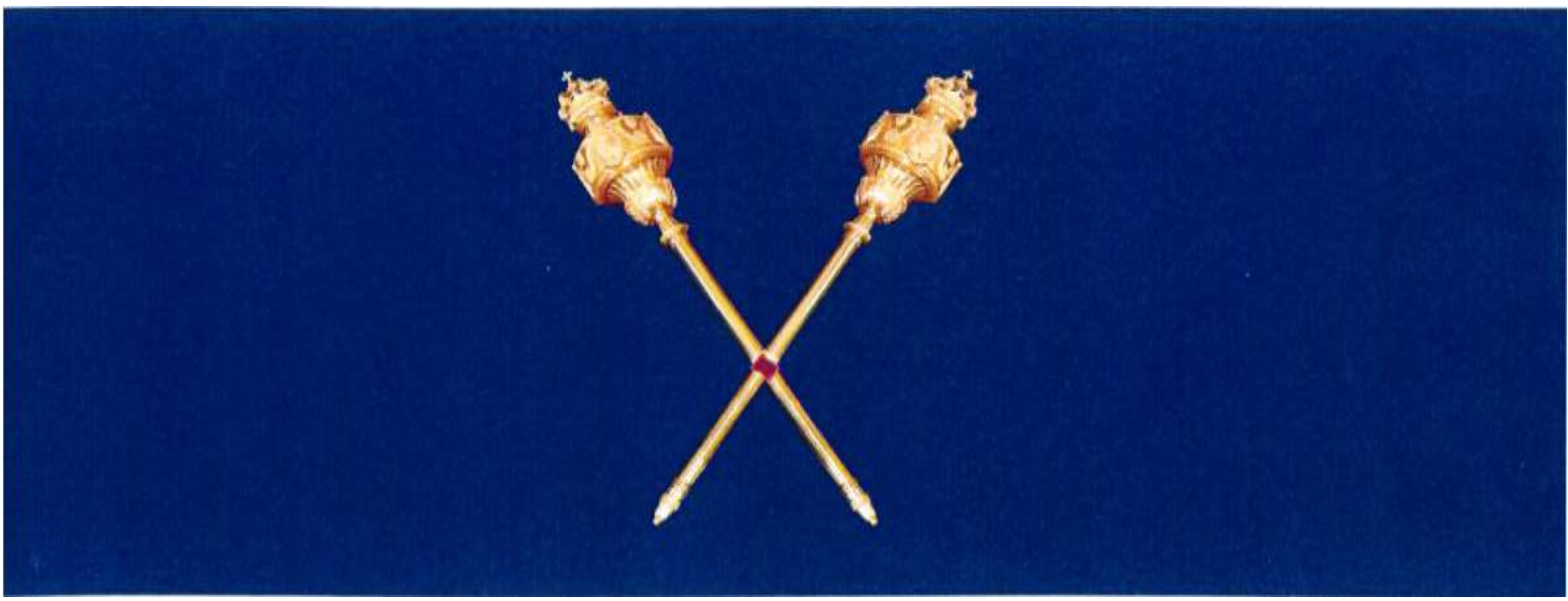
CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SULLA NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

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



Ottobre 2020

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SULLA NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

Indice

	Pag.
Deliberazione	1
Introduzione	3
Il contesto economico	4
Il quadro tendenziale di finanza pubblica	10
Il percorso programmatico	14
I saldi strutturali	20
Il debito pubblico	23
Considerazioni conclusive	28
Grafici e tavole	31
Riquadri	49
La spesa per investimenti degli enti territoriali	51
La valorizzazione del patrimonio immobiliare nella NADEF 2020	56
I conti economici dell'ambiente nei regolamenti europei e il conto dei beni e dei servizi ambientali	59

La

Corte dei conti

N. 15/SSRRCO/AUD/20

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:
Raffaele Dainelli, Carlo Chiappinelli, Maurizio Graffeo, Ermanno Granelli, Francesco Petronio, Fulvio Maria Longavita, Giovanni Coppola, Fabio Viola, Donata Cabras, Manuela Arrigucci, Marco Pieroni, Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro;

Consiglieri:
Antonello Colosimo, Massimo Romano, Massimo Di Stefano, Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Francesco Uccello, Clemente Forte, Luca Fazio, Vincenzo Busa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Rossana Rummo, Sergio Gasparrini, Donato Centrone, Elena Papa;

Primi Referendari:
Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Vanessa Pinto, Michela Muti;

Referendari:
Marco Scognamiglio;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

VISTA la delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020 con la quale è stato prorogato, fino al 15 ottobre 2020, lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

CONSIDERATA la necessità di salvaguardare la salute dei componenti del Collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo mediante l'adozione di adeguate misure che assicurino il necessario distanziamento ed evitino possibili assembramenti;

CONSIDERATO che lo svolgimento delle adunanze che prevedano la partecipazione dei componenti del Collegio in presenza unitamente a quella in videoconferenza con collegamento da remoto costituisce soluzione idonea e sperimentata per la validità delle stesse in situazioni emergenziali;

TENUTO CONTO anche della esigenza di limitare l'uso dei mezzi di trasporto pubblico da parte dei magistrati componenti il Collegio;

UDITI, nell'adunanza del 12 ottobre 2020 convocata in presenza e in videoconferenza, i relatori Pres. Sez. Enrico Flaccadoro, Cons. Massimo Romano, Cons. Vincenzo Busa, Cons. Giuseppe Imparato, Cons. Vincenzo Chiorazzo, Cons. Sergio Gasparrini e Primo Ref. Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di approvare la memoria richiesta dalle Commissioni Riunite Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulla "Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2020", nel testo allegato.

I RELATORI

F.to digitalmente Enrico Flaccadoro
F.to digitalmente Massimo Romano
F.to digitalmente Vincenzo Busa
F.to digitalmente Giuseppe Imparato
F.to digitalmente Vincenzo Chiorazzo
F.to digitalmente Sergio Gasparrini
F.to digitalmente Angelo Maria Quaglini

Il PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 12 ottobre 2020

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio

INTRODUZIONE

1.

La Corte è chiamata oggi ad esprimere valutazioni su una Nota di aggiornamento del DEF che, anche quest'anno, si discosta dalle caratteristiche proprie di tale documento, ossia aggiornare il quadro prefigurato nel DEF alla luce dei più recenti dati economici e dei provvedimenti approvati negli ultimi mesi. Nel definire la previsione per il prossimo triennio, essa incorpora, infatti, seppur ancora in un quadro preliminare, gli effetti che si attendono nella programmazione del prossimo triennio dalle misure straordinarie legate al *Recovery plan* e decise nel contesto europeo di un generale allentamento delle regole su disavanzi e debito, reso inevitabile dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria.

La Nota si colloca, poi, in una fase caratterizzata ancora dalle incertezze che pesano sul quadro macroeconomico internazionale e nazionale per gli sviluppi che potranno aversi nell'emergenza sanitaria e nel possibile riacuirsi della crisi che ha pesato sui primi mesi dell'anno, sia direttamente sulla collettività nazionale, che indirettamente attraverso i contraccolpi sui principali partner europei.

Le prospettive di crescita dell'economia italiana, già largamente al di sotto della media europea, hanno registrato nell'anno una caduta che non ha precedenti nella storia postbellica. Ciò si è riflesso anche sui conti pubblici, incidendo in misura rilevante sul livello del disavanzo e sui già elevati livelli del debito. Pur in un contesto di tassi di interesse assai favorevole, grazie al forte impegno della Banca centrale europea, la situazione del nostro Paese appare fragile ed esposta a rischi, nel breve come nel medio termine. Di qui l'importanza che, nel quadro programmatico (e successivamente nella legge di bilancio), siano identificati non solo gli elementi su cui orientare le scelte di investimento e consentire la ripresa economica, ma anche i margini per ricondurre, superata la crisi, la dinamica del debito su un percorso di lenta ma costante riduzione.

Ancora più che nel passato, oltre al forte impegno per una attività di riforma e l'identificazione di misure in grado di migliorare le prospettive di crescita del nostro Paese, occorrerà una puntuale indicazione delle spese suscettibili di revisione e razionalizzazione, anche al fine di limitare l'impatto su alcuni servizi pubblici essenziali già pesantemente colpiti dalla crisi.

Superare le incertezze che caratterizzano il quadro di finanza pubblica rappresenta oggi una condizione indispensabile per recuperare più adeguati livelli di crescita e ridurre l'esposizione del Paese al rischio di nuove crisi finanziarie.

IL CONTESTO ECONOMICO

2.

Sulla scorta di una dettagliata analisi degli sviluppi congiunturali degli ultimi cinque mesi, la Nota aggiorna il quadro macroeconomico del biennio 2020-21 ed offre valutazioni sulle prospettive macroeconomiche fino al 2023 (Tavola 1), coprendo così, a differenza di quanto era eccezionalmente avvenuto ad aprile, il consueto arco quadriennale contemplato dalla normativa in via ordinaria. Il quadro prospettato sconta andamenti in corso d'anno peggiori di quelli prefigurati in primavera e, conseguentemente, rivede verso il basso il tasso di variazione del Pil 2020 (dal -8 al -9 per cento, su base annua). Le analisi offerte con riguardo all'anno in corso sono in gran parte condivisibili. Esse da un lato scontano una caduta dell'attività nel secondo trimestre dell'anno più marcata di quanto previsto in aprile, dall'altro presuppongono un significativo "rimbalzo" nel terzo trimestre e la prosecuzione a buoni ritmi in quest'ultimo scorcio d'anno (Grafico 1).

I dati trimestrali pubblicati dall'ISTAT nei giorni scorsi (nella versione compatibile con i "nuovi" dati annuali del 22 settembre) confermano la diffusione degli effetti della recessione in tutti i comparti della domanda aggregata. Nell'intero primo semestre dell'anno i consumi delle famiglie hanno registrato un calo del 12,1 per cento in termini reali, in un quadro di significativo deterioramento del mercato del lavoro, di accresciuta incertezza circa le prospettive reddituali e nonostante l'effetto mitigante della bassa inflazione. Il reddito disponibile reale si è ridotto significativamente, con una contestuale forte risalita della propensione al risparmio (dal 7,9 per cento dell'ultimo trimestre 2019 al 13,3 del primo trimestre 2020 e al 18,6 per cento del secondo). Nel semestre la componente della domanda di consumo maggiormente influenzata dalla crisi è stata quella durevole mentre più contenuto è stato il calo dei consumi non durevoli e semidurevoli.

Particolarmente colpiti sono risultati gli investimenti fissi lordi, che nel complesso hanno registrato una riduzione del 15 per cento.

Il crollo degli scambi internazionali ha comportato una netta caduta della domanda di export. Sempre nel semestre, le esportazioni si sono contratte del 20 per cento in termini reali. A ciò ha fatto tuttavia riscontro una altrettanto marcata caduta (-16,3 per cento) della domanda di importazioni.

Dal punto di vista dell'offerta (composizione del valore aggiunto), i dati dell'Istituto di statistica confermano che la crisi ha colpito in misura più marcata il settore industriale (-17,9 per cento) mentre è stata meno forte per il comparto dei servizi complessivamente considerati (-10,1 per cento), sebbene alcuni suoi comparti, come per esempio il commercio e le attività professionali, abbiano registrato cadute sopra il 20 per cento nel secondo trimestre.

A partire dal mese di maggio l'economia internazionale ha registrato primi segnali di recupero, in gran parte connessi alla rimozione dei vincoli alle produzioni inizialmente posti per far fronte all'emergenza sanitaria. Dopo una prima metà d'anno durante la quale il commercio internazionale si è complessivamente contratto significativamente (-12,5 per cento in termini reali nel secondo trimestre dopo il -2,7 per cento del primo), gli scambi hanno registrato sin da giugno un rimbalzo significativo (+7,6 per cento) e diffuso. Nel mese di luglio il recupero è continuato, sostanziandosi in una crescita su base mensile del 4,8 per cento. Le diverse aree geografiche hanno mostrato differenziate capacità di reazione, anche correlate al diverso *timing* di diffusione della pandemia. Il recupero degli scambi con l'estero è risultato di dimensioni marcate negli Stati Uniti (+11 per cento

import ed export). È stato tra il 4 e il 6 per cento nell'Eurozona. In Cina ha ripreso con una certa vivacità l'attività di esportazione (+9.5 per cento), mentre molto limitata è risultata la crescita delle importazioni (+0,5 per cento). Nonostante i menzionati, promettenti sviluppi, non sono stati ancora recuperati i livelli pre-Covid-19.
Nell'Area dell'euro, nel secondo trimestre del 2020 il Pil si è contratto dell'11,8 per cento rispetto al trimestre precedente a riflesso della diffusa riduzione di tutte le componenti della domanda aggregata: la spesa per consumi è diminuita del 12,4 cento, quella degli investimenti fissi lordi del 17 per cento. La caduta è stata diffusa tra i paesi ma con intensità differenziate. In Germania il Pil è sceso del 9,7per cento, Italia e Francia hanno registrato riduzioni più accentuate (-12,8 per cento e -13,8 per cento rispettivamente). In Spagna il calo è stato più marcato (-18,5 per cento).
In Italia nel periodo più recente si è registrato un ritorno alla crescita della produzione industriale (Grafico 2) ed il miglioramento di molti indicatori a più elevata frequenza, tra cui, da ultimo, quello relativo alle vendite al dettaglio nel mese di agosto.

3.

Per il 2021, la Nota accredita la possibilità di un recupero più significativo di quanto ipotizzato nel DEF (+6 per cento contro +4,7 per cento). La plausibilità di una tale valutazione dipende anche da come l'economia uscirà dalla recessione della prima parte dell'anno e, quindi, dalla velocità con la quale la macchina produttiva approccerà il nuovo anno (effetto di "trascinamento"). La stima del Pil 2020 (-9 per cento, in media) sconta un recupero molto significativo nel trimestre che si è da poco chiuso e la prosecuzione delle attività a ritmi importanti nell'ultimo quarto dell'anno. In un tale contesto, escludendo recrudescenze epidemiologiche e nuove chiusure generalizzate, il sistema produttivo inizierebbe il 2021 con una "crescita acquisita" pari a quasi il 5 per cento (Grafico 3). Il "più da farsi" incorporato nelle previsioni per il 2021 pare essere nell'ordine di 1 punto percentuale.

Nelle più recenti (ottobre 2020) valutazioni di un ampio panel di previsori privati regolarmente consultati da *Focus Economics* la stima "di consenso" per il Pil reale del 2020 è rimasta stabile intorno al -10 per cento, in un quadro in cui si assume un terzo trimestre con un recupero a ritmi inferiori a quelli prospettati dalla Nota e un quarto trimestre di crescita poco sopra il 2 per cento.

4.

Nelle valutazioni della Nota, dal 2022, superato lo shock da Covid-19, l'economia italiana dovrebbe imboccare un sentiero di crescita assai più robusta di quella conosciuta negli ultimi decenni e registrare uno sviluppo del 3,8 per cento nel 2022 e del 2,5 per cento nel 2023. Secondo il Documento, il rimbalzo del 2021, e, soprattutto, il successivo consolidamento, sarebbero stimolati dalle iniziative in via di programmazione nell'ambito del *Next Generation EU*. Grazie a tali programmi dovrebbe mettersi a segno una maggiore crescita, rispetto alle normali tendenze, di 0,9 punti nel 2021 (6 per cento anziché 5,1), di 0,8 punti

nel 2022 (3,8 per cento anziché 3) e 0,7 punti nel 2023 (2,5 per cento anziché 1,8). La maggiore crescita cumulata nel triennio sarebbe dunque pari a quasi 2,5 punti, a fronte di un incremento cumulato di deficit pari nei tre anni a 1,6 punti di prodotto.

5.

La compressione della domanda e l'andamento dei prezzi delle materie prime energetiche, stanno creando condizioni di bassa inflazione e rischi di deflazione attentamente monitorati dalla Banca centrale europea. In Italia, a partire dal mese di maggio, il tasso di variazione mensile dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale ha registrato valori negativi (-0,6 il dato provvisorio di settembre). La variazione dell'indice *core,* che non considera le componenti energetiche è stata pari, a settembre, allo 0,3 per cento (in rallentamento dallo 0,4 di agosto). La Nota, anche scontando un'inflazione "acquisita" (che si avrebbe con variazioni mensili nulle per il resto dell'anno) di segno leggermente negativo, prospetta per l'anno in corso un aumento nullo per il deflatore dei consumi, deflatore che crescerebbe dello 0,7 per cento nel 2021 e a ritmi un pò superiori all'1 per cento nel biennio successivo.

Nella prima parte del 2020 il deflatore dei consumi delle famiglie ha registrato una sostanziale stazionarietà, riducendosi dello 0,2 per cento nel secondo trimestre su base congiunturale, dopo che era cresciuto di pari entità e sempre su base trimestrale, nei primi tre mesi dell'anno. Più vivace ed in leggera accelerazione è risultata la variazione del deflatore degli investimenti (+0,2 per cento nel primo trimestre e +0,5 per cento nel secondo). Un recupero sensibile si è registrato nel deflatore del Pil che nel secondo trimestre è cresciuto dello 0,8 per cento in termini congiunturali risentendo soprattutto della variazione delle ragioni di scambio (-5.5 per cento la variazione dei prezzi impliciti delle importazioni contro -0.8 per cento quella delle esportazioni).

Nel 2021 i prezzi risponderebbero alla ripresa delle attività produttive e si determinerebbero tassi di inflazione (variazione dei prezzi impliciti) tendenzialmente più alti di quelli prefigurati nel DEF dello scorso aprile, per molte delle principali componenti della domanda aggregata. Tuttavia, la variazione del deflatore del prodotto, limitatamente rivista verso l'alto nel dato di preconsuntivo 2020 (dall'1 all'1,1 per cento) viene prevista allo 0,8 per cento nel 2021, soprattutto a motivo del miglioramento delle ragioni di scambio indotto dalla ripresa dei prezzi in euro delle importazioni. Detta decelerazione è lieve rispetto all'anno in corso, ma pronunciata, di ben 6 decimi di punto, rispetto a quanto stimato nel DEF. Così, per il prossimo anno, il maggiore rimbalzo stimato, nella Nota rispetto al DEF, per il Pil reale, risulta eroso per circa la metà dalla minore inflazione del prodotto, con conseguenti minori benefici in termini di espansione del Pil nominale e quindi delle principali basi imponibili

nonché sugli obiettivi di finanza pubblica.

Per il biennio 2022-23 vengono prospettate variazioni dei livelli dei prezzi leggermente più vivaci, con circa mezzo punto in più di inflazione rispetto al 2021, diffusa su quasi tutte le componenti della domanda. Da un tale incremento resterebbe immune il comparto delle importazioni, anche a motivo dell'ipotesi tecnica assunta con riguardo al tasso di cambio euro/dollaro.

6.

Lo scenario proposto nella Nota riflette, anche per quel che riguarda il mercato del lavoro, gli effetti di persistenza della difficile situazione determinata dallo shock indotto dall'emergenza sanitaria. Con riguardo alle principali variabili occupazionali, la NADEF prevede infatti un effetto rimbalzo per il 2021 ed un successivo andamento di crescita più moderata, ancorché sensibile. Così, gli occupati totali, come misurati in termini di unità standard di lavoro, dopo il calo del 9,5 per cento dell'anno in corso, dovrebbero aumentare del 5,4 per cento nel 2021, nel contesto di ritrovata crescita, e intorno al 2,5 per cento in media negli anni del biennio 2022-23. Il tasso di disoccupazione che nel 2020 dovrebbe ridursi di mezzo punto (al 9,5 per cento) essenzialmente a motivo di una contrazione dell'offerta di lavoro (per oggettive ragioni legate all'emergenza), è previsto risalire al 10,3 per cento nel 2021 per poi migliorare di 1,6 punti nel biennio 2022-23.

7.

Il quadro macroeconomico prospettato nella NADEF non appare di facile valutazione, soprattutto a motivo del persistente elevato grado di incertezza correlato alle prospettive della pandemia. Un'incertezza che è peraltro cresciuta negli ultimi giorni e che ci si augura non incida negativamente sul processo di lento recupero della fiducia delle famiglie e delle imprese e quindi sui piani di spesa e investimenti. Secondo la Nota, dopo il 2021, l'anno del rimbalzo (+5,1 per cento tendenziale), anche in assenza di interventi, l'economia potrebbe crescere del 3 per cento nel 2022 e dell'1,8 per cento nell'anno finale del periodo di programmazione. Tali tassi di crescita non sembrerebbero di facile realizzazione per un sistema produttivo che nel decennio ante Covid-19 ha denunciato una quasi stagnazione e che in quello prima della Grande crisi del 2007-08 ha conosciuto un tasso medio ben inferiore all'1 per cento, valore pari a circa la metà di quello del resto dell'Area dell'euro. Va d'altra parte osservato che le valutazioni offerte dalla Nota riguardano un sistema economico che

fuoriesce oggi da una recessione pesante e dai tratti inediti e che proverà dunque a ritrovare innanzitutto il suo livello naturale di produzione. Nello scenario tendenziale, nonostante i tassi di crescita ipotizzati, il livello del prodotto e delle sue principali componenti resterebbe al di sotto di quello pre-Covid per quasi tutto il periodo di previsione (Grafico 4). Il recupero sarebbe più rapido per i consumi delle famiglie, componente che ha subito anche la caduta di minore entità. Meno rapido sarebbe invece per gli investimenti e per le altre componenti, con le esportazioni che a fine periodo sarebbero ancora lievemente al di sotto del valore del 2019 a prezzi costanti. Se ampie appaiono le possibilità di recupero, la loro effettiva concretizzazione dipenderà largamente da quanto l'inedita crisi ha eroso potenziale produttivo, in un quadro che è anche di straordinaria trasformazione dal punto di vista tecnologico. E ciò al di là degli enormi sforzi profusi dal bilancio pubblico per preservare la capacità del sistema oltre che il reddito delle famiglie. Da questo punto di vista si può osservare che gli ultimi due episodi recessivi conosciuti dall'economia italiana, quello post crisi finanziaria e post crisi sovrana, sembrano aver avuto riflessi molto diversi sul Pil potenziale: poco rilevanti nel primo, sensibili nel secondo (Grafico 5). Al di là delle difficoltà di stima del prodotto potenziale nella fase attuale - difficoltà ampiamente sottolineate dalla Nota per i riflessi sulle valutazioni circa i saldi strutturali - è proprio sull'ipotesi che la crisi non abbia distrutto potenziale produttivo rilevante che si fonda la probabilità che i tassi di crescita prospettati nel documento possano concretamente realizzarsi.

8.

Per quel che riguarda il quadro programmatico, esso sconta una politica di bilancio finalizzata a stimolare soprattutto investimenti pubblici e privati e che viene resa possibile, questa volta, in parte da maggiore deficit in parte dai trasferimenti previsti dal *Next Generation EU* (NGEU).

La manovra complessivamente incorporata nella NADEF prevede che gli effetti del primo canale siano essenzialmente concentrati nel 2021 (quindi prevalentemente) e perderebbero peso nel biennio 2022-23. Viceversa, gli effetti derivanti dal canale NGEU andrebbero a consolidarsi negli anni a venire e guadagnerebbero importanza negli anni successivi al prossimo anche in linea con il cronoprogramma previsto in sede europea.

Secondo la NADEF, la manovra per il 2021 avrebbe effetti benefici su tutte le principali variabili del quadro macroeconomico e della domanda aggregata. Le differenze tra lo scenario tendenziale e programmatico (Grafico 6) mostrano che lo stimolo maggiore è previsto per gli investimenti fissi lordi complessivi i quali, grazie agli interventi, crescerebbero di oltre 3 punti rispetto alle tendenze. Particolarmente marcato sarebbe l'effetto nel comparto degli investimenti in macchinari e attrezzature (4,4 punti); di contro, l'effetto sarebbe marginalmente negativo sugli investimenti in mezzi di

trasporto. Per quanto riguarda i consumi delle famiglie si valuta un impatto di 6 decimi di punto. Gli effetti sulla domanda interna determinano riflessi sensibili anche sulle importazioni (0.6 punti), mentre limitati ad un decimo di punto sono gli effetti sulle esportazioni.
Alla maggiore crescita si associa un quadro del mercato del lavoro più tonico, con 4 decimi di punto di maggiore occupazione e 4 decimi di punto di minor tasso di disoccupazione. I riflessi sulla produttività misurata in termini di Pil per occupato sono stimati in 4 decimi anch'essi.

Guardando in aggregato al triennio 2021-23, il disegno di politica di bilancio proposto nella Nota prevede una strategia che, rispetto alle tendenze che si determinerebbero senza interventi discrezionali, a fronte di un maggiore deficit cumulato (Grafici 7 e 8) pari a 1,6 punti di prodotto, prospetta una maggiore crescita reale pari a 2,4 punti di Pil (1,5 punti di maggiore crescita per ogni punto di maggiore deficit). Con riguardo al solo 2021 tale rapporto sembra allineato all'"elasticità" considerata nelle Note di aggiornamento degli ultimi anni (Tavola 2). Con riferimento all'intero periodo, sembra invece evidenziarsi una certa potenziale sovrastima, anche se va considerato che, diversamente dal passato, gli stimoli delle politiche pubbliche includono questa volta interventi importanti non finanziati in deficit, ma attraverso *grants* esterni. Naturalmente gli effetti reali dipenderanno molto dalle caratteristiche qualitative degli interventi in via di progettazione, dalla loro concentrazione su categorie di spesa ad elevato moltiplicatore, dalla capacità di realizzarli in tempi rapidi e con efficienza. Essi dipenderanno in misura non trascurabile dall'interazione tra le diverse iniziative e dai risvolti sulla produttività totale del sistema, produttività che dipende anche da riforme strutturali e infrastrutture immateriali. Desta perplessità, da questo punto di vista, il fatto che le stime di crescita proposte nello scenario programmatico, indubbiamente piuttosto sostenute, non sconterebbero, secondo quanto rimarcato nella Nota, gli effetti espansivi dell'"ampio programma di riforme che sarà parte integrante del PNRR"[1].

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

9.

Lo scorso aprile, data l'incertezza sull'evoluzione della pandemia e in accordo con le indicazioni della Commissione europea, il DEF presentava l'andamento dei conti pubblici limitatamente all'anno in corso e al prossimo. Il Governo rinviava le previsioni di medio termine nella Nota di aggiornamento a settembre, quando l'incertezza avrebbe potuto ridursi.

[1] Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il DEF presentava un quadro tendenziale, che includeva gli effetti sui conti pubblici derivanti dal peggioramento dello scenario macroeconomico e quelli dei primi interventi approvati per affrontare l'emergenza sanitaria (in particolare i decreti-legge "Cura Italia" e "Liquidità"). Basandosi sullo stesso scenario macroeconomico veniva poi delineato un quadro con le "nuove politiche" di bilancio, che considerava anche gli effetti diretti sui conti pubblici di nuovi provvedimenti annunciati dal Governo, poi tradottisi nel d.l. 34/2020. L'indebitamento netto si collocava al 10,4 per cento quest'anno, per poi scendere al 5,7 per cento nel 2021. Un quadro che, con la definizione dell'ulteriore intervento avviato lo scorso agosto, sempre in disavanzo, portava l'indebitamento all'11,9 per cento nel 2020 e al 6 per cento nel 2021.

10.

La Nota di aggiornamento presenta un quadro di finanza pubblica mutato rispetto al DEF, in ragione delle modifiche registrate nel quadro economico, della revisione operata sui risultati di consuntivo del 2019 resa nota dall'ISTAT il 22 settembre scorso e degli effetti prodotti dal d.l. 104/2020 non considerato in precedenza. A dette variazioni si aggiungono quelle dovute all'aggiornamento delle stime sulla base del monitoraggio dei conti pubblici. Come nel passato, tuttavia, sulla leggibilità del nuovo quadro tendenziale pesano le limitate informazioni disponibili sul contributo riconducibile ai diversi fattori (Tavola 3).

Secondo le previsioni aggiornate in base al nuovo quadro macroeconomico, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2020 è rivisto al 10,8 per cento del Pil. Pur confermando il forte aumento rispetto all'1,6 per cento del 2019, con un peggioramento del saldo primario di 9 punti (da +1,8 a -7,3 per cento del Pil), la nuova proiezione si colloca di 1,3 punti al di sotto di quanto era desumibile a partire dalle stime del DEF aggiornate sulla base delle misure assunte con i decreti 34 e 104 del 2020. Ciò, nonostante la revisione al ribasso della stima del Pil. Un risultato che è da ricondurre soprattutto ad una riduzione rispetto alle attese della spesa corrente per oltre 12 miliardi (di cui oltre 2,6 per minore spesa per interessi), a minore spesa in conto capitale per 1 miliardo e a maggiori entrate per poco meno di 7 miliardi (Tavola 4).

Il documento non fornisce il dettaglio delle ragioni alla base di tali revisioni, se non rimandando a fattori tecnici nel caso delle entrate, come ad esempio la quota di contribuenti che ha preferito continuare ad effettuare versamenti in base al metodo 'storico' anziché a quello 'previsionale'. Un dettaglio di tali motivazioni consentirebbe di valutare meglio possibili slittamenti all'esercizio successivo.

11.

Anche per quanto riguarda il 2021 si registra un miglioramento del disavanzo rispetto al dato previsto nel DEF (aggiornato con le misure assunte in maggio e in agosto) di 0,3 punti in termini di prodotto. Ma esso è, in questo caso, legato ad una ulteriore revisione della spesa per interessi (-7,6 miliardi). Insieme a maggiori entrate per 2,3 miliardi, tali variazioni più che compensano maggiori spese primarie per circa 2,6 miliardi. La revisione in flessione di oltre il 10 per cento in termini assoluti della spesa per interessi dà conto del rilievo che ha, nella metodologia abitualmente utilizzata nelle proiezioni ufficiali, la scelta di assumere per il periodo di previsione il livello atteso dei rendimenti sui titoli di Stato.

Nel triennio si conferma il progressivo miglioramento del deficit man mano che vengono meno sia i fattori ciclici negativi che le variazioni legate alle politiche di bilancio. Il disavanzo è stimato diminuire dal 5,7 per cento nel 2021 al 4,1 per cento nel 2022 e, quindi, al 3,3 per cento nel 2023. Il disavanzo primario si ridurrebbe nettamente già nel 2021, al -2,4 per cento del Pil, per poi convergere ulteriormente verso il pareggio nei due anni successivi (-0,1 per cento del Pil nel 2023).

12.

Sul fronte della spesa primaria il nuovo quadro tendenziale si caratterizza, poi, per alcuni andamenti:

- nell'orizzonte di previsione, dopo la forte crescita del 2020, la spesa per redditi e consumi intermedi è prevista ritornare, in termini di prodotto, sui livelli pre-crisi. A sintesi di tali andamenti è quanto previsto per la spesa sanitaria corrente, che dopo la crescita dal 6,5 per cento del 2019 al 7,3 per cento del 2020, si ricolloca al 6,6 per cento a fine periodo. Per quanto riguarda in particolare la spesa per redditi da lavoro dipendente, il dato a legislazione vigente contenuto nel DEF sconta la maggiore spesa prevista per i rinnovi contrattuali nel 2020 e di cui è probabile, tuttavia, lo spostamento al prossimo esercizio. Con riferimento poi agli effetti sulla spesa delle variazioni della forza lavoro, occorre rilevare che, se da un lato risentono dell'allentamento delle limitazioni sul turn-over imposte negli anni passati dall'altro continuano ad incorporare un "effetto picco" dovuto alle cessazioni dal servizio in applicazione della c.d. "Quota 100" che determinano, comunque, una riduzione della spesa per l'anno 2020 ancora non del tutto controbilanciata dalle politiche di reclutamento, i cui effetti saranno visibili negli anni successivi;

- la spesa per prestazioni sociali in denaro, invece, pur flettendo (in termini assoluti e di prodotto) nel 2021 rispetto al picco raggiunto nel 2020, si mantiene a fine periodo di oltre 1,3 punti di Pil superiore al livello del 2019. Diversi gli andamenti nelle sue componenti principali: la spesa pensionistica a legislazione vigente continua a crescere lungo tutto il periodo di previsione, in media del 2,4 per cento all'anno, ponendosi nel 2023 al 16,2 per cento del prodotto contro il 15,4 del 2019; quella per le altre prestazioni sociali flette di poco meno del 27 per cento nel 2021 (dopo la crescita del 33 per cento del corrente anno), ma si conferma superiore di mezzo punto di prodotto a fine periodo rispetto al livello 2019;
- infine, il quadro tendenziale presenta una dinamica della spesa per investimenti particolarmente sostenuta. Dopo la crescita di quest'anno che, con un incremento di oltre 3,5 miliardi rispetto al 2019, sembra indicare il rafforzamento, nonostante la crisi sanitaria, del buon risultato registrato già lo scorso anno nelle capacità realizzative delle amministrazioni pubbliche, il dato si mantiene in linea con la dinamica del prodotto. A fine periodo (2023) gli investimenti sarebbero pari a circa 50 miliardi contro i 41 del 2019 (il 2,7 per cento del prodotto contro il 2,3 del 2019). Va tuttavia considerato che, guardando ai pagamenti effettuati nei primi nove mesi dell'anno, il quadro complessivo degli investimenti pubblici riferiti al settore degli enti territoriali, nonostante gli interventi di rafforzamento finanziario disposti sia dalla legge di bilancio 2020 che dalla successiva decretazione d'urgenza, presenta segni di forte criticità (si veda il riquadro allegato), come già si segnalava in occasione dell'audizione della Corte sul d.l. n. 104 del 2020. I risultati riferiti al terzo trimestre, infatti, prefigurano un *gap* rispetto al livello registrato nel 2019 difficilmente colmabile nei prossimi mesi, considerando anche lo scenario incerto che si sta delineando per la ripresa della pandemia e che potrebbe determinare condizioni meno favorevoli all'accelerazione della spesa.

13.

Dal lato delle entrate, la previsione a legislazione vigente riflette, oltre al miglioramento di cui si è detto del risultato atteso per il 2020 (e il 2021) rispetto al DEF, il venir meno delle misure emergenziali introdotte nell'anno e la ripresa del gettito in linea con il prodotto.

I dati più recenti diffusi dal Dipartimento politiche fiscali, ancorché relativi alle sole entrate erariali accertate (e quindi in competenza giuridica) segnano tra gennaio e agosto una riduzione di circa 16,7 miliardi rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Una variazione che risente della sospensione

di versamenti tributari e contributivi per i soggetti che esercitano attività di impresa disposto dai provvedimenti adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Rispetto ai dati del primo semestre si registra tuttavia una significativa riduzione delle perdite di gettito. Si conferma la sostanziale tenuta delle imposte dirette (+4,7 per cento) come risultato di una flessione rispetto allo stesso periodo dello scorso anno delle ritenute per i lavoratori dipendenti del settore privato (-4,8 miliardi) più che compensata dalla crescita delle ritenute per i lavoratori pubblici, dell'IRES (+29,7 per cento), degli accertamenti delle sostitutive sugli interessi, sui redditi da capitale e quelli sui fondi pensione. Si attenua rispetto al dato del primo semestre la flessione delle imposte indirette che registra una contrazione del 17,6 per cento (contro quella del 20 per cento del primo semestre).

Nel 2021-2023 le entrate tributarie e contributive crescono ad un ritmo coerente con la crescita del Pil nominale, mentre le altre entrate sono mantenute sui livelli pre-crisi.

IL PERCORSO PROGRAMMATICO

14.

Rispetto all'andamento delineato nello scenario tendenziale, gli obiettivi programmatici scontano una *stance* espansiva nel 2021 e nel 2022, per poi tornare su un percorso di rientro a fine periodo. L'indebitamento netto è previsto al 7 per cento del Pil il prossimo anno (1,3 punti al di sopra del tendenziale) e al 4,7 nel 2022 (0,6 per cento oltre il tendenziale), per poi posizionarsi al valore soglia del 3 per cento, previsto dal Trattato, nel 2023 (-3,3 il tendenziale) (Tavola 5). Tale evoluzione si accompagna a corrispondenti variazioni del saldo primario che torna su valori lievemente positivi a fine periodo (0,1 per cento) e ad una spesa per interessi inferiore di un decimo di punto rispetto al tendenziale.

Nel valutare tale percorso occorre ricordare che la vigenza della *General Escape Clause*, introdotta nel marzo scorso, è stata prorogata al prossimo anno. Prendendo atto della persistente incertezza circa lo sviluppo dell'epidemia e delle conseguenze economico sociali, la Commissione ha infatti ribadito la priorità di continuare a fornire supporto all'economia. Non appena le condizioni economiche lo consentiranno, le politiche fiscali dovranno orientarsi su posizioni prudenti nel medio termine.

Come specificato nella Comunicazione del 20 marzo[2], 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 di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero. Con la comunicazione del 17 settembre scorso sulla Strategia annuale per la crescita sostenibile[3], la vigenza della clausola è stata poi estesa al 2021.

Con la lettera del 19 settembre diretta ai Ministri dell'Economia degli Stati Membri, la Commissione ha raccomandando interventi che assicurino un adeguato sostegno all'economia considerate le condizioni specifiche di ciascun paese. Le misure - temporanee, mirate e la cui efficacia sarà periodicamente verificata/rivista – dovranno essere coordinate con quelle dirette a migliorare i fondamentali, ed in particolare l'economia verde e la transizione digitale.

Nella lettera si ribadisce l'importanza di un aggiornamento regolare degli orientamenti di politica di bilancio. Una prima occasione sarà costituita dal monitoraggio dell'andamento del deficit e del debito, alla luce delle *Autumn Forecast* della Commissione, e dall'*Opinion* sui Documenti Programmatici di Bilancio che gli Stati membri devono presentare il prossimo 15 ottobre. Nella primavera del 2021, sulla base delle nuove previsioni macroeconomiche, si valuterà la situazione e si farà il punto circa l'applicazione della clausola.

[2] COM(2020) 123 final, 20 marzo 2020.
[3] COM(2020) 575 final, 17 settembre 2020.

15.

Nel fornire indicazioni sull'orientamento della politica economica per il 2021, la Commissione ha invitato inoltre gli Stati membri a prendere in considerazione l'implementazione delle riforme e gli investimenti che ricadono all'interno del *Recovery Plan* e darne una prima indicazione nei Documenti programmatici di bilancio[4].

Al riguardo, nella NADEF il Governo dichiara di voler adottare nuove politiche di sostegno agli investimenti pubblici e di incentivo all'occupazione, e annuncia un piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del *Recovery Plan* nazionale. Si prevede in particolare l'utilizzo pieno delle sovvenzioni (neutrali dal punto di vista dei saldi), di cui 52 miliardi entro il 2023, e un ricorso ai prestiti compatibile con gli obiettivi di bilancio. L'impatto atteso sulla crescita è di 0,3 punti nel 2021 in termini di maggior Pil programmatico, che aumentano a 0,4 nel 2022 e a 0,8 nel 2023. Ciò rispetto ad una manovra che, senza il ricorso al *Next Generation EU* (NGEU), avrebbe un impatto positivo di 0,6 punti il primo anno e 0,4 il secondo, a fronte di un effetto lievemente negativo (-0,1) nell'ultimo anno.

16.

Con la manovra per il triennio 2021-23 il Governo prevede inoltre il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa, ecc.) cifrate pari a 2 decimi di Pil, risorse per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori (dei settori più interessati dall'emergenza sanitaria), la integrazione del finanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente (i c.d. 100 euro) e il taglio contributivo al Sud già introdotto dal decreto-legge di agosto limitatamente all'ultimo trimestre del 2020. Queste due ultime misure, se rese strutturali, richiederebbero risorse per poco meno di 9 miliardi. L'aumento a partire dal 2021 a 100 euro del bonus per i lavoratori dipendenti con redditi da 28.000 e 40.000 (previsto finora solo per il secondo semestre del 2020) comporterebbe un esborso per circa 3,2 miliardi annui, mentre l'estensione al 2021 del taglio contributivo assorbirebbe oltre 5,6 miliardi.

Affidata ad una legge delega è infine l'introduzione di una riforma fiscale più ampia, che il Governo considera parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dei relativi obiettivi intermedi. Una riforma che dovrà raccordarsi con la normativa che dispone l'introduzione dell'assegno universale per i figli.

[4] I *Recovery Plan* definitivi dovranno essere trasmessi alla Commissione entro il mese di aprile 2021.

Nell'ambito delle iniziative contemplate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza si colloca la previsione della Riforma fiscale finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza del prelievo e alla riduzione della pressione fiscale, oltre che alla revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità e alla lotta all'evasione.
In assenza di specifici elementi conoscitivi non è dato esprimersi sui contenuti di una possibile riforma del sistema impositivo.
In questa sede si possono ricordare alcuni dei principali punti critici che contraddistinguono il nostro ordinamento, con un'imposta personale sempre meno omnicomprensiva per effetto dei tanti regimi forfetari e sostitutivi introdotti e sempre più concentrata sui redditi da lavoro e da pensione di livello medio e medio-alto, e con un'imposta sul valore aggiunto che si caratterizza per risultati di gettito molto inferiori a quelli degli altri paesi dell'Unione europea, soprattutto per effetto della rilevante evasione. Come evidenziato dalla Corte nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato, gli introiti complessivi dell'azione effettivamente riconducibile al contrasto dell'evasione svolta dall'Agenzia delle entrate, pari nel 2019 a 6.821 milioni di euro, benché in lieve aumento rispetto al 2018 (6.175 milioni), segnano un marcato arretramento rispetto ai precedenti anni 2017 (8.042 milioni), 2016 (10.588 milioni) e 2015 (7.759 milioni). Ne consegue che le previsioni di gettito derivante dal recupero dell'evasione dovrebbero fondarsi su una rinnovata strategia che passi per un progetto di efficientamento delle strutture amministrative preposte ai controlli.

È, pertanto, auspicabile e necessario che le strategie di riduzione della pressione fiscale non prescindano dell'obiettivo di incremento delle entrate tributarie anche attraverso più efficaci politiche di contrasto dell'evasione tributaria di stampo perequativo, idonee a ridurre il *tax gap* e le iniquità che caratterizzano il nostro sistema.
Al riguardo, la NADEF – proseguendo su una linea già intrapresa con la Manovra 2020 - fa riferimento all'incentivazione nell'utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento per l'effettuazione degli acquisti (c.d. 'Piano *cashless*"), con uno stanziamento di 1,75 miliardi per il 2021 e 3,0 miliardi per il 2022 per il rimborso di una parte degli acquisti effettuati.
Ad avviso della Corte, una efficace strategia di riduzione dell'evasione deve necessariamente articolarsi in un insieme di strumenti diversi ma tra loro coordinati, finalizzati ad incrementare l'adempimento spontaneo e a prevenire la reiterazione dei comportamenti evasivi. Per fare ciò è necessario, in primo luogo, un più efficace utilizzo dell'informatica e della telematica (consentendo, per esempio, l'utilizzazione dei dati finanziari anzitutto per favorire il corretto adempimento degli obblighi tributari).
Ma le nuove tecnologie rivestono decisivo rilievo anche per modificare la gestione della fisiologia fiscale, tuttora caratterizzata da elevati costi di adempimento e in gran parte affidata all'assistenza professionale e informatica offerta dal mercato (esperti professionali, centri di assistenza fiscale, *software house*, ecc.), con un onere economico individuale che talvolta risulta essere superiore a quello dei tributi corrisposti.
L'assenza di una adeguata gestione dell'adempimento ordinario da parte dell'amministrazione fiscale continua d'altro canto a incidere negativamente sui livelli di *tax compliance*, favorendo omissioni e dimenticanze e dando al contribuente la sensazione di uno Stato lontano e assente nella gestione del rapporto fiscale. Su questo versante la strada intrapresa da qualche anno con le dichiarazioni precompilate sembra essere quella giusta, ma occorre ora indirizzarla con determinazione a supporto delle attività indipendenti, finora rimaste sostanzialmente estranee all'attuazione del progetto.
In estrema sintesi un'efficace strategia di contrasto dell'evasione fiscale dovrebbe incentrarsi su un insieme di misure che favoriscano la naturale emersione delle basi imponibili e agevolino l'adempimento fiscale nonché ad attribuire all'amministrazione un ruolo marcatamente persuasivo e collaborativo nella fase dell'adempimento. Altre misure dovrebbero essere volte ad equilibrare il rapporto tra adempimento spontaneo e conseguenze dell'inadempimento e a restituire efficacia al sistema di riscossione.

In conclusione, nell'attuale contesto di emergenza e recessione economica eventuali nuovi oneri posti a carico dei contribuenti andrebbero ad appesantire ulteriormente la massa di adempimenti burocratici e, per ciò stesso, non sembrano ipotizzabili. Di contro, per l'attuazione dei piani di finanza pubblica incentrati sull'incremento delle entrate l'amministrazione dovrebbe essere chiamata a svolgere un ruolo sempre più attivo, in primo luogo, sul piano persuasivo e collaborativo.
Su queste variabili si dibattono anche le aspettative di semplificazione del sistema fiscale. La produzione normativa dovrebbe farsi carico del precario contesto di riferimento, popolato da contribuenti gravati da molteplici oneri burocratici e presidiato da un'amministrazione finanziaria in difficoltà, messa a dura prova da piani operativi incompatibili con le sue attuali limitate potenzialità.
Per attuare efficaci politiche di finanza pubblica e di contrasto dell'evasione, occorre agire in termini di effettiva semplificazione degli adempimenti formali e di adeguamento della macchina amministrativa, ponendo grande attenzione, nella definizione della futura produzione normativa, alla concreta capacità di risposta dei contribuenti e delle strutture. Partendo da queste premesse si potrà avviare una nuova e decisiva stagione di riforme.

17.

Sia per consentire ulteriori margini per investimenti ricorrendo ai prestiti del NGEU, sia per accelerare a partire dal 2023 il rientro del disavanzo, il Governo, oltre a contare (almeno dal 2022) sul gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita del Pil generata dal programma di investimenti, esprime l'intenzione di dare avvio ad un programma di revisione e riqualificazione della spesa pubblica corrente e di revisione di alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale. Pur non scontando, in via prudenziale, nel quadro programmatico ulteriori aumenti del gettito derivanti dal contrasto all'evasione, si conferma, inoltre, l'intenzione di continuare a perseguire politiche di contrasto alle frodi e all'evasione fiscale e, in generale, di miglioramento della *compliance*. Eventuali maggiori entrate riconducibili all'attività di contrasto all'evasione sono destinate ad alimentare un fondo da impiegare per il finanziamento di interventi di riforma fiscale e alla riduzione del debito pubblico.

18.

Come sottolineato nella Nota, la più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale è principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi che, con il loro effetto moltiplicativo sulla produzione, accrescono il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi delle famiglie.
È da notare, tuttavia, che, come specificato nella Nota, solo una parte delle sovvenzioni saranno destinate ad investimenti pubblici, essendone previsto l'utilizzo anche per trasferimenti destinati non solo al sostegno degli investimenti privati e alle spese per la ricerca, l'innovazione, e la digitalizzazione, ma anche a spese correnti quali la formazione e l'istruzione che, almeno nel breve periodo, producono effetti moltiplicativi inferiori sulla

crescita. Limitati gli effetti aggiuntivi anche per quanto riguarda i prestiti che, se diretti ad investimenti, dovrebbero prevalentemente sostituire finanziamenti già previsti nel quadro a legislazione vigente. Quest'ultimo sconta, come si è visto, un ritmo di crescita degli investimenti in forte ripresa.

La qualità dei progetti selezionati per il finanziamento appare inoltre cruciale per garantire una ripresa dell'economia che poggi su un aumento del potenziale nel medio lungo periodo e che consenta, anche per questa via, di raggiungere una posizione fiscale di bilancio sostenibile.

Tempestività e qualità della spesa per investimenti risultano cruciali, quindi, per dare copertura all'intero quadro delle misure e delle riforme previste nel programmatico. Un mix di capacità progettuale e realizzativa molto stringente vista l'esperienza degli ultimi anni e anche quella più recente della realizzazione degli interventi di adeguamento infrastrutturale in sanità. Nonostante l'urgenza si sono avuti infatti tempi relativamente lunghi. Dalla predisposizione, già alla fine dello scorso mese di maggio, delle linee di indirizzo organizzativo per il potenziamento della rete ospedaliera per l'emergenza Covid-19, solo in questi giorni si concluderanno le procedure di selezione per l'attuazione degli interventi infrastrutturali e l'acquisto delle apparecchiature.

19.

Fondamentali per la crescita sono poi gli investimenti privati, il cui sostegno da parte dello Stato richiederà nei prossimi esercizi un significativo impegno finanziario sia sul fronte dell'accesso al credito che degli strumenti di sostegno agli investimenti.

Per quanto concerne il sostegno al credito attraverso le garanzie pubbliche, come già sottolineato in occasione dell'esame del d.l. 104/2020, l'effettiva evoluzione delle escussioni potrebbe rendere necessarie integrazioni di risorse in presenza di tassi di default superiori alle attese legati alle crescenti difficoltà delle imprese e alle procedure semplificate di rilascio delle garanzie. Inoltre, per evitare i rischi per le imprese conseguenti ad un'interruzione improvvisa del programma di sostegno alla liquidità dovrà essere valutato il rifinanziamento del Fondo di garanzia, come rilevato dalla Banca centrale europea (cfr. Bollettino economico n. 6/2020).

L'estensione del programma Transizione 4.0, introdotto per un anno dalla legge di bilancio per il 2020 e di cui nel PNR si prevede la stabilizzazione su un orizzonte temporale pluriennale, richiederà, in sede di manovra, il rifinanziamento del sistema di crediti di imposta in cui lo stesso si articola: ricerca, sviluppo e innovazione (con uno stanziamento di 2,2 miliardi sul 2020); acquisto di beni strumentali (per il quale in legge di bilancio erano stati stimati effetti finanziari nel biennio 2021-2022 per circa 2,4 miliardi); formazione 4.0 (con uno stanziamento in legge di bilancio di 150 milioni sul 2021).

Parimenti, ulteriori esigenze di rifinanziamento potrebbero manifestarsi con riguardo alla misura "Beni strumentali – Nuova Sabatini", per la quale, già nel 2020, a seguito dell'assorbimento quasi integrale delle disponibilità (425 milioni), nonché per tener conto del potenziale incremento di

domanda dovuto al recente intervento in materia da parte del d.l. Semplificazione n. 76/2020, il decreto n. 104/2020 ha disposto un'integrazione di risorse in corso d'anno per 64 milioni. Ove il livello di operatività si mantenesse sui livelli del 2020, si renderebbero necessarie ulteriori integrazioni dei corrispondenti stanziamenti per gli anni successivi, attualmente pari a 386 milioni nel 2021 e 343 milioni 2022.
Sempre in materia di sostegno agli investimenti, in particolare a quelli strategici ed innovativi di grandi dimensioni nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale, si sottolinea come anche per lo strumento dei contratti di sviluppo si renderà presumibilmente necessario un rifinanziamento in manovra. Ipotizzando, infatti, un fabbisogno prospettico in linea con le stime della relazione tecnica al d.l. 104/2020 (circa 500 milioni annui), gli stanziamenti a legislazione vigente sul 2021 (170 milioni) dovranno essere adeguati. Al riguardo, già nel 2020, la copertura degli interventi, sia con procedura ordinaria sia con l'iter di tipo *fast track*, ha richiesto rifinanziamenti in corso d'anno per complessivi 900 milioni, aggiuntivi alle somme già stanziate in legge di bilancio.
Andrà infine integrata la dotazione del Fondo IPCEI per consentire l'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano agli Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo, già approvati o in corso di approvazione da parte della Commissione, che rappresentano una importante occasione di sviluppo per le imprese, anche di piccole e medie dimensioni, operanti nei settori più innovativi. Il confronto tra la dimensione degli aiuti di stato relativi ai tre progetti già autorizzati o in corso di autorizzazione per l'Italia (1,97 miliardi) e le disponibilità già destinate a tale finalità (circa 1,46 miliardi) evidenzia l'esigenza di risorse integrative per circa 500 milioni.

Per dare copertura alle misure a sostegno degli investimenti, la NADEF ipotizza il ricorso alle risorse del Recovery Plan europeo e, in particolare, alle sovvenzioni. La stessa NADEF contempla, tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio, un disegno di legge concernente la revisione organica degli incentivi alle imprese. L'attuazione della previsione potrebbe consentire di concentrare le risorse finanziarie sulle misure maggiormente efficaci, da individuarsi a seguito di una valutazione dei relativi costi e benefici, in termini di ricadute economiche e di impatto ambientale. Una maggiore stabilità del quadro regolamentare appare altresì 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 pluriennale.

20.

Il quadro che emerge si conferma dunque impegnativo. Ciò, anche assumendo l'efficacia degli interventi sulla crescita attraverso il potenziamento dei progetti di investimento. Nonostante la forte riduzione della spesa per interessi già assunta nel quadro tendenziale e confermata in quello programmatico, a cui è in gran parte dovuto il miglioramento dell'indebitamento tendenziale nel 2021, i margini rimangono, infatti, particolarmente stretti. Se, infatti, il ricorso al deficit consente di trovare copertura nel 2021 al complesso degli interventi previsti, il carattere permanente che si intende dare a tali misure (sgravi e estensione del bonus) riduce fortemente gli spazi di manovra già a partire dal 2022.

I SALDI STRUTTURALI

21.

Nell'analisi dei saldi strutturali con riferimento al 2019 possono utilizzarsi "i criteri usuali" nella valutazione della *compliance* al Patto di Stabilità e Crescita. Diversamente per il periodo successivo, ed in particolare per il biennio 2020-21 in cui trova applicazione la c.d. *General Escape Clause*[5].

Nel 2019, a fronte di un deficit nominale dell'1,6 per cento, il saldo strutturale è pari a -1,9 per cento, in riduzione di 0,42 punti rispetto all'esercizio precedente. Tenuto conto della flessibilità accordata (0,175 punti) per i costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio[6], la variazione è quindi pienamente in linea con il percorso di aggiustamento "in tempi normali" verso l'obiettivo di medio termine (OMT) e con la raccomandazione del Consiglio del luglio 2018. Risulta, inoltre rispettata la regola della spesa su base annua, mentre la deviazione sarebbe significativa nella media biennale (Tavole 6-7).

Tale valutazione positiva è condivisa dalla Commissione che, sulla base delle *Spring Forecast* di maggio, evidenziava un miglioramento del saldo pari a 0,8 punti e, nonostante la *non compliance* rilevata per la regola della spesa, concludeva che complessivamente non si verificava una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'OMT[7].

22.

Relativamente all'esercizio in corso e agli anni successivi, la Nota riporta le stime dei saldi strutturali riferite allo scenario programmatico: esse scontano quindi il percorso di politica fiscale che il Governo intende adottare nel prossimo triennio (una *stance* espansiva fino al 2022, cui segue nel 2023 la ripresa dell'aggiustamento verso l'OMT) e i relativi effetti sulla crescita. L'elevata incertezza che contrassegna in questo momento le previsioni

[5] 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".

[6] Secondo i dati sulla rendicontazione delle opere riportati nel DEF, la 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 circa lo 0,175 per cento del Pil.

[7] Come evidenziato dalla Commissione (v. *COM(2020) 535 final, Report ex Art 126(3),*del 20 maggio 2020), la regola della spesa, per il modo stesso in cui viene costruita, non prende in considerazione alcune delle maggiori entrate, di cui viene sottolineato la natura strutturale, conseguenti alle misure adottate nella lotta all'evasione, il cui carattere discrezionale appare difficilmente valutabile, né la minore spesa per interessi, registrata nel 2019 rispetto al 2018, riconducibile alla più favorevole percezione dei mercati in seguito alle misure correttive adottate dall'Italia su richiesta della Commissione nel dicembre 2018 e a luglio 2019.

macroeconomiche e di finanza pubblica non può tuttavia non riverberarsi sul calcolo dei saldi[8].

Nella valutazione dei risultati attesi per il 2020 e 2021 e degli scostamenti rispetto al percorso di aggiustamento verso l'OMT occorre inoltre ricordare che mentre le minori entrate o le maggiori spese per ammortizzatori sociali rientranti negli stabilizzatori automatici sono "catturati" dalla componente ciclica di bilancio, l'attivazione per tale biennio della *General Escape Clause* consente ulteriori margini di flessibilità a fronte degli interventi adottati per far fronte all'emergenza sanitaria e alla grave recessione in corso.

Per il 2020, dato un deficit nominale pari a -10,8 per cento, il saldo strutturale si pone pari a -6,4 per cento: la componente ciclica di bilancio pari a -4,6 agisce infatti in riduzione del saldo, mentre ne determinano un aumento le maggiori entrate rientranti nelle *una tantum* (+0,2 punti). Si verifica quindi un peggioramento rispetto all'esercizio precedente di 4,5 punti. Per quanto riguarda la regola della spesa, essa non risulta rispettata sia nell'anno che in media biennale (tavole 8-9).

Lo scostamento del saldo si ridurrebbe significativamente nella valutazione ai fini della *compliance* ove gli interventi adottati nel corso dell'emergenza fossero ritenuti ammissibili (anche solo in parte) ai fini di una richiesta di flessibilità. A fronte di un *output gap* fortemente negativo (-8,5 per cento) e tale da non richiedere alcun aggiustamento, i circa 6 punti di Pil relativi alle misure suddette, e gli ulteriori 0,2 punti per la messa in sicurezza del territorio, offrirebbero un ampio margine rispetto al peggioramento rilevato.

A differenza del DEF, che includeva nella flessibilità per il 2020 1,2 punti relativi alle misure contenute nel d.l. 18 allora già in vigore, la Nota non sconta tuttavia tali effetti, né quelli relativi ai successivi decreti 34 e 104, nonostante la Commissione, nella sua proposta di raccomandazione del 20 maggio scorso sul Programma di Stabilità, giudicasse gli interventi fino ad allora adottati in linea con la Comunicazione del 13 marzo su una risposta economica coordinata all'epidemia.

23.

Per 2021, all'indebitamento netto pari al 7 per cento corrisponde un saldo strutturale pari al 5,7 per cento. Anche in questo caso agiscono, in riduzione, la componente ciclica di bilancio negativa e pari a -1,6 punti e, in aumento per 0,2 punti, le entrate *una tantum*. Il

[8] Variazioni nella stima della crescita del Pil influenzano il calcolo del Pil potenziale – e quindi dell'*output gap* e della componente ciclica di bilancio - per l'intero periodo di previsione, retroagendo anche sugli esercizi già "chiusi". A parità di valori nominali dell'indebitamento, le stime dei valori strutturali potranno pertanto essere soggette a revisione.

miglioramento di 0,72 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).

Anche in questo caso, ove si considerassero rientranti nel margine di flessibilità consentito dalla *General Escape Clause* le misure adottate per fronteggiare l'emergenza, il miglioramento sarebbe più accentuato. Tra di esse rientrerebbero fino a un massimo di 6,4 miliardi (pari a 0,36 punti) le misure previste dal d.l. 34/2020 e di 5,3 miliardi (0,3 punti) quelle del d.l. 104.

Non sembrerebbero, invece, riconducibili direttamente a tale fattispecie le minori entrate pari a 19,8 miliardi (1,1 punti) che discendono dalla disattivazione permanente della clausola di salvaguardia Iva e accise. Una misura, questa, volta ad evitare politiche di bilancio restrittive sicuramente inopportune in una fase in cui l'emergenza non è ancora superata, 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: la perdita di gettito risulterebbe pari a 26,7 miliardi nel 2022 (1,4 punti) e a 27 miliardi dal 2023.

Per quanto riguarda il biennio successivo, che vede la fine degli interventi emergenziali e la chiusura dell'*output gap*, si delinea un sostanziale rispetto delle regole del Patto. Nel 2022, il saldo strutturale è stimato a pari a -4,7 per cento, con una correzione di 0,9 punti, mentre nel 2023 con una variazione pari a 1,2 punti si pone pari a -3,5 per cento.

IL DEBITO PUBBLICO

24.

Se il DEF dello scorso aprile aveva potuto dare solo una prima valutazione dell'incremento del debito pubblico conseguente agli interventi per contrastare la crisi, con la Nota da un lato si precisa la dimensione dello sforzo programmato dall'altro si delinea un possibile percorso di rientro con la piena estensione dell'analisi al biennio 2022-23 (periodo che in ragione della situazione emergenziale non era stato considerato nelle valutazioni di primavera) e grazie a stime aggiuntive offerte nella forma di proiezioni di più lungo periodo.

Il rapporto debito/Pil, che in base alle più recenti informazioni di ISTAT e Banca d'Italia nel 2019 è risultato pari al 134,6 per cento (2 decimi di punto al di sotto delle precedenti stime),

salirebbe nell'anno in corso al 158 per cento, circa 2,5 punti in più rispetto a quanto prospettato nel DEF (155,7 per cento) sia a motivo del maggiore deficit creato con il "decreto Agosto", sia e soprattutto a ragione del più sostenuto calo del Pil nominale (-8 per cento contro -7,1 per cento previsto).

Viene invece confermata l'inversione di tendenza prevista a partire dal prossimo anno, un'inversione che si prospetta sia nello scenario tendenziale che, in misura maggiore, in quello programmatico. In assenza di ulteriori interventi rispetto a quelli varati a partire dallo scorso marzo, il rapporto si collocherebbe alla fine del periodo di previsione al 154,1 per cento; viceversa, considerando le correzioni previste per il triennio 2021-23 l'indicatore dovrebbe flettere di 6,5 punti complessivi nel triennio 2021-23 e scendere quindi fino al 151,5 per cento a fine periodo.

25.

L'eccezionale aumento del rapporto debito/Pil preconsuntivato per l'anno in corso (23,4 punti) riflette l'interazione di più fattori: la sua scomposizione ben evidenzia tanto il ruolo della recessione quanto quello del ritorno ad un saldo primario negativo. Dal punto di vista contabile la netta risalita è da ricondurre per 13,2 punti alla variazione del Pil reale; per 7,3 punti al disavanzo primario; per 3,5 punti al costo medio del debito e per 0,9 decimi di punto alle poste "sotto la linea", cioè quelle poste che incidono direttamente sullo *stock* senza influenzare il disavanzo (operazioni finanziarie, eventuali introiti da dismissioni mobiliari, scarti e premi di emissione, effetti di cambio sul debito in valuta, ecc). Rispetto al quadro del DEF il ruolo di tale ultima componente è risultato più significativo, date le differenze tra le valutazioni di competenza e di cassa che hanno caratterizzato, nella concreta stesura, alcuni dei provvedimenti varati in primavera. Nel 2020 ha mitigato la crescita del rapporto la sola inflazione, che misurata in termini di variazione del deflatore del Pil, ha fornito una spinta alla riduzione pari a 1,7 punti di prodotto.

26.

Per quanto riguarda il triennio di previsione, la prospettata riduzione complessiva di 6,5 punti riposa interamente sul ritorno a condizioni di crescita, nominale e reale, particolarmente sostenuta. Sono tali condizioni a contrastare la spinta al rialzo che continuerà ad essere esercitata dal perdurare di un disavanzo primario e, naturalmente, dagli oneri da interessi sulle passività in essere. Così, contribuirebbero al calo cumulato previsto nel triennio: la

crescita reale per 18,2 punti e l'inflazione misurata sul Pil per 4,8 punti. Eserciterebbero, di contro, una spinta al rialzo: il saldo primario per 5,2 punti; il costo medio del debito per 9,5 punti e la componente stock-flussi per 1,8 punti (Grafico 9).

Il Grafico 10 mostra l'andamento del rapporto debito/Pil prospettato dalla Nota e le sue determinanti sia nello scenario tendenziale che in quello "programmatico". Appare evidente, il ruolo che giocano, tanto nella straordinaria crescita del 2020 quanto nella graduale discesa contemplata per il triennio 2021-23 sia le variabili di finanza pubblica (il ritorno ad un disavanzo primario, e di eccezionali dimensioni), sia il differenziale tra costo medio e crescita economica (effetto *snow ball*) che dopo l'esplosione del 2020 si collocherebbe in territorio negativo per tutto il triennio di previsione.

27.

La Nota non offre informazioni di dettaglio circa le sopra menzionate "poste sotto la linea", non riproponendo le consuete informazioni che il DEF fornisce, nella sua articolazione standard (Tavola 10.III) e che, lo scorso aprile, non ha fornito per esigenze di semplificazione. Si può implicitamente valutare che nel triennio di programmazione l'insieme dei fattori sotto la linea alimenterà il debito, in aggiunta al deficit annuo, di circa 10 miliardi in ciascuno degli anni considerati (0,6 punti di prodotto all'anno, dopo lo 0,9 del 2020), probabilmente anche per l'impulso derivante dall'acquisizione di attività finanziarie. Né offre, la Nota, in tale ambito, indicazioni circa il peso che si attribuisce al ruolo che potrebbero avere eventuali proventi da dismissioni mobiliari. La volatilità delle indicazioni che sono state fornite al riguardo dai documenti ufficiali degli ultimi lustri (si ricordi, solo ad esempio, l'obiettivo interamente mancato, posto con la legge di bilancio per il 2019, di effettuare dismissioni per 1 punto di Pil) non ha giovato, e non giova, alla credibilità del necessario piano di rientro del debito, il quale difficilmente potrà rinunciare a misure di gestione del patrimonio che trovino la loro ratio innanzitutto in obiettivi di efficientamento dell'apparato produttivo.

28.

Ricordava la Corte lo scorso aprile, al momento della presentazione del DEF 2020, come la fase che stiamo attraversando sia di una severità tale che l'espansione dei bilanci pubblici appare un'indiscutibile necessità e come per molti aspetti la sostenibilità prospettica delle finanze pubbliche dipenda oggi proprio dalla capacità di espandere, in modo appropriato, il debito pubblico. Una tale valutazione non può che essere ribadita alla luce degli sviluppi più recenti, i quali hanno confermato la profondità della crisi e la necessità di fare il possibile per

proteggere ed allargare la capacità produttiva del nostro sistema economico. E tuttavia va ribadita l'importanza di porre obiettivi credibili e realizzabili in materia di riduzione prospettica del debito, eventualmente da rimodulare in presenza di condizioni cicliche particolarmente favorevoli.

29.

Con riguardo al rapporto debito/Pil, la Nota ribadisce l'obiettivo enunciato nel DEF di aprile di ricondurlo, nel corso del prossimo decennio, verso il livello prevalente nella media dei paesi dell'Area dell'euro. Il proposito è tanto importante quanto ambizioso. Nel quinquennio che ha preceduto lo scoppio della pandemia, l'indicatore si è mediamente collocato sul 135 per cento in Italia e sull'88 per cento nell'Eurozona, con un differenziale di 47 punti di Pil. Con la crisi, l'incremento del rapporto è stato pari nell'Area dell'euro a circa 2/3 di quello conosciuto in Italia (15 contro 24 punti, circa) con un conseguente allargamento del divario. Le più recenti previsioni di consenso di *Focus Economics* collocano il differenziale in questione sui 55 punti nel 2024 (l'anno di previsione più lontano preso in considerazione).

Nella memoria presentata dalla Corte sul DEF 2020 si aveva avuto modo di ricordare che la serie storica di lungo periodo del rapporto debito/pil mostra come il valore previsto per il 2020 resterebbe al di sotto del picco storico conosciuto dall'Italia nel primo dopoguerra, quando il debito sfiorò il 160 per cento del prodotto. Indicazioni che si ricavano dall'analisi di quelle stesse serie storiche suggeriscono che la prova del rientro dal picco potrebbe essere, nel confronto storico, particolarmente impegnativa.

30.

Operando una scelta condivisibile, la Nota offre, nelle more delle decisioni che saranno assunte nei prossimi mesi in materia di regole europee sulla sorveglianza delle politiche di bilancio, tutte le informazioni relative al grado di conformità (*compliance*) del nostro Paese alle regole pre-vigenti. Quanto a quella sul debito, viene riconosciuto che le traiettorie del rapporto debito/Pil disegnate tanto nel quadro tendenziale quanto in quello programmatico si discostano significativamente dalle previsioni del *Fiscal compact*: non rispettano la "regola" prevista dalle normative europee vigenti in assenza di attivazione della *general escape clause* "in nessuna delle configurazioni", cioè sia se quella regola la si valuta con il criterio che guarda all'indietro (*backward looking*) sia se la si apprezza con il più favorevole criterio *forward looking*, sia se si considera, infine, l'andamento dell'indicatore al netto degli effetti del ciclo economico. Le stime presentate evidenziano in particolare come, nel quadro programmatico, lo sfondamento risulterà pari a 31 e 21 punti rispettivamente nell'anno in

corso e nel 2021 con riguardo al criterio *backward looking* e di 12,3 e 5,2 punti con riguardo a quello *forward looking*.

Valutazioni basate su proiezioni contabili del quadro programmatico oltre l'orizzonte della NADEF, evidenziano che il divario in questione resterebbe dello stesso ordine di grandezza anche nel 2022 e comunque ampio negli anni successivi. In particolare, nella favorevole (e meccanica) ipotesi che gli obiettivi posti nello scenario programmatico per il 2023 fossero interamente conseguiti e che i valori delle determinanti della variazione del rapporto debito/Pil (saldo primario, costo medio del debito e crescita nominale del Pil) rimanessero stabili nel successivo decennio (2024-2033) il rapporto sarebbe alla fine del periodo intorno al 130 per cento (Grafico 11). Anche nella prospettiva di una leggera e graduale risalita del costo medio, una credibile manovra di aggiustamento in grado di portare stabilmente l'avanzo primario al 2 per cento sarebbe invece in grado di spingere la riduzione del rapporto poco sopra il 115 per cento (Grafico 12), presumibilmente con una sensibile riduzione dello scarto rispetto alla situazione dell'Area dell'euro (ancorché difficilmente con un suo completo riassorbimento).

31.

Nel disegnare un equilibrato processo di graduale rientro, non dovrà venir meno la consapevolezza che la finanza pubblica italiana resta esposta al rischio di tasso di interesse. Le eccezionali condizioni accomodanti della politica monetaria unica fanno si che attualmente il costo marginale a cui il nostro Paese è in grado di collocare i titoli del debito pubblico sia, largamente al di sotto dell'onere medio implicito dello stock di debito.

Negli ultimi mesi i rendimenti lordi all'emissione dei principali titoli del debito pubblico hanno registrato una sensibile ulteriore discesa. Ad agosto si evidenziavano riduzioni sui principali strumenti: sui BTP, per oltre 25 punti base (dall'1,03 allo 0,74 per cento); sui BOT, il cui tasso lordo di aggiudicazione è stato pari a -0,26 per cento (dal -0,10 di giugno); sui CTZ, che sono tornati a presentare rendimenti negativi (-0,01 per cento), come ad inizio 2020. Secondo i dati del Ministero dell'Economia, a giugno il tasso medio all'emissione risulta sceso allo 0,79 per cento, un valore che si confronta con lo 0,93 per cento del 2019, anno nel quale il costo medio implicito sull'intero debito pubblico (comprensivo della quota non coperta con titoli) è risultato pari al 2,6 per cento.

In una prospettiva di medio termine, l'inevitabile e fisiologico rialzo dei tassi, potrà avvenire, almeno per un certo periodo, in un contesto di continuazione della discesa del costo medio. È questo, del resto, il quadro prospettato nella Nota, con il costo medio che passa dal 2,4 per cento del 2020 al 2,1 per cento del 2023. In uno scenario di ripresa della crescita potranno

dunque determinarsi condizioni molto favorevoli per quel che riguarda il cosiddetto "*snow ball effect*", ossia il differenziale tra costo medio e crescita nominale, un differenziale che prima della crisi solo in Italia era stato di segno positivo e che in prospettiva resterebbe invece negativo per molti anni. Tale circostanza dipende soprattutto dalle prospettive di crescita. Ove, quelle delineate nella Nota, dovessero effettivamente concretizzarsi, si tratterà di valutare in che misura il nostro sistema economico possa essere in grado di accelerare il sentiero di rientro del debito ora prospettato. Nel medio periodo rimane indispensabile che ai fisiologici impulsi al rialzo a cui saranno presumibilmente esposti i tassi di interesse "di fondo" (a motivo dell'inevitabile riorientamento della *stance* di politica monetaria dopo il ritorno a tassi di inflazione vicini all'obiettivo) non si associ un allargamento dello Spread.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

32.

L'incertezza del quadro economico nazionale ed internazionale è destinata a perdurare principalmente fino a quando non si dissolveranno i rischi dell'emergenza sanitaria.

Il documento all'esame del Parlamento si muove all'interno di tale scenario, prospettando i tratti essenziali di un intervento pubblico volto a recuperare, nel prossimo triennio, la caduta di reddito e di ricchezza che la pandemia lascerà.

I tempi di recupero delle condizioni precedenti alla crisi sono ancora incerti, come incerta è la configurazione che il nostro sistema economico (così come quello delle altre economie europee) assumerà a seguito delle modifiche nelle modalità di lavoro e nelle abitudini di vita imposte dalla grave vicenda sanitaria.

Il percorso di recupero disegnato nel quadro macroeconomico della NADEF, pur considerando tali incognite, è ad avviso della Corte, condivisibile: il ritorno del Pil, nel triennio di previsione, sui livelli pre-crisi appare compatibile con gli andamenti rilevati fino ad ora, anche se soggetti nel breve termine a rischi più pronunciati.

Proprio l'incertezza che deriva dalle condizioni epidemiologiche richiede, tuttavia, che le azioni poste alla base del disegno programmatico (sia quelle volte ad avviare il programma comunitario sia quelle che devono accompagnarne l'avvio sin dal 2021) siano tali da dispiegare i propri effetti al di là del solo perimetro pubblico, svolgendo quel ruolo di

attivazione delle scelte private, che sono indispensabili per la ripresa di un duraturo processo di crescita.

Sotto questo aspetto, come è stato da più parti osservato, tempestività e qualità della spesa per investimenti risultano cruciali in questo quadro. La Corte ha più volte osservato come si tratti, quindi, di porre a disposizione dell'operatore pubblico non solo un adeguato ammontare di risorse, ma anche di capacità tecniche che rendano efficaci le scelte da assumere nei diversi contesti.

Ma, allo stesso tempo, la ripresa del processo di accumulazione non può identificarsi solo con il pur importante rilancio delle infrastrutture pubbliche. Decisiva è anche, nello scenario delineato, l'inversione di tendenza degli investimenti delle imprese. Una inversione di rotta che richiede la realizzazione di un contesto sociale ed economico del quale la disponibilità di ampie risorse finanziarie costituisce solo un elemento.

Anche con riguardo alle riforme di cui il paese ha più bisogno e da anni attese, va in questa fase, attentamente vagliato se sia opportuno intervenire innovando radicalmente su troppi terreni. O se si debba, invece, puntare ad assicurare certezza a quelle modifiche che possono contribuire a rendere più favorevole il rapporto tra apparato pubblico e sistema economico. Con ciò concentrando le risorse (e le attese) su pochi fronti strategici per i cittadini, definendo rigorose priorità nelle spesso troppo lunghe liste di riforme destinate a rimanere disattese e che vengono riproposte periodicamente.

Come si osservava anche in occasione della presentazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR), la recessione sembra destinata a produrre significative modificazioni nella struttura produttiva. Il ridimensionamento di alcuni settori potrebbe essere in parte controbilanciato da nuove opportunità in altri comparti. Un fenomeno che deve essere accompagnato da adeguate politiche, non essendo una modifica senza oneri per i lavoratori. In molti casi non vi sarà infatti coincidenza fra le caratteristiche professionali di quanti saranno espulsi dagli impieghi attuali e quelle di coloro che occuperanno le nuove posizioni. Un aspetto che rende urgente sia una riforma degli ammortizzatori sociali sia la necessità di avviare nuovi processi formativi e di riconversione professionale.

Anche per le implicazioni che può avere per i più generali equilibri di finanza pubblica, è poi necessario assicurare in materia pensionistica un quadro di certezze per il medio e il lungo periodo, capace di garantire la flessibilità che serve anche ai fini del funzionamento del mercato del lavoro e la sostenibilità economico-finanziaria e sociale. Indipendentemente dagli effetti che "Quota 100" ha comportato, è indispensabile che i punti di maggiore solidità

della nostra finanza pubblica siano preservati, riaffermando il disegno e la logica complessiva della legge 214/2011 e gestendo in maniera mirata gli istituti di deroga già esistenti (APE sociale, ecc.). Si assicurerebbero così al settore quelle prospettive di equilibrio che oggi più di ieri appaiono imprescindibili.

Di grande rilievo – anche se si tratta per ora solo di un annuncio – è la scelta di inserire la riforma fiscale tra le linee strategiche del PNRR. Per quanto appena detto – e per le esperienze non positive registrate in materia nel passato – è fondamentale che il disegno di riforma resti ancorato a pochi ma concreti capisaldi. Ad avviso della Corte, è in primo luogo auspicabile e necessario che le strategie di riduzione della pressione fiscale non prescindano dall'obiettivo di incremento delle entrate tributarie anche attraverso più efficaci politiche di contrasto dell'evasione tributaria di stampo perequativo, idonee a ridurre il *tax gap* e le distorsioni che caratterizzano il nostro sistema. Le nuove tecnologie informatiche e telematiche potranno, al riguardo, rivestire un ruolo decisivo, ma l'assenza di una adeguata gestione dell'adempimento ordinario da parte dell'amministrazione fiscale continua a incidere negativamente sui livelli di *tax compliance*, favorendo omissioni e dimenticanze e dando al contribuente la sensazione di uno Stato lontano e assente nella gestione del rapporto fiscale. Su questo versante la strada intrapresa da qualche anno con le dichiarazioni precompilate sembra essere quella giusta, ma occorre ora indirizzarla con determinazione a supporto delle attività indipendenti, finora rimaste sostanzialmente estranee all'attuazione del progetto.

In estrema sintesi un'efficace strategia di contrasto dell'evasione fiscale dovrebbe incentrarsi su un insieme di misure, tra loro coordinate e coerenti, finalizzate in particolare all'impiego di strumenti informatici e telematici che favoriscano la naturale emersione delle basi imponibili e agevolino l'adempimento fiscale nonché ad attribuire all'amministrazione un ruolo marcatamente persuasivo e collaborativo nella fase dell'adempimento.

Dare una risposta immediata a tali aspetti, cercando di colmare i ritardi che ci penalizzano rispetto alle altre economie, potrebbe rappresentare un punto di partenza importante su cui ancorare i più ampi processi di riforma di cui il Paese attende una definizione da troppi anni.

TAVOLE E GRAFICI

TAVOLA 1

PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE
QUADRI PROGRAMMATICI A CONFRONTO: DEF 2020 E NADEF 2020

	DEF 2020 (aprile 2020)				
(var percentuali)	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Esogene internazionali					
Commercio internazionale	1.1	-6.7	9.9	…	…
Prezzo del petrolio ($)	64.3	38.3	39.6	…	…
Cambio dollaro/euro (unità)	1.12	1.09	1.09	…	…
Macro Italia (volumi)					
Pil reale	0.3	-8	4.7		
Importazioni	-0.4	-13	10	…	…
Consumi famiglie	0.4	-7.2	4	…	…
Investimenti	1.4	-12.3	4.3	…	…
Esportazioni	1.2	-14.4	13.5	…	…
				…	…
Deflatore Pil	0.9	1.0	1.4	…	…
Pil nominale	1.2	-7.1	6.1	…	…
				…	…
Occupazione (ula)	0.6	-2.2	1.0		

	NADEF 2020 (settembre 2020)				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Esogene internazionali					
Commercio internazionale	1.1	-11.5	8.6	5.7	4
Prezzo del petrolio ($)	64.3	42.4	48.1	49.7	51
Cambio dollaro/euro (unità)	1.12	1.14	1.185	1.185	1.185
Macro Italia (volumi)					
Pil reale	0.3	-9	6	3.8	2.5
Importazioni	-0.6	-13.8	8.8	6	3.8
Consumi famiglie	0.4	-8.9	5.5	3.7	2.3
Investimenti	1.6	-13	10.6	8.5	5.9
Esportazioni	1	-17.4	9.6	5.7	3.5
Deflatore Pil	0.7	1.1	0.8	1.3	1.2
Pil nominale	1.1	-8.0	6.8	5.1	3.7
Occupazione (ula)	0.2	-9.5	5.4	3.4	2.2

	DIFFERENZE NADEF 2020 - DEF 2020				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	2023
Esogene internazionali					
Commercio internazionale	0	-4.8	-1.3	…	…
Prezzo del petrolio ($)	0	4.1	8.5	…	…
Cambio dollaro/euro (unità)	0	0.05	0.10	…	…
Macro Italia (volumi)					
Pil reale	0	-1	1.3	…	…
Importazioni	-0.2	-0.8	-1.2	…	…
Consumi famiglie	0	-1.7	1.5	…	…
Investimenti	0.2	-0.7	6.3	…	…
Esportazioni	-0.2	-3	-3.9	…	…
	0	0	0	…	…
Deflatore Pil	-0.2	0.1	-0.6	…	…
Pil nominale	-0.1	-0.9	0.7	…	…
Occupazione (ula)	-0.4	-7.3	4.4	…	…

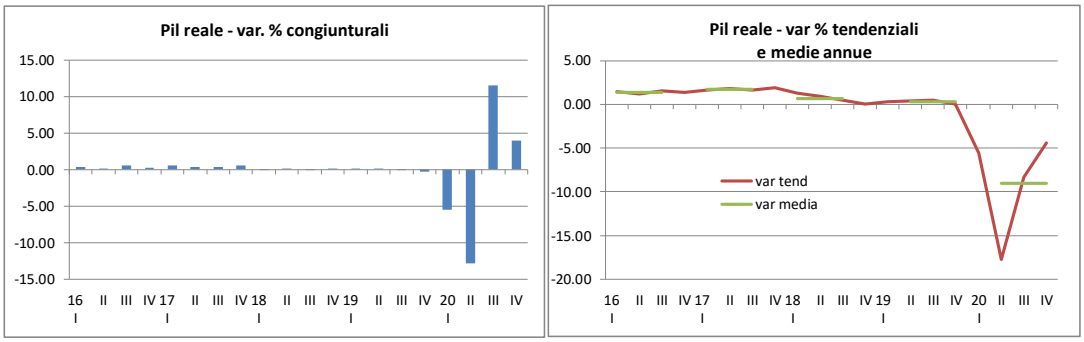
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF (DEF 2020 e NADEF 2020)

GRAFICO 1

ITALIA

ANDAMENTO DEL PIL REALE

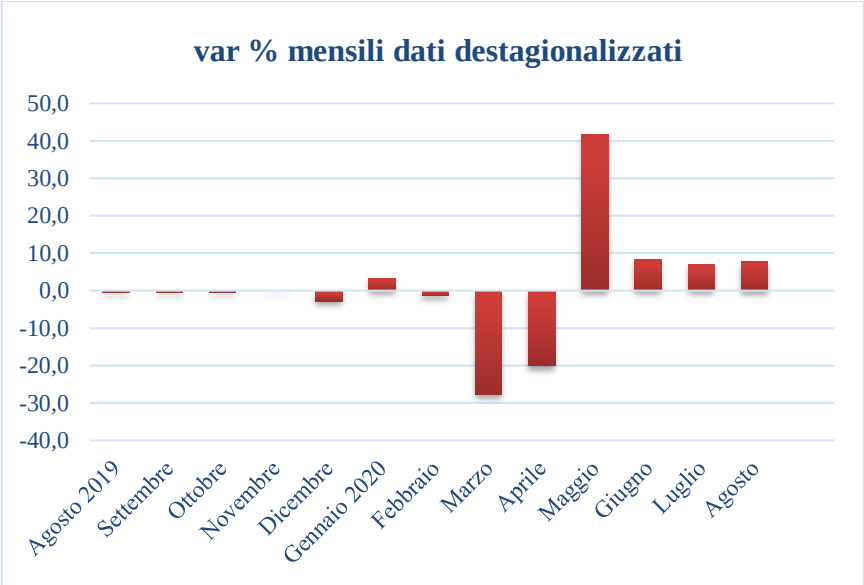


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat fino al "2° trimestre 2020; per il terzo e quarto ipotesi tecniche

GRAFICO 2

ITALIA

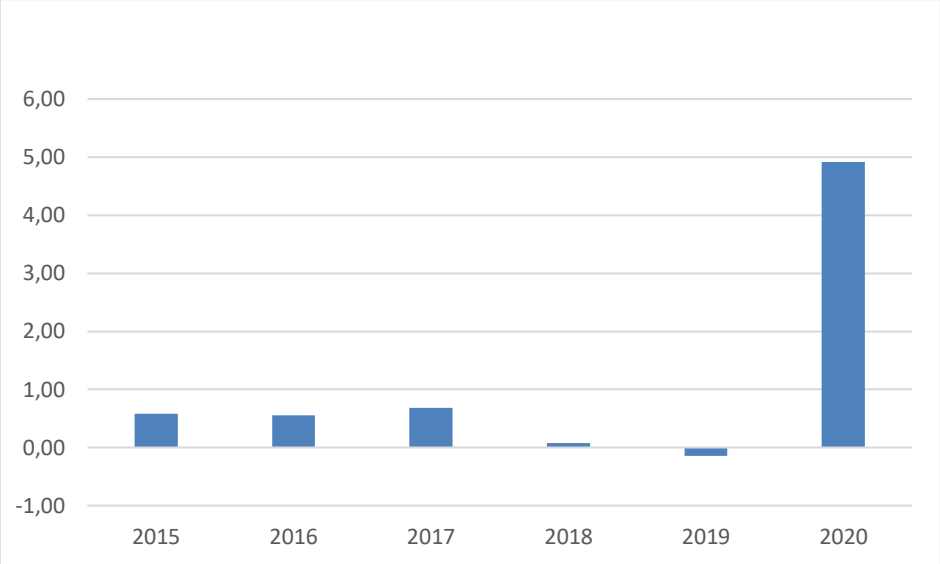
PRODUZIONE INDUSTRIALE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

GRAFICO 3

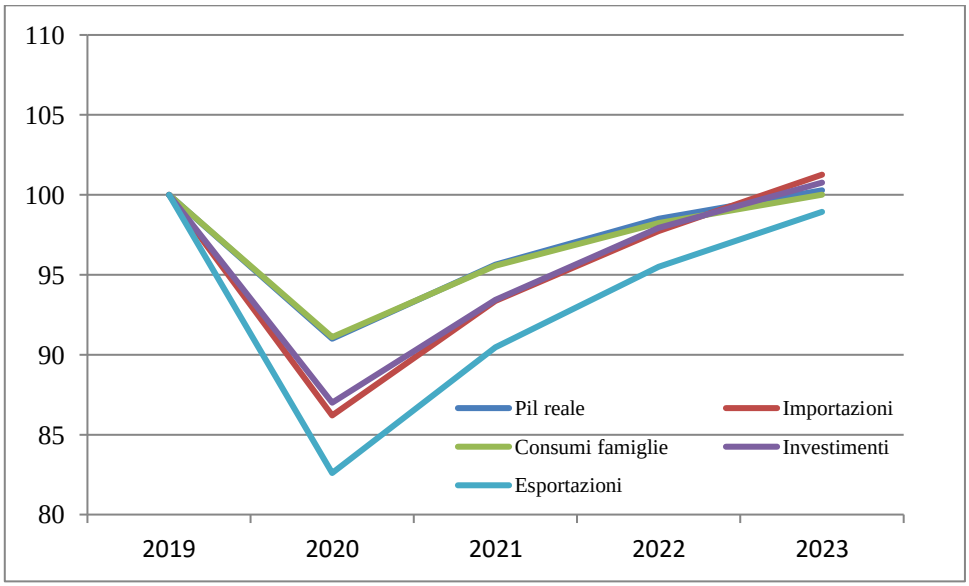
CRESCITA DEL PIL REALE: EFFETTO DI TRASCINAMENTO SULL'ANNO SUCCESSIVO
(PUNTI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

GRAFICO 4

QUADRO MACROECONOMICO: IL RECUPERO IN ASSENZA DI INTERVENTI
INDICE 2019=100



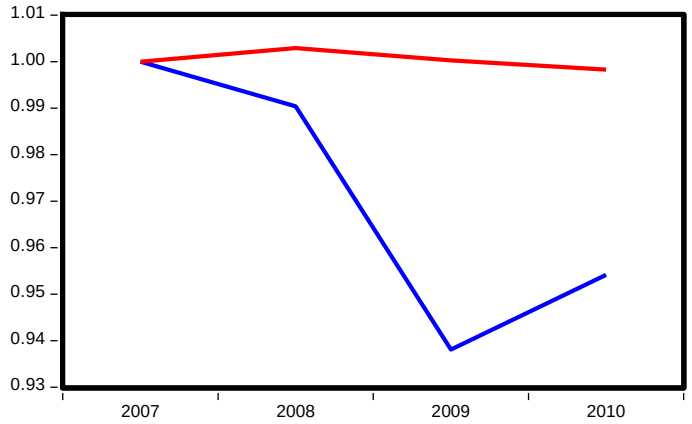
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e NADEF 2020

GRAFICO 5

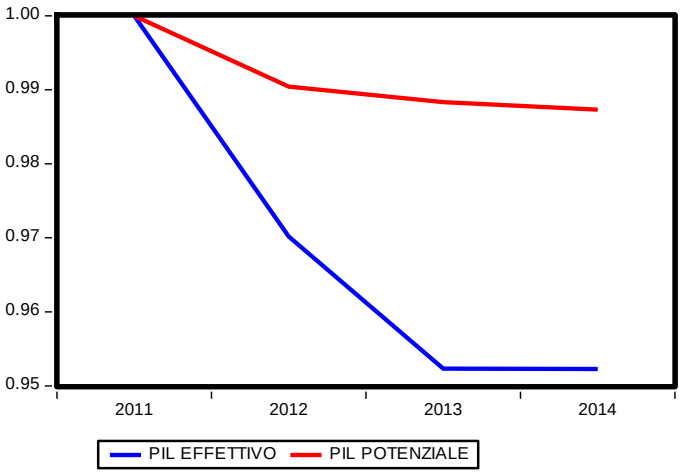
ITALIA

ANDAMENTO DEL PIL EFFETTIVO E POTENZIALE NEI QUATTRO ANNI SUCCESSIVI AGLI ULTIMI DUE EPISODI RECESSIVI (POST CRISI FINANZIARIA 2007-08 E POST CRISI SOVRANA 2011-12)

INDICE 2007=1



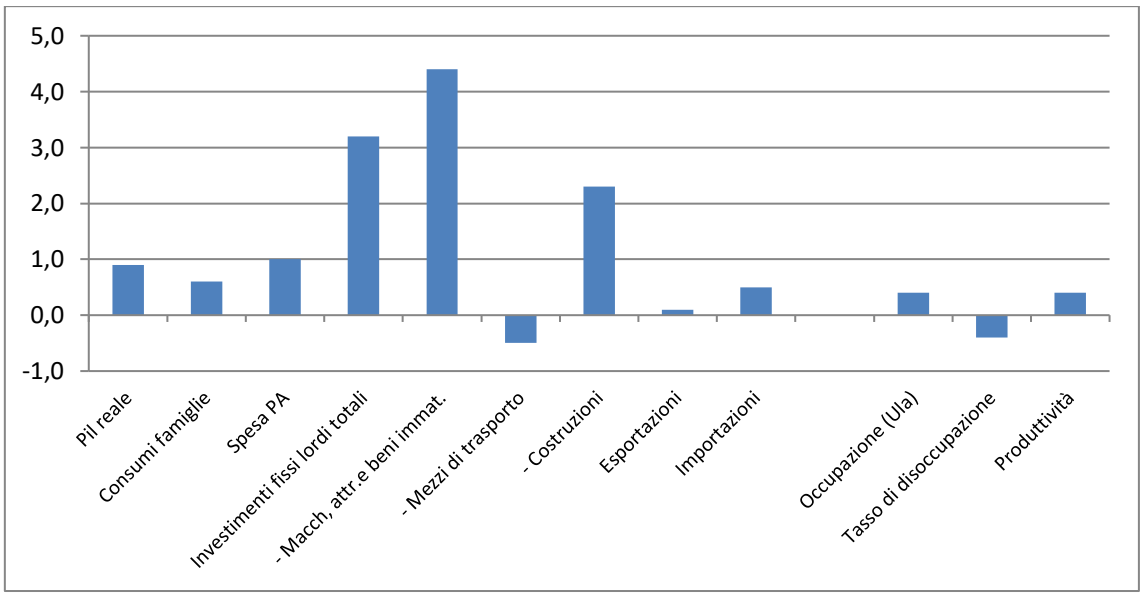
INDICE 2011=1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ameco

GRAFICO 6

EFFETTI DELLA MANOVRA 2021 SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE
(PROGRAMMATICO-TENDENZIALE; DIFFERENZE NEI TASSI DI CRESCITA %)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NADEF 2020

TAVOLA 2

EFFETTI DEL MAGGIOR DEFICIT PUBBLICO DELL'ANNO T+1 SULLA CRESCITA ECONOMICA DELLO STESSO ANNO
STIME DEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI DEGLI ULTIMI 7 ANNI

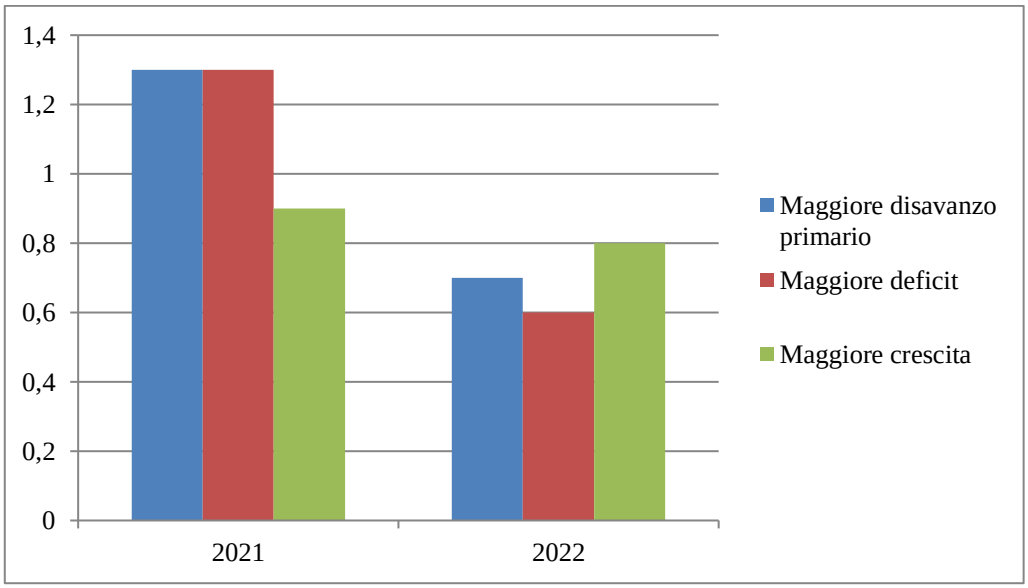
	Crescita Pil reale (a)	Deficit/Pil (b)	Primario/Pil (c)	*Rapporti* (b)/(a)	(c)/(a)
NADEF 2020 *Tendenziale*	**5.1**	**5.7**	**-2.4**		
Programmatico	**6**	**7**	**-3.7**		
Differenza (*)	**0.6**	**1.3**	**-1.3**	0.5	-0.5
NADEF 2019 *Tendenziale*	0.4	1.4	1.9		
Programmatico	0.6	2.2	1.1		
Differenza	0.2	0.8	-0.8	0.3	-0.3
NADEF 2018 *Tendenziale*	0.9	1.2	2.4		
Programmatico	1.5	2.4	1.3		
Differenza	0.6	1.2	-1.1	0.5	-0.5
NADEF 2017 *Tendenziale*	1.2	1.0	2.6		
Programmatico	1.5	1.6	2		
Differenza	0.3	0.6	-0.6	0.5	-0.5
NADEF 2016 *Tendenziale*	0.6	1.6	2.1		
Programmatico	1	2.0	1.7		
Differenza	0.4	0.4	-0.4	1.0	-1.0
NADEF 2015 *Tendenziale*	1.3	1.4	2.9		
Programmatico	1.6	2.2	2		
Differenza	0.3	0.8	-0.9	0.4	-0.3
NADEF 2014 *Tendenziale*	0.5	2.2	2.3		
Programmatico	0.6	2.9	1.6		
Differenza	0.1	0.7	-0.7	0.1	-0.1
MEDIA 2014-2019 *Differenza*	**0.32**	**0.63**	**-0.65**	0.5	-0.5

NB: l'effetto sulla crescita del solo incremento di deficit è stimato in 0.6 punti, mentre l'effetto complessivo riconducibile anche ai grants è stimato in 0.9 (6% programmatico - 5,1% tendenziale)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

GRAFICO 7

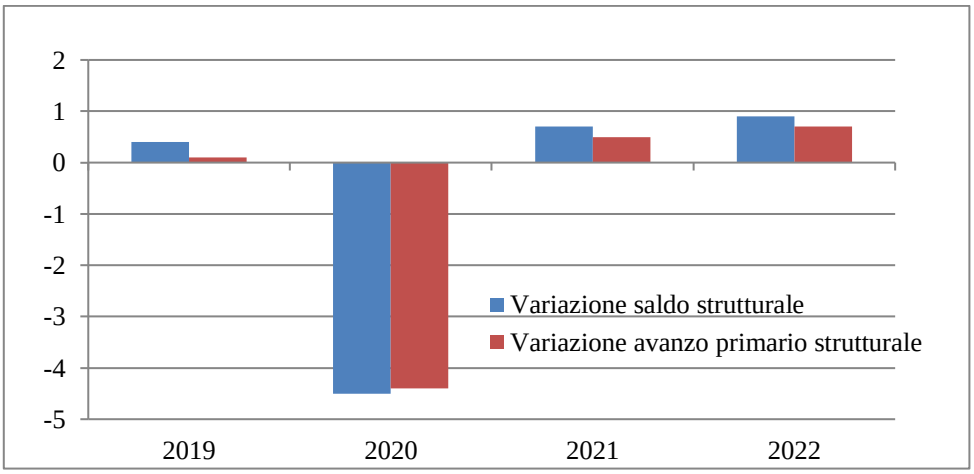
DEFICIT E CRESCITA ECONOMICA
DIFFERENZE TRA QUADRO PROGRAMMATICO E QUADRO TENDENZIALE (2021-22; PUNTI DI PIL)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NADEF

GRAFICO 8

NADEF 2020. INDICATORI DI *FISCAL STANCE* NEL QUADRO PROGRAMMATICO
(2019-2022; PUNTI DI PIL)



NB: valori positivi indicano una politica espansiva mentre valori negativi indicano impulsi restrittivi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NADEF

TAVOLA 3

Il quadro tendenziale di finanza pubblica

	tendenziale Nadef 2020					variazioni %				percentuale Pil				
SPESE	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Redditi da lavoro dipendente	173.054	177.248	181.896	180.370	179.752	2,4	2,6	-0,8	-0,3	9,7	10,8	10,4	9,9	9,6
Consumi intermedi	147.364	158.876	154.106	154.138	154.178	7,8	-3,0	0,0	0,0	8,2	9,6	8,8	8,5	8,3
Prestazioni sociali in denaro	361.203	410.500	389.880	394.650	401.710	13,6	-5,0	1,2	1,8	20,2	24,9	22,4	21,7	21,5
Pensioni	274.860	282.140	288.600	295.270	302.210	2,6	2,3	2,3	2,4	15,4	17,1	16,6	16,3	16,2
Altre prestazioni sociali	86.343	128.360	101.280	99.380	99.500	48,7	-21,1	-1,9	0,1	4,8	7,8	5,8	5,5	5,3
Altre spese correnti	66.713	83.263	73.084	75.027	72.836	24,8	-12,2	2,7	-2,9	3,7	5,1	4,2	4,1	3,9
Totale spese correnti netto interessi	**748.334**	**829.887**	**798.966**	**804.185**	**808.476**	**10,9**	**-3,7**	**0,7**	**0,5**	**41,8**	**50,4**	**45,9**	**44,3**	**43,3**
Interessi passivi	60.386	58.411	57.705	57.583	58.800	-3,3	-1,2	-0,2	2,1	3,4	3,5	3,3	3,2	3,2
Totale spese correnti	**808.720**	**888.298**	**856.671**	**861.768**	**867.276**	**9,8**	**-3,6**	**0,6**	**0,6**	**45,2**	**53,9**	**49,2**	**47,5**	**46,5**
di cui Spesa sanitaria	***115.448***	***120.864***	***121.952***	***122.020***	***122.515***	*4,7*	*0,9*	*0,1*	*0,4*	*6,5*	*7,3*	*7,0*	*6,7*	*6,6*
Investimenti fissi lordi	41.156	44.608	47.474	50.565	49.679	8,4	6,4	6,5	-1,8	2,3	2,7	2,7	2,8	2,7
Contributi agli investimenti	14.327	20.531	21.775	17.292	16.258	43,3	6,1	-20,6	-6,0	0,8	1,2	1,2	1,0	0,9
Altre spese in c/capitale	6.377	10.306	5.373	4.143	6.946	61,6	-47,9	-22,9	67,7	0,4	0,6	0,3	0,2	0,4
Totale spese in conto capitale	**61.860**	**75.445**	**74.622**	**72.000**	**72.883**	22,0	-1,1	-3,5	1,2	3,5	4,6	4,3	4,0	3,9
Totale spese primarie	810.194	905.332	873.588	876.185	881.359	11,7	-3,5	0,3	0,6	45,3	55,0	50,1	48,3	47,3
Totale spese finali	**870.580**	**963.743**	**931.293**	**933.768**	**940.159**	10,7	-3,4	0,3	0,7	48,6	58,5	53,5	51,5	50,4
ENTRATE														
Tributarie	516.633	474.925	526.666	529.567	526.666	-8,1	10,9	0,6	-0,5	28,9	28,8	30,2	29,2	28,2
Imposte dirette	257.284	245.254	258.370	267.148	273.491	-4,7	5,3	3,4	2,4	14,4	14,9	14,8	14,7	14,7
Imposte indirette	258.112	228.551	253.501	261.058	266.895	-11,5	10,9	3,0	2,2	14,4	13,9	14,6	14,4	14,3
Imposte in c/capitale	1.237	1.120	1.345	1.361	1.371	-9,5	20,1	1,2	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	241.952	224.934	236.027	246.710	252.943	-7,0	4,9	4,5	2,5	13,5	13,7	13,5	13,6	13,6
Contributi sociali effettivi	237.752	220.604	231.623	242.242	248.477	-7,2	5,0	4,6	2,6	13,3	13,4	13,3	13,3	13,3
Contributi sociali figurativi	4.200	4.330	4.404	4.468	4.466	3,1	1,7	1,5	0,0	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Altre entrate correnti	80.606	79.189	80.331	79.894	80.960	-1,8	1,4	-0,5	1,3	4,5	4,8	4,6	4,4	4,3
Totale entrate correnti (")	**837.954**	**777.928**	**828.229**	**854.810**	**874.289**	-7,2	6,5	3,2	2,3	46,8	47,2	47,5	47,1	46,9
Entrate in conto capitale non tributarie	2.739	6.680	2.622	2.897	3.122	143,9	-60,7	10,5	7,8	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Totale finali (') entrate	**841.930**	**785.728**	**832.196**	**859.068**	**878.782**	-6,7	5,9	3,2	2,3	47,0	47,7	47,8	47,3	47,1
Pressione fiscale (% del PIL)	42,4	42,5	43,8	42,8	41,8					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	**31.736**	**-119.604**	**-41.392**	**-17.117**	**-2.577**					1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Saldo di parte corrente	**29.234**	**-110.370**	**-28.442**	**-6.958**	**7.013**					1,6	-6,7	-1,6	-0,4	0,4
Indebitamento netto	**-28.650**	**-178.015**	**-99.097**	**-74.700**	**-61.377**					-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
PIL nominale	1.789.747	1.647.239	1.742.031	1.814.803	1.865.194	-8,0	5,8	4,2	2,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

TAVOLA 4

IL QUADRO TENDENZIALE DEL DEF 2020 E DELLA NADEF 2020

	milioni di euro		%Pil		milioni di euro		%Pil		milioni di euro		%Pil			
	2020	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**	**2020**	**2021**
	tendenziale Def 2020				tendenziale Def 2020 + DL 34 e DL 104				tendenziale Nadef					
					(1)	(2)			(3)	(4)			(3-1)	(4-2)
Totale spese correnti netto interessi	783.383	792.070	47,2	44,9	839.369	796.405	50,5	45,2	829.887	798.966	50,4	45,9	-9.482	2.561
Interessi passivi	60.628	63.470	3,6	3,6	61.038	65.328	3,7	3,7	58.411	57.705	3,5	3,3	-2.627	-7.623
Totale spese correnti	844.011	855.541	50,8	48,5	900.407	861.733	54,2	48,9	888.298	856.671	53,9	49,2	-12.109	-5.062
di cui spesa sanitaria	119.556	121.083							120.864	121.952	7,3	7,0		
Totale spese in conto capitale	66.733	66.073	4,0	3,7	76.490	74.439	4,6	4,2	75.445	74.622	4,6	4,3	-1.045	183
Totale spese primarie	850.115	858.143	51,2	48,7	915.859	870.844	55,1	49,4	905.332	873.588	55,0	50,1	-10.527	2.744
Totale spese finali	**910.743**	**921.613**	**54,8**	**52,3**	976.897	936.173	**58,8**	**53,1**	963.743	931.293	**58,5**	**53,5**	-13.154	-4.880
											0,0	0,0		
Totale finali entrate	**792.773**	**846.690**	**47,7**	**48,0**	778.742	829.892	**46,9**	**47,1**	785.727	832.196	47,7	47,8	6.985	2.304
Saldo primario	**-57.343**	**-11.453**	**-3,5**	**-0,6**	-137.118	-40.952	**-8,3**	**-2,3**	-119.605	-41.392	-7,3	-2,4	17.513	-440
Indebitamento netto	**-117.971**	**-74.924**	**-7,1**	**-4,2**	**-198.156**	**-106.281**	**-11,9**	**-6,0**	**-178.016**	**-99.097**	**-10,8**	**-5,7**	20.140	7.184
Pil	1.661.432	1.763.459							1.647.239	1.742.031				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Def 2020, allegato 3 DL 34/2020 - legge 77/2020 e allegato 3 DL 104/2020 e Nadef 2020

TAVOLA 5

QUADRO PROGRAMMATICO

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,8	-7	-4,7	-3
Saldo primario	1,5	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1
Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1
Indebitamento netto strutturale	-2,3	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5
Variazione strutturale	-0,5	0,4	-4,5	0,7	0,9	1,2
Debito pubblico (lordo sostegni)	134,4	134,6	158	155,6	153,4	151,5
Debito pubblico (netto sostegni)	131,1	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6

QUADRO TENDENZIALE

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,8	-5,7	-4,1	-3,3
Saldo primario	1,5	1,8	-7,3	-2,4	-0,9	-0,1
Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,2	3,2
Indebitamento netto strutturale	-2,4	-2	-6,6	-4,2	-3,8	-3,2
Variazione strutturale	-0,5	0,4	-4,5	2,4	0,4	0,5
Debito pubblico (lordo sostegni)	134,4	134,6	158	155,8	154,3	154,1
Debito pubblico (netto sostegni)	131,1	131,4	154,5	152,5	151,2	151,2

PIL nominale tendenziale (miliardi)	1771,1	1789,7	1647,2	1742	1814,8	1865,2
PIL nominale programmatico (miliardi)	1771,1	1789,7	1647,2	1759,2	1848,9	1916,6

I saldi strutturali 2019

	2019		
	NADEF 2020	DEF 2020	COM SF20
Indebitamento netto	-1,6	-1,6	-1,6
Output gap (% Pil potenziale)	0,4	0,47	-0,3
Componente ciclica (% Pil potenziale)	0,2	0,3	-0,1
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,8	-1,9	-1,5
Misure *una tantum* , di cui	0,1	0,0	0,0
entrate	*0,1*	*0,1*	
spese	*-0,1*	*-0,1*	
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,9	-1,9	-1,5
Variazione saldo strutturale*	0,4	0,57	0,8
Avanzo primario	1,8	1,7	1,7
Avanzo primario strutturale (% Pil pot.)	1,5	1,4	1,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *DEF 2020* e *Nota aggiornamento* ; Commissione Ue, *Spring Forecast 2020*

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

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

TAVOLA 7

IL PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO MTO NEL 2019

	NADEF 2020	DEF 2020	Com Ue*(SF 2020)*
	2019	2019	2019
Condizioni cicliche	*normal times*	*normal times*	*normal times*
	-1,5 ≤ OG <1,5	*-1,5 ≤ OG <1,5*	*-1,5 ≤ OG <1,5*
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0,6	0,6	0,6
flessibilità*	-0,175	-0,175	-0,175
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	0,43	0,43	0,43
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	0,42	0,57	0,8
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta (soglia > -0,5)	0,0	0,14	0,38
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta (soglia > -0,25)	-0,2	-0,13	-0,01

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti.

*Nel 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: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *DEF e NADEF 2020*; Com Ue, *Spring Forecast 2020.*

I saldi strutturali 2020 - 21

	2020			2021			2020	2021
	NADEF 2020 quadro programm.	DEF 2020 "quadro con nuove politiche"	DEF 2020 quadro tendenziale l.v.	NADEF 2020 quadro programm.	DEF 2020 "quadro con nuove politiche"	DEF 2020 quadro tendenziale l. v.	Com UE SF '20 politiche invariate	
Indebitamento netto	-10,8	-10,4	-7,1	-7,0	-5,7	-4,2	-11,1	-5,6
Output gap (% Pil potenziale)	-8,5	nd	-6,7	-2,9	nd	-2,6	-9,2	-3,9
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-4,6	nd	-3,7	-1,6	nd	-1,4	-5,0	-2,1
Indebitamento aggiustato per c.c.	-6,2	nd	-3,4	-5,4	nd	-2,8	-6,1	-3,5
Misure *una tantum* , di cui	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
entrate	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	…	…
spese	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	…	…
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-6,4	-6,9	-3,6	-5,7	-4,5	-3,0	-6,3	-3,7
Variazione saldo strutturale*	-4,5	-5,0	-1,7	0,7	2,4	0,6	-4,8	2,6
Saldo primario	-7,3	-6,8	-3,5	-3,7	-2,0	-0,6	-7,4	-2,1
pot.)	-2,8	-7,0	0,0	-2,4	-2,2	0,6	-2,6	-0,2

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *Nota aggiornamento DEF 2020* (quadro programmatico) e *DEF 2020 (* quadro tendenziale e quadro con nuove politiche*),* e dati Com Ue *(Spring Forecast 2020).* N.B. Le *SF* scontano il pacchetto di misure pari a 3,3 punti di PIL nel 2020 e a 1,5 punti nel 2021 annunciate nel DEF e contenute nel quadro con "nuove politiche". Sia il *DEF* che le *SF* non scontano le misure adottate con il DL 104 del mese di agosto (1,3 punti nel 2020 e 0,3 nel 2021) , scontato invece nella *Nadef.*

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

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

Il percorso di aggiustamento verso MTO 2020 - 2021

	Nadef 2020 quadro programmatico		Com. UE Spring Forecast 2020	
	2020	**2021**	**2020**	**2021**
Condizioni cicliche	*Exceptional bad times* *OG<-4*	*bad times* *-3 ≤ OG <-1,5 var Pil eff>var Pil pot*	*Exceptional bad times* *OG<-4*	*very bad times* *-4 ≤ OG <-3*
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche ("+" indica miglioramento saldo)	0	0,5	0	0,25
flessibilità*	-0,2	0	-0,2	0
aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	-0,2	0,5	-0,2	0,25
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	-4,52	0,72	-4,8	2,6
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta (soglia > -0,5)	-4,32	0,22	-4,6	2,35
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta (soglia > -0,25)	-2,16	-2,05	-2,1	-1,13

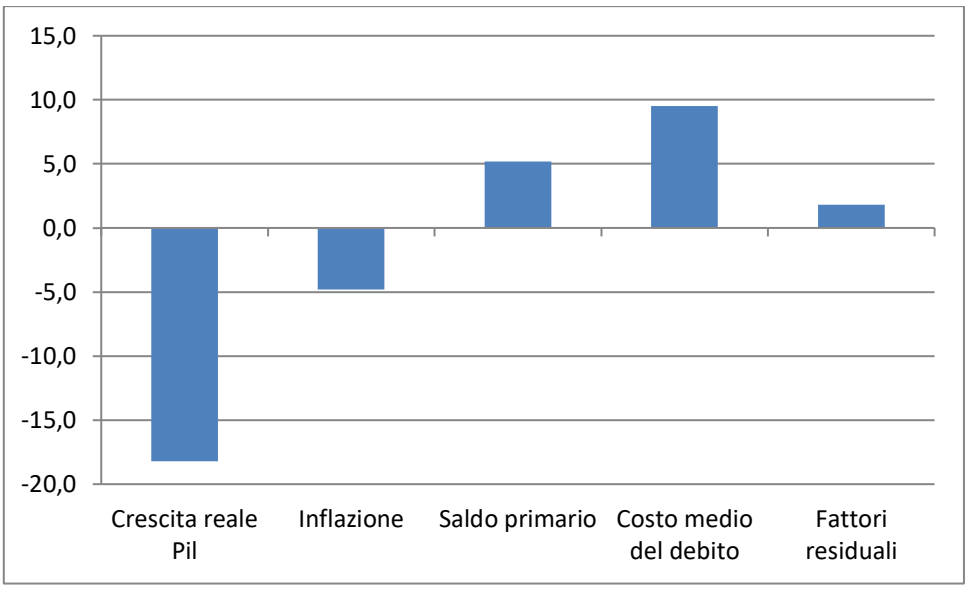
Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti.

* Per il 2020 è stata chiesta una flessibilità per 0,2 punti di Pil per messa in sicurezza territorio

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *Nadef 2020 (* quadro programmatico*),* e su Com UE, *Spring Forecast 2020.* N.B. Le *SF* scontano il pacchetto di misure pari a 3,3 punti per il 2020 e 1,5 punti di PIL nel 2021 di cui al DL 34 del 2020, contenute nel quadro con "nuove politiche" del DEF, ma non le ulteriori misure di cui al DL 104 (1,3 punti nel 2020 e 0,3 punti nel 2021) considerate dalla Nadef.

GRAFICO 9

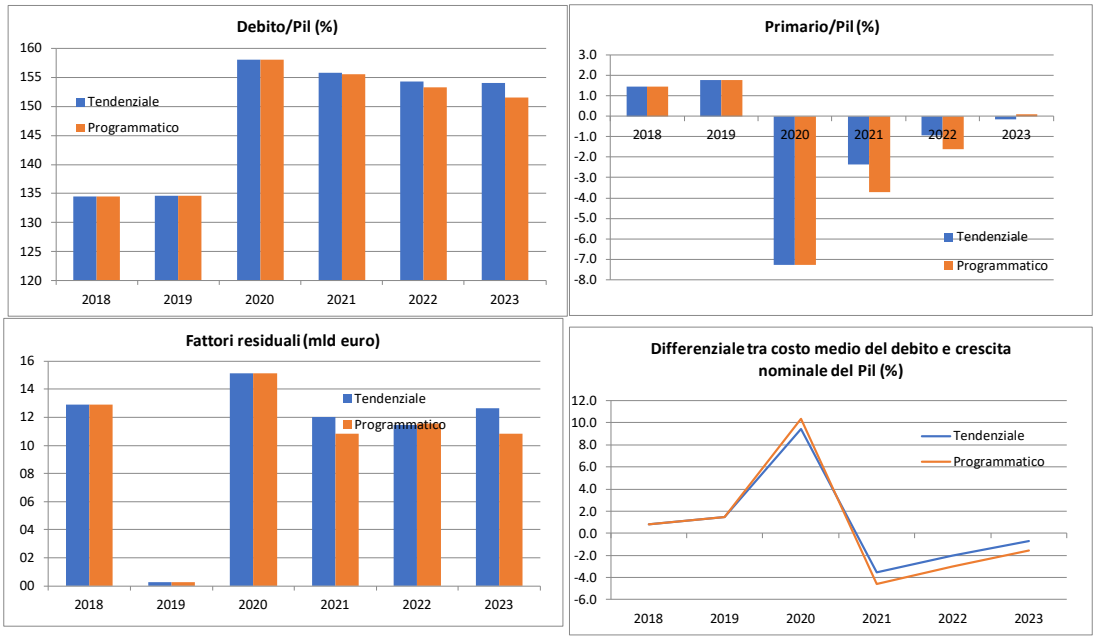
CONTRIBUTI ALLA VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL TRA IL 2021 E IL 2023 (6,5 PUNTI)
(%)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ameco

GRAFICO 10

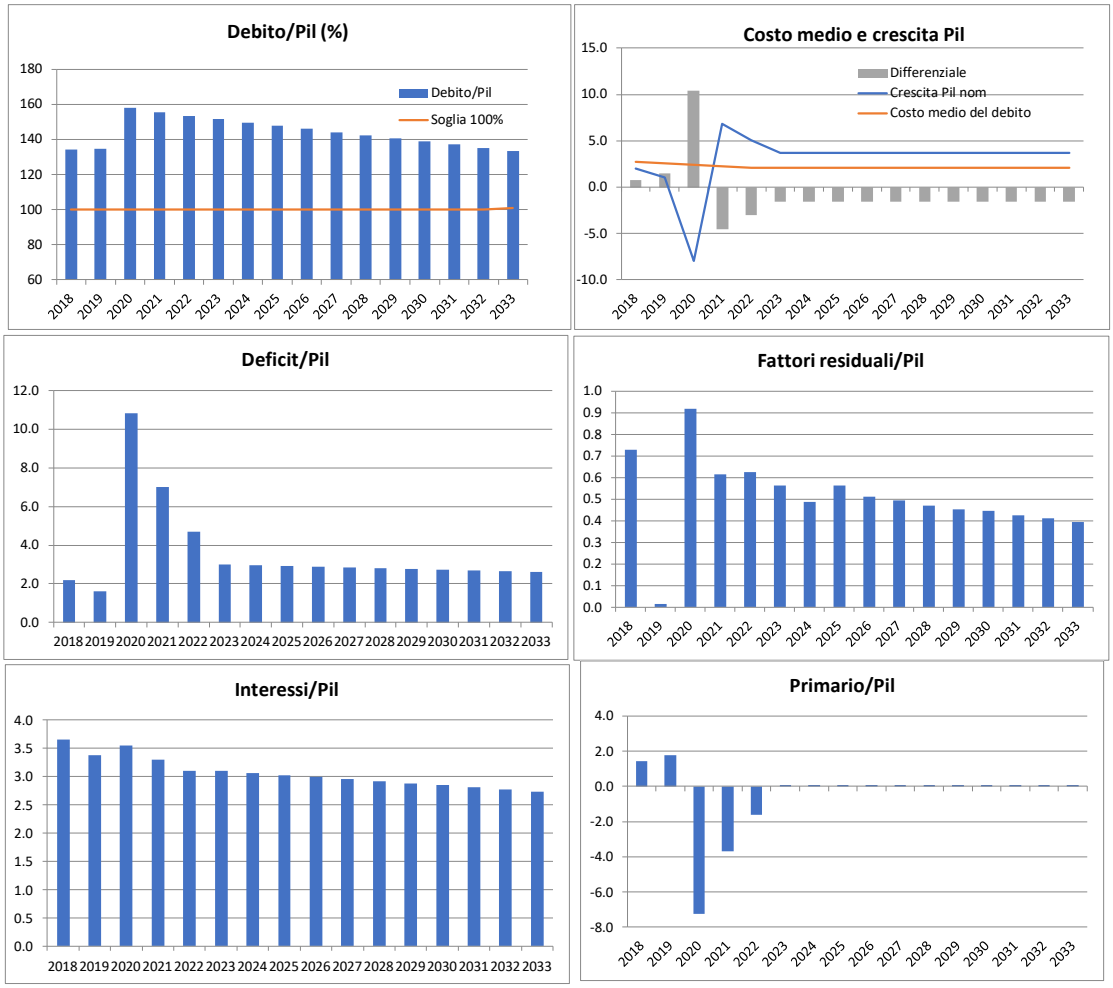
RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI
- QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO (2018-2023) -



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

GRAFICO 11

RAPPORTO DEBITO/PIL*
PROIEZIONE 2024-2033 (ALLE CONDIZIONI PROGRAMMATE PER IL 2023)



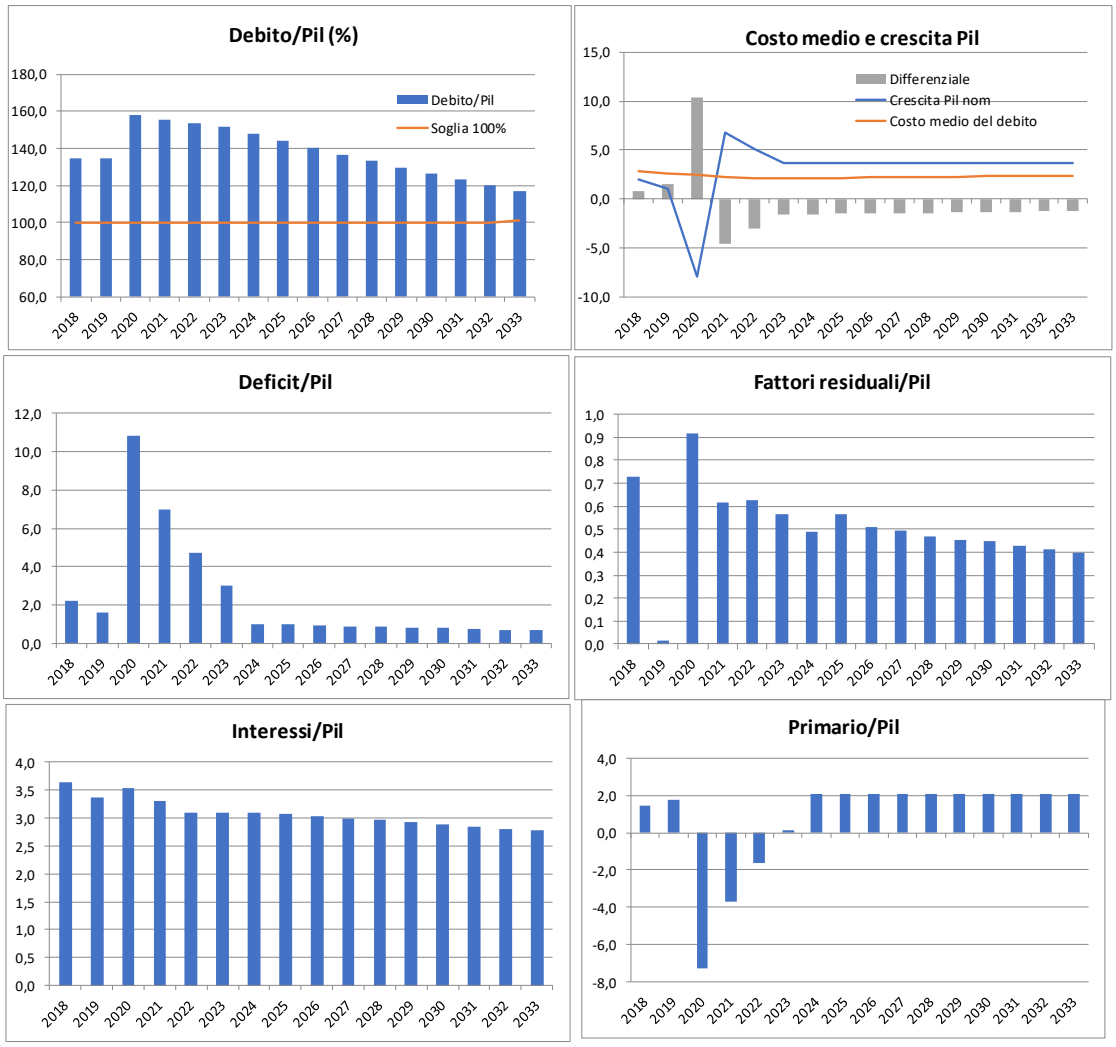
* Dal 2024 i fattori residuali vengono ipotizzati pari, in ciascun anno, alla media mobile degli ultimi tre esercizi

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

GRAFICO 12

RAPPORTO DEBITO/PIL

PROIEZIONE 2024-2033 ALLE CONDIZIONI PROGRAMMATE PER IL 2023 E CON AGGIUSTAMENTO PERMANENTE DAL 2024 PER 2 PUNTI DI SALDO PRIMARIO E LEGGERA RISALITA DEL COSTO MEDIO



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

RIQUADRI

RIQUADRO 1 – LA SPESA PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

Il quadro complessivo degli investimenti pubblici riferiti al settore degli enti territoriali nonostante gli interventi di rafforzamento finanziario disposti sia dalla legge di bilancio 2020 che dalla successiva decretazione d'urgenza, presenta segni di forte criticità, come già si segnalava in occasione dell'audizione della Corte dei conti sul d.l. n. 104 del 2020. Il risultato degli investimenti fissi lordi al terzo trimestre dell'anno, infatti, prefigura un *gap* rispetto al livello registrato nel 2019 non facilmente colmabile entro la fine dell'anno, considerando anche lo scenario incerto che si sta delineando per la ripresa della pandemia e che potrebbe determinare condizioni meno favorevoli all'accelerazione della spesa.
Seppure i dati di cassa cumulati al mese di settembre (dati che allo stato attuale risentono di un certo grado di provvisorietà per la presenza di cospicue poste da regolarizzare) mostrano pagamenti in conto capitale complessivi per gli enti territoriali pari a 16 miliardi, in aumento rispetto allo stesso periodo del 2019 di poco più del 2 per cento, tuttavia le due componenti della spesa per l'accumulo di capitale, gli investimenti fissi e i trasferimenti al netto di quelli alle Amministrazioni pubbliche ed Estero, contribuiscono alla variazione con andamenti opposti e che si invertono rispetto a quanto registrato nel biennio 2018-2019: gli investimenti diretti, infatti fanno registrare una contrazione del 3,4 per cento ed è la spesa indiretta, in particolare i contributi alle imprese partecipate e controllate, che, mostrando una crescita particolarmente significativa, consente all'aggregato di conseguire un risultato di segno positivo.

TAVOLA 1

SPESA PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

(in milioni)

	regioni			**province e città metropolitane**			**Comuni**			**totale EETT**		
Pagamenti	**2019**	**2020**	**var %**	**2019**	**2020**	**var %**	**2019**	**2020**	**var %**	**2019**	**2020**	**var %**
spesa c/capitale	7.729	8.229	6,5	841	918	9,1	7.148	6.902	-3,5	15.719	16.049	2,1
di cui:												
investimenti fissi lordi	1.069	936	12,5	715	813	13,6	6.415	6.173	-3,8	8.200	7.922	-3,4
contributi agli investimenti (al netto AAPP ed Estero)	2.039	3.113	52,7	30	29	-2,9	253	251	-1,1	2.322	3.393	46,1

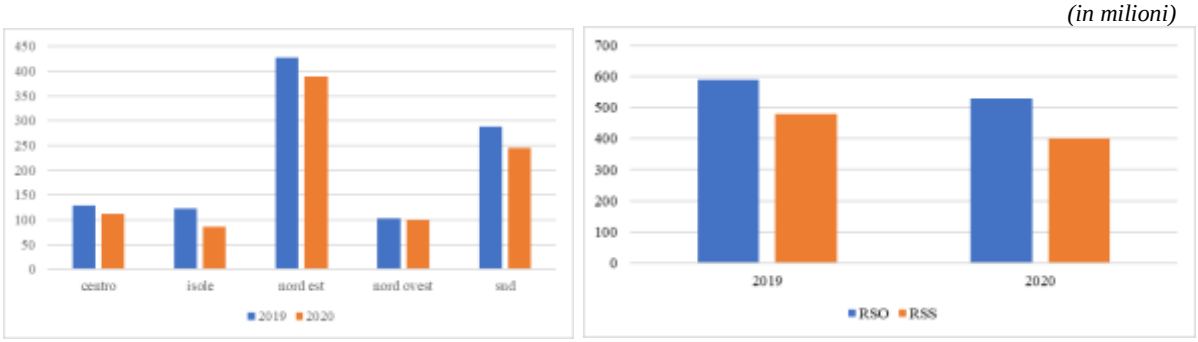
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 1° ottobre 2020

La caduta degli investimenti fissi caratterizza fortemente le Regioni (-12,5 per cento) i cui pagamenti scendono al di sotto della soglia pari a poco più di 1 miliardo raggiunta a settembre del 2019. La flessione risulta più importante per le regioni a statuto speciale (-16,3 per cento a fronte di un calo del 10 per cento per le RSO), mentre la vista per area geografica evidenzia un rafforzamento di già evidenti squilibri territoriali: la flessione degli investimenti è particolarmente elevata nelle Regioni del centro, del sud e delle isole, e decisamente più contenuta nelle Regioni del nord che sembrano mostrare una maggiore resilienza nel contenere l'impatto negativo della congiuntura economica.

GRAFICO 1

LA SPESA PER INVESTIMENTI FISSI DELLE REGIONI AL TERZO TRIMESTRE

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 1° ottobre 2020

Tra gli enti territoriali solo Province e Città metropolitane presentano una variazione positiva dei pagamenti per investimenti fissi segnando un incremento del 13,6 per cento e superando così la soglia degli 800 milioni di spesa.
I valori assoluti, tuttavia, mettono chiaramente in evidenza che il soggetto erogatore della spesa finale per investimenti è prioritariamente il Comune: a questo comparto si ascrivono 6,2 miliardi di spesa per investimenti fissi, ma con una flessione del 3,8 per cento rispetto al 2019, quando si erano superati i 6,4 miliardi di pagamenti.

L'osservazione più analitica dei dati di cassa riferiti ai primi 8 mesi dell'anno consente qualche ulteriore riflessione.
La spesa per investimenti fissi delle Regioni è risultata pari a 849,3 milioni, in flessione rispetto allo stesso periodo del 2019 ma in misura leggermente più contenuta di quanto registrato nel periodo precedente (-8,6 per cento a fronte di -13,9 nel mese di luglio e -11,3 nel I semestre dell'anno).
Anche osservando i dati fino al mese di agosto la flessione degli investimenti fissi è più accentuata nelle Regioni a statuto speciale (-14,5 per cento), mentre si attesta a -3,6 per cento nelle RSO. In entrambi i casi, e in misura più spiccata per le RSO, la variazione negativa sul 2019 si riduce nel mese di agosto rispetto a quella registrata nel mese di luglio: un dato che potrebbe preludere ad una fase di ripresa per l'ultimo periodo dell'anno, anche se i dati del mese di settembre non sembrano al momento confermare la riduzione della forbice rispetto al dato 2019.
Sono in decisa flessione i beni materiali (fatta eccezione per le spese in attrezzature e per hardware che vedono incrementarsi anche il loro peso specifico sull'intero aggregato), mentre una attenuazione della caduta degli investimenti, soprattutto per le RSO, è da imputare alle spese per beni immateriali in crescita del 33 per cento.

TAVOLA 2

SPESA PER INVESTIMENTI DELLE REGIONI NEI PRIMI OTTO MESI DELL'ANNO

(in milioni)

TUTTE LE REGIONI

INVESTIMENTI FISSI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI (AL NETTO AAPP E ESTERO)	I SEM 2019	I SEM 2020	VAR %	LUGLIO 2019	LUGLIO 2020	VAR %	AGOSTO 2019	AGOSTO 2020	VAR %
BENI MATERIALI	462	371	-19,6	556	435	-21,8	651	526	-19,2
BENI IMMATERIALI	170	214	25,8	205	247	20,2	231	308	33,0
TERRENI E BMNP	40	10	-76,2	44	11	-73,6	46	16	-66,2
CONTRIBUTI A IMPRESE	1.188	1.768	48,7	1.389	2.031	46,2	1.571	2.313	47,2
CONTRIBUTI A FAMIGLIE E ISP	182	254	39,9	218	293	34,5	237	328	38,3
TOTALE SPESA INVESTIMENTI	2.042	2.617	28,1	2.412	3.018	25,1	2.737	3.490	27,5

RSS

INVESTIMENTI FISSI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI (AL NETTO AAPP E ESTERO)	I SEM 2019	I SEM 2020	VAR %	LUGLIO 2019	LUGLIO 2020	VAR %	AGOSTO 2019	AGOSTO 2020	VAR %
BENI MATERIALI	179	170	-4,8	219	206	-6,1	252	237	-6,0
BENI IMMATERIALI	89	80	-9,3	112	97	-13,4	128	114	-10,8
TERRENI E BMNP	38	5	-86,2	41	7	-82,9	43	11	-74,8
CONTRIBUTI A IMPRESE	388	364	-6,3	437	433	-0,9	465	557	19,6
CONTRIBUTI A FAMIGLIE E ISP	134	142	6,5	163	161	-1,5	175	187	6,8
TOTALE SPESA INVESTIMENTI	827	762	-7,9	972	903	-7,1	1.063	1.105	3,9

RSO

INVESTIMENTI FISSI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI (AL NETTO AAPP E ESTERO)	I SEM 2019	I SEM 2020	VAR %	LUGLIO 2019	LUGLIO 2020	VAR %	AGOSTO 2019	AGOSTO 2020	VAR %
BENI MATERIALI	283	201	-29,0	337	229	-31,9	400	289	-27,6
BENI IMMATERIALI	81	133	64,2	94	150	60,3	103	193	87,2
TERRENI E BMNP	2	4	97,9	2	4	95,4	3	5	66,5
CONTRIBUTI A IMPRESE	800	1.404	75,5	952	1.599	67,9	1.105	1.756	58,8
CONTRIBUTI A FAMIGLIE E ISP	48	112	132,4	54	132	142,5	62	141	126,4
TOTALE SPESA INVESTIMENTI	1.215	1.855	52,7	1.440	2.114	46,9	1.673	2.385	42,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 1° ottobre 2020

Dal lato dei Comuni si osserva nei primi 8 mesi dell'anno un livello di pagamenti per spesa in conto capitale di circa 6 miliardi (in flessione del 3,7 per cento rispetto al 2019), nell'ambito della quale oltre l'89 per cento è spesa per investimenti diretti, anch'essa con una variazione negativa (-3,9 per cento) che oltretutto si rafforza nei mesi di luglio e agosto rispetto ai dati del I semestre.

TAVOLA 3

LA SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI NEI PRIMI OTTO MESI DELL'ANNO

(in milioni)

SPESA INVESTIMENTI	I SEMESTRE 2019	I SEMESTRE 2020	VAR %	LUGLIO 2019	LUGLIO 2020	VAR %	AGOSTO 2019	AGOSTO 2020	VAR %
INVESTIMENTI FISSI LORDI	**4.087**	**3.959**	**-3,1**	**4.898**	**4.713**	**-3,8**	**5.659**	**5.437**	**-3,9**
BENI MATERIALI	3.849	3.703	-3,8	4.619	4.408	-4,6	5.341	5.097	-4,6
BENI IMMATERIALI	141	141	0,0	165	167	1,5	187	188	0,6
TERRENI E BENI MNP	97	115	18,6	114	137	20,2	132	152	15,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	**159**	**165**	**4,1**	**192**	**199**	**4,0**	**226**	**227**	**0,5**
FAMIGLIE	79	74	-5,7	99	94	-5,4	111	104	-6,1
IMPRESE	53	70	31,7	62	82	31,2	80	95	18,5
ISP	26	20	-22,5	30	24	-21,3	34	27	-20,5
TOTALE COMPLESSIVO	**4.245**	**4.124**	**-2,9**	**5.090**	**4.912**	**-3,5**	**5.885**	**5.664**	**-3,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 1° ottobre 2020

Tale andamento, tuttavia, non è omogeneo sul territorio nazionale: i Comuni del nord e delle isole registrano una crescita nei primi sei mesi dell'anno e poi un progressivo peggioramento che comunque gli consente di assestarsi su un livello di investimenti superiore a quello registrato ad agosto 2019; mentre si presenta decisamente più difficile la situazione dei Comuni del centro e del sud che registrano un calo rispettivamente del 15 e del 12 per cento.

TAVOLA 4

LA SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI NEI PRIMI OTTO MESI DELL'ANNO
(PER AREA TERRITORIALE)

(in milioni)

area territoriale	I semestre 2019	I semestre 2020	var %	luglio 2019	luglio 2020	var %	agosto 2019	agosto 2020	var %
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	1.164	1.193	2,5	1.381	1.423	3,0	1.618	1.665	2,9
investimenti fissi lordi	1.097	1.135	3,5	1.305	1.346	3,2	1.530	1.574	2,9
contributi agli investimenti	67	58	-12,8	76	76	0,4	87	91	3,8
ITALIA NORD-ORIENTALE	1.094	1.132	3,5	1.312	1.341	2,2	1.555	1.554	-0,1
investimenti fissi lordi	1.039	1.081	4,0	1.248	1.278	2,4	1.475	1.483	0,5
contributi agli investimenti	55	51	-6,7	64	63	-1,3	80	71	-11,6
ITALIA CENTRALE	700	578	-17,5	813	689	-15,3	920	793	-13,8
investimenti fissi lordi	677	555	-18,1	786	659	-16,1	890	758	-14,9
contributi agli investimenti	23	23	-0,9	27	30	8,9	30	35	17,6
ITALIA MERIDIONALE	1.069	974	-8,9	1.303	1.169	-10,3	1.462	1.315	-10,0
investimenti fissi lordi	974	868	-10,9	1.187	1.038	-12,5	1.331	1.172	-12,0
contributi agli investimenti	95	106	12,1	116	131	12,7	130	143	10,1
ITALIA INSULARE	307	332	8,1	381	405	6,2	444	466	5,0
investimenti fissi lordi	300	320	7,0	372	391	5,0	432	450	4,1
contributi agli investimenti	8	12	49,9	9	14	56,4	12	16	37,4
Totale complessivo	4.334	4.209	-2,9	5.191	5.028	-3,1	5.999	5.793	-3,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 1° ottobre 2020

Sotto il profilo dimensionale i Comuni con popolazione fino a 2000 abitanti, beneficiari di numerose misure di sostegno finanziario agli investimenti, registrano la performance migliore con un aumento di spesa del 5 per cento rispetto ad agosto 2019, una percentuale che tuttavia si è dimezzata rispetto alla variazione positiva che si registrava nel primo semestre dell'anno (+11,6 per cento) sotto la spinta delle misure contenute nella legge di bilancio e nel decreto milleproroghe. Presentano un incremento di investimenti fissi, seppure più contenuto, anche i

Comuni tra 20.000 e 60.000 abitanti, mentre in tutte le altre fasce dimensionali si evidenzia un deciso calo rispetto al 2019. Le grandi città riescono a contenere la flessione al 3,3 per cento, recuperando in parte la perdita che si era registrata nel primo semestre (-9,3 per cento). La forte crescita dei contributi agli investimenti che caratterizza questa fascia dimensionale (+85 per cento) dà evidenza del diverso modello adottato per l'amministrazione del territorio, un modello in cui un ruolo rilevante, non solo in termini di servizi pubblici ma anche di attuazione delle politiche di investimento, è affidato alle imprese partecipate e controllate.

TAVOLA 5

LA SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI NEI PRIMI OTTO MESI DELL'ANNO
(PER FASCIA DEMOGRAFICA)

(in milioni)

fascia demografica	I semestre 2019	I semestre 2020	var %	luglio 2019	luglio 2020	var %	agosto 2019	agosto 2020	var %
MINORE DI 2.000 ABITANTI	557	620	11,3	693	744	7,4	810	855	5,6
investimenti fissi lordi	476	531	11,6	594	635	6,8	698	733	5,0
contributi agli investimenti	81	89	9,3	99	110	11,2	112	122	9,4
TRA 2.000 E 4.999 ABITANTI	601	606	1,0	740	734	-0,8	860	855	-0,6
investimenti fissi lordi	567	571	0,6	699	688	-1,5	814	803	-1,3
contributi agli investimenti	33	36	7,5	41	46	11,0	46	51	11,0
TRA 5.000 E 9.999 ABITANTI	563	529	-6,0	694	634	-8,6	803	745	-7,2
investimenti fissi lordi	541	511	-5,5	670	613	-8,4	775	721	-6,9
contributi agli investimenti	21	17	-18,6	24	21	-12,7	28	24	-15,5
TRA 10.000 E 19.999 ABITANTI	514	510	-0,8	624	604	-3,2	729	700	-4,1
investimenti fissi lordi	494	494	0,1	599	584	-2,5	693	676	-2,5
contributi agli investimenti	20	16	-20,8	24	20	-20,1	36	23	-34,7
TRA 20.000 E 59.999 ABITANTI	620	633	2,0	750	756	0,7	860	871	1,3
investimenti fissi lordi	595	612	2,8	720	731	1,5	827	842	1,8
contributi agli investimenti	26	21	-16,8	30	25	-17,3	33	30	-11,4
TRA 60.000 E 249.999 ABITANTI	696	590	-15,2	823	700	-15,0	946	790	-16,5
investimenti fissi lordi	669	565	-15,6	793	665	-16,1	914	754	-17,5
contributi agli investimenti	26	25	-4,1	30	34	16,2	32	36	12,5
OLTRE 250.000 ABITANTI	784	721	-8,0	868	855	-1,4	991	978	-1,3
investimenti fissi lordi	744	675	-9,3	823	796	-3,3	939	907	-3,3
contributi agli investimenti	40	47	15,9	45	59	32,8	52	70	33,9
Totale complessivo	**4.334**	**4.209**	**-2,9**	**5.191**	**5.028**	**-3,1**	**5.999**	**5.793**	**-3,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 1° ottobre 2020

Analogamente a quanto registrato dalle Regioni, anche per i Comuni la flessione degli investimenti fissi si concentra sui beni materiali, tra i quali solo poche categorie di spesa presentano un andamento in controtendenza: i fabbricati ad uso scolastico, strumentale e destinati ad asili nido (in particolare per questi ultimi sono state spese più del doppio delle risorse del 2019), le opere di sistemazione del suolo (il cui incremento va tuttavia ridimensionandosi da giugno a fine agosto), spese per hardware (in particolare apparati di telecomunicazione) e mezzi di trasporto, con percentuali di incremento di spesa crescenti nel periodo osservato.
Il non arretramento dei livelli di spesa per tali settori è da valutare come segnale positivo: nonostante le forti criticità di carattere sanitario, sociale ed economico che i Comuni si sono trovati ad affrontare nell'anno, non sembra essere venuta meno la capacità di assicurare continuità nell'attuazione di politiche di investimento già programmate in ambiti particolarmente strategici per tale livello di governo (territorio, scuole, mezzi di trasporto), sfruttando evidentemente anche le potenzialità messe a punto dal legislatore sul piano finanziario e amministrativo.

RIQUADRO 2 – LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE NELLA NADEF 2020

La NADEF 2020 pone l'accento sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare, mettendo questa volta in secondo piano le dismissioni. Si punta, infatti, soprattutto sulla creazione di valore e sul ruolo propulsivo svolto dall'attività di valorizzazione, capace di produrre un impatto positivo sull'economia destinato ad assumere una valenza strategica ben maggiore rispetto a quanto avvenuto in passato. Non si trascura, peraltro, l'obiettivo del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, che potrà trarre beneficio dalla rigenerazione degli immobili pubblici da ricollocare in un secondo momento attraverso vendite o atti di concessione, e dal Piano straordinario di dismissioni varato con la legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 422), attualmente in pieno svolgimento.

Per quanto riguarda la valorizzazione, è da osservare come gran parte delle azioni da porre in atto richiederanno ingenti investimenti per riconvertire gli immobili pubblici nel solco delle strategie europee per la transizione verde e digitale richiamate espressamente nel PNRR, che evidenzia, in particolare, l'opportunità di un rilancio del settore delle costruzioni offerta dalla rifunzionalizzazione degli edifici pubblici. Gran parte degli immobili potenzialmente alienabili o riutilizzabili appartiene, infatti, a tipologie molto particolari di fabbricati e non è in condizioni ottimali.
Oltre alle valorizzazioni dirette, attuate dall'Agenzia del demanio, particolare attenzione viene riservata dalla NADEF ai beni di interesse culturale e paesaggistico funzionali alla realizzazione di progetti di sviluppo del territorio mediante il partenariato pubblico-privato. Un esempio di tali iniziative può essere rintracciato, nelle "concessioni di valorizzazione", poste in essere dall'Agenzia del demanio, in cui i privati concessionari si impegnano a riqualificare i beni (per lo più torri costiere, fari, caserme, fortificazioni, depositi militari ecc. situati in località di particolare pregio e interesse culturale o paesaggistico) loro affidati con concessioni ultradecennali (normalmente tra i 30 e i 50 anni). È da dire, tuttavia, che tali iniziative, particolarmente apprezzabili perché consentono il recupero di un patrimonio pubblico altrimenti destinato ad un progressivo degrado, a causa delle intrinseche difficoltà di realizzazione non sono state finora particolarmente numerose e non hanno conseguito risultati strategicamente rilevanti sul piano economico/finanziario. Ad esempio, nel 2019 con riferimento alle concessioni di valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, previste dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 351 del 2001, come modificato dall'art. 4, comma 14, del d.l. n. 9 del 2012 risultavano contrattualizzati solo 3 immobili per un importo complessivo di circa 50.000 euro in termini di canone annuo.
È necessario quindi un forte impulso per rilanciare e implementare (anche sul piano qualitativo) tale tipo di iniziative. Conseguentemente la Nota mette in forte risalto il nuovo progetto "Valore Paese Italia", che vedrà coinvolti MIBACT, ENIT, Difesa Servizi S.p.A. ed altri soggetti istituzionali che si propone di inquadrare la valorizzazione dei cespiti immobiliari oggi inutilizzati in un unico contesto culturale, turistico, ambientale, sportivo, formativo e di mobilità "dolce", teso a coordinare le varie iniziative e a suscitare il maggior interesse degli investitori privati.
Il progetto risulta, peraltro, in fase puramente iniziale e se pure cospicue risorse finanziarie verranno destinate alla rigenerazione e rifunzionalizzazione degli immobili pubblici non si può non evidenziare come non vi siano stime in merito ai benefici economici che ne potranno derivare, né sui tempi di realizzazione.

In tema di dismissioni la NADEF si limita, invece, ad aggiornare le informazioni contenute nel DEF in merito agli introiti previsti[9]. A consuntivo vengono confermate dismissioni per un importo complessivo di 920 milioni nel 2018 e 781 milioni nel 2019, mentre per il quadriennio successivo le entrate previste ammontano rispettivamente a 1.417 milioni nel 2020, 1.120 milioni nel 2021,

[9] Tavola III.6. MISURE UNA TANTUM A LEGISLAZIONE VIGENTE.

730 milioni nel 2022 e 680 milioni nel 2023.
Per quanto riguarda il 2020 si osserva una sensibile riduzione rispetto al *target* indicato nella NADEF 2019 (1.750 milioni) e nel DEF 2020 (1.767 milioni). Ciononostante, le previsioni di vendita appaiono ancora ottimistiche, sia in relazione alla serie storica degli introiti previsti e realizzati (cfr. Tavola), sia in relazione all'andamento del mercato immobiliare, che risulta aver subito una contrazione a causa dell'emergenza Covid-19.

LE PREVISIONI INTROITI DA DISMISSIONI DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO 2010 -2023

Provvedimento	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
NADEF 2020									920	781	1.417	1.120	730	680
DEF 2020								866	920	781	1.767	870		
NADEF 2019								756	825	890	1.750	880	740	
DEF 2019							936	756	825	1.820	980	980	830	
LB 2019 nuovo Piano str.										**900**	**150**	**150**		
NADEF 2018							945	649	600	640	600	600		
DEF 2018						958	945	649	600	640	600	600		
NADEF 2017						942	783	900	700	700	700			
DEF 2017					1.241	942	783	900	850	870	870			
NADEF 2016						946	750	900	900	900				
DEF 2016				1.687	1.215	946	1.150	900	900	900				
NADEF 2015					1.701	500	400	500	450	400				
DEF 2015			1.154	1.418	948	1.000	600	500	450	400				
NADEF 2014				980	1.150	1.000	1.000	500	500					
DEF 2014		1.197	1.168	980	1.150	1.000	1.000	500	500					
LS 2014 Piano straord.					**500**	**500**	**500**							
NADEF 2013			1.210	1.500	1.450	1.450	1.050	900						
DEF 2013	1.233	1.142	1.210	1.500	1.450	1.450	1.050	900						

È peraltro vero che la situazione attuale è caratterizzata da forte incertezza e difficoltà previsionale e di analisi, non potendosi escludere né un'ulteriore stagnazione del mercato, né, al contrario, un "effetto di rimbalzo" con un forte rilancio nel 2021, una volta superata o almeno stabilizzata la crisi sanitaria.
Giova ricordare d'altra parte che, nell'ambito del citato Piano straordinario di dismissioni nel 2020 erano in corso diverse attività di cui si attende di conoscere gli esiti. L'Agenzia del demanio alla fine del 2019 aveva immesso sul mercato 1.651 beni per un valore complessivo di circa 209 milioni e la maggior parte delle vendite avrebbe dovuto concretizzarsi nel 2020. Erano state altresì avviate interlocuzioni con la CDP, al fine di individuare un ulteriore portafoglio di immobili da dismettere nel 2020. Il Ministero della Difesa, dal canto suo, ha individuato un totale di 331 immobili/porzioni di immobili alienabili e stava già provvedendo nel corso de corrente anno all'alienazione di 2.818 alloggi di servizio per i quali si prevedeva di realizzare un introito complessivo di 172,90 milioni[10]. Il Piano straordinario di cessione immobili pubblici ha previsto, inoltre, l'attivazione di procedure di dismissione diretta, sia a investitori istituzionali che alla clientela *retail*, di immobili pubblici facenti parte dei fondi immobiliari gestiti dalla INVIMIT S.p.A., che ha, come è noto, istituito il Fondo i3-Dante (Fondo di Investimento immobiliare multi-comparto di tipo chiuso),e avviato le procedure propedeutiche alla commercializzazione, nel corso del 2020, delle quote del comparto *"Convivio*", per un importo di circa 250 milioni. Tali iniziative, di cui debbono ancora essere consuntivati i risultati, potrebbero aver, tuttavia, subito l'impatto negativo della crisi.
Conclusivamente, il tema della valorizzazione degli immobili pubblici, nella realtà post Covid-19, viene ad assumere una valenza prioritaria rispetto alle dismissioni e alle relative previsioni di

[10] Introiti da realizzare, tuttavia, in circa sette anni.

entrata, in quanto potenziale fattore di rilancio dell'economia, in grado di veicolare ingenti investimenti nel settore delle costruzioni e, in un'ottica integrata, anche nel settore del turismo, della tutela dell'ambiente, dei circuiti culturali e della digitalizzazione; con "ritorni" finali positivi per le stesse finanze pubbliche. Ai relativi progetti verranno dunque prevedibilmente indirizzate nei prossimi anni cospicue risorse. Tuttavia, al di là delle pur condivisibili intenzioni, manca ancora un'esposizione, ancorché approssimativa, dei progetti, dei tempi di realizzazione e dei benefici economici attesi. Si è dunque ancora in una fase embrionale che non consente di apprezzare la validità delle future iniziative.

RIQUADRO 3 - I CONTI ECONOMICI DELL'AMBIENTE NEI REGOLAMENTI EUROPEI E IL CONTO DEI BENI E SERVIZI AMBIENTALI

La Nota di aggiornamento al DEF richiama in più punti l'intenzione del Governo di definire un ampio programma di investimenti mirati alla trasformazione ambientale e più in generale alla realizzazione degli obiettivi indicati nel *Green Deal* europeo. Tra questi si colloca il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 da realizzare con programmi di investimento che prevedono la decarbonizzazione del settore energetico, l'accelerazione della transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente delle persone e delle merci, il miglioramento della qualità dell'aria, oltre al potenziamento delle fonti rinnovabili, al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, alla promozione dell'economia circolare e a misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici.
Il monitoraggio dei programmi di investimento finalizzati all'implementazione di politiche ambientali richiederà pertanto di disporre di quadri informativi affidabili, pertinenti e tempestivi.
I conti economici ambientali, elaborati dalle autorità statistiche dei Paesi Membri e per l'Italia dall'Istat, potrebbero costituire per questa specifica area e nell'ambito della programmazione economico-finanziaria, una fonte di particolare interesse per le attività di monitoraggio della spesa nonché per l'esercizio di controlli settoriali.
La serie integrata di conti per le informazioni economiche e ambientali permette di analizzare sia il contributo dell'ambiente all'economia sia l'impatto dell'economia sull'ambiente, fornendo nuovi strumenti per l'analisi previsionale e per la valutazione degli effetti che specifiche politiche di sviluppo possono avere sull'ambiente, in quanto capitale naturale, e sui settori produttivi interessati. I conti economici ambientali sono già in parte utilizzati per monitorare i progressi compiuti per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nel contesto dell'UE nonché per valutare lo stato di avanzamento delle politiche UE sull'economia circolare. Le statistiche sulle imposte ambientali, dal canto loro, costituiscono una ulteriore base informativa per gli studi, attualmente in corso sempre in ambito UE, sulla fiscalità "ambientale".
I conti economici nazionali, su cui si effettua la stima del Pil sulla base del regolamento ESA2010 non includono, del resto, nei propri macroaggregati gli aspetti ambientali a livello di produzione, consumo, investimenti e finanziamenti. I conti economici ambientali, previsti dal Regolamento europeo 691/2011, consentono quindi di colmare tale carenza in quanto integrano gli aspetti economici con quelli ambientali nel quadro di un sistema di contabilità economica coerente con alcuni ambiti specifici quali: 1) energia, tassazione ed emissioni atmosferiche, 2) rifiuti ed estrazioni di materie prime e 3) spesa e investimenti pubblici e delle imprese.

I conti ambientali europei si basano sulla norma internazionale *System of Environmental-Economic Accounting – Central Framework*, (SEEA) che definisce il quadro del sistema di conti economici ambientali sulla base di standard statistici finalizzati a misurare l'ambiente e le sue relazioni con l'economia. Elaborato nell'ambito delle Nazioni Unite è allineato con il *System of National Accounts* e recepito nell'ambito dalla Commissione europea (Eurostat) a partire dalla Comunicazione (COM 1994/670) per l'avvio della produzione dei conti ambientali (Regolamento del Parlamento e del Consiglio europei 691/2011 emendato dal Regolamento 538/2014).

Il regolamento che istituisce i conti economici ambientali europei articola i conti in diversi moduli (allegati da I a III del regolamento) quali:

- *conti delle emissioni atmosferiche*: emissioni nell'atmosfera di sei gas a effetto serra (tra cui CO^2 e CO^2 generata dalla biomassa utilizzata come combustibile) e sette inquinanti atmosferici (con una ripartizione comprendente 64 industrie responsabili delle emissioni);
- *imposte ambientali ripartite per attività economica*: energia, trasporti, inquinamento e risorse;
- *conti dei flussi di materia a livello di intera economia*: la quantità di input fisici nell'economia, l'accumulo materiale nell'economia e gli output in altre economie o nell'ambiente.

Dal 2013 è stato introdotto l'obbligo per gli Stati Membri di trasmettere dati alla Commissione (Eurostat) a norma degli allegati da I a III del regolamento.

Nel 2014 sono stati aggiunti gli altri tre moduli (allegati da IV a VI) relativi a:

- *conti delle spese per la protezione dell'ambiente*: spese sostenute dalle unità economiche a fini di protezione dell'ambiente;
- *conti del settore dei beni e dei servizi ambientali*: produzione, valore aggiunto ed esportazioni di beni e servizi specificamente progettati e realizzati a fini di protezione dell'ambiente o di gestione delle risorse. Sono compresi i posti di lavoro associati a tali attività.
- *conti dei flussi fisici di energia*: flussi di energia dall'ambiente verso l'economia (estrazione di risorse naturali), all'interno dell'economia (fabbricazione e uso di prodotti energetici) e dall'economia all'ambiente (scarico di residui energetici).

Dal 2017 è stato introdotto l'obbligo di trasmettere dati alla Commissione (Eurostat) a norma degli allegati da IV a VI del regolamento.

Il conto dei beni e dei servizi ambientali

Le prime stime (preliminari) del conto dei beni e servizi ambientali fornite dall'Istat dal 2019 rappresentano l'offerta di beni e servizi che hanno come finalità primaria la protezione dell'ambiente o la gestione delle risorse naturali. Gli aggregati stimano la produzione, il valore aggiunto, le esportazioni e l'input di lavoro impiegato e riguardano, per ora, esclusivamente la produzione venduta sul mercato (market). Si tratta della produzione del settore delle "ecoindustrie" che contribuisce ad arricchire il quadro delle informazioni che vanno a comporre il conto satellite ambientale in coerenza con il quadro dei conti nazionali e quindi con gli indicatori macroeconomici a questi riconducibili.
I dati mostrano che nel 2018 la produzione di beni e i servizi ambientali ("ecoindustrie"), valutata ai prezzi base, ammonta a circa 75 miliardi di euro con un incremento pari a quasi il 2 per cento rispetto al 2017. La produzione delle "ecoindustrie" pesa per più del 2 per cento sull'insieme dell'economia del Paese per entrambi gli anni osservati.
Il valore aggiunto[11] generato dal settore delle "ecoindustrie", nel 2018 è costituito da oltre 32 miliardi di euro correnti (più 1,6 per cento rispetto al 2017) pesa per oltre il 2 per cento sul valore aggiunto complessivo dell'economia del Paese.

Nel 2018 il settore impiega quasi 400.000 unità di lavoro a tempo pieno[12] con un incremento di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2017. Le stime dell'Istat segnalano, inoltre, che nel 2018 più del 65 per cento del valore aggiunto delle "ecoindustrie" proviene dalla produzione di beni e servizi destinati alla gestione delle risorse naturali (intesa come riduzione del prelievo di risorse dall'ambiente e altre azioni per la conservazione e il mantenimento degli stock). L'altra componente del valore aggiunto è quella relativa a prodotti destinati in via prevalente alla protezione dell'ambiente (attività di prevenzione, riduzione o eliminazione dell'inquinamento).

[11] Si tratta della differenza tra il valore della produzione di beni e servizi ed il valore dei costi intermedi sostenuti a fronte di tale produzione. La produzione è valutata ai prezzi base, cioè al netto delle imposte sui prodotti e al lordo dei contributi ai prodotti e i costi intermedi ai prezzi di acquisto. Corrisponde alla somma delle retribuzioni dei fattori produttivi e degli ammortamenti.
[12] Rappresentano una misura dell'occupazione con la quale le posizioni lavorative a tempo parziale (contratti di lavoro part-time e seconde attività) sono riportate in unità di lavoro a tempo pieno. Le unità di lavoro sono calcolate al netto della cassa integrazione guadagni.

TAVOLA 1

IL CONTO DEI BENI E SERVIZI AMBIENTALI
ANNI 2017 E 2018 (VALORI ASSOLUTI A PREZZI CORRENTI E VARIAZIONI %)

(in milioni)

	2017	2018	2018/2017 var. %
Produzione	73.345,86	74.750,33	1,9
Valore aggiunto	31.732,55	32.230,93	1,6
Unità di lavoro	390.903	399.155	2,1

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ISTAT. (per il 2018 i dati sono provvisori)

Le stime analizzate per il 2017 e 2018 confermano la crescita (descritta nelle serie dell'ISTAT dal 2014) in termini di produzione, valore aggiunto e occupazione segnalando, pertanto, quanto sia opportuno monitorare un settore che, all'interno dell'economia complessiva del Paese, mostra rilevanti segnali di vivacità.

Il conto dei beni e servizi ambientali descrive il settore delle attività ambientali. Queste rappresentano le attività economiche la cui finalità principale è la protezione dell'ambiente (prevenzione, riduzione o eliminazione dell'inquinamento e di ogni altra forma di degrado dell'ambiente naturale) o la gestione delle risorse naturali (conservazione, mantenimento e incremento degli stock di risorse naturali e la loro salvaguardia dall'esaurimento).
L'"*Environmental Goods and Services Sector Accounts*" (2016) - il manuale europeo di riferimento - individua come ambientale quell'attività finalizzata alla produzione di prodotti ambientali, ovvero di beni e servizi che direttamente contribuiscono alla protezione dell'ambiente o di gestione delle risorse, o il cui utilizzo persegue finalità di tipo ambientale. In dettaglio le due principali finalità ambientali dei beni e servizi inclusi nel conto sono descritte dalle due classificazioni di riferimento:
- la protezione dell'ambiente si articola secondo le classi (o raggruppamenti di classi) della *Classificazione delle attività per la protezione dell'ambiente (CEPA)*:
1. protezione dell'aria e del clima; 2. gestione delle acque reflue; 3. gestione dei rifiuti; 4. protezione del suolo e delle acque del sottosuolo; 5. abbattimento del rumore e delle vibrazioni; 6. protezione della biodiversità e del paesaggio; 7. protezione dalle radiazioni; 8. ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente; 9. altre attività di protezione dell'ambiente. Sono escluse le attività che, pur esercitando un impatto favorevole sull'ambiente, rispondono in primo luogo a esigenze tecniche o a requisiti interni di igiene o di protezione e sicurezza di un'impresa o di un'altra istituzione; sono inoltre escluse la prevenzione dei rischi naturali (frane, inondazioni, ecc.) e attività quali il risparmio energetico o il risparmio di materie prime che appartengono al campo della gestione delle risorse naturali;
- la gestione delle risorse si articola secondo le classi (o raggruppamenti di classi) della *Classificazione delle attività per la gestione delle risorse naturali (CReMA*):
10. Gestione delle acque; 11. Gestione delle risorse forestali; 12. Gestione della fauna e della flora selvatiche; 13. Gestione delle risorse energetiche (13A. Produzione di energia da fonti rinnovabili; 13B. Gestione e risparmio di energia/calore; 13C. Riduzione dell'utilizzo delle energie fossili come materie prime); 14. Gestione dei minerali; 15. Attività di ricerca e sviluppo in materia di gestione delle risorse; 16. Altre attività di gestione delle risorse.
Eurostat ha predisposto, inoltre, allo scopo di migliorare la delimitazione del perimetro, un Indicative *Compendium*, costituito da un elenco di beni e servizi ambientali e di attività economiche che li producono. Nello specifico i prodotti e le attività ambientali devono essere finalizzati alla protezione delle risorse o alla gestione delle risorse naturali, con la conseguenza dell'esclusione dal perimetro del conto dei beni e servizi, delle attività di produzione che utilizzano come materia prima prodotti derivati da materiali di recupero. In questi casi la produzione realizzata non contribuisce di per sé alla riduzione dell'uso delle risorse naturali, che si è già realizzata nella fase del recupero del materiale e nella produzione delle materie prime seconde.

Più in dettaglio, i sottosettori in cui si concentra nel 2018 la produzione di beni e servizi market, nell'ambito della classe di attività per la protezione dell'ambiente, sono la gestione dei rifiuti e la gestione delle acque reflue (83 per cento della produzione complessiva del sottosettore). Tra le attività di gestione delle risorse naturali rileva l'ambito delle risorse energetiche (circa 83 per cento della produzione complessiva del sottosettore). Rientrano in questa categoria la produzione di energia da fonti rinnovabili e degli impianti a essa necessari, dei beni e servizi necessari agli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica, le attività di recupero dei materiali volte a ridurre il prelievo di risorse fossili, nonché i servizi di manutenzione, formazione e consulenza tecnico-professionale a supporto di questo settore.

TAVOLA 2

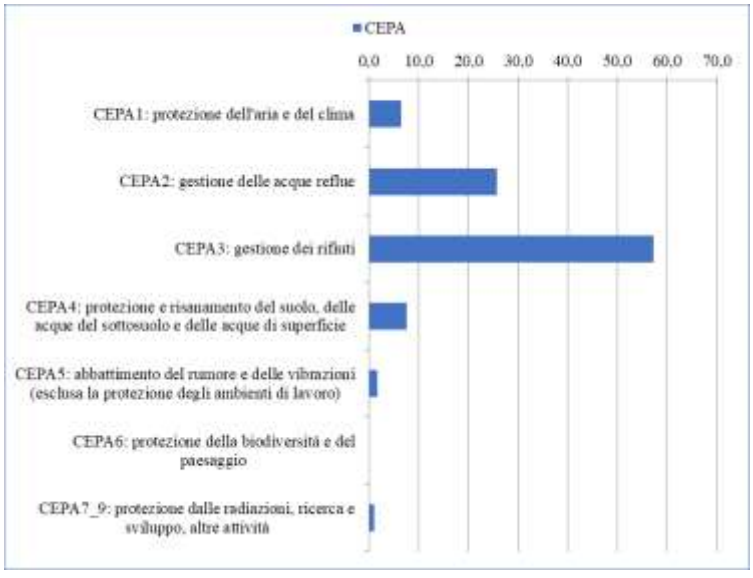
PRODUZIONE MARKET DI BENI E SERVIZI AMBIENTALI 2017 E 2018

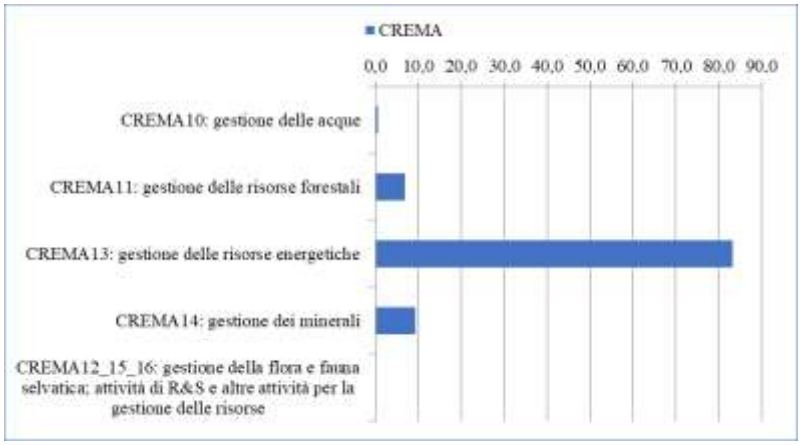
	2017	2018
Attività per la protezione dell'ambiente	2.204,6	2.254,1
Gestione delle acque reflue	8.800,5	8.982,3
Gestione dei rifiuti	19.571,0	19.922,2
Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	2.610,9	2.649,7
Abbattimento del rumore e delle vibrazioni (esclusa la protezione degli ambienti di lavoro)	549,3	566,7
Protezione della biodiversità e del paesaggio	44,0	45,3
Protezione dalle radiazioni, ricerca e sviluppo, altre attività	595,5	391,5
Totale	**34.375,7**	**34.811,7**
Attività di gestione delle risorse naturali		
Gestione delle acque	249,2	259,8
Gestione delle risorse forestali	2.678,5	2.714,6
Gestione delle risorse energetiche	32.341,1	33.217,0
produzione di energia da fonti rinnovabili	*18.501,8*	*19.313,3*
risparmio e gestione del calore/energia	*13.135,2*	*13.192,4*
riduzione al minimo dell'uso di energia fossile come materia prima	*704,1*	*711,3*
Gestione dei minerali	3.698,8	3.744,6
Gestione della flora e fauna selvatica; attività di R&S e altre attività per la gestione delle risorse	2,6	2,6
Totale	**38.970,1**	**39.938,6**
TOTALE	**73.345,9**	**74.750,3**

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ISTAT (per il 2018 i dati sono provvisori)

GRAFICO 1

PRODUZIONE MARKET DI BENI E SERVIZI AMBIENTALI 2017 E 2018 - (COMPOSIZIONE %)





Fonte: elaborazione Corte conti su dati ISTAT (per il 2018 i dati sono provvisori)

I dati mostrano, inoltre, che il comparto relativo alla gestione dei rifiuti rappresenta circa il 60 per cento del valore aggiunto generato dal settore delle attività di protezione dell'ambiente e riguarda le attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti non pericolosi mentre il restante 40 per cento concerne servizi di consulenza, manutenzione e produzione di impianti, macchinari e attrezzature. La produzione di energia da fonti rinnovabili (idroelettrico, solare, eolico, geotermico, biomasse, biocombustibili) pesa per oltre l'80 per cento del valore aggiunto generato dalla gestione delle risorse energetiche. L'Italia, in coerenza con quanto definito negli obiettivi europei per il 2020, ha visto una crescita del consumo di energia da fonti rinnovabili (pari a circa il 34 per cento nel 2018). Per rispondere alla crescita della domanda è stata migliorata la potenza degli impianti installati consentendo di espandere la produzione. La dinamica positiva delle quantità prodotte insieme all'andamento crescente del prezzo base unitario dell'energia da fonti rinnovabili è stato fortemente influenzato dagli incentivi nel settore (ancora rilevanti nel periodo osservato) determinando una crescita del valore aggiunto del settore.

TAVOLA 3

VALORE AGGIUNTO DEI BENI E SERVIZI AMBIENTALI

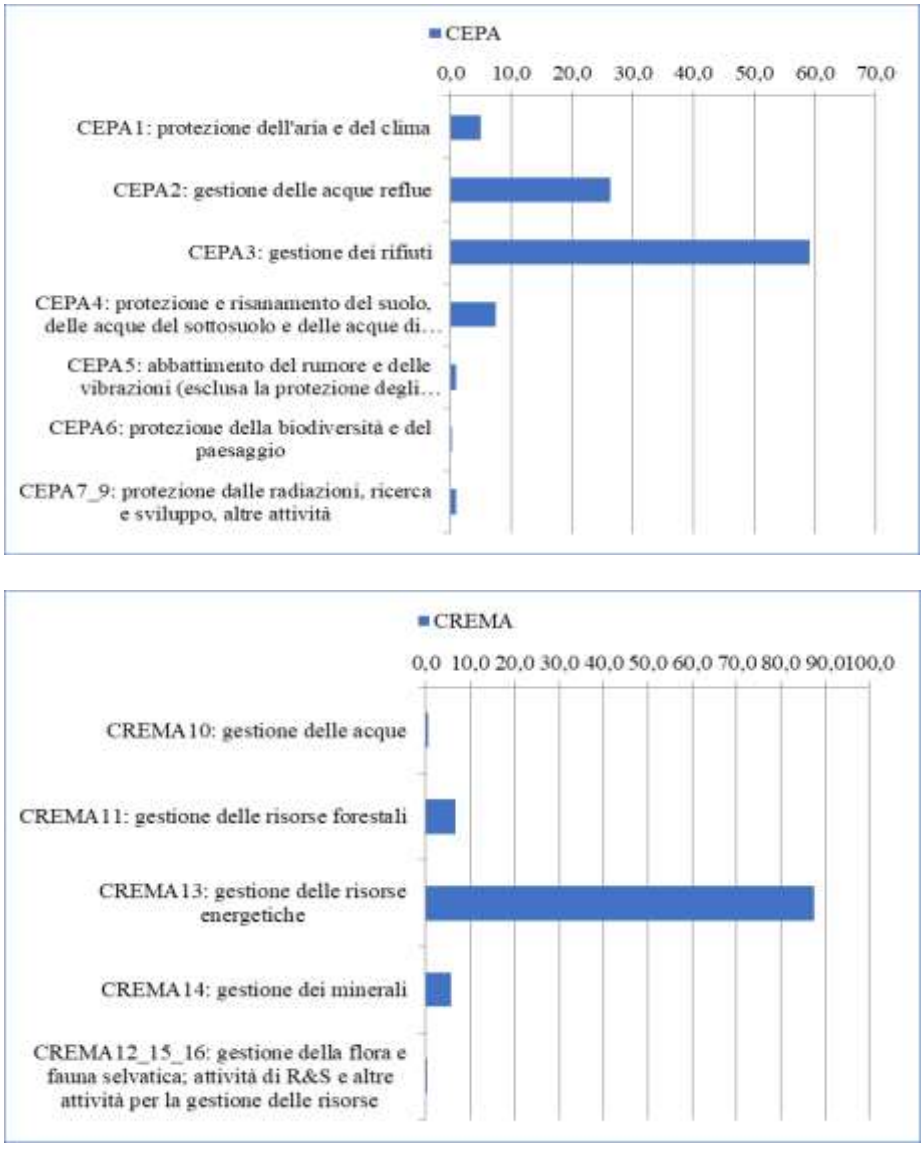
	2017	2018
Attività per la protezione dell'ambiente		
Protezione dell'aria e del clima	713,8	722,1
Gestione delle acque reflue	3.752,1	3.815,6
Gestione dei rifiuti	8.430,6	8.569,1
Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	1.061,1	1.068,8
Abbattimento del rumore e delle vibrazioni (esclusa la protezione degli ambienti di lavoro)	135,3	136,2
Protezione della biodiversità e del paesaggio	22,7	23,1
Protezione dalle radiazioni, ricerca e sviluppo, altre attività	198,1	142,4
Totale	**14.313,6**	**14.477,3**
Attività di gestione delle risorse naturali		
Gestione delle acque	71,2	72,6
Gestione delle risorse forestali	1.159,8	1.168,5
Gestione delle risorse energetiche	15.199,2	15.511,6
produzione di energia da fonti rinnovabili	*9.944,6*	*10.260,0*
risparmio e gestione del calore/energia	*5.056,0*	*5.051,2*
riduzione al minimo dell'uso di energia fossile come materie prima	*198,6*	*200,3*
Gestione dei minerali	987,4	999,6
Gestione della flora e fauna selvatica; attività di R&S e altre attività per la gestione delle risorse	1,4	1,4
Totale	**17.419,0**	**17.753,7**
TOTALE	**31.732,6**	**32.230,9**

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ISTAT. (per il 2018 i dati sono provvisori)

A tale crescita si aggiunge la componente di produzione di impianti e attrezzature destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili o macchinari e beni per interventi finalizzati all'efficienza energetica per gli edifici.
Anche i dati sulle unità di lavoro mostrano che i due settori più rilevanti, quali la gestione dei rifiuti e dell'energia, hanno una capacità di occupare più della metà delle risorse con circa 280 mila unità di lavoro.

GRAFICO 2

VALORE AGGIUNTO DEI BENI E SERVIZI AMBIENTALI - (COMPOSIZIONE %)



Fonte: elaborazione Corte conti su dati ISTAT (per il 2018 i dati sono provvisori)

TAVOLA 4

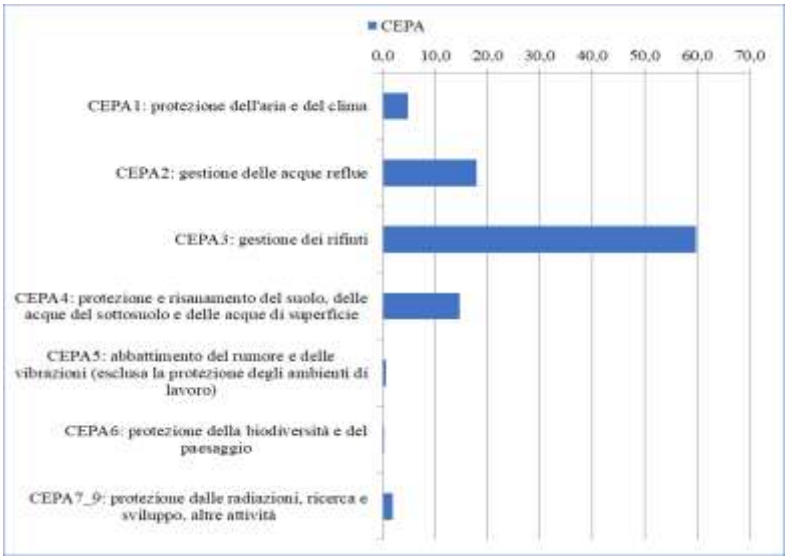
UNITÀ DI LAVORO DEI BENI E SERVIZI AMBIENTALI

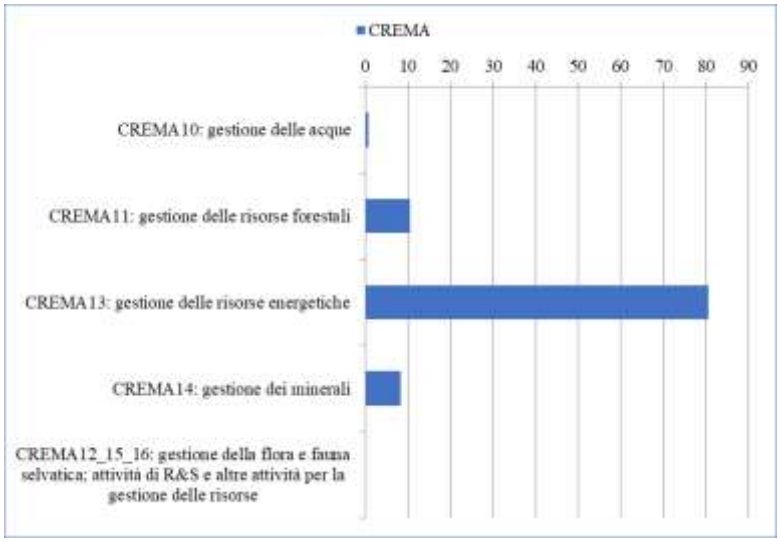
	2017	2018
Attività per la protezione dell'ambiente		
Protezione dell'aria e del clima	10.411	10.685
Gestione delle acque reflue	37.989	39.008
Gestione dei rifiuti	126.878	130.429
Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	30.493	31.911
Abbattimento del rumore e delle vibrazioni (esclusa la protezione degli ambienti di lavoro)	1.322	1.336
Protezione della biodiversità e del paesaggio	612	623
Protezione dalle radiazioni, ricerca e sviluppo, altre attività	4.289	4.266
Totale	**211.994**	**218.258**
Attività di gestione delle risorse naturali		
Gestione delle acque	1.171	1.288
Gestione delle risorse forestali	18.539	18.849
Gestione delle risorse energetiche	144.551	145.695
produzione di energia da fonti rinnovabili	*47.815*	*47.548*
risparmio e gestione del calore/energia	*93.763*	*95.118*
riduzione al minimo dell'uso di energia fossile come materie prima	*2.973*	*3.029*
Gestione dei minerali	14.625	15.042
Gestione della flora e fauna selvatica; attività di R&S e altre attività per la gestione delle risorse	23	23
Totale	**178.909**	**180.897**
Totale	**390.903**	**399.155**

Fonte: elaborazione Corte conti su dati ISTAT (per il 2018 i dati sono provvisori)

GRAFICO 3

UNITÀ DI LAVORO DEI BENI E SERVIZI AMBIENTALI - (COMPOSIZIONE %)





A sottolineare l'importanza assunta dai temi in esame e la conseguente necessità di disporre di serie complete e aggiornate dei conti economici ambientali europei è stata la Corte dei conti europea che, nella relazione speciale n. 16/2019 dedicata, nel verificare le modalità con cui la Commissione europea ha gestito e utilizzato i conti ambientali, ha rilevato alcune criticità.
La Corte dei conti europea, pur apprezzando gli sforzi effettuati dalle autorità statistiche dei singoli Paesi nella produzione di dati nuovi e complessi, ha pertanto formulato tre raccomandazioni riguardanti: 1) il miglioramento del quadro strategico per la produzione dei conti ambientali; 2) la pertinenza dei dati nel quadro del processo di definizione delle politiche, 3) la tempestività nella produzione e della procedura di aggiornamento dei dati.