



PROVVEDIMENTO II Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021 e l'ulteriore scostamento di bilancio

20 aprile 2021

Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il principale documento di programmazione nazionale della politica economica e di bilancio, nell'ambito del processo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE.

Consulta qui il [dossier](#) dei Servizi di documentazione del Parlamento sul [DEF 2021](#).

Premessa

Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio. Esso traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita europeo (PSC).

Il DEF si colloca al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il cd. Semestre europeo.

Tuttavia, come chiarito nella Strategia annuale per la crescita sostenibile relativa all'anno 2021 ([COM\(2020\) 575](#)), il [semestre europeo 2021](#) avrà natura particolare ed eccezionale, in virtù delle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19 e della risposta dell'UE alla crisi.

In primo luogo, anche per il 2021 la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della c.d. *general escape clause* (GEC) al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemica e delle misure per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del Covid-19. L'applicazione della clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, ma non sospende l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

Inoltre, le scadenze del semestre europeo saranno adattate a fini di coordinamento con il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) e i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Data la natura politica complessiva dei PNRR, la Commissione ha preannunciato la propria intenzione di non proporre nel 2021 raccomandazioni specifiche per paese per gli Stati membri che avranno presentato il piano. Gli Stati membri sono invitati a sottoporre i rispettivi Piani per la ripresa e la resilienza entro il 30 aprile 2021 e le valutazioni della Commissione sul contenuto dei Piani sostituiranno le relazioni per Paese del semestre europeo.

Per tali ragioni, rispetto ai precedenti Documenti di economia e finanza, il [Documento di economia e finanza \(DEF\) 2021](#) è stato trasmesso privo del Programma nazionale di Riforma (PNR). Il Governo, infatti, ha ritenuto, visto che le riforme occupano un ruolo centrale nel PNRR e in forza del Regolamento dell'Unione Europea (n.241 del 2021) che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), che in questa occasione il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) possa integrare il Programma Nazionale di Riforma (PNR) previsto dai regolamenti del Semestre Europeo e dalla normativa nazionale, per cui quest'ultimo non sarà pertanto presentato separatamente, mentre il PNRR sarà definito nei prossimi giorni e presentato alla Commissione Europea.

Unitamente al DEF il Governo ha trasmesso al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, la [Relazione](#) che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine ([OMT](#)) per la finanza pubblica, ai fini dell'autorizzazione parlamentare (a maggioranza assoluta) allo scostamento di bilancio necessario al finanziamento degli ulteriori interventi urgenti che il

Governo intende assumere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Con tale Relazione il Governo richiede, in particolare, l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per 40 miliardi di euro nell'anno 2021, e per 6 miliardi di euro medi annui per il periodo 2022-2033, principalmente finalizzati a finanziare spese per investimenti pubblici. Le risorse aggiuntive a valere sul 2021 (40 miliardi di euro) saranno utilizzate per un nuovo provvedimento di sostegno all'economia e alle imprese, in particolare per sostenere i lavoratori autonomi e le imprese più colpite dalle restrizioni adottate per contenere il contagio.

Il quadro macroeconomico

Per quanto concerne le **prospettive dell'economia italiana per il 2021 e il 2022**, il DEF 2021 presenta due scenari di previsioni macroeconomiche, uno tendenziale e l'altro programmatico.

Il **quadro macroeconomico tendenziale**, validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) in data [31 marzo 2021](#), riflette un quadro economico ancora profondamente condizionato dall'andamento della pandemia di Covid-19, che si è rivelato più grave delle attese, e delle conseguenti misure sanitarie e di chiusura di molteplici attività economiche.

I dati congiunturali dei primi mesi dell'anno in corso indicano che, dopo la flessione registrata nel quarto trimestre del 2020 (-1,9% rispetto al trimestre precedente), il PIL ha continuato a contrarsi, sebbene in misura più lieve rispetto al calo congiunturale registrato nella parte finale dell'anno scorso.

Nel complesso, le prospettive per il 2021 appaiono più favorevoli, in relazione alla ripresa dell'attività economica e del commercio mondiale.

In particolare, la previsione di crescita del PIL in termini reali per il 2021 è rivista al 4,1 per cento, al ribasso di 1,9 punti percentuali rispetto alla crescita del 6,0 per cento prospettata nello scenario programmatico della [NADEF 2020](#).

Considerando anche le importanti misure di stimolo fiscale introdotte con il [decreto-legge n.41 del 22 marzo 2021](#) (cd. decreto Sostegni), nonché la forte spinta agli investimenti pubblici e privati che verrà dal [Piano di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) finanziato dal *Next Generation EU (NGEU)* (nella versione presentata con la NADEF 2020 e lievemente rivista per il triennio 2021-2023 dalla Legge di Bilancio per il 2021), i cui effetti sono incorporati nel quadro tendenziale, il DEF prospetta a livello tendenziale una crescita il PIL che, dopo il recupero nell'anno in corso (+4,1 per cento), salirebbe del 4,3 nel 2022, del 2,5 per cento nel 2023 e del 2,0 per cento nel 2024.

Al riguardo nel DEF si stima che l'insieme degli interventi di politica fiscale adottati a supporto di famiglie e imprese con il [decreto-legge n. 41 del 22 marzo 2021](#) (c.d. "Decreto Sostegni"), produca un effetto espansivo sull'economia italiana nell'anno in corso di circa 0,7 punti percentuali.

La piena ripresa dell'attività economica viene quindi posticipata rispetto a quanto previsto nella NADEF 2020, con una revisione al rialzo delle prospettive di crescita per il 2022, anche per il pieno esplicarsi degli effetti positivi legati all'attuazione del [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#). In senso positivo inciderebbero, inoltre, gli afflussi turistici, previsti in recupero nel 2022, per poi tornare ai livelli pre-crisi nel 2023.

Ciononostante, il DEF stima il recupero dei livelli pre-crisi di attività economica solo nell'ultimo trimestre del 2022, con un ritardo di un trimestre rispetto a quanto previsto nella [NADEF 2020](#).

Per quanto concerne il **quadro macroeconomico programmatico** per gli anni 2021 e successivi, il DEF tiene conto delle misure che saranno presentate a fine aprile con il prossimo Decreto sostegni e della versione finale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede un ammontare complessivo di 237 miliardi, comprensivo degli ulteriori canali nazionali di finanziamento per circa 30,5 miliardi.

La manovra prevista con il nuovo Decreto Sostegni, grazie al nuovo scostamento di bilancio, avrà una dimensione di circa 40 miliardi di euro in termini di impatto sull'indebitamento netto nel 2021; l'impatto sul deficit degli anni successivi, al netto della spesa per interessi, varierà fra 4 e 6,5 miliardi all'anno, principalmente finalizzati a finanziare investimenti pubblici con risorse aggiuntive rispetto a quelle previste con il PNRR.

In particolare, per quanto concerne la versione definitiva del [PNRR](#), il DEF evidenzia che potrà contare su un ammontare di circa 237 miliardi. A differenza di quanto prefigurato dalla [NADEF 2020](#), infatti, le risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) sono state rimodulate in 191,5 miliardi (rispetto ai preventivati

193 miliardi): le sovvenzioni salgono da 65,4 a 68,9 miliardi, mentre la stima dei prestiti si riduce da 127,6 a 122,6 miliardi. Oltre alle risorse previste dai programmi complementari (es. React EU), che ammontano a circa 15 miliardi, il Governo ha previsto di utilizzare ulteriori finanziamenti pari a circa 30,5 miliardi tramite l'utilizzo del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e il nuovo Fondo di investimento complementare. Le risorse per nuove iniziative derivanti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) assommano a 122,4 miliardi e quelle complessive del PNRR allargato a 153,9 miliardi.

Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è prevista pari al 4,5 per cento nel 2021, 4,8 per cento nel 2022, 2,6 per cento nel 2023 e 1,8 per cento nel 2024. Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento complessivo del tasso di crescita del PIL di +0,4 punti percentuali nel 2021, +0,5 punti percentuali nel 2022, di +0,1 punti percentuali nel 2023 e una riduzione dello 0,2 nel 2024, a causa del più elevato incremento negli anni precedenti e per un consolidamento della finanza pubblica.

Grazie a tale dinamica, il PIL nello scenario programmatico recupererebbe i livelli pre-crisi nel terzo trimestre del 2022, per poi mantenersi su livelli superiori per tutto l'orizzonte di previsione. La più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale è principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi. In particolare, la forte spinta dei piani annunciati dal Governo consente di riportare gli investimenti ai livelli del 2019 già nell'ultimo trimestre del 2021. Inoltre, il peso degli investimenti sul totale dell'attività economica aumenta lungo tutto il triennio di previsione (2022-2024), fino a risultare lievemente superiore al 20 per cento del PIL nel 2024 (con un incremento di 2 punti percentuali rispetto al 18 per cento registrato nel biennio 2018-2019).

Il DEF ricorda, poi, che nelle suddette valutazioni non si è tenuto conto degli effetti sulla crescita delle riforme previste dal PNRR, che nondimeno dovrebbero esercitare un notevole effetto propulsivo sulla crescita del PIL.

La finanza pubblica

Con riferimento ai **dati di consuntivo 2020** si segnala, innanzitutto, che l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è stato nel 2020 pari, in valore assoluto, a 156,9 miliardi, corrispondente al 9,5 per cento del Pil (a fronte di una previsione nella [NADEF 2020](#) pari al 10,8 per cento), in netto peggioramento rispetto all'anno 2019 (pari a 27,9 miliardi, corrispondente all'1,6 per cento del Pil).

Rispetto al 2019 le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche registrano una contrazione in valore assoluto di circa 53,7 miliardi di euro (da 843,1 miliardi del 2019 a 789,4 miliardi nel 2020).

La pressione fiscale si attesta, nel 2020, al 43,1 per cento rispetto al 42,4 per cento dell'anno precedente (+0,7 punti percentuali). Considerando il beneficio del *bonus* di 100 euro mensili (introdotto, con decorrenza 1° luglio 2020, in sostituzione del c.d. "*bonus* 80 euro", rimasto in vigore fino al 30 giugno 2020), la pressione fiscale nel 2020 scenderebbe al 42,4 per cento.

Le spese finali si attestano nel 2020 a 946.219 milioni, in aumento dell'8,6 per cento rispetto al dato 2019, allorché l'analogo valore era stato di 871.003 milioni. Nel complesso, le spese finali aumentano anche in termini relativi, dal momento che la loro incidenza rispetto al Pil passa dal 48,6 per cento del 2019 al 57,3 per cento del 2020.

Per quanto riguarda le **previsioni tendenziali per il periodo 2021-2024**, il DEF evidenzia per il 2021 un indebitamento netto pari al 9,5 per cento del Pil. Per gli anni successivi, si stima un decremento dell'indebitamento netto pari a -5,4 per cento del Pil nel 2022, a -3,7 per cento del Pil nel 2023 e a -67,1 miliardi nel 2024.

Il DEF stima un andamento crescente delle entrate totali per tutto il periodo di previsione 2021-2024 (da 823,6 miliardi nel 2021 a 910,4 miliardi nel 2024).

La pressione fiscale scende al 42,1 per cento nel 2021 (rispetto a 43,1 nel 2020) continuando a ridursi, in misura più attenuata, negli anni successivi fino a raggiungere il valore di 41,6 nel 2024. Il Documento segnala che, al netto della misura riguardante l'erogazione del beneficio di 100 euro mensili, la pressione fiscale passerebbe dal 41,3 per cento del 2021, al 40,9 del 2024.

Per quanto concerne le spese, in valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2021 al 2024 sono rispettivamente pari a 988.718 milioni, 971.047 milioni, 979.592 milioni e 977.495 milioni; il valore annuo stimato aumenta del 4,5 per cento nel 2021 (+42,5 miliardi), si riduce dell'1,8 per cento nel 2022 (-17,7 miliardi) per poi incrementarsi dello 0,9 per cento nel 2023 (+8,5 miliardi) ed infine ridursi nuovamente dello 0,2 per cento nel 2024 (-2,1 miliardi).

L'incidenza delle spese rispetto al PIL si riduce di 0,4 punti percentuali nel 2021 rispetto al precedente

esercizio, raggiungendo il 56,9 per cento per poi contrarsi ulteriormente di 4 punti percentuali nel 2022, di 1,5 punti percentuali nel 2023 e di 1,7 punti percentuali nel 2024, anno in cui l'incidenza di tale voce di spesa rispetto al PIL si attesta al 49,7 per cento. La riduzione del rapporto che si registra nel triennio 2021-2023 è da porre in relazione soprattutto con il significativo incremento della previsione relativa al PIL (+313,8 miliardi del triennio) e solo in misura minore con l'andamento della spesa in valore assoluto.

L'incidenza della spesa in conto capitale rispetto al PIL è prevista in crescita di circa 0,6 punti percentuali nel 2021, arrivando al 6,1 per cento, per poi ridursi al 5,0 per cento nel 2022 e al 4,9 per cento nel 2023.

Per quanto riguarda, infine, lo **scenario programmatico**, considerando la nuova richiesta di autorizzazione all'indebitamento allegata al DEF e gli [scostamenti di bilancio già autorizzati](#) dal Parlamento, il nuovo livello di **indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche è stimato all'**11,8% nel 2021**, un livello dovuto alle misure di sostegno all'economia e alla caduta del PIL.

Il **rapporto deficit/PIL** scenderà al 5,9% nel 2022, al 4,3% nel 2023 e al 3,4% nel 2024. Il traguardo del 3,0 per cento di deficit è rinviato al 2025 (rispetto al 2023 previsto dalla [NADEF 2020](#)), al fine di sostenere lo sforzo di investimento e rigenerazione del Paese.

Il nuovo livello del **debito pubblico** è stimato al **159,8% del PIL nel 2021**, per poi diminuire al 156,3% nel 2022, al 155% nel 2023 e al 152,7% nel 2024. Il successivo sentiero di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine ([OMT](#)) prevede di riportare il rapporto fra debito pubblico e PIL verso il livello pre-crisi (134,6 per cento) per la fine del decennio.

L'esame parlamentare

L'esame parlamentare del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021 è iniziato il 19 aprile, come di consueto, con le [audizioni](#) presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato.

Il 22 aprile 2021 si è svolto l'esame nelle Assemblee di Camera e Senato, concluso con l'approvazione, a maggioranza assoluta, della Relazione con cui il Governo ha chiesto l'autorizzazione ad un ulteriore scostamento di bilancio, nonché di due distinte risoluzioni (risoluzione [6-00186](#) approvata dalla Camera, risoluzione [6-00187, n.2, Testo.2](#), approvata al Senato) sul Documento di Economia e Finanza, recanti vari impegni al Governo.