

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI**  
**"M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**IMPATTI DELLA PANDEMIA DA COVID-19 SULL'ECONOMIA  
ITALIANA E IL RUOLO DEL RECOVERY FUND**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. CESARE DOSI**

**LAUREANDO: GIANPIERO SPOLZINO**

**MATRICOLA N. 1122978**

**ANNO ACCADEMICO 2020 – 2021**

# Indice

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	<b>4</b>
<b>IMPATTI DEL COVID-19 SULL'ECONOMIA INTERNAZIONALE E ITALIANA</b>	<b>4</b>
1.1 <b>CORONAVIRUS: DAL PRIMO CASO ALLA PANDEMIA GLOBALE</b>	4
1.2 <b>EFFETTI DELLA PANDEMIA SULL'ECONOMIA GLOBALE NEL 2020</b>	5
1.3 <b>EFFETTI DELLA PANDEMIA SULL'ECONOMIA ITALIANA NEL 2020 E NEL 2021</b>	9
<b>CAPITOLO 2</b>	<b>12</b>
<b>IMPATTI DEL COVID-19 SULLE FINANZE PUBBLICHE</b>	<b>12</b>
2.1 <b>GLI IMPATTI DEL COVID-19 SULLA SPESA PUBBLICA NEL 2020</b>	12
2.2 <b>GLI IMPATTI DEL COVID-19 SULLE ENTRATE FISCALI NEL 2020</b>	14
2.3 <b>SCOSTAMENTI DI BILANCIO, INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO NEL 2020</b>	18
2.4 <b>IMPATTI DEL COVID-19 SULLE FINANZE PUBBLICHE NEL 2021: STIME E PREVISIONI</b>	24
<b>CAPITOLO 3</b>	<b>26</b>
<b>NEXT GENERATION EU</b>	<b>26</b>
3.1 <b>IL NUOVO STRUMENTO DELL'UE PER LA RIPRESA</b>	26
3.2 <b>IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E RESILIENZA</b>	28
3.3 <b>IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO (PNRR)</b>	31
<b>CONSIDERAZIONI FINALI</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA</b>	<b>36</b>

# Introduzione

Per fronteggiare le conseguenze sanitarie derivanti dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19, quasi tutti i paesi hanno adottato severe misure di contenimento che hanno rallentato le attività economiche. L'Italia, a marzo 2020, è stato il primo Paese dell'UE ad imporre un lockdown generalizzato che ha avuto evidenti impatti su molti settori, a causa dell'interruzione di molte attività e delle rigide restrizioni imposte nei confronti della mobilità individuale.

In questo elaborato tenteremo di offrire una sintesi dell'impatto economico delle misure di contenimento, ma anche degli interventi adottati per mitigare le conseguenze economiche e sociali, approfondendo in particolare l'impatto che la crisi pandemica ha avuto sulle finanze pubbliche e i benefici che potrebbero derivare dal cosiddetto *Recovery Fund*.

Il lavoro è suddiviso in tre capitoli. Nel primo verrà descritto l'impatto economico delle misure di contenimento, in generale, sull'economia globale e, in particolare, sull'economia italiana.

Nel secondo capitolo, invece, concentreremo l'attenzione sugli impatti della pandemia sulle finanze pubbliche italiane, guardando alle variazioni registrate dalle principali componenti del bilancio pubblico.

Infine, nel terzo capitolo, illustreremo le finalità del Next Generation Eu, in particolare del Dispositivo di Ripresa e Resilienza; che rappresenta il principale programma attraverso il quale verranno erogati i fondi del Next Generation Eu, e i contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato lo scorso aprile dal Governo italiano alla Commissione Europea.

# Capitolo 1

## Impatti del Covid-19 sull'economia internazionale e italiana

A partire dal 2020 il mondo intero si è trovato costretto a fronteggiare l'epidemia da Covid-19 che ha provocato un'emergenza sanitaria, sociale ed economica di grande portata. Gli effetti economici della pandemia saranno brevemente descritti in questo capitolo, con particolare riferimento all'economia italiana.

### 1.1 Coronavirus: dal primo caso alla pandemia globale

A fine dicembre 2019, nella città cinese di Wuhan e nella provincia di Hubei un gruppo di persone aveva mostrato i sintomi di una polmonite piuttosto anomala che soltanto nel mese di gennaio 2020 venne ribattezzata come primo caso di coronavirus 2019, una patologia collegata, in base alle prime indagini, al commercio di animali vivi.

Nel gennaio 2020, con una inusuale tempestività, le autorità cinesi resero pubbliche le sequenze genetiche del virus all'origine delle polmoniti e l'11 febbraio 2020 la malattia venne denominata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) Covid-19 (Corona Virus Disease 2019). L'11 marzo 2020 l'OMS dichiarò che il focolaio internazionale di infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2, ribattezzato Covid-19, doveva essere considerato una pandemia<sup>1</sup>.

A causa del diffondersi della pandemia, vari governi nazionali iniziarono ad adottare drastici provvedimenti per contrastare la diffusione e le conseguenze del virus, introducendo vincoli alla circolazione delle persone e decretando il blocco delle attività non essenziali. In Cina, il *lockdown* è iniziato il 23 gennaio, per terminare l'8 aprile. Rimanendo nell'area asiatica, il governo giapponese ha adottato il *lockdown* a partire dal 16 aprile su tutto il territorio nazionale, mentre in India è stato dichiarato il 25 marzo. Quanto all'Europa, l'Italia ha iniziato il *lockdown* il 9 marzo, seguita dalla Spagna e dalla Francia rispettivamente il 14 e il 17 marzo. Il 23 marzo è stata la volta di Germania e Regno Unito. Con tempistiche e intensità differenti tra i vari stati, il continente americano ha dichiarato il blocco produttivo tra il 19 e il 24 marzo. Tra i maggiori

---

<sup>1</sup> “come indicato nell’articolo “Tutto sulla pandemia da Covid-19” pubblicato a gennaio 2020, (Istituto Superiore della Sanità, 2020)”

Paesi dell’America Latina, in Argentina il lockdown è iniziato nella seconda metà di marzo, mentre in Brasile non è stato introdotto a livello nazionale.<sup>2</sup>

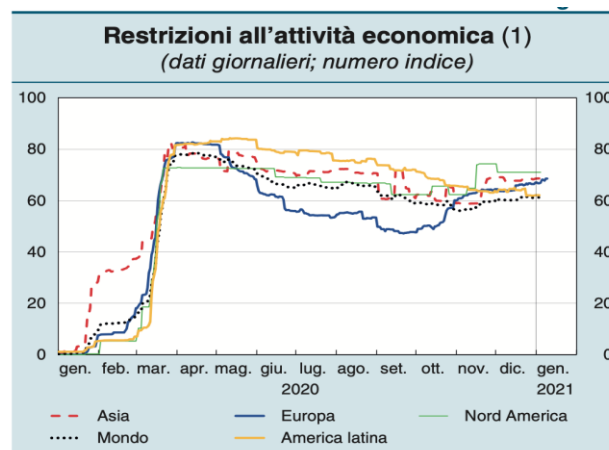
## 1.2 Effetti della pandemia sull’economia globale nel 2020

Nei primi mesi della pandemia quasi l’intera economia globale ha subito un blocco pressoché totale dovuto alle misure restrittive adottate da molti governi. In seguito alla riduzione dei contagi e in corrispondenza delle aperture progressive delle attività economiche, sono emersi segnali di ripresa soltanto nei primi mesi estivi del 2020.

Un nuovo rallentamento globale di tutte le attività economiche è stato registrato, invece, con la seconda ondata pandemica, a partire da ottobre 2020 quando l’avvento di varianti e mutazioni del virus hanno provocato una recrudescenza della pandemia.

Nella Figura 1.1 è rappresentata l’evoluzione temporale, nei diversi continenti, delle restrizioni alle attività economiche.

Figura 1.1 – Restrizioni all’attività economica



Fonte: elaborazioni Banca d'Italia su dati Oxford Covid-19 Government Response Tracker.

(1) Per ciascun paese, l'indice è la media semplice di 9 indicatori che misurano l'intensità delle restrizioni in diversi ambiti (scuole, luoghi di lavoro, trasporto pubblico, ecc.). Gli indicatori considerano, ove possibile, anche se le restrizioni sono adottate su tutto il territorio nazionale o su una parte di esso. Gli aggregati regionali sono calcolati pesando per la popolazione i dati nazionali.

Fonte: Banca d'Italia 2021, Bollettino economico n.1

<sup>2</sup> “come indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza presentata ad ottobre 2020 (MEF, 2020)”

In Asia, essendo il continente nel quale l'epidemia ha avuto origine, le misure restrittive sono state attuate già dal mese di gennaio. Non sorprende quindi che gli effetti delle misure si siano manifestate già nel primo bimestre 2020, mentre nelle altre regioni esse sono state massime nel bimestre marzo-aprile.

Passando agli effetti macroeconomici della pandemia, i diversi Paesi mostrano andamenti differenti in relazione appunto alle diverse fasi della pandemia e delle connesse misure restrittive. Nella maggior parte dei Paesi, a seguito del diffondersi della pandemia nei mesi di marzo e aprile, la maggiore contrazione del Pil si è manifestata durante il secondo trimestre del 2020. Paesi quali Stati Uniti e Regno Unito hanno assistito ad un crollo del Pil senza precedenti rispettivamente pari al 31,7% e al 58,7% su base annuale. In controtendenza la Cina che, essendo stato il primo Paese ad essere colpito dal Covid-19, ha registrato una lieve ripresa già nel mese di aprile.<sup>3</sup>

Il calo generalizzato del Pil è stato compensato nel terzo trimestre 2020 a seguito del riavvio dell'attività produttiva a livello mondiale nei mesi estivi.

La crescita del Pil e l'inflazione per i Paesi avanzati e per quelli emergenti, con particolare riferimento al terzo e quarto trimestre del 2020, è descritta nella Tabella 1.1

Tabella 1.1 - Crescita del Pil e inflazione

<b>Crescita del PIL e inflazione</b> (variazioni percentuali)				
VOCI	Crescita del PIL			Inflazione (1)
	2019	2020 3° trim. (2)	2020 4° trim. (2)	2021 marzo (3)
<b>Paesi avanzati</b>				
Giappone	0,3	22,8	11,7	-0,4
Regno Unito	1,4	87,1	5,2	0,4
Stati Uniti	2,2	33,4	4,3	2,6
<b>Paesi emergenti</b>				
Brasile	1,4	-3,9	-1,1	6,1
Cina	6,0	4,9	6,5	0,4
India	4,8	-7,4	0,4	5,5
Russia	2,0	-3,5	-1,8	5,8

Fonte: statistiche nazionali.  
 (1) Variazione tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo. – (2) Per i paesi avanzati, variazioni sul periodo precedente, in ragione d'anno e al netto dei fattori stagionali; per i paesi emergenti, variazioni sul periodo corrispondente. –  
 (3) Per Giappone e Regno Unito, febbraio 2021.

Fonte: Banca d'Italia 2021, Bollettino economico n.2

<sup>3</sup> “come indicato nel Bollettino economico n.1 pubblicato a gennaio 2021 (Banca d'Italia, 2021)”

Come si evince dalla Tabella 1.1, nel terzo trimestre del 2020, il Regno Unito ha segnato un aumento del Pil pari al 87,1% su base annuale; Giappone e Stati Uniti hanno registrato un aumento rispettivamente pari al 22,8% e 33,4% su base annuale. In Cina, il Pil è aumentato stabilmente rispetto al periodo precedente con un aumento pari al 4,9% nel terzo trimestre e al 6,5% nel quarto trimestre, recuperando interamente o addirittura superando il livello del Pil del 2019.<sup>4</sup>

Nel complesso, il Pil mondiale ha subito nel 2020 una flessione pari al 3,3 % a fronte dell'incremento del 2,8% registrato nel 2019 (v. Tabella 1.2).

Tabella 1.2 - Pil mondiale dei principali Paesi del 2020

VOCI	2020
<b>PIL</b>	
<b>Mondo</b>	<b>-3,3</b>
<i>di cui:</i>	
<b>Paesi avanzati</b>	
area dell'euro	-6,6
Giappone	-4,8
Regno Unito	-9,9
Stati Uniti	-3,5
<b>Paesi emergenti</b>	
Brasile	-4,1
Cina	2,3
India (3)	-8,0
Russia	-3,1
<b>Commercio mondiale</b>	<b>-8,4</b>

Fonte: Banca d'Italia 2021, Bollettino economico n.2

Negli Stati Uniti, la caduta del Pil si è rivelata più contenuta rispetto a quella degli altri Paesi avanzati con una flessione pari al 3,5% nel 2020. Nel continente asiatico, a fronte della contrazione dell'economia giapponese pari al 4,8%, la Cina è stato l'unico Paese del G20 ad aver chiuso il 2020 con un incremento del Pil (+2,3% rispetto al 2019). In Europa, invece, il Pil ha subito una forte contrazione: ad esempio nel Regno Unito la decrescita è stata pari al 9,9%.

<sup>4</sup> “come indicato nel Bollettino economico n.2 pubblicato ad aprile 2021, (Banca d'Italia, 2021)”

Per quanto riguarda l'eurozona, la maggiore contrazione dell'attività economica si è registrata nel secondo trimestre del 2020, con una diminuzione rispetto al corrispondente periodo precedente dell'11,8%; si tratta di una caduta senza precedenti in tempi di pace.

Nel secondo trimestre, tra i principali Paesi dell'area Euro, il calo del Pil più marcato si è registrato in Spagna (-17,8%), seguita da Francia (-13,8%) e Italia (-13%). In Germania invece si è registrato un calo meno significativo, pari al 9,7%.<sup>5</sup>

Nel terzo trimestre, il Pil dell'area Euro è salito complessivamente del 12,5% dopo una perdita cumulata del 15% nel primo semestre del 2020. Tuttavia, dopo il recupero ottenuto nei mesi estivi, nell'ultimo trimestre del 2020 il Pil ha subito una nuova contrazione a seguito delle restrizioni introdotte per contrastare la seconda ondata pandemica. Nella Tabella 1.3 sono riportate le variazioni percentuali del Pil nel terzo e quarto trimestre.

Tabella 1.3 - Variazioni percentuali del Pil nell'Area Euro

<b>Crescita del PIL e inflazione nell'area dell'euro (variazioni percentuali)</b>				
PAESI	Crescita del PIL			Inflazione
	2020	2020 3° trim. (1)	2020 4° trim. (1)	2021 marzo (2)
Francia	-8,1	18,5	-1,4	(1,4)
Germania	-4,9	8,5	0,3	(2,0)
Italia	-8,9	15,9	-1,9	(0,6)
Spagna	-10,8	17,1	0,0	(1,2)
Area dell'euro	-6,6	12,5	-0,7	(1,3)

Fonte: elaborazioni su statistiche nazionali e su dati Eurostat.  
(1) Dati trimestrali destagionalizzati e corretti per i giorni lavorativi; variazioni sul periodo precedente. – (2) Variazione sul periodo corrispondente dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA).

Fonte: Banca d'Italia 2021, Bollettino economico n.2

In sintesi, nel complesso dell'area Euro si è registrato un calo del Pil nel 2020 pari al 6,6%, con differenze, tuttavia, tra i diversi paesi: in Germania il Pil ha registrato una contrazione pari al 4,9%, in Francia pari all'8,1%, in Spagna pari al 10,8% e in Italia pari al 8,9%<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> “come indicato nel Bollettino economico n.4 pubblicato ad ottobre 2020, (Banca d'Italia, 2020)”

<sup>6</sup> “come indicato nel Bollettino economico n.2 pubblicato ad aprile 2021, (Banca d'Italia, 2021)”



Le perdite, come è noto, sono state assai più marcate nel comparto dei servizi e, in particolare, nei settori del turismo, della ristorazione, ecc. Per contro, le attività manifatturiere hanno subito minori contrazioni il che peraltro contribuisce almeno in parte a spiegare le differenze tra i diversi paesi.<sup>7</sup>

### 1.3 Effetti della pandemia sull'economia italiana nel 2020 e nel 2021

Dopo la diffusione dei contagi registrata in Cina all'inizio del 2020, l'Italia, già dalla seconda metà di febbraio si è ritrovata ad essere il primo Paese europeo investito dall'ondata pandemica. Nel mese di marzo, il rapido aggravarsi della crisi ha reso necessaria l'adozione da parte del Governo di misure volte a circoscrivere la diffusione del virus con l'introduzione di limitazioni alla circolazione delle persone e la chiusura delle attività commerciali e produttive non essenziali che hanno prodotto impatti sul Pil e sulle sue determinanti (v. Tabella 1.4).

Tabella 1.4 - Variazione percentuale del Pil in Italia e dei suoi principali componenti

<b>PIL e principali componenti (1)</b> (variazioni percentuali sul periodo precedente e punti percentuali)					
VOCI	2020				2020
	1° trim.	2° trim.	3° trim.	4° trim.	
PIL	-5,5	-13,0	15,9	-1,9	-8,9
Importazioni totali	-5,7	-18,1	14,1	5,4	-12,6
Domanda nazionale (2)	-4,7	-10,9	11,5	-1,0	-8,4
Consumi nazionali	-5,1	-9,2	10,0	-1,6	-7,8
spesa delle famiglie (3)	-7,1	-11,9	13,2	-2,7	-10,7
spesa delle Amministrazioni pubbliche	1,4	-1,4	1,6	1,5	1,6
Investimenti fissi lordi	-7,9	-17,1	29,1	0,2	-9,1
costruzioni	-6,3	-20,5	41,3	-2,2	-6,3
beni strumentali (4)	-9,1	-14,3	19,7	2,3	-11,4
Variazione delle scorte (5) (6)	0,9	-0,3	-1,7	0,3	-0,3
Esportazioni totali	-8,1	-24,3	30,5	1,3	-13,8
Esportazioni nette (6)	-1,0	-2,4	4,4	-1,0	-0,8

Fonte: Istat.

(1) Valori concatenati; i dati trimestrali sono destagionalizzati e corretti per i giorni lavorativi. – (2) Include la voce "variazione delle scorte e oggetti di valore". – (3) Include le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. – (4) Includono, oltre alla componente degli investimenti in impianti, macchinari e armamenti (di cui fanno parte anche i mezzi di trasporto), le risorse biologiche coltivate e i prodotti di proprietà intellettuale. – (5) Include gli oggetti di valore. – (6) Contributi alla crescita del PIL sul periodo precedente; punti percentuali.

Fonte: Banca d'Italia 2021, Bollettino economico n.2

Nel primo trimestre del 2020, il Pil italiano ha subito un calo pari al 5,5 % rispetto al trimestre precedente. A causa delle severe misure di contenimento adottate dal Governo, il calo del Pil è stato però molto più marcato nel secondo trimestre (-13%).

<sup>7</sup> “come indicato nel Bollettino economico n.2 pubblicato ad aprile 2021, (Banca d'Italia, 2021)”

Ad influire sull'andamento negativo del Pil nel primo semestre dell'anno è stata soprattutto la dinamica della domanda interna al netto delle scorte. All'accumulo di scorte nel primo trimestre, infatti, è seguita una riduzione lievemente più forte nel secondo. La domanda estera netta ha contribuito significativamente alla riduzione del Pil, con una caduta delle esportazioni superiore a quella delle importazioni.

Quanto ai consumi interni, la contrazione dei consumi è stata generalizzata, coinvolgendo sia i beni sia i servizi. In riferimento al consumo di beni, quelli durevoli sono stati interessati da un calo maggiore rispetto a quelli non durevoli e semidurevoli. In tale senso, si evince come la ricomposizione della spesa per consumi delle famiglie sia a favore degli acquisti di beni di prima necessità, come beni alimentari e dispositivi di sicurezza volti a fronteggiare l'emergenza sanitaria. Anche per gli investimenti fissi lordi, la caduta nel secondo trimestre è risultata maggiore di quella registrata nel primo, tale da determinare una contrazione di oltre il 22% rispetto all'anno precedente.

Come dicevamo, il calo delle esportazioni è risultato più marcato di quello delle importazioni, in particolare nel mese di aprile, come conseguenza dell'indebolimento della domanda globale, fattore che ha condizionato in maniera ancora più profonda la dinamica del commercio nel secondo trimestre dell'anno, quando l'emergenza economica si è estesa a tutte le maggiori economie mondiali.

Le misure adottate durante la pandemia hanno generato effetti eterogenei sulle esportazioni dei diversi settori: più accentuati per i comparti che producono beni di consumo, specialmente i settori della moda e della produzione di beni di investimento, e meno evidenti per l'agricoltura e l'alimentare.<sup>8</sup>

Dopo i profondi cali verificatisi tra marzo e aprile, nei tre mesi successivi, grazie al progressivo allentamento delle misure di restrizione, il Pil ha segnato un marcato rimbalzo nel terzo trimestre pari al 15,9% rispetto al periodo precedente. La ripresa è stata sostenuta sia dalla domanda interna che da quella estera. Per quanto concerne la domanda interna, ad un recupero meno accentuato dei consumi delle famiglie (13,2% rispetto al trimestre precedente), si è contrapposto un recupero più accentuato degli investimenti (29,1% rispetto al trimestre precedente). Invece, la domanda estera ha beneficiato di una forte crescita delle esportazioni (30,5% rispetto al trimestre precedente). Nel quarto trimestre, in seguito al materializzarsi degli effetti della seconda ondata di contagi, l'attività economica ha subito una nuova battuta d'arresto, contraendosi dell'1,9% rispetto al trimestre precedente. I consumi delle famiglie

---

<sup>8</sup> “come indicato nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza presentata ad ottobre 2020, (MEF, 2020)”

hanno confermato una dinamica ancora debole (-2,7% rispetto al trimestre precedente) mentre, seppur lieve, c'è stata una crescita degli investimenti (+0,2% rispetto al periodo precedente). Il contributo negativo più forte alla crescita è derivato dalle esportazioni nette (-1,0 % rispetto al terzo trimestre) in ragione di una ripresa delle importazioni decisamente superiore a quella delle esportazioni (+ 5,4%). Nel complesso, la pandemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 una contrazione del Pil, senza precedenti in tempo di pace, pari all'8,9%.<sup>9</sup> L'andamento del Pil è stato condizionato principalmente dal crollo della domanda interna che, al netto della variazione delle scorte, è stata pari al 7,8 %. Meno significativi, ma comunque entrambi negativi, sia gli effetti della variazione delle scorte (-0,3 %) che le esportazioni nette (-0,8 %). Quanto agli scambi con l'estero, il calo delle esportazioni (-13,8%) è stato più accentuato rispetto a quello delle importazioni (-12,6%).

Anche nel 2021 l'andamento economico generale continua ad essere influenzato dalla pandemia. Il diffondersi di nuove e più contagiose varianti dell'infezione ha determinato il perdurare della fase di emergenza, costringendo anche il Governo italiano ad adottare e prolungare alcune misure restrittive. L'attività economica è stata condizionata in misura significativa nel primo trimestre e lo sarà anche verosimilmente per il secondo.

Per la seconda parte dell'anno, grazie all'accelerazione della campagna vaccinale, si prevede che l'attività economica possa ritornare ai livelli pre-crisi. Nel complesso, si stima che nel 2021 il Pil aumenterà del 4,1%<sup>10</sup>.

Nel dettaglio, il recupero atteso per l'anno sarà guidato quasi esclusivamente dalla domanda interna al netto delle scorte. Per i consumi delle famiglie si stima un aumento del 3,8% rispetto all'anno precedente, essendo comunque condizionato dal perdurante clima di incertezza, dalla riduzione del reddito disponibile e dall'adozione di scelte prudentziali e conservative da parte delle famiglie.

Nel corso del 2021, l'aumento dei consumi dovrebbe comunque risultare superiore a quello del reddito disponibile (atteso in crescita dell'1,7 %), con una conseguente riduzione del tasso di risparmio, che comunque resterebbe su livelli elevati dopo il forte aumento osservato nel 2020. L'ipotesi alla base della riduzione del tasso di risparmio è che la dinamica dei consumi segua, in linea con la ripresa dell'attività nella seconda parte dell'anno, la crescita dei redditi da lavoro<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

<sup>10</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

<sup>11</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

## Capitolo 2

### Impatti del Covid-19 sulle finanze pubbliche

In questo capitolo analizzeremo le conseguenze della pandemia sulle finanze pubbliche, ovvero sulla spesa pubblica, sulle entrate fiscali, sull'indebitamento netto e sul debito pubblico in Italia nel corso del 2020. Inoltre, verranno brevemente discussi i possibili effetti nell'anno in corso.

#### 2.1 Gli impatti del Covid-19 sulla spesa pubblica nel 2020

Nel 2020, le spese finali sono state sensibilmente superiori rispetto all'anno 2019. Nel complesso le spese finali sono state pari a 946.219 milioni registrando un incremento in valore assoluto pari a 75.216 milioni (nel 2019 le spese finali erano pari a 871.003 milioni). In termini relativi, la loro incidenza sul Pil aumenta significativamente, passando dal 48,6% del 2019 al 57,3% nel 2020. La variazione della spesa finale nel 2020 è dovuta sia all'incremento della spesa in conto capitale che ha registrato un aumento del 2% (dal 3,5% nel 2019 al 5,5% nel 2020) in rapporto al Pil rispetto all'anno precedente, sia e soprattutto all'incremento della spesa corrente primaria (ossia, al netto della spesa per interessi) che ha registrato un incremento pari al 6,6% (dal 41,8% nel 2019 al 48,4% del Pil nel 2020)<sup>12</sup>.

Nella Tabella 2.1 sono evidenziate, per le diverse voci di spesa, le principali variazioni intervenute tra il 2019 e il 2020.

---

<sup>12</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

Tabella 2.1 – Variazione delle principali voci di spesa (importi in milioni di euro)

	Risultati					
	In milioni			In % di PIL		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>SPESE</b>						
Redditi da lavoro dipendente	172.633	172.912	173.356	9,7	9,7	10,5
Consumi intermedi	146.823	146.995	150.800	8,3	8,2	9,1
Prestazioni sociali in denaro	348.474	361.203	399.412	19,7	20,2	24,2
Pensioni	268.533	274.851	281.674	15,2	15,3	17,1
Altre prestazioni sociali	79.941	86.352	117.738	4,5	4,8	7,1
Altre uscite correnti	66.019	67.530	75.068	3,7	3,8	4,5
<b>Totale spese correnti netto</b>	<b>733.949</b>	<b>748.640</b>	<b>798.636</b>	<b>41,4</b>	<b>41,8</b>	<b>48,4</b>
<b>Interessi</b>						
Interessi passivi	64.595	60.351	57.309	3,6	3,4	3,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>798.544</b>	<b>808.991</b>	<b>855.945</b>	<b>45,1</b>	<b>45,2</b>	<b>51,8</b>
Investimenti fissi lordi	37.830	41.422	44.194	2,1	2,3	2,7
Contributi agli investimenti	13.477	14.288	17.583	0,8	0,8	1,1
Altre spese in conto capitale	7.301	6.302	28.497	0,4	0,4	1,7
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>58.608</b>	<b>62.012</b>	<b>90.274</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>
<b>Totale spese</b>	<b>857.152</b>	<b>871.003</b>	<b>946.219</b>	<b>48,4</b>	<b>48,6</b>	<b>57,3</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze 2021, Documento di Economia e Finanza

La spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è aumentata in termini assoluti dello 0,3% rispetto al 2019. La spesa per i “consumi intermedi” ha registrato invece un aumento del 2,6%.

Per quanto concerne le prestazioni sociali in denaro, la spesa complessiva è risultata pari 399.412 milioni (24,2% in rapporto al Pil) con un aumento del 4% rispetto all'anno precedente. Tra le prestazioni in denaro, la spesa pensionistica ha registrato un aumento pari al 2,5%. Tuttavia, l'incremento maggiore ha riguardato le “altre prestazioni sociali in denaro”, che hanno registrato un aumento pari al 36,3% rispetto all'anno precedente (passando da 86.352 milioni a 117.738 milioni nel 2020). Questo significativo aumento è imputabile sia alle spese per gli ammortizzatori sociali, influenzate dal consistente aumento delle spese per le integrazioni salariali, sia agli assegni e sussidi assistenziali introdotti nell'anno 2020 per mitigare gli effetti economici derivanti dall'emergenza sanitaria. Ci riferiamo a provvedimenti come quelli relativi al “reddito di emergenza”, introdotti a favore di lavoratori autonomi e di particolari categorie di lavoratori tradizionalmente esclusi da misure quali la CIG.

Nell'anno 2020 l'aumento della spesa pubblica è stato significativamente influenzato dall'aumento della spesa sanitaria, la quale ha avuto un impatto significativo su tutti i principali settori della spesa pubblica<sup>13</sup>. Nel complesso, la spesa sanitaria nel 2020 è stata pari a 123.474 milioni con un incremento pari al 6,7% rispetto al 2019.

<sup>13</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

In particolare, se analizziamo gli impatti della spesa sanitaria sulle diverse componenti della spesa pubblica, si rileva che:

- la spesa per i redditi da lavoro dipendente è stata pari a 37.206 milioni in aumento del 1,4% rispetto al 2019; questo incremento risente sia del rinnovo contrattuale della dirigenza sanitaria medica e non medica, sia delle nuove assunzioni in ambito sanitario per fronteggiare la pandemia;
- la spesa per i consumi intermedi è stata pari a 39.734 milioni, in crescita del 12,7% rispetto al 2019; questo incremento è prevalentemente attribuibile alla spesa per l'acquisto di prodotti farmaceutici e alle spese necessarie per contrastare l'emergenza da Covid-19 sostenute in ambito ospedaliero e dalla Protezione civile;
- la spesa per le prestazioni sociali in natura sono state pari a 41.611 milioni in aumento del 3% rispetto all'anno 2019; in questo caso facciamo principalmente riferimento sia alla spesa per l'assistenza medico-generica che è stata pari a 7.501 milioni con un aumento del 12,7% a causa dei maggiori oneri sostenuti per far fronte all'emergenza da Covid-19, sia alle spese per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, ecc.);
- altre componenti di spesa per la quale si è registrato un valore pari a 4.923 milioni con un incremento del 47% rispetto all'anno precedente.

Tabella 2.2 – Variazioni della spesa sanitaria nel quadriennio 2017-2020 (Importi in milioni di €)

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Spesa Sanitaria</b>	<b>112.185</b>	<b>114.318</b>	<b>115.710</b>	<b>123.474</b>
In % di PIL	6,5%	6,5%	6,5%	7,5%
Tasso di variazione in %		1,9%	1,2%	6,7%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze 2021, Documento di Economia e Finanza

## 2.2 Gli impatti del Covid-19 sulle entrate fiscali nel 2020

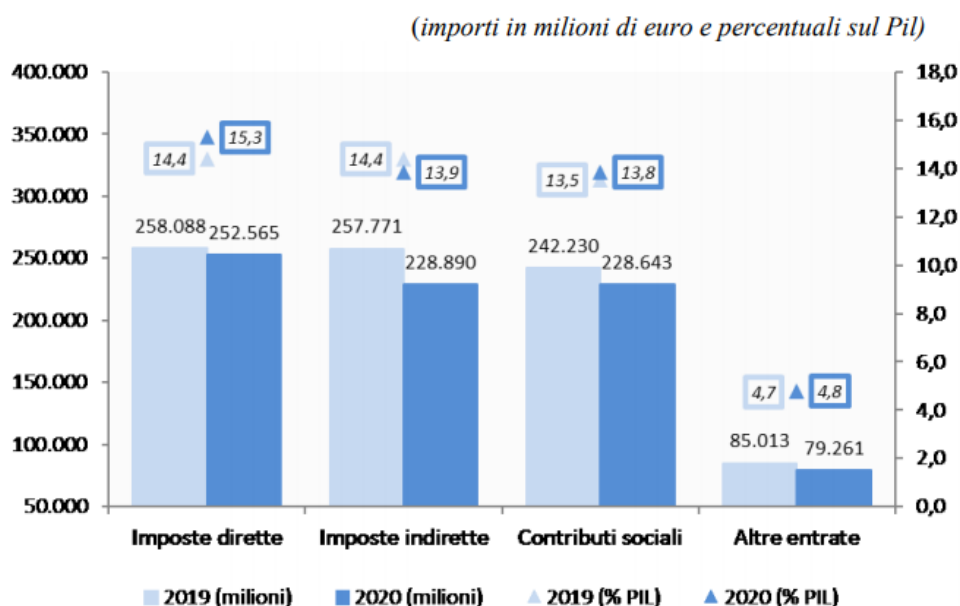
Nel 2020, le entrate totali delle amministrazioni pubbliche hanno registrato una flessione, evidentemente collegata alla crisi economica indotta dalla pandemia e dalle restrizioni imposte alle attività economiche.

Le entrate totali delle pubbliche amministrazioni sono state pari a 789.400 milioni, con una

contrazione in valore assoluto pari a 53.700 milioni di euro rispetto all'anno precedente (nel 2019 sono risultate pari a 843.100 milioni).

Nella Figura 2.1 vengono descritti gli andamenti dei principali componenti di entrate nel 2020 confrontando i dati in relazione al Pil e rispetto all'anno 2019.

Figura 2.1 – Entrate pubbliche nel 2020 e variazioni rispetto al 2019



Fonte: Senato della Repubblica 2021, Documentazione di finanza pubblica n.27

Le entrate tributarie si sono ridotte, sia a motivo della contrazione del gettito derivante dalle imposte dirette, sia, e soprattutto, di quello derivante dalle imposte indirette.

Come dicevamo, la riduzione delle entrate è largamente collegata ai provvedimenti restrittivi adottati per fronteggiare la diffusione dell'epidemia, ma anche a provvedimenti quali le sospensioni e le proroghe degli adempimenti fiscali e contributivi per un valore pari a 15.400 milioni di euro, la cancellazione del saldo Irap 2019 e della prima rata di acconto del 2020 per un valore pari a 3.900 milioni di euro, la riduzione dell'Iva per la cessione di dispositivi medici ed individuali per un valore pari a 0,25 miliardi.<sup>14</sup>

Con particolare riferimento alle imposte dirette, si è registrato un calo pari al 2,1% rispetto al 2019 prevalentemente a causa della riduzione del gettito delle principali imposte dirette cioè l'Irpef e l'Ires (v. Tabella 2.3).

<sup>14</sup> “come indicato nella documentazione di finanza pubblica n.27 pubblicata ad aprile 2021, (Senato della Repubblica,2021)”

Tabella 2.3 – Variazioni delle principali imposte dirette nel 2020 rispetto agli anni 2018-2019

	2018	2019	2020	Variazioni 2020/2019	
				Assolute	%
<b>IRPEF</b>	<b>194.389</b>	<b>192.704</b>	<b>190.702</b>	<b>-2.002</b>	<b>-1,0</b>
Ruoli	2.738	1.388	822	-566	-40,8
Ritenute sui dipendenti pubblici	73.995	73.909	79.355	5.446	7,4
sui dipendenti privati	80.187	80.625	77.353	-3.272	-4,1
d'acconto per redditi di lavoro autonomo	13.061	11.334	10.837	-497	-4,4
Versamenti a saldo per autotassazione	5.581	5.784	5.191	-593	-10,3
acconto per autotassazione	16.942	16.332	14.756	-1.576	-9,6
Accertamento con adesione	988	2.603	1.738	-865	-33,2
Altri versamenti	897	729	650	-79	-10,8
<b>IRES</b>	<b>35.532</b>	<b>35.652</b>	<b>34.417</b>	<b>-1.235</b>	<b>-3,5</b>
Ruoli	981	442	233	-209	-47,3
Versamenti a saldo per autotassazione	6.253	6.948	7.762	814	11,7
acconto per autotassazione	27.119	26.106	25.526	-580	-2,2
Accertamento con adesione	953	2.114	884	-1.230	-58,2
Altri versamenti	226	42	12	-30	-71,4
<b>RITENUTE SUI REDDITI DA CAPITALE</b>	<b>8.630</b>	<b>8.135</b>	<b>8.220</b>	<b>85</b>	<b>1,0</b>
Ritenute sulle obbligazioni	84	79	67	-12	-15,2
sui depositi bancari	846	839	1.089	250	29,8
Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui D.Lgs. 1.4.96, n. 239	3.786	3.718	2.708	-1.010	-27,2
Altre ritenute	3.914	3.499	4.356	857	24,5

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze 2021, Documento di Economia e Finanza

Per quanto riguarda l'Irpef, si evidenzia una riduzione degli incassi nel 2020 per un importo pari a 2.002 milioni rispetto a quanto registrato nell'anno precedente e la variazione negativa riguarda quasi tutte le componenti del tributo con particolare attenzione alle ritenute sui redditi da lavoro di dipendenti privati che hanno subito un decremento per un importo pari a 3.272 milioni. Seppur in misura inferiore, anche i versamenti in acconto per autotassazione e quelli derivanti da ruoli e altre attività di accertamento e controllo hanno subito un calo rispettivamente pari a 1.576 milioni e 1.431 milioni. Per contro, le ritenute sui redditi da lavoro dei dipendenti pubblici hanno evidenziato un aumento pari a 5.446 milioni rispetto al 2019.

Con riferimento al gettito Ires, si è registrata una riduzione pari a 1.235, imputabile principalmente alla contrazione dei versamenti derivanti da attività di accertamento e controllo pari a 1.230 milioni e ai versamenti dell'acconto per autotassazione pari a 580 mila euro. Positivo invece è stato il dato relativo ai versamenti al saldo per autotassazione che registra un incremento di 814 mila euro.

Per quanto riguarda le ritenute sui redditi da capitale, invece, nel 2020 si è registrato un lievissimo incremento di gettito, pari a 85 mila euro.<sup>15</sup>

Come dicevamo, nel 2020 si è registrata una forte contrazione del gettito derivante dalle imposte indirette che hanno subito un decremento pari a 24.456 milioni. Questo calo è dovuto

<sup>15</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”



principalmente sia all'adozione delle misure di contenimento che hanno causato una contrazione dei consumi, sia all'adozione da parte del Governo di determinati provvedimenti che hanno comportato la sospensione e la posticipazione del pagamento di alcune imposte indirette.

Nella Tabella 2.4 sono descritti gli andamenti e le variazioni rispetto agli anni precedenti delle principali imposte indirette.

Tabella 2.4 – Variazioni delle imposte indirette nel 2020 rispetto agli anni 2018-2019

	2018	2019	2020	Variazioni 2020/2019	
				Assolute	%
<b>IMPOSTE INDIRETTE</b>	<b>221.680</b>	<b>221.729</b>	<b>197.273</b>	<b>-24.456</b>	<b>-11,0</b>
<b>AFFARI - di cui:</b>	<b>162.953</b>	<b>162.080</b>	<b>147.495</b>	<b>-14.585</b>	<b>-9,0</b>
IVA	139.174	138.845	126.265	-12.580	-9,1
Registro, bollo e sostitutiva	12.442	11.646	11.092	-554	-4,8
Assicurazioni	3.806	4.245	3.817	-428	-10,1
Ipotecaria	1.683	1.604	1.470	-134	-8,4
Canone RAI	1.923	1.916	1.906	-10	-0,5
Conc. Governative	809	753	688	-65	-8,6
Successioni e donazioni	832	781	450	-331	-42,4
<b>PRODUZIONE - di cui:</b>	<b>34.160</b>	<b>34.138</b>	<b>29.289</b>	<b>-4.849</b>	<b>-14,2</b>
Oli minerali	25.671	25.385	21.354	-4.032	-15,9
Gas metano	3.477	3.593	3.066	-527	-14,7
Spiriti	640	652	602	-50	-7,7
Gas incond. raffinerie e fabb.	622	633	523	-110	-17,4
Energia elettrica	2.599	2.751	2.683	-68	-2,5
Sovrimposta di confine	20	17	12	-5	-29,4
<b>MONOPOLI - di cui:</b>	<b>10.587</b>	<b>10.562</b>	<b>10.660</b>	<b>98</b>	<b>0,9</b>
Tabacchi	10.563	10.548	10.602	54	0,5
<b>LOTTO:</b>	<b>13.980</b>	<b>14.949</b>	<b>9.829</b>	<b>-5.120</b>	<b>-34,2</b>
Provento del lotto e superenalotto	7.756	7.948	6.184	-1.764	-22,2
Altre	6.224	7.001	3.645	-3.356	-47,9

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze 2021, Documento di Economia e Finanza

Le imposte sugli affari hanno subito una contrazione significativa nel 2020 soprattutto a causa dell'andamento particolarmente negativo del gettito dell'Iva che ha registrato una riduzione pari a 12.580 milioni.

Gli incassi dell'Iva hanno risentito maggiormente delle disposizioni introdotte dai vari decreti-legge adottati a seguito della crisi epidemiologica, rispetto agli incassi degli altri tributi. Il decreto-legge n.18/2020 infatti aveva previsto il rinvio dei versamenti Iva per i soggetti appartenenti ai settori di attività maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria e il decreto-legge n.104/2020 invece aveva concesso la sospensione dei versamenti dell'Iva permettendo in data successiva, il pagamento rateizzato dell'imposta senza applicazione di sanzione e interessi. Anche le altre imposte sugli affari hanno subito delle contrazioni; il versamento dell'imposta di bollo, di registro e sostitutiva ha subito un calo pari a 554 mila euro rispetto all'anno precedente mentre il versamento dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni ha subito un

calo pari a 331 mila euro. Interessanti sono anche i dati relativi all'accisa sui prodotti energetici e quella sul gas metano che segnano una contrazione rispettivamente pari a 4.032 milioni e 527 mila euro e il gettito relativo alle categorie del lotto, lotterie ed attività di gioco che hanno registrato una significativa riduzione di 5.120 milioni. Per contro, le imposte relative ai generi di monopolio hanno subito una crescita seppur modesta per un importo pari 98 mila euro. Quanto ai contributi sociali, gli incassi contributivi nell'anno 2020 sono stati inferiori rispetto all'anno 2019 e questo è da ricondurre principalmente alla contrazione delle entrate contributive dell'Inps che sono state pari a 205.712 milioni evidenziando una contrazione per un importo pari a 13.747 milioni rispetto all'anno 2019 (-6,3%). Questa contrazione delle entrate contributive dell'Inps si è verificata a causa dell'andamento negativo delle entrate contributive del settore privato sia per effetto del rallentamento dell'attività economica ma anche per effetto dei provvedimenti emergenziali adottati. Al contrario i premi assicurativi Inail sono risultati pari a 7.461 milioni in linea con il 2019 e registrando anzi un aumento pari a 52 mila euro. Le entrate contributive degli enti Previdenziali dotati di personalità giuridica sono risultati pari a 10.011 milioni che corrispondono ad un decremento di un importo pari a 464 mila euro rispetto all'anno precedente. Anche per quanto riguarda i contributi sociali, l'andamento osservato nel 2020 è stato influenzato dalle misure di sospensione dei versamenti contributivi stabilite dai singoli Enti.<sup>16</sup>

### **2.3 Scostamenti di bilancio, Indebitamento netto e debito pubblico nel 2020**

Le principali misure economiche introdotte nel 2020 per far fronte all'emergenza sanitaria e alle sue conseguenze di natura socioeconomica sono contenute nei decreti-legge n.18 ("Cura Italia"), n.23 ("Liquidità"), n.34 ("Rilancio"), n.104 ("Agosto"), n.137 ("Ristori") e n.149 ("Ristori bis"). Queste misure sono state finanziate con le risorse rese disponibili dalle prime quattro deliberazioni (i primi quattro scostamenti di bilancio) con le quali il Parlamento ha autorizzato il ricorso al maggior indebitamento netto.

Nella Tabella 2.5 viene proposto un quadro riepilogativo dei principali scostamenti di bilancio deliberati nel corso del 2020.

---

<sup>16</sup> "come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF,2021)"

Tabella 2.5 – I principali scostamenti di bilancio nel 2020 e i relativi utilizzi

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>Riepilogo</b>									
<b>Autorizzazioni all'indebitamento (a)</b>	<b>212.330</b>	<b>33.450</b>	<b>37.400</b>	<b>122.330</b>	<b>32.550</b>	<b>35.900</b>	<b>100.330</b>	<b>32.400</b>	<b>35.900</b>
Prima (marzo 2020)	25.000			25.000			20.000		
Seconda (aprile 2020)									
- Interventi	155.000	25.000	32.750	65.000	25.000	32.750	55.000	24.850	32.750
- Interessi	330	1.450	2.150	330	1.450	2.150	330	1.450	2.150
Terza (luglio 2020)	32.000	7.000	2.500	32.000	6.100	1.000	25.000	6.100	1.000
<b>Utilizzi autorizzazioni (b)</b>	<b>210.451</b>	<b>32.994</b>	<b>35.578</b>	<b>117.848</b>	<b>31.957</b>	<b>35.250</b>	<b>100.164</b>	<b>31.366</b>	<b>35.460</b>
- DL 18/2020 (Cura Italia)	24.825,0			18.606,6			19.988,3		
- DL 23/2020 (Liquidità)	10,9			10,9			10,9		
- DL 34/2020 (Rilancio)	154.715,7	26.121,5	34.404,8	68.437,6	26.124,4	34.543,0	55.289,4	26.082,4	34.705,0
- DL 104/2020 (Agosto)	30.899,9	6.872,6	1.173,4	30.792,9	5.832,6	706,5	24.875,7	5.283,6	754,5
<b>Differenza (a-b)</b>	<b>1.879</b>	<b>456</b>	<b>1.822</b>	<b>4.482</b>	<b>593</b>	<b>650</b>	<b>166</b>	<b>1.034</b>	<b>440</b>

Fonte: Senato della Repubblica 2020, Documentazione di Finanza pubblica n.20

Il 5 marzo del 2020, il Governo ha presentato al Parlamento la prima relazione, successivamente approvata l'11 marzo, con la quale si prevedeva per il solo anno 2020 un incremento di 25 miliardi di euro del saldo netto da finanziare e del fabbisogno nonché un incremento di 20 miliardi di euro dell'indebitamento netto. Si trattava del primo scostamento di bilancio autorizzato nel 2020 con il quale sono state rese disponibili le risorse che sono state impiegate quasi totalmente per finanziare le misure contenute nel decreto legge n.18 del 2020 ad eccezione di 10,9 milioni di euro (in termini di saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto) utilizzate per finanziare le misure contenute nel decreto legge n.23 e di 3.340 milioni utilizzate per finanziare le misure contenute nel decreto legge n.34 del 2020.

Il 24 aprile 2020, in occasione della presentazione del Documento di Economia e Finanza 2020, il Governo ha presentato una seconda relazione, approvata il 30 aprile dal Parlamento, contenente il secondo scostamento di bilancio con il quale veniva incrementato l'indebitamento netto di ulteriori 55 miliardi di euro per reperire risorse che sono state totalmente impiegate per finanziare le misure introdotte dal decreto-legge n.34.

Successivamente, il 23 luglio, il Governo ha presentato una terza relazione con la quale chiedeva al Parlamento di autorizzare un ulteriore scostamento di bilancio per finanziare le misure introdotte dal decreto-legge n.104 del 2020. Questo terzo scostamento di bilancio, autorizzato il 29 luglio, comportava un ulteriore incremento del saldo netto da finanziare e del fabbisogno pari a 32 miliardi ciascuno e dell'indebitamento netto pari a 25 miliardi. Dopo i primi due scostamenti di bilancio l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in

rapporto al PIL era salito al 10,4%; con l'ulteriore scostamento di bilancio l'indebitamento netto è aumentato ulteriormente, superando i 100 miliardi.<sup>17</sup>

In data 29 ottobre 2020 e 10 novembre 2020 sono stati emanati rispettivamente ulteriori due decreti-legge, decreto ristori e decreto ristori bis che hanno determinato un ulteriore peggioramento del saldo pari a circa 3,7 miliardi in termini di fabbisogno e 5 miliardi in termini di indebitamento netto.<sup>18</sup> Nella Tabella 2.6 vengono indicati gli effetti dei due “decreti ristori” sui saldi di finanza.

Tabella 2.6 – Effetti dei decreti ristori e ristori bis sui saldi di finanza pubblica

*(milioni di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
DL 137/2020									
Effetti netti	15,1	275,8	0	-3.477,1	6,40	0	-3.327,1	6,4	0
DL 149/2020									
Effetti netti	1,2	13,8	0	-247,8	1,4	0	-1647,8	1,4	0
<b>Effetti netti cumulati</b>	<b>16,3</b>	<b>289,6</b>	<b>0</b>	<b>-3.724,9</b>	<b>7,8</b>	<b>0</b>	<b>-4.974,9</b>	<b>7,8</b>	<b>0</b>
<b>Utilizzo risparmi su variazioni per monitoraggio (*)</b>				<b>3.727</b>			<b>4.977</b>		

Fonte: Senato della Repubblica 2020, Documentazione di Finanza pubblica n.20

Con l'emanazione di questi due decreti (Decreto ristori e ristori bis) e dei Decreti ristori ter e ristori quater, il Governo ha chiesto al Parlamento un ulteriore scostamento di bilancio pari a 8 miliardi di euro in termini di indebitamento. Si trattava del quarto scostamento di bilancio richiesto nel 2020. Nel complesso, nel 2020, l'impatto degli scostamenti di bilancio autorizzati a causa di tutte le misure adottate in risposta all'emergenza sanitaria ha avuto un effetto cumulato pari a 108,1 miliardi sull'indebitamento netto.

Gli scostamenti di bilancio sono stati richiesti dal Governo al Parlamento con l'obiettivo di finanziare le misure contenute nei decreti-legge emanati dal Governo al fine di sostenere particolari settori colpiti dalla pandemia da Covid-19. In particolare, l'obiettivo del Governo era di finanziare principalmente:

- le misure di sostegno al reddito: Cassa integrazione, Fondi di Solidarietà, le indennità una tantum, la Naspi, il reddito di emergenza e cittadinanza;

<sup>17</sup> “come indicato nella documentazione di finanza pubblica n.19 pubblicata ad ottobre 2020, (Senato della repubblica, 2020)”

<sup>18</sup> “come indicato nella documentazione di finanza pubblica n.20 pubblicata a novembre 2020, (Senato della repubblica, 2020)”

- agevolazioni e bonus fiscali: Crediti d'imposta, esonero dei soggetti passivi dal pagamento del saldo Irap 2019 e del primo acconto del 2020, “ecobonus” e “sismabonus”, agevolazioni iva inerenti alle cessioni di beni indispensabili alla cura e al contenimento del Covid;
- potenziamento del sistema sanitario: potenziamento del personale sanitario e delle strutture ospedaliere;
- contributi a fondo perduto per imprese e lavoratori autonomi;
- pubblico impiego: assunzioni a tempo indeterminato, assunzioni a tempo determinato e altre indennità retributive;
- sostegno alle famiglie.

Complessivamente, a consuntivo, il rapporto tra l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e il Pil nel 2020 è risultato pari al -9,5 %<sup>19</sup> con un deterioramento pari a quasi 8 punti percentuali rispetto al 2019, sia per effetto di un calo eccezionale del Pil, sia per effetto delle misure che abbiamo brevemente descritto nelle pagine precedenti.

Nella Tabella 2.7 viene proposto un riepilogo delle variazioni della spesa pubblica, delle entrate fiscali e dell'indebitamento netto dell'anno 2020 rispetto ai due anni precedenti.

---

<sup>19</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

Tabella 2.7 – Indebitamento netto nell’anno 2020 e confronto con gli anni 2018-2019 (importi in milioni di euro)

	Risultati					
	In milioni			In % di PIL		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>SPESE</b>						
Redditi da lavoro dipendente	172.633	172.912	173.356	9,7	9,7	10,5
Consumi intermedi	146.823	146.995	150.800	8,3	8,2	9,1
Prestazioni sociali in denaro	348.474	361.203	399.412	19,7	20,2	24,2
<i>Pensioni</i>	268.533	274.851	281.674	15,2	15,3	17,1
<i>Altre prestazioni sociali</i>	79.941	86.352	117.738	4,5	4,8	7,1
Altre uscite correnti	66.019	67.530	75.068	3,7	3,8	4,5
<b>Totale spese correnti netto</b>	<b>733.949</b>	<b>748.640</b>	<b>798.636</b>	<b>41,4</b>	<b>41,8</b>	<b>48,4</b>
<b>Interessi</b>						
Interessi passivi	64.595	60.351	57.309	3,6	3,4	3,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>798.544</b>	<b>808.991</b>	<b>855.945</b>	<b>45,1</b>	<b>45,2</b>	<b>51,8</b>
Investimenti fissi lordi	37.830	41.422	44.194	2,1	2,3	2,7
Contributi agli investimenti	13.477	14.288	17.583	0,8	0,8	1,1
Altre spese in conto capitale	7.301	6.302	28.497	0,4	0,4	1,7
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>58.608</b>	<b>62.012</b>	<b>90.274</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>
<b>Totale spese</b>	<b>857.152</b>	<b>871.003</b>	<b>946.219</b>	<b>48,4</b>	<b>48,6</b>	<b>57,3</b>
<b>ENTRATE</b>						
Tributarie	504.617	517.110	482.412	28,5	28,9	29,2
Imposte dirette	248.638	258.088	252.565	14,0	14,4	15,3
Imposte indirette	254.406	257.771	228.890	14,4	14,4	13,9
Imposte in conto capitale	1.573	1.251	957	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	234.452	242.230	228.643	13,2	13,5	13,8
Contributi sociali effettivi	230.414	238.054	224.262	13,0	13,3	13,6
Contributi sociali figurativi	4.038	4.176	4.381	0,2	0,2	0,3
Altre entrate correnti	76.724	80.692	75.243	4,3	4,5	4,6
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>814.220</b>	<b>838.781</b>	<b>785.341</b>	<b>46,0</b>	<b>46,8</b>	<b>47,6</b>
Altre entrate in conto capitale	2.731	3.070	3.061	0,2	0,2	0,2
<b>Totale entrate</b>	<b>818.524</b>	<b>843.102</b>	<b>789.359</b>	<b>46,2</b>	<b>47,1</b>	<b>47,8</b>
<i>Pressione fiscale</i>	41,7	42,4	43,1			
<b>Saldo corrente</b>	<b>15.676</b>	<b>29.790</b>	<b>-70.604</b>	<b>0,9</b>	<b>1,7</b>	<b>-4,3</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-38.628</b>	<b>-27.901</b>	<b>-156.860</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-9,5</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>25.967</b>	<b>32.450</b>	<b>-99.551</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>-6,0</b>
<b>PIL nominale</b>	<b>1.771.566</b>	<b>1.790.942</b>	<b>1.651.595</b>			

Fonte: Ministero dell’Economia e delle Finanze 2021, Documento di Economia e Finanza

Per quanto riguarda il debito pubblico, alla fine del 2020 si è attestato ad un valore pari a circa 2.573 miliardi di euro, con un incremento di circa 163 miliardi di euro rispetto all’anno precedente. All’aumento del debito pubblico ha contribuito sia l’ampliarsi del divario tra l’onere medio del debito e la variazione nominale del prodotto interno lordo, sia il passaggio da una situazione di avanzo a una situazione di disavanzo primario.

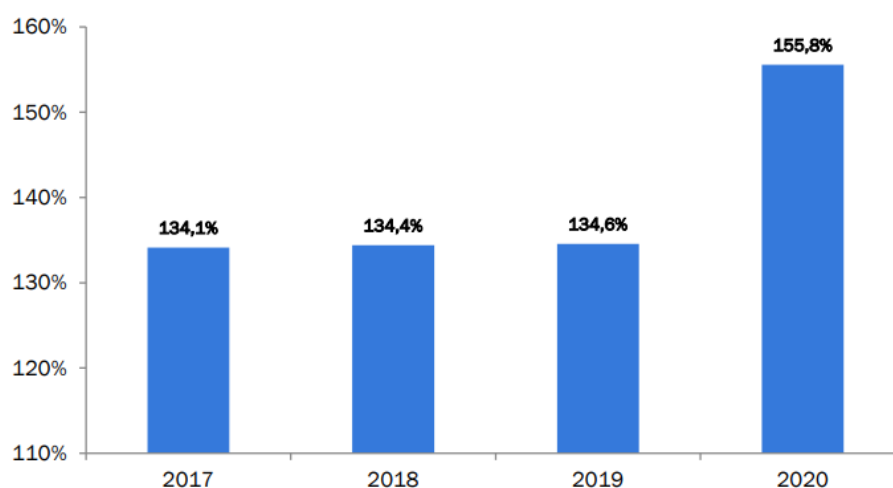
Come è noto, infatti, la dinamica del rapporto debito/Pil è influenzata principalmente da tre elementi:

- il differenziale tra tasso di interesse e il tasso di crescita del PIL nominale (*snow-ball effect*);

- il saldo primario;
- gli aggiustamenti stock-flussi.

Per quanto riguarda l'anno 2020, la componente *snow-ball effect* ha pesato per quasi il 15% sulla variazione annuale del rapporto debito/Pil a causa non tanto dei tassi di interesse, quanto dalla forte contrazione del Pil. Con riferimento al saldo primario, come già sottolineato nel 2020, si è registrato un forte peggioramento: si è passati infatti da un avanzo primario pari all'1,8% del Pil, ad un disavanzo primario pari al 6%. La componente aggiustamenti stock-flussi, infine, ha contribuito alla variazione debito pubblico/Pil per un valore pari allo 0,4%.<sup>20</sup> Nella Figura 2.2 è riportata l'evoluzione del rapporto debito/Pil nel periodo 2017-2020.

Figura 2.2 – Rapporto Debito pubblico/Pil nel quadriennio 2017-2020



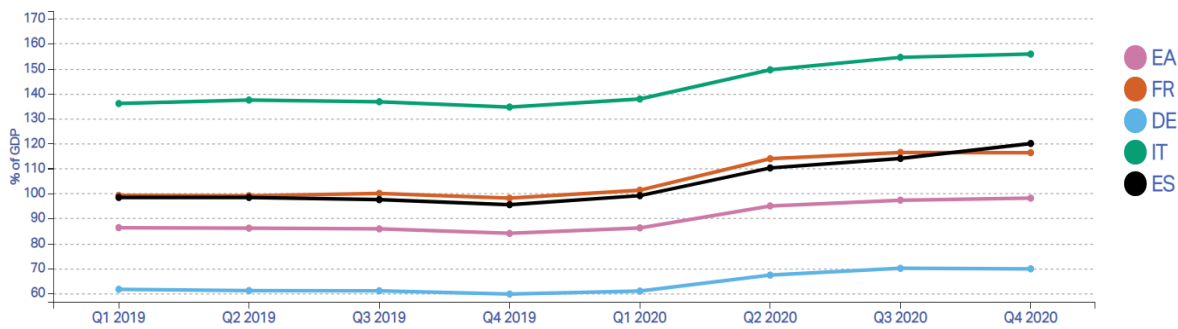
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze 2021, Documento di Economia e Finanza

La pandemia non ha avuto impatti negativi solo sulle finanze pubbliche italiane. Tutti i paesi dell'Area Euro hanno infatti registrato un sensibile incremento del rapporto debito pubblico/Pil, spiegato sia dall'aumento dell'indebitamento, sia dal forte calo del Pil.

Nella Figura 2.3 è rappresentata l'evoluzione del rapporto debito/Pil tra il 2019 e il 2020, nell'Euro Zona (EA) e nelle quattro principali economie (Germania, DE, Francia, FR, Spagna, ES, Italia, IT).

<sup>20</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF,2021)”

Figura 2.3 – Rapporto debito pubblico/Pil dei principali Paesi dell'area euro



Fonte: Eurostat 2021, Government Debt

Nel complesso, nella Euro Zona, il rapporto debito/Pil ha raggiunto un valore prossimo al 100%, a fronte di un valore prossimo al 90% registrato all'inizio del 2019.<sup>21</sup>

## 2.4 Impatti del Covid-19 sulle finanze pubbliche nel 2021: stime e previsioni

Per l'anno 2021, i dati previsionali riportati di seguito tengono conto dei provvedimenti adottati dal Governo alla fine del 2020 e della situazione registrata nel primo trimestre 2021. Inoltre, vengono considerati gli effetti del decreto-legge n.41 approvato nel 2021, il c.d. Decreto Sostegni che ha introdotto ulteriori interventi per contrastare gli effetti economici che derivano dal protrarsi della seconda ondata della pandemia da Covid-19. In queste previsioni vengono considerati anche l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU per finanziare gli interventi che sono stati programmati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza approvato dal Consiglio dei ministri.

Secondo le ultime stime diffuse dall'ISTAT, nel 2021 con riguardo alla spesa pubblica, si prevede un ridimensionamento della spesa totale primaria rispetto al Pil, che dovrebbe scendere al 53,6%. Più nel dettaglio, considerando le singole componenti: la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata nel 2021 pari a 177.377 milioni con un aumento del 2,3% rispetto al 2020; la spesa per prestazioni sociali in denaro dovrebbe registrare un aumento pari allo 0,7% rispetto all'anno precedente in considerazione del fatto che la spesa pensionistica dovrebbe aumentare del 2,3% a causa di un incremento del numero di pensioni di nuova liquidazione mentre la spesa per le altre prestazioni sociali dovrebbe diminuire nel 2021 per una percentuale pari al 2,9%.

<sup>21</sup> "come indicato nel grafico "Debt government" pubblicato a maggio 2021, (Eurostat, 2021)



Con riguardo alla spesa sanitaria, si stima che nel 2021, sia pari a 127.138 milioni con un incremento del 3% rispetto all'anno precedente e influenzerà principalmente la spesa per redditi da lavoro dipendente che ha subito un aumento a causa delle maggiori spese da destinare alla remunerazione del personale impegnato a fronteggiare l'emergenza epidemiologica e la spesa per i consumi intermedi che ha subito un aumento del 6,4% rispetto all'anno 2020 a causa dei maggiori oneri connessi all'acquisto di farmaci e alla somministrazione dei vaccini.<sup>22</sup>

Dal lato delle entrate, le imposte dirette in rapporto al Pil si stima che scenderanno di circa lo 0,7% pari al 14,6% del Pil nel 2021. Le imposte indirette, invece, si stima che saranno pari al 14,3% del Pil nel 2021 registrando un incremento dello 0,4% rispetto all'anno precedente (nel 2020 erano pari a 13,9%) per effetto della ripresa economica. Per quanto riguarda i contributi sociali invece si stima che scenderanno dal 13,8% del 2020 al 13,1% nel 2021 per poi avere una graduale risalita negli anni 2022,2023 e 2024. Come conseguenza di ciò che è stato detto, la pressione fiscale nel 2021 dovrebbe scendere del 1% rispetto al 2020 e sarà pari al 42,1% rispetto al Pil.

Quanto all'indebitamento netto, al termine del 2021 dovrebbe attestarsi al -9,5% del Pil; ossia ad un valore prossimo a quello registrato nel 2020.

Questa previsione prende in considerazione l'impatto del decreto-legge n.41 (Decreti Sostegni) che risulta pari al 1,8% del Pil, il peggioramento del quadro macroeconomico e il riporto nel 2021 delle imposte e dei contributi sospesi oppure slittati che erano di competenza del 2020.

Negli anni successivi al 2021 si prevede una graduale e sensibile riduzione del rapporto indebitamento/Pil, che dovrebbe scendere al -5,4% nel 2022, -3,7% nel 2023 e -3,4% nel 2024. Parallelamente, il saldo primario, dopo un lieve peggioramento nel 2021(-6,2%) rispetto al 2020, dovrebbe gradualmente migliorare, passando al -0,8% nel 2023.

Quanto al debito pubblico, si prevede una riduzione del rapporto debito/Pil, ma solo a partire dal 2022. Per il 2021 si stima che il rapporto Debito/Pil subisca un lieve peggioramento e sarà pari al 159,8%. Negli anni successivi si prevede una lenta e graduale riduzione, con un rapporto pari al 155% nel 2023.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

<sup>23</sup> “come indicato nel Documento di Economia e Finanza presentato ad aprile 2021, (MEF, 2021)”

## Capitolo 3

### Next Generation Eu

In questo capitolo verrà analizzato il Next Generation EU (Recovery Fund) cioè il programma proposto dalla Commissione e poi adottato dal Consiglio Europeo per sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia da Covid-19. Nella prima parte del capitolo, si analizzeranno le risorse erogate dall'Unione Europea e i principali programmi che compongono il Next Generation Eu. Nella seconda parte si analizzerà il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza che rappresenta il principale programma previsto nell'ambito del Next Generation Eu. In particolare, si analizzerà il Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano (PNRR) e i suoi principali obiettivi.

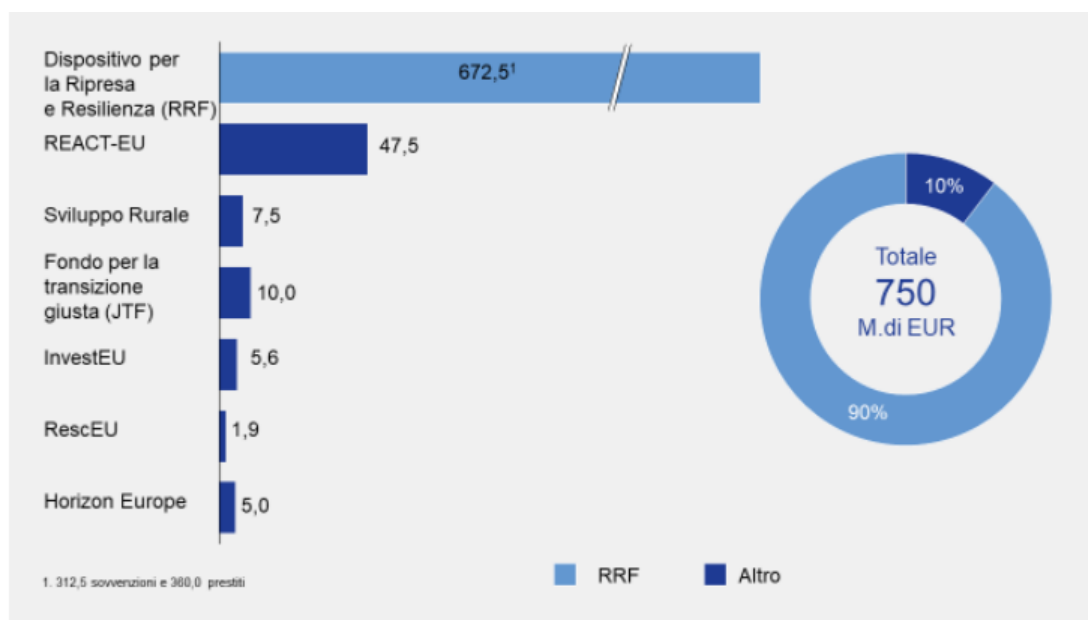
#### 3.1 Il nuovo strumento dell'Ue per la ripresa

Come conseguenza della crisi economica dovuta alla pandemia da Covid-19, l'Unione Europea non solo ha deliberato la sospensione del Patto di Stabilità permettendo così agli Stati membri sensibili scostamenti di bilancio, ma ha anche introdotto a fine maggio 2020 un importante strumento, il *Next Generation EU*, che integrerà il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Questo programma che per finalità e dimensione finanziaria non ha precedenti nella storia dell'Unione Europea, ha l'obiettivo di stanziare un'ingente quantità di risorse per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme all'interno dei singoli Stati membri. In particolare, le risorse stanziare ammontano complessivamente a 750 miliardi di euro, dei quali 390 miliardi è costituita da sovvenzioni da non rimborsare<sup>24</sup> e 360 miliardi da prestiti. Gli importi a titolo di Next Generation EU saranno erogati attraverso sette differenti programmi (v. Figura 3.1).

---

<sup>24</sup> “Contributo finanziario concesso con particolari agevolazioni di restituzione ovvero a fondo perduto a individui, enti e organizzazioni varie per assicurare lo svolgimento e il proseguimento della loro attività”.

Figura 3.1: Next Generation EU- Dispositivi e risorse disponibili (Importi in miliardi di euro)



Fonte: Governo italiano 2021, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come si evince dalla Figura 3.1, il Next Generation EU comprende principalmente due importanti strumenti di sostegno agli Stati Membri. Il primo strumento, il REACT-EU cioè il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa, è uno strumento concepito in un'ottica di "breve termine", per sostenere gli Stati membri nella fase iniziale di rilancio delle loro economie e prevede di stanziare tra i diversi Stati un importo di 47,5 miliardi. Il secondo strumento, il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) ha invece un orizzonte di medio-lungo termine, avendo una durata di sei anni cioè dal 2021 al 2026 e rappresenta il più importante strumento previsto nell'ambito del Next Generation EU (rappresenta quasi il 90% della dotazione totale dell'intero programma) ed è fornito di risorse pari a 672,5 miliardi di euro di cui 312,5 miliardi di euro rappresentate da sovvenzioni (ossia, contributi a fondo perduto) e 360 miliardi da prestiti a tassi agevolati. Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e il React-EU saranno integralmente finanziati dal Next Generation EU, mentre gli altri strumenti saranno complementari a programmi finanziati nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> "come indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato ad aprile 2021, (Governo italiano, 2021)"

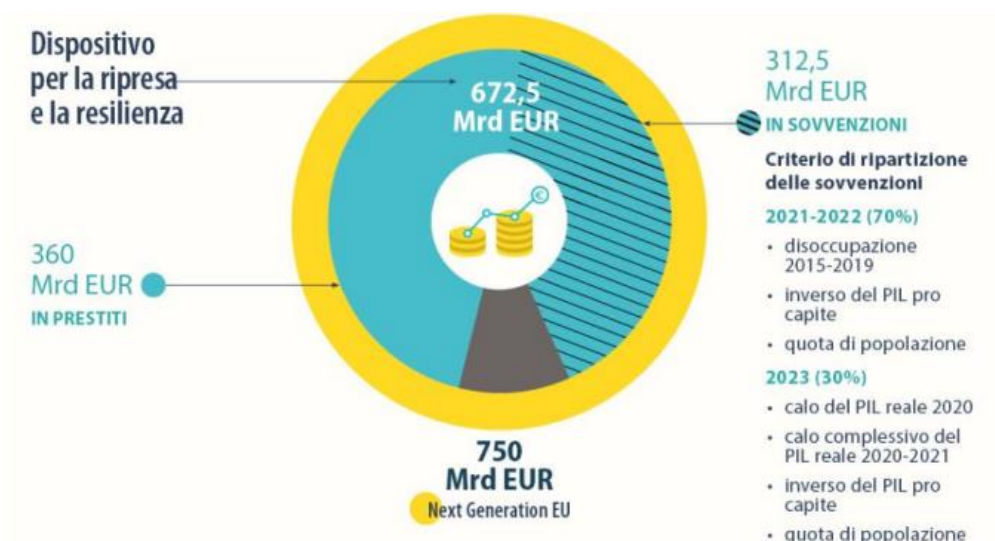
### 3.2 Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza

Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) è il principale strumento previsto nell'ambito del Next Generation EU. Rappresenta il fulcro del NGEU per la ripresa dell'Unione Europea e consiste nell'erogazione di una somma pari a 672,5 miliardi di euro di cui 312,5 miliardi di euro in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti. Il 18 dicembre 2020, il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio per quanto riguarda il regolamento che istituisce il RRF, regolamento che è stato successivamente approvato l'11 gennaio 2021 dalle Commissioni Bilanci e Affari economici e monetari del Parlamento Europeo e l'11 febbraio 2021 dal Consiglio Europeo. L'RRF, da un lato, ha il compito di aiutare gli Stati membri nell'affrontare l'impatto economico e sociale della pandemia da Covid-19, dall'altro, si propone di orientare le economie di questi Stati verso transizioni "verdi" e digitali, al fine di renderle più sostenibili e resilienti. Sulla base dell'accordo raggiunto, il 70% delle sovvenzioni del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (218,7 miliardi di euro) verranno distribuite tra il 2021 e 2022 secondo criteri di assegnazione predeterminati (quota di popolazione, inverso del Pil pro capite e tasso medio di disoccupazione negli anni 2015-2019 rispetto alla media UE 2015-2019), mentre il restante 30% delle sovvenzioni (93,8 miliardi di euro) deve essere distribuito tra i diversi Stati membri nel 2023 considerando il calo del Pil reale nel 2020 e il calo complessivo del Pil reale nel periodo cumulato 2020-2021. Per quanto concerne l'erogazione dei prestiti, invece, essi possono essere richiesti entro il 31 agosto 2023 dopo la stipula di un accordo tra lo Stato membro e la Commissione Europea. In questo caso, il volume massimo dei prestiti che possono essere richiesti da ciascun Stato membro non potrà superare il 6,8% del suo Reddito Nazionale Lordo (RNL) nel 2019, ma questo limite può essere aumentato in situazioni eccezionali da valutare per ciascun Stato membro<sup>26</sup>. Nella Figura 3.2 è riportata l'allocazione delle risorse riguardanti il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e i criteri di ripartizione delle sovvenzioni tra i diversi Stati membri.

---

<sup>26</sup> "come indicato nella Documentazione di finanza pubblica n.25/parte I pubblicata a gennaio 2021, (Senato della Repubblica, 2021)"

Figura 3.2 – Dispositivo per la Ripresa e Resilienza

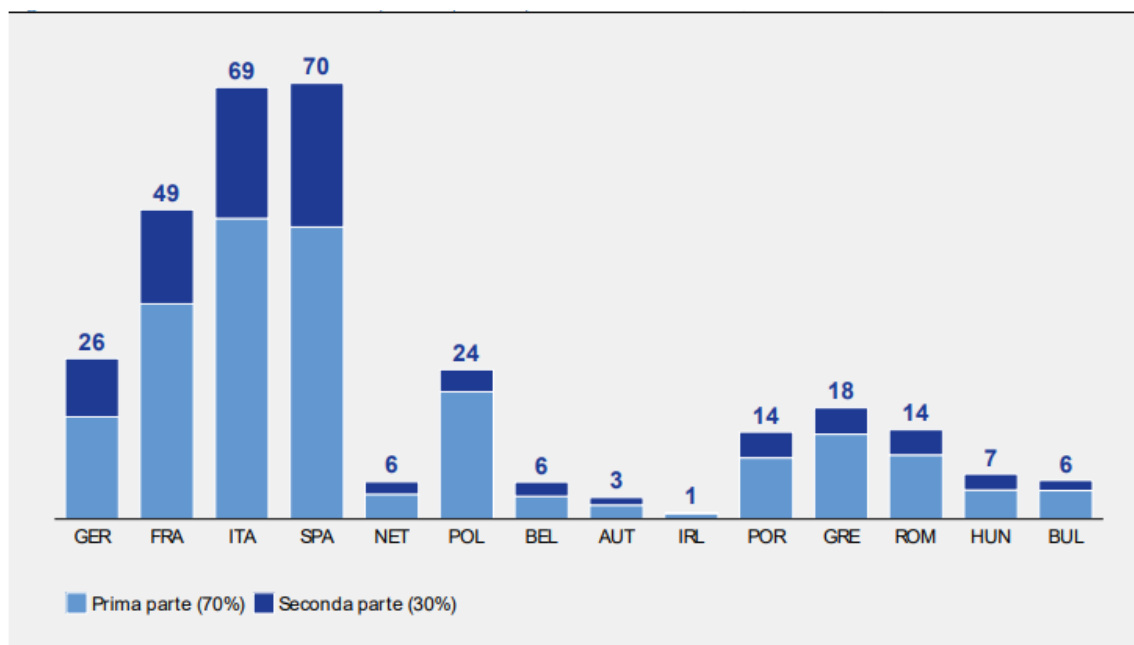


Fonte: Senato della Repubblica 2021, Documentazione di Finanza pubblica – n. 25/Parte I

Il programma Next Generation EU e, in particolare l’RFF indirizza una notevole quantità di risorse verso Paesi come l’Italia e la Spagna che hanno sofferto recentemente di una bassa crescita economica e (in particolare nel caso della Spagna) di una disoccupazione relativamente elevata. Il meccanismo di allocazione delle risorse, infatti, prende in considerazione non solo variabili strutturali come la popolazione ma anche variabili contingenti come la perdita di prodotto interno lordo legato alla pandemia. Sulla base dei parametri sopra citati e sulla base delle previsioni economiche effettuate dalla Commissione Europea, il contributo finanziario massimo per l’Italia a titolo di sovvenzioni ammonterebbe a circa 68,9 miliardi di euro, dei quali 47,93 miliardi da distribuire nel biennio 2021-2022 e i restanti 20,96 miliardi da erogare nel 2023<sup>27</sup>. Confrontando i dati con le principali economie europee, il contributo finanziario massimo che spetterebbe alla Germania a titolo di sovvenzioni sarebbe pari a circa 26 miliardi di euro, alla Francia ammonterebbe a circa 49 miliardi di euro e alla Spagna a circa 70 miliardi di euro (v. Figura 3.3).

<sup>27</sup> “come indicato nella Documentazione di finanza pubblica n.25/parte I pubblicata a gennaio 2021, (Senato della Repubblica, 2021)”

Figura 3.3: Allocazione risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (Importi in miliardi di euro)



Fonte: Governo italiano 2021, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Per ottenere le risorse assegnate, ogni Stato membro doveva predisporre, entro il 30 aprile 2021, un “piano nazionale per la ripresa e resilienza” contenente il programma di riforme e investimenti previsti per il periodo 2021-2026. L’obiettivo principale del Next Generation EU è quello di rilanciare l’economia europea dando importanza alla transizione ecologica, alla digitalizzazione, alla formazione e inclusione sociale, territoriale e di genere. Per questa ragione, il regolamento del Dispositivo di Ripresa e Resilienza indica le linee guida sulle quali ciascun Stato membro deve redigere il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, il regolamento RRF enuncia le sei grandi aree sulle quali i PNRR devono concentrarsi:

- Transizione verde;
- Trasformazione digitale;
- Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- Coesione sociale e territoriale;
- Salute e resilienza sociale, economica e istituzionale;
- Politiche per le nuove generazioni e per i giovani;

I Piani presentati dai governi nazionali devono essere preliminarmente esaminati e valutati dalla Commissione, di norma, entro due mesi, e quindi approvati, con maggioranza qualificata, dal Consiglio dell'UE, entro quattro settimane dalla valutazione della Commissione Europea. L'approvazione del Piano e di conseguenza l'erogazione in tutto o in parte del contributo finanziario, dipenderà quindi dalla valutazione della Commissione. Nel corso della valutazione, la Commissione Europea si confronterà costantemente con lo Stato membro interessato formulando osservazioni e, se del caso, richiedendo ulteriori informazioni o modifiche, al fine di assicurare la coerenza con le linee guida enunciate.

### **3.3 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano si concentra principalmente su tre aree di intervento condivise anche a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Con riferimento alla digitalizzazione e innovazione di processi, prodotti e servizi, assume particolare importanza promuovere gli investimenti in tecnologie, in infrastrutture e processi digitali in modo da migliorare le competenze dei cittadini nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici garantendo una maggiore competitività italiana ed europea.

Il secondo punto fondamentale del Piano riguarda la transizione ecologica. Infatti, l'obiettivo italiano ed europeo è quello di ridurre le emissioni inquinanti e minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale permettendo di lasciare un paese più verde e un'economia più sostenibile alle generazioni future.

Il terzo punto fondamentale su cui si concentra il Piano è l'inclusione sociale. Uno dei diversi obiettivi futuri del Governo è quello di garantire una piena inclusione sociale che permetta di superare le disuguaglianze spesso accentuate durante la pandemia e che permetta di far crescere l'economia. In questa area di intervento le tre priorità principali sono la parità di genere, la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali.

Più nel dettaglio, il PNRR italiano si suddivide in sedici "componenti" che sono raggruppate in sei "missioni" che rispecchiano le sei grandi aree di intervento che sono state enunciate nel Regolamento del Dispositivo di Ripresa e Resilienza illustrate nel paragrafo precedente.

Le sei missioni sono:

1. **Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura:** l'obiettivo principale in questa missione è quello di sostenere la transizione digitale del Paese nella modernizzazione della Pubblica Amministrazione, nelle infrastrutture di comunicazione e nel sistema produttivo. Inoltre, in questa missione si cerca di investire su due importanti settori che caratterizzano l'economia italiana: il turismo e la cultura.
2. **Rivoluzione verde e transizione ecologica:** in questa missione si vogliono realizzare interventi per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti, effettuare interventi con riguardo all'agricoltura sostenibile, promuovere programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili e investire sullo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica.
3. **Infrastrutture per una mobilità sostenibile:** prevede una serie di investimenti volti a rafforzare i servizi di trasporto merci e di persone, in particolar modo si vuole rafforzare ed estendere l'alta velocità nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale.
4. **Istruzione e Ricerca:** l'obiettivo principale è quello di effettuare una serie di interventi che permettano di migliorare l'offerta dei servizi di istruzione presenti in Italia favorendo l'accesso alle università, aumentando l'offerta di posti negli asili nido e permettendo una maggiore formazione e reclutamento degli insegnanti.
5. **Inclusione e Coesione:** in questa missione vengono effettuati degli investimenti nelle infrastrutture sociali; si cerca di migliorare il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica e inoltre viene data importanza allo sport come fattore di inclusione.
6. **Salute:** questa missione si focalizza su due obiettivi principali che consistono nel rafforzamento della prevenzione e assistenza sul territorio nazionale e nell'investimento in nuove tecnologie da mettere a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale.

Secondo le previsioni del Consiglio Europeo, dell'insieme dei fondi europei che sono compresi nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e nel Next Generation EU, l'Italia dovrebbe disporre complessivamente di 309 miliardi, impiegabili nel periodo 2021-2029. Nel PNRR, il Governo ha annunciato l'intenzione di avvalersi integralmente dei contributi derivanti dal Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza, che ammonterebbero a 196,5 miliardi di euro tra sovvenzioni e prestiti (68,9 miliardi sarebbero le sovvenzioni previste mentre i prestiti previsti sarebbero pari a 127,6 miliardi) e 13 miliardi provenienti dal programma React-EU. Con



riferimento alle risorse derivanti dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza, in questa proposta di PNRR, si prevede che le risorse programmate ammontino a 210,91 miliardi con un eccedenza di 14,45 miliardi rispetto alla somma di euro 196,5 miliardi assegnata all'Italia perché il Governo italiano ha considerato sia la possibilità che una parte degli interventi programmati sia finanziato da risorse private, sia la possibilità di sottoporre alla valutazione della Commissione Europea, un insieme di progetti più ampio rispetto a quello finanziabile in modo da garantirsi il pieno utilizzo delle risorse anche nel caso in cui alcuni progetti presentati non vengano approvati. La previsione complessiva di spesa per finanziare il PNRR presentato ammonta dunque a 223,9 miliardi di euro<sup>28</sup>. Nella Tabella riportata di seguito si può osservare una previsione della ripartizione di tale somma tra le sei missioni che compongono il PNRR.

Tabella 3.1: Ripartizione delle Risorse per Missione

	Risorse del PNRR	Risorse (€/mld)					% <i>sul totale</i>
		In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)	
1	Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	10,11	35,59	45,50	0,80	<b>46,3</b>	21%
2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	30,16	37,33	67,49	2,31	<b>69,8</b>	31%
3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11,68	20,30	31,98	-	<b>31,98</b>	14%
4	Istruzione e ricerca	4,37	22,29	26,66	1,83	<b>28,49</b>	13%
5	Inclusione e Coesione	4,10	17,18	21,28	6,35	<b>27,62</b>	12%
6	Salute	5,28	12,73	10,01	1,71	<b>19,72</b>	9%
	<b>TOTALE</b>	<b>65,70</b>	<b>145,22</b>	<b>210,91</b>	<b>13,00</b>	<b>223,91</b>	

Fonte: “Senato della Repubblica 2021, Documentazione di Finanza pubblica – n. 25/Parte I”

Dei 210 miliardi di risorse, distribuite tra le sei missioni del Piano, 145,2 miliardi sono le risorse che finanziano i nuovi progetti mentre 65,7 miliardi finanziano progetti in essere coerenti con il regolamento RRF che riceveranno una significativa accelerazione di realizzazione e quindi di spesa. Il Governo stima che questo vasto insieme di investimenti e progetti di riforma, comporti un sensibile aumento della crescita e dell'occupazione negli anni futuri. Nel 2026, anno finale del Recovery Plan, si stima che l'insieme delle riforme attuate e descritte nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, abbia un impatto positivo sul Pil di circa 3 punti percentuali.

<sup>28</sup>“come indicato nella Documentazione di finanza pubblica n.25/parte I pubblicata a gennaio 2021, (Senato della Repubblica, 2021)”

Infatti, il Governo prevede che, il Pil dovrebbe crescere in modo abbastanza uniforme lungo tutto l’orizzonte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza cioè fino al 2026 e dovrebbe essere più alto di 3,6 punti percentuali rispetto allo scenario base cioè in assenza di investimenti e incentivi del Piano. Di seguito viene riportata una Tabella nella quale si evidenzia l’impatto del PNRR sul Pil e i suoi principali componenti.

Tabella 3.2 Impatto del PNRR sul Pil (variazioni percentuali del Pil)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pil	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Consumi privati	-0,2	-0,6	-0,6	0,0	1,0	1,9
Investimenti totali	2,8	7,6	11,6	12,5	11,8	10,4
Importazioni	0,2	1,0	1,9	2,7	3,4	4,0
Esportazioni	-0,2	-0,5	-0,2	0,6	1,6	2,7

Fonte: “Governo italiano 2021, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come indicato nella Tabella 3.2, il Pil dovrebbe crescere in modo uniforme durante il periodo di attuazione del PNRR. A questo risultato dovrebbero concorrere principalmente due fattori: nel breve termine, dovrebbe prevalere l’effetto di domanda innescato dovuto ad esempio alle maggiori spese per la costruzione e messa in opera degli investimenti pubblici; nel medio periodo, i maggiori investimenti accrescono lo stock di capitale pubblico con effetti positivi sul Pil potenziale ed effettivo.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> “come indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato ad aprile 2021, (Governo italiano, 2021)”

## Considerazioni Finali

Nelle pagine precedenti abbiamo analizzato gli impatti del Covid-19 nel 2020 sulle principali economie, focalizzando l'attenzione sull'economia italiana e in particolare sulle finanze pubbliche. Inoltre, abbiamo analizzato i possibili benefici derivanti dal Recovery Fund.

Dall'analisi condotta, si evidenzia come le misure di restrizione imposte dai governi nazionali a seguito della pandemia da Covid-19 abbiano avuto un impatto significativo sulle principali economie mondiali.

Il Pil di tutte le economie europee ha registrato una forte riduzione nell'anno 2020 in particolare nel secondo trimestre quando le misure di contenimento imposte dai governi nazionali sono state massime. Qualche timido segnale di ripresa si è osservato nei mesi estivi, a seguito della riduzione dei contagi e, quindi, dell'allentamento delle misure di contenimento.

In Italia, dove si è registrato nel 2020 una riduzione del Pil pari al 8,9%, la pandemia da Covid-19 ha influito negativamente sull'indebitamento netto dello Stato italiano. Da un lato, infatti, la crisi pandemica ha comportato un aumento della spesa pubblica, collegato sia alle maggiori spese sanitarie sia alle misure adottate per mitigare le conseguenze economiche e sociali della pandemia. Dall'altro, si è registrata una sensibile riduzione delle entrate pubbliche, sia a motivo dell'interruzione o rallentamento delle attività economiche, sia del rinvio dei versamenti di imposte quali Irpef, Ires, Irap e Iva.

L'auspicio è che la riduzione dei contagi e le campagne vaccinali intraprese, possano consentire un graduale ritorno alla normalità economica e, quindi, anche un miglioramento dei conti pubblici. Essenziale, per la crescita e, quindi, anche della sostenibilità del debito pubblico, sarà l'uso tempestivo ed efficiente delle risorse comunitarie di cui l'Italia potrà beneficiare grazie al Next Generation EU, un programma per molti versi inedito e che, per molti versi, rappresenta un'occasione forse irripetibile per il nostro Paese.

## Bibliografia e sitografia

- Banca d'Italia (2020), Bollettino Economico n.4. Disponibile su:  
<<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2020-4/boleco-4-2020.pdf>>.  
[Data di accesso: 11/04/2021]
- Banca d'Italia (2021), Bollettino Economico n.1. Disponibile su:  
<<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-1/boleco-1-2021.pdf>>.  
[Data di accesso: 13/04/2021]
- Banca d'Italia (2021), Bollettino Economico n.2, “Il ciclo internazionale”. Disponibile su:  
<<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-2/boleco-2-2021.pdf>>.  
[Data di accesso: 18/04/2021]
- Banca d'Italia (2021), Bollettino Economico n.2, “L’area dell’Euro”. Disponibile su:  
<<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-2/boleco-2-2021.pdf>>.  
[Data di accesso: 18/04/2021]
- Banca d'Italia (2021), Bollettino Economico n.2, “L’economia italiana”. Disponibile su:  
<<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2021-2/boleco-2-2021.pdf>>.  
[Data di accesso: 19/04/2021]
- Epicentro-Istituto Superiore della Sanità (2020), “Tutto sulla pandemia da Covid-19”. Data di pubblicazione: 16/01/2020, Data di aggiornamento: 25/02/2021. Disponibile su:  
<[www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-dichiarazione-pandemia](http://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-dichiarazione-pandemia)>.  
[Data di accesso: 27/03/2021]
- Eurostat (2021), Government Debt, disponibile su:  
<<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/recovery-dashboard/>>.  
[Data di accesso: 17/05/2021]
- Governo italiano (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, “Impostazioni e obiettivi generali del piano italiano”. Disponibile su:  
<<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>>.  
[Data di accesso: 01/06/2021]
- Governo italiano (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, “Next Generation Eu: risorse, obiettivi e portata strategica”. Disponibile su:  
<<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>>.  
[Data di accesso: 28/05/2021]
- Governo italiano (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, “Valutazione dell’impatto macroeconomico”. Disponibile su:  
<<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>>.  
[Data di accesso: 02/06/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2020), Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e finanza. Disponibile su:  
<[www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/nadef\\_2020/NADEF\\_2020\\_Pub.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf)>.  
[Data di accesso: 31/03/2021]

- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2020), Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, “Quadro complessivo e politica di bilancio, tendenze recenti dell’economia”. Disponibile su:  
[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/nadef\\_2020/NADEF\\_2020\\_Pub.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf).  
 [Data di accesso: 28/03/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, analisi e tendenze della finanza pubblica, “Analisi dei principali settori di spesa”. Disponibile su:  
[https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf).  
 [Data di accesso: 05/05/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, analisi e tendenze della finanza pubblica, “Bilancio dello Stato, Entrate tributarie”. Disponibile su:  
[https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf).  
 [Data di accesso: 07/05/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, analisi e tendenze della finanza pubblica, “Conto di cassa del settore pubblico, Enti di previdenza e assistenza sociale”. Disponibile su:  
[https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf).  
 [Data di accesso: 08/05/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, analisi e tendenze della finanza pubblica, “Conto economico delle amministrazioni pubbliche: i risultati conseguiti nel 2020”. Disponibile su:  
[https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf).  
 [Data di accesso: 07/05/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, analisi e tendenze della finanza pubblica, “Conto economico delle amministrazioni pubbliche, Previsioni tendenziali”. Disponibile su:  
[https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf).  
 [Data di accesso: 15/05/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, Programma di stabilità, “Evoluzione del rapporto debito pubblico/Pil”. Disponibile su:  
[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/DEF\\_2021\\_PdS\\_15\\_04.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf).  
 [Data di accesso: 13/05/2021]

- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, Programma di stabilità, “Indebitamento netto e debito pubblico”. Disponibile su:  
[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/DEF\\_2021\\_PdS\\_15\\_04.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf).  
 [Data di accesso: 13/05/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, analisi e tendenze della finanza pubblica, “La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale”. Disponibile su:  
[https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf).  
 [Data di accesso: 13/05/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, Programma di Stabilità, “Quadro macroeconomico, Economia italiana: prospettive”. Disponibile su:  
[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/DEF\\_2021\\_PdS\\_15\\_04.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf).  
 [Data di accesso: 20/04/2021]
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2021), Documento di Economia e Finanza, Sez.1 Programma di Stabilità, “Quadro macroeconomico, Economia italiana: tendenze recenti”. Disponibile su:  
[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/DEF\\_2021\\_PdS\\_15\\_04.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf).  
 [Data di accesso: 19/04/2021]
- Senato della Repubblica (2020), Documentazione di finanza pubblica n.19, “misure per l’emergenza Covid-19: scostamenti di bilancio autorizzati e destinazione delle Risorse”. Disponibile su:  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01178880.pdf>.  
 [Data di accesso: 12/05/2021]
- Senato della Repubblica (2020), Documentazione di finanza pubblica n.20, “Decreti-legge 137 e 149 del 2020 (“ristori”): effetti sui saldi e conto risorse e impieghi”. Disponibile su:  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01179796.pdf>.  
 [Data di accesso: 12/05/2021]
- Senato della Repubblica (2021), Documentazione di finanza pubblica n.25/parte I, “Piano nazionale di ripresa e resilienza – (PNRR), Il nuovo strumento dell’Ue per la ripresa”. Disponibile su:  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01207401.pdf>.  
 [Data di accesso: 24/05/2021]
- Senato della Repubblica (2021), Documentazione di finanza pubblica n.25/parte I, “Piano nazionale di ripresa e resilienza – (PNRR), Il piano nazionale di ripresa e resilienza, Quadro generale e riparto delle risorse”. Disponibile su:  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01207401.pdf>.  
 [Data di accesso: 29/05/2021]

- Senato della Repubblica (2021), Documento di Economia e Finanza- dossier n.27, “Gli andamenti della finanza pubblica”. Disponibile su:  
<<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01217416.pdf>>.  
[Data di accesso: 14/05/2021]

