



DEF: le migliori prestazioni dei conti pubblici rispetto alle attese nel 2021 e le implicazioni per il 2022

di Luca Brugnara e Cristina Orlando

22 aprile 2022

Come indicato dal Documento di Economia e Finanza (DEF) i conti pubblici migliorano più del previsto nel 2021. La riduzione di oltre due punti percentuali dell'indebitamento netto rispetto a quanto atteso sei mesi fa è dovuta a maggiori entrate e – in minor parte – a minori spese primarie, mentre la spesa per interessi è leggermente cresciuta per effetto dell'inflazione. Il miglioramento del 2021 ha avuto ripercussioni positive anche sulle previsioni di indebitamento per il 2022, ma in minor misura. Questa nota spiega perché.

L'indebitamento netto nel 2021 (7,2 per cento del Pil) è stato inferiore al previsto di 39,5 miliardi rispetto alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) del settembre scorso (Tav.1), ovvero il 2,2 per cento del Pil. Dato che la spesa per interessi è stata rivista al rialzo, il minor indebitamento netto è dovuto al miglior saldo primario, in aumento di quasi 42 miliardi. Le entrate sono state riviste al rialzo per 24,6 miliardi, e la spesa primaria al ribasso per 16,7 miliardi.

Le entrate

Il miglioramento delle entrate è dovuto ai contributi sociali (+5,2 per cento) e in minor misura alle imposte indirette (+2,7 per cento) e dirette (+2,5 per cento), mentre le altre entrate in conto capitale sono state inferiori di 2,8 miliardi (-33,2 per cento).¹ Questo andamento riflette sia la maggiore crescita del Pil reale (6,6 per cento invece che 6 per cento) sia la maggiore inflazione

¹ Le altre entrate in conto capitale includono le rendite da alienazione di terreni, beni materiali e immateriali e da conferimento immobili a fondi immobiliari, crediti statali come rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso.

(3,9 invece che 2 per cento per i prezzi al consumo). Il fatto che il maggior aumento sia stato registrato per i contributi sociali suggerisce però che le stime dell'andamento dell'occupazione fossero particolarmente basse nella NADEF. Inoltre, hanno contribuito fattori che vanno oltre al miglior ciclo del Pil: il miglior andamento delle imposte dirette è dovuto anche alle imposte sostitutive sulle rendite finanziarie, che hanno riflesso l'andamento favorevole dei mercati finanziari nel corso del 2020. Gli 1,7 miliardi in più registrati nelle altre entrate correnti sono invece dovute allo scarto positivo della vendita di beni e servizi e dei trasferimenti diversi.

Tav. 1: Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche del 2021

Voci del Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche	2021		Variazione stima DEF 2022 - NADEF 2021	
	NADEF 2021	DEF 2022	(mln €)	(perc.)
	(mln €)	(mln €)		
<i>Componenti del lato delle entrate</i>				
Entrate tributarie	513.565	527.050	13.485	2,6%
<i>Imposte dirette</i>	260.662	267.140	6.478	2,5%
<i>Imposte indirette</i>	251.419	258.308	6.889	2,7%
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.484	1.602	118	8,0%
Contributi sociali	232.806	245.025	12.219	5,2%
Altre entrate correnti	78.194	79.928	1.734	2,2%
Totale entrate correnti	823.081	850.401	27.320	3,3%
Altre entrate in c/capitale	8.428	5.631	-2.797	-33,2%
Totale entrate	832.993	857.634	24.641	3,0%
<i>Componenti del lato della spesa</i>				
Redditi da lavoro dipendente	179.401	176.309	-3.092	-1,7%
Consumi Intermedi	161.930	157.498	-4.432	-2,7%
Trasferimenti sociali	403.970	399.192	-4.778	-1,2%
<i>Pensioni</i>	287.640	287.027	-613	-0,2%
<i>Altre prestazioni sociali</i>	116.330	112.165	-4.165	-3,6%
Altre spese correnti	87.645	83.267	-4.378	-5,0%
Totale spesa corrente primaria	832.946	816.266	-16.680	-2,0%
Interessi passivi	60.480	62.863	2.383	3,9%
Totale spese correnti	893.426	879.129	-14.297	-1,6%
Contributi agli investimenti	24.665	20.829	-3.836	-15,6%
Investimenti fissi lordi	51.000	50.709	-291	-0,6%
Altre spese in c/capitale	31.668	35.294	3.626	11,5%
Totale spese c/capitale	107.333	106.832	-501	-0,5%
Totale spese finali	1.000.758	985.961	-14.797	-1,5%
Saldo corrente	-70.343	-28.728	41.615	-59,2%
Indebitamento netto	167.764	128.327	-39.437	-23,5%
Saldo primario	-107.284	-65.464	41.820	-39,0%
Pil nominale	1.779.295	1.775.436	-3.859	-0,2%

Fonte: elaborazioni OCPI su dati DEF 2022 e NADEF 2021.

Le spese

La minore spesa primaria per 16,7 miliardi è estesa a tutte le principali voci di spesa primaria corrente, ma le cause sono diverse:

- Il calo di 4,8 miliardi delle spese previdenziali è trainato dalla minor spesa per ammortizzatori sociali (4,2 miliardi), e quindi dalla maggiore crescita.
- Il calo della spesa per redditi da lavoro dipendente è imputabile a un rallentamento delle procedure concorsuali determinato dal peggioramento della crisi pandemica nella seconda metà del 2021 e dal maggior numero di pensionamenti nella PA per effetto di “quota 100”.
- Il calo delle altre spese correnti, che includono i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, famiglie e imprese, riflettono probabilmente il minor impatto dei trattamenti di integrazione salariale rispetto al previsto.² Inoltre, alcune spese del PNRR, pure incluse in questa voce, sono state posticipate al 2022.

Le spese in conto capitale non sono state invece riviste in modo sostanziale. Le minori spese per contributi agli investimenti (3,8 miliardi) sono state compensate dalle maggiori “altre spese in conto capitale”. Questo si deve all’effetto dei crediti per imposte anticipate e ai contributi a fondo perduto a famiglie e imprese.

La maggiore spesa per interessi (2,4 miliardi) è invece dovuta interamente alle maggiori cedole di titoli indicizzati all’inflazione.

Nuovi spazi di manovra per il 2022

Il miglioramento di 2,2 punti percentuali di Pil (39,5 miliardi) nel 2021 non si è trascinato interamente su un minor indebitamento netto tendenziale nel 2022: quest’ultimo, infatti migliora solo di 10,5 miliardi rispetto all’obiettivo di indebitamento netto per il 2022, che è stato confermato al 5,6 per cento del PIL. Questo si deve ad un insieme di ragioni, ma essenzialmente perché, nonostante la *overperformance* delle entrate continui (anche se solo in parte) nel 2022, le spese sono state riviste pesantemente verso l’alto: (i) perché i risparmi di spesa nel 2021 erano o di natura intrinsecamente temporanea (il sopracitato” rallentamento delle procedure concorsuali) o erano legati al ciclo economico, rivisto al ribasso per il 2022; (ii) per l’effetto dei tre decreti-legge introdotti nel 2022 per contenere l’impatto dell’aumento delle materie; (iii) per la revisione nei tempi previsti di alcune spese del PNRR; e (iv) per la maggiore

² Vedi: <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/04/Audizione-UPB-DEF-2022.pdf> (pag. 12)

spesa per interessi passivi principalmente imputabile alle previsioni aggiornate per l'inflazione.

Vediamo in dettaglio queste diverse componenti.

- La spesa per interessi cresce di 10,6 miliardi euro per l'accentuarsi dei rincari sui titoli indicizzati all'inflazione (Tav.2).
- La componente dei consumi intermedi è rivista in rialzo di 9,2 miliardi principalmente a causa dell'incorporazione nella spesa del 2022 di erogazioni finanziate dallo strumento Next Generation EU in parte previste originariamente per il 2021 (come sopra indicato), in parte previste per il 2023.³
- L'aggregato delle altre spese correnti cresce di 12,7 miliardi. Il DEF specifica che questa voce incorpora i maggiori contributi alla produzione derivati dai crediti d'imposta contro il rincaro dei prezzi dell'energia, previsti dai decreti-legge 4 ("Sostegni ter"), 17 ("Costi energia") e 21 ("Emergenza Ucraina") del 2022 e l'aumento delle misure di esonero contributivo indirizzate a specifici soggetti, settori o territori che, sulla base dei criteri di contabilità nazionale, sono assimilate a misure di spesa.⁴
- Le "altre spese in conto capitale" contengono voci di investimenti cd. indiretti. L'aumento di questa voce rispetto alle previsioni della NADEF è imputabile all'effetto dell'istituzione di vari fondi nei già citati decreti-legge 17 e 21 di quest'anno ed ai rifinanziamenti della cd. "Nuova Sabatini" per le PMI e dei crediti d'imposta per incentivare l'aggregazione aziendale.

Dal lato delle entrate, il miglior andamento del 2021 (24,6 miliardi) non si riflette in un uguale aumento nel 2022. La revisione verso l'alto delle entrate è di soli 19,5 miliardi, nonostante le misure prese sul lato della tassazione per coprire l'aumento delle spese correnti per effetto dei decreti-legge 4 ("Sostegni ter"), 17 ("Costi energia") e 21 ("Emergenza Ucraina") del 2022. Ad esempio, il prelievo straordinario a carico dei soggetti operanti nel settore energetico deciso nel decreto-legge n. 21/2022 – con un gettito previsto pari a 3,9 miliardi – spiega l'aumento del gettito previsto delle imposte in conto capitale. Inoltre, il decreto del 17 marzo ha previsto maggiori entrate per circa tre miliardi di euro nella voce relativa alle imposte dirette per effetto di due principali misure: la riapertura dei termini previsti per effettuare la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni e delle partecipazioni non

⁴ Nel complesso, i tre decreti implicano maggiori oneri finanziari per 13,4 miliardi di euro per il 2022 (1,6 dal dl. sostegni ter, 7,8 dal dl. Caro Energia e 4,0 dal dl. Emergenza Ucraina).

relativi all'impresa (1,9 miliardi) e il differimento della deducibilità delle svalutazioni e perdite sui crediti dell'anno corrente (1 miliardo).⁵

Tav. 2: Previsioni del Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche del 2022

Voci del Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche	2022		Delta DEF 2022 - NADEF 2021	
	NADEF 2021 (mln €)	DEF 2022 (mln €)	(mln €)	(perc.)
<i>Componenti del lato delle entrate</i>				
Entrate tributarie	538.835	548.596	9.761	1,8%
<i>Imposte dirette</i>	265.761	270.409	4.648	1,7%
<i>Imposte indirette</i>	271.558	272.618	1.060	0,4%
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.516	5.569	4053	267,3%
Contributi sociali	252.324	263.186	10.862	4,3%
Altre entrate correnti	84.234	88.431	4.197	5,0%
Totale entrate correnti	873.877	894.644	20.767	2,4%
Altre entrate in c/capitale	17.566	13.429	-4.137	-23,6%
Totale entrate	892.959	913.642	20.683	2,3%
<i>Componenti del lato della spesa</i>				
Redditi da lavoro dipendente	188.787	188.818	31	0,0%
Consumi Intermedi	153.614	162.813	9.199	6,0%
Trasferimenti sociali	403.750	401.600	-2.150	-0,5%
<i>Pensioni</i>	296.240	296.510	270	0,1%
<i>Altre prestazioni sociali</i>	107.510	105.090	-2.420	-2,3%
Altre spese correnti	80.831	93.522	12.691	15,7%
Totale spese correnti al netto degli interessi	826.982	846.753	19.771	2,4%
Interessi passivi	55.282	65.921	10.639	19,2%
Totale spese correnti	882.264	912.674	30.410	3,4%
Contributi agli investimenti	26.976	24.080	-2.896	-10,7%
Investimenti fissi lordi	59.000	57.990	-1.010	-1,7%
Altre spese in c/capitale	7.601	14.064	6.463	85,0%
Totale spese c/capitale	93.577	96.134	2.557	2,7%
Totale spese finali	975.840	1.008.808	32.968	3,4%
Saldo corrente	-8.387	-18.030	-9.643	115,0%
Indebitamento netto	82.881	95.166	12.285	14,8%
Saldo primario	-26.499	-29.245	-2.746	10,4%
Pil nominale	1.883.354	1.882.720	-634	0,0%

Fonte: elaborazioni OCPI su dati DEF 2022 e NADEF 2021.

⁵ Per la rivalutazione dei valori d'acquisto dei terreni viene previsto un maggior introito derivante dal pagamento di un'imposta sostitutiva sulla rivalutazione del bene immobile; per la seconda misura, si ammette una deducibilità solo parziale (88 per cento) per quanto riguarda le svalutazioni e perdite di crediti sofferte da banche, intermediari e assicurazioni.

Hanno sostenuto le maggiori entrate nel 2022 rispetto alla previsione della NADEF anche alcuni effetti di trascinamento della ripresa economica registrata nel corso del 2021, come riportato dal recente “Rapporto sulle entrate tributarie e contributive” per il primo bimestre dell’anno corrente.⁶ In particolare, la crescita dei contributi sociali osservata nel 2021 prosegue anche nel periodo 2022-2025: se nel 2021 i contributi sociali erano risultati di 12 miliardi in più di quanto previsto dalla NADEF, nel 2022, restano quasi 11 miliardi superiori al previsto.

Ciononostante, l’effetto di trascinamento non è completo per due motivi:

- Il tasso di crescita del Pil nel 2022 è stato rivisto verso il basso (alla fine il Pil nominale ora previsto per il 2022 è simile a quello previsto nella NADEF).
- Le misure introdotte per contenere l’impatto dell’aumento del prezzo degli idrocarburi includevano anche tagli di aliquote (IVA nel settore del gas e accise sui carburanti).⁷

Come viene utilizzato lo spazio di manovra per il 2022

La differenza tra indebitamento netto tendenziale e l’obiettivo del 5,6 per cento di indebitamento netto (10,5 miliardi) sarà in parte utilizzata per ripristinare i fondi che erano stati tagliati per finanziare il decreto-legge “Energia” 17/2022 (che ammontano a 4,5 miliardi), come peraltro già annunciato in precedenza.

Le risorse rimanenti (6 miliardi) costituiranno quindi l’unico vero spazio di manovra del 2022. Sebbene la destinazione di queste risorse non sia certa per quanto riguarda importi e tempistiche, il governo ha già delineato le cinque aree di intervento dove intende impiegare queste risorse: (i) aumento dei fondi per le garanzie sul credito, (ii) sostegni necessari a coprire l’incremento dei prezzi delle opere pubbliche⁸, (iii) nuove misure contro il rincaro dei carburanti

⁶ Vedi: https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2022/documenti/comunicato_0074.pdf

⁷ Il gettito delle imposte indirette rimane comunque positivo per effetto del trascinamento della crescita economica dello scorso anno e per la revisione al rialzo della tax compliance relativa all’IVA. La “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva” allegata alla NADEF del 2021 rivedeva al rialzo il gettito tributario grazie alla riduzione dell’evasione fiscale e contributiva. Tale tendenza sembra essere confermata anche nei primi mesi del 2022. Per maggiori dettagli, vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-novita-sull-evasione-fiscale-e-contributiva-in-italia> e https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2022/Nota-tecnica-Febbraio-2022.pdf

⁸ Di recente è stato stimato che, per le sole opere infrastrutturali della Missione 3, gli aumenti dei costi maturati rispetto alle cifre indicate nel PNRR ammontano già a 3 miliardi: 2,4 miliardi

e dell'energia, (iv) estendere l'assistenza per i profughi ucraini e per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane, (v) continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia e i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica. Tali interventi dovrebbero trovare applicazione con un nuovo decreto-legge nel mese di aprile.

arrivano dai maggiori costi che dovrà sopportare Rete ferroviaria italiana sulle 19 gare in programma per il 2022 in seguito all'aumento dei prezzi di gennaio (con un aumento medio del 18% rispetto ai valori indicati nel Piano). Tale stima è calcolata da Ance sui costi Rfi, che evidenzia come il totale del costo delle 19 opere passi da 13.2 miliardi a 15.6 miliardi. Ulteriori 500 milioni sono la stima per i maggiori costi relativi alle grandi opere già in corso.