

# dossier

Novembre 2020

## AGGIORNAMENTO DEL PIANO DI RIENTRO VERSO L'OBIETTIVO DI MEDIO TERMINE (OMT)

---

**Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 6  
della legge n. 243 del 2012**

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario  
TEL. 06 6706-2451 ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 ✉ [sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it) - [@SR\\_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ [st\\_bilancio@camera.it](mailto:st_bilancio@camera.it) - [@CD\\_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

Documentazione di finanza pubblica n. 22

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro 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.

## INDICE

PREMESSA .....	1
IL CONTENUTO DELLA RELAZIONE.....	3



## PREMESSA

Il Governo ha presentato il 21 novembre 2020 la **Relazione al Parlamento** predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, nella quale illustra l'**ulteriore aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine (OMT)** ai fini della relativa richiesta di autorizzazione alle Camere. Nelle intenzioni del Governo, le ulteriori risorse rese disponibili da tale scostamento saranno destinate all'adozione di nuove misure per il contrasto degli effetti della pandemia alla luce della recrudescenza dei contagi da COVID-19 e delle conseguenti misure restrittive adottate a partire dal 13 ottobre scorso.

### **Il quadro normativo**

Si ricorda che le Relazioni sullo scostamento dal percorso di rientro all'obiettivo di medio termine (OMT) sono presentate dal Governo alle Camere ai sensi della [legge n. 243 del 2012](#) (c.d. legge "rinforzata") di attuazione del nuovo [articolo 81 della Costituzione](#), come modificato dalla [legge costituzionale n. 1 del 2012](#). In particolare, l'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 prevede che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali (comma 1). La disposizione considera eventi eccezionali "periodi di grave recessione economica" ed "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese" (comma 2). In tali casi sono consentiti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine (comma 3). Il comma 5, in particolare, prevede che il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine possa essere aggiornato (con le modalità di cui al comma 3) "al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali" ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

L'OMT è definito dalla legge n. 243 (articolo 2, comma 1) come il valore del saldo strutturale di bilancio individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il saldo strutturale è definito a sua volta come il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e

temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea<sup>1</sup>.

Ai sensi del [Patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#) dell'Unione europea, ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio OMT oppure seguire un percorso di avvicinamento ad esso. L'OMT è diverso per ciascun paese essendo determinato sulla base del potenziale di crescita, del livello del debito e delle passività implicite della sua economia. L'OMT è riferito al saldo di bilancio strutturale. Quest'ultimo è dato, nello specifico, dal saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l'impatto del ciclo economico e delle misure di bilancio *una tantum*. Per l'Italia l'OMT è corrisponde, per il triennio 2020-2022, al raggiungimento di un avanzo strutturale di bilancio pari allo 0,5% del PIL.

Il 20 marzo scorso, al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra di bilancio per contrastare le conseguenze sanitarie ed economiche della crisi pandemica da Covid-19, la Commissione europea ha disposto per l'anno in corso l'applicazione della c.d. *general escape clause* del PSC, la quale consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo<sup>2</sup>. Essa non sospende pertanto l'applicazione del PSC, né le procedure del Semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale<sup>3</sup>. Nella recente proposta di Raccomandazione del Consiglio all'Area euro, la Commissione ha ribadito l'opportunità di mantenere nel 2021 un'intonazione espansiva delle politiche di bilancio, invitando i Paesi membri ad adottare misure tempestive, mirate e temporanee di contrasto alle ricadute economiche della pandemia.

### **Gli “eventi eccezionali” nel PSC**

Il PSC prevede un'ipotesi di allontanamento temporaneo dal percorso di avvicinamento all'OMT (soggetto ad autorizzazione) in caso di "eventi eccezionali". L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 dispone infatti che: “Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo dell'OMT si veda Servizi di documentazione della Camera e del Senato, "[Finanza Pubblica e Regole Europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali](#)", Documentazione di finanza pubblica n. 1, seconda edizione, aprile 2018.

<sup>2</sup> Per un approfondimento sull'attivazione della c.d. *general escape clause* e sulle altre misure adottate dalle istituzioni europee per fronteggiare la pandemia, si veda Servizio Studi del Senato, "[L'epidemia COVID-19 e l'Unione europea](#)", Note su atti dell'Unione europea n. 44, marzo 2020 e successivi aggiornamenti.

<sup>3</sup> Per una illustrazione delle procedure del Semestre europeo, con particolare riguardo alla prassi seguita dal Senato, si veda Servizio Studi del Senato, "Il Semestre europeo in Senato, procedure e prassi", Dossier europeo n. 37/2, gennaio 2020.

generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.”. Corrispondentemente, l’articolo 6, paragrafo 3, del medesimo regolamento, nel disciplinare la valutazione delle deviazioni dall'OMT o dal relativo percorso di avvicinamento, e le circostanze in presenza delle quali tali deviazioni risultino “significative” dispone che: “... la deviazione può non essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.”

Il [Vademecum](#) della Commissione europea sul PSC<sup>4</sup> ricorda che questa ipotesi, definita di adeguamento del percorso di consolidamento di bilancio, è stata introdotta dal c.d. *six pack* nel 2011 e chiarisce che l’attivazione di questa clausola non si traduce in una sospensione a tempo indefinito del consolidamento delle finanze pubbliche, bensì nella riprogettazione del percorso di avvicinamento, su basi specifiche per il singolo Paese, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali di una grave crisi economica nell’area euro o nell’Unione, come pure di un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato. In tali circostanze, dunque, le descritte deviazioni temporanee possono essere consentite *ex ante* (ai sensi dell’articolo 5 citato) oppure possono non essere prese in considerazione *ex post* (ai sensi dell’articolo 6 citato).

## IL CONTENUTO DELLA RELAZIONE

L'aggravamento della situazione sanitaria derivante dalla seconda ondata di contagi da COVID-19 sviluppatasi in autunno ha indotto il Governo ad adottare **misure restrittive differenziate a livello territoriale**. Le regioni sono state suddivise in base a tre categorie di gravità delle condizioni sanitarie a cui sono associate delle **regole** di distanziamento sociale e di chiusura delle attività economiche **differenziate**. Per affrontare le conseguenze economiche e sociali di tali restrizioni, il Governo ha adottato una serie di **misure di sostegno economico** contenute nei due decreti legge

---

<sup>4</sup> European Commission, *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact* (2019 Edition), Institutional Paper 101, Aprile 2019.

n. 137 del 2020 (c.d. "ristori") e n. 149 del 2020 (c.d. "ristori-bis")<sup>5</sup>. Successivamente al varo di questi due decreti, il **quadro della gravità** delle condizioni sanitarie di alcune regioni è **mutato**, rendendo necessario **estendere le misure di sostegno** attraverso la predisposizione di un nuovo decreto-legge c.d. "ristori-ter". Inoltre, in previsione della **continuazione di una politica di contenimento** dei rischi di infezione fino alla fine dell'anno, il Governo ritiene necessario preparare fin da subito un pacchetto di ulteriori misure di sostegno ai settori e alle regioni più colpite. Lo scostamento dall'OMT oggetto di questa relazione ha lo scopo di **reperire le risorse finanziarie aggiuntive necessarie a coprire l'estensione territoriale, settoriale e temporale** delle misure fin qui adottate.

Il Governo precisa che ulteriori necessità per il primo trimestre del 2021 verranno valutate alla luce dell'evoluzione della pandemia, dei risultati conseguiti in termini di contenimento delle nuove infezioni da COVID-19 e delle prospettive di vaccinazione della popolazione italiana.

Chiariti i presupposti e le finalità della Relazione, il Governo illustra **l'aggiornamento delle stime tendenziali di finanza pubblica per l'anno in corso**, con specifico riferimento al livello di indebitamento netto in rapporto al PIL. Nel dettaglio:

- la NADEF 2020 prevedeva un livello di indebitamento netto tendenziale pari al 10,8% del PIL per il 2020<sup>6</sup>;
- il DPB 2021 ha aggiornato tale valore al 10,5% sulla scorta dei più recenti dati sull'andamento delle entrate e delle spese<sup>7</sup>;
- la stima è stata riportata al 10,8% per effetto delle misure contenute nei due decreti legge c.d. "ristori", per i quali il Governo si è avvalso degli spazi di indebitamento resi disponibili dal minore utilizzo, rispetto a quanto preventivato, delle risorse precedentemente autorizzate. Ciò ha comportato, fermo restando il limite del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, il peggioramento dell'indebitamento netto, rimanendo comunque entro i limiti di indebitamento autorizzati dal Parlamento per il 2020;
- la **Relazione in esame rivede in miglioramento** la stima dell'**indebitamento netto tendenziale** per l'anno in corso al **10,4%** del PIL, nonostante l'elevato grado di incertezza del contesto economico, sulla scorta dei seguenti elementi:

---

<sup>5</sup> Per una illustrazione delle risorse finanziarie impiegate con tali decreti e dei relativi impieghi, si veda la [Documentazione di finanza pubblica n. 20](#) dei Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

<sup>6</sup> Per ulteriori dettagli si veda la relativa [Documentazione di finanza pubblica n. 18](#) dei Servizi di documentazione di Camera e Senato.

<sup>7</sup> Per ulteriori dettagli si veda la relativa [Nota breve n. 18](#) del Servizio studi e del Servizio del bilancio del Senato.



- dal lato delle spese, gli strumenti di monitoraggio indicano valori più contenuti per consumi intermedi, altre uscite correnti e redditi; sono riviste al ribasso anche le previsioni per le spese per investimenti e per interessi, queste ultime in considerazione dell'andamento dei tassi di interesse;
- il livello tendenziale delle entrate si conferma stabile rispetto a quello contenuto nel DPB 2021.

Sulla scorta di tale revisione dell'andamento tendenziale dell'indebitamento netto, il Governo, con la Relazione in esame, sentita la Commissione europea, richiede, per il solo anno 2020, l'**autorizzazione al ricorso al maggiore indebitamento** secondo quanto riportato nella seguente Tabella 1.

**Tabella 1 – Scostamento richiesto in termini di saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto**

*(miliardi di euro)*

	<b>Saldo netto da finanziare</b>	<b>Fabbisogno</b>	<b>Indebitamento netto</b>
<b>2020</b>	5	8	8

L'effetto sul saldo netto da finanziare si intende identico tanto in termini di competenza quanto di cassa.

*La Relazione non indica l'ammontare della quota di tali importi ascrivibile agli interessi, a differenza di quanto fatto in occasione delle precedenti richieste di autorizzazione.*

Per effetto della nuova richiesta di scostamento e considerando le precedenti autorizzazioni concesse e gli obiettivi programmatici definiti dalla NADEF 2020 e dal DPB 2021, complessivamente il **livello massimo del saldo netto da finanziare** potrà quindi aumentare, per l'anno in corso, fino a **341 miliardi** di euro in termini di competenza e fino a **389 miliardi** in termini di cassa.

Per quanto riguarda il prossimo triennio di programmazione, nonostante l'elevato grado di incertezza che circonda ogni tentativo di stima, il **Governo conferma il percorso di rientro verso l'OMT** già indicato nella Nota di aggiornamento del DEF di ottobre scorso, in base al quale si avrebbe un **indebitamento netto pari al 7% del PIL nel 2021, 4,7% nel 2022 e 3% nel 2023**.

La seguente Tabella 2 riepiloga il livello di indebitamento netto programmatico riportato nella NADEF 2020 e nel DPB 2021.

**Tabella 2 – Indebitamento netto programmatico indicato nei più recenti documenti di finanza pubblica**

*(miliardi di euro)*

		2020	2021	2022	2023
<b>NADEF</b>	<b>programmatico</b>	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0
<b>DPB</b>	<b>programmatico</b>	-10,5	-7,0	-4,7	-3,0

**Le precedenti Relazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012**

Il Governo ha più volte fatto ricorso alla richiesta di autorizzazione da parte delle Camere per lo scostamento temporaneo del saldo di bilancio strutturale dagli obiettivi programmatici precedentemente stabiliti (OMT), presentando a tal fine la Relazione prevista dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

In tutti i casi in cui il Governo ha presentato la Relazione al Parlamento le Camere ne hanno votato l'approvazione a maggioranza assoluta.

Carattere comune delle richieste è stato la conferma dell'obiettivo di medio termine con il contestuale differimento, ad una o più annualità successive, del suo raggiungimento.

Le motivazioni addotte dal Governo ai fini delle richieste sono state per lo più riferite ad evoluzioni del quadro macroeconomico più negative di quanto previsto, nonché alla necessità di attenuare la correzione fiscale al fine di rafforzare la crescita del Paese<sup>8</sup>.

Con specifico riferimento all'emergenza da COVID-19, sono state presentate finora 5 relazioni al Parlamento, compresa quella oggetto di questa nota.

Il 5 marzo scorso, il Governo ha presentato al Parlamento la **prima [Relazione](#)** per fronteggiare le conseguenze dell'epidemia da COVID-19, successivamente integrata l'11 marzo, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012. I nuovi obiettivi di finanza pubblica sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, l'11 marzo, della Risoluzione [n. 6-00103](#) della Camera e della Risoluzione [n. 6-00102](#) del Senato. Si tratta del **primo “scostamento di bilancio”** autorizzato nel 2020.

<sup>8</sup> Per un esaustivo riepilogo delle relazioni presentate dal Governo e delle motivazioni di volta in volta ai fini della richiesta di autorizzazione alla revisione del piano di rientro da parte del Parlamento, si rinvia al [testo](#) dell'audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 (tabella 4.1, pagine 58-59).

Le **risorse finanziarie** rese disponibili da tale autorizzazione, sono state **impiegate quasi integralmente** per finanziare le misure contenute nel [decreto-legge n. 18 del 2020](#) e, in parte, per finanziare le misure del [decreto-legge n. 23 del 2020](#) e del [decreto-legge n. 34 del 2020](#).

In occasione della presentazione del [Documento di economia e finanza \(DEF\) 2020](#), il 24 aprile scorso, il Governo ha presentato al Parlamento una **seconda Relazione** ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 243 del 2012. I nuovi obiettivi di finanza pubblica, che rappresentano il **secondo “scostamento di bilancio”** autorizzato nel 2020, sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, rispettivamente il 29 e il 30 aprile scorso, della Risoluzione [n. 6/00107](#) della Camera e della Risoluzione [n. 6/00106](#) del Senato.

Le **risorse finanziarie** rese disponibili dalla seconda autorizzazione al maggiore indebitamento sono state **quasi integralmente impiegate** per il finanziamento delle misure introdotte dal **decreto-legge n. 34 del 2020**.

Il 23 luglio 2020 il Governo ha presentato la **terza Relazione** al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, in cui illustra l'**ulteriore aggiornamento del piano di rientro** verso l'obiettivo di bilancio di medio termine (OMT). I nuovi obiettivi di finanza pubblica, che rappresentano il **terzo “scostamento di bilancio”** del 2020, sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, il 29 luglio, della **Risoluzione n. 6/00123 della Camera** e della **Risoluzione n. 6/00124 del Senato**. Le **risorse finanziarie** rese disponibili dalla terza autorizzazione al maggiore indebitamento sono state **quasi integralmente impiegate** per il finanziamento delle misure introdotte dal **decreto-legge n. 104 del 2020**.

Il 6 ottobre scorso, infine, in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del DEF 2020, il Governo ha trasmesso al Parlamento una nuova **Relazione** che illustra un ulteriore aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT (**quarto “scostamento di bilancio”**), autorizzato dalle Camere il 14 ottobre<sup>9</sup> con l'approvazione della **Risoluzione n. 6/00145 della Camera** e della **Risoluzione n. 6/00138 del Senato**<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Per ulteriori dettagli, si veda la [Documentazione di finanza pubblica n. 18](#) redatta dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

<sup>10</sup> Per una esaustiva analisi delle modalità di impiego delle risorse rese disponibili con le varie autorizzazioni del Parlamento, si veda la [Documentazione di finanza pubblica n. 19](#) e [Documentazione di finanza pubblica n. 20](#) redatte dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.