Servizio Studi
Servizio Bilancio
Senato della Repubblica

Nota breve

Documento programmatico di bilancio 2021

XVIII legislatura

Nota breve n. 18 del Servizio del bilancio

Ottobre 2020

1. Introduzione

Il **19 ottobre il Governo ha inviato il Documento programmatico di bilancio per il 2021** (DPB) alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento italiano.

Il DPB e il ciclo di monitoraggio europeo ad esso associato sono disciplinati dal regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013[1]. Il regolamento "stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita (PSC) e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche" (art. 1, par. 1). In particolare, "entro il 15 ottobre, gli Stati membri trasmettono alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo. Tale progetto di documento programmatico di bilancio deve essere coerente con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, dove applicabile, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura relativa agli squilibri macroeconomici istituita dal regolamento (UE) n. 1176/2011, e con i pareri sul programma di partenariato economico di cui all'articolo 9" (art. 6, par. 1).

Per effetto della modifica alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 (nuovo comma 1-*bis*, dell'art. 9) apportata dalla legge n. 163 del 2016, il DPB è inviato, entro lo stesso termine del 15 ottobre, anche alle Camere.

La Commissione europea formula un parere sul DPB entro il 30 novembre (art. 7, par. 1).

---

[1] Recante "Disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro".

Il DPB si colloca nell'ambito del c.d. "semestre nazionale" del ciclo di programmazione economico-finanziaria[2]. In questo senso, le disposizioni recate dal regolamento n. 473/2013 sono complementari all'impianto definito con la riforma del 2011 contenuta nel c.d. "*Six Pack*". La valutazione della Commissione, infatti, interviene nel mezzo della sessione di bilancio per valutare, prima che la legge di bilancio sia approvata, se il progetto di bilancio nazionale sia in linea con le regole del Patto di stabilità e crescita e con le "raccomandazioni" approvate dal Consiglio UE, tenendo conto, per quanto possibile, dello specifico calendario di bilancio nazionale e delle procedure parlamentari. Essa costituisce un parametro importante al fine di indirizzare le scelte di bilancio di ciascun paese in coerenza con gli indirizzi di politica economica emanati a livello di zona euro. Qualora riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC, in deroga al termine del 30 novembre la Commissione adotta il proprio parere entro due settimane dalla trasmissione del DPB chiedendo, in maniera pubblica e motivata, l'invio di un progetto riveduto di DPB quanto prima, e comunque entro tre settimane dalla data del parere medesimo (art. 7, par. 2, del regolamento). Nondimeno, è importante ricordare come il parere della Commissione non sia vincolante e i parlamenti nazionali mantengano la piena sovranità nella definizione dei propri documenti di bilancio[3].

Si rammenta che una revisione del DPB è stata adottata dal Governo italiano nell'ambito della sessione di bilancio del 2018, allorché la Commissione europea, nell'opinione del 23 ottobre 2018, ha ritenuto il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine previsto dal DPB 2019 seriamente divergente rispetto alle raccomandazioni del Consiglio del luglio 2018 e non in linea con il contenuto del Programma di stabilità dell'aprile 2018, e ha invitato il Governo ad apportare le necessarie modifiche al Documento. Sulla scorta di tale opinione, il Governo ha elaborato una nuova versione del DPB, ma l'evoluzione del debito pubblico in essa previsto è stato ritenuto dalla Commissione europea in contrasto con le norme del Patto di stabilità e crescita. La Commissione ha pertanto adottato una relazione ai sensi dell'art. 126, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in cui si riteneva giustificato l'avvio di una procedura di infrazione per disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia. Le successive modifiche adottate in sede di approvazione della legge di bilancio hanno consentito di scongiurare tale eventualità[4].

Nell'ambito della procedura del Semestre europeo, la Commissione europea fornisce sia un'opinione sul DPB di ciascuno Stato membro, sia una valutazione complessiva della situazione di bilancio e delle prospettive dell'area dell'euro nel suo complesso.

Per gli Stati membri che si trovano nel braccio preventivo del PSC, l'opinione della Commissione riguarda la misura in cui lo Stato ha attuato le raccomandazioni specifiche per paese previste nell'ambito del Semestre europeo, con particolare riguardo al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT) o al rispetto del percorso verso esso.

Per gli Stati membri che sono sottoposti alla procedura per deficit eccessivo, l'opinione della Commissione riguarda in particolare l'osservanza delle raccomandazioni adottate nell'ambito della procedura stessa.

2. Il contenuto informativo del DPB previsto dal regolamento (UE) n. 473/2013

L'art. 6, par. 3, del Regolamento UE n. 473/2013 disciplina il contenuto informativo del Documento programmatico di bilancio, il quale

---

2 Per un'illustrazione dei principali elementi del semestre europeo e di quello nazionale, cfr. Servizio Studi del Senato, "Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi", Dossier europeo n. 37/2, gennaio 2020.

3 Come, del resto, viene precisato nel Memo 13/457 della Commissione "*the Two-Pack does not give the Commission the right to change draft national budgets, nor does it create the obligation for Member States to strictly follow the Commission's opinion. The added value of this exercise is the direct guidance that it introduces within the budgetary procedure, thereby equipping all stakeholders in the national budgetary process with the information they need before they make their decision on the budget*".

4 Per una ricostruzione della vicenda, cfr. Servizio studi del Senato, "La relazione della Commissione europea del 21 novembre 2018 sul debito pubblico italiano", Nota su atti dell'Unione europea n. 14, novembre 2018 e Servizi di documentazione della Camera e del Senato, "Manovra di bilancio 2019-2021: Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi", Documentazione di finanza pubblica n. 6, gennaio 2019.

deve contenere le seguenti informazioni relativamente all'anno successivo:

a) l'obiettivo del saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche, articolato per sottosettori;
b) le previsioni a politiche invariate per le spese e le entrate[5];
c) gli obiettivi di spesa e di entrata per la PA e le loro componenti principali, tenendo presente il tasso di crescita della spesa al netto delle misure discrezionali richiesto dalle regole europee;
d) le informazioni rilevanti sulla spesa pubblica per funzione e, ove possibile, l'indicazione dell'impatto distributivo atteso dalle principali misure di spesa e di entrata;
e) una descrizione e quantificazione delle misure di spesa e di entrata necessarie, anche a livello di sottosettore, per colmare l'eventuale divario tra gli obiettivi e le previsioni a politiche invariate;
f) le principali ipotesi sulle previsioni macroeconomiche e sugli sviluppi economici rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio;
g) un allegato contenente le metodologie, i modelli economici e le ipotesi e parametri sottostanti alle previsioni di bilancio e la stima dell'impatto delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica;
h) indicazioni su come le misure proposte tengono conto delle raccomandazioni del Consiglio.

Il par. 4 del medesimo articolo richiede che eventuali scostamenti degli obiettivi di bilancio o delle previsioni a politiche invariate rispetto a quelli contenuti nel precedente Programma di stabilità siano debitamente motivate.

3. Il contenuto del DPB 2021

Le previsioni economiche per l'anno 2020 sono pesantemente influenzate dallo scoppio dell'epidemia da Covid-19 e dalle misure di contenimento e di chiusura di settori produttivi attuate tra i mesi di marzo e maggio 2020. In questa fase la domanda interna è stata molto debole e ciò ha causato un abbassamento dei prezzi generalizzato, che è culminato in un tasso di inflazione medio del -0,1% nei primi otto mesi dell'anno. Il crollo delle attività economiche verificatosi durante il *lockdown* è stato parzialmente attenuato dal successivo recupero dovuto al graduale allentamento delle misure di prevenzione del contagio e ad una serie di interventi di politica economica. Questi interventi, pari a circa 100 miliardi, hanno sostenuto l'occupazione, i redditi e la liquidità di famiglie e imprese. In particolare il DPB prevede un tasso di disoccupazione in salita nel 2020 (9,3%) e nel 2021 (9,8%) per poi scendere al 9% nel 2022 e all'8,2% nel 2023 (v. Tabella I.4-2 del DPB).

Il quadro presenta ancora molte fonti di incertezza legate alla seconda ondata dell'epidemia nei mesi autunnali e invernali, ed alle misure restrittive che saranno eventualmente implementate sia dall'Italia che dagli altri paesi europei. Persiste anche una forte incertezza sulle tempistiche di produzione e distribuzione del vaccino, che si ipotizza essere disponibile nel 2021 e, per questi motivi la valutazione delle prospettive economiche richiede una certa cautela.

Le previsioni di crescita del PIL reale relative al quadro macroeconomico programmatico per il 2020, confermano quanto già prospettato nella Nota di aggiornamento al DEF, stabilendo la variazione annua al -9,0%.

Andando nel dettaglio delle singole voci, il DPB prevede per il 2020 un -17,3% sulle esportazioni di beni e servizi, -14% sugli investimenti fissi lordi, -13,8% sulle importazioni di beni e servizi. Molto deboli anche i consumi privati (-8,8%) e la domanda interna (-7,4%).

Per le successive annualità, il testo del DPB prevede una crescita del 6% per il 2021, del 3,8% nel 2022 e del 2,5% nel 2023, confermando le stime della Nota di aggiornamento (v. DPB 2021, Tavola I.4-2).

Le voci che contribuiranno maggiormente al rimbalzo del PIL dal 2021 in poi, saranno gli investimenti fissi lordi (+10,6% nel 2021, +8,3% nel 2022 e +5,9% nel 2023), le esportazioni di beni e servizi (+9,6% nel 2021, +5,7% nel 2022, +3,5% nel 2023) e le importazioni di beni e servizi

[5] L'ipotesi su cui si basa il criterio di previsione "a politiche invariate" comporta l'estrapolazione delle tendenze delle entrate e delle spese decise al netto dell'impatto delle misure discrezionali di bilancio. Si distingue dall'evoluzione di entrate e spese a legislazione vigente (o tendenziale) perché tiene conto delle tendenze passate delle politiche pubbliche, anche se non ancora tradotte in provvedimenti legislativi. Ad esempio, le spese relative ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono incluse nelle previsioni a politiche invariate pur non essendo parte dell'andamento a legislazione vigente delle spese. Per ulteriori dettagli, cfr. Parte II, Capitolo 1.2 del *Report on Public Finances in EMU 2016*.

(+8,8% nel 2021, +6,0% nel 2022, +3,8% nel 2023).

Effetti positivi si avranno anche dai consumi privati e dalla domanda interna, mentre si prevede un ristagno sostanziale delle scorte (v. tabella III.1-2 del DPB).

L'importante novità macroeconomica che permetterà la ripresa è il *Recovery Plan* europeo, anche denominato Next Generation EU, un ricco pacchetto di strumenti per il rilancio economico dell'Unione europea, con una dotazione di 750 miliardi dal 2021 al 2026.

Tra gli obiettivi della politica di bilancio per il 2021-2023, finanziabili tramite il Next Generation EU abbiamo: il rafforzamento del SSN in termini sia di personale che di mezzi, gli investimenti a sostegno della ripresa del Mezzogiorno, il sostegno al sistema scolastico destinando risorse alla didattica a distanza, la digitalizzazione del settore pubblico, una riforma fiscale maggiormente equa.

Nel dettaglio degli indicatori di finanza pubblica, la stima del **saldo di bilancio strutturale** proposta nel DPB per il 2020 si discosta da quella della Nota di aggiornamento (-6,1% rispetto al -6,4%). Tale saldo dovrebbe migliorare leggermente nel 2021 attestandosi al -5,7% del PIL, al -4,8% nel 2022 per poi raggiungere il -3,7% nel 2023.

Restando al **quadro programmatico**, gli obiettivi di **indebitamento netto** sono fissati al -10,5% nel 2020, in leggero miglioramento rispetto alle previsioni della Nota di aggiornamento al DEF (-10,8%), al -7% del PIL nel 2021, al -4,7% nel 2022, e al -3% nel 2023.

Tuttavia, la nuova stima dell'indebitamento netto è inferiore di circa 1,6 p.p. di PIL rispetto alla stima del Programma di Stabilità, per la revisione al ribasso della stima del PIL e per gli importi degli interventi effettuati in maggio e agosto.

La **motivazione del ritocco della stima per il 2020 dell'indebitamento netto** è ascrivibile ad un andamento delle entrate migliore del previsto, anche grazie ad una quota di contribuenti che ha continuato ad effettuare versamenti in base al metodo "storico" anziché al metodo "previsionale".

Per gli anni successivi, si prefigura un ulteriore e significativo miglioramento del saldo di bilancio, tale da assicurare una riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL in tutti gli anni della previsione.

La componente degli **interessi passivi** è del 3,5% nel 2020, 3,3% nel 2021 e del 3,1% sia nel 2022 che nel 2023 (largamente in linea con la Nota di aggiornamento al DEF).

Invece il **deficit primario**, che nel 2020 si attesta al -7% del PIL, è previsto ridursi al -3,7% nel 2021 e al -1,6% nel 2022 per poi raggiungere lo 0,1% nel 2023.

Le stime relative alle misure una tantum non si discostano da quelle della Nota di aggiornamento (v. Tabella 1).

Le previsioni **di crescita del PIL,** nello scenario **programmatico si discostano decisamente da quelli della nuova previsione tendenziale**, i cui tassi di crescita sono del 5,1% nel 2021, 4% nel 2022 e 1,8% nel 2023. Tali incrementi paiono elevati in confronto ai risultati dell'ultimo ventennio ma bisogna considerare che il punto di partenza è un crollo del PIL senza precedenti. Secondo questa previsione, il PIL trimestrale non ritornerebbe ai livelli di fine 2019 fino al secondo trimestre del 2023; infatti, nella media annua, il livello del PIL reale nel 2023 sarebbe superiore al 2019 di soli 0,3 punti percentuali.

Tabella 1 - Indicatori di finanza pubblica: quadro programmatico

	2020			**2021**			**2022**			**2023**		
	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021	DEF 2020	NADEF 2020	DPB 2021
Saldo di bilancio strutturale	-3,6	-6,4	-6,1	-3,0	-5,7	-5,7		-4,7	-4,8		-3,5	-3,7
Saldo primario	1,1	-7,3	-7,0	1,3	-3,7	-3,7		-1,6	-1,6		0,1	0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	0,2	-2,7	-2,4	0,8	-2,1	-2,2		-1,4	-1,5		-0,4	-0,5
Indebitamento netto	-7,1	-10,8	-10,5	-4,2	-7	-7		-4,7	-4,7		-3	-3
di cui: interessi passivi	*3,6*	*3,5*	3,5	*3,6*	*3,3*	3,3		*3,2*	3,1		*3,2*	3,1
Componente ciclica del saldo di bilancio	-3,7	-4,6	-4,6	-1,4	-1,6	-1,6		-0,1	-0,1		0,5	0,6
Output gap	-6,7	-8,5	-8,4	-2,6	-2,9	-2,9		-0,2	-0,1		0,9	1,1
Misure *una tantum*	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2		0,2	0,2		0,1	0,1
Tasso di crescita del PIL	-8	-9	-9	4,7	6	6		3,8	3,8		2,5	2,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,9	-0,2	-0,2	0,3	-0,1	-0,1		1,0	0,9		1,3	1,3

Fonti: DPB 2021 tavola III.1-6; NADEF 2020, tavole I.4 e III.3; DEF 2020, tavola R1 e I.2.

Dalla Tabella 2 si può evincere quali saranno gli effetti finanziari delle misure discrezionali contenute nel Documento. In termini di **maggiori oneri** l'effetto complessivo sul 2021 sarà pari a circa lo -0,796% del PIL per poi salire al +0,177% nel 2022 e +0,436% nel 2023.

Tali maggiori spese sono riconducibili principalmente a: 1) interventi a livello territoriale tra cui: risorse per il trasporto pubblico locale e miglioramento dei servizi sociali; 2) interventi in vari ministeri tra cui: finanziamento per Università, Ricerca, valorizzazione aree svantaggiate, indennità per il personale sanitario;3) sanità: finanziamento del Fondo sanitario nazionale, costituzione di un fondo per l'acquisto dei vaccini e altre esigenze legate alla pandemia da Covid-19; 4) sostegno alle imprese e all'occupazione tra cui: ripatrimonializzazione delle piccole e medie imprese, finanziamento della CIG Covid-19, decontribuzione al 100% per 3 anni per l'assunzione di giovani *under* 35, proroga della moratoria sui mutui.

Sul fronte delle **maggiori entrate**, di particolare interesse per gli impatti finanziari sono le risorse europee nell'ambito del Next Generation EU a copertura di oneri. L'impatto delle maggiori entrate è quantificato nello 0,161% nel 2021, 0,724% nel 2022 e 0,352% nel 2023.

Tra le **minori spese** previste, che produrrebbero un miglioramento finanziario, si rileva la rimodulazione e la revisione della spesa a livello centrale (0% nel biennio 2021- 2022 e 0,052% nel 2023).

Infine sul fronte delle **minori entrate** abbiamo una serie di interventi fiscali: detrazioni per ristrutturazioni edilizie, eco-bonus, taglio del cuneo fiscale, introduzione dell'assegno unico, proroga del credito d'imposta per gli investimenti al Sud. Nel 2021 l'impatto complessivo è quantificato in -0,770%, -0,154% nel 2022 e +0,017% nel 2023.

Tabella 2 - Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche

Elenco delle misure	Effetti finanziari (% del PIL)		
	2021	2022	2023
Maggiori entrate			
Altro entrate / coperture	0,006	0,000	0,000
Altro entrate effetti di retroazione fiscale /coperture	0,000	0,698	0,372
Altro entrate/interventi	-0,044	0,036	-0,013
Altro entrate fondi UE / coperture	0,199	-0,010	-0,007
Totale maggiori entrate	**0,161**	**0,724**	**0,352**
Minori spese			
Revisione e rimodulazione della spesa	0,000	0,000	0,052
Totale minori spese	**0,000**	**0,000**	**0,052**
Minori entrate			
Detrazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie e eco-bonus	0,002	-0,039	-0,026
Completamento del taglio del cuneo fiscale	-0,122	0,020	0,004
Incentivi per il Sud	-0,385	0,152	-0,014
Riforma fiscale	-0,171	-0,262	0,067
Sostegno agli investimenti	-0,094	-0,025	-0,014
Totale complessivo	**-0,770**	**-0,154**	**0,017**
Maggiori spese			
Interventi a livello territoriale	-0,055	0,017	-0,001
Interventi vari Ministeri	-0,292	0,081	0,044
Politiche invariate	-0,079	0,010	0,013
Politiche per la famiglia	-0,005	-0,004	0,008
Sostegno alle imprese	-0,299	0,188	0,056
Sostegno all'occupazione	-0,020	-0,018	0,001
Altro spese / coperture	0,129	-0,108	0,051
Altro spese / interventi	-0,095	-0,069	0,264
Sanità	-0,080	0,080	0,000
Totale maggiori spese	**-0,796**	**0,177**	**0,436**
TOTALE	**-1,403**	**0,746**	**0,860**

Fonte: Elaborazione su DPB 2021, Tabella III.1-12
Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Quanto alla **dinamica del rapporto debito/PIL** (cfr. Tabella 3), il Governo stima che il rapporto debito/PIL raggiunga il 158% alla fine di quest'anno. Questo forte incremento è principalmente dovuto agli interventi legislativi realizzati nel corso dell'anno per il contrasto alla pandemia e alle misure stabilite nella Legge di Bilancio. La capacità di riassorbire un aumento del rapporto debito/PIL quale quello previsto per quest'anno (oltre 23 punti percentuali) nell'arco di un decennio, a parere del Governo, sarebbe un ottimo risultato. Al fine di proteggere la finanza pubblica da altri rischi che potrebbero materializzarsi nei prossimi anni sarebbe opportuno programmare un aggiustamento più rapido, anche in considerazione del fatto che la Regola di riduzione del debito non verrebbe pienamente soddisfatta nell'arco della previsione. Tenendo conto che le regole fiscali europee saranno riconsiderate una volta superata l'emergenza pandemica, tutto dipenderà dalla ripresa dell'economia. Se la ripresa economica nei prossimi anni eccederà le aspettative, si potrà considerare un percorso di miglioramento del saldo primario, che a parità di altre condizioni aiuterebbe a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL.

Tabella 3 - Andamento programmatico del rapporto debito/PIL. Confronto NADEF 2020 e DPB 2021

(in percentuale del PIL)

	2020	2021	2022	2023
DPB 2021	158,0	155,6	153,4	151,5
NADEF 2020	158,0	155,6	153,4	151,5
Diff.	0	0	0	0

Fonti: DPB 2021, tavola III 1-7; NADEF 2020, tavola I.4.

Infine, la Tabella 4 riassume per aggregati gli obiettivi di entrate e uscite totali a politiche invariate per le Amministrazioni pubbliche. Complessivamente la pressione fiscale si ridurrà di pochi decimali nel 2021 rispetto al 2020. A misure invariate, gli investimenti fissi lordi passerebbero dal 2,7% del PIL del 2020 al 3,4% nel 2021. Le prestazioni sociali passerebbero dal 27,6% al 25,3% nel 2021, in leggero calo, così come i sussidi che passerebbero dal 2,4% del 2020 all'1,8% del 2021. Da rilevare la riduzione delle spese per interessi (dal 3,5% del 2020 al 3,3% del 2021, vedi p. 23 DPB)

Tabella 4 - Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita e di entrata articolati per le principali componenti

(% PIL)

Amministrazioni pubbliche (S13)	**2020**	**2021**
Entrate totali- Obiettivo	**47,7**	**47,7**
Imposte su produzione e importazioni	13,9	14,4
Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc.	14,9	14,6
Entrate in conto capitale	0,1	0,1
Contributi sociali	13,7	13,1
Redditi patrimoniali	1,2	1,1
Altre entrate	4,1	4,5
p.m. pressione fiscale	*42,5*	*42,2*
Uscite totali a politiche invariate	**58,2**	**54,8**
Redditi da lavoro dipendente	10,8	10,5
Consumi intermedi	6,7	6,2
Prestazioni sociali	27,6	25,3
Spesa per interessi	3,5	3,3
Sussidi	2,4	1,8
Investimenti fissi lordi	2,7	3,4
Trasferimenti in conto capitale	1,8	1,7
Altre uscite	2,6	2,6

Fonte: DPB 2021, tabella III.1-9 Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

La presente nota è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

nota breve

Sintesi di argomenti di attualità di:

Servizio del bilancio

Servizio studi, Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

I testi sono disponibili alla pagina

http://www.senato.it/documentazione/bilancio/

Progetto grafico The Washing Machine