impresa. Nell'attuale situazione congiunturale, infatti, gli indicatori di rischio, tarati su condizioni di normalità operativa, non avrebbero potuto svolgere alcun concreto ruolo selettivo.

30.

Quanto al rischio di carenza di liquidità, potenzialmente in grado di compromettere la solvibilità di imprese strutturalmente sane, l'intervento pubblico si è sostanzialmente concretizzato nel potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche, a fronte del credito concesso dal settore bancario, in linea con le indicazioni formulate dalla Commissione europea²². In questo modo, si favorisce il meccanismo di trasmissione delle recenti decisioni espansive di politica monetaria adottate dalla BCE, amplificando altresì gli effetti del temporaneo alleggerimento dei requisiti di capitale annunciato dal sistema europeo di vigilanza bancaria.

²² *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central bank, the European Investment Bank and the Eurogroup "Coordinated economic response to the Covid-19 Outbreak"* – COM(2020) 112.

Gli interventi di politica monetaria adottati negli ultimi *Governing Council* della BCE consistono, in sintesi, nell'incremento delle operazioni di rifinanziamento a più lungo termine, nella previsione di condizioni di tasso e di *stock* più favorevoli per le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine mirate a sostenere i prestiti alle imprese e nell'aumento per 120 mld del programma di acquisti netti di attività finanziarie; a questi si è, da ultimo, aggiunto uno specifico programma di acquisto di titoli pubblici e privati legati all'emergenza della pandemia per un ammontare complessivo di 750 mld. Il pacchetto di misure accomodanti trova completamento con la decisione della BCE di continuare ad accettare, come *collateral* delle operazioni di politica monetaria, *asset* che subiscano riduzione del *rating*. Sotto il profilo delle misure di vigilanza prudenziale sulle banche, la BCE ha annunciato di recente il temporaneo rilassamento dei requisiti di capitale e di liquidità richiesti alle banche, nonché la possibilità per queste ultime di soddisfare il requisito patrimoniale attraverso strumenti di capitale di minore qualità.

L'attuazione dello schema delle garanzie pubbliche, nei richiamati provvedimenti legislativi, passa attraverso il coinvolgimento attivo di tre attori principali: il Fondo di garanzia per le PMI, la CDP S.p.A. e la SACE S.p.A.

Quanto al Fondo di garanzia, il complesso degli interventi adottati introduce un regime straordinario fino a fine anno, caratterizzato da una operatività potenziata, con riferimento ai soggetti beneficiari (ricomprendendo le *mid-cap* fino a 499 dipendenti), alle operazioni ammissibili (ad esempio quelle di rinegoziazione di passività esistenti ovvero le operazioni di moratoria straordinaria delle aperture di credito e dei prestiti concessi dalle banche alle PMI colpite dalla crisi sanitaria), alle condizioni della garanzia (rilasciata senza oneri, con estensione dell'ammontare dei finanziamenti a 5 milioni e delle percentuali di copertura, anche fino al 100 per cento). Le disponibilità finanziarie del Fondo sono state coerentemente integrate per circa 3,2 miliardi.

Al fine di garantire tempestività nell'iniezione di liquidità, le procedure di concessione della garanzia sono state oggetto di semplificazione e di meccanismi acceleratori, in particolare attraverso l'esclusione del "modulo andamentale" ai fini della valutazione del merito di credito dell'impresa beneficiaria, la previsione di autodichiarazioni da parte dei beneficiari in merito ai requisiti di accesso, nonché la possibilità di concedere la garanzia in via immediata, senza attendere il perfezionamento dei controlli previsti dal Codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011). In tale ultimo caso, l'erogazione del prestito è sottoposta a condizione risolutiva. Nella prospettiva di coniugare la condivisibile esigenza di celerità degli interventi con quella di ridurre il rischio di infiltrazioni dell'economia illegale nelle operazioni di sostegno alla liquidità, appare essenziale preservare un elevato livello di controlli *ex post* sui soggetti beneficiari. In tal senso, potrà risultare utile l'introduzione di specifici strumenti di tracciabilità dei flussi finanziari, anche attraverso il ricorso a conti dedicati, che consentano di ricostruire la destinazione dei fondi erogati.

Per le imprese di maggiori dimensioni, che non hanno accesso al Fondo di garanzia per le PMI, le garanzie pubbliche sono concesse tramite Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (mediante costituzione di un fondo di 500 milioni nello stato di previsione del MEF) e SACE S.p.A., della quale viene contestualmente rivisitata la *governance* in chiave di maggiore coinvolgimento del MEF nelle scelte societarie. Le dimensioni delle garanzie delegate a SACE S.p.A. raggiungono complessivamente i 200 milioni (di cui 30 riservati alle PMI), a fronte delle quali viene costituito uno specifico fondo nello stato di previsione del MEF di 1 miliardo nel 2020. Vengono dettagliatamente disciplinate le caratteristiche dei finanziamenti ammissibili, i requisiti dei beneficiari, le caratteristiche della garanzia e le relative condizionalità, nonché le procedure per la concessione, differenziate, in termini di complessità amministrativa, in ragione delle dimensioni delle imprese destinatarie del finanziamento.

Oltre alla finalità generalizzata di sostegno alla liquidità delle imprese, lo strumento della garanzia pubblica è stato utilizzato anche per interventi settoriali a supporto dell'internazionalizzazione del settore produttivo. In questo ambito la SACE S.p.A. è stata autorizzata a rilasciare garanzie pubbliche per il valore complessivo di 200 miliardi a fronte di finanziamenti alle imprese esportatrici, congiuntamente all'introduzione di un nuovo schema di coassicurazione dei rischi non di mercato ripartiti tra SACE S.p.A. (10 per cento) e Stato (90 per cento), in linea con le esperienze di altri paesi europei.

Il ricorso allo schema delle garanzie pubbliche costituisce una risposta condivisa a livello internazionale, in quanto idonea a fronteggiare l'immediata e importante esigenza di liquidità del sistema produttivo nella fase di emergenza e blocco delle attività. Infatti, il meccanismo di funzionamento e di contabilizzazione delle garanzie produce un effetto leva in grado di moltiplicare le risorse pubbliche impiegate (secondo le stime del DEF le misure del Decreto Cura Italia garantirebbero un volume complessivo di credito di 350 miliardi, cui si aggiungerebbero gli ulteriori 400 miliardi di garanzie contemplate nel Decreto Liquidità). Ai fini della piena efficacia delle misure sarà necessario assicurare, in linea con le recenti indicazioni della Commissione europea in materia di aiuti di stato²³, che i vantaggi finanziari delle garanzie pubbliche siano trasferiti ai destinatari del credito, nella misura massima possibile, sottoforma di incremento dei volumi di finanziamento o

²³ *Communication from the Commission "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak" – COM(2020) 1863.*

delle sottostanti condizioni economiche, prevedendo specifiche clausole di condizionalità e additività rispetto ai prestiti in essere. Occorrerà altresì un prudente monitoraggio dei rischi associati alle maggiori passività potenziali (*contingent liabilities*) scaturenti dalla concessione di garanzie pubbliche, le quali sono potenzialmente foriere di futuri maggiori oneri a carico della finanza pubblica in caso di insolvenza dei destinatari finali dei prestiti.

In contabilità nazionale, secondo le regole del SEC2010, la contabilizzazione delle garanzie pubbliche e i conseguenti effetti sui saldi del conto economico consolidato si differenziano in ragione della tipologia di garanzia: standard o *una tantum*. Le prime sono le garanzie emesse in numero elevato, solitamente per piccoli importi (ad esempio le garanzie di credito all'esportazione e le garanzie per prestiti a studenti). Nonostante sia aleatorio stabilire il grado di probabilità di escussione di una singola garanzia *standard*, il fatto che esistano molte garanzie simili consente di calcolare una stima affidabile del numero di escussioni. In questi casi le regole statistiche europee richiedono di registrare prudenzialmente nell'indebitamento netto, a partire dall'esercizio in cui le garanzie sono concesse, il valore netto attuale delle possibili escussioni secondo la prevedibile tempistica. Diversamente, le garanzie *una tantum* sono prestate secondo valutazioni svolte caso per caso, generalmente per importi abbastanza rilevanti e sulla base di accordi contrattuali individuali. Esse non sono prestate nell'ambito di una cornice generale e richiedono un attento monitoraggio da parte delle pubbliche amministrazioni, su base individuale e non globalmente. In tale ipotesi non è possibile calcolare con un certo grado di precisione il livello di rischio associato al prestito. In generale, la concessione di una garanzia *una tantum* è considerata una passività condizionata e non è registrata come attività/passività finanziaria nel conto patrimoniale del garante. Le eventuali escussioni sono rilevate nell'indebitamento netto solo nell'esercizio in cui eventualmente abbiano effettivamente luogo. Secondo il DEF 2020, lo *stock* di garanzie concesse dallo Stato ha raggiunto, al 31 dicembre 2019, l'ammontare di 87,7 miliardi (74,4 miliardi a fine 2018), pari al 4,9 per cento del Pil (4,2 per cento a fine 2018).

31.

Completano il quadro delle principali misure a sostegno delle imprese contemplate nei decreti emergenziali adottati dal Governo: la possibilità di trasformare in credito d'imposta una quota di attività per imposte anticipate riferite a determinati componenti, per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati che vengono ceduti a terzi (per circa 1 miliardo), nonché l'estensione del *golden power* a difesa dei settori strategici, da utilizzarsi in linea con i principi fissati dalla giurisprudenza europea (*ex multis* Commissione c. Repubblica italiana, causa C-58/99) e con gli orientamenti pubblicati dalla Commissione a marzo 2020 con i quali si invitano gli Stati membri che già dispongono di meccanismi di controllo a sfruttare appieno gli strumenti a loro disposizione per prevenire i flussi di capitali da paesi terzi che potrebbero compromettere la sicurezza o l'ordine pubblico europei²⁴.

²⁴ *Communication from the Commission "Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)" – COM(2020) 1981.*

Il superamento della fase emergenziale renderà necessario accompagnare la progressiva ripresa dell'attività produttiva ordinaria con misure che sostengano gli investimenti; questi ultimi hanno già subito un rallentamento nella seconda parte del 2019 e sono attesi in forte calo nel 2020 secondo le stime del DEF (-12,3 per cento), a causa della crescente incertezza. In questo contesto un ruolo centrale sarà rivestito dal nuovo Piano Transizione 4.0, inaugurato dalla legge di bilancio per il 2020, in sostituzione del precedente Piano Impresa 4.0. Il nuovo strumento di politica industriale focalizza l'attenzione sugli investimenti tecnologicamente innovativi, nonché sulle attività innovative per la competitività delle imprese e sullo sviluppo di professionalità in grado di gestire le nuove tecnologie, anche nella prospettiva della transizione ecologica, in linea con i principi dell'economia circolare e decarbonizzazione stabiliti dall'Unione Europea.

Gli interventi vengono rimodulati in modo da favorire l'accesso alle agevolazioni da parte delle PMI, che presentano maggiori ritardi nel percorso di digitalizzazione e più ampi spazi di incremento di produttività.

Nel panorama europeo, le imprese italiane risultano ancora indietro rispetto all'obiettivo di integrazione delle tecnologie digitali nei propri cicli produttivi. Seppur in costante progresso nell'ultimo triennio, la componente dell'indicatore *Digital Economy and Society Index (DESI)*²⁵ relativa alle imprese colloca l'Italia al 23° posto tra gli Stati Membri dell'UE, con un punteggio (32,3), ben al di sotto della media (41,1). Tale risultato è prevalentemente dovuto alle difficoltà delle imprese a sfruttare appieno le opportunità offerte dal commercio *on-line* e dal basso utilizzo dei *big data* (7 per cento a fronte della media UE del 12 per cento). Anche prendendo in considerazione l'indicatore di Intensità Digitale²⁶ (*Digital Intensity Index*), nel 2018 il dato italiano risulta inferiore alla media europea. Solamente il 14 per cento delle imprese mostra un livello di digitalizzazione alto. Tale dato è influenzato dalla situazione più arretrata delle realtà più piccole, mentre quelle di dimensioni più elevate (sopra i 250 dipendenti) mostrano, nel 44 per cento dei casi, gradi elevati di digitalizzazione. L'86 per cento delle imprese con almeno 10 addetti si colloca ad un livello 'basso' o 'molto basso' di adozione dell'ICT. Il dato è, inoltre, particolarmente negativo per le piccole imprese (da 10 a 49 dipendenti), tra le quali raggiunge l'87,8 per cento, mentre migliora al crescere delle dimensioni (56 per cento per quelle superiori a 250 dipendenti).

In una prospettiva di semplificazione, nel nuovo Piano Transizione 4.0, l'accesso agli incentivi è basato sull'unico strumento del credito di imposta, articolato poi su più finalità,

²⁵ Il *Digital Economy and Society Index (DESI)* è un indice composito che riassume indicatori pertinenti sulle prestazioni digitali dell'Europa suddivisi in cinque dimensioni e tiene traccia dell'evoluzione degli Stati membri dell'Ue nella competitività digitale. La quarta dimensione dell'indice (*Integration of Digital Technology*) misura il livello di digitalizzazione delle imprese. Essa viene calcolata sulla base di otto sub indicatori connessi alla digitalizzazione dei processi aziendali (dimensione 4.a con cinque indicatori) e all'eCommerce (dimensione 4.b con tre indicatori).

²⁶ Il *Digital Intensity Index* misura la disponibilità a livello di impresa di 12 diverse tecnologie digitali: internet per almeno il 50 per cento dei dipendenti; ricorso a specialisti ICT; connessione banda larga veloce; percentuale di addetti che utilizzano device mobili connessi superiori al 20 per cento; utilizzo di un sito internet dell'impresa; utilizzo di un sito internet con funzioni avanzate; presenza sui social media; utilizzo di pubblicità a pagamento su Internet; acquisto di servizi di *Cloud Computing* di livello medio alto; invio di fatturazione elettronica in formato standard; valore delle vendite online almeno pari all'1 per cento dei ricavi totali (sul fatturato totale); la percentuale delle vendite via web è maggiore dell'1 per cento dei ricavi e quelle del tipo B2C sul totale delle vendite via web è superiore al 10 per cento.

(ricerca, sviluppo e innovazione; acquisto macchinari; innovazione nei processi produttivi; formazione), stimato in circa 6 miliardi complessivi nel triennio 2020-2022 (al netto della soppressione degli istituti del precedente piano). Tale scelta legislativa può incentivare le decisioni di investimento delle imprese, accelerando il periodo di fruizione dell'agevolazione.

Alla luce delle mutate condizioni di contesto, in particolare in merito alle attese sull'andamento degli investimenti nel corso del 2020, potrà essere valutata l'opportunità di rafforzare ulteriormente l'intensità dei nuovi crediti d'imposta, amplificandone la portata attraverso il parallelo potenziamento di strumenti, quali la c.d. Nuova Sabatini, che finora hanno suscitato ampio interesse da parte delle imprese.

Inoltre, una maggiore stabilità del quadro regolamentare, con una proiezione pluriennale degli incentivi, potrebbe risultare funzionale ad agevolare e accelerare l'attività di programmazione e realizzazione degli investimenti da parte delle imprese, in particolare di quelli caratterizzati da maggiori dimensioni e complessità che, più sovente, si articolano su un orizzonte di più anni.

La strategia di sostegno agli investimenti, infine, richiederà un approccio composito che non trascuri i profili dell'accesso al credito, anche al termine del periodo di emergenza, preservando al contempo la qualità degli attivi bancari, attraverso il progressivo sviluppo degli strumenti che nel recente passato si sono mostrati efficaci nel fronteggiare il fenomeno dei crediti deteriorati, la cui incidenza sui bilanci degli intermediari bancari si è più che dimezzata tra dicembre 2015 e giugno 2019, passando dal 9,7 al 4 per cento.

Un contributo importante all'azione di riduzione in Italia delle sofferenze è pervenuto dall'implementazione dello schema denominato "Garanzia cartolarizzazione sofferenze - GACS", previsto dal Capo II del decreto-legge n. 18 del 2016, il cui obiettivo è stato quello di consentire l'avvio di un mercato secondario concorrenziale per la cessione dei crediti deteriorati classificati come sofferenze, presenti nel bilancio delle banche e degli intermediari finanziari aventi sede in Italia. Secondo i dati del MEF, nei tre anni di operatività dello schema, l'ammontare lordo di sofferenze oggetto di cartolarizzazione risulta pari a poco meno di 50 miliardi e il valore nominale della *tranche senior* assistita dalla garanzia pubblica è pari a circa 10 miliardi. Lo smaltimento dei crediti deteriorati ha beneficiato anche dell'attività di AMCO S.p.A. (ex S.G.A. S.p.A), quale *player* importante nel campo del *full service credit management*. Nel corso degli ultimi due anni, AMCO S.p.A. ha radicalmente modificato la propria struttura, operatività e modello di *business*, passando da una gestione di *asset* di circa 2 miliardi (composti da sole sofferenze) a circa 24 miliardi (composti di sofferenze e inadempienze probabili). In questo contesto, al fine di rafforzarne la struttura patrimoniale, è stato effettuato un aumento di capitale di un miliardo che, secondo le valutazioni dell'amministrazione controllante, dovrebbe consentire, attraverso operazioni di acquisto di portafogli a prezzi in linea con le altre transazioni di mercato, di incrementare il livello di attivi in gestione, dagli attuali 24 miliardi a 40-50 miliardi. Per un'analisi più dettagliata si rinvia alla deliberazione della Sezione di controllo sugli enti, n. 18/2020, concernente la "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di SGA S.p.A. - Società per la gestione di attività (ora AMCO - Asset Management Company), per l'esercizio 2018".

LA SPESA PER INVESTIMENTI

32.

Il DEF riporta nei dati di consuntivo 2019 investimenti fissi cresciuti del 7,2 per cento, un tasso che segna un'inversione di tendenza rispetto al triennio precedente. Il risultato positivo è messo in relazione in particolare con il rilancio degli interventi straordinari per la messa in sicurezza e la manutenzione delle infrastrutture, in particolare per il contrasto al dissesto idrogeologico e sulla rete viaria per i quali sono stati chiesti i margini di flessibilità di bilancio alla Commissione Europea pari allo 0,18 per cento del Pil. Le previsioni per il 2020 e 2021 indicano un livello degli investimenti pubblici ancora in crescita, ma decisamente più contenuta per il primo anno, 2,7 per cento, cui seguirà una forte accelerazione nel 2021, all'11,2 per cento.

33.

Il settore degli enti territoriali ha contribuito in misura rilevante al conseguimento dell'obiettivo programmato per il 2019 dando prova del ruolo attivo svolto da Regioni, Province Città metropolitane e Comuni per il rilancio della spesa. Investimenti fissi e contributi, al netto di quelli ad amministrazioni pubbliche ed estero, hanno raggiunto i 16 miliardi di pagamenti, con una crescita rispetto al 2017 del 15,8 per cento e l'effetto trainante è stato circoscritto alla prima delle due categorie. L'apporto da parte delle Regioni è risultato considerevole nel triennio (+10,6 per cento), ma soprattutto per l'incremento molto significativo che si era avuto nel 2018; la crescita più contenuta degli investimenti fissi registrata nel 2019 è il risultato di tendenze contrapposte delle Regioni a statuto ordinario rispetto a quelle a statuto speciale: le prime, invertendo il trend rispetto al 2018, crescono di oltre il 24 per cento, mentre le altre che avevano conseguito una buona performance nel 2018, entrano in una fase critica e segnano un -14,9 per cento nel 2019.

Tra gli investimenti fissi, l'aumento si concentra nei beni materiali (+4,9 per cento), mentre un profilo discendente accomuna beni immateriali (-4,4 per cento dopo l'impennata registrata nel 2018) e terreni e b.n.p. (-9,2). I beni materiali costituiscono una spesa crescente nel 2019 in tutte le aree territoriali ad eccezione del nord est (-24,2 per cento), con un picco rappresentato dalle Regioni del centro e con una forte concentrazione

in pochi settori: beni immobili, mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico, infrastrutture idrauliche e stradali, altre vie di comunicazione, opere per la sistemazione del suolo e fabbricati ad uso abitativo e strutture sanitarie (complessivamente 902 milioni).

34.

Anche ai Comuni va riconosciuto un contributo ragguardevole in termini di rilancio degli investimenti locali. L'89,4 per cento della spesa in conto capitale è rappresentata dagli investimenti fissi, percentuale che sale oltre il 90 per cento nei comuni del centro e del nord est, e arriva al 96 per cento nelle grandi città. Si tratta di 9,5 miliardi di pagamenti complessivi che segnano un incremento del 13,5 per cento rispetto al 2018. La crescita più significativa si concentra nei comuni fino a 10.000 abitanti, ma anche le grandi città hanno mostrato nell'ultimo anno una decisa ripresa; sotto il profilo territoriale i Comuni del nord e soprattutto quelli del centro hanno conseguito gli incrementi più consistenti, con tassi anche superiori al 20 per cento.

Si conferma come per le Regioni la concentrazione della spesa su poche voci rilevanti per le politiche di investimento locale e che assorbono il 71,3 per cento dei pagamenti per investimenti fissi: in primis infrastrutture stradali (2,3 miliardi), beni immobili e fabbricati (tra cui quelli scolastici per i quali si è registrata una spesa di oltre 1 miliardo); di gran lunga inferiore ma ugualmente rilevante la quota di spesa destinata ad altre vie di comunicazione (522 milioni), gli impianti sportivi (563 milioni) e le opere di sistemazione del suolo (358 milioni). Tutte queste voci si presentano in crescita rispetto al 2018. Come per le Regioni, risulta rilevante, non tanto in termini assoluti ma di incremento nel triennio 2017-2019 (+63 per cento), la spesa per mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico. Per le vie di comunicazione diverse dalle infrastrutture stradali e per i mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico la quota di spesa prevalente è effettuata dalle dodici grandi città, che presentano invece livelli più bassi rispetto alle altre fasce dimensionali con riferimento ai fabbricati ad uso scolastico e agli impianti sportivi; per i beni immobili la spesa più elevata è stata effettuata dai comuni medio-grandi, mentre gli enti di minore dimensione presentano la quota di spesa più rilevante per infrastrutture stradali e opere di sistemazione del suolo. Sui beni immobili la spesa prevalente è sostenuta dai Comuni medio grandi. In termini

pro capite il valore medio di pagamenti per investimenti è di 320 euro a fronte dei 267 nel 2018 e 283 nel 2017. L'importo più elevato si registra, in tutti e tre gli anni, nei Comuni di minori dimensioni (478 euro nel 2019), mentre l'importo più basso riguarda i Comuni con popolazione tra 20.000 e 60.000 abitanti (107 euro nel 2019). La dimensione territoriale mostra nei Comuni del nord est e del sud importi superiori ai 300 euro in tutti e tre gli anni, più bassi invece nelle altre aree, in particolare nel centro che registra l'importo medio meno elevato (192 euro nel 2017, 189 nel 2018 e 225 nel 2019).

35.

I dati di cassa riferiti al primo trimestre 2020 evidenziano un quadro in rapido mutamento: complessivamente gli enti territoriali riescono a mantenere un tasso di crescita positivo degli investimenti rispetto al primo trimestre del 2019 (2,9 per cento) e ciò grazie alla spesa sostenuta dagli Enti locali, mentre le Regioni presentano una flessione del 18 per cento. Si riscontra tuttavia sia per le Regioni che per gli Enti locali un incremento significativo dei contributi erogati alle imprese controllate e partecipate che sommati agli investimenti diretti delle amministrazioni, determinano un livello complessivo di investimenti ancora in linea con l'andamento annuale del 2019 (7,7 per cento). È probabile che gli effetti negativi del *lockdown* si risentiranno maggiormente dal secondo semestre dell'anno a causa del blocco degli stati d'avanzamento lavori verificatosi a partire dalla seconda metà di marzo e per tutto il mese di aprile.

36.

I dati di cassa 2019 confermano l'efficacia della pluralità di misure attivate in corso d'anno, non solo in termini di maggiori risorse finanziarie ma anche di interventi di carattere ordinamentale che hanno profondamente modificato l'impianto regolatorio all'interno del quale si muovono le Amministrazioni territoriali per attuare i programmi di investimento, come evidenziato anche nel capitolo del Documento "Aspetti istituzionali delle finanze pubbliche". I profondi interventi di revisione normativa che hanno riguardato ambiti differenti, da una parte, le regole di finanza pubblica e il nuovo saldo introdotto per calcolare l'equilibrio di bilancio, dall'altra le modifiche al codice dei contratti pubblici, rispondevano ad una esigenza unitaria, riconosciuta nella necessità di indurre una forte semplificazione amministrativa e contabile, nell'auspicio che ciò

potesse innescare un ciclo virtuoso della spesa per investimenti. Un tema che è oggetto di specifico approfondimento da parte della Corte nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020 in via di pubblicazione.

Le risorse finanziarie attivate dalla legge di bilancio per il 2019 sono state pari 2,7 miliardi appostati nel Fondo per gli investimenti degli enti territoriali che, al netto di 2,5 miliardi per la copertura della manovra di finanza pubblica a carico delle RSO, ha finanziato interventi di messa in sicurezza del territorio e delle strade nelle RSS, e di manutenzione di strade e scuole da parte delle Province delle RSO; 800 milioni per le opere di mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico delle strutture e infrastrutture individuate dai Commissari straordinari per l'emergenza; 190 milioni riconosciuti ai Comuni come ristoro per il minor gettito IMU da destinare, anche in questo caso, alla manutenzione delle strade, delle scuole e di altri edifici comunali; 100 milioni per la progettazione di interventi strategici nell'ambito del primo stralcio del Piano nazionale idrico e per la messa in sicurezza di scuole strade ed edifici pubblici nei comuni con popolazione fino a 20.000.

Queste risorse si affiancavano ad una serie di altri incentivi già operanti a legislazione vigente e che avevano la finalità di rafforzare gli investimenti locali sia sotto il profilo delle competenze tecniche progettuali che della dotazione finanziaria e che hanno aumentato i finanziamenti a disposizione delle amministrazioni locali di circa 900 milioni, principalmente sotto forma di contributi a rendicontazione.

Il sostegno finanziario agli investimenti territoriali è stato confermato nella legge di bilancio per il 2020 anche attraverso un rafforzamento di strumenti già operativi a legislazione vigente, ma che sono stati riorientati verso nuovi obiettivi e potenziati dal punto di vista finanziario. Complessivamente nel periodo 2020-2034 risultano stanziati risorse per oltre 33 miliardi, dei quali nel triennio della legge di bilancio poco meno di 4 miliardi (735 nel 2020, 1.178 nel 2021 e 1.770 nel 2022), con un effetto in termini di indebitamento netto pari a circa 2,5 miliardi. A queste risorse si aggiungono gli stanziamenti previsti dalle misure già in atto, 4,2 miliardi dalla legge di bilancio per il 2019 e circa 500 milioni per effetto di altri provvedimenti precedenti.

Nel quadro particolarmente critico che si va ora delineando, sarà fondamentale non interrompere le politiche di sostegno agli investimenti locali che in questi anni sono state faticosamente costruite innanzitutto mediante linee di finanziamento continuative e di durata anche ultradecennale, ma anche attraverso il ridisegno di quadri regolatori, distribuzione di responsabilità e competenze individuazione di meccanismi atti a supportare le amministrazioni fin dalle fasi progettuali.

Contando sul consolidarsi di tale supporto gli enti hanno potuto riavviare una programmazione delle politiche di investimento di lungo respiro, ma anche progettare una molteplicità di interventi minori che, attraverso una intensa attività di coordinamento tra i diversi livelli di governo e di pianificazione delle priorità, dei mezzi economici e strumentali, sono stati messi a sistema (si veda ad esempio il Piano ProteggItalia).

Ora questi interventi (alla portata anche degli enti più piccoli o in difficoltà finanziaria) costituiscono, in parte, l'incremento dello stock di dotazione infrastrutturale del quale si ha contezza anche osservando il livello dei pagamenti 2019, e in altra parte, un bacino di opere già "in cantiere" il cui completamento reca in sé un potenziale di crescita della spesa non trascurabile.

RIQUADRO – GREEN DEAL EUROPEO

Il richiamo alla necessità di "abbinare" le "innovazioni tecnologiche e comportamentali rese necessarie dalla pandemia, al *Green Deal* europeo" - considerato la "strategia chiave dell'UE per i prossimi anni" - sottolinea la volontà del Governo di dare attuazione ai programmi "*Green and Innovation Deal*" già finanziati dalla legge di bilancio per il biennio 2020-2022. In questo quadro il Def prevede di imprimere un'accelerazione alle nuove opere pubbliche già in fase avanzata di progettazione, nonché agli interventi di manutenzione di quelle esistenti secondo modalità che, tuttavia, potranno essere declinate più chiaramente nel Programma nazionale di riforma di prossima pubblicazione.

Mirate azioni di stimolo alla crescita coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale potrebbero consentire, date le particolari condizioni del quadro economico, di riorientare in modo rapido - attraverso gli strumenti finanziari già previsti dalla legge di bilancio con il fondo *Green new deal* che opera attraverso la concessione di garanzie e l'attivazione di operazioni finanziarie - una parte del mercato del capitale privato verso investimenti in grado di creare nuovi spazi di opportunità sia per le imprese sia per le amministrazioni pubbliche. La rilevanza assunta dai criteri ambientali, sociali e di governo (ESG) negli investimenti è sottolineata, del resto, dalla diffusione, sempre più ampia, delle nuove forme di valutazione extrafinanziaria (*impact investing*) introdotte, negli ultimi anni, da classi di investitori sia privati che istituzionali presenti sul mercato e particolarmente attivi su progetti ad alta sostenibilità ambientale. Specifiche aree di intervento quali rete idrica, produzione di energie rinnovabili, efficienza energetica, adeguamento tecnologico delle infrastrutture, riqualificazione edilizia, costituiscono, infatti, da tempo settori di elezione per investimenti capaci di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) attraverso una equilibrata combinazione di capitale privato e risorse pubbliche. In particolare, il tema legato alla riduzione dei consumi di energia e alla riqualificazione ed efficientamento degli edifici ha introdotto nella programmazione degli enti - per effetto delle numerose direttive europee emanate anche di recente - nuovi spazi di azione sostenuti da finanziamenti pubblici alla spesa per investimenti, nonché da misure alternative mirate ad incentivare interventi da parte di famiglie e imprese.

La preoccupazione, presente in diversi passaggi del documento, che la sensibile flessione del settore delle costruzioni colpito dalla chiusura temporanea dei cantieri possa condurre a tempi di recupero più lenti, con un forte impatto negativo sugli investimenti, segnala, la necessità di consolidare e rilanciare, ove possibile, tutte quelle misure mirate a incentivare interventi specifici nel settore, nonché di introdurre contestualmente forme di semplificazione delle procedure di accesso agli incentivi fiscali.

In questo ambito, gli investimenti di recupero del patrimonio abitativo (manutenzione straordinaria) si presentano come un settore di particolare rilievo strategico in quanto sono arrivati a rappresentare, nel 2019, circa il 37 per cento del valore degli investimenti in costruzioni. Gli effetti di stimolo determinati dalle detrazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie e per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, prorogati al 2020 dalla legge di bilancio, a cui si aggiungono i primi effetti prodotti dal sisma-bonus ed eco-bonus

destinati a interi edifici, mostrano risultati significativi. La proroga delle agevolazioni e l'introduzione del "bonus facciate" (con una detraibilità Irpef al 90 per cento delle spese sostenute nell'anno in corso) si configura come un ulteriore elemento di stimolo all'esecuzione di interventi più importanti come le demolizioni e le ricostruzioni.

Negli ultimi anni si è osservata, inoltre, una crescita degli investimenti in questo ambito anche da parte del settore pubblico, trainato, in particolare, dagli enti territoriali che, seppure frenati da lentezze procedurali e difficoltà legate alla mancanza di un piano organico pluriennale dedicato al settore nel suo complesso, mostra potenzialità da non sottovalutare. A tale scopo, è stata istituita la Cabina di regia per l'efficienza energetica (decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102) con lo scopo di promuovere e dare attuazione coordinata ad un piano di interventi di medio-lungo termine, nonché di coordinare misure per l'efficienza energetica da attivare attraverso il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica (che tuttavia ha approvato il finanziamento di primi dieci progetti nel febbraio del 2020, dopo una lunga fase di avvio). La pubblica amministrazione rappresenta, del resto, un settore economico rilevante nell'ambito della strategia nazionale per l'efficientamento energetico essendo peraltro un ambito caratterizzato da un alto consumo di energia.

La dimensione significativa del patrimonio immobiliare disponibile presso le amministrazioni centrali e territoriali offre opportunità di ampio intervento sia per il recupero degli edifici sia nell'efficientamento energetico. Tra le maggiori criticità rilevate presso gli edifici di proprietà pubblica ricorrono, infatti, una bassa efficienza energetica degli impianti termici ed elettrici e alti livelli di dispersione termica dell'involucro edilizio. Una quota rilevante di scuole, ospedali ed edifici pubblici, inoltre, ha più di 40 anni e si trova in aree di classe 1 e 2 di rischio sismico, richiedendo importanti interventi di messa in sicurezza. A questi si aggiungono 900.000 alloggi di edilizia residenziale pubblica nei quali si potrebbero avviare opere di riqualificazione diffusa, attraverso il coinvolgimento di capitale privato, per l'impiego di soluzioni standardizzate e replicabili di *retrofit* mirate a conseguire prestazioni certificate sia sotto il profilo energetico che della sicurezza antisismica. In questo quadro, pertanto, nell'ambito dell'efficientamento e della riqualificazione del patrimonio immobiliare sia pubblico che privato si potrebbero avviare o potenziare linee e programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale.

CONCLUSIONI

37.

Il DEF 2020, oggi all'esame del Parlamento, fornisce una prima cornice entro cui, pur nella difficoltà di cogliere ancora appieno l'impatto della crisi sanitaria sull'economia, si comincia a delineare il rilievo degli effetti che questa avrà sul sistema economico e sui conti pubblici. Un quadro ancora necessariamente provvisorio che potrà acquisire maggior respiro una volta che, riprese le attività in quasi tutti i settori, sarà possibile valutare i problemi che si presenteranno per il ritorno all'operatività di imprese e mercati. I numeri della crisi sono impressionanti: una flessione del prodotto rispetto al 2019 di oltre 126 miliardi, doppia rispetto alla crisi del 2008-2009. Un impatto sul bilancio

pubblico di dimensioni senza precedenti con un calo delle entrate complessive di poco inferiore ai 49 miliardi (nel 2009 le entrate si erano ridotte di 16 miliardi) e maggiori spese per 40 miliardi, che portano il disavanzo a 118 miliardi, il 7,1 per cento del prodotto. Un indebitamento destinato a crescere a 173 miliardi con i provvedimenti in corso di predisposizione. Ad un tempo il debito raggiunge il 155,7 per cento del prodotto, senza contare i possibili effetti che su di esso possono derivare dal consistente aumento delle garanzie dello Stato sui crediti alle imprese (+750 miliardi rispetto ai 90 miliardi di quelle oggi attive).

A fronte di tale scenario, con il Documento il Governo conferma e rafforza il ruolo che la politica di bilancio è chiamata a giocare per adeguare il sistema sanitario alle attese di cura dei cittadini (mettendo in condizioni il personale che vi lavora di poter affrontare l'epidemia e di operare in sicurezza), per preservare la capacità produttiva del sistema economico e le sue potenzialità di crescita, per ridurre le difficoltà di lavoratori e famiglie, accompagnando quello che, si auspica, possa essere un rapido e sicuro ritorno alla normalità.

Le misure contenute nei decreti predisposti nelle scorse settimane, e già scontate nel quadro tendenziale del DEF, hanno puntato a sostenere le imprese, soprattutto nei settori più esposti, cercando di evitare che, a fronte di possibili crisi di liquidità connessa con la riduzione dell'attività, queste possano fallire o chiudere, con pesanti impatti sul mercato del lavoro e sul potenziale di crescita futuro; ad aiutare le famiglie ad affrontare le difficoltà poste dalla riduzione dei servizi che impattano sulla organizzazione familiare e, nel caso che la sospensione delle attività economiche dovesse comportare la perdita delle fonti di guadagno, a sostenerne i redditi.

Con i provvedimenti ancora in corso di predisposizione, il Governo prevede ora di estendere e potenziare gli strumenti di intervento messi in campo, definendo una rete di protezione ampia. Punta, inoltre, a ridurre il più possibile quei passaggi amministrativi non indispensabili che possono determinare un rallentamento e, quindi, una riduzione nell'efficacia delle misure assunte e, più in generale, incidere su un rapido ritorno alla crescita.

Con tali misure si preannuncia, poi, di volere disattivare l'aumento di IVA e accise a partire del 2021, eliminando in tal modo un elemento di incertezza che incide sulla credibilità della previsione di finanza pubblica e che la Commissione europea non ha mai

considerato nelle proprie previsioni “a politiche invariate”. A ciò mira il Governo estendendo la richiesta di autorizzazione alla revisione al rialzo dell’indebitamento del prossimo decennio per un totale di oltre 440 miliardi. Una scelta di chiarezza condivisibile, ma che deve tenere conto della limitazione dell’orizzonte della previsione al solo 2021.

Il quadro delineato con il DEF è interlocutorio. Sono troppe le incertezze che ancora incidono sulle prospettive economiche e finanziarie. Come sottolineato nel documento, il Governo dovrà definire il percorso di rientro del debito pubblico che, al momento, si impegna a riportare su valori medi dell’area euro nell’arco di un decennio.

Un compito, quello di rendere compatibili il conseguimento di adeguati surplus di bilancio con l’individuazione di risorse da destinare al rilancio degli investimenti pubblici e privati, che appare particolarmente impegnativo ma ineludibile.

Tavole e Grafici

TAVOLA 1

LA REVISIONE DELLE STIME DI CONSENSO SULLA CRESCITA ECONOMICA DEI PRINCIPALI

PAESI DOPO LO SCOPPIO DELLA CRISI DA COVID-19 (VAR % ANNUE)

	<i>gen-20</i>		<i>apr-20</i>		<i>Diff. Gen/Mar</i> 2020
	2020	2021	2020	2021	
Mondo	2.7	2.9	0	3.9	-2.7
Usa	1.7	1.8	-1.8	3.1	-3.5
Canada	1.6	1.8	-2.1	3	-3.7
Giappone	0.4	0.8	-2	1.5	-2.4
Regno Unito	1.1	1.4	-3.1	3.3	-4.2
Area dell'euro	1	1.3	-4.1	3.6	-5.1
- Francia	1.2	1.3	-4	3.8	-5.2
- Germania	0.7	1.2	-4.3	3.8	-5
- Italia	0.4	0.6	-6.2	3.9	-6.6
BRIC	5.3	5.3	3.7	5.9	-1.6
- Brasile	2.1	2.5	1.9	2.4	-0.2
- Russia	1.7	1.9	1.8	2	0.1
- India	6.4	6.7	5.3	6.2	-1.1
- Cina	5.9	5.7	3.8	6.7	-2.1

Fonte: *Focus Economics Consensus Forecast*

TAVOLA 2

PREVISIONI DI CONSENSO PER L'ITALIA:

L'AGGIUSTAMENTO DEL QUADRO 2020-21 DOPO LA CRISI (VAR % ANNUE)

	<i>gen-20</i>		<i>apr-20</i>		<i>Diff. Apr/Mar</i> 2020
	2020	2021	2020	2021	
Pil reale	0.4	0.6	-6.2	3.9	-6.6
- <i>valore minimo previsto</i>	0	0	-16.5	-0.5	-16.5
- <i>valore massimo previsto</i>	0.8	1.2	-0.9	10.2	-1.7
Consumi privati	0.6	0.6	-4.2	3.3	-4.8
Consumi pubblici	0.2	0.4	1.3	0.6	1.1
Investimenti fissi lordi	0.8	1.2	-7.5	3.4	-8.3
Esportazioni	1.5	2	-6.8	3.6	-8.3
Importazioni	2.3	2.3	-5.3	4.7	-7.6
Produzione industriale	0.3	1	-6.7	3	-7
Reddito disponibile	1.2	1.9	-0.2	1.6	-1.4
Tasso di disoccupazione	9.8	9.7	11.2	11.1	1.4
Tasso di inflazione	0.8	1.1	0.6	0.1	-0.2
<i>Per memoria</i>					
Indebitamento/Pil	2.4	2.5	6	4.2	3.6
Debito/Pil	137	137	146	146	9

Fonte: elaborazioni su dati *Focus Economics Consensus Forecast*

TAVOLA 3

PREVISIONI DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE: PIL REALE

L'AGGIUSTAMENTO DEL QUADRO 2020-21 DOPO LA CRISI (VAR % ANNUE)

	Scenario di		Differenze vs	
	apr-20		gen-20	oct 19
	2020	2021	2020	2020
Mondo	-3	5.8	-6.3	-6.4
Usa	-5.9	4.7	-7.7	-7.8
Giappone	-5.2	3	-5.9	-5.7
Regno Unito	-6.5	4	-7.9	-7.9
Area dell'euro	-7.5	4.7	-8.8	-8.9
- Germania	-7	5.2	-8.1	-8.2
- Francia	-7.2	4.5	-8.5	-8.5
- Italia	-9.1	4.8	-9.6	-9.6
Paesi emergenti	-1	6.6	-5.4	-5.6
- Cina	1.2	9.2	-4.8	-5
- India	1.9	7.4	-3.9	-5.1
- Russia	-5.5	3.5	-7.4	-7.4

Fonte: FMI

TAVOLA 4

IL CONTO ECONOMICO TENDENZIALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

SPESE	consuntivi				tendenziale Def 2020				in percentuale Pil				variazioni %			var. assolute	
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021		
Redditi da lavoro dipendente	172.501	173.253	175.571	180.869	9,8	9,7	10,6	10,3	0,4	1,3	3,0	2.318	5.298				
Consumi intermedi	147.298	148.221	154.056	152.943	8,3	8,3	9,3	8,7	0,6	3,9	-0,7	5.835	-1.113				
Prestazioni sociali in denaro	348.473	361.211	386.120	387.210	19,7	20,2	23,2	22,0	3,7	6,9	0,3	24.909	1.091				
Pensioni	268.532	275.054	282.550	288.930	15,2	15,4	17,0	16,4	2,4	2,7	2,3	7.496	6.380				
Altre prestazioni sociali	79.941	86.157	103.570	98.280	4,5	4,8	6,2	5,6	7,8	20,2	-5,1	17.413	-5.289				
Altre spese correnti	65.460	66.656	67.637	71.049	3,7	3,7	4,1	4,0	1,8	1,5	5,0	981	3.412				
Totale spese correnti netto interessi	733.732	749.341	783.383	792.070	41,5	41,9	47,2	44,9	2,1	4,5	1,1	34.042	8.687				
Interessi passivi	64.621	60.305	60.628	63.470	3,7	3,4	3,6	3,6	-6,7	0,5	4,7	323	2.843				
Totale spese correnti	798.353	809.646	844.011	855.541	45,2	45,3	50,8	48,5	1,4	4,2	1,4	34.365	11.530				
<i>Spesa sanitaria</i>	<i>113.869</i>	<i>115.448</i>	<i>119.556</i>	<i>121.083</i>	6,4	6,5	7,2	6,9	1,4	3,6	1,3	4.108	1.527				
Investimenti fissi lordi	37.790	40.494	41.580	46.238	2,1	2,3	2,5	2,6	7,2	2,7	11,2	1.086	4.658				
Contributi agli investimenti	13.868	14.189	18.409	14.462	0,8	0,8	1,1	0,8	2,3	29,7	-21,4	4.220	-3.947				
Altre spese in c/capitale	7.296	6.413	6.744	5.373	0,4	0,4	0,4	0,3	-12,1	5,2	-20,3	331	-1.371				
Totale spese in conto capitale	58.954	61.096	66.733	66.073	3,3	3,4	4,0	3,7	3,6	9,2	-1,0	5.637	-660				
Totale spese primarie	792.686	810.437	850.115	858.143	44,9	45,3	51,2	48,7	2,2	4,9	0,9	39.678	8.028				
Totale spese finali	857.307	870.742	910.743	921.613	48,5	48,7	54,8	52,3	1,6	4,6	1,2	40.001	10.870				
ENTRATE																	
Tributarie	504.890	516.542	476.593	526.666	28,6	28,9	28,7	29,9	2,3	-7,7	10,5	-39.949	50.073				
Imposte dirette	248.889	257.397	238.774	251.212	14,1	14,4	14,4	14,2	3,4	-7,2	5,2	-18.623	12.438				
Imposte indirette	254.428	257.910	236.719	274.321	14,4	14,4	14,2	15,6	1,4	-8,2	15,9	-21.191	37.602				
Imposte in c/capitale	1.573	1.235	1.100	1.133	0,1	0,1	0,1	0,1	-21,5	-10,9	3,0	-135	33				
Contributi sociali	234.470	242.087	229.415	236.369	13,3	13,5	13,8	13,4	3,2	-5,2	3,0	-12.672	6.954				
Contributi sociali effettivi	230.397	237.751	225.085	231.965	13,0	13,3	13,5	13,2	3,2	-5,3	3,1	-12.666	6.880				
Contributi sociali figurativi	4.073	4.336	4.330	4.404	0,2	0,2	0,3	0,2	6,5	-0,1	1,7	-6	74				
Altre entrate correnti	76.637	80.132	80.085	81.033	4,3	4,5	4,8	4,6	4,6	-0,1	1,2	-47	948				
Totale entrate correnti (*)	814.424	837.526	784.993	842.935	46,1	46,9	47,2	47,8	2,8	-6,3	7,4	-52.533	57.941				
Entrate in conto capitale non tributarie	2.466	2.680	6.680	2.622	0,1	0,1	0,4	0,1	8,7	149,2	-60,7	4.000	-4.058				
Totale finali (*) entrate	818.463	841.441	792.773	846.690	46,3	47,1	47,7	48,0	2,8	-5,8	6,8	-48.668	53.917				
Pressione fiscale (% del PIL)	41,9	42,4	42,5	43,3								0	1				
Saldo primario	25.777	31.004	-57.343	-11.453	1,5	1,7	-3,5	-0,6				-88.347	45.889				
Saldo di parte corrente	16.071	27.880	-59.018	-12.606	0,9	1,6	-3,6	-0,7				-86.898	46.411				
Indebitamento netto	-38.844	-29.301	-117.971	-74.924	-2,2	-1,6	-7,1	-4,2				-88.670	43.047				
PIL nominale	1.766.168	1.787.664	1.661.432	1.763.459	100	100	100	100	1,2	-7,1	6,1	-126.232	102.027				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Def 2020

IL CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(programmatico NTI e tendenziale DEF 2020)

	NTI legge di bilancio				tendenziale Def 2020			
	valori in milioni		in percent. Pil		valori in milioni		in percent. Pil	
SPESE	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	175.236	176.974	9,6	9,5	175.571	180.869	10,6	10,3
Consumi intermedi	150.064	151.508	8,3	8,1	154.056	152.943	9,3	8,7
Prestazioni sociali in denaro	375.214	387.396	20,6	20,7	386.120	387.210	23,2	22,0
Pensioni	284.573	294.896	15,7	15,8	282.550	288.930	17,0	16,4
Altre prestazioni sociali	90.641	92.500	5,0	5,0	103.570	98.280	6,2	5,6
Altre spese correnti	66.034	69.782	3,6	3,7	67.637	71.049	4,1	4,0
Totale spese correnti netto interessi	766.548	785.660	42,2	42,1	783.383	792.070	47,2	44,9
Interessi passivi	59.210	57.542	3,3	3,1	60.628	63.470	3,6	3,6
Totale spese correnti	825.758	843.202	45,4	45,1	844.011	855.541	50,8	48,5
<i>Spesa sanitaria</i>			0,0	0,0	<i>119.556</i>	<i>121.083</i>	7,2	6,9
Investimenti fissi lordi	40.492	47.083	2,2	2,5	41.580	46.238	2,5	2,6
Contributi agli investimenti	13.516	14.251	0,7	0,8	18.409	14.462	1,1	0,8
Altre spese in c/capitale	4.710	4.363	0,3	0,2	6.744	5.373	0,4	0,3
Totale spese in conto capitale	58.718	65.697	3,2	3,5	66.733	66.073	4,0	3,7
Totale spese primarie	825.266	851.357	45,4	45,6	850.115	858.143	51,2	48,7
Totale spese finali	884.476	908.899	48,7	48,7	910.743	921.613	54,8	52,3
ENTRATE								
Tributarie	516.970	544.448	28,4	29,1	476.593	526.666	28,7	29,9
Imposte dirette	256.250	258.147	14,1	13,8	238.774	251.212	14,4	14,2
Imposte indirette	259.622	285.197	14,3	15,3	236.719	274.321	14,2	15,6
Imposte in c/capitale	1.098	1.104	0,1	0,1	1.100	1.133	0,1	0,1
Contributi sociali	245.732	250.240	13,5	13,4	229.415	236.369	13,8	13,4
Contributi sociali effettivi	241.407	245.831	13,3	13,2	225.085	231.965	13,5	13,2
Contributi sociali figurativi	4.325	4.409	0,2	0,2	4.330	4.404	0,3	0,2
Altre entrate correnti	79.854	79.050	4,4	4,2	80.085	81.033	4,8	4,6
Totale entrate correnti (*)	841.458	872.634	46,3	46,7	784.993	842.935	47,2	47,8
Entrate in conto capitale non tributarie	2.502	2.703	0,1	0,1	6.680	2.622	0,4	0,1
Totale finali (*) entrate	845.058	876.441	46,5	46,9	792.773	846.690	47,7	48,0
Pressione fiscale (% del PIL)	42,0	42,5	0,0	0,0	42,5	43,3	0,0	0,0
Saldo primario	19.792	25.084	1,1	1,3	-57.343	-11.453	-3,5	-0,6
Saldo di parte corrente	15.700	29.432	0,9	1,6	-59.018	-12.606	-3,6	-0,7
Indebitamento netto	-39.418	-32.458	-2,2	-1,7	-117.971	-74.924	-7,1	-4,2
PIL nominale	1.817.985	1.867.901	100,0	100,0	1.661.432	1.763.459	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, NTI e Def 2020

I SALDI STRUTTURALI 2018 e 2019

	2018			2019		
	NADEF	DEF	COM	NADEF	DEF	COM
	2019	2020	AF 19	2019	2020	AF19
Indebitamento netto	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2	-1,6	-2,2
Output gap (% Pil potenziale)	-1,4	0,35	0,2	-1,8	0,47	-0,2
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-0,8	0,2	0,1	-1,0	0,3	-0,1
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,4	-2,4	-2,3	-1,2	-1,9	-2,1
Misure <i>una tantum</i> , di cui	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
<i>entrate</i>	0,2	0,2		0,1	0,1	
<i>spese</i>	-0,1	-0,1		-0,1	-0,1	
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,53	-2,5	-2,4	-1,24	-1,9	-2,2
Variazione saldo strutturale*	-0,12	-0,09	-0,2	0,29	0,57	0,2
Avanzo primario	1,5	1,5	1,5	1,3	1,7	1,3
Avanzo primario strutturale (% Pil pot.)	2,1	1,2	1,3	2,2	1,4	1,3

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *Nota aggiornamento DEF 2019* (quadro programmatico) e *DEF 2020* (quadro tendenziale a legislazione vigente); Commissione Ue, *Autumn Forecast 2019*

* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

TAVOLA 6.1

IL PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO L'MTO (2018-2019)

	DEF 2020		Commissione europea (AF 2019)	
	2018	2019	2018	2019
Condizioni cicliche	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>	<i>normal times</i>
	$-1,5 \leq OG < 1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$	$-1,5 \leq OG < 1,5$
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0,6	0,6	0,6	0,6
flessibilità / margine discrezionalità*	-0,3	-0,175	-0,3	-0,175
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	0,30	0,43	0,3	0,43
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	-0,09	0,57	-0,1	0,2
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta <0,5	-0,39	0,14	-0,40	-0,23
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta <0,25	-0,43	-0,13	-0,40	-0,31

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti. Per quanto riguarda la variazione del saldo strutturale 2018 rispetto all'esercizio precedente, la valutazione ex post della Commissione si basa sui risultati stimati al momento delle *Spring Forecast 2019*. *Per il 2018 è stato richiesto dalla Commissione Ue (v. *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy C(2017)8019 final* del 22 novembre 2017) un aggiustamento non inferiore allo 0,3 per cento del Pil senza ulteriori margini di deviazione nell'anno. Per il 2019 è stata accordata una flessibilità dello 0,175 per cento per finanziare un piano di interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *Nota aggiornamento DEF 2019* (quadro programmatico) e *DEF 2020* (quadro tendenziale a legis.vig.); Commissione Ue, *Autumn Forecast 2019* e Commission Staff Working Document, *Analysis of the DBP of Italy (SWD(2019)920 final)*.

SALDI STRUTTURALI 2020 e 2021

	2020		2021	
	NADEF	DEF	NADEF	DEF
	2019	2020	2019	2020
Indebitamento netto	-2,2	-7,1	-1,8	-4,2
<i>Output gap</i> (% Pil potenziale)	-1,7	-6,7	-1,3	-2,6
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-0,9	-3,7	-0,7	-1,4
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,2	-3,4	-1,0	-2,8
Misure <i>una tantum</i> , di cui	0,1	0,2	0,1	0,2
<i>entrate</i>	0,1	0,2	0,1	0,2
<i>spese</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,37	-3,6	-1,2	-3,0
Variazione saldo strutturale*	-0,13	-1,7	0,2	0,6
Saldo primario	1,1	-3,5	1,3	-0,6
Saldo primario strutturale (% Pil pot.)	1,9	0,0	1,9	0,6

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *Nota aggiornamento DEF 2019* (quadro programmatico) e *DEF 2020* (quadro tendenziale a legislazione vigente)

* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

IL PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO L'MTO (2020 – 2021)

arina	2020	2021
	<i>Exceptional bad times</i>	<i>bad times</i>
Condizioni cicliche	$-4 < OG$	$-3 \leq OG < -1,5$
		$var\ Pil\ eff > var\ Pil\ pot$
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche		
("+" indica miglioramento saldo)	0	0,5
flessibilità / margine discrezionalità*	-1,4	0,0
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	-1,4	0,5
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	-1,70	0,6
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta <0,5	-0,29	0,1
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta <0,25	-0,08	-0,10

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti.

* Per il 2020 il Governo ha avanzato, in occasione della presentazione del DPB 2020, una richiesta di flessibilità dello 0,2%. Ulteriori 1,2 punti sono relativi alle misure finora adottate per far fronte all'emergenza Covid-19.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *DEF 2020* (quadro tendenziale a legislazione vigente).

TAVOLA 7

LA VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E LE SUE DETERMINANTI:
NADEF 2019 VS CONSUNTIVO 2020 (MLD DI EURO)

	NADEF 2019			ISTAT-BI 3-4/2020			Differenze		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Debito	2328.7	2380.3	2420.3	2329.6	2380.9	2409.8	0.9	0.6	-10.5
<i>PM: elementi di variazione</i>									
- Indebitamento netto	42.0	38.6	38.6	42.5	38.8	29.3	0.4	0.3	-9.3
- Fattori residuali*	1.4	13.1	1.4	1.5	12.5	-0.4	0.1	-26.1	-1.8
Pil nominale	1736.6	1765.4	1783.1	1736.6	1766.2	1787.7	0.0	0.7	4.5
Debito/Pil (%)	134.1	134.8	135.7	134.1	134.8	134.8	0.0	0.0	-0.9
- variazione	-0.7	0.7	0.9	-0.6	0.7	0.0	0.0	-0.1	-0.9
<i>Contributi alla variazione (punti di Pil)</i>									
Costo medio del debito	3.8	3.7	3.4	3.8	3.7	3.4	0.01	0.00	-0.07
Crescita Pil reale	-2.3	-1.0	-0.3	-2.2	-1.1	-0.4	0.06	-0.03	-0.13
Inflazione (defl. Pil)	-0.9	-1.2	-1.1	-1.0	-1.2	-1.2	-0.05	-0.03	-0.15
Saldo primario	-1.3	-1.5	-1.3	-1.3	-1.5	-1.7	0.01	0.02	-0.43
Fattori residuali *	0.1	0.7	0.1	0.1	0.7	0.0	-0.01	-0.02	-0.12

* fattori cosiddetti sotto la linea, che fanno variare lo stock di debito senza far variare il deficit/indebitamento netto

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Mef, BI

TAVOLA 8

ITALIA: IL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL PERIODO 1861-2019.
LE STATISTICHE DESCRITTIVE DELLE CINQUE FASI

	Min	Mean	Max	SD	CV
INTERO PERIODO (1861-2019)	24.2	86.2	159.7	33.1	0.38
Prima fase (1861-1897)	39.4	96.3	128.0	23.2	0.24
Seconda fase (1898-1913)	77.2	96.5	117.0	13.7	0.14
Terza fase (1914-1920)	74.9	102.7	159.7	31.3	0.30
Quarta fase (1921-1947)	24.2	92.5	152.2	29.0	0.31
Quinta fase (1948-2019)	27.0	74.5	135.2	34.5	0.51

NB: La periodizzazione è quella proposta in A. Pedone, "Alle origini del persistente alto livello del debito pubblico italiano", Riunione SIEP 2012

Fonte: elaborazione su dati FMI e Ameco.

TAVOLA 9

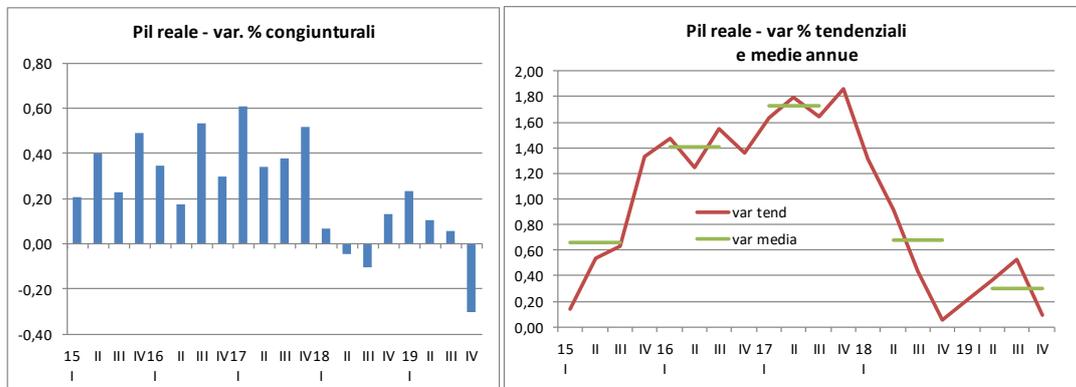
IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITA' – Risultati e previsioni

	in milioni			variazioni %			in milioni		variazioni %	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021
SANITA'										
Beni e servizi prodotti da produttori market:										
- Farmaci	7.624	7.576	7.559	-5,88	-0,63	-0,22	7.593	nd	0,45	
- Assistenza medico-generica	6.672	6.818	6.696	-0,27	2,19	-1,79	7.482	nd	11,74	
- Assistenza medico-specialistica, ospedaliera, riabilitativa e altra assistenza di cui	25.005	25.642	26.329	2,45	2,55	2,68	27.427	nd	4,17	
- Assistenza medico-specialistica	4.808	4.924	5.037	2,32	2,41	2,29	nd	nd		
- Assistenza osped. in case di cura priva	9.529	9.391	9.703	3,08	-1,45	3,32	nd	nd		
- Assistenza riabilitativa, integrativa e j	3.559	3.650	3.619	-1,28	2,56	-0,85	nd	nd		
- Altra assistenza	7.109	7.677	7.970	3,63	7,99	3,82	nd	nd		
Redditi e consumi intermedi di produttori non market:										
di cui redditi da lavoro dipendente	34.862	35.746	36.852	-0,14	2,54	3,09	37.276	nd	1,15	
di cui consumi intermedi	34.280	34.781	34.886	3,03	1,46	0,30	36.647	nd	5,05	
Altre componenti	3.742	3.306	3.126	4,00	-11,65	-5,44	3.130	nd	0,13	
TOTALE	112.185	113.869	115.448	1,09	1,50	1,39	119.556	121.083	3,56	1,28
Spesa pro capite	1851,6	1882,6	1912,7	1,22	1,68	1,60		7,20	6,87	
In % Pil	6,46	6,45	6,46							

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Istat

GRAFICO 1

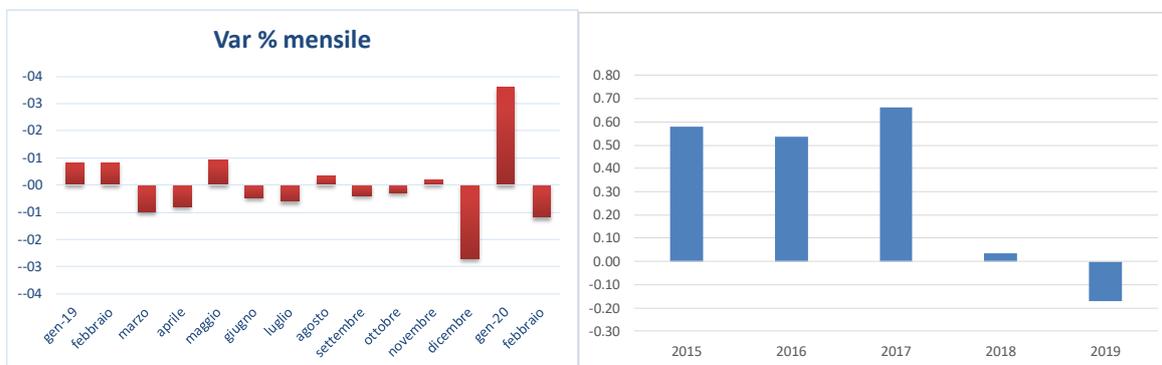
PIL A PREZZI COSTANTI: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

GRAFICO 2

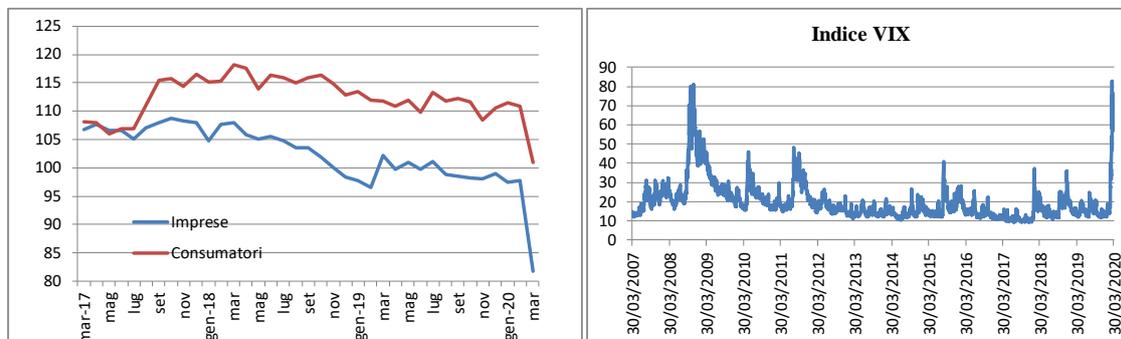
ANDAMENTO CONGIUNTURALE DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE ED EFFETTO DI TRASCINAMENTO DEL PIL (%)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

GRAFICO 3

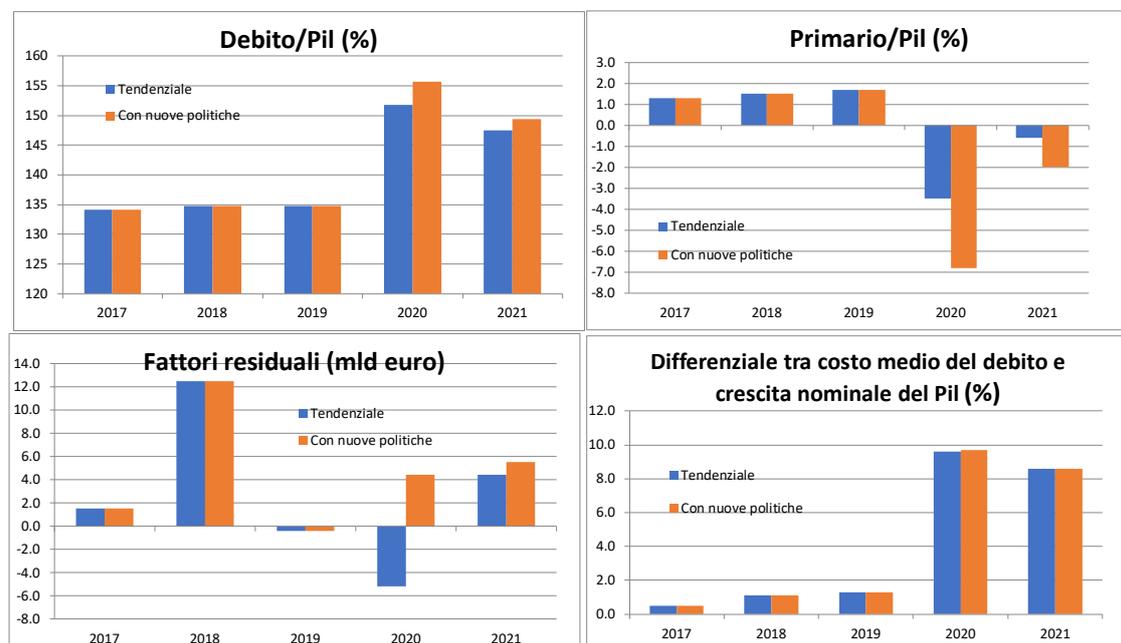
LA CRESCITA DELL'INCERTEZZA ESTERNA (MERCATI FINANZIARI MONDIALI – INDICE VIX)
E INTERNA (CLIMA DI FIDUCIA DI FAMIGLIE E IMPRESE - 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e di mercato

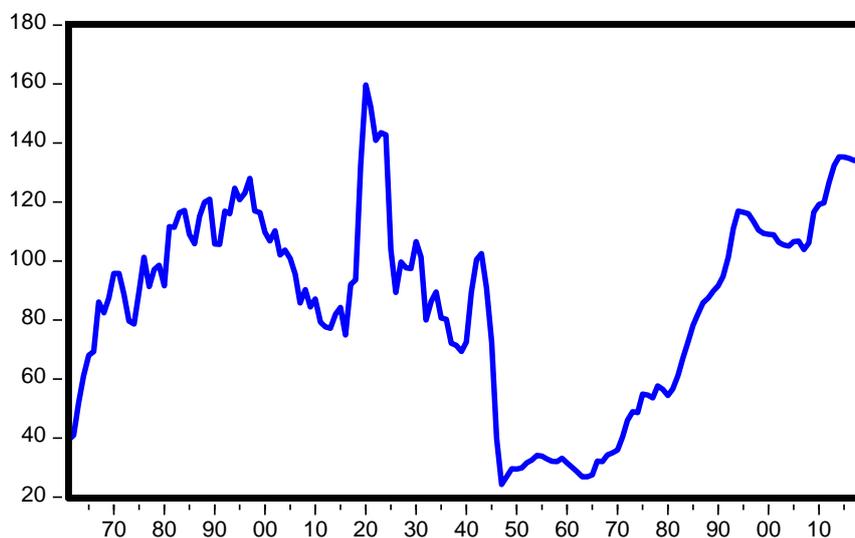
GRAFICO 4

DEF 2019 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI
SCENARIO TENDENZIALE VS SCENARIO CON NUOVE POLITICHE



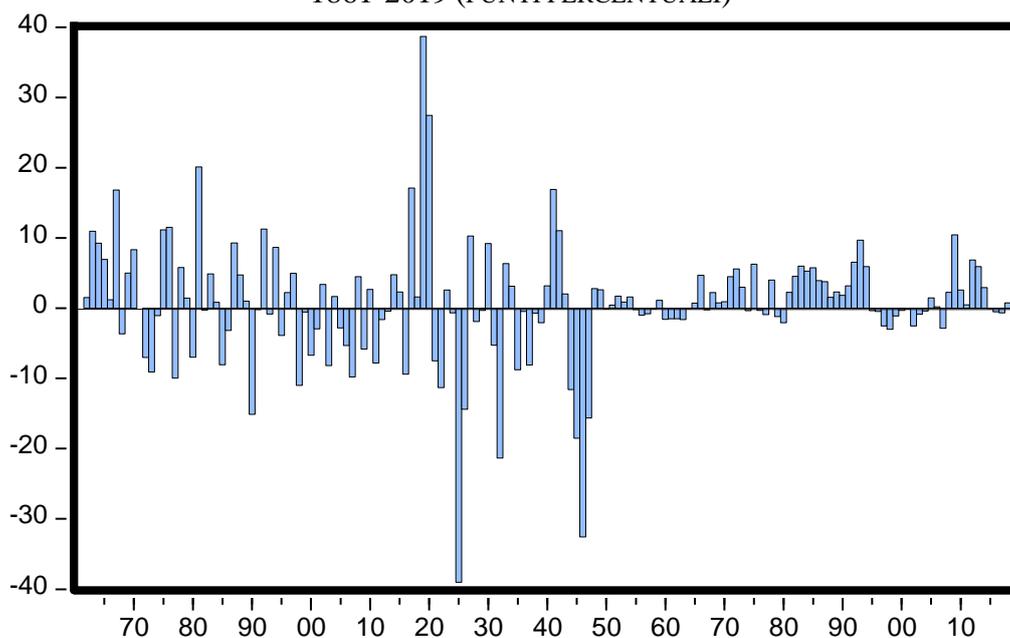
Fonte: elaborazioni Cortei dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

RAPPORTO DEBITO/PIL: 1861-2019
(VALORI PERCENTUALI)



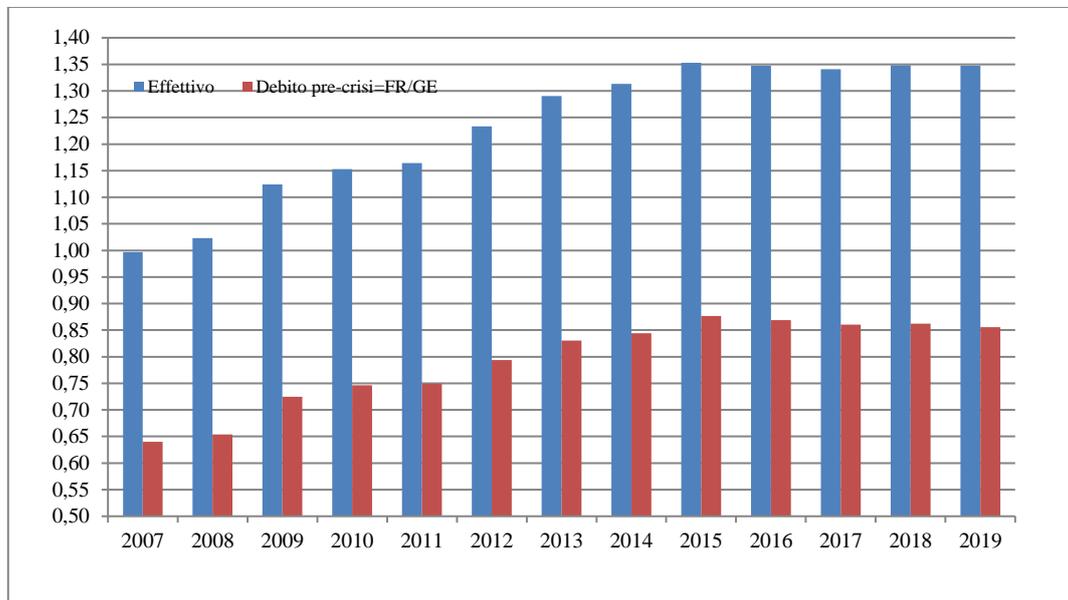
Fonte: dal 1861 al 1960, FMI; dal 1960 al 2019 Ameco

VARIAZIONE ANNUA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL:
1861-2019 (PUNTI PERCENTUALI)



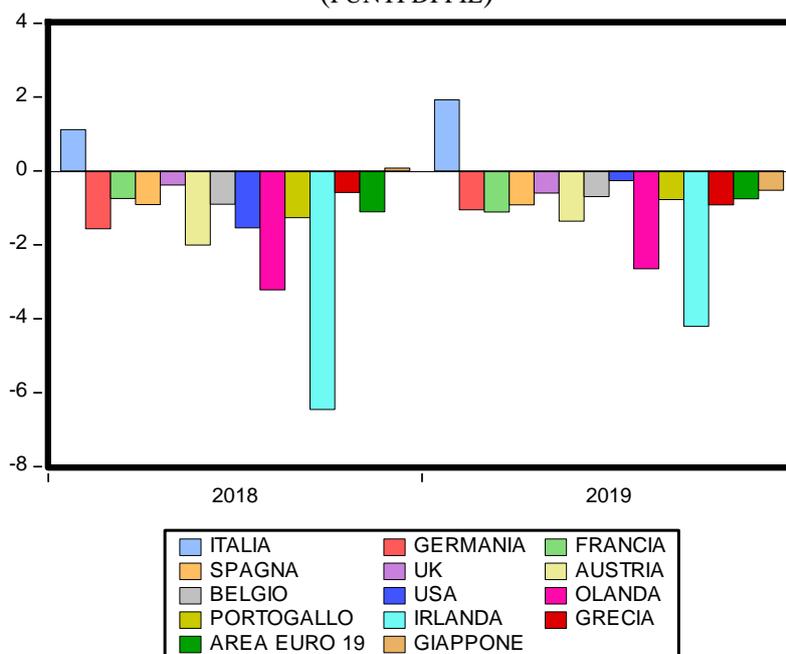
Fonte: dal 1861 al 1960, FMI; dal 1960 al 2019 Ameco

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL IN ITALIA 2007-19:
L'IMPORTANZA DELLE CONDIZIONI INIZIALI



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

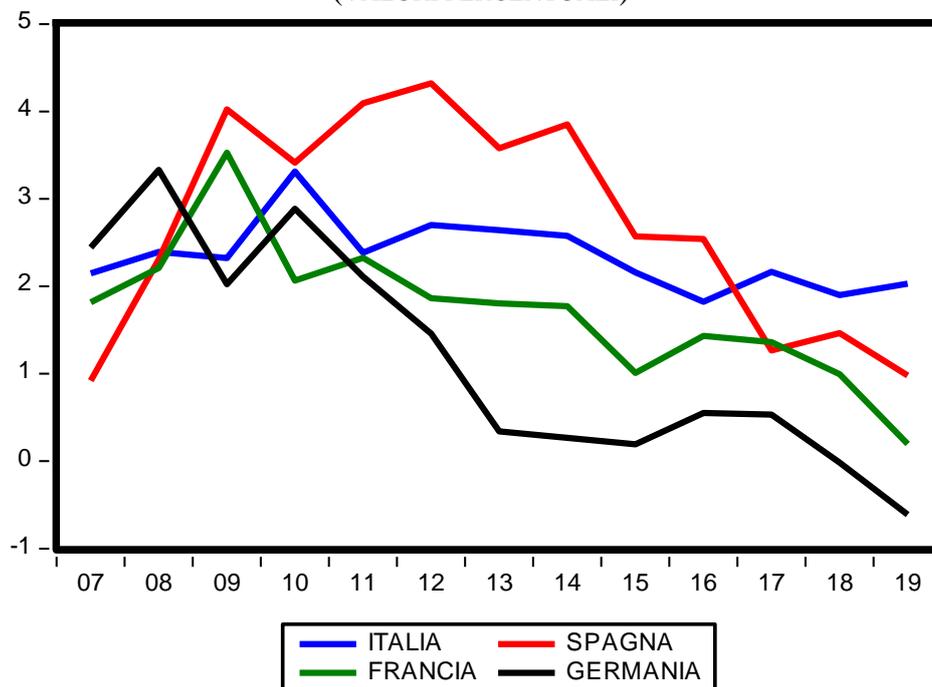
SCARTO TRA COSTO MEDIO E CRESCITA ECONOMICA NEL BIENNIO 2018-19
(PUNTI DI PIL)



Fonte: ns elaborazioni su dati Ameco

GRAFICO 8

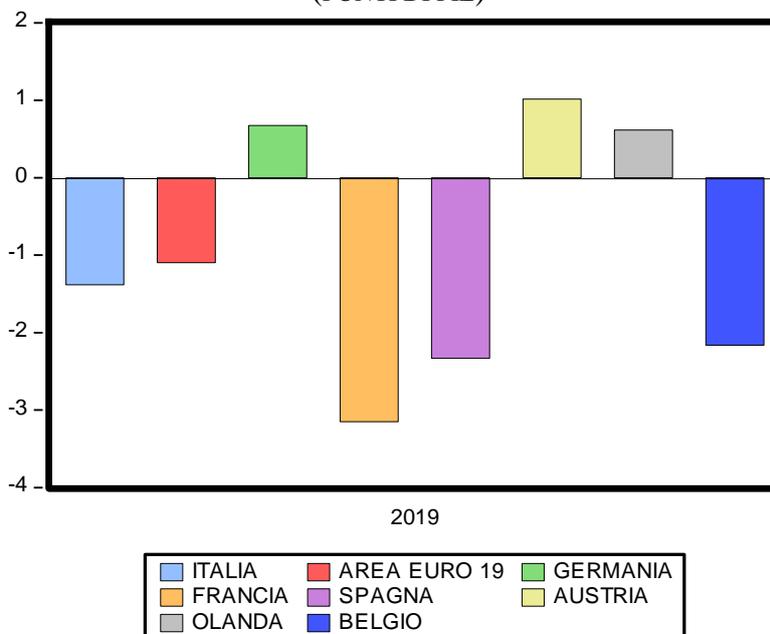
COSTO MEDIO REALE DEL DEBITO PUBBLICO: 2007-2019
(VALORI PERCENTUALI)



NB: deflazionato con il deflatore del Pil
Fonte: elaborazioni su dati Ameco

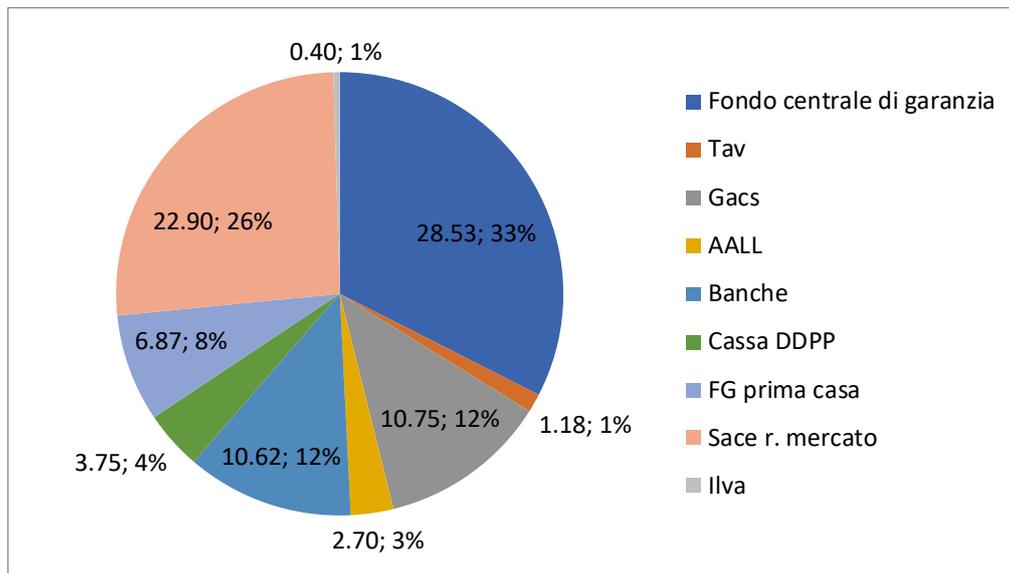
GRAFICO 9

SPAZI FISCALI NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO
(PUNTI DI PIL)



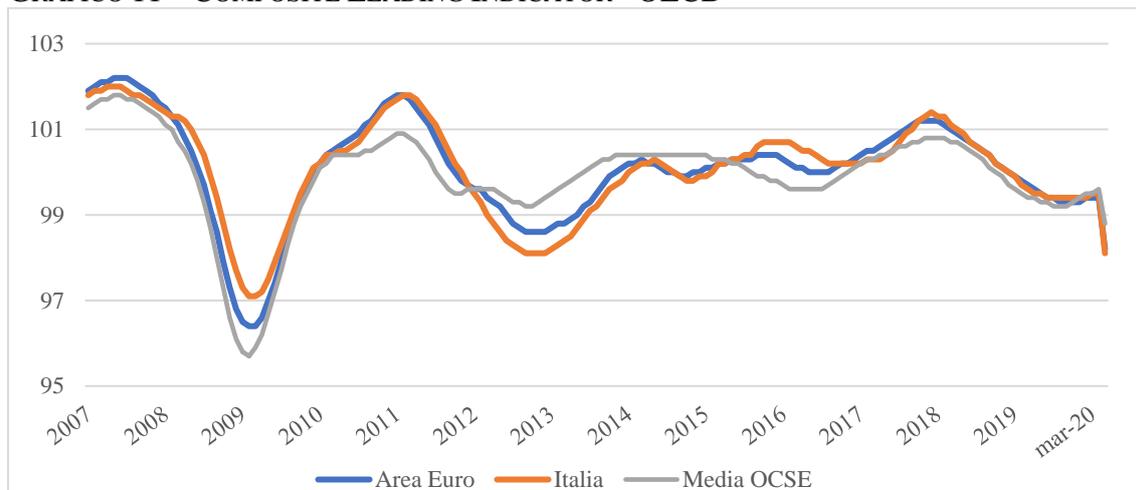
NB: lo spazio fiscale è calcolato come differenza tra saldo primario effettivo e saldo primario "stabilizzante", quel saldo cioè che stabilizzerebbe il rapporto debito/Pil rispetto all'anno precedente.
Fonte: ns elaborazioni su dati Ameco

STOCK DI GARANZIE RILASCIATE DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
SITUAZIONE AL 31/12/2019



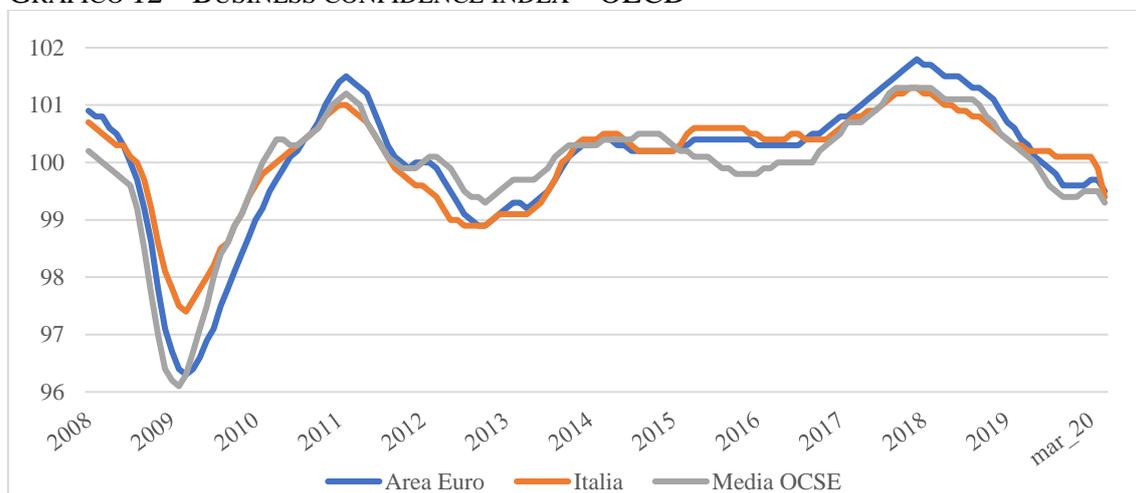
Fonte: elaborazioni su DEF 2020

GRAFICO 11 – COMPOSITE LEADING INDICATOR - OECD



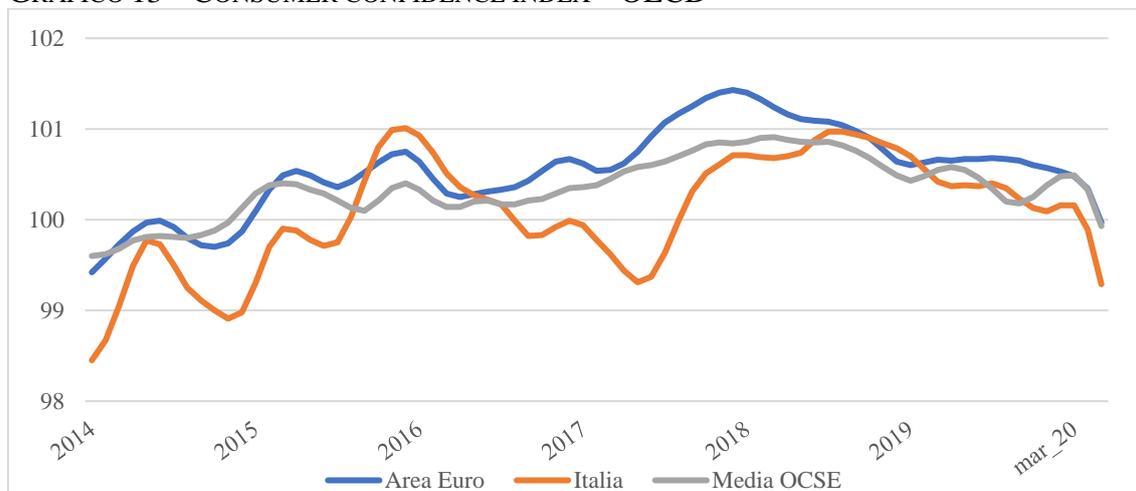
Fonte: OECD (2020), Composite leading indicator (CLI), Aprile 2020

GRAFICO 12 – BUSINESS CONFIDENCE INDEX – OECD



Fonte: OECD (2020), Business confidence index (BCI), Aprile 2020

GRAFICO 13 – CONSUMER CONFIDENCE INDEX – OECD



Fonte: OECD (2020), Consumer confidence index (CCI), Aprile 2020