Rapporto sulla politica di bilancio

giugno 2024

upB. ufficio parlamentare di bilancio

10° 2014-2024

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 7 giugno 2024.
La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma

segreteria@upbilancio.it

INDICE

PARTE 1 IL 2023 E LE PROSPETTIVE FUTURE

1. IL QUADRO MACROECONOMICO E LE PREVISIONI 9

1.1 Il contesto internazionale 9

1.2 Gli andamenti dell'economia italiana 16

1.3 Le previsioni macroeconomiche 21

Riquadro 1.1 Le riforme del mercato del lavoro e gli effetti sul potenziale dell'economia italiana 35

Riquadro 1.2 Un aggiornamento della valutazione sull'impatto macroeconomico del PNRR 39

1.4 Valutazione *ex post* delle previsioni macroeconomiche ufficiali 43

2. LA FINANZA PUBBLICA NEL 2023 E PER IL PERIODO 2024-27 51

2.1 La finanza pubblica nel 2023: risultati a confronto con le previsioni e gli obiettivi iniziali 51

Riquadro 2.1 Gli effetti sui conti pubblici dei bonus edilizi Superbonus e Bonus facciate 53

Riquadro 2.2 Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani nel 2023 66

Riquadro 2.3 Caratteristiche dello stock *di debito pubblico alla fine del 2023 73*

2.2 La finanza pubblica nel 2024 e nel triennio 2025-27 76

Riquadro 2.4 La rimodulazione del PNRR 79

Riquadro 2.5 L'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani 92

Riquadro 2.6 La sensitività del rapporto tra il debito e il PIL 97

PARTE 2 APPROFONDIMENTI TEMATICI

3. UN'ANALISI DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA NEL DECENNIO 2014-2023 105

3.1 La graduale uscita dalla crisi finanziaria: 2014-19 108

3.1.1 L'economia italiana dopo la doppia recessione 108

Riquadro 3.1 Un esercizio controfattuale sui divari di crescita dell'economia italiana rispetto a quella europea nel decennio scorso 109

3.1.2 La flessibilità "a margine" delle regole di bilancio 119

3.1.3 Le implicazioni della flessibilità per la politica di bilancio in Italia 127

3.2 L'impatto della crisi pandemica e della crisi energetica: 2020-23 140

3.2.1 La resilienza dell'economia italiana dopo la pandemia 140

3.2.2 La risposta coordinata della UE a fronte di shock *comuni 146*

3.2.3 Il ruolo della politica di bilancio per contrastare la recessione e gli effetti negativi dell'elevata inflazione 152
Riquadro 3.2 Gli effetti finanziari dei decreti legge per contrastare l'impatto del COVID-19 155
Riquadro 3.3 L'evoluzione dei tassi di interesse sui titoli di Stato nel decennio 2014-2023 175
Riquadro 3.4 La finanza pubblica dell'Italia a confronto con quella dei principali paesi dell'area dell'euro nel decennio 2014-2023 179
3.3 Le prospettive future per la politica di bilancio 186
3.3.1 Il nuovo quadro di regole di bilancio della UE 186
3.3.2 Implicazioni per gli obiettivi di bilancio e il ruolo delle riforme e degli investimenti 191
Riquadro 3.5 Nuovo quadro di regole e investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali 200
Appendice 3.1 Una sintetica descrizione del quadro di regole del Patto di stabilità e crescita conseguenti al *Six-Pack* 201
Appendice 3.2 L'evoluzione delle principali componenti del conto delle Amministrazioni pubbliche in Italia a confronto con quelle dell'area dell'euro 203
Appendice 3.3 Una stima dell'impatto macroeconomico di alcune riforme strutturali del PNRR 207

4. L'EVOLUZIONE DELLA TASSAZIONE SU FAMIGLIE E IMPRESE NELL'ULTIMO DECENNIO 219
4.1 Introduzione 219
4.2 La tassazione sulle famiglie 221
4.2.1 L'evoluzione recente dell'Irpef e le prospettive future 221
4.2.2 Gli effetti distributivi 232
4.2.3 Le misure di sostegno alle famiglie 239
4.2.3.1 L'evoluzione dei beneficiari e della spesa dell'AU 243
4.2.3.2 Gli effetti distributivi dei benefici alle famiglie con figli 248
4.3 La tassazione sulle imprese 255
4.3.1 La platea dei contribuenti Ires 259
4.3.2 La condizione economica delle società 261
4.3.3 Dall'utile all'imposta: un passaggio complesso 267
4.3.3.1 Dal risultato netto di bilancio al risultato lordo 268
4.3.3.2 Gli aggiustamenti di natura tributaria per giungere alla base imponibile 271
Riquadro 4.1 Uno sguardo alla convenienza del regime consolidato 280
4.3.3.3 L'imposta e l'aliquota d'imposta effettiva 281
4.3.4 La politica finanziaria delle società e la remunerazione del capitale di rischio e di terzi 284
4.3.5 Dalle politiche di incentivo alle politiche di sostegno 292
4.4 Considerazioni generali 297

5. PENSIONI E OCCUPAZIONE NELL'ULTIMO DECENNIO 303

5.1 Introduzione 303

5.2 Una breve descrizione degli interventi sul mercato del lavoro e sulle pensioni 307

5.2.1 La normativa sul lavoro 307

5.2.2 La normativa sulle pensioni 312

5.3 I pensionamenti e i tassi di occupazione 317

5.4 Le attivazioni, le cessazioni e le trasformazioni di contratti di lavoro 320

5.5 Gli occupati a termine e a tempo indeterminato, il ricorso al *part time* e i livelli retributivi 329

5.6 La stima dell'effetto dei pensionamenti sull'occupazione 339

5.6.1 Il dataset *339*

5.6.2 I pensionamenti e le dinamiche contrattuali a livello provinciale 343

5.6.3 I pensionamenti e le attivazioni nette di tutte le tipologie di contratto subordinato 350

5.6.4 I pensionamenti e le attivazioni nette dirette a tempo indeterminato 357

5.6.5 I pensionamenti e le attivazioni nette dirette a tempo determinato 359

5.6.6 I pensionamenti e le trasformazioni a tempo indeterminato 362

5.7 Principali risultati e considerazioni generali 369

6. LE POLITICHE PER LA *LONG TERM CARE* IN ITALIA: LUCI E OMBRE DELLE RECENTI RIFORME 373

6.1 Introduzione 373

6.2 Il rischio di non autosufficienza e le politiche adottate in Europa 374

6.2.1 Disabilità e non autosufficienza: un quadro d'insieme 376

6.2.2 L'evoluzione dei sistemi di LTC in Europa 385

6.3 Il sistema di LTC in Italia 389

6.3.1 Un quadro della spesa, degli interventi e dei ruoli dei diversi livelli di governo 393

6.3.1.1 Le prestazioni erogate dagli Enti previdenziali a livello centrale 393

6.3.1.2 Le prestazioni erogate a livello decentrato 395

6.3.2 Gli interventi del PNRR 403

6.4 Le recenti riforme per le persone anziane non autosufficienti e per quelle con disabilità 409

6.4.1 Il finanziamento delle riforme 411

6.4.2 Il cortocircuito dei LEP 414

6.4.3 L'integrazione socio-sanitaria 417

6.4.4 La semplificazione dell'accesso e delle procedure di accertamento e valutazione della disabilità e della non autosufficienza 420

6.4.5 L'assistenza domiciliare e quella residenziale 423

6.4.6 I trasferimenti monetari e le agevolazioni fiscali 426

6.5 Considerazioni generali 429

PARTE 1

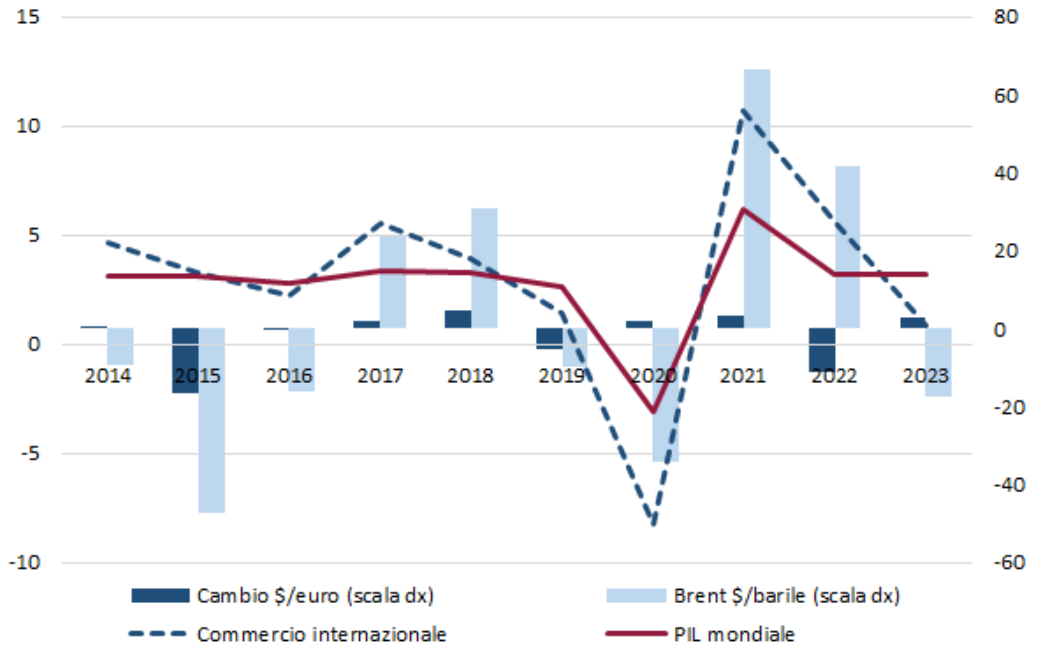
IL 2023 E LE PROSPETTIVE FUTURE

1. IL QUADRO MACROECONOMICO E LE PREVISIONI

1.1 *Il contesto internazionale*

Lo scorso decennio si è caratterizzato per una prima parte relativamente stabile, pur in presenza di eventi non trascurabili, seguita da una serie di *shock* estremi a partire dalla pandemia. Nel 2014 l'economia mondiale usciva da una doppia recessione, causata prima dalla crisi finanziaria dei debiti *subprime* americani e poi da quella dei debiti sovrani europei. La ripresa appariva meno vigorosa che nel passato, tanto da far paventare i timori di una stagnazione secolare; tra il 2014 e il 2019 le maggiori economie viaggiavano a una velocità modesta e la crescita globale si attestava nella media dei 6 anni al 3,1 per cento (fig. 1.1), quasi un punto percentuale inferiore a quella del 2000-08. Allo stesso tempo l'inflazione risultava moderata, stimolando le banche centrali, soprattutto di Stati Uniti ed Europa, all'adozione di strumenti non convenzionali per realizzare una politica monetaria espansiva. Infatti, una volta raggiunto il livello soglia dello zero per i tassi di riferimento, le principali banche centrali avviavano nuove tipologie di intervento. Da un lato portavano i tassi di riferimento in territorio negativo, per disincentivare l'accumulazione di scorte di liquidità a scapito del finanziamento del sistema; dall'altro si avviavano inediti programmi di acquisto di attività finanziarie (cosiddetto *quantitative easing*) per immettere liquidità nel mercato e al contempo favorire l'emissione di titoli, pubblici e privati. In particolare, per i paesi europei, i nuovi programmi di acquisto di titoli hanno comportato una forte riduzione dei tassi di interesse permettendo ai governi di contenere sensibilmente la

Fig. 1.1 – Variabili rappresentative del quadro internazionale
(variazioni percentuali annuali)



Fonte: Banca Mondiale, Oxford Economics, Banca d'Italia.

spesa per interessi sui titoli del debito sovrano. La carente domanda globale provocava nel 2015 il crollo dei prezzi delle materie prime che avrebbero iniziato un lento e parziale recupero solo due anni dopo. Ad alimentare l'incertezza sulle prospettive economiche globali intervenivano il referendum del giugno del 2016 per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (Brexit), avvenuta formalmente nel gennaio del 2020, e l'avvio di quella che è stata definita una vera e propria guerra commerciale iniziata nel 2018 dall'amministrazione americana. I provvedimenti di restrizione ai commerci, in origine adottati per contrastare le importazioni cinesi, stimolavano le inevitabili contromisure introdotte dalla Cina, che quindi nel complesso ponevano una seria ipoteca sul tasso di sviluppo del commercio mondiale dato il peso delle due economie negli scambi internazionali. Ciononostante, ancora nel gennaio 2020, qualche mese prima che la pandemia dilagasse in tutto il mondo, il Fondo monetario internazionale (FMI) prospettava una crescita superiore al tre per cento per il biennio 2020-21.

In questo clima di crescita lenta e bassa inflazione si giungeva all'inizio del nuovo decennio che si apriva con un nuovo *shock*, di natura esogena e con ripercussioni enormi, non soltanto in termini economici. La pandemia da COVID-19 dal punto di vista sanitario ha precedenti comparabili solo con l'influenza spagnola (1918-1920), mentre in termini economici per trovare un'analogia occorre risalire alla Grande Depressione del 1929. Nel 2020 si stima che le morti da coronavirus siano state circa 2 milioni[1], mentre la perdita di prodotto mondiale si sarebbe attestata intorno al 2,7 per cento[2]. Le contromisure messe in atto dai governi nazionali sono anch'esse state senza precedenti: secondo stime del FMI nel 2020 l'indebitamento pubblico dei paesi avanzati è aumentato di otto punti percentuali arrivando all'11,6 per cento del PIL. Le limitazioni imposte alle popolazioni per impedire una maggiore diffusione della pandemia hanno però avuto ripercussioni negative sugli scambi e sulle catene globali degli approvvigionamenti; già dalla fine del 2020 si sono manifestate pressioni sui prezzi, dapprima sulle materie prime e semilavorati e successivamente anche sui prezzi al consumo. In principio l'accelerazione nei prezzi è stata interpretata come un fenomeno transitorio, destinato a rientrare in breve tempo, e così le banche centrali hanno temporeggiato prima di contrastare l'incremento dell'inflazione con la politica monetaria.

Nel 2022 il contesto globale è divenuto ancora più fragile e incerto, in seguito all'invasione russa dei territori ucraini. Le tensioni geopolitiche che ne sono scaturite hanno condotto a un'impennata dei prezzi di diverse materie prime, soprattutto energetiche fra cui il gas naturale. Le quotazioni del metano sul mercato di Amsterdam (TTF) a fine agosto 2022 sono arrivate a sfiorare i 340 euro per MWh per l'approssimarsi dell'inizio dell'anno termico (1° ottobre). Le pressioni all'origine della catena produttiva si sono velocemente traslate anche sui prezzi al consumo, minando anche la stabilità delle attese d'inflazione; le banche centrali hanno modificato velocemente l'orientamento della politica monetaria, rendendola più restrittiva. Negli Stati Uniti la Riserva Federale tra

[1] Oltre sette milioni in totale fino ad oggi. Fonte Organizzazione Mondiale della Sanità.
[2] IMF WEO aprile 2024.

il marzo 2022 e il luglio 2023 ha portato i tassi ufficiali di riferimento dallo zero a oltre il cinque per cento; la Banca centrale europea (BCE), reagendo in leggero ritardo per una minore accelerazione nei prezzi, innalzava di 4,5 punti percentuali i tassi sulle operazioni principali di rifinanziamento tra luglio del 2022 e settembre del 2023.

Le variabili esogene degli ultimi documenti previsivi

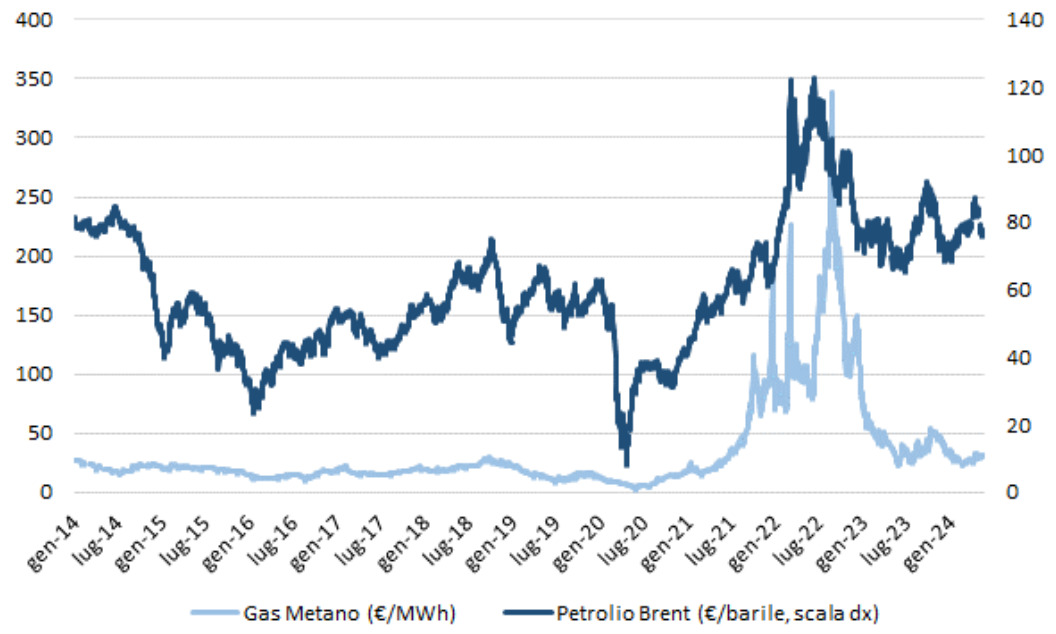
L'anno scorso la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2023 è stata formulata alla luce dell'indebolimento del ciclo internazionale di cui ha risentito anche l'economia del nostro Paese. Sul fronte energetico, grazie alla riduzione dei consumi e alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento, sono state scongiurate le tensioni sul prezzo del gas naturale che si erano verificate nel 2022 e, nonostante la drastica riduzione del gas importato dalla Russia, gli stoccaggi sono comunque rimasti elevati. La recente dinamica delle quotazioni sul mercato europeo (TTF) del gas naturale si è mantenuta infatti relativamente stabile fatta eccezione per il quarto trimestre dello scorso anno, in concomitanza con la maggiore domanda di riscaldamento per il periodo invernale.

Di contro, le tensioni geopolitiche l'anno scorso si sono fortemente acuite. La guerra in Ucraina non accenna a concludersi e in Medio Oriente si è attivato un nuovo conflitto in seguito all'attentato in Israele da parte delle truppe di Hamas del 7 ottobre 2023; tali eventi, uniti ai timori di un'estensione dei conflitti nell'area, hanno contribuito a un ulteriore aumento del prezzo del petrolio, che già dallo scorso luglio aveva ripreso a salire e poi in ottobre ha raggiunto i 91 dollari al barile. Nei mesi successivi, gli attacchi delle milizie yemenite degli Houthi verso alcune navi mercantili nello stretto di Bab el-Mandeb, all'imbocco del Mar Rosso, importante via di transito per il commercio internazionale, hanno inoltre allungato i tempi delle spedizioni intercontinentali, determinando così possibili interruzioni nelle catene globali del valore, con inevitabili conseguenze sui flussi del commercio mondiale, compreso il trasporto del petrolio. Nel complesso, le accresciute tensioni geopolitiche nel Mar Rosso, unitamente agli annunci di riduzione della produzione di greggio da parte dell'OPEC+, sono considerate tra le maggiori cause del rialzo delle quotazioni delle materie prime, in particolare del greggio, a partire dallo scorcio finale del 2023 (dai 76 dollari al barile della prima metà di dicembre, agli 82 dollari di maggio 2024 – fig. 1.2).

Nonostante l'elevata incertezza dovuta alle notevoli tensioni geopolitiche, rispetto alle ipotesi formulate nella NADEF del settembre scorso per il quadriennio di programmazione, il prezzo del petrolio è stato rivisto nel Documento di economia e finanza (DEF) 2024 in misura contenuta. Per i due anni successivi si prevede una progressiva riduzione fino a raggiungere una quotazione lievemente inferiore ai 73 dollari nel 2026 (fig. 1.3). Per il 2027, anno non presente nella NADEF 2023, il Ministero

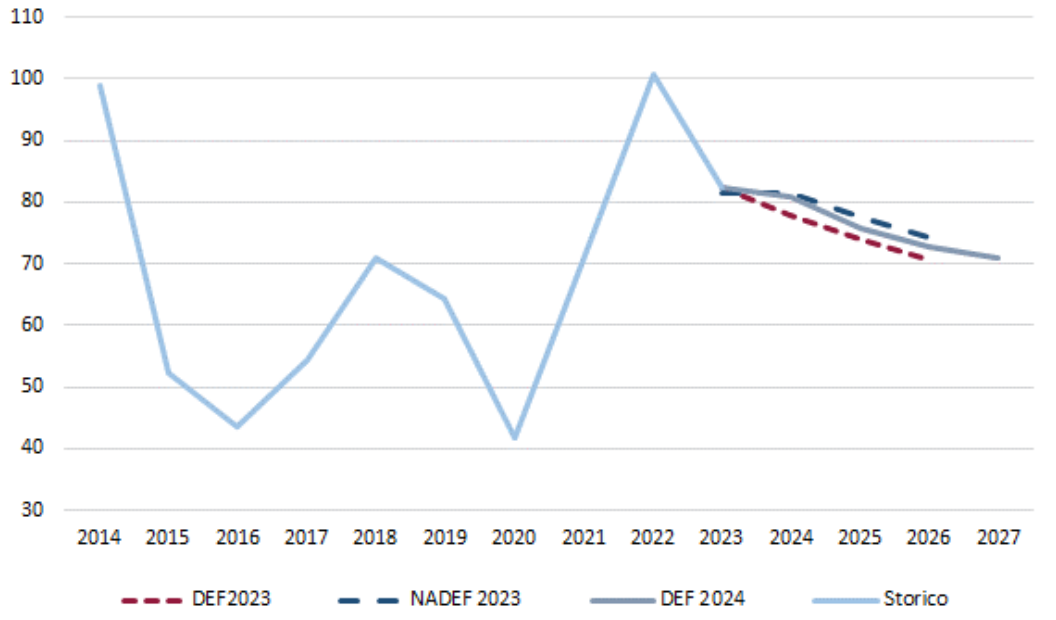
dell'Economia e delle finanze (MEF) anticipa nel DEF 2024 un'ulteriore riduzione del prezzo del Brent, verso i 71 dollari per barile.

Fig. 1.2 – Prezzo del petrolio e del gas



Fonte: S&P Global.

Fig. 1.3 – Evoluzione delle ipotesi sul prezzo del petrolio nei documenti di programmazione
(dollari per barile)



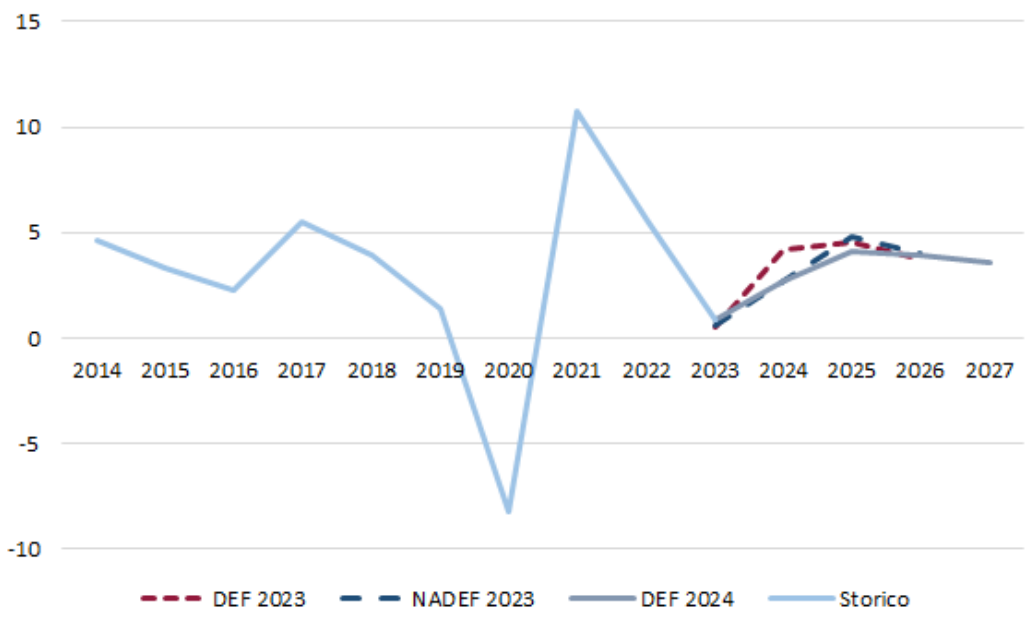
Fonte: DEF 2023, NADEF 2023, DEF 2024.

La NADEF dello scorso settembre riduceva le attese sulla crescita degli scambi internazionali per il 2024. Gli scambi mondiali s'indebolivano e si correggevano le attese anche sul 2024; nel DEF 2024 la dinamica del commercio internazionale per quest'anno è stata poi confermata, mentre è stato rivisto al ribasso il 2025, per oltre sette decimi di punto percentuale. Per il biennio 2026-27, che include l'ultimo anno di programmazione, il DEF 2024 ha previsto un ulteriore rallentamento degli scambi (fig. 1.4). Permangono comunque elevati rischi intorno alle proiezioni degli scambi, sia per le tensioni geopolitiche sia per la rincorsa di politiche commerciali restrittive che si sta realizzando, soprattutto tra gli Stati Uniti e la Cina.

Per tutto il 2023 e a seguire nella prima parte del 2024, la dinamica dell'inflazione ha mostrato una fase discendente. Mentre al di là dell'Atlantico la Riserva Federale ha fermato i rialzi dei tassi di riferimento dallo scorso giugno, in Europa gli incrementi si sono interrotti con qualche mese di ritardo. La Banca Centrale Europea ha mantenuto i tassi invariati anche nelle successive riunioni, fino al 6 giugno scorso, quando è stato avviato un primo passo nel percorso di allentamento monetario con il taglio dei tassi di riferimento di 25 punti base.

Al momento della formulazione sia del DEF sia della NADEF del 2023 gli operatori iniziavano ad anticipare possibili riduzioni future e, di conseguenza, il profilo dei tassi di interesse a breve termine veniva rivisto in decrescita per il periodo di previsione con un lieve aumento nel 2026. Il DEF dello scorso aprile ha nuovamente modificato le attese sui

Fig. 1.4 – Evoluzione delle ipotesi sul commercio mondiale nei documenti di programmazione
(variazioni percentuali annue)



Fonte: DEF 2023, NADEF 2023, DEF 2024.

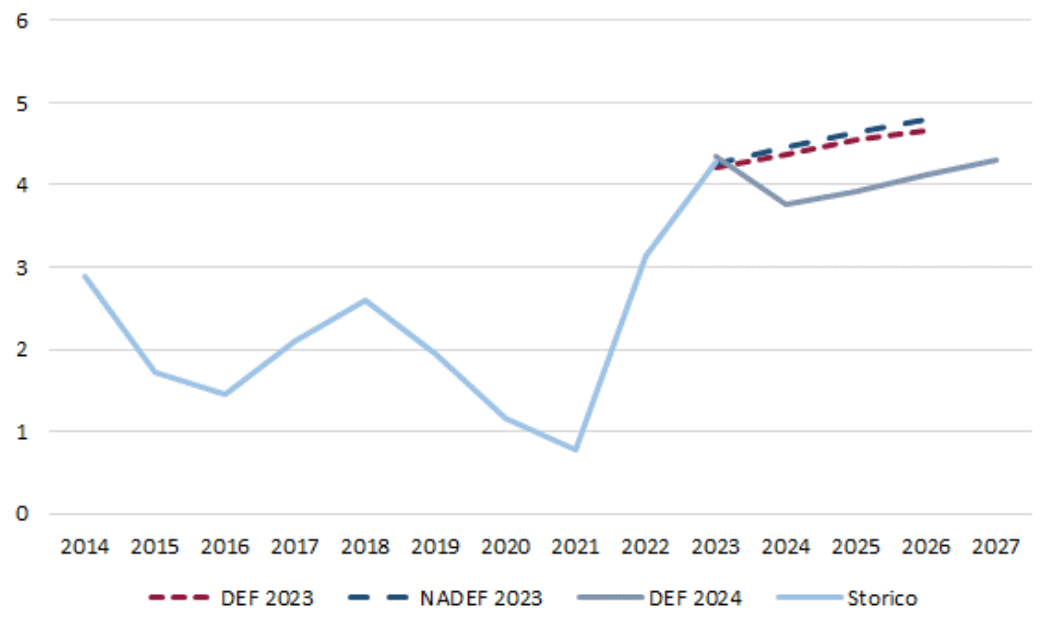
tassi a breve termine, apportando revisioni al ribasso per il triennio 2024-26 e traslando verso il basso anche le previsioni sui rendimenti a lunga scadenza (fig. 1.5). Nel DEF 2024 è stata mantenuta una dinamica crescente per tutto l'orizzonte di previsione dei tassi a lungo termine, tuttavia con uno slittamento al ribasso in media di sette decimi di punto rispetto alla NADEF dello scorso anno.

Il cambio tra il dollaro e l'euro nella media del 2023 è stato pressoché stazionario, con la valuta europea che si è apprezzata marginalmente rispetto al dollaro. L'euro è rimasto sostanzialmente stabile nei primi mesi del 2024 (1,09 dollari per euro in gennaio e 1,08 in febbraio, marzo e maggio), mostrando solo un leggero deprezzamento in aprile (1,07 dollari per euro).

Essendo tale variabile proiettata in avanti sulla base della quotazione media degli ultimi 10 giorni lavorativi antecedenti la definizione del quadro, le revisioni operate nei vari Documenti riflettono direttamente le quotazioni storiche.

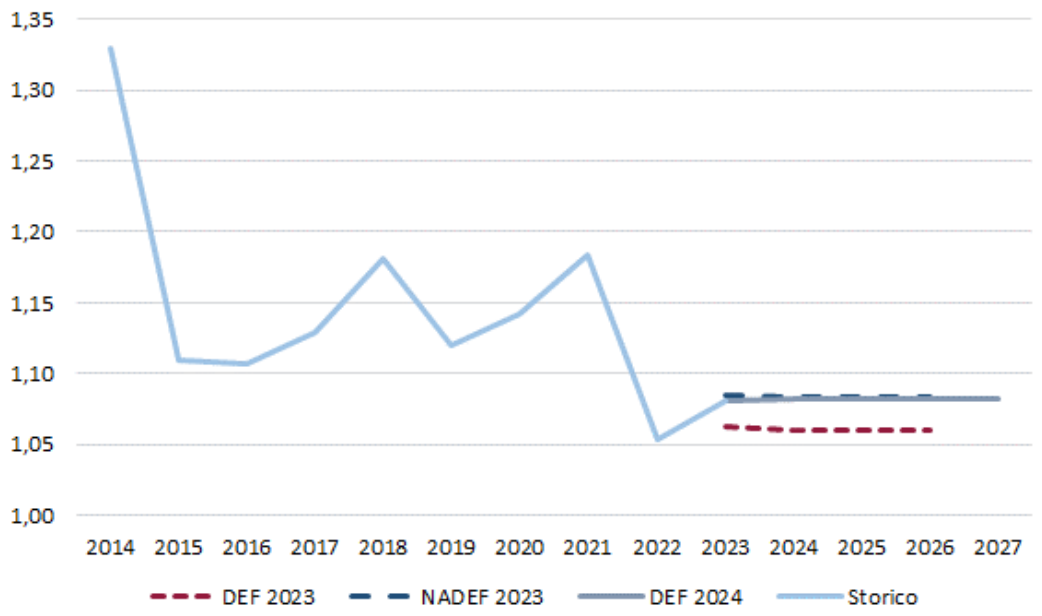
Pertanto, nel DEF 2024 il tasso di cambio dell'euro risulta sostanzialmente in linea con i livelli utilizzati per le previsioni della NADEF su tutto l'orizzonte di previsione (in media 1,08 dollari per euro in entrambi i documenti – fig. 1.6).

Fig. 1.5 – Evoluzione delle ipotesi sui tassi di interesse a lungo termine nei documenti di programmazione
(valori percentuali)



Fonte: DEF 2023, NADEF 2023, DEF 2024.

Fig. 1.6 – Evoluzione delle ipotesi sul tasso di cambio dollaro/euro nei documenti di programmazione
(dollari per euro)



Fonte: DEF 2023, NADEF 2023, DEF 2024.

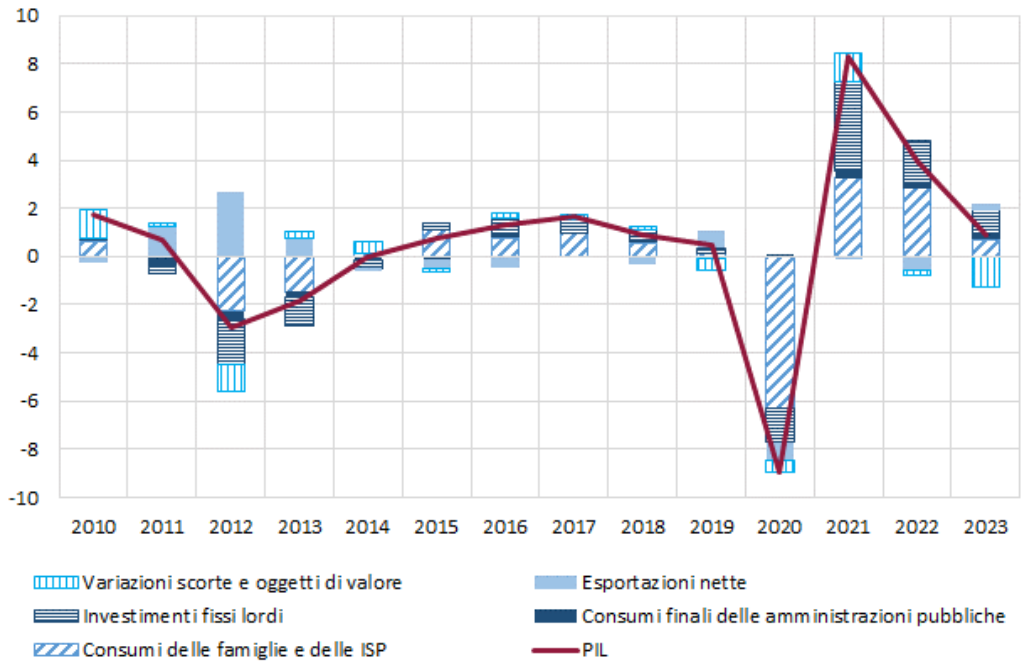
1.2 Gli andamenti dell'economia italiana

La crescita economica nel 2023 è stata altalenante. L'anno si è aperto con una dinamica congiunturale vivace per il PIL (0,3 per cento nel primo trimestre), alla quale ha fatto seguito una battuta d'arresto in primavera (-0,1 per cento) e poi un recupero dall'estate; la contabilità nazionale trimestrale per il 2023 è stata più volte modificata, migliorando le stime sui tassi di variazione dei due trimestri centrali e peggiorando lievemente quelle per gli altri due. Lo scorso anno le pressioni inflazionistiche hanno iniziato a smorzarsi, beneficiando della progressiva stabilizzazione dei prezzi delle materie prime energetiche; tuttavia, la componente di fondo dell'inflazione nel 2023 è mediamente aumentata, essendo più persistente, sebbene si sia avuta una attenuazione dal secondo semestre. I consumi delle famiglie si sono contratti nel quarto trimestre del 2023 (-1,4 per cento), compensati dagli investimenti e dalle esportazioni nette, per cui la dinamica congiunturale del PIL è stata appena positiva (0,1 per cento).

Dopo il balzo nel biennio 2021-22, il PIL dell'Italia l'anno scorso ha decelerato allo 0,9 per cento, un ritmo comunque superiore a quello del ventennio pre-pandemia (quasi mezzo punto percentuale in media). Il rallentamento della crescita nel 2023 ha riguardato anche le altre maggiori economie europee, ma l'espansione del PIL dell'Italia si è confermata per il terzo anno consecutivo superiore a quella dell'area dell'euro, come mai accaduto storicamente, grazie prevalentemente al più robusto contributo delle componenti interne di domanda e, dal lato dell'offerta, agli apporti delle costruzioni e dei servizi. In particolare, lo scorso anno il PIL dell'Italia è stato prevalentemente sospinto dalla domanda nazionale al netto delle scorte (fig. 1.7), nella stessa misura dai consumi e dagli investimenti fissi lordi, che hanno complessivamente sostenuto la crescita per due punti percentuali. La domanda estera netta ha fornito un lieve apporto positivo (tre decimi di punto percentuale), mentre il contributo della variazione delle scorte è stato negativo per 1,3 punti percentuali. Riguardo all'offerta, l'incremento del valore aggiunto è imputabile alle costruzioni e, soprattutto, ai servizi, che hanno contribuito rispettivamente per 0,2 e 1,2 punti percentuali circa; l'agricoltura ha ripreso a flettere e l'industria in senso stretto si è ridimensionata per il secondo anno consecutivo.

Nel primo trimestre del 2024 l'economia italiana è cresciuta dello 0,3 per cento in termini congiunturali (dallo 0,1 dello scorcio finale del 2023); la variazione acquisita per il 2024 è dello 0,6 per cento. Tale dinamica ha riflesso andamenti positivi in tutti i maggiori comparti, con l'eccezione del settore manifatturiero. Rispetto al trimestre precedente, i principali aggregati della domanda interna sono in crescita, con un aumento dello 0,3 per cento dei consumi finali delle famiglie e dello 0,5 degli investimenti fissi lordi. Le importazioni sono in calo e le esportazioni continuano a espandersi. La crescita congiunturale osservata in Italia nel periodo invernale è risultata in linea con la media europea e ancora superiore a quella della Francia e della Germania (0,2 per cento).

Fig. 1.7 – Variazione del PIL e componenti della domanda
(variazioni percentuali e contributi alla crescita in punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

L'industria resta debole, i servizi crescono moderatamente e le costruzioni in questa fase dipendono dalle politiche pubbliche. Riguardo agli andamenti settoriali, l'anno scorso si è confermata la flessione dell'attività dell'industria, iniziata nel 2022 e per la quale non si manifesta ancora un'inversione di rotta. La produzione industriale nel primo trimestre si è ridotta di oltre un punto percentuale e le inchieste congiunturali mantengono un'intonazione sostanzialmente negativa. L'indice PMI dei direttori degli acquisti rilasciato da S&P per il settore manifatturiero si colloca al di sotto della soglia di 50 (che delimita le fasi di espansione e di contrazione) dallo scorso anno; analogamente l'indice di fiducia dell'attività manifatturiera elaborato dall'Istat ha mostrato una tendenza in calo dalla primavera del 2023. Le criticità derivanti dal contesto esterno, la stagnazione della Germania e le tensioni geopolitiche pesano sul tessuto imprenditoriale più orientato all'esportazione; i costi dell'energia incidono inoltre sulle imprese più energivore. Il rallentamento del settore delle costruzioni, che risente della rimodulazione degli incentivi al comparto, si potrebbe riflettere anche su altri settori sia dell'industria sia del terziario.

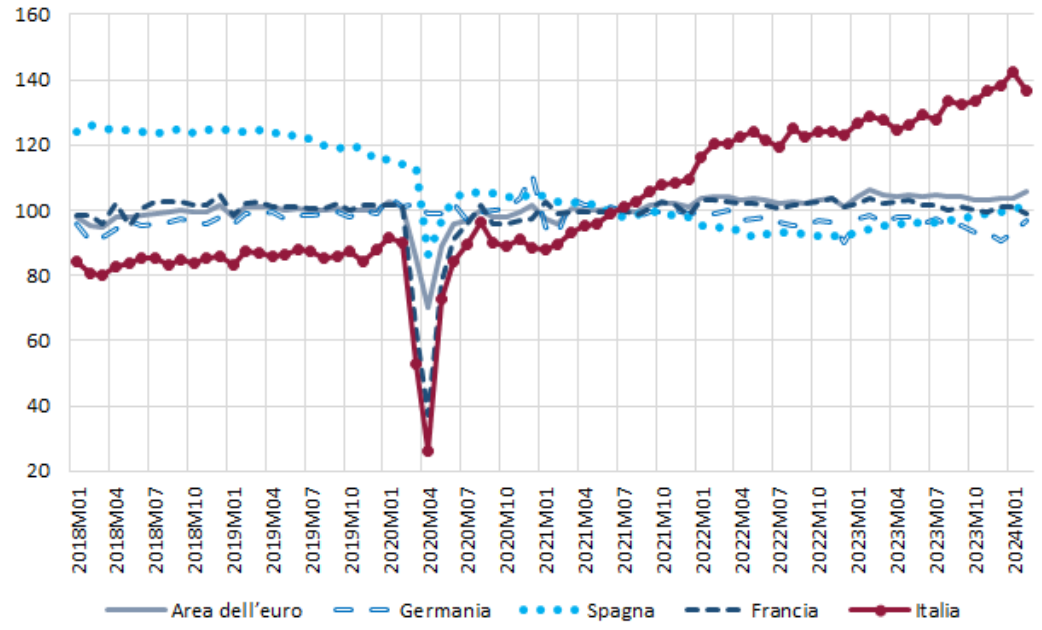
Nel primo trimestre del 2024 l'attività nelle costruzioni è risultata volatile, ma nonostante la contrazione degli ultimi mesi si colloca su livelli storicamente elevati. La produzione settoriale, dopo essersi rafforzata nell'ultimo biennio molto più che negli altri paesi europei, anche grazie ai generosi incentivi fiscali sull'edilizia residenziale[3], nei primi mesi dell'anno in corso si è indebolita permanendo comunque su livelli mediamente

[3] Come già documentato dall'UPB nell'audizione del 22 aprile 2024, il Superbonus è stato concepito come estremamente generoso nella fase più acuta della recessione del 2020, per sostenere l'edilizia, ma è rimasto in vigore a condizioni analoghe nel 2022 e nel 2023, quando la ripresa si era consolidata.

superiori rispetto a quelli registrati a fine 2023 (fig. 1.8). In aprile e maggio gli investimenti ammessi a detrazione agevolati dal Superbonus hanno registrato, sulla base dei dati rilasciati da Enea, una sostanziale battuta d'arresto; l'aumento medio mensile rispetto a marzo è stato di circa 200 milioni di euro, a fronte di una dinamica mensile mediamente prossima ai cinque miliardi nel semestre precedente[4]. Il clima di fiducia dell'edilizia, in calo di circa cinque punti fra gennaio e maggio del 2024, ha dunque mostrato segnali di debolezza, pur eccedendo i livelli medi registrati negli anni immediatamente precedenti la pandemia.

Il terziario cresce stabilmente, supportato anche dai flussi turistici e dal miglioramento della fiducia. Il valore aggiunto del terziario nel 2023 è aumentato dell'1,6 per cento, quasi il doppio del PIL, mostrando segnali di crescita anche nello scorcio iniziale di quest'anno. L'attività dei servizi è stata sospinta, oltre che dalle attività immobiliari, professionali e dalle comunicazioni, anche dal favorevole andamento della filiera del turismo. Nel 2023 il surplus della bilancia turistica è aumentato del dieci per cento rispetto all'anno precedente e ha raggiunto un'incidenza prossima all'uno per cento del PIL. Nel 2023 si sono registrati i valori più elevati di sempre nelle rilevazioni sul turismo: i dati dell'Istat segnalano oltre 134 milioni di arrivi e 451 milioni di presenze negli esercizi ricettivi presenti sul territorio nazionale, con una crescita delle presenze superiore al tre per cento

Fig. 1.8 – Produzione nelle costruzioni nell'area dell'euro e nei maggiori paesi
(volumi; numeri indice 2021=100)



Fonte: Eurostat.

[4] Per un approfondimento sull'evoluzione normativa della disciplina del Superbonus e sull'andamento degli investimenti agevolati si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia)", 18 aprile.

rispetto al 2019. Anche nei primi mesi del 2024, sulla base delle rilevazioni della Banca d'Italia, le entrate derivanti dai flussi turistici mostrano una crescita su base tendenziale. Dall'inizio dell'anno il PMI del terziario si è attestato ampiamente oltre la soglia di demarcazione tra espansione e contrazione; l'indicatore sulla fiducia dell'Istat nella media dei primi cinque mesi dell'anno è risultato superiore rispetto ai livelli del 2023.

La fiducia delle imprese è rimasta debole nel 2023; l'incertezza di famiglie e imprese è leggermente diminuita solamente nei mesi più recenti. Nell'insieme dei settori produttivi, l'indice composito della fiducia delle imprese, ottenuto come media ponderata dei climi settoriali, nel 2023 è stato complessivamente debole, con tenui segnali di ripresa solo a partire da dicembre. L'incertezza di famiglie e imprese, secondo la misura elaborata dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), è progressivamente aumentata a partire dal 2022 e si sarebbe attenuata nei primi mesi di quest'anno, sia per le famiglie sia per le imprese.

La dinamica dei prezzi si è attenuata, ma quella della componente di fondo resta elevata. Lo scorso anno l'inflazione al consumo è diminuita, mentre la componente di fondo si è rafforzata. Il 2023 è stato infatti un anno di rientro dell'inflazione (5,7 per cento per l'indice nazionale dei prezzi al consumo NIC, contro l'8,1 del 2022), sulla scia della componente energetica, diventata deflattiva a partire dall'autunno. L'inflazione di fondo, al netto degli energetici e degli alimentari freschi, è invece sensibilmente aumentata nel 2023 (al 5,1 per cento rispetto al 3,8 dell'anno precedente). Ne ha risentito quindi l'inflazione riferita al carrello della spesa, che ha raggiunto il 9,5 per cento, con un impatto molto rilevante sulle disponibilità di spesa delle famiglie. La componente di fondo ha mostrato segnali di rientro, dal quarto trimestre dello scorso anno, collocandosi al 2,0 per cento in maggio. Nel complesso, nei primi mesi del 2024 l'inflazione al consumo è stata in Italia ampiamente al di sotto di quella dell'area dell'euro e si è stabilizzata su valori (0,8 per cento il NIC in aprile e maggio) analoghi a quelli osservati nel 2019, l'anno prima della pandemia; la dinamica dell'indice armonizzato IPCA si sta riallineando sia a quella dell'indice nazionale NIC sia a quella del deflatore dei consumi della contabilità nazionale trimestrale.

Nella media del 2023 il rialzo dei prezzi è stato ancora una volta superiore all'incremento dei redditi nominali, determinando un calo del potere di acquisto di mezzo punto percentuale rispetto all'anno precedente. A fronte di ciò, la spesa per consumi delle famiglie è cresciuta del 6,5 per cento in ragione d'anno (poco più dell'uno per cento a prezzi costanti), comportando un riassorbimento della propensione al risparmio, mediamente in calo di 1,5 punti percentuali nel 2023 rispetto all'anno precedente. Nello stesso periodo la quota di profitto delle società non finanziarie, misurata come risultato lordo di gestione sul valore aggiunto ai prezzi base, è risultata mediamente prossima al 45 per cento, un livello superiore a quelli pre-pandemia; analogamente il *mark-up* per il totale dell'economia è cresciuto nell'arco del 2023, eccedendo di circa un punto il livello osservato in media nel 2019 (ultimo anno pre-crisi); l'aumento ha riguardato tutti i settori, soprattutto l'agricoltura e i servizi, e in misura minore l'industria.

Nella media del 2023, gli occupati in Italia sono aumentati del 2,1 per cento in base alla rilevazione sulle Forze di lavoro, in linea con quanto osservato l'anno precedente (2,4 per cento). Lo scorso anno è proseguito l'aumento delle ore lavorate, benché in rallentamento rispetto ai ritmi sostenuti che avevano caratterizzato il biennio successivo alla crisi pandemica. Nel 2023 la variazione dell'input di lavoro (2,3 per cento sulla base dei Conti Nazionali) ha superato quella del PIL, implicando un calo della produttività oraria.

La disoccupazione diminuisce, ma la dinamica salariale resta moderata. Il tasso di disoccupazione è risultato in media d'anno del 7,7 per cento, oltre due punti in meno rispetto al 2019. La crescita degli occupati sarebbe proseguita anche nei primi mesi di quest'anno sulla base dei dati provvisori diffusi dall'Istat.

A partire dal 2022 l'attività negoziale è tornata vivace e si è sostanzialmente ridotta la quota di dipendenti in attesa di rinnovo contrattuale. Tuttavia, nel triennio 2021-23, le retribuzioni contrattuali orarie sono cresciute a un ritmo notevolmente inferiore rispetto a quello osservato per i prezzi: le prime sono cresciute del 4,7 per cento rispetto al 2020, mentre i prezzi sono aumentati del 15 per cento circa, penalizzando il potere d'acquisto. Nella media del 2023 si è osservata una crescita del CLUP di circa tre punti percentuali, ascrivibile in egual misura al calo della produttività e al moderato rialzo del costo del lavoro (redditi per ULA).

1.3 Le previsioni macroeconomiche

Le previsioni e il contesto del DEF 2023

Nello scorcio iniziale dello scorso anno il quadro degli indicatori congiunturali assumeva un'intonazione più favorevole, nonostante il perdurare dei rilevanti fattori di fragilità esterni. Incidevano, in particolare, il conflitto russo-ucraino e il manifestarsi di nuove tensioni nei mercati finanziari internazionali, a causa di fallimenti e crisi di liquidità di rilevanti istituzioni bancarie, negli Stati Uniti e in Svizzera. Il netto ridimensionamento delle quotazioni delle materie prime energetiche, in particolare del gas, induceva pressioni al ribasso a monte della catena produttiva sia nella UE sia negli Stati Uniti; l'inflazione aveva ormai superato il picco, ma mostrava ancora valori elevati e non sufficienti a concludere il processo di normalizzazione delle politiche monetarie.

Il DEF 2023, approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile, recepiva il miglioramento delle prospettive di breve periodo e anticipava un ritorno all'espansione del PIL nei primi tre mesi dell'anno, dopo una stasi nel quarto trimestre del 2022. Il quadro macroeconomico (QM) tendenziale del DEF prefigurava una crescita del PIL nel periodo di programmazione pari allo 0,9 per cento nel 2023, all'1,4 per cento nel 2024, all'1,3 nel 2025 e all'1,1 a fine periodo (2026). Riguardo alle variabili nominali, il QM tendenziale prefigurava una ripresa del deflatore del PIL, in rialzo al 4,8 per cento nel 2023, che rallentava gradualmente fino al 2,0 per cento a fine periodo. La dinamica del PIL nominale, stimata al 5,7 per cento nel 2023, si attestava appena sopra il 3,0 per cento nel 2026.

Le proiezioni sulla crescita del QM nel periodo di programmazione incorporavano gli effetti espansivi attribuibili alla completa attuazione dei programmi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La valutazione aggiornata riportata nel Programma nazionale di riforma (PNR) 2023 recepiva informazioni di consuntivo sulla spesa effettiva nel triennio 2020-22 in base alle quali risultavano, rispetto alla precedente allocazione dei fondi, meno attivazioni di risorse nella fase iniziale del Piano e più fondi da spendere in seguito. Secondo la valutazione del Governo l'impatto complessivo del Piano a fine periodo, nel 2026, era di 3,4 punti percentuali di PIL, 0,2 punti più di quanto valutato nell'autunno precedente (DPB 2023, versione aggiornata)[5].

La manovra prefigurata nel DEF 2023 confermava gli obiettivi di *deficit* programmatico della NADEF 2022, a fronte di saldi più favorevoli (per 0,1 e 0,2 punti di PIL, rispettivamente nel 2023 e nel 2024) nello scenario a legislazione vigente[6]. Il QM

[5] Secondo il PNR 2023 gli impatti attribuibili al PNRR nel biennio 2021-22, pari cumulativamente a 0,2 punti percentuali, erano più bassi di circa la metà rispetto al DPB 2023, ma maggiori nel triennio 2023-25 (2,5 punti secondo il PNR 2023, 2,4 nel DBP 2023).

[6] Nonostante la conferma degli obiettivi programmatici, il piano di rientro dei saldi strutturali verso l'obiettivo programmatico, in particolare il saldo strutturale per il 2023, era stimato in lieve peggioramento. Il Governo presentava pertanto una Relazione al Parlamento (11 aprile 2023) per rivedere il piano di rientro, indicando gli importi che contribuivano al peggioramento del piano stesso (3,4 miliardi di euro nel 2023 e 4,5 miliardi nel 2024).

programmatico del DEF 2023, incorporando i nuovi interventi[7], prospettava una crescita del prodotto all'1,0 per cento nel 2023 e all'1,5 per cento nel 2024. Ne conseguiva un impatto sulla crescita dell'economia italiana stimata nel QM del DEF pari cumulativamente a due decimi di punto percentuale nel biennio 2023-24. La variazione del deflatore del PIL e del PIL nominale non si discostava da quella del QM tendenziale sull'intero intervallo di previsione[8].

Il 20 aprile, l'UPB validava il quadro macroeconomico del DEF 2023 per il quadriennio di previsione 2023-26[9].

Richiamiamo brevemente la metodologia adottata per l'esercizio di validazione. Essa si basa sull'analisi complessiva degli scenari macroeconomici del MEF attraverso: a) le stime UPB sugli andamenti di breve termine del PIL e delle principali componenti di domanda; b) le stime annuali ottenute dall'UPB con il modello di previsione dell'Istat, MeMo-It, nell'ambito dell'Accordo quadro con il medesimo istituto; c) le stime annuali distintamente e specificamente prodotte per l'UPB dagli istituti di previsione indipendenti (CER, Oxford Economics, Prometeia, REF.ricerche), facenti parte del *panel* UPB. Inoltre, si monitorano le previsioni più recenti di altre istituzioni nazionali e internazionali e si conduce un esame di coerenza interna dei quadri di previsione del MEF. Per assicurare un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le stime dei previsori del *panel* UPB (che includono quelle dell'UPB) sono formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle esogene internazionali (commercio mondiale, prezzo del petrolio, prezzo del gas, tassi di cambio, tassi di interesse) adottate dal MEF. Le stime del *panel* UPB incorporano i programmi di investimento previsti nel PNRR. Le previsioni programmatiche si basano su ipotesi di massima circa la manovra di finanza pubblica, elaborate dall'UPB sulla base delle indicazioni dei documenti di bilancio (DEF, NADEF) e dell'interlocuzione con il MEF.

Le proiezioni programmatiche del DEF 2023 venivano valutate nel complesso coerenti con quelle del *panel* UPB, sebbene prossime al valore superiore dell'intervallo di validazione su tutto l'orizzonte di previsione. Il QM programmatico veniva validato in quanto il tasso di variazione del PIL reale non eccedeva l'estremo superiore delle previsioni del *panel* UPB, se non marginalmente nel 2024, e si discostava in misura contenuta dalla mediana del *panel*. Con riferimento alle grandezze nominali, le proiezioni formulate nel DEF per il deflatore del PIL si collocavano al di sotto della mediana del *panel* nei primi tre anni dell'intervallo di validazione e in un intorno della stessa nel 2026. In tal modo si bilanciava il profilo del PIL in volume del DEF, per cui la dinamica programmatica del PIL nominale si situava all'interno dell'intervallo di variazione del *panel* (a eccezione di una marginale deviazione nel 2026). L'impatto della manovra di bilancio sulla crescita del PIL era, nel complesso, condiviso dai previsori dell'UPB.

L'UPB rilevava rischi bilanciati nel breve termine per lo scenario macroeconomico dell'economia italiana, per il favorevole andamento nel primo trimestre. Tuttavia,

[7] Il disavanzo restava programmato al 4,5 per cento del PIL nel 2023, al 3,7 per cento nel 2024 e al 3,0 per cento nel 2025, e si riduceva al 2,5 nell'anno finale di programmazione. La differenza tra saldi programmatici e tendenziali nel biennio 2023-24 era destinata a finanziare nel 2023 un taglio del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente medio-bassi (di oltre 3 miliardi) e ad aumentare nel 2024 il Fondo per la riduzione della pressione fiscale (per oltre 4 miliardi).

[8] Nello scenario programmatico del Governo il PIL nominale aumentava del 5,8 per cento nel 2023, rallentava al 4,3 per cento nel 2024 e convergeva verso una dinamica appena sopra il 3 per cento nel 2026.

[9] Si veda la lettera di validazione del QM tendenziale e la lettera di validazione del QM programmatico.

permanevano importanti fattori di rischio, in particolare per il 2024, orientati al ribasso, analogamente alle attese sul contesto economico globale. Le proiezioni nel QM del DEF per il 2024 si attestavano infatti nella parte alta delle stime delle altre istituzioni e degli analisti privati.

Le previsioni e il contesto della NADEF 2023

A partire dalla primavera del 2023 l'economia mondiale mostrava segni di adattamento al conflitto in Ucraina, in atto da oltre un anno, ma appariva frammentata; la fase ciclica era di sostanziale stagnazione in Europa mentre risultava espansiva negli Stati Uniti. La strategia di diversificazione delle fonti di approvvigionamento seguita dalla UE aveva consentito di mantenere elevate le scorte di gas nonostante la riduzione dei flussi acquistati dalla Russia (si veda al riguardo il paragrafo 1.1). In autunno, tuttavia, la maggiore incertezza geopolitica riaccendeva le turbolenze sui mercati delle materie prime. L'orientamento restrittivo adottato dalle banche centrali dal 2022 era risultato efficace nel ridimensionare l'inflazione al consumo, che si era pressoché dimezzata rispetto al picco di giugno del 2022 negli Stati Uniti (scesa in settembre 2023 al 4,2 per cento) e diminuiva, più gradualmente, nell'area dell'euro. La persistenza dell'inflazione oltre l'obiettivo della politica monetaria induceva tuttavia le banche centrali a mantenere un orientamento ancora restrittivo, determinando un inasprimento delle condizioni creditizie.

Dopo la forte espansione nei mesi invernali, la crescita dell'economia italiana subiva nel secondo trimestre del 2023 una battuta d'arresto. In primavera il PIL si riduceva in termini congiunturali (-0,4 per cento, rivisto a -0,1 per cento nelle serie di contabilità nazionale più recenti), per la contrazione degli investimenti, oltre che delle esportazioni e dei consumi pubblici; la spesa delle famiglie rallentava per la frenata del reddito disponibile, dovuta al minore utilizzo del fattore lavoro. Tale flessione congiunturale era dipesa in larga misura da fattori interni, risultando in controtendenza rispetto agli andamenti dei maggiori paesi in Europa: il PIL nell'area dell'euro, in Francia e in Spagna nello stesso periodo aveva segnato un aumento, soltanto in Germania l'attività economica ristagnava. Nel periodo estivo il quadro degli indicatori congiunturali disponibili prefigurava una moderazione della fase ciclica e si attendeva un marcato rientro dell'inflazione nei mesi autunnali, soprattutto per effetto del contro-*shock* rispetto all'impennata osservata sui beni energetici nella seconda metà del 2022.

Qualche giorno prima dell'approvazione della NADEF 2023, il 22 settembre, l'Istat rivedeva in misura molto rilevante le dinamiche della contabilità nazionale. In particolare, il tasso di crescita del PIL dell'Italia per il 2021 era corretto nettamente al rialzo, dal 7,0 all'8,3 per cento in termini reali e dal 7,6 al 9,7 sul PIL nominale. Ne risultava un recupero dell'economia italiana rispetto ai valori precedenti la pandemia più sostenuto di quello degli altri *partner* europei.

La revisione della crescita per l'anno 2021 (1,3 punti percentuali) assumeva una portata eccezionale rispetto alla storia delle revisioni passate. Dal lato dell'offerta la correzione beneficiava di maggiori input produttivi, sia capitale sia lavoro, in condizioni di minore spesa per costi intermedi e di maggiore efficienza delle imprese. Il supporto dal lato della domanda (per 0,8 punti) rifletteva soprattutto il maggior contributo dell'accumulazione di costruzioni (per la componente abitazioni) e di mezzi di trasporto e la più elevata spesa per consumi delle famiglie (0,5 punti percentuali), trainata dalla componente dei servizi. Il tasso di espansione per l'anno 2022 si manteneva invece invariato (al 3,7 per cento) rispetto alla precedente stima.

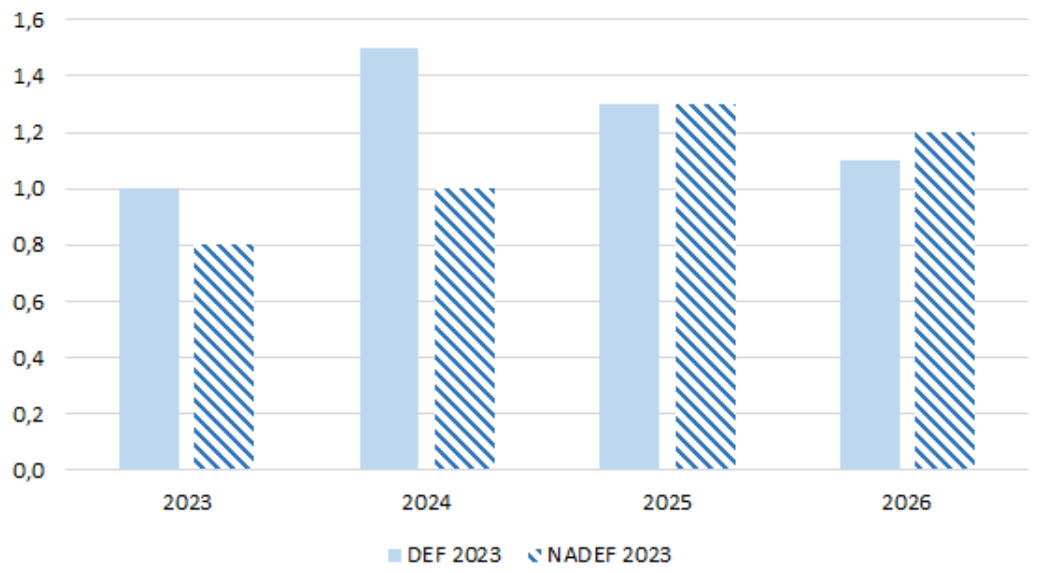
In questo contesto macroeconomico il Governo avviava la programmazione di bilancio per il periodo 2024-26. La NADEF (deliberata il 27 settembre 2023) includeva uno scenario tendenziale a legislazione vigente che anticipava un recupero del PIL nella parte finale di quell'anno. Il QM tendenziale stimava un aumento del prodotto dello 0,8 per cento nel 2023, un'accelerazione nel successivo biennio (all'1,0 per cento nel 2024 e all'1,3 nel 2025) e un modesto rallentamento all'1,2 per cento al termine dell'orizzonte di previsione. Tale valore di fine periodo appariva superiore rispetto alle stime sul prodotto potenziale formulate prima della crisi pandemica, per cui per essere realizzato necessitava pienamente dello stimolo del PNRR. Il QM tendenziale includeva, in misura parziale, valutazioni sulle spese effettuate nell'ambito del Piano[10], senza considerare la nuova formulazione la cui approvazione ufficiale da parte della UE è successiva per cui è stata recepita nel DEF 2024[11].

Il peggioramento della crescita nel QM tendenziale della NADEF rispetto alle proiezioni programmatiche del DEF nel 2023, per due decimi di punto percentuale, recepiva l'indebolimento della fase ciclica nella parte centrale dell'anno. La più forte correzione per il 2024, per cinque decimi di punto, rifletteva invece le esogene internazionali. In base alle simulazioni dei modelli econometrici del MEF la revisione delle ipotesi sul contesto internazionale incideva negativamente per 0,6 punti percentuali nel 2024, principalmente per il deterioramento delle attese sul commercio mondiale, oltre che per il rafforzamento del cambio e gli aumenti nei tassi d'interesse. Il QM della NADEF confermava la proiezione di crescita del DEF sul 2025, mentre era appena più elevata nell'anno finale delle proiezioni (fig. 1.9).

[10] Si veda la Tabella III.1-2 del DPB 2024.

[11] Il Governo italiano il 7 agosto 2023 aveva presentato una proposta di modifica di alcuni interventi del PNRR, e delle relative *milestone* e *target*, comprensiva del nuovo capitolo *REPowerEU* per l'attuazione, a livello nazionale, del Piano europeo diretto ad assicurare sicurezza ed indipendenza energetica all'Europa (Regolamento 435/2023). La Commissione europea esprimeva una valutazione positiva del PNRR modificato dell'Italia, che era approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio della UE l'8 dicembre 2023.

Fig. 1.9 – PIL reale, scenario programmatico del DEF 2023 e tendenziale della NADEF 2023
(variazioni percentuali)



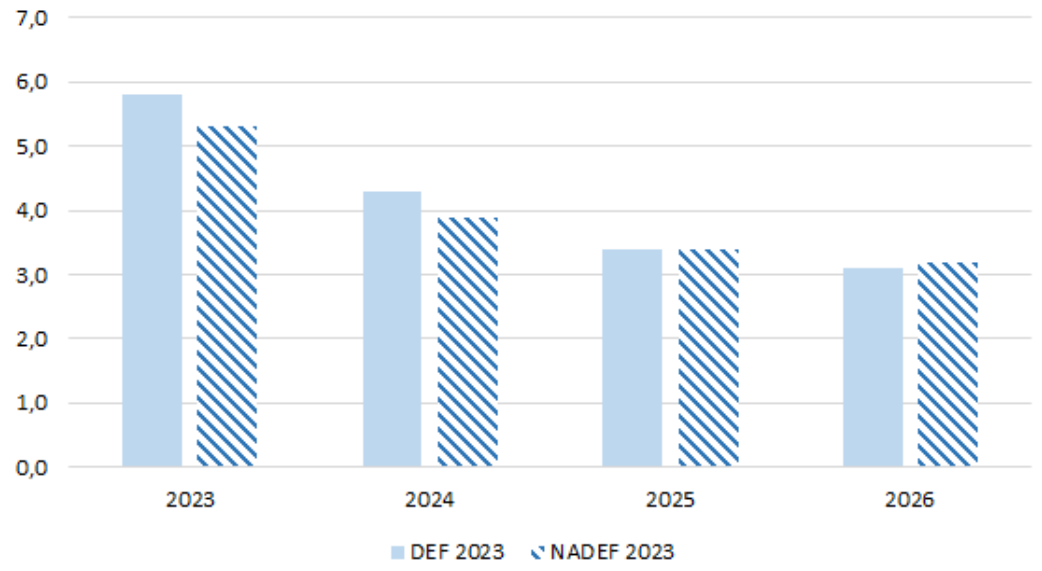
Fonte: DEF 2023 e NADEF 2023.

Il QM tendenziale della NADEF indicava una variazione del deflatore dei consumi privati ancora elevata per il 2023 (5,6 per cento), che scendeva al 2,4 per cento nel 2024 e convergeva verso l'obiettivo della BCE nel biennio finale di previsione. Tali proiezioni venivano riviste al ribasso rispetto al DEF per il 2023 e il 2024, per effetto della graduale normalizzazione dei prezzi delle materie prime, in particolare di quelle energetiche, mentre restavano analoghe nel biennio finale delle proiezioni. Il deflatore del PIL si attestava al 4,5 per cento nel 2023 e rallentava nel 2024 al 2,9 per cento, poco sopra la stima nel DEF. Tenendo conto della componente reale, la dinamica del PIL nominale nel QM tendenziale della NADEF (al 5,3 e 3,9 per cento rispettivamente nel 2023 e nel 2024) era rivista al ribasso rispetto al DEF per circa mezzo punto percentuale nella media del biennio, mentre risultava sostanzialmente invariata nella parte finale dell'orizzonte di previsione (fig. 1.10).

Il QM programmatico della NADEF per il triennio 2024-26 incorporava gli effetti della politica di bilancio. Il Governo otteneva l'autorizzazione dal Parlamento alla revisione del piano di rientro verso l'OMT, ponendo gli obiettivi programmatici del rapporto tra il deficit e il PIL su livelli più elevati rispetto a quanto indicato nel DEF 2023 (per 0,6 punti percentuali di PIL nella media 2023-26). Le maggiori risorse (3,2 miliardi nel 2023, 15,7 nel 2024 e 4,6 nel 2025) erano destinate a finanziare la riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti nel 2024, interventi a favore del personale sanitario e incentivi agli investimenti nel Mezzogiorno, oltre alle politiche invariate. Rispetto allo scenario a legislazione vigente, l'indebitamento netto aumentava lievemente nel 2023 e nel 2025, di 0,7 punti nel 2024; la manovra era invece restrittiva nel 2026, con un deficit inferiore al tre per cento del PIL. Le misure previste dal Governo sostenevano l'espansione

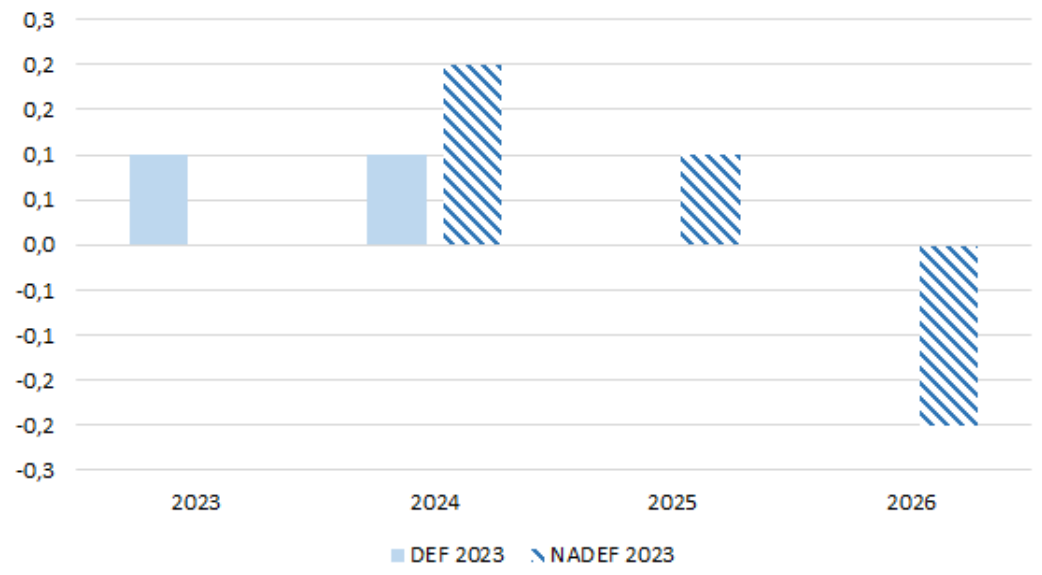
dell'economia italiana per due decimi di punto percentuale nel 2024 e per un decimo nel 2025, mentre generavano un impatto negativo per 0,2 punti nel 2026 (fig. 1.11).

Fig. 1.10 – PIL nominale, scenario programmatico del DEF 2023 e tendenziale della NADEF 2023
(variazioni percentuali)



Fonte: DEF 2023 e NADEF 2023.

Fig. 1.11 – Impatto sul PIL delle misure di bilancio del DEF 2023 e della NADEF 2023
(variazioni percentuali)



Fonte: DEF 2023 e NADEF 2023.

L'UPB validava le previsioni macroeconomiche, sia tendenziali sia programmatiche, della NADEF 2023 per il periodo 2023-24[12], giudicandole coerenti con quelle del *panel*, sebbene posizionate nella fascia alta dell'intervallo delle stime. La previsione sulla crescita nel 2024 del PIL reale si collocava nell'intervallo di validazione del *panel*, sebbene in prossimità del valore superiore delle attese dei previsori del gruppo di analisi. La stima sulla dinamica del PIL nominale appariva cauta, in quanto si attestava al di sotto della mediana del *panel.* L'impatto della manovra di bilancio sull'attività economica nel 2024 era in linea con il valore medio indicato dal *panel* e coincideva con quello stimato dall'UPB.

Nel quadro programmatico del MEF, il PIL nel 2024 era interamente trainato dalla domanda interna, il cui apporto eccedeva le valutazioni più elevate del *panel* UPB; il contributo delle esportazioni nette era invece coerente con le stime mediane del *panel.* Le proiezioni sui prezzi si collocavano nella fascia bassa dell'intervallo di validazione, tra l'estremo inferiore e la mediana. La variazione del deflatore dei consumi delle famiglie delineata dal MEF era appena più contenuta della stima mediana del *panel* UPB, che corrispondeva alla previsione UPB. La crescita del deflatore del PIL prefigurata dal MEF si attestava poco al di sopra dell'estremo inferiore dell'intervallo di validazione. Tenuto conto delle proiezioni sull'andamento del PIL reale e del relativo deflatore, la dinamica programmatica del PIL nominale risultava prudente, in quanto si situava tra l'estremo inferiore e la mediana delle proiezioni del *panel*, che coincideva con la previsione dell'UPB. Con riferimento alle variabili sul mercato del lavoro, la crescita dell'occupazione (in termini di ULA) del QM programmatico era prossima alla mediana del *panel*, similmente al valore atteso per il tasso di occupazione. Il tasso di disoccupazione previsto dal Governo era invece di poco inferiore alle valutazioni mediane del gruppo di previsori dell'UPB.

Anche nel biennio 2025-26, escluso dalla procedura di validazione, le previsioni della NADEF apparivano accettabili, seppure al limite, in quanto la crescita del PIL reale coincideva con l'estremo superiore delle attese del *panel.* Tenuto conto della variazione del PIL reale e di quella del corrispondente deflatore, la crescita del prodotto nominale per il 2025 era più bassa della mediana del *panel* mentre coincideva con la proiezione dell'UPB nel 2026. Infine, anche le previsioni sul mercato del lavoro nel biennio finale del QM programmatico erano giudicate complessivamente accettabili.

L'UPB segnalava la presenza di rischi di varia natura, nel complesso orientati al ribasso, specifici dell'Italia, come il pieno utilizzo dei fondi NGEU, ma soprattutto di matrice internazionale, come le tensioni geopolitiche legate ai conflitti in atto o il rallentamento della Germania e della Cina, nonché il persistere dell'inflazione. Il confronto con le previsioni di altre istituzioni e analisti privati mostrava un allineamento delle proiezioni macroeconomiche della NADEF per il 2023, ma non altrettanto per il triennio 2024-26, quando le stesse si collocavano nella fascia alta delle attese.

[12] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023", 10 ottobre.

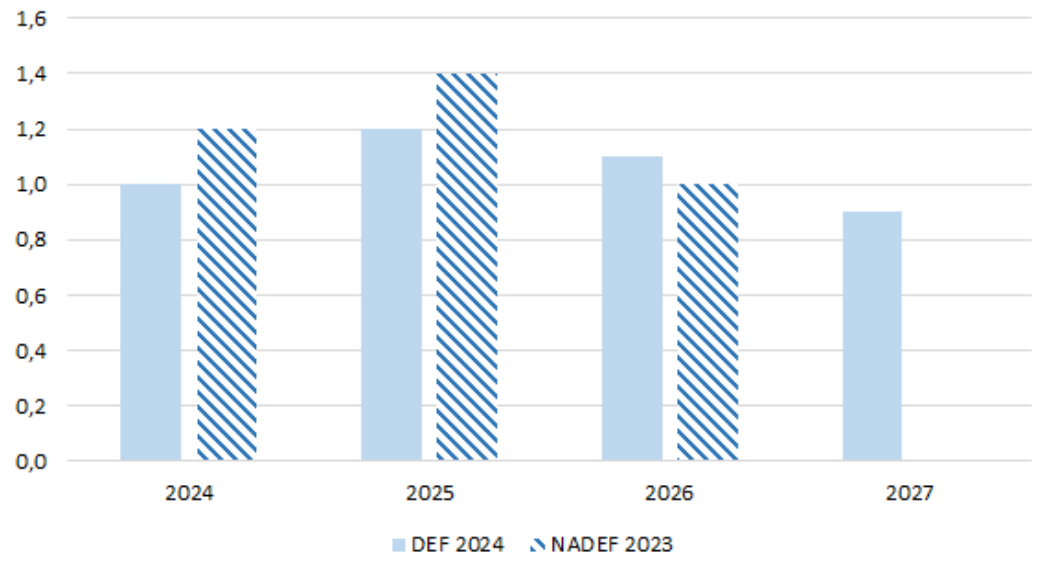
Le previsioni e il contesto del DEF 2024

Il 2024 si è aperto con un contesto internazionale ancora fragile e incerto, principalmente per il prolungarsi dei conflitti in Ucraina e nel Medio Oriente. Le politiche economiche si vanno lentamente normalizzando, pur rimanendo la crescita economica molto eterogenea tra le maggiori economie. Il DEF 2024 incorpora l'ipotesi di una flessione dei prezzi energetici e una ripresa del commercio mondiale, che assume un ruolo chiave nel supportare le attese di crescita per il 2024-25. Parallelamente si sconta l'avvio del processo di riduzione dei tassi di riferimento da parte delle autorità monetarie.

Per quanto riguarda l'economia italiana, all'inizio dell'anno il quadro degli indicatori congiunturali è apparso eterogeneo. L'attività industriale era debole, ma le inchieste qualitative prospettavano un recupero; specularmente, l'edilizia ereditava dall'anno scorso volumi elevati nell'attesa di un graduale indebolimento. Le variabili quantitative mensili tempestive delineavano una fase ciclica in moderata espansione.

In questo contesto il DEF 2024, approvato il 9 aprile scorso, presenta un QM tendenziale in cui il PIL si espande all'1,0 per cento nel 2024, appena più che nel 2023; nel 2025 si prevede un moderato rafforzamento della dinamica del PIL all'1,2 per cento e nel 2026-27 un graduale rallentamento (rispettivamente all'1,1 e 0,9 per cento). Nel confronto con il quadro programmatico della NADEF 2023 la variazione del prodotto è più contenuta di 0,2 punti percentuali nel 2024 e nel 2025, mentre si rafforza appena nel 2026 (fig. 1.12). Le previsioni del PIL sul 2024 sono state riviste al ribasso rispetto alla NADEF per tenere conto dell'elevata incertezza del quadro geopolitico. La revisione delle ipotesi sulla domanda estera rispetto all'autunno ha impatti sfavorevoli sulla crescita di quest'anno

Fig. 1.12 – PIL reale, scenario tendenziale del DEF 2024 e programmatico della NADEF 2023
(variazioni percentuali)



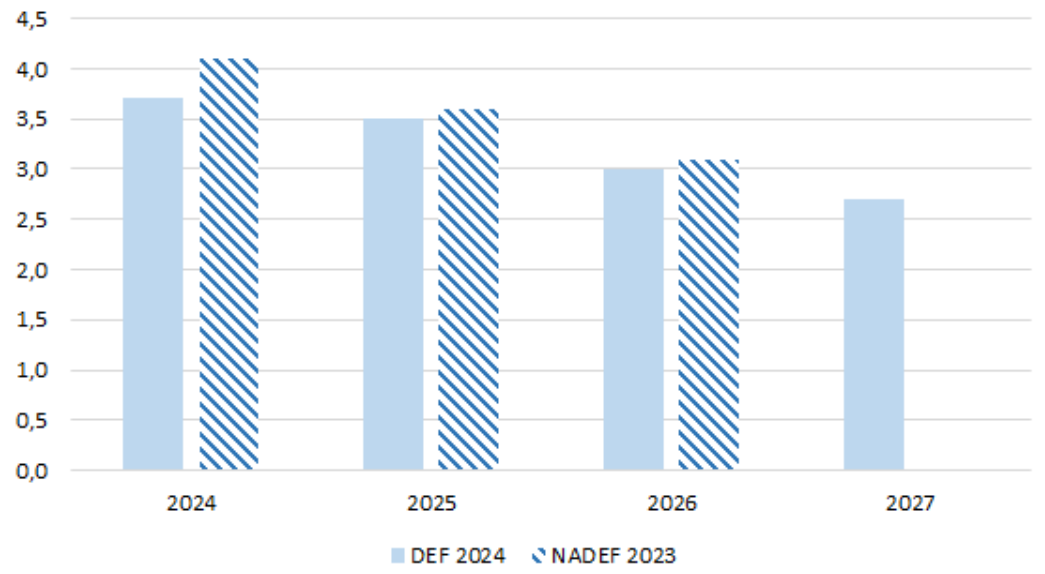
Fonte: DEF 2024 e NADEF 2023.

(per 0,1 punti di PIL). Per i prossimi anni uno stimolo positivo, via via più marcato rispetto al quadro della NADEF, dovrebbe essere esercitato dalle politiche monetarie meno restrittive da parte delle banche centrali. Nello scenario previsivo del DEF 2024 la crescita economica è pressoché interamente determinata dalle componenti interne della domanda in tutto l'orizzonte di previsione, solo nel 2025 si assume un minimo contributo positivo della domanda estera netta.

Rispetto alle variabili nominali il DEF prospetta una crescita del PIL nominale al 3,7 per cento quest'anno, in moderazione rispetto al 2023, che si attenua gradualmente nel successivo triennio, per attestarsi al 2,7 per cento nell'anno finale. Nel QM del DEF 2024 si stima un rallentamento del deflatore dei consumi privati nell'anno in corso, che torna su ritmi simili a quelli precedenti l'impennata dei prezzi del 2022. Il deflatore del PIL decelera quest'anno, per poi normalizzarsi gradualmente intorno al due per cento in media nel successivo triennio. La stima sulla crescita del PIL nominale è rivista al ribasso rispetto alla NADEF 2023 nel 2024 (per quattro decimi di punto percentuale) e marginalmente (circa un decimo) nel biennio 2025-26 (fig. 1.13). Per quanto concerne il mercato del lavoro, il numero degli occupati aumenterebbe nella media del 2024-27 poco al di sotto di un punto percentuale.

Il DEF 2024 non riporta lo scenario programmatico (come richiesto dalla legge 196/2009), rinviando la sua predisposizione al Piano strutturale di bilancio di medio termine, che sarà

Fig. 1.13 – PIL nominale, scenario tendenziale del DEF 2024 e programmatico della NADEF 2023
(variazioni percentuali)



Fonte: DEF 2024 e NADEF 2023.

presentato nei prossimi mesi[13].

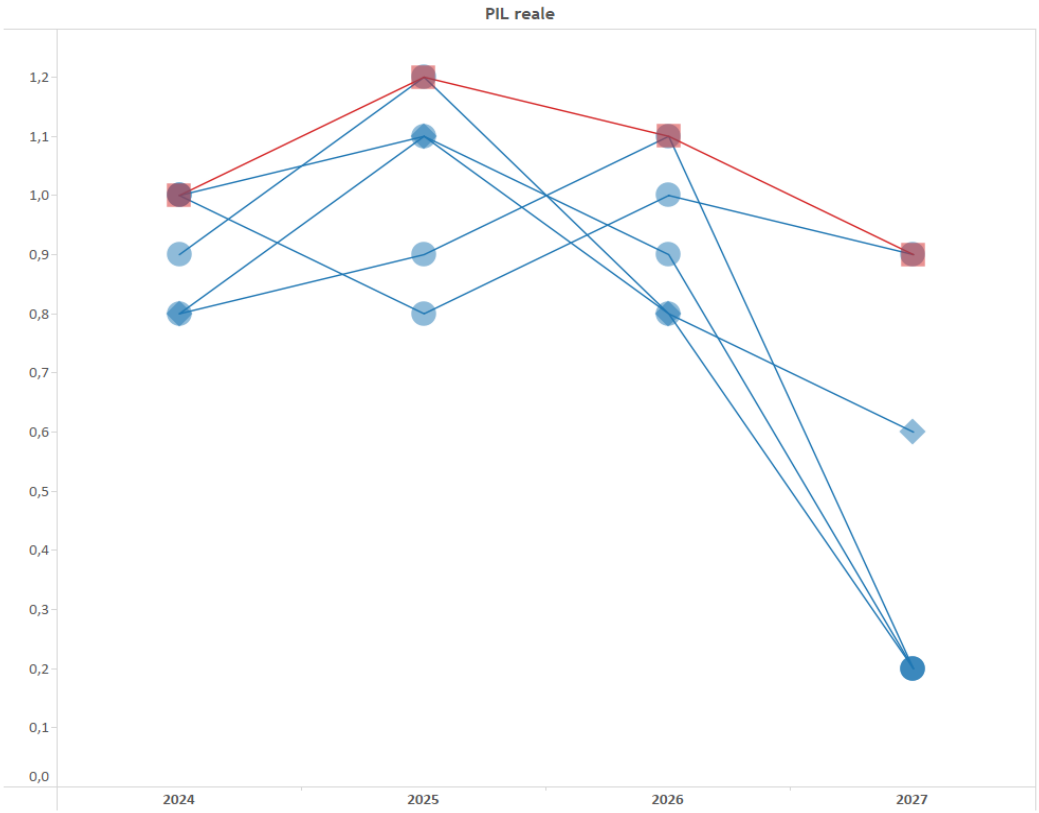
L'UPB ha validato lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF 2024 per il quadriennio di previsione 2024-27. Le proiezioni sul PIL nell'orizzonte di validazione, che incorporano il proseguimento della spinta proveniente dai programmi di investimento previsti nel PNRR, appaiono all'interno di un accettabile intervallo di valutazione, sebbene si collochino sull'estremo superiore delle stime del *panel* UPB in tutto il quadriennio 2024−27. La crescita del PIL indicata per quest'anno appare nel complesso accettabile (fig. 1.14), sebbene sia soggetta a rischi, con particolare riferimento all'attesa volatilità del settore industriale e più in particolare dell'edilizia, a seguito di un possibile contro-*shock* dopo la rimodulazione del Superbonus. Nello scenario tendenziale del MEF l'attività economica è pressoché interamente determinata dalle componenti interne della domanda, mentre nelle stime del *panel* l'apporto dei consumi privati e degli investimenti è inferiore su quasi tutto l'orizzonte e si assume un modesto contributo positivo della domanda estera netta.

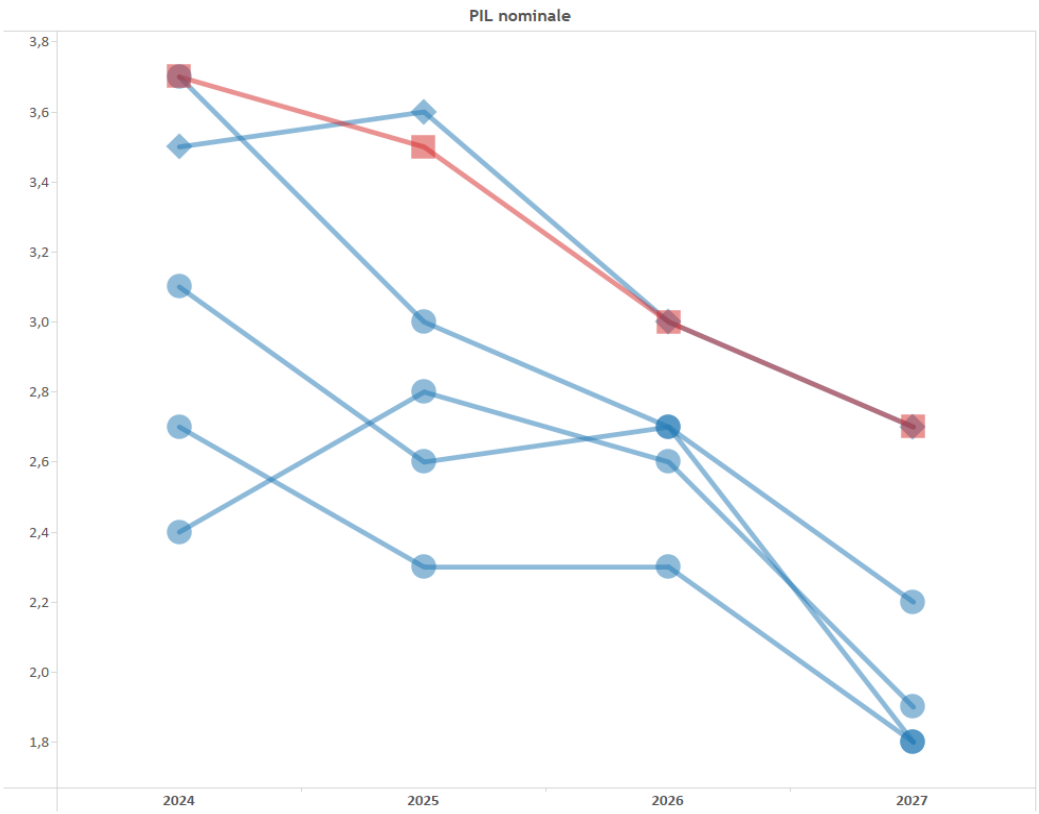
Rispetto alle variabili nominali, la stima del MEF sul rallentamento del deflatore dei consumi privati nel 2024 appare accettabile rispetto alle valutazioni del *panel* e coerente con il rientro dei prezzi delle materie prime. La crescita del deflatore del PIL nel QM tendenziale del MEF per quest'anno è superiore alla mediana delle stime del *panel* UPB, ma non eccede il limite superiore, rappresentato dall'UPB. Le variabili relative all'occupazione nel complesso ricadono nell'intervallo di attese del *panel* UPB.

Le proiezioni macroeconomiche di primavera dell'UPB non si discostano significativamente da quelle del Governo, ma sono un po' più caute. L'UPB attende per quest'anno un'espansione del PIL dello 0,8 per cento, una temporanea accelerazione nel 2025 all'1,1 per cento e successivamente un rallentamento (allo 0,8 per cento nel 2026 e allo 0,6 nel 2027; tab. 1.1) Le stime sulla crescita sono state riviste lievemente al ribasso rispetto a quelle dell'autunno scorso, principalmente per via del deterioramento del contesto internazionale. Riguardo alle dinamiche nominali, si attende una flessione dell'inflazione al consumo intorno all'1,5 per cento nel 2024 e una graduale aumento successivamente, per convergere verso il due per cento; tale stima incorpora proiezioni sui mercati delle materie prime in linea con le attese di mercato, tuttavia l'instabilità geopolitica è tale per cui l'inflazione nei prossimi anni potrebbe risultate più volatile di quanto prospettato in questo scenario. Il PIL nominale è previsto dall'UPB in crescita del 3,5 per cento nella media del biennio 2024-25, circa mezzo punto in meno rispetto alle proiezioni dello scorso autunno; al termine dell'orizzonte di programmazione del DEF 2024 la variazione del prodotto a valori correnti si porterebbe poco al di sotto del 3,0 per cento.

[13] A supporto di tale decisione vi è l'imminente entrata in vigore del nuovo sistema di regole di *governance* economica. Tra le altre motivazioni nel DEF 2024 si evidenzia la mancata pubblicazione da parte della Commissione europea della Comunicazione sugli orientamenti della politica di bilancio per il 2025 e il formato più ridotto dei contenuti minimi dei Programmi di stabilità e convergenza inviati dalla Commissione.

Fig. 1.14 – PIL reale e nominale, scenario tendenziale





Stime del Governo Stime degli altri previsori del *panel* UPB Stime dell'UPB

Tab. 1.1 – Previsioni dell'UPB realizzate per la validazione del quadro tendenziale del DEF 2024 e del quadro programmatico della NADEF 2023.

	2024		2025		2026		2027
	DEF	NADEF	DEF	NADEF	DEF	NADEF	DEF
PIL	0,8	1,1	1,1	1,2	0,8	0,9	0,6
Contributi alla crescita del PIL							
Esportazioni nette	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,3	0,6
Scorte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,5	0,7	0,8	1,0	0,4	0,6	0,0
Deflatore PIL	2,8	3,3	2,5	2,6	2,2	2,2	2,1
Deflatore consumi	1,5	2,5	1,9	2,3	2,0	2,1	2,0
PIL nominale	3,5	4,4	3,6	3,8	3,0	3,1	2,7

Le proiezioni macroeconomiche ufficiali si collocano nella parte alta delle stime delle altre istituzioni e degli analisti privati (tab. 1.2). In concomitanza con la predisposizione dell'ultima NADEF, nell'autunno scorso, i previsori scontavano una fase ciclica modesta, con una crescita dell'attività nel 2024 tra lo 0,4 e lo 0,9 per cento, mentre la variazione era decisamente migliore nelle attese del Governo (1,2 per cento). In primavera le aspettative dei previsori privati sono migliorate, restando comunque inferiori all'1,0 per cento, mentre il MEF ha ridotto le stime, avvicinandosi quindi ai valori degli analisti esterni. Al contrario, le previsioni sul deflatore del PIL per il 2024 sono state riviste al ribasso dall'autunno scorso sia dal MEF sia dalle altre organizzazioni, in relazione al rientro dell'inflazione più veloce di quanto previsto mesi fa.

Tab. 1.2 – Previsioni di vari enti del PIL reale italiano e del suo deflatore realizzate in autunno e in primavera

	PIL 2024		PIL 2025		Deflatore del PIL 2024		Deflatore del PIL 2025	
	sett.-ott. 2023	mar.-apr. 2024	sett.-ott. 2023	mar.-apr. 2024	sett.-ott. 2023	mar.-apr. 2024	sett.-ott. 2023	mar.-apr. 2024
Oxford Economics (1)	0,6	0,7	1,2	1,1	3,4	1,3	1,7	1,6
Fondo monetario internazionale	0,7	0,7	1,0	0,7	3,3	2,8	2,2	2,4
Centro Studi Confindustria	0,5	0,9	-	1,1	3,0	1,8	-	1,8
Prometeia (1)	0,4	0,7	0,8	0,9	3,1	1,8	2,4	2,1
Consensus Economics (1)	0,6	0,7	1,1	1,0	-	-	-	-
Banca d'Italia (1)	0,8	0,6	1,0	1,0	2,8	-	3,7	-
OCSE (2)	0,7	0,7	1,2	1,2	2,9	2,0	2,6	2,3
Commissione europea (2) (3)	0,9	0,9	1,2	1,1	2,7	2,2	2,9	1,8
MEF	1,2	1,0	1,4	1,2	2,9	2,6	2,1	2,3

(1) Dato del PIL corretto per i giorni lavorativi – (2) Previsioni pubblicate a novembre 2023 quindi inclusive del dato Istat sul PIL del terzo trimestre (3) Previsioni pubblicate a maggio 2024 quindi inclusive del dato Istat preliminare sul PIL del primo trimestre del 2024.

Per l'anno prossimo le attese del MEF di una crescita all'1,2 per cento sono interne all'intervallo definito dagli analisti considerati nella tabella 1.2, la cui stima media è dell'1,0 per cento. Anche la previsione ufficiale sul deflatore del PIL è interna all'intervallo definito dalle altre organizzazioni, che è molto più ampio di quello relativo al PIL reale.

I rischi delle previsioni macroeconomiche

L'UPB ha segnalato in aprile rischi nel complesso bilanciati nel breve periodo, ma nel medio termine orientati prevalentemente al ribasso, soprattutto alla fine dell'orizzonte del DEF 2024. Le previsioni macroeconomiche sono esposte a rischi esogeni ed esterni, quali le tensioni geopolitiche e la fragilità del commercio mondiale, oltre che a rilevanti incertezze sull'evoluzione del PNRR (per una valutazione degli impatti delle spese e delle riforme del PNRR si vedano i Riquadri 1.1, 1.2 e l'Appendice 3.3) e degli investimenti a esso collegati. Sullo sfondo persistono criticità ambientali e climatiche. La crescita del PIL dell'Italia nel primo trimestre (0,3 per cento in termini congiunturali) è poi risultata prossima alle attese del MEF e più favorevole rispetto a quelle del *panel* UPB, che erano più caute. I fattori di rischio sulle prospettive macroeconomiche del nostro Paese per i prossimi anni restano tuttavia orientati al ribasso, così come le attese sul contesto economico globale.

Le tensioni geopolitiche, la volatilità dei mercati delle materie prime e il commercio mondiale. La situazione geopolitica, tesa per le guerre in Ucraina e in Medio Oriente che già hanno ripercussioni tangibili sul commercio internazionale e sulle quotazioni delle materie prime, potrebbe ulteriormente deteriorarsi nell'orizzonte di previsione del DEF. Sono cruciali le ipotesi sul commercio mondiale, il cui rafforzamento al momento non è pienamente diffuso in termini geografici e settoriali, per cui potrebbe rivelarsi meno robusto del previsto.

La dinamica degli investimenti e il PNRR. Gli investimenti sono la variabile per la quale è più ampia l'eterogeneità delle attese degli operatori, a riprova della forte incertezza delle previsioni. È difficile prefigurare la tempistica e l'entità dei riflessi sull'economia delle modifiche normative al Superbonus per quest'anno; nel medio termine alcune criticità riguarderebbero l'evoluzione del programma *Next Generation EU* per l'Italia. La concentrazione delle opere nei prossimi due anni potrebbe infatti generare strozzature nell'offerta. Tale rischio verrebbe stemperato nel caso in cui venisse accordata dalla UE una dilazione dei tempi del PNRR oltre il 2026.

L'avversione al rischio dei mercati e le politiche monetarie. I prezzi degli attivi azionari si attestano su valori elevati nel confronto storico e i premi al rischio richiesti sui titoli obbligazionari sono rapidamente diminuiti nei mesi scorsi; l'avversione al rischio degli operatori di mercato è al momento bassa, ma potrebbe cambiare velocemente, anche nel

caso in cui le prossime decisioni delle banche centrali non dovessero rispecchiare le attese dei mercati.

Rischio climatico e ambientale. Il pianeta continua a scaldarsi: lo scorso anno è stato registrato un nuovo massimo delle temperature; il cambiamento climatico, oltre a influire sui prezzi dei beni alimentari e dell'energia, può danneggiare direttamente il tessuto produttivo e sociale in caso di eventi metereologici estremi. Anche le emissioni di CO_2 per la produzione di energia hanno raggiunto nel 2023 un picco storico, rendendo quindi più stretto e oneroso il sentiero verso una riduzione dei gas serra.

Riquadro 1.1 – Le riforme del mercato del lavoro e gli effetti sul potenziale dell'economia italiana

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stato concepito per favorire una rapida ripresa nelle principali economie europee gravemente colpite dalla pandemia e al contempo sostenerne la resilienza e la competitività nel lungo periodo. Il PNRR declina a livello nazionale gli obiettivi individuati nell'ambito del piano europeo *Next Generation EU* (NGEU), di cui la *Recovery and Resilience Facility* (RRF) rappresenta lo strumento finanziario principale. L'NGEU, di portata sostanzialmente inedita nell'Europa unita post-euro, vede l'Italia come principale beneficiaria. Il PNRR ha subìto nel corso del tempo modifiche e rimodulazioni: nella versione attuale il piano consta di 7 missioni, articolate in 66 riforme e 150 investimenti e declinati in 617 fra *Milestones* e *Targets* (traguardi e obiettivi).

Nello specifico, le riforme contenute nel PNRR si distinguono in orizzontali, abilitanti e settoriali. Le prime sono trasversali rispetto a tutte le Missioni del Piano e concernono la Pubblica Amministrazione e la Giustizia. Le riforme abilitanti sono funzionali a garantire l'attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli, in particolare di carattere burocratico, alla concorrenza e all'efficienza. Infine, le riforme settoriali sono finalizzate all'innovazione normativa in un'ottica di efficientamento burocratico.

Tra le varie riforme, quella relativa alle "Politiche attive del lavoro e formazione" (M5C1 R1.1) riveste un ruolo rilevante nella Componente 1 della quinta Missione. A questa componente è destinato quasi il 50 per cento delle risorse previste per la Missione 5 ("Inclusione e coesione", che ammonta complessivamente a circa 17 miliardi). La rilevanza di questa componente e la possibilità di rappresentarla in maniera diretta all'interno dei modelli econometrici sul potenziale, senza eccessivi margini di discrezionalità, inducono a concentrare l'attenzione empirica su di essa. Per quanto non si possa escludere che anche le altre componenti della Missione (principalmente orientate al tessuto sociale e alla coesione territoriale) abbiano effetti positivi, agendo indirettamente sul mercato del lavoro e sul sistema produttivo, è verosimilmente la prima quella più rilevante nel processo di ottimizzazione che conduce all'equilibrio nel mercato dei fattori della produzione. La riforma in questione ha come obiettivo quello di "introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale di inserimento e reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati […], nonché definendo […] livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili"[14].

Dal punto di vista empirico la strategia è quella di individuare un indicatore legato a una riforma, direttamente rappresentabile all'interno di un modello, per il quale la riduzione del *gap* rispetto agli altri paesi europei abbia un effetto positivo sul prodotto potenziale[15]. Nello specifico, le politiche attive nel mercato del lavoro possono agevolare il processo d'incontro fra domanda e offerta, con effetti positivi sull'occupazione e sul prodotto[16].

L'UPB già in precedenza ha fornito valutazioni sugli effetti macroeconomici degli investimenti relativi al PNRR, utilizzando sia strumenti che ne considerano prevalentemente gli effetti di

---

[14] https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/Pagine/M5C1-rif-1-1.

[15] Questo è il cosiddetto *Benchmark Approach*. Si veda Varga J. e Veld J., (2014), "The potential growth impact of structural reforms in the EU. A benchmarking exercise", in European Economy Economic Papers n. 541, European commission, dicembre.

[16] Al riguardo, nel "Quarterly Report on the Euro Area" (QREA), vol. 12, n. 4 (2013), si stima che le riforme sul mercato del lavoro volte ad aumentare il tasso di partecipazione degli inattivi in Italia avrebbero effetti considerevoli sul PIL nel medio-lungo periodo. Evidenze analoghe sono riportate da Annicchiarico, B., Di Dio, F. e Felici, F. (2013), "Structural reforms and the potential effects on the Italian economy." in *Journal of Policy Modeling*, vol. 35, n. 1, pagg. 88-109. Per una discussione più ampia sull'impatto delle riforme strutturali si veda anche D'Auria, F., Pagano, A., Ratto, M. e Varga, J. (2009), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states-Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", in European Economy Economic Papers n. 392, European Commission, dicembre.

domanda sia quelli che catturano anche gli elementi di offerta[17]. Nel seguito si concentra l'analisi sull'effetto delle riforme sul prodotto potenziale dell'economia italiana. La mappatura degli effetti degli investimenti nei modelli macroeconometrici è relativamente agevole in quanto è sufficiente introdurre uno *shock* addizionale al profilo degli investimenti preesistente. Per le riforme strutturali l'analisi risulta più complessa poiché solitamente gli interventi di carattere istituzionale per i quali si ipotizzano ripercussioni permanenti sulla funzione di produzione aggregata implicano la necessità di tradurre le riforme suddette nella modifica di uno o più parametri strutturali che regolano il legame schematizzato delle relazioni tra i fenomeni economici. Un esempio di mappatura degli effetti delle riforme sui legami strutturali dell'economia si riscontra in D'Andrea *et al.* (2023)[18], ma tale studio non cattura esplicitamente gli effetti sul PIL potenziale.

Per ottenere un effetto diretto sul prodotto potenziale in questa sede si ricorre al modello concordato a livello europeo di stima del potenziale attraverso la funzione di produzione[19] (d'ora in avanti EU-CAM). In EU-CAM il prodotto potenziale è funzione[20] di capitale, lavoro e di una misura della produttività totale dei fattori:

$$Y_t = f(A_t, L_t, K_t) \qquad (1)$$

In questa formulazione mentre il capitale *(K_t)* è preso al valore corrente, per stimare il prodotto potenziale dall'input di lavoro (L_t) e dalla produttività *(A_t)* vengono estratte le componenti di *trend*. Concentrando l'attenzione su una specifica riforma del mercato del lavoro si approfondisce l'aspetto relativo alla stima della componente di *trend* del lavoro; per i dettagli sulle altre componenti si rimanda a Havick *et al.* (2014).

Il lavoro potenziale (LP) è dato dal prodotto della popolazione in età lavorativa (POPW) per il tasso di partecipazione (PARTS), per il tasso di occupazione (1-NAWRU) che non accelera l'inflazione (salariale) e per le ore lavorate (HOURST):

$$LP = POPW \ * \ PARTS \ * (1 - NAWRU) \ * HOURST \qquad (2)$$

Nella (2) *NAWRU* è il tasso di disoccupazione che non accelera l'inflazione salariale e viene stimato per mezzo di un filtro di Kalman bivariato che considera la relazione tra inflazione salariale e disoccupazione. In aggiunta, per tener conto degli elementi strutturali dell'economia si impone che su un orizzonte decennale tale livello di disoccupazione converga al valore strutturale della stessa, ovvero quel valore determinato dalle caratteristiche intrinseche dell'economia[21]. Per ottenere tale valore, in EU-CAM si stima la disoccupazione strutturale attraverso un approccio di tipo *panel* per i paesi europei, utilizzando come variabili esplicative una serie di fattori istituzionali che descrivono il mercato del lavoro in aggiunta ad altre variabili di controllo, tra cui alcune economiche e demografiche. Tra i primi vi è un indicatore di spesa relativo alle politiche attive del lavoro (ALMP)[22] ed è proprio su tale fattore che ci si focalizza; la prima Componente della Missione 5 riguarda infatti il miglioramento delle politiche attive del lavoro, finalizzate a una maggiore partecipazione

[17] Si veda da ultimo Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante ", 14 novembre.

[18] Si veda D'Andrea S., D'Andrea S., Di Bartolomeo G., D'Imperio P., Infantino G., Meacci M. (2023), "Structural reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: A macroeconomic assessment of their potential effects", Working Paper n. 2, Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, marzo.

[19] Havik K., Mc Morrow K., Orlandi F., Planas C., Raciborski R., Röger W., Rossi A., Thum-Thysen A. e Vandermeulen V. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", in European Economy Economic Papers n.535, European Commission, novembre.

[20] La forma funzionale utilizzata è una Cobb-Duglas.

[21] Si veda Hristov, A., Planas, C., Roeger, W., e Rossi, A. (2017), "NAWRU estimation using structural labour market indicators", in European Economy Discussion Papers n. 069, DG ECFIN, ottobre.

[22] Active Labour Market Policies. Per la sua definizione e calcolo si veda Orlandi F. (2012), "Structural unemployment and its determinants in the EU countries", in European Economy Economic Papers n.455, European Commission, maggio.

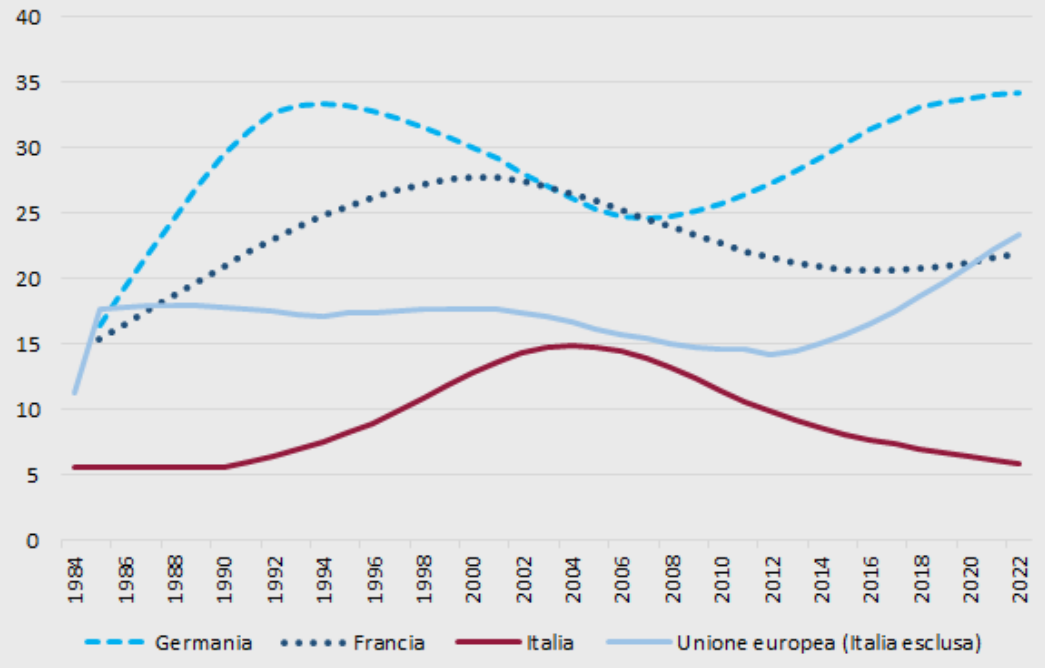
femminile, al potenziamento delle iniziative di formazione professionale e alla creazione delle condizioni ideali per l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro regolare (*matching*), ad esempio attraverso il potenziamento dei centri per l'impiego.

In sintesi, s'intende testare la seguente relazione di causa-effetto: le politiche attive sul lavoro riducono la disoccupazione strutturale e quindi anche il NAWRU; ne deriva un aumento dell'occupazione potenziale e pertanto del PIL potenziale.

La figura R1.1.1 mostra gli indicatori di spesa per politiche attive del lavoro per l'Italia in confronto alla media dell'Unione Europea e ai due maggiori *partner*, Germania e Francia[23]. In tutto il periodo di osservazione (1984-2022) la variabile ALMP in Italia è stata inferiore alla media dei paesi europei. Scomponendo per gruppi di paesi, si riscontra un valore elevato per i paesi del Centro/Nord Europa e molto basso per i paesi del bacino del Mediterraneo e i paesi dell'Est di più recente adesione all'Unione. In particolare, l'Italia sembrava sulla via del recupero nei primi anni 2000, ma ha successivamente invertito il percorso in coincidenza della crisi finanziaria globale e di quella dei debiti sovrani.

Poiché lo scopo della riforma R1.1 relativa alla componente M5C1 è di migliorare le politiche attive del lavoro in modo da incrementare l'occupabilità e di agevolare la partecipazione attiva al mercato del lavoro, si è valutato quale sarebbe l'impatto sul prodotto potenziale se la riforma fosse in grado di allineare l'indicatore di ALMP dell'Italia alla media europea[24]. Sostituendo alle osservazioni dell'Italia di ALMP le medie europee si ottiene una stima della disoccupazione strutturale pari a circa 8,9 per cento, oltre un punto inferiore rispetto a quella stimata più di recente dalla Commissione europea in occasione delle previsioni di autunno 2023 (10 per cento) e utilizzata anche nelle recenti previsioni di primavera. Utilizzando le previsioni macroeconomiche UPB fino al

Fig. R1.1.1 – Indicatore delle politiche attive del lavoro



Fonte: Commissione europea.

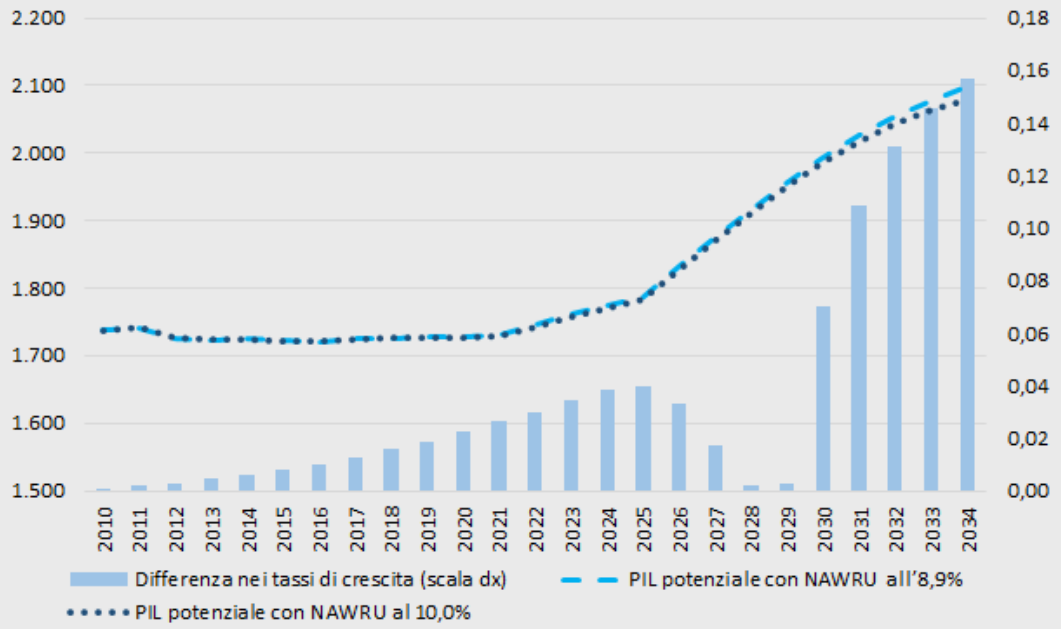
[23] Questa misura considera la spesa per le politiche attive. Per renderla paragonabile è stata riscalata in funzione del PIL dei paesi e della disoccupazione sulla popolazione, cioè: (Spesa/PIL)/(disoccupazione/popolazione).

[24] Come analisi di sensitività abbiamo usato come medie sia quella semplice sia quella troncata che esclude i valori estremi superiori e inferiori onde escludere i 6 paesi con indicatore peggiore e migliore. Da entrambe le medie sono state eliminate le osservazioni relative all'Italia. Le due medie differiscono in modo trascurabile.

2027 e inserendo il nuovo tasso di disoccupazione strutturale come valore àncora al quale far convergere il NAWRU alla fine del periodo di proiezione (t+10) all'interno della procedura EU-CAM, si ottiene un incremento del prodotto potenziale che a fine periodo è pari a circa l'1,0 per cento (fig. R1.1.2). In termini di tassi di crescita, le differenze risultano essere rilevanti negli ultimi cinque anni di proiezione. A questo proposito occorre tuttavia ricordare che nella EU-CAM il processo di convergenza verso il valore àncora della disoccupazione strutturale si realizza soprattutto negli ultimi cinque anni[25], mentre nella realtà una riforma attuata nell'anno corrente inizierebbe a produrre effetti, benché marginali, già dal secondo o terzo anno.

Questa simulazione di *benchmarking* va interpretata con prudenza. Infatti, essa non garantisce né che le riforme del PNRR siano in grado di far raggiungere all'Italia i livelli delle politiche attive europei, né che le stesse, qualora completamente implementate, siano in grado di produrre con certezza gli effetti qui riportati. Al contempo però fornisce un ordine di grandezza sui possibili effetti che le misure potrebbero avere sul sistema produttivo italiano.

Fig. R1.1.2 – Prodotto potenziale



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea.

[25] Si veda Havik K., Mc Morrow K., Orlandi F., Planas C., Raciborski R., Röger W., Rossi A., Thum-Thysen A. e Vandermeulen V. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", in European Economy Economic Papers n. 535, European Commission, novembre.

Riquadro 1.2 – Un aggiornamento della valutazione sull'impatto macroeconomico del PNRR

Il Consiglio dell'UE ha approvato la proposta di revisione del PNRR, presentata dal Governo italiano nell'estate del 2023[26]. Il MEF ha quindi pubblicato nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) del 2024 una stima aggiornata dell'impatto macroeconomico del PNRR, coerente con la nuova distribuzione delle risorse. In questo riquadro si presenta un aggiornamento della valutazione da parte dell'UPB sugli effetti macroeconomici[27] del PNRR, che per il passato tiene conto del consuntivo sugli interventi realizzati tra il 2020 e il 2023 e in prospettiva recepisce la revisione dei programmi di spesa sul periodo 2024-26.

L'esercizio di simulazione è effettuato con riferimento alle risorse per progetti addizionali[28] (sia in termini di sovvenzioni che di prestiti) finanziati sia con fondi europei sia con quelli nazionali. Tra i primi si annovera il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e il programma *REACT-EU*, entrambi parte del pacchetto *Next Generation EU* (NGEU); i finanziamenti nazionali sono quelli del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e del Fondo Complementare (FC). Rispetto alla precedente programmazione, il nuovo Piano ha comportato per il RRF una maggiore dotazione di risorse (194 miliardi rispetto ai precedenti 192), principalmente dovuta agli importi legati al REPowerEU (3 miliardi di euro). Nel PNRR rivisto è maggiore anche l'ammontare complessivo delle risorse per progetti addizionali.

L'impulso complessivo di spesa considerato nella simulazione dell'UPB è pari a 194 miliardi di euro (182 se si considerano le spese solo fino al 2026), relativi ai progetti addizionali rispetto alla legislazione vigente al momento della presentazione del PNRR[29]. Rispetto alla precedente programmazione si ritiene che la distribuzione degli importi aggiuntivi relativi allo scorso quadriennio (2020-23) sia risultata sostanzialmente invariata e appena più bassa nel biennio 2024-25, mentre nell'anno finale il Piano rimodulato prevede un ammontare decisamente superiore di risorse. Nel complesso dell'orizzonte temporale del PNRR, circa l'85 per cento dei fondi è utilizzato per l'attivazione dell'accumulazione di capitale, attraverso il finanziamento di investimenti pubblici (per poco meno di metà dei fondi) e di contributi agli investimenti; circa il 10 per cento è invece destinato a sostenere la spesa corrente delle amministrazioni pubbliche.

Simulazioni condotte attraverso il modello macroeconomico MeMo-It indicano che a fine periodo l'effetto del PNRR sul PIL sarebbe di circa tre punti percentuali[30]. Il modello MeMo-It rileva in

---

[26] La Commissione europea ha espresso una valutazione positiva del PNRR modificato dell'Italia, che è stato approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE l'8 dicembre 2023. La revisione ha riguardato alcuni interventi del PNRR, dei relativi traguardi e obiettivi, e ha introdotto il nuovo capitolo *REPowerEU* per l'attuazione, a livello nazionale, del Piano europeo diretto ad assicurare sicurezza ed indipendenza energetica all'Europa (Regolamento 435/2023). Sono in corso ulteriori modifiche al PNRR, non ancora approvate, che non sono quindi considerate.

[27] Per le precedenti valutazioni effettuate dall'UPB si veda: Ufficio parlamentare di bilancio (2021),"Audizione del Consigliere dell'UPB Chiara Goretti nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza", 8 febbraio; Ufficio parlamentare di bilancio (2022),"Rapporto sulla programmazione di bilancio 2022", maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Rapporto sulla politica di bilancio 2023", giugno; Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione nell'ambito dell'esame del DDL di bilancio per il 2024", novembre.

[28] Le risorse per progetti addizionali sono quelle che finanziano progetti che possono essere considerati aggiuntivi rispetto alla legislazione vigente al momento dell'approvazione del Piano o che, in assenza del Piano, si sarebbero realizzati in tempi diversi e/o con finalità differenti.

[29] L'esercizio di valutazione condotto dall'UPB ha considerato per la prima volta le sole risorse addizionali RRF, grazie a ulteriori interlocuzioni con il MEF, mentre nei precedenti esercizi la stima dell'impatto macroeconomico era comprensiva anche di oltre venti miliardi di sovvenzioni per le quali non si disponeva delle informazioni necessarie per distinguere tra misure aggiuntive e sostitutive per tipologia di intervento.

[30] Il modello MeMo-It è utilizzato regolarmente dall'UPB per le esigenze istituzionali, tra cui la validazione delle previsioni macroeconomiche del Governo. Il modello è costruito seguendo un approccio di tipo neo-keynesiano, per cui sono prevalenti gli effetti di breve termine attivati dagli stimoli alla domanda aggregata. Si veda il documento Ufficio parlamentare di bilancio (2018) "Gli strumenti di previsione macroeconomica dell'UPB".

prevalenza gli effetti sulle componenti della domanda aggregata; in termini di offerta gli investimenti hanno un impatto sulla funzione di produzione del modello, tramite la maggiore dotazione di capitale del sistema economico, ma non producono effetti significativi sulla produttività totale dei fattori nel lungo periodo. Sulla base della simulazione con il modello MeMo-It, gli impatti del PNRR sono moderati nei primi tre anni, nell'ordine di un paio di decimi di punto percentuale in media sulla crescita annua fino al 2023; nel successivo triennio gli impatti medi sulla variazione annuale si rafforzano, tra i sette e gli otto decimi di punto. Alla fine del periodo, nel 2026, l'effetto complessivo sul livello del PIL sarebbe del 2,9 per cento rispetto allo scenario di base, ovvero al livello del PIL che si sarebbe realizzato in assenza del Piano (tab. R1.2.1). In confronto con la valutazione effettuata dall'UPB lo scorso novembre gli effetti a fine periodo appaiono lievemente più elevati.

L'impatto sul livello del PIL stimato dall'UPB con il modello MeMo-It risulta inferiore a quello formulato dal MEF di mezzo punto percentuale, coerentemente con il divario dei precedenti esercizi di valutazione. Alla fine del periodo, nel 2026, secondo le stime governative, il livello del PIL sarebbe superiore del 3,4 percento rispetto allo scenario di base, quindi cinque decimi di punto più che nella simulazione con il modello MeMo-It. Tale scostamento è accettabile alla luce del diverso strumento econometrico utilizzato. Rispetto alle analisi condotte lo scorso autunno la correzione al rialzo dell'effetto sul PIL a fine periodo è simile nelle simulazioni del Governo e in quelle ottenute con il modello MeMo-It. Nel confronto con le valutazioni governative, gli impatti sul PIL stimati dall'UPB appaiono analoghi fino al 2023 (cumulativamente per 0,7 punti percentuali), mentre nel successivo triennio gli effetti espansivi tendono a essere meno elevati, per circa mezzo punto, nelle stime con il modello MeMo-It.

Nel confronto con le simulazioni effettuate in passato dall'UPB con il modello MeMo-It, gli impatti espansivi attesi si sono costantemente ridimensionati fino al 2025, per poi rafforzarsi nell'anno finale del programma (2026). Ripercorrendo l'evoluzione delle diverse stime sul sostegno alla crescita dell'economia (fig. R1.2.1) si osserva come l'impatto macroeconomico si sia fortemente attenuato negli anni iniziali del programma, per effetto del minore utilizzo dei fondi; gli impatti sul livello del prodotto si sono ridimensionati anche per il 2025, quindi il recupero è ora concentrato nell'anno finale del Piano, trainato anche dalla rimodulazione sulla spesa in conto capitale.

Lo strumento utilizzato dal MEF per condurre la valutazione di impatto è rappresentato da un modello stocastico dinamico di equilibrio economico generale (DSGE) sviluppato dalla Commissione europea (QUEST III R&D)[31]. Il modello, che è stato in parte modificato dal MEF[32], è in grado di includere, oltre all'impulso sul PIL dal lato della domanda, gli effetti di medio termine dal lato dell'offerta e la risposta della politica monetaria. In particolare, nella valutazione macroeconomica del PNRR effettuata dal MEF con tale modello è stato ipotizzato: a) che gli investimenti pubblici siano caratterizzati da un elevato livello di efficienza; b) che l'efficacia delle Amministrazioni pubbliche nell'attuazione aumenti, rispetto agli *standard* storici, nel periodo di programmazione; c) che, per i fondi erogati tramite prestiti, i costi di indebitamento siano minori di quelli applicati ai titoli di Stato italiani; d) che tutte le sovvenzioni destinate agli altri paesi della UE vengano utilizzate per investimenti pubblici a efficienza media. Alla base dell'esercizio si assume una elevata complementarità fra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese, con il risultato che il capitale pubblico genera un miglioramento persistente del potenziale di crescita dell'economia. La stima ufficiale degli impatti del PNRR sull'economia italiana si basa quindi sull'ipotesi che la spesa sia di qualità ed efficienza elevata, in modo da innalzare strutturalmente la produttività e quindi il potenziale di crescita nel lungo periodo.

---

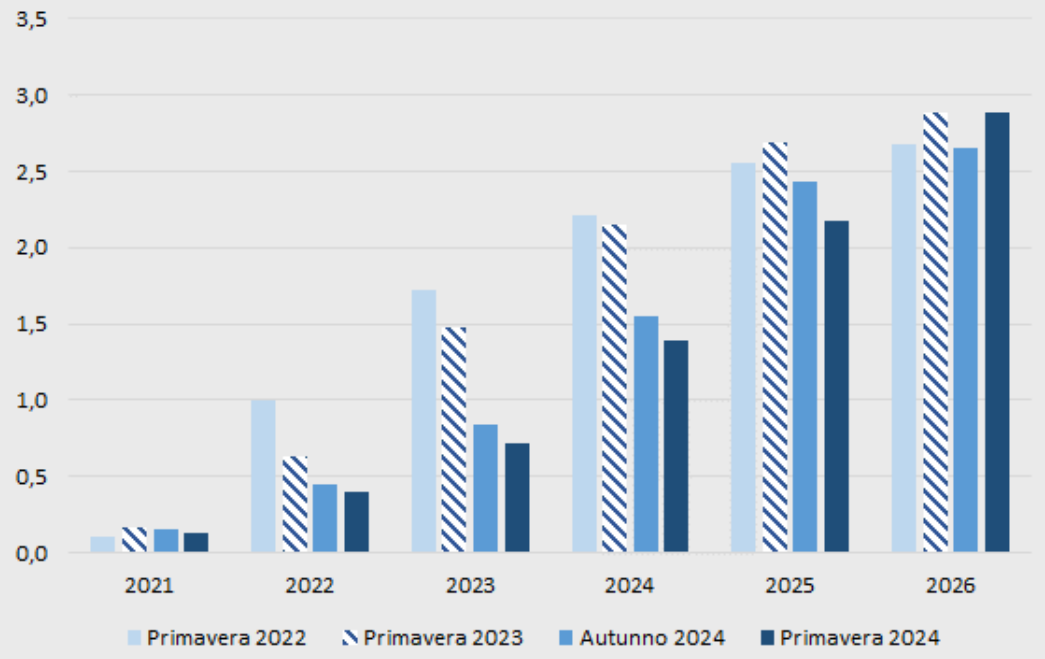
[31] Si veda Roeger, W., Varga, J. e in 't Veld, J. (2008), "Structural reforms in the EU: a simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", in European Economy Economic Papers n. 351, European Commission, dicembre e D'Auria, F., Pagano, A., Ratto, M. e Varga, J. (2009), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", in European Economy Economic Papers n. 392, European Commission, dicembre.

[32] Per i dettagli si veda Di Bartolomeo, G. e D'Imperio, P. (2022), "A macroeconomic assessment of the Italian National Recovery and Resilience Plan", Working Paper n. 2, Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, marzo.

Tab. R1.2.1 – Impatti macroeconomici del PNRR stimati con il modello MeMo-It
(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,1	0,4	0,7	1,4	2,2	2,9
Consumi privati	0,0	0,1	0,1	0,4	0,8	1,0
Investimenti fissi lordi	0,6	1,3	1,6	5,0	9,7	15,4
Impatto sulla crescita annuale del PIL	0,1	0,3	0,3	0,7	0,8	0,7
p.m.						
Impatto sulla crescita annuale del PIL - PNR 2024	0,2	0,1	0,4	0,9	1,0	0,8

Fig. R1.2.1 – Impatto del PNRR sul livello del PIL – Stime con il modello MeMo-It
(variazioni percentuali rispetto allo scenario di base)



Fonte: Audizione UPB sul PNRR (2022), Rapporto UPB sulla programmazione di bilancio (2022), Rapporto UPB sulla politica di bilancio (2023), Audizione UPB nell'ambito dell'esame del DDL di bilancio per il 2024 (2023).

L'UPB ha quindi aggiornato l'esercizio di valutazione di impatto delle misure del PNRR impiegando il modello QUEST III R&D. Lo strumento utilizzato è quindi analogo a quello utilizzato per le stime dal MEF e le ipotesi alla base delle simulazioni sono coerenti con quelle utilizzate per l'esercizio con il modello MeMo-It, per quanto riguarda la distribuzione dei fondi tra i diversi anni e le diverse misure. In questo esercizio è stata utilizzata la versione 2020 del modello QUEST III R&D, a differenza dell'esercizio del MEF che utilizza la versione 2018[33]. Inoltre, in questo esercizio è stata migliorata la coerenza del modello rispetto all'impatto di misure relative ai contributi agli investimenti, attraverso l'introduzione dei crediti fiscali sugli investimenti privati[34]. Tale modifica risulta produrre un impatto maggiore rispetto ai precedenti canali di trasmissione, oltre a migliorare la comparabilità con le stime pubblicate nel PNR 2024. Con queste ipotesi, il PIL reale

[33] La versione 2020 è calibrata su dati aggiornati al 2019 e su una media decennale per gli investimenti pubblici. La versione 2018 è invece calibrata su dati del 2017 anche per gli investimenti pubblici (invece della media decennale).

[34] Tale modifica è coerente con quella apportata nel modello dal MEF e descritta in Di Bartolomeo, G. e D'Imperio, P. (2022), "A macroeconomic assessment of the Italian National Recovery and Resilience Plan", Working Paper n. 2, Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, marzo.

risulterebbe superiore in misura crescente rispetto allo scenario di base a partire dal 2022 (tab. R1.2.2), con un impatto espansivo cumulato stimato pari a 0,6 punti percentuali nel triennio 2021-23 e pari a 2,3 punti percentuali nel triennio 2024-26. Nell'ultimo anno del Piano (2026), il livello del PIL sarebbe superiore di 2,9 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Ciò è il risultato di un impatto di -0,4 punti percentuali sui consumi privati più che compensato da un impatto sugli investimenti fissi lordi pari a 13,2 punti percentuali.

I risultati delle simulazioni effettuate con QUEST III R&D illustrati in questo paragrafo mostrano un impatto sul PIL minore di mezzo punto percentuale rispetto a quello riportato nel PNR 2024, in linea con il modello MeMo-It. In particolare, l'effetto espansivo appare leggermente meno sostenuto nei primi tre anni dell'orizzonte di simulazione (per circa un decimo di punto percentuale) e minore nell'ultimo triennio (per circa 4 decimi di punto percentuale), per cui l'impatto cumulato fino al 2026 (tab. R1.2.2) è minore di circa mezzo punto percentuale rispetto alla stima del 3,4 per cento riportata nel PNR. La principale causa di queste differenze deriva dall'utilizzo di due versioni diverse del modello QUEST III R&D, in quanto la versione 2018 utilizzata dal MEF produce, *ceteris paribus*, impatti maggiori sul PIL a seguito di variazioni degli investimenti pubblici, rispetto alla versione 2020 del modello, utilizzata dall'UPB[35]. Infatti, gli investimenti fissi lordi alla fine del Piano (2026) risulterebbero maggiori del 16,5 per cento secondo il PNR 2024, 3,3 punti in più rispetto alla stima effettuata dall'UPB.

È importante notare che le simulazioni effettuate sono state condotte ipotizzando un'alta efficienza degli investimenti pubblici, ovvero un'elevata elasticità della produzione al capitale pubblico. Questa ipotesi si basa sul fatto che gli investimenti in infrastrutture di base, quali le infrastrutture per i trasporti, hanno solitamente una efficienza alta, quindi maggiore di altri investimenti pubblici. Si possono tuttavia condurre simulazioni con ipotesi alternative di livelli di efficienza, media e bassa, degli investimenti pubblici rispetto a quella ipotizzata dal MEF. Come evidenziato nella tabella R1.2.3, la differenza di impatto nei vari scenari è modesta nei primi anni della simulazione ma crescente negli anni successivi. Ciò si verifica perché il capitale pubblico si accumula gradualmente producendo una divergenza crescente nel tempo dell'impatto sul PIL nei tre scenari.

Tab. R1.2.2 – Impatti macroeconomici del PNRR stimati con il modello QUEST III R&D
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,1	0,3	0,6	1,3	2,1	2,9
Consumi privati	-0,4	-0,8	-1,0	-1,0	-0,8	-0,4
Investimenti fissi lordi	1,7	4,6	7,0	9,8	12,3	13,2
Impatto sulla crescita annuale	0,1	0,3	0,3	0,7	0,8	0,7

Tab. R1.2.3 – Effetti sul PIL del PNRR per diversi livelli di efficienza degli investimenti pubblici nel modello QUEST III R&D
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Efficienza alta	0,1	0,3	0,6	1,3	2,1	2,9
Efficienza media	0,0	0,3	0,6	1,2	1,9	2,5
Efficienza bassa	0,0	0,3	0,5	1,1	1,7	2,1

[35] In particolare, nella versione 2020 i moltiplicatori degli investimenti pubblici sul PIL sono inferiori rispetto a quelli della versione 2018.

1.4 Valutazione ex post *delle previsioni macroeconomiche ufficiali*

L'UPB effettua da alcuni anni analisi retrospettive sull'accuratezza delle proiezioni macroeconomiche ufficiali, come concordato nel protocollo d'intesa con il MEF sulle previsioni[36]. Nel gennaio del 2022 è stata pubblicata una prima analisi sulle caratteristiche delle previsioni del Governo prima e dopo l'anno 2014, ossia da quando vengono svolti gli esercizi di validazione da parte dell'UPB. Analisi simili riferite al periodo più recente sono poi state proposte nei Rapporti annuali dell'UPB del 2022 e del 2023 e in approfondimenti tematici[37]. In questo paragrafo si presenta un aggiornamento della valutazione degli errori delle previsioni macroeconomiche ufficiali; le analisi si differenziano da quelle già effettuate sia in quanto si include il 2023, l'ultimo dato disponibile di contabilità nazionale, sia perché si considerano gli anni del COVID-19 (2020 e 2021), che fino all'anno scorso erano stati esclusi dall'analisi, essendo l'intervallo temporale ancora troppo vicino, vista l'ampiezza e l'anomalia della crisi.

Nel complesso le evidenze riscontrate in passato vengono sostanzialmente confermate quest'anno, con i nuovi dati disponibili.

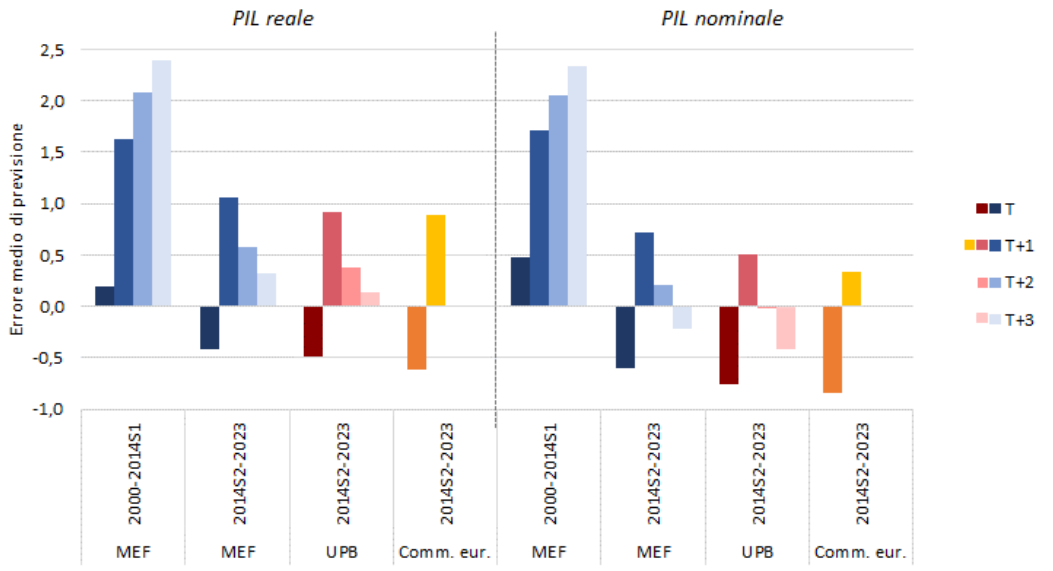
Una prima valutazione dell'accuratezza delle previsioni può essere condotta sul decennio scorso, confrontando il periodo precedente la costituzione dell'UPB e quello successivo. L'analisi considera gli errori di previsione relativi ai due periodi per intero, ossia senza escludere gli anni delle crisi economiche, sia nel periodo pre-2014 sia successivamente. Si mostrano le principali diagnostiche sul PIL reale e nominale per tutti gli orizzonti disponibili, quindi per l'anno della previsione (T) e tre periodi in avanti (T+1, T+2 e T+3) per le stime del MEF e dell'UPB, per l'anno T e T+1 per quelle della Commissione europea. La figura 1.15 mostra alcuni notevoli cambiamenti occorsi nel decennio scorso, rispetto alla fase precedente. Per quanto riguarda il PIL reale, nel periodo 2000-2014, successivo all'unione monetaria, le previsioni ufficiali sono state in media bilanciate e accurate per quanto riguarda l'anno corrente T, ma poi sugli anni in avanti a partire dal T+1 la distorsione verso l'ottimismo è risultata molto elevata e crescente fino a raggiungere per l'anno T+3 il valore medio di 2,4 punti percentuali.

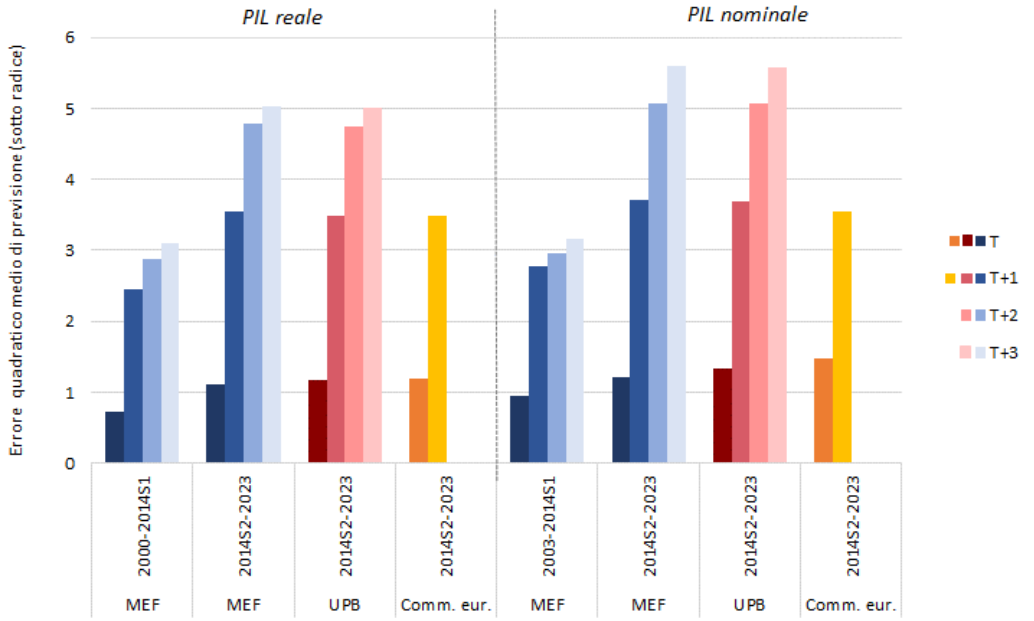
Dal 2014 le previsioni sul PIL reale sono state caratterizzate da forti errori, dovuti in gran parte alla crisi indotta dal COVID-19, **ma contestualmente l'ottimismo delle previsioni del MEF si è molto ridotto**. L'errore quadratico medio sulla crescita attesa dal MEF nel decennio scorso è aumentato, soprattutto a causa della recessione del 2020, imprevedibile in quanto causata da fattori non economici e rilevante per l'entità, la più forte mai sperimentata dall'economia italiana in tempi di pace. Nonostante tale peggioramento nell'accuratezza delle attese, la distorsione (errore medio) verso l'alto

[36] Si veda il "Protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Ministero dell'Economia e delle finanze relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica".

[37] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Una valutazione storica delle previsioni macroeconomiche del MEF e dell'UPB", Focus tematico n. 1, 20 gennaio.

Fig. 1.15 – Misure di errore per le previsioni del PIL dell'Italia prima e dopo il 2014 (1)





Fonte: elaborazioni su previsioni MEF, UPB e Commissione europea.
(1) Il 2014S1 si riferisce al primo semestre 2014 e include quindi il DEF 2014, mentre la NADEF 2014 (primo documento programmatico validato dall'UPB) ricade nell'intervallo successivo (2014S2-2023). Le diagnostiche sul PIL nominale partono dal 2003 per mancanza di alcuni dati negli anni precedenti.

delle stime ufficiali si è decisamente attenuata. Per l'anno T le previsioni del MEF nel decennio scorso hanno infatti registrato in media errori negativi e per gli anni successivi la misura dell'ottimismo si è fortemente ridotta (per circa un terzo in T+1, per circa due terzi in T+2) rispetto al pre-2014; per l'anno T+3, che identifica il termine dell'orizzonte di previsione, la distorsione media nel decennio scorso è stata modesta, poco più di un paio di decimi di punto percentuale.

L'ottimismo delle previsioni del MEF sul PIL nominale nel decennio scorso si è fortemente ridotto, più che sul PIL reale. La dimensione degli errori nelle attese sul PIL a valori correnti è molto aumentata nel decennio scorso, rispetto al periodo precedente, principalmente a causa della difficoltà nel prevedere gli andamenti in termini reali. L'errore quadratico medio delle previsioni sul PIL nominale del Governo nel decennio scorso è stato comunque simile a quello degli altri previsori ed è risultato crescente con l'orizzonte temporale, in maniera quasi monotona, in coerenza con la teoria statistica. Riguardo alla distorsione, l'errore medio sul PIL nominale nell'ultimo decennio si è invece ridotto più che per il PIL reale e in media le previsioni hanno registrato errori negativi per l'anno T, ma debolmente anche per il T+3.

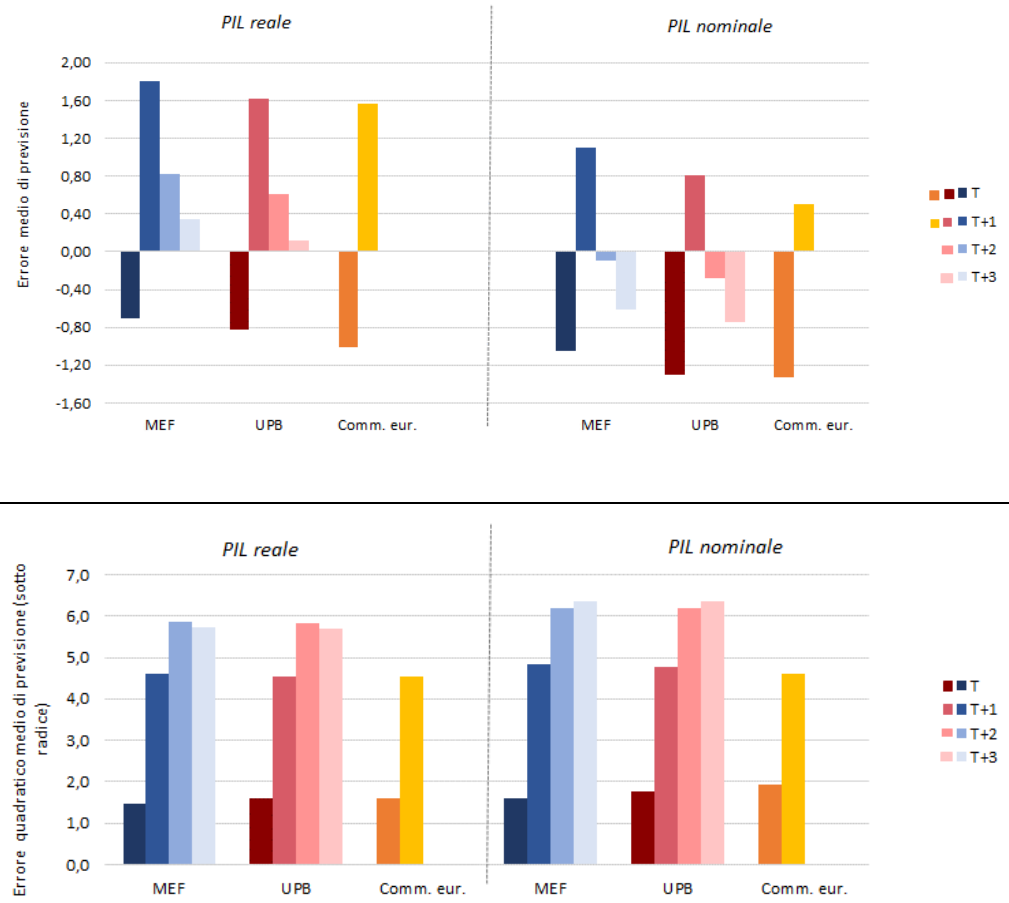
In definitiva, nel decennio scorso le previsioni sono divenute più difficili, in quanto la crisi da COVID-19 ha generato delle oscillazioni sulle variabili economiche mai osservate prima; questa forte volatilità macroeconomica ha aumentato la dimensione media degli errori di previsione dell'intero decennio; nonostante questo l'ottimismo delle attese del Governo sull'economia italiana si è molto attenuato ed è risultato mediamente poco diverso da quello di altre istituzioni, quali l'UPB e la Commissione europea.

Anche concentrandosi su un periodo più recente, ovvero gli ultimi cinque anni, si conferma come la dimensione media degli errori di previsione del MEF sia simile a quella dell'UPB e della Commissione europea, mentre qualche differenza si riscontra sulla distorsione. L'errore medio delle stime governative è meno ampio quando si sottostima (T) ma è più pronunciato quando si sovrastima (da T+1 in avanti; fig. 1.16 pannello in alto); nell'ultimo quinquennio le stime sul PIL reale per gli anni T+1, T+2 e T+3 sono risultate in media ottimistiche, mentre quelle sul PIL nominale sono più bilanciate nella media dei diversi orizzonti. Tenendo conto che gli ultimi cinque anni sono stati caratterizzati da eventi eccezionali imprevedibili di natura non economica, come la pandemia e la guerra in Ucraina, tali diagnostiche previsive appaiono *ex post* del tutto accettabili.

Rispetto a quanto rilevato nel precedente Rapporto UPB sul periodo 2018-2022, si è ridotto l'ottimismo per gli orizzonti oltre T, ma è aumentata la sottostima per l'anno in corso, anche in conseguenza della notevole revisione verso l'alto dei dati di contabilità nazionale operata dall'Istat per il periodo 2021-22.

Con riferimento al PIL nominale l'evidenza sull'ultimo quinquennio cambia rispetto a quanto osservato lo scorso anno (sul 2018-2022). In particolare, la distorsione negativa sull'anno T è aumentata per tutte e tre le istituzioni e riguarda ora anche gli orizzonti più lontani (T+2 e T+3); tale differenza rispetto alle analisi dell'anno scorso, sebbene su periodi lievemente diversi, è fortemente influenzata da un lato dalla sorpresa sull'inflazione, più elevata di quanto ci si aspettava negli anni scorsi, dall'altro dalle revisioni operate dall'Istat sulla variazione del PIL nominale (rispettivamente dal 7,6 a 9,7 per cento nel 2021 e dal 6,8 al 7,7 per cento nel 2022). Riguardo all'ordine di grandezza degli errori (misurato dall'errore quadratico medio), gli andamenti sono molto simili tra i

Fig. 1.16 – Misure di errore per le previsioni del PIL dell'Italia nel periodo 2019-2023



Fonte: elaborazioni su previsioni MEF, UPB e Commissione europea.

tre organismi (fig. 1.16 pannello in basso), tendenzialmente maggiori all'aumentare dell'orizzonte temporale, come atteso dalla letteratura sulle previsioni, così come anche per la variabile reale.

La distorsione delle stime un anno in avanti (T+1) è di particolare interesse ai fini della valutazione della politica di bilancio. In primo luogo, le previsioni di finanza pubblica, se per l'anno T sfruttano soprattutto indicatori tempestivi, quali i monitoraggi (sulle entrate, le uscite e il debito) disponibili in corso d'anno, per gli anni futuri si basano molto sulle proiezioni macroeconomiche; inoltre, la manovra di bilancio viene elaborata l'anno prima, in autunno, per cui le previsioni macroeconomiche del Governo per l'orizzonte T+1 incidono in misura non trascurabile sui margini di manovra delle leggi di bilancio.

L'errore commesso dal MEF nelle previsioni un anno in avanti sul PIL reale (fig. 1.17) **è stato nell'ultimo quinquennio simile a quello degli altri previsori, ma tendenzialmente maggiore con sole tre eccezioni, tutte in casi di errori negativi**. Il DEF 2020 sottostimò il PIL del 2021 in misura appena inferiore a quanto atteso dall'UPB; sempre nel 2020, la sottostima della NADEF sul PIL dell'anno successivo fu decisamente inferiore a quella della

Commissione europea; infine, la NADEF del 2022 sottostimò lievemente la crescita del PIL del 2023, mentre la Commissione europea commise un errore più ampio. Il PIL reale del 2020 e del 2021 è stato rivisto al rialzo dall'Istat, pertanto, rispetto al Rapporto dello scorso anno la sottostima delle previsioni effettuate nel 2020 sul 2021 appare oggi ancora più forte, mentre la sovrastima per il 2021 si è ridotta.

Le diagnostiche per l'ultimo quinquennio risentono molto dello *shock* ascrivibile alla pandemia da COVID-19. Il crollo dell'attività economica del 2020 non era prevedibile negli anni precedenti; specularmente, data l'entità della crisi, i tassi di crescita della fase di rimbalzo (nel 2021 e nel 2022) sono stati molto pronunciati, per cui non erano a loro volta prevedibili. Al netto dei dati anomali, la distorsione degli errori delle previsioni un passo in avanti appare molto più contenuta per tutti, ma resta non trascurabile, soprattutto per il MEF.

Per depurare dai dati anomali (*outlier*) è possibile analizzare la distribuzione degli errori tramite il *box-plot*. Si tratta di un grafico sulla distribuzione delle osservazioni nel quale gli *outlier* sono rappresentati esternamente al campo di variazione dei dati più frequenti (rappresentato dal rettangolo in posizione intermedia). Il *box-plot* degli errori sul PIL reale negli ultimi cinque anni (fig. 1.18) mostra che, al netto dei dati anomali del 2020 e 2021 (che corrispondono ai punti estremi in alto e in basso), l'errore commesso nelle previsioni

Fig. 1.17 – Errori di previsione sul PIL reale per l'anno T+1 (1)

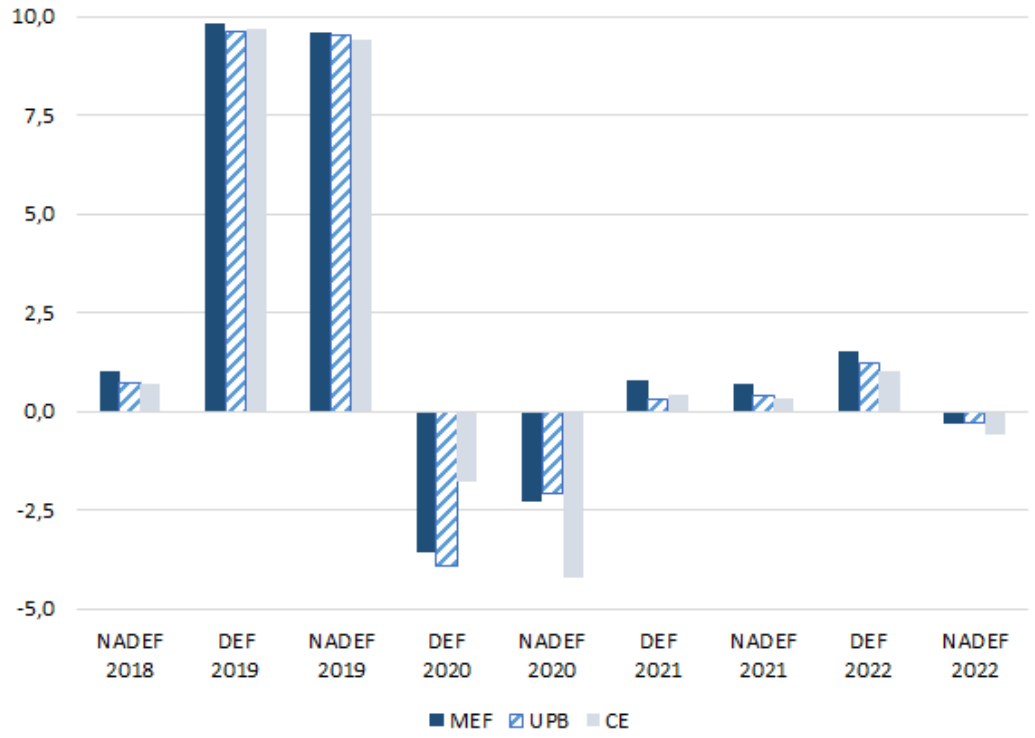
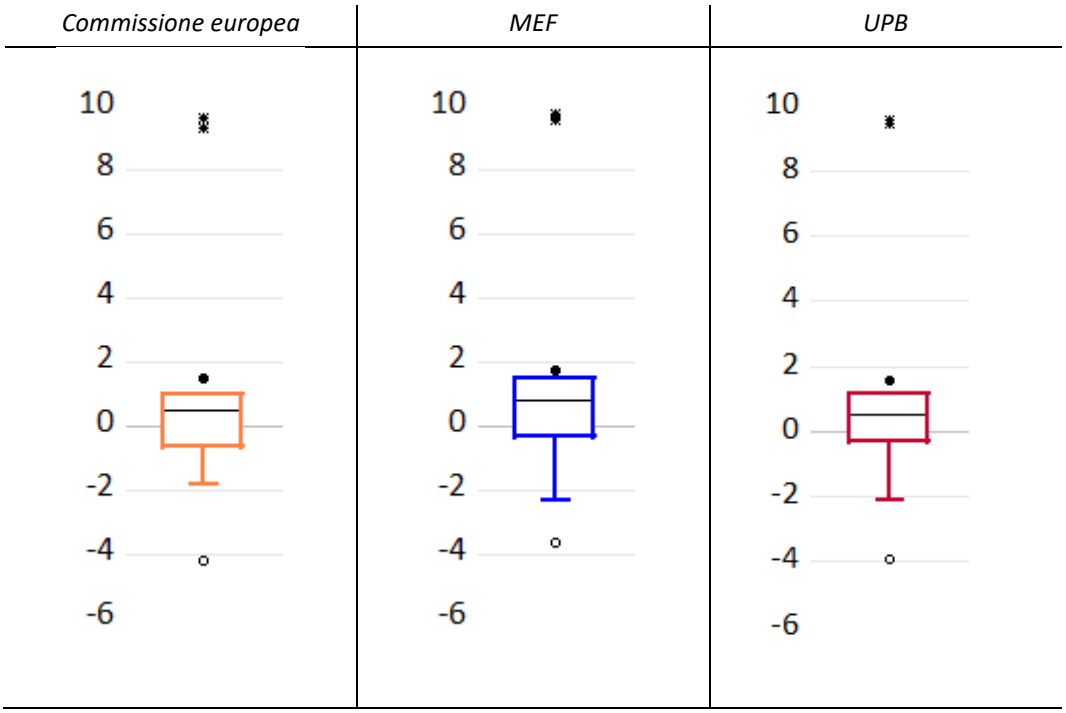


Fig. 1.18 – *Box-plot* degli errori di previsione per l'anno T+1 (1)



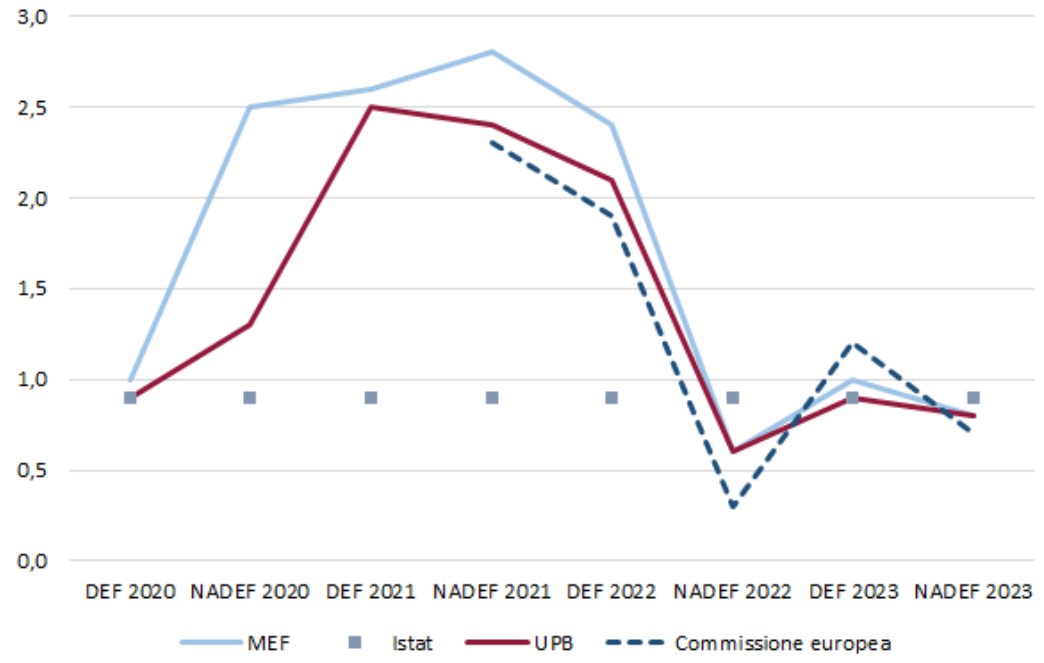
Fonte: elaborazioni su previsioni MEF, UPB e Commissione europea.
(1) Il "*box-plot*" (grafico a scatola) fornisce una rappresentazione statistica sintetica di una distribuzione di dati. La linea (nera) centrale nella scatola rappresenta la mediana dei dati. Se i dati sono simmetrici, la mediana è al centro della scatola. Se, invece, i dati sono asimmetrici, la mediana sarà più vicina alla parte superiore o a quella inferiore della scatola; differenze tra mediana e media qualificano l'asimmetria della distribuzione. Il pallino (nero) rappresenta la media; la parte inferiore e superiore della scatola corrispondono rispettivamente al 25° e 75° percentile; le linee verticali (baffi), che si estendono a partire dalla parte superiore e inferiore della scatola, indicano il massimo e il minimo dei dati; i dati che ricadono oltre 1,5 volte lo scarto tra 75° e 25° percentile, sia nella parte superiore che inferiore della scatola, sono indicati con asterischi o punti vuoti e vengono considerati come valori anomali.

un passo in avanti appare molto più contenuto, sebbene non trascurabile. Tutte le stime sono comunque caratterizzate da una distorsione positiva (che indica ottimismo), lievemente maggiore per le previsioni del MEF; la dispersione degli errori è leggermente più ampia per le previsioni del MEF, un po' più contenuta per quelle dell'UPB.

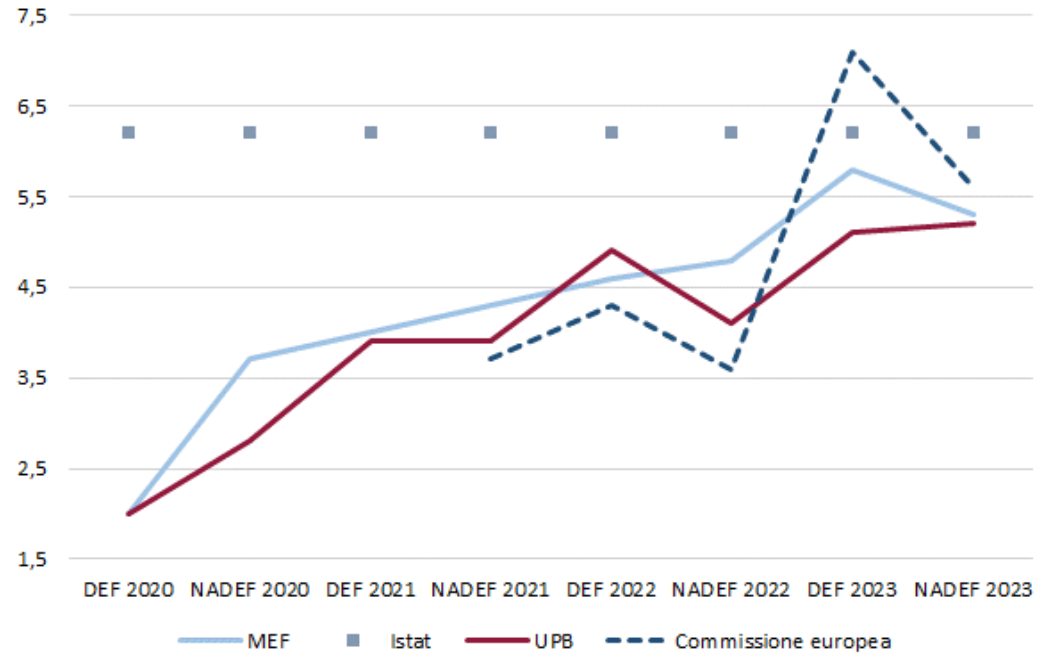
L'analisi finora presentata si è concentrata sull'ultimo quinquennio, tuttavia, rispetto al precedente Rapporto l'ultima novità è rappresentata dalla disponibilità dei dati di contabilità nazionale per il 2023. Considerando che le previsioni ufficiali hanno un orizzonte di quattro anni, il primo documento in cui è stata presentata una previsione per lo scorso anno è il DEF del 2020, che appare quindi come prima etichetta sull'asse delle ascisse della figura 1.19. Nella primavera del 2020 la crescita del 2023 venne stimata dal MEF intorno all'uno per cento, un valore prossimo alle medie storiche; con l'avanzare dell'emergenza sanitaria la previsione è andata crescendo, in quanto si anticipava che il rimbalzo del PIL per compensare il crollo dell'anno 2020 sarebbe stato ripartito su più anni; le attese di recupero sono andate però via via indebolendosi, man mano che la ripresa si prospettava come rapida. Nella primavera del 2022, poco dopo lo scoppio della

Fig. 1.19 – Previsioni sul PIL del 2023 del MEF, dell'UPB e della Commissione europea (1)

PIL reale



PIL nominale



(1) Il dato ufficiale pubblicato dall'Istat è rappresentato nel grafico dai quadratini grigi che formano una linea orizzontale tratteggiata.

guerra in Ucraina, le stime sono state ulteriormente ridotte, poco sopra il due per cento, e con l'approssimarsi dell'autunno sono divenute ancora più caute, in conseguenza dell'impennata dei prezzi dei beni energetici e del rallentamento del commercio mondiale. Nel corso del 2023, man mano che i dati trimestrali sul PIL venivano pubblicati

e sfruttando la disponibilità di indicatori congiunturali anticipatori, la previsione è andata poi a convergenza verso lo 0,9 per cento.

Le previsioni del Governo sulla crescita del PIL reale del 2023 sono state in quasi tutte le occasioni più elevate di quelle dell'UPB, che *ex post* appaiono lievemente più vicine al dato Istat di consuntivo, anche rispetto a quelle della Commissione europea, che sono risultate un po' più volatili.

La crescita nominale per il 2023 è stata invece sottostimata da tutti, sebbene in misura decrescente all'accorciarsi dell'orizzonte di previsione. Nel 2020 si prevedeva per il 2023 una variazione del PIL nominale tra i tre e i quattro punti percentuali; da allora le stime sono andate via via aumentando, anche in conseguenza del marcato rialzo delle quotazioni delle materie prime; a differenza delle stime sul PIL reale quelle sul nominale sono rimaste tendenzialmente al di sotto del valore effettivo, in quanto è stata generalmente sottostimata l'ondata inflazionistica che ha raggiunto il picco nel 2022.

2. LA FINANZA PUBBLICA NEL 2023 E PER IL PERIODO 2024-27

2.1 *La finanza pubblica nel 2023: risultati a confronto con le previsioni e gli obiettivi iniziali*

Deficit e debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2023: principali risultati

Il deficit delle Amministrazioni pubbliche nel 2023 è risultato pari al 7,4 per cento del PIL, in riduzione rispetto all'anno precedente quando si era attestato all'8,6 per cento, ma ancora elevato per il quarto anno consecutivo[38]. Dopo i disavanzi legati alla pandemia che hanno caratterizzato il biennio 2020-21, sul biennio successivo hanno avuto un impatto rilevante sia gli interventi volti a fronteggiare gli effetti della crisi energetica sia le misure del Superbonus e del Bonus facciate (quest'ultimo bonus sino al 2022) nonché gli esiti superiori alle attese degli incentivi alle imprese per gli investimenti Transizione 4.0.

Il Superbonus e il Bonus facciate hanno avuto un impatto sul disavanzo delle Amministrazioni pubbliche rilevante e crescente negli anni. Le stime della spesa complessiva relativa ai due bonus sono state riviste nel corso del tempo, sia nelle previsioni contenute nei documenti ufficiali sia a consuntivo dall'Istat, in base alle informazioni aggiuntive resesi progressivamente disponibili (si veda il Riquadro 2.1 "Gli effetti sui conti pubblici dei bonus edilizi Superbonus e Bonus facciate").

Anche per Transizione 4.0 l'impatto sui conti pubblici è stato superiore alle previsioni. L'effetto sul disavanzo degli incentivi Transizione 4.0 è stato pari a circa 30 miliardi nel triennio 2021-23, importo già superiore ai 24,3 miliardi stimati fino al 2028 nelle Relazioni tecniche riguardanti l'agevolazione.

Il deficit nel 2023 è risultato superiore al 5,3 per cento atteso nelle stime della NADEF 2023 del settembre scorso a causa, soprattutto, degli effetti del Superbonus. Al netto di tali impatti e di quelli maggiori del previsto relativi alla misura agevolativa Transizione 4.0, il disavanzo sarebbe risultato inferiore di 0,2 punti percentuali del PIL rispetto all'obiettivo programmatico della NADEF.

Per il terzo anno consecutivo, è proseguita la discesa del rapporto tra il debito pubblico e il PIL che si è attestato al 137,3 per cento; la riduzione è di 3,2 punti percentuali rispetto al 140,5 per cento dell'anno precedente e di 17,6 punti percentuali rispetto al picco del 155,0 per cento registrato nel 2020. Il rapporto del debito sul PIL è risultato inferiore di 2,9 punti percentuali rispetto alla previsione programmatica della NADEF 2023, dove era atteso al 140,2 per cento, oltre che per la crescita del PIL nominale maggiore del previsto e la revisione al rialzo del suo livello nel 2022[39], anche per effetto dei risultati del saldo di

[38] Nel capitolo si fa riferimento, per il 2023, ai dati pubblicati dall'Istat in occasione della Notifica del 22 aprile 2024 (si veda la nota 39).

[39] La recente revisione al rialzo della stima del PIL nominale per il 2022 (per 16,4 miliardi) da parte dell'Istat ha comportato una riduzione del rapporto tra il debito e il PIL di 1,2 punti percentuali per il medesimo anno.

cassa del settore pubblico migliore rispetto a quanto stimato nella NADEF per 0,6 punti percentuali.

Il miglioramento del rapporto tra il debito pubblico e il PIL rispetto all'anno precedente è derivato dagli effetti favorevoli sia della componente cosiddetta *snow-ball,* ovvero del differenziale tra il contributo del PIL nominale e la spesa per interessi (per 4,5 punti percentuali), sia della componente relativa all'aggiustamento *stock*-flussi in rapporto al PIL (per 2,3 punti percentuali) a causa soprattutto dell'impatto della classificazione contabile dei crediti fiscali legati al Superbonus e al Bonus facciate (all'interno della differenza cassa-competenza), a fronte dell'impatto sfavorevole del disavanzo primario in rapporto al PIL (per 3,6 punti percentuali) (si veda anche il Riquadro 2.3 "Caratteristiche dello *stock* di debito pubblico alla fine del 2023").

Si ricorda che, sulla base di quanto contenuto nel Manuale sul deficit e sul debito 2022 di Eurostat (pubblicato il 1° febbraio 2023) i benefici relativi al Superbonus e al Bonus facciate – gli unici bonus edilizi per i quali è stata effettuata la riclassificazione contabile –, vista la certezza dell'importo e della loro piena o quasi piena fruibilità nel tempo a causa della possibilità di essere ceduti a terzi, hanno assunto la configurazione di crediti pagabili. Di conseguenza, essi sono stati registrati per l'intero importo maturato in aumento delle spese del conto delle Amministrazioni pubbliche nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata (criterio della competenza). L'impatto sui conti pubblici è stato quindi anticipato rispetto alle previsioni precedenti e classificato come maggiori contributi agli investimenti. Prima di queste revisioni, l'impatto delle misure era registrato come riduzione del gettito fiscale nei vari anni di effettiva fruizione dell'agevolazione, secondo il criterio di cassa, utilizzato anche per la contabilizzazione del debito pubblico[40].

L'incidenza sul PIL degli interessi passivi è stata pari al 3,8 per cento e risulta in riduzione rispetto al 4,2 per cento dell'anno precedente, soprattutto per effetto del calo della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione. Il costo medio ponderato delle nuove emissioni è aumentato di circa 2 punti percentuali, al 3,8 per cento, influenzato dai rialzi nei tassi di riferimento della politica monetaria, e ha raggiunto il livello più alto degli ultimi 15 anni (si veda il Riquadro 2.2 "Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani nel 2023"). Infatti, l'orientamento della politica monetaria è rimasto restrittivo. La stretta monetaria, avviata nel luglio del 2022 per assicurare il ritorno dell'inflazione al 2 per cento nel medio termine, ha comportato un incremento complessivo dei tassi ufficiali di 4,5 punti percentuali.

Nel corso del 2023, la consistenza dei titoli pubblici italiani detenuti dall'Eurosistema è stata ridotta di circa 30 miliardi rispetto alla fine del 2022. Lo *stock* è stato pari a 700 miliardi a fine 2023, di cui 413 relativamente al programma APP e 287 nell'ambito del PEPP (si veda il Riquadro 2.5 "L'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani").

[40] Per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia", 16 marzo.

Riquadro 2.1 – Gli effetti sui conti pubblici dei bonus edilizi Superbonus e Bonus facciate

Il Superbonus (Super Ecobonus e Super Sismabonus, entrambi ancora in vigore) e il Bonus facciate (in vigore fino al 2022), introdotti nel 2020 come misura di sostegno economico a seguito della pandemia da COVID-19), hanno inciso marcatamente sui conti pubblici degli ultimi anni e lasciano una pesante eredità sul futuro[41].

Le stime della spesa complessiva relativa ai due bonus – in termini di contributi agli investimenti – sono state riviste nel corso del tempo, sia nelle previsioni contenute nei documenti ufficiali sia a consuntivo dall'Istat, in base ai cambiamenti di contabilizzazione operati dall'Istat (da crediti di imposta "non pagabili" a "pagabili", per il periodo 2020-23)[42] e alle informazioni aggiuntive resesi via via disponibili. Da ultimo, l'impatto di tali bonus nel periodo 2020-23 desumibile dal conto economico delle Amministrazioni pubbliche pubblicato il 22 aprile 2024[43] dall'Istat è pari a circa 175 miliardi.

Per quanto riguarda il debito, l'impatto del Superbonus e del Bonus facciate è in termini di cassa, ossia legato alla scansione temporale dell'effettivo utilizzo dell'agevolazione a fini fiscali e pertanto si esplica su più anni a partire da quello successivo a quello in cui sorge l'obbligazione che dà diritto all'agevolazione. Quindi, quanto rilevato nei disavanzi in termini di competenza economica nel quadriennio 2020-23 inciderà per cassa sul debito soprattutto nel triennio 2024-26: a un impatto in media annua pari allo 0,5 per cento del PIL nel triennio 2021-23 seguirà un onere più elevato e pari a circa l'1,9 per cento ogni anno nel triennio successivo e dello 0,9 per cento circa nel 2027.

Vari elementi hanno contribuito alla dimensione complessiva e crescente nel tempo della spesa per bonus edilizi e, soprattutto, per il Superbonus, che si presenta come un *unicum* nel panorama delle agevolazioni fiscali. Si possono annoverare tra questi elementi: la generosità dell'agevolazione e le modalità di fruizione (sconto in fattura e cessione del credito) che ne hanno determinato l'appetibilità e allargato la platea dei soggetti interessati; i molteplici obiettivi assegnati nel tempo alla misura; le ripetute proroghe; l'assenza di contrasto di interessi tra acquirente e fornitore con conseguenze sui prezzi; un sistema di controlli affidato quasi interamente ai privati che ha favorito la diffusione di comportamenti opportunistici e fraudolenti; le ripetute proroghe e la concessione di deroghe alle restrizioni imposte nel 2023. Nel complesso si è trattato di una misura i cui effetti di finanza pubblica, complessi da prevedere sin dall'inizio viste le peculiarità della norma, hanno raggiunto una dimensione macroscopica difficile da contenere anche alla luce dei diritti man mano acquisiti dai contribuenti che ne hanno fatto ricorso.

A fronte di queste caratteristiche e dell'automaticità dell'agevolazione, la norma introduttiva dei bonus edilizi avrebbe dovuto essere corredata sin dall'inizio da meccanismi di autorizzazione preventiva che avrebbero reso possibile l'inserimento di un tetto di spesa senza ledere i diritti acquisiti dei beneficiari.

Dai dati del monitoraggio pubblicati mensilmente da Enea risulta che, al netto dei nuovi investimenti che dovessero essere asseverati da aprile 2024, sottoposti alle limitazioni disposte dal DL 39/2024 del 26 marzo scorso, rimarrebbero da completare investimenti già asseverati in precedenza per circa 5,6 miliardi, che plausibilmente daranno diritto a un'agevolazione nella

[41] Per maggiori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Memoria della Presidente dell'UPB sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia)" presso la 6ª Commissione del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), 18 aprile.

[42] Per il cambio di classificazione contabile, si veda il paragrafo 3.2.3

[43] Si tratta dei dati della Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche trasmessi alla Commissione europea in applicazione del *Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi* (PDE) annesso al Trattato di Maastricht. Questa versione dei conti aggiorna – con un peggioramento dell'indebitamento netto in rapporto al PIL di 0,2 punti percentuali (dovuto a maggiori spese per contributi agli investimenti) - quella pubblicata il 1° marzo 2024, in quanto recepisce le informazioni resesi nel frattempo disponibili circa le evidenze quantitative sulla spesa per crediti di imposta connessi al Superbonus, dal momento che il 4 aprile 2024 è scaduto il termine per comunicare all'Agenzia delle entrate la scelta di avvalersi della cessione del credito o dello sconto in fattura.

misura del 70 per cento, come previsto dalla normativa. I nuovi investimenti asseverati nei mesi di aprile e maggio risultano in forte decelerazione e ammontano, rispettivamente, a 0,3 e 0,1 miliardi.

Per la restante parte del 2024 e per il 2025, tenendo conto delle disposizioni inserite nel DL 39/2024, lo sconto in fattura e la cessione del credito saranno ancora possibili solo con riferimento a specifici investimenti nelle zone sismiche (per i quali peraltro è previsto un limite di spesa) e a investimenti per i quali continuano a valere le deroghe previgenti se entro il 30 marzo 2024 risultino avviate le formalità amministrative per la loro realizzazione o risultino iniziati i lavori o sia stato stipulato un accordo vincolante tra le parti o siano già state sostenute delle spese per lavori già effettuati. Con il decreto, è stato introdotto l'obbligo di fornire informazioni sulle spese già sostenute nel 2024 e su quelle che si intendono sostenere fino a tutto il 2025, che dovrebbero consentire un monitoraggio *ex ante* dell'onere a carico dello Stato. Rimane fino al 2025 la possibilità di usufruire dell'agevolazione sotto forma di detrazione di imposta ad aliquote più contenute. Ciò plausibilmente restringerà nuovamente la platea dei beneficiari a coloro che risultino capienti fiscalmente e che non presentino vincoli di liquidità. Nell'iter di approvazione del DL 39/2024 sono state introdotte nuove norme. La principale novità ha riguardato l'estensione da quattro a dieci anni del periodo di rateizzazione delle detrazioni del Superbonus per le spese sostenute negli anni 2024-25. Essendo stati classificati dall'Istat come "non pagabili" i crediti riferiti a tali anni (quindi contabilizzati per cassa, a riduzione delle entrate, sia nel deficit che nel debito), la nuova disposizione comporterà, rispetto agli andamenti tendenziali dei conti pubblici, maggiori entrate nel quadriennio 2025-28 e minori entrate sino al 2035. Gli effetti complessivi del DL 39/2024 approvato dal Parlamento comporteranno un miglioramento del deficit pari a 0,7 miliardi nel 2025 e a 1,7 miliardi nel 2026, destinati al miglioramento dei tendenziali che, come prospettato nel DEF 2024, riporteranno l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche ai valori programmatici fissati in percentuale del PIL nella NADEF 2023[44].

Deficit e debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2023: stime e obiettivi iniziali

Una prima visione d'insieme. – Gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL per il 2023 sono stati progressivamente rivisti al rialzo in occasione della presentazione dei vari documenti ufficiali successivi, come conseguenza di due fattori (tab. 2.1). In primo luogo, il nuovo Governo insediatosi nell'ottobre 2022 ha ritenuto prioritario - in continuità con la programmazione precedente - limitare il più possibile l'impatto negativo sui bilanci di famiglie e imprese del forte aumento dei prezzi; successivamente, sia le previsioni tendenziali che quelle programmatiche sono state riviste al rialzo per tener conto delle nuove stime – in peggioramento – degli effetti del Superbonus. In particolare, il DEF 2022 programmava per il 2023 un indebitamento netto del 3,9 per cento del PIL. Nei due documenti successivi, la NADEF 2022 nella versione rivista e integrata e il DEF 2023, l'obiettivo di deficit era fissato al 4,5 per cento del PIL; con la NADEF 2023 veniva rialzato al 5,3 per cento, confermato poi nel DPB di ottobre 2023. L'obiettivo di debito in rapporto al PIL nel corso dei successivi documenti ufficiali è stato invece rivisto al ribasso, in funzione anche della maggiore crescita attesa per il PIL nominale: dal 145,2 per cento del

[44] Le maggiori entrate dovute all'allungamento del periodo di detrazione del Superbonus, oltre al miglioramento del deficit, hanno consentito di fornire copertura finanziaria ad altri provvedimenti, di cui i principali riguardano, oltre l'istituzione di due fondi per il 2025 a sostegno di interventi di riqualificazione energetica e strutturale sia di immobili danneggiati da taluni eventi sismici sia di immobili delle ONLUS, il differimento dell'entrata in vigore della *sugar tax* al 1° luglio 2025 e della *plastic tax* al 1° luglio 2026 nonché l'incremento delle risorse destinate a RFI per investimenti relativi alla rete tradizionale.

DEF 2022 al 140,2 per cento del DPB 2024. Come evidenziato nel precedente paragrafo, a fine anno il debito è risultato pari al 137,3 per cento del PIL, al di sotto quindi dell'obiettivo del DEF 2022 e di quelli successivamente rivisti, anche grazie al trascinamento della revisione al rialzo della stima del livello del PIL nominale per il 2022 operata dall'Istat.

Dal punto di vista degli interventi di bilancio, l'evoluzione dei conti pubblici nel 2023 è stata caratterizzata dalle richieste di scostamento dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) tramite le Relazioni al Parlamento redatte ai sensi

Tab. 2.1 – Documenti ufficiali: stime, obiettivi e risultati per le Amministrazioni pubbliche e per il PIL – Anno 2023
(miliardi di euro e variazioni percentuali)

	Stime tendenziali							Obiettivi						
					PIL							PIL		
	Indeb.to netto	Saldo primario	Spesa per interessi	Debito pubblico	Crescita reale	Crescita nominale	Prezzi correnti	Indeb.to netto	Saldo primario	Spesa per interessi	Debito pubblico	Crescita reale	Crescita nominale	Prezzi correnti
DEF 2022														
(aprile 2022)	-73,4	-11,7	61,7		2,3	4,4	1.966,2					2,4	4,6	1.974,5
(in % del PIL)	*-3,7*	*-0,6*	*3,1*	*145,0*				*-3,9*	*-0,8*	*3,1*	*145,2*			
NADEF 2022 e DPB 2023														
(settembre e ottobre 2022)	-67,6	10,4	78,0		0,6	4,4	1.979,2							
(in % del PIL)	*-3,4*	*0,5*	*3,9*	*143,2*										
NADEF 2022 Versione rivista e integrata														
(novembre 2022)	-68,6	13,0	81,6		0,3	4,6	1.990,2					0,6	4,8	1.994,5
(in % del PIL)	*-3,4*	*0,7*	*4,1*	*143,3*				*-4,5*	*-0,4*	*4,1*	*144,6*			
DBP 2023 aggiornato e NTI														
(novembre 2022 e gennaio 2023)	-68,6	13,0	81,6		0,3	4,6	1.990,2	-89,3	-7,8	81,6		0,6	4,8	1.994,5
(in % del PIL)	*-3,4*	*0,7*	*4,1*					*-4,5*	*-0,4*	*4,1*	*144,6*			
DEF 2023														
(aprile 2023)	-87,8	-12,2	75,6		0,9	5,7	2.018,0					1,0	5,8	2.019,8
(in % del PIL)	-4,4	-0,6	3,7	*142,0*				-4,5	-0,8	3,7	*142,1*			
NADEF 2023														
(settembre 2023)	-106,3	-27,9	78,4		0,8	5,3	2.050,6					0,8	5,3	2.050,6
(in % del PIL)	-5,2	-1,4	3,8	*140,0*				-5,3	-1,5	3,8	*140,2*			
DPB 2024 e NTI														
(ottobre 2023 e febbraio 2024)	-106,3	-27,9	78,4		0,8	5,3	2.050,6	-109,5	-31,1	78,4		0,8	5,3	2.050,6
(in % del PIL)	-5,2	-1,4	3,8					-5,3	-1,5	3,8	*140,2*			
											Risultati			
Istat														
(1° marzo 2024)								-149,5	-70,9	78,6		0,9	6,2	2.085,4
(in % del PIL)								*-7,2*	*-3,4*	*3,8*				
Istat e Banca d'Italia														
(15 aprile e 22 aprile 2024)								-154,1	-75,5	78,6		0,9	6,2	2.085,4
(in % del PIL)								*-7,4*	*-3,6*	*3,8*	*137,3*			

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, Istat e Banca d'Italia.

dell'articolo 6 della legge 243 del 2012[45] (tab. 2.2), seguite da due decreti legge di attuazione (tab. 2.3), dagli impatti della legge di bilancio per il 2023 e dagli effetti dei provvedimenti – disposti in corso d'anno e in gran parte provvisti di copertura finanziaria – volti a contrastare l'emergenza energetica (tab. 2.4) e a fronteggiare quella provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023.

Dopo le misure contenute nella legge di bilancio per il 2023, ulteriori interventi contro il caro-energia sono stati disposti tramite i DD.LL. 5/2023, 34/2023, 48/2023, 57/2023 (in cui è confluito il DL 79/2023), 131/2023 e 145/2023. Gli interventi per fronteggiare l'emergenza provocata dalle alluvioni sono stati introdotti tramite il DL 61/2023 (in cui è confluito il DL 88/2023) e il DL 104/2023.

Tab. 2.2 – Scostamenti richiesti tramite Relazioni al Parlamento: effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche
(miliardi di euro)

	Anno 2023
Relazione del 27 aprile	-3,4
Relazione del 27 settembre	-3,2
Totale scostamenti richiesti	**-6,6**

Fonte: Relazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012.

Tab. 2.3 – Decreti di attuazione delle Relazioni al Parlamento: effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche
(miliardi di euro)

	Anno 2023
DL 48/2023, 4 maggio	-3,4
DL 145/2023, 18 ottobre	-3,2
Totale effetti decreti	**-6,6**

Fonte: prospetti di riepilogo degli effetti finanziari allegati ai decreti legge.

[45] La Relazione al Parlamento, prevista dalla L. 243/2012, deve essere utilizzata dall'esecutivo per richiedere l'autorizzazione parlamentare allo scostamento dall'OMT o dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT rispetto a quanto precedentemente autorizzato. La L. 243/2012, al comma 3 dell'articolo 6, definisce i presupposti e la procedura da seguire nel caso di un evento eccezionale, in ottemperanza all'articolo 81 della Costituzione. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare un evento eccezionale, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il comma 5 prevede che il piano di rientro possa essere aggiornato con le stesse modalità descritte in precedenza, al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Tab. 2.4 – Misure di mitigazione dell'inflazione: ripartizione per provvedimento – Effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(miliardi di euro)

	Anno 2023
LB 2023	22,9
DL 5/2023, 14 gennaio	0,1
DL 34/2023, 30 marzo	2,3
DL 48/2023, 4 maggio	3,8
DL 57/2023, 29 maggio (con DL 79, 28 giugno)	0,5
DL 131/2023, 29 settembre	1,0
DL 145/2023, 18 ottobre	0,04
Totale effetti	**30,7**
In percentuale del PIL	*1,5*

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti citati.
(1) Le cifre sono al netto degli importi utilizzati a copertura in provvedimenti successivi.

Gli oneri stimati *ex ante* dei provvedimenti attuati tramite la legge di bilancio per il 2023 e i decreti adottati in corso d'anno per mitigare gli effetti della crisi energetica sono quantificabili in 30,7 miliardi, pari all'1,5 per cento del PIL, se considerati al netto dei risparmi rispetto alle previsioni iniziali che sono stati utilizzati a copertura di nuovi interventi contenuti nei decreti contro il caro energia disposti nel corso del tempo (tab. 2.4)[46].

Gli interventi per contrastare gli effetti della crisi energetica possono essere raggruppati in quattro tipologie (tab. 2.5). In primo luogo, sono state considerate – per circa 7,9 miliardi complessivi – le misure generali per il contenimento dei prezzi dell'energia che agiscono sulle imposte o sulle componenti di prezzo regolate. Si tratta, in particolare, della compensazione degli oneri generali di sistema sia per l'energia elettrica che per il gas e della riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali.

In aggiunta a questi interventi, sono stati evidenziati i provvedimenti che intendono sostenere le famiglie attraverso diverse forme di trasferimento monetario, per alleviare la pressione dell'inflazione sui bilanci familiari, con effetti complessivi pari a 10,8 miliardi. In quest'ambito, si è distinto tra gli interventi specificamente destinati a famiglie in disagio economico e in disagio fisico, come il potenziamento dei bonus energetici, l'esonero contributivo previdenziale e assistenziale a carico dei lavoratori dipendenti con una determinata retribuzione mensile e senza effetti sull'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche nonché l'incremento delle pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo INPS.

[46] Nella tabella 2.4 non si tiene conto dei provvedimenti emanati negli anni precedenti con impatto – limitato – sul 2023.

Tab. 2.5 – Misure di mitigazione dell'inflazione: ripartizione per tipologia (1)
(miliardi di euro)

	Anno 2023
Totale effetti	**30,7**
In percentuale del PIL	*1,5*
1) Oneri di sistema	5,1
Elettricità	*1,0*
Gas	*4,2*
2) Riduzione IVA per usi civili e industriali	2,7
3) Bonus sociali (elettricità e gas)	2,2
4) Esonero contributivo e misure per le pensioni	8,6
5) Crediti di imposta	6,3
Elettricità	*3,6*
Gas	*2,7*
6) Misure ulteriori	5,7
Enti locali	*0,4*
Servizio Sanitario Nazionale	*1,4*
Investimenti	*0,6*
Altro	*3,3*

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai decreti citati nella tabella 2.4.
(1) Le cifre sono al netto degli importi utilizzati a copertura in provvedimenti successivi.

Una terza tipologia ha riguardato i crediti di imposta – per circa 6,3 miliardi - disposti per le diverse categorie di imprese (alta e bassa intensità di elettricità e gas) al fine di compensare i maggiori costi determinati dal rincaro dei prezzi superiori a determinate soglie, effettivamente sostenuti per il consumo di energia; tali crediti di imposta possono essere utilizzati in compensazione o ceduti (per intero) ad altri soggetti.

Nella quarta e ultima tipologia sono stati considerati interventi di natura diversa – con effetti pari a 5,7 miliardi – destinati, tra gli altri, agli Enti locali, al Servizio sanitario nazionale (SSN) e alla realizzazione degli investimenti pubblici sempre al fine di contrastare l'impatto dell'aumento dei prezzi.

Complessivamente, gli obiettivi di deficit per il 2023 sono stati rivisti nel tempo al rialzo per creare spazio per interventi a sostegno dell'economia e contro il caro energia. La programmazione di bilancio ha risentito anche del cambiamento nella classificazione e dei maggiori oneri per bonus edilizi, che hanno contribuito a peggiorare il disavanzo tendenziale. Il valore del rapporto fra debito e PIL è stato progressivamente rivisto in diminuzione in ragione della revisione al rialzo del livello del PIL. Per quanto riguarda la sua dinamica, la riduzione è risultata a consuntivo maggiore di quanto previsto nel DEF 2022 principalmente per un più favorevole effetto *snow-ball*; il miglioramento dell'aggiustamento *stock*-flussi è stato compensato dal peggioramento del saldo primario, ambedue conseguenze principalmente della riclassificazione da parte dell'Istat del Superbonus e del Bonus facciate nonché di un loro impatto maggiore del previsto.

Di seguito viene condotta un'analisi più dettagliata dell'evoluzione della politica di bilancio per il 2023.

Il DEF 2022, la NADEF 2022, il DPB 2023, la NADEF 2022 rivista e integrata, il DPB 2023 rivisto e la legge di bilancio per il 2023. – Il DEF dell'aprile del 2022, a fronte di una previsione tendenziale dell'indebitamento netto per il 2023 pari al 3,7 per cento del PIL, programmava per lo stesso anno un obiettivo del 3,9 per cento e un rapporto tra il debito pubblico e il PIL al 145,2 per cento (tab. 2.1). Il peggioramento del disavanzo in rapporto al PIL rispetto al tendenziale a legislazione vigente era dovuto principalmente a: i) il rifinanziamento delle "politiche invariate"; ii) la necessità di adottare ulteriori misure di contenimento del costo dei carburanti e dell'energia per le famiglie e le imprese; iii) l'integrazione delle risorse destinate a compensare l'aumento del costo delle opere pubbliche a fronte dell'incremento del prezzo dell'energia e delle materie prime.

La NADEF 2022 di settembre e il DPB 2023 di ottobre riportavano unicamente lo scenario a legislazione vigente presentato dal Governo uscente. Rispetto al DEF, era rivista al rialzo la crescita per il 2022 e al ribasso quella per il 2023. L'indebitamento netto in rapporto al PIL per il 2023 era stimato al 3,4 per cento, tre decimi di punto inferiore al valore del quadro tendenziale del DEF (3,7 per cento). Anche il rapporto fra debito e PIL era stimato in miglioramento rispetto allo scenario tendenziale del DEF, collocandosi nel 2023 al 143,2 per cento, a fronte della precedente previsione pari al 145 per cento.

A novembre, il nuovo Governo presentava la NADEF 2022 rivista e integrata. Il documento aggiornava nuovamente le previsioni tendenziali: la crescita economica in termini reali era rivista ulteriormente al rialzo nel 2022 e al ribasso nel 2023, attestandosi rispettivamente al 3,7 e allo 0,3 per cento. La crescita del PIL in termini nominali era, tuttavia, rivista al rialzo in entrambi gli anni, in considerazione di pressioni inflative più sostenute. Sul fronte della finanza pubblica, pur tenendo conto degli aggiornamenti del quadro macroeconomico e delle misure d'urgenza per il contrasto al caro energia introdotte con il DM del 19 ottobre 2022 e con il DL 153/2022, si confermavano le stime tendenziali del deficit in rapporto al PIL di settembre, pari al 5,1 per cento nel 2022 e al 3,4 per cento nel 2023.

Alla NADEF 2022 rivista si associava una nuova richiesta di scostamento, in considerazione delle difficoltà connesse con la crisi energetica e dei rischi di rallentamento dell'economia nei mesi successivi. In particolare, si chiedeva per il 2022 l'autorizzazione a utilizzare il margine di 9,1 miliardi dovuto a un deficit verosimilmente migliore di quanto programmato e, per gli anni successivi, la revisione al rialzo degli obiettivi di disavanzo al 4,5 per cento del PIL nel 2023, al 3,7 per cento nel 2024 e al 3 per cento nel 2025. Tali nuovi obiettivi comportavano la disponibilità di un ammontare di risorse, rispetto alla previsione tendenziale, di oltre 21 miliardi di euro per il 2023 e di circa 2,4 miliardi di euro per il 2024. Le maggiori risorse sarebbero state impiegate, nell'immediato, per contrastare gli effetti negativi dell'incremento dei prezzi dei prodotti energetici su famiglie, imprese ed enti e per altre misure inerenti al settore dell'energia; nell'ambito della manovra di bilancio per il 2023, per rafforzare ulteriormente il sostegno contro il caro energia per famiglie e imprese.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL nei programmi del Governo veniva rideterminato al 145,7 per cento nel 2022, al 144,6 nel 2023, al 142,3 nel 2024 e al 141,2 nel 2025, su tutto il periodo inferiore ai valori programmatici del DEF (rispettivamente, 147 per cento nel 2022, 145,2 nel 2023, 143,4 nel 2024 e 141,4 nel 2025).

Il DPB 2023 rivisto confermava il quadro programmatico definito nella versione aggiornata e rivista della NADEF e autorizzato dal Parlamento.

La manovra per il 2023, disposta tramite il DL 176/2022[47] e la legge di bilancio per il 2023, aveva un impatto di aumento del deficit stimato in 20,8 miliardi (pari all'1 per cento del PIL), risultato di minori entrate nette per 10 miliardi e maggiori spese nette per 10,8 miliardi[48].

Larga parte delle risorse della manovra erano destinate al potenziamento e proseguimento, nel primo trimestre del 2023, degli interventi di sostegno a famiglie e imprese contro il caro energia. Si interveniva, in particolare, sui crediti di imposta, gli oneri di sistema e i bonus sociali. Altre misure a favore delle famiglie riguardavano: la proroga per il 2023 dell'esonero parziale relativo alla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore dipendente disposto dalla legge di bilancio per il 2022, così come l'incremento dell'esonero di un ulteriore punto percentuale, portandolo complessivamente al 3 per cento, per i lavoratori dipendenti con un determinato reddito mensile; una serie di interventi in campo sanitario e della protezione sociale, relativi all'acquisto di beni di prima necessità indirizzati a soggetti con ISEE non superiore a 15.000 euro, all'incremento delle pensioni inferiori al minimo, al pensionamento anticipato, all'assegno universale unico e all'acquisto della prima casa. A favore dei dipendenti pubblici era disposta la corresponsione di un emolumento accessorio *una tantum* per il solo personale statale in regime di diritto pubblico e risorse per assunzioni nell'Amministrazione finanziaria e la valorizzazione del personale scolastico[49]. A beneficio di imprese e lavoratori autonomi erano disposti, fra l'altro, il differimento al 1° gennaio 2024 della *sugar* e *plastic tax*, la modifica del regime agevolato per i lavoratori autonomi, con l'innalzamento a 85.000 euro del limite dei ricavi, la riduzione dal 10 al 5 per cento dell'aliquota di imposta sostitutiva su somme erogate sotto forma di premi di risultato o di partecipazione agli utili d'impresa, la proroga del credito d'imposta per l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020.

---

[47] Il DL 176/2022 prevedeva misure espansive rilevanti per il 2022, in larga parte riguardanti interventi urgenti per fronteggiare il caro energia nella parte finale dell'anno, ma incideva marginalmente sugli effetti netti della manovra nel 2023 – limitandosi a migliorare di 0,3 miliardi il deficit – e aveva un impatto netto trascurabile sul biennio successivo, dal momento che gli impieghi previsti erano di fatto compensati da corrispondenti risorse di copertura.

[48] Per un'analisi dettagliata della manovra si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "La manovra per il 2023: un'analisi dei testi definitivi", Focus n.1, 9 marzo.

[49] Ulteriori risorse nell'ambito dell'incremento del Fondo sanitario nazionale *standard* erano destinate dal 2024 all'indennità del personale di pronto soccorso.

Dal lato del reperimento delle risorse ai fini delle coperture finanziarie, fra le misure con gli impatti più rilevanti in entrata figuravano[50], a carico di imprese e lavoratori autonomi, la rideterminazione del contributo straordinario contro il caro bollette, l'acquisizione all'erario dei proventi derivanti dal meccanismo di compensazione sul prezzo dell'energia elettrica, la rideterminazione del valore di acquisto di terreni e partecipazioni, l'affrancamento delle polizze assicurative mediante il versamento di un imposta sostitutiva e l'imposta sostitutiva su utili e riserve di utile risultanti dalle partecipate estere. Il contenimento delle spese era dovuto principalmente alla riduzione del fondo per l'attuazione della manovra di bilancio 2023-25, al definanziamento di spese in conto capitale disposte nella Sezione II della legge di bilancio, alla revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2023-24, alla riduzione del fondo per interventi in materia fiscale, alla riduzione del fondo per lo sviluppo e coesione – programmazione 2021-27, alle misure di razionalizzazione della spesa dei Ministeri. Si ricordano, infine le norme che riguardavano il reddito di cittadinanza (RdC) e l'assegno unico universale: la limitazione a soli 8 mesi nel 2023 del RdC e l'abrogazione dello strumento dal 2024 erano dirette a consentire l'istituzione di un nuovo fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva, nonché a incrementare l'assegno unico.

Il DL 34/2023. – Il 30 marzo 2023 veniva emanato il DL 34/2023 che, utilizzando come copertura finanziaria il minore onere di circa 5 miliardi rispetto alle stime della legge di bilancio relativo al finanziamento degli interventi di contrasto del caro energia a favore delle imprese, poteva disporre nuove misure a sostegno di famiglie e imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale nonché in materia di salute. In particolare, erano disposti per il secondo trimestre dell'anno: una riduzione al 5 per cento dell'aliquota IVA sul gas metano e crediti di imposta; un contributo per il riscaldamento nel quarto trimestre a favore di clienti domestici residenti diversi dai titolari di bonus sociale (da erogarsi solo in caso di aumento dei prezzi del gas oltre una certa soglia); un incremento del fondo destinato all'erogazione del contributo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa (*payback*) dei dispositivi medici; interventi per il personale sanitario, dei servizi di emergenza e urgenza e di pronto soccorso.

Il DEF 2023 e la Relazione al Parlamento di aprile, il DL 48/2023. – Agli inizi di aprile veniva presentato il DEF 2023, seguito da una Relazione al Parlamento ai sensi della L. 243/2012 al fine di richiedere l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento utilizzando gli spazi finanziari risultanti dall'andamento tendenziale più favorevole dei conti pubblici nel 2023 e 2024.

In un contesto di moderata ripresa del ciclo internazionale, di graduale rientro delle pressioni inflazionistiche e di miglioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese, le prospettive di crescita dell'economia apparivano più favorevoli. La stima tendenziale di

[50] Per i dipendenti pubblici rilevavano gli effetti riflessi connessi alle misure di spesa.

crescita del PIL per il 2023 veniva rivista al rialzo, allo 0,9 per cento in termini reali, rispetto allo 0,6 per cento programmato nella NADEF 2022 rivista.

La stima tendenziale del deficit – comprensiva degli effetti dei provvedimenti disposti a tutto marzo − veniva rivista lievemente al ribasso, al 4,4 per cento del PIL dal 4,5 programmato nella NADEF 2022 rivista, a fronte di una riduzione più marcata della spesa per interessi, dal valore programmato del 4,1 per cento del PIL al 3,7 per cento, a seguito principalmente degli effetti della minore inflazione sui titoli di Stato indicizzati ai prezzi. Il disavanzo primario tendenziale atteso peggiorava allo 0,6 per cento del prodotto, superiore di 0,2 punti percentuali di PIL al valore obiettivo della NADEF 2022 rivista.

La nuova stima scontava la modifica di diversi elementi rispetto alle valutazioni esposte nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2023-2025. Innanzitutto, l'Istat aveva cambiato il trattamento contabile dei crediti di imposta relativi al Superbonus 110 per cento e al Bonus facciate, considerandoli 'pagabili' e quindi registrando in spesa, come contributi agli investimenti, l'intero importo maturato del credito nell'anno in cui il contribuente ha sostenuto la spesa che dà luogo al beneficio fiscale. Tale cambiamento comportava, anche sull'orizzonte di previsione, la ricomposizione fra entrate e spese del conto e la revisione del profilo temporale dell'indebitamento. Era poi stata aggiornata la ripartizione sugli anni delle spese finanziate dalla UE nell'ambito dello strumento *Next Generation EU* (NGEU). Tenuto conto anche delle modifiche allo scenario macroeconomico e degli effetti dei provvedimenti legislativi approvati nel frattempo, la nuova previsione per il 2023 mostrava minori entrate e minori spese rispetto alle valutazioni esposte nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2023-2025. In particolare, in rapporto al PIL, dal lato delle entrate si riducevano sia quelle correnti sia quelle in conto capitale, mentre per quanto riguarda le spese diminuivano quelle correnti e aumentavano quelle in conto capitale.

Il disavanzo rimaneva programmato agli stessi valori della NADEF 2022 rivista (in rapporto al PIL, 4,5 per cento nel 2023, 3,7 nel 2024, 3 nel 2025 e 2,5 nel 2026). Dati i saldi appena più favorevoli attesi a legislazione vigente per gli anni 2023 e 2024, si aprivano spazi per finanziare nuovi interventi che, nella Relazione al Parlamento del 27 aprile, venivano quantificati in 3,4 miliardi per il 2023 e 4,5 miliardi per il 2024 (comprensivi della spesa per interessi). Dal 2025 l'autorizzazione all'indebitamento riguardava unicamente la spesa per interessi. In ragione di questi interventi, la crescita programmatica veniva rivista al rialzo di un decimo di punto sia nel 2023 sia nel 2024 in confronto alla stima tendenziale, rispettivamente all'1 e all'1,5 per cento. Il debito era programmato in riduzione su tutti gli anni rispetto alle stime precedenti, attestandosi al 142,1 per cento del prodotto nel 2023, 141,4 nel 2024, 140,9 nel 2025 e 140,4 nel 2026.

Alla Relazione ha fatto seguito l'approvazione del DL 48/2023, che ha destinato i predetti spazi finanziari a un taglio del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente medio-bassi nel 2023 e all'aumento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale nel 2024. Il Governo riteneva tali misure necessarie per sostenere la domanda privata e contrastare

il calo del potere di acquisto delle retribuzioni medio-basse causato dall'inflazione. Nel decreto, inoltre, si individuavano le autorizzazioni di spesa e le relative coperture per i nuovi istituti dell'assegno di inclusione e del supporto per la formazione e il lavoro, nonché per la prosecuzione dell'erogazione del reddito di cittadinanza, fino al 31 dicembre 2023, per una specifica categoria di percettori[51].

I DD.LL. 57/2023 "sostegni energia" e 61/2023 "eventi alluvionali". – Successivamente al DL 48/2023 venivano adottati diversi provvedimenti con carattere di urgenza che lasciavano sostanzialmente invariati i saldi di bilancio. Le disposizioni che impegnavano maggiori risorse finanziarie erano dirette principalmente a due finalità: contrastare gli effetti del caro energia e fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi in maggio.

Per quanto riguarda le misure contro il caro energia, il DL 57/2023[52] del 29 maggio prorogava al terzo trimestre dell'anno alcune misure già in vigore nella prima metà del 2023. Ai fini del contenimento dei costi delle bollette, si confermava la riduzione al 5 per cento dell'aliquota IVA sul gas metano utilizzato per combustioni per usi civili e industriali e l'azzeramento degli oneri di sistema sulle bollette del gas. Per sostenere gli individui in condizione di disagio economico o con gravi problemi di salute, venivano confermati e rafforzati i bonus sociali per le utenze elettriche e il gas. Le coperture erano effettuate a valere sulle risorse disponibili relative all'anno 2023 sul bilancio della Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) derivanti da stanziamenti per il rafforzamento del bonus sociale elettrico e gas.

Per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali che avevano avuto luogo in maggio, il 1° giugno 2023 veniva emanato il DL 61/2023, che predisponeva diversi interventi a supporto della popolazione e dei territori[53]. Fra le misure con l'impatto finanziario più rilevante si ricordano: l'istituzione di indennità in favore dei lavoratori dipendenti privati e autonomi impossibilitati a lavorare a causa degli eventi alluvionali, il rifinanziamento del Fondo per le emergenze nazionali, l'istituzione e il finanziamento del Fondo per la ricostruzione del territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpito dagli eventi alluvionali. Le coperture derivavano principalmente dalla riduzione o acquisizione all'entrata di vari Fondi[54], dall'abrogazione dell'esclusione degli utilizzi di riserve del patrimonio netto dal reddito complessivo per le imprese operanti nei settori energetici e dalla riduzione del contributo per il riscaldamento nel quarto trimestre 2023 ai clienti domestici non titolari di bonus sociale. Complessivamente, il DL 61/2023 comportava un effetto positivo molto contenuto sui saldi di bilancio (in termini di

[51] Si trattava dei percettori del beneficio che erano stati presi in carico dai servizi sociali prima della scadenza del limite massimo di fruizione previsto per il 2023, pari a sette mesi.
[52] Nel DL 57/2023 è confluito, in fase di conversione del decreto, l'articolo 1 del DL 79/2023, recante misure per ridurre i costi dell'energia elettrica, del gas e dei servizi di teleriscaldamento a carico dei clienti finali.
[53] Durante la fase di conversione in legge, nel DL 61/2023 è confluito il DL 88/2023 del 5 luglio.
[54] Fondo per l'integrazione salariale, per il reddito di cittadinanza, per l'avvio di opere indifferibili, quota MEF del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, versamento all'entrata del Fondo unico di giustizia.

indebitamento netto il disavanzo migliorava di 54,4 milioni nel 2023 e di 22,8 milioni nel 2024).

La NADEF 2023 e la Relazione al Parlamento di settembre, il DL 131/2023 "sostegni energia", il DPB 2024 e il DL 145/2023 "Anticipi". – Il 27 settembre il Governo presentava con la NADEF una Relazione al Parlamento con la quale, in considerazione del rallentamento economico in atto e delle spinte inflazionistiche ancora sostenute, chiedeva l'autorizzazione a rivedere al rialzo gli obiettivi di indebitamento netto, per un importo in termini percentuali di PIL pari allo 0,8 per cento nel 2023, 0,6 per cento nel 2024 e nel 2025 e 0,4 per cento nel 2026. Il nuovo livello programmatico del disavanzo in rapporto al PIL diventava quindi 5,3 per cento nel 2023, 4,3 per cento nel 2024, 3,6 per cento nel 2025 e 2,9 per cento nel 2026.

La NADEF configurava un peggioramento del quadro macroeconomico tendenziale per il biennio 2023-24 e di quello di finanza pubblica su tutto l'orizzonte di previsione a eccezione del 2024, in cui la nuova stima si collocava lievemente al di sotto dell'obiettivo prefissato. In particolare, l'indebitamento netto tendenziale in rapporto al PIL era previsto al 5,2 per cento nel 2023 e al 3,6 per cento nel 2024, rispetto al 4,5 e al 3,7 per cento programmati nel DEF. Nel 2025 e 2026 l'indebitamento netto tendenziale in rapporto al PIL era proiettato rispettivamente al 3,4 e 3,1 per cento, dal 3 e 2,5 per cento del quadro programmatico del DEF.

Considerate tali revisioni del quadro tendenziale, gli spazi finanziari che si rendevano disponibili con la richiesta di scostamento della Relazione, tenuto conto anche dei maggiori oneri per interessi passivi conseguenti al disavanzo più elevato, erano pari a 3,2 miliardi nel 2023, 15,7 miliardi nel 2024 e 4,6 miliardi nel 2025. Nel 2026, invece, il saldo obiettivo implicava una correzione di 3,8 miliardi di euro rispetto alla stima tendenziale, che consentiva di riportare il valore al di sotto della soglia del 3 per cento. Dal 2027 al 2034 l'autorizzazione all'indebitamento era destinata alla sola spesa per interessi passivi. La NADEF rivedeva anche il valore del debito in rapporto al PIL che, nonostante i maggiori oneri connessi ai bonus edilizi, si collocava su livelli inferiori rispetto agli obiettivi fissati nel DEF per effetto della revisione al rialzo del valore del PIL, mostrando tuttavia un percorso di riduzione più moderato. In particolare, nel 2023 l'obiettivo del rapporto tra il debito e il PIL era fissato al 140,2 per cento rispetto al 142,1 per cento del DEF 2023.

Il DPB 2024 di metà ottobre confermava il quadro tendenziale e gli obiettivi programmatici della NADEF.

Quasi in concomitanza con la NADEF, il Governo emanava il DL 131/2023 per prorogare le misure di contrasto al caro energia. Erano confermati per il quarto trimestre dell'anno la riduzione al 5 per cento dell'aliquota IVA sul gas metano utilizzato per combustioni per usi civili e industriali, l'azzeramento degli oneri di sistema sulle bollette del gas e i bonus sociali per le utenze elettriche e il gas. Si disponeva, inoltre, per il periodo ottobre-dicembre, un contributo straordinario per i titolari di bonus sociale elettrico e

l'incremento del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità e dei carburanti destinati ai soggetti meno abbienti (*social card*). Il decreto aveva un impatto nullo sui saldi di bilancio; le coperture principali erano a valere sulle risorse destinate all'erogazione del contributo ai clienti domestici residenti non titolari di bonus sociale per spese di riscaldamento relative al quarto trimestre 2023 e su quelle del Fondo per l'indennizzo dei risparmiatori vittime di frodi finanziarie.

Il 18 ottobre il Governo emanava il DL 145/2023 che utilizzava lo spazio finanziario autorizzato con la Relazione di settembre, disponendo l'anticipo all'anno in corso di diversi pagamenti che si sarebbero dovuti effettuare nel 2024. Si ricordano, fra gli altri, l'anticipazione del conguaglio per il calcolo della perequazione delle pensioni, l'incremento *una tantum* dell'indennità di vacanza contrattuale per il personale a tempo indeterminato delle amministrazioni statali, l'aumento del finanziamento al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale per gli investimenti relativi alla rete tradizionale, la riduzione nel 2024 dell'autorizzazione di spesa per il finanziamento del contratto di programma con RFI. Le risorse che si rendevano disponibili per il 2024 a seguito di tali anticipi erano appostate in un apposito fondo destinato all'attuazione della manovra di bilancio per il 2024, cosicché in tale anno l'impatto finanziario del provvedimento risultava sostanzialmente nullo[55].

I risultati del 2023. – **Il 2023 si è chiuso – come ricordato all'inizio del Capitolo – con un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, secondo quanto indicato dall'Istat il 22 aprile scorso, pari al 7,4 per cento del PIL**, in riduzione rispetto all'8,6 del 2022, ma ben superiore al 5,3 per cento atteso nelle stime del DPB dell'ottobre scorso a causa soprattutto degli effetti superiori alle attese del Superbonus.

Rispetto alle ultime valutazioni ufficiali riportate nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2024-2026 (NTI)[56], le entrate sono risultate superiori per 13,9 miliardi mentre le uscite sono risultate più elevate di 58,6 miliardi, a causa delle maggiori spese in conto capitale in larga misura ascrivibili ai più ampi importi dovuti al Superbonus (tab. 2.6).

In particolare, sul versante delle uscite, le spese correnti al netto degli interessi sono state inferiori alle attese per 2,6 miliardi, solo in minima in parte compensati dalle spese per interessi maggiori del previsto per 0,2 miliardi. A eccezione dei consumi intermedi (che hanno superato le stime per 3,8 miliardi, riflettendo principalmente il trascinamento della revisione al rialzo del 2022 ed esborsi per il bonus sociale elettrico maggiori del previsto), tutte le poste hanno contribuito alle minori uscite correnti primarie rispetto alle attese: i redditi da lavoro (per 4,1 miliardi), a causa dello spostamento in avanti di alcuni rinnovi contrattuali, tra cui quello della dirigenza medica, e della mancata registrazione

[55] L'impatto finanziario del provvedimento era sostanzialmente nullo anche negli anni 2025 e 2026, laddove gli interventi disposti determinavano effetti essenzialmente residuali.
[56] Il confronto è rispetto a quanto riportato nelle tabelle del conto economico programmatico delle Amministrazioni pubbliche della Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2024-2026.

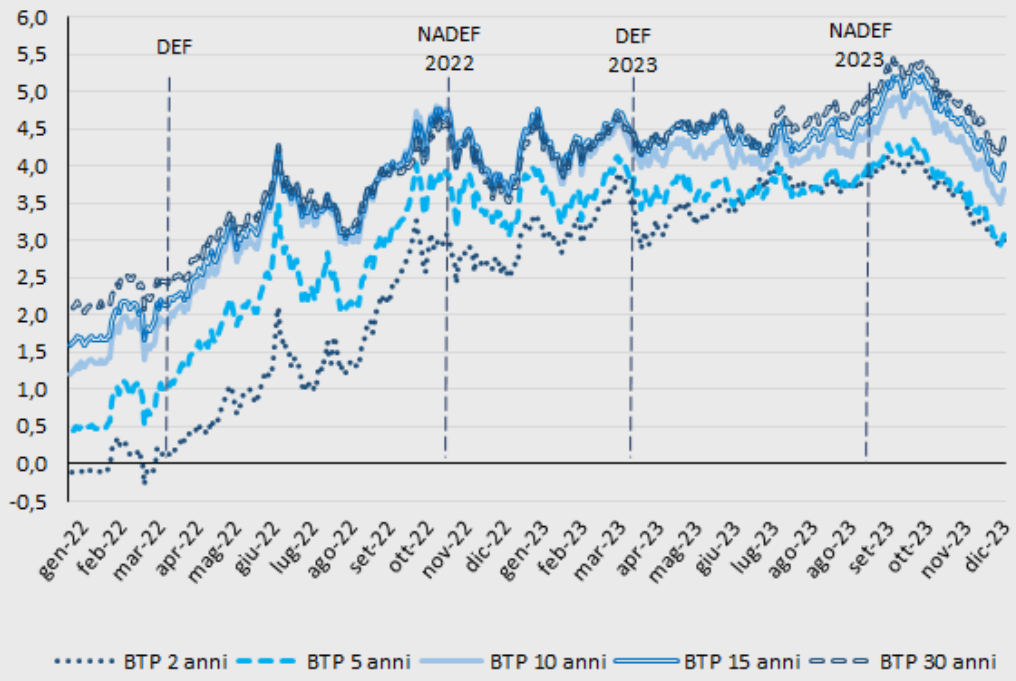
Riquadro 2.2 – Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani nel 2023

In questo riquadro, viene descritto sinteticamente l'andamento dei tassi di interesse sui titoli di Stato italiani nel biennio 2022-23 e come questo possa aver influenzato la relativa curva dei rendimenti attesa per il 2023 utilizzata per le previsioni della spesa per interessi descritte nel testo principale.

Nel corso del 2022 si è osservato un marcato rialzo dei rendimenti sui titoli di Stato italiani dapprima per le aspettative di un rientro dall'accomodamento monetario più rapido di quanto precedentemente atteso e successivamente, nel secondo semestre, per l'inizio effettivo del percorso di rialzo dei tassi ufficiali di riferimento da parte della BCE (fig. R2.2.1). Il rendimento del titolo a scadenza decennale è aumentato dall'1,7 per cento a metà marzo 2022 (nel periodo di elaborazione del DEF 2022) al 4,5 per cento a fine ottobre 2022 (nel periodo di elaborazione della NADEF 2022 rivista e aggiornata).

Dopo il miglioramento delle condizioni di mercato registrate negli ultimi mesi del 2022 per le attese di un'attenuazione del ritmo di rialzo dei tassi di interesse, nei primi mesi del 2023 il rendimento dei titoli di Stati italiani è aumentato nuovamente sia per le tensioni nel settore bancario internazionale che per l'aumentata incertezza riguardo la durata della fase di restrizione monetaria. Successivamente, le condizioni del mercato sono rimaste volatili, influenzate dalle aspettative sull'orientamento della politica monetaria della BCE in un quadro di incertezza sull'evoluzione dell'inflazione e di indebolimento della fase congiunturale. In tale contesto, il rendimento delle scadenze sul tratto a breve termine della curva era aumentato di circa 30 punti base da metà marzo 2023 (nel periodo di elaborazione del DEF 2023) a inizio settembre (nel periodo di elaborazione della NADEF 2023) rispetto a una riduzione registrata sul tratto a lungo termine per lo stesso periodo; ad esempio, il rendimento della scadenza decennale era diminuito dal 4,5 per cento al 4,2 per cento. Nell'ultima parte dell'anno, le attese di un orientamento meno restrittivo della politica monetaria e il giudizio favorevole sul debito sovrano italiano espresso dalle agenzie di *rating* hanno contribuito a un miglioramento delle condizioni sul mercato dei titoli di Stato italiani.

Fig. R2.2.1 – Rendimenti dei titoli di Stato (BTP a 2, 5, 10, 15 e 30 anni)
(punti percentuali)

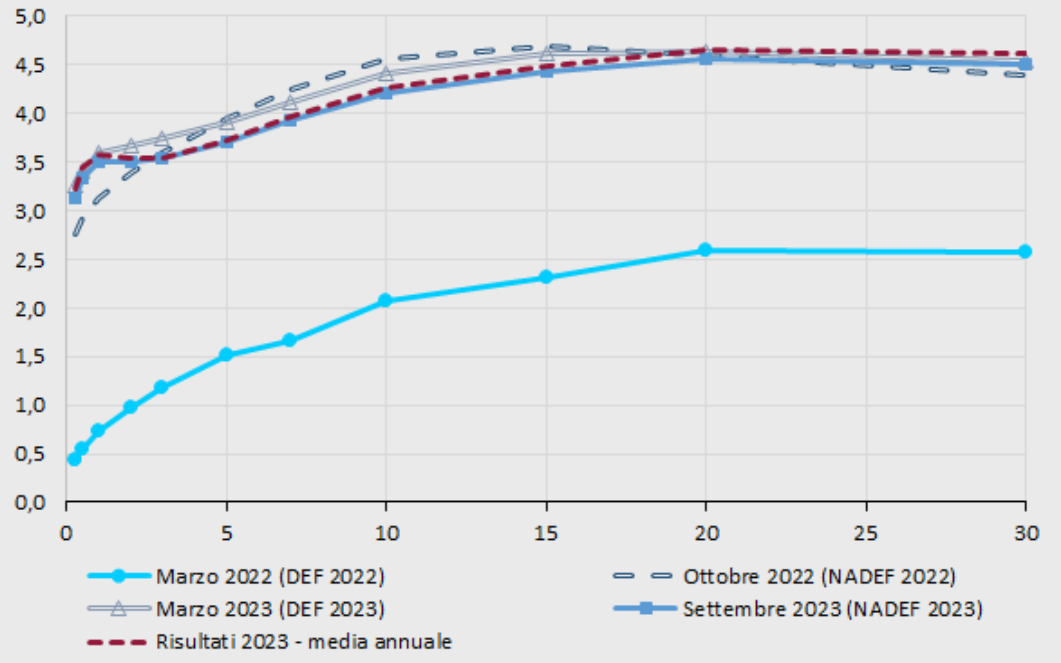


Fonte: LSEG.

Sulla base degli andamenti di mercato sopra descritti, la curva dei rendimenti implicita per l'anno 2023 scontava un forte incremento sia sul tratto a breve che a medio/lungo termine a ottobre 2022 in confronto a quanto atteso a marzo 2022 (fig. R2.2.2); successivamente, a marzo 2023 la curva dei rendimenti italiana era attesa su livelli lievemente più elevati sulle scadenze a breve termine mentre a settembre 2023 si osservava una marginale riduzione dei rendimenti su tutti i punti della curva. Ad esempio, il rendimento della scadenza del titolo decennale atteso per il 2023 era in media intorno al 2 per cento nel periodo di elaborazione del DEF 2022, mentre era previsto in marcato aumento al 4,6 per cento in quello della NADEF 2022; nel periodo di predisposizione del DEF 2023 il rendimento del titolo sulla scadenza decennale era atteso in lieve riduzione al 4,4 per cento nel periodo di predisposizione del DEF 2023 e al 4,2 per cento in quello della NADEF 2023[57]; a consuntivo il rendimento effettivamente rilevato in media per il 2023 sul mercato secondario è stato pari al 4,3 per cento.

In tale quadro, nel 2023 il costo medio ponderato delle nuove emissioni è aumentato di circa 2 punti percentuali rispetto al 2022, raggiungendo il livello del 3,8 per cento ovvero il più elevato degli ultimi 15 anni. I rendimenti di mercato dei titoli di Stato hanno segnato un incremento maggiore sulle scadenze a breve termine, in aumento di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2022, rispetto ai tassi a più lunga scadenza, che hanno registrato un rialzo nell'ordine di 1,2 punti percentuali (fig. R2.2.1).

Fig. R2.2.2 – Curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani per l'anno 2023(1)
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati LSEG.
(1) La curva "marzo 2022 (DEF 2022)" rappresenta i tassi attesi impliciti nella curva dei rendimenti italiana (tassi *forward*) rilevati nel periodo di elaborazione del DEF 2022 per l'anno 2023; la curva "ottobre 2022 (NADEF 2022)" rappresenta i tassi *forward* rilevati nel periodo di elaborazione della NADEF 2022 per l'anno 2023; la curva "marzo 2023 (DEF 2023)" è una media tra i tassi di rendimento registrati sul mercato tra gennaio e marzo e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno; la curva "settembre 2023 (NADEF 2023)" è una media tra i tassi d'interesse rilevati sul mercato tra gennaio e settembre e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno. Infine, la curva "Risultati 2023 – media annuale" rappresenta i rendimenti effettivi annuali medi registrati nell'anno.

[57] Si noti che il valore di marzo 2023 (predisposizione DEF 2023) è una media tra i tassi di rendimento registrati sul mercato tra gennaio e marzo e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno mentre il valore per settembre 2023 (predisposizione NADEF 2023) è una media tra i tassi d'interesse rilevati sul mercato tra gennaio e settembre e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno.

dell'anticipo dell'indennità di vacanza contrattuale stabilito nel DL 145/2023, attribuito secondo il criterio della competenza economica al 2024) e le altre uscite correnti (per 1,7 miliardi). Tutte le componenti delle uscite in conto capitale sono state invece più elevate del previsto: per 51,4 miliardi i contributi agli investimenti, per 6,9 miliardi gli investimenti (riguardanti in particolare RFI e ANAS) e per 2,6 miliardi le altre spese attribuibili soprattutto alle garanzie standardizzate, su cui ha inciso la modifica del criterio di contabilizzazione delle erogazioni del Fondo di garanzia per le PMI recentemente introdotta dall'Istat al fine di stimare più correttamente la perdita attesa delle garanzie concesse nell'anno.

Tab. 2.6 – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: differenze tra consuntivo Istat e Nota tecnico-illustrativa (NTI) – Anno 2023 (1)
(milioni di euro)

	NTI	Istat	Differenze
SPESE			
Redditi da lavoro dipendente	190.586	186.474	-4.112
Consumi intermedi	170.606	174.395	3.789
Prestazioni sociali in denaro	425.100	424.491	-609
Pensioni e rendite	*319.483*	*319.075*	*-408*
Altre prestazioni sociali	*105.617*	*105.416*	*-201*
Altre uscite correnti	97.714	96.031	-1.683
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	**884.007**	**881.391**	**-2.616**
Interessi passivi	78.377	78.611	234
TOTALE USCITE CORRENTI	**962.384**	**960.002**	**-2.382**
Investimenti fissi lordi	59.906	66.805	6.899
Contributi agli investimenti	64.443	115.869	51.426
Altre uscite in c/capitale	5.391	8.040	2.649
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**129.740**	**190.714**	**60.974**
TOTALE USCITE PRIMARIE	**1.013.747**	**1.072.105**	**58.358**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**1.092.124**	**1.150.716**	**58.592**
ENTRATE			
Totale entrate tributarie	602.143	617.107	14.964
Imposte dirette	*310.011*	*320.817*	*10.806*
Imposte indirette	*290.511*	*294.682*	*4.171*
Imposte in c/capitale	*1.622*	*1.608*	*-14*
Contributi sociali	270.186	269.221	-965
Contributi sociali effettivi	*265.939*	*265.022*	*-917*
Contributi sociali figurativi	*4.247*	*4.199*	*-48*
Altre entrate correnti	89.876	87.923	-1.953
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**960.583**	**972.643**	**12.060**
Entrate in c/capitale non tributarie	20.443	22.341	1.898
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**22.065**	**23.949**	**1.884**
TOTALE ENTRATE	**982.648**	**996.592**	**13.944**
Pressione fiscale	*42,5*	*42,5*	*0,0*
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	**-31.099**	**-75.513**	**-44.414**
SALDO CORRENTE	**-1.801**	**12.641**	**14.442**
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	**-109.476**	**-154.124**	**-44.648**
PIL nominale	*2.050.599*	*2.085.376*	*34.777*

Fonte: Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2024-2026 e Istat 22 aprile 2024.
(1) I dati Istat sono quelli della Notifica del 22 aprile 2024 e pertanto differiscono da quelli riportati nel DEF 2024 (si veda nota 39).

Sul versante delle entrate vi è stato un risultato più favorevole del previsto per le imposte dirette (per 10,8 miliardi, in particolare dell'Irpef, dell'Ires e di alcune imposte sostitutive) e indirette (per 4,2 miliardi, con riferimento soprattutto all'IRAP), e meno favorevole delle attese per i contributi sociali (per 1 miliardo, a riflesso di quanto avvenuto per i redditi da lavoro pubblico descritto in precedenza). Si è poi verificata una ricomposizione tra le altre entrate correnti e le altre entrate in conto capitale, anche a causa di una differente composizione rispetto al previsto delle sovvenzioni dalla UE a copertura di alcune spese relative al PNRR.

Nel confronto dei risultati con quelli dell'anno precedente, il miglioramento del deficit di 1,2 punti percentuali di PIL è derivato sia da una riduzione della spesa per interessi, dal 4,2 al 3,8 per cento, sia da un ridimensionamento del disavanzo primario, sceso dal 4,3 al 3,6 per cento (tab. 2.7). Il miglioramento del saldo primario, dato l'aumento solo moderato delle entrate rispetto al PIL (passate dal 47,7 al 47,8 per cento, principalmente per effetto dell'incremento delle imposte dirette) è essenzialmente il risultato di una diminuzione delle uscite primarie in rapporto al prodotto (dal 52 al 51,4 per cento). Tale diminuzione ha rispecchiato un calo delle spese primarie correnti in rapporto al PIL (ridottesi di 1,5 punti percentuali, dal 43,8 al 42,3 per cento) − in particolare di quelle riguardanti i redditi da lavoro e le prestazioni sociali diverse da quelle pensionistiche −, solo parzialmente compensato da un aumento della spesa in conto capitale (cresciuta di 0,8 punti di PIL, dall'8,3 al 9,1 per cento). Tale aumento ha riflesso incrementi dei contributi agli investimenti e degli investimenti fissi lordi, a fronte di una riduzione delle altre spese in conto capitale.

Guardando ai tassi di variazione, la dinamica delle entrate è stata più sostenuta di quella della spesa primaria (tab. 2.7). Quest'ultima è aumentata del 5 per cento rispetto al 2022, rispecchiando una crescita del 2,6 per cento delle uscite correnti primarie e una, più marcata, del 17,7 per cento di quelle in conto capitale. Sul versante delle entrate, aumentate nel complesso del 6,4 per cento rispetto al 2022, le imposte dirette e le entrate in conto capitale non tributarie hanno mostrato crescite sostenute, rispettivamente del 10,2 e del 44,8 per cento (queste ultime per effetto delle sovvenzioni provenienti dalla UE a copertura di interventi in conto capitale del PNRR).

All'interno delle spese primarie correnti e guardando alle principali componenti, la crescita più consistente ha riguardato le prestazioni sociali in denaro (4,3 per cento), ascrivibile alla spesa pensionistica (7,4 per cento), essendosi ridotte le altre prestazioni (-3,9 per cento). Sui trattamenti pensionistici ha inciso – oltre al saldo tra le nuove pensioni e quelle eliminate – una indicizzazione molto sostenuta, con un tasso pari all'8,1 per cento. Quanto alle altre prestazioni, la riduzione è il risultato della contrazione di taluni assegni e sussidi di natura assistenziale, come il reddito di cittadinanza, e delle indennità *una tantum* introdotte per mitigare gli effetti del caro energia. Sono invece risultati in aumento gli assegni familiari (per l'andata a regime dell'assegno unico e universale), le indennità di disoccupazione − in particolare la Naspi −e le prestazioni agli invalidi civili (per l'adeguamento all'inflazione) nonché le liquidazioni di fine rapporto.

Tab. 2.7 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: consuntivi – Anni 2022 e 2023

	Milioni di euro		Valori in % del PIL		Tassi di crescita
	2022	2023	2022	2023	2023
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	187.419	186.474	9,5	8,9	-0,5
Consumi intermedi	169.005	174.395	8,6	8,4	3,2
Prestazioni sociali, di cui:	406.898	424.491	20,7	20,4	4,3
Pensioni	*297.190*	*319.075*	*15,1*	*15,3*	*7,4*
Altre prestazioni sociali	*109.708*	*105.416*	*5,6*	*5,1*	*-3,9*
Altre spese correnti	96.037	96.031	4,9	4,6	0,0
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	**859.359**	**881.391**	**43,8**	**42,3**	**2,6**
Interessi passivi	82.878	78.611	4,2	3,8	-5,1
TOTALE USCITE CORRENTI	**942.237**	**960.002**	**48,0**	**46,0**	**1,9**
Investimenti fissi lordi	53.071	66.805	2,7	3,2	25,9
Contributi agli investimenti	90.107	115.869	4,6	5,6	28,6
Altre uscite in c/capitale	18.853	8.040	1,0	0,4	-57,4
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**162.031**	**190.714**	**8,3**	**9,1**	**17,7**
TOTALE USCITE PRIMARIE	**1.021.390**	**1.072.105**	**52,0**	**51,4**	**5,0**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**1.104.268**	**1.150.716**	**56,3**	**55,2**	**4,2**
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	572.213	617.107	29,2	29,6	7,8
Imposte dirette	*291.021*	*320.817*	*14,8*	*15,4*	*10,2*
Imposte indirette	*279.485*	*294.682*	*14,2*	*14,1*	*5,4*
Imposte in c/capitale	*1.707*	*1.608*	*0,1*	*0,1*	*-5,8*
Contributi sociali	261.408	269.221	13,3	12,9	3,0
Contributi effettivi	*257.354*	*265.022*	*13,1*	*12,7*	*3,0*
Contributi figurativi	*4.054*	*4.199*	*0,2*	*0,2*	*3,6*
Altre entrate correnti	87.258	87.923	4,4	4,2	0,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**919.172**	**972.643**	**46,8**	**46,6**	**5,8**
Entrate in c/capitale non tributarie	15.431	22.341	0,8	1,1	44,8
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**17.138**	**23.949**	**0,9**	**1,1**	**39,7**
TOTALE ENTRATE	**936.310**	**996.592**	**47,7**	**47,8**	**6,4**
Pressione fiscale	*42,5*	*42,5*			
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	**-85.080**	**-75.513**	**-4,3**	**-3,6**	
SALDO CORRENTE	**-23.065**	**12.641**	**-1,2**	**0,6**	
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	**-167.958**	**-154.124**	**-8,6**	**-7,4**	
PIL nominale	***1.962.846***	***2.085.376***			

Fonte: Istat, 22 aprile 2024.

I consumi intermedi hanno mostrato una crescita del 3,2 per cento, alla quale hanno contribuito sia le prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato (5,2 per cento) sia, anche se in misura minore, i consumi intermedi in senso stretto (2,4 per cento). Sulla crescita delle prime e, in particolare, di quelle di natura assistenziale statali, ha influito la corresponsione dei bonus sociali, riconosciuti ai clienti domestici economicamente svantaggiati o in gravi condizioni di salute e volti a contrastare i rincari dell'elettricità e del gas.

La spesa per redditi da lavoro è risultata in calo (-0,5 per cento) rispetto a una spesa del 2022 sostenuta dal rinnovo di gran parte dei contratti pubblici relativi al triennio 2019-2021 e nonostante l'impatto nel 2023 sia dell'emolumento accessorio *una tantum* sia delle somme destinate alla valorizzazione del personale scolastico.

Si rammenta che, a differenza della metodologia adottata dal MEF nell'elaborazione delle previsioni, i dati di consuntivo dell'Istat ancora contabilizzano i rinnovi contrattuali imputando tutti gli arretrati sull'anno di sottoscrizione del contratto.

Nell'ambito delle spese in conto capitale, oltre al forte aumento degli investimenti (25,9 per cento) – principalmente delle Amministrazioni centrali (31 per cento), in particolare di RFI e ANAS – vi è stato un forte incremento dei contributi agli investimenti (28,6 per cento), dovuto ai rilevanti incentivi alle imprese e soprattutto all'ancora molto elevato livello degli effetti dei bonus edilizi esigibili (ben superiori a quelli del 2022); questi aumenti sono stati compensati solo in parte da una rilevante riduzione delle altre spese in conto capitale (-57,4 per cento). Queste ultime hanno risentito del venire meno delle spese connesse all'acquisto di scorte di gas naturale a fini di stoccaggio da parte del Gestore dei servizi energetici (GSE) e della Società nazionale metanodotti (SNAM).

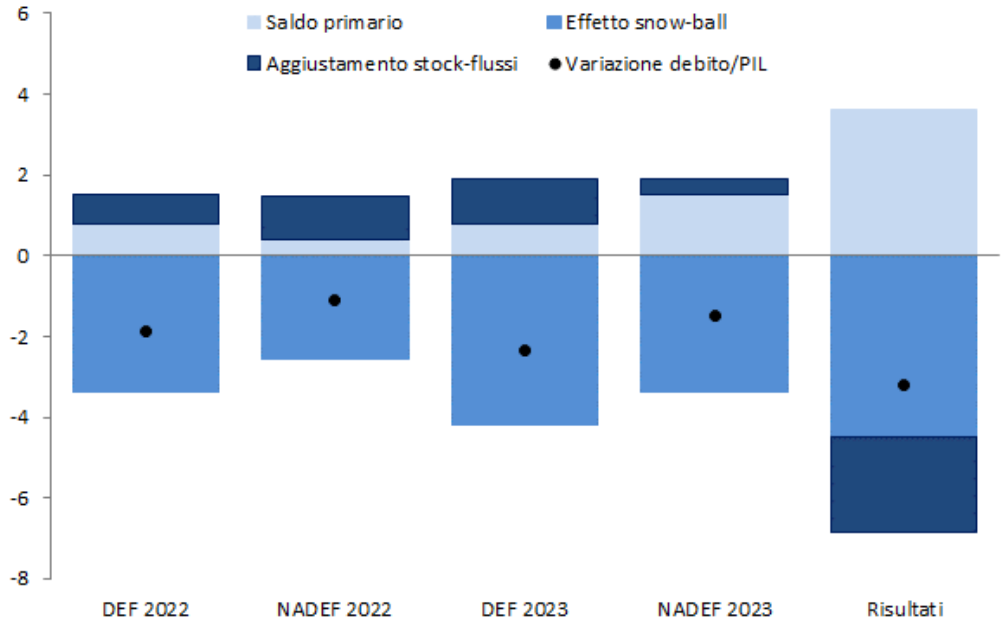
Con riferimento alle entrate, sulla crescita delle imposte dirette (10,2 per cento) hanno influito in particolare la dinamica favorevole sia dell'Irpef, grazie soprattutto alle ritenute sui redditi da lavoro dipendente, sia dell'Ires. Oltre all'aumento delle ritenute sugli utili distribuiti dalle società, ha inciso inoltre positivamente sul gettito l'incremento dell'imposta sostitutiva relativa alle ritenute sugli interessi e redditi di capitale. Inoltre, è cresciuto il contributo a titolo di prelievo straordinario a carico dei soggetti che esercitano l'attività di produzione di energia elettrica, di gas metano o di estrazione di gas naturale. Si sono, al contrario, ridotte altre imposte sostitutive: sui *capital gain*, sul risparmio gestito e sulla rivalutazione dei beni aziendali.

La crescita delle imposte indirette (5,4 per cento) ha rispecchiato gli aumenti sostenuti delle accise "energetiche": su energia elettrica e oneri di sistema sulle energie rinnovabili, sui prodotti energetici e derivati nonché sul gas metano. L'IRAP ha mostrato una marcata crescita mentre l'IVA ha registrato un incremento limitato a causa della riduzione della componente relativa alle importazioni, che ha riflesso il contenimento del costo dei prodotti energetici. Si è invece ridotta l'imposta di bollo ed è sostanzialmente venuta meno quella sugli extraprofitti da produzione di energia rinnovabile.

I contributi sociali sono cresciuti (3 per cento) meno della base imponibile a causa dell'aumento dell'esonero contributivo a carico dei lavoratori con limitate retribuzioni disposto dal DL 48/2023 per la seconda metà dell'anno, che ha sostanzialmente determinato la riduzione dei contributi dei lavoratori dipendenti (-5 per cento).

Come già ricordato, il debito in rapporto al PIL si è attestato al 137,3 per cento nel 2023, in riduzione per il terzo anno consecutivo (fig. 2.1). Rispetto all'anno precedente la

Fig. 2.1 – Contributi alla variazione del rapporto tra il debito e il PIL: obiettivi e risultati per l'anno 2023
(in percentuale del PIL)



Fonte: MEF, Banca d'Italia e Istat.

riduzione di 3,2 punti percentuali di PIL è stata superiore alle attese, in ragione del contributo migliore del previsto dell'aggiustamento *stock-flussi* e dell'effetto *snow-ball*. Per le principali caratteristiche degli strumenti finanziari di cui è composto il debito pubblico si veda il Riquadro 2.3 "Caratteristiche dello *stock* di debito pubblico alla fine del 2023".

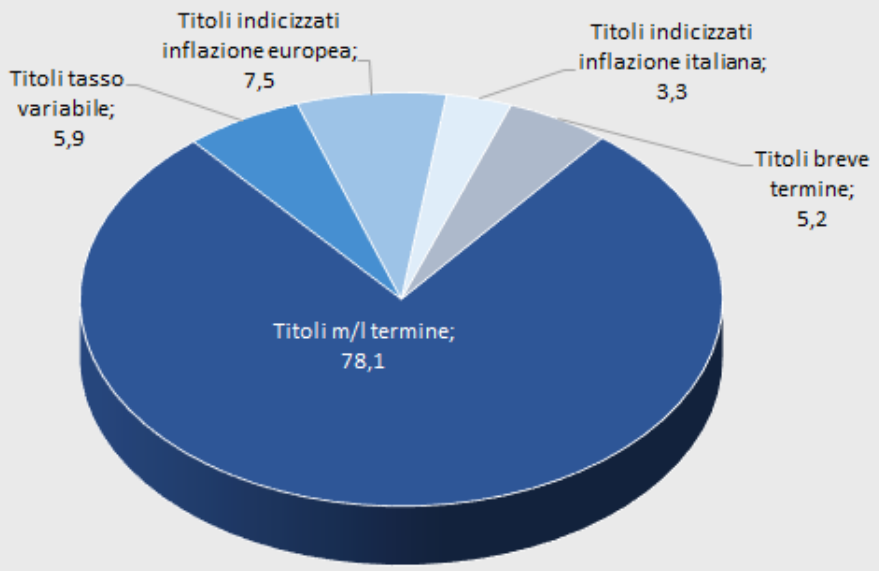
Riquadro 2.3 – Caratteristiche dello *stock* di debito pubblico alla fine del 2023

Al 31 dicembre 2023, il livello nominale del debito pubblico è stato pari a 2.863,4 miliardi (pari al 137,3 per cento in rapporto al PIL), in aumento di circa 105,2 miliardi rispetto a fine 2022. Con riferimento agli strumenti finanziari di cui è composto il debito pubblico, i titoli negoziabili dello Stato, delle altre amministrazioni centrali e degli enti locali rappresentavano l'83,1 per cento del debito consolidato, i prestiti e altre passività non negoziabili il 10 per cento, mentre le monete e depositi il 7 per cento. All'interno della quota dei prestiti sono incluse le passività relative ai programmi della UE, di cui 60,9 miliardi relativi al programma NGEU (*Next Generation* EU) e 27,4 miliardi relativi al programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). Rispetto al 2022, si registra un incremento della quota dei prestiti europei per circa 0,7 punti percentuali e dei titoli negoziabili per circa 0,4 punti percentuali, compensati da una riduzione di circa 1 punto percentuale delle monete e depositi.

Con riferimento all'aggregato dei titoli di Stato, il 98,1 per cento dello *stock* era composto da titoli domestici e il restante 1,9 per cento da titoli emessi sui mercati internazionali (sia in euro che in valuta). In particolare, lo *stock* di titoli di Stato domestici era costituito per il 78,1 da titoli a medio/lungo termine a tasso fisso, per il 10,8 per cento da titoli indicizzati all'inflazione (di cui il 7,5 per cento indicizzati all'inflazione europea e il 3,3 per cento a quella italiana), per il 5,9 per cento da titoli a tasso variabile (indicizzati al tasso Euribor a 6 mesi) e infine per il 5,2 per cento da titoli a breve termine (fig. R2.3.1). Rispetto all'anno precedente, si evidenzia un aumento della quota di titoli a medio/lungo termine a tasso fisso per 1,7 punti percentuali, a fronte di una riduzione della componente di debito indicizzata all'inflazione italiana per 0,9 punti percentuali e di quella indicizzata all'inflazione europea per 0,8 punti percentuali; inoltre si rileva un lieve aumento della quota di titoli a breve termine per 0,2 punti percentuali, controbilanciata da una flessione della stessa entità della componente a tasso variabile.

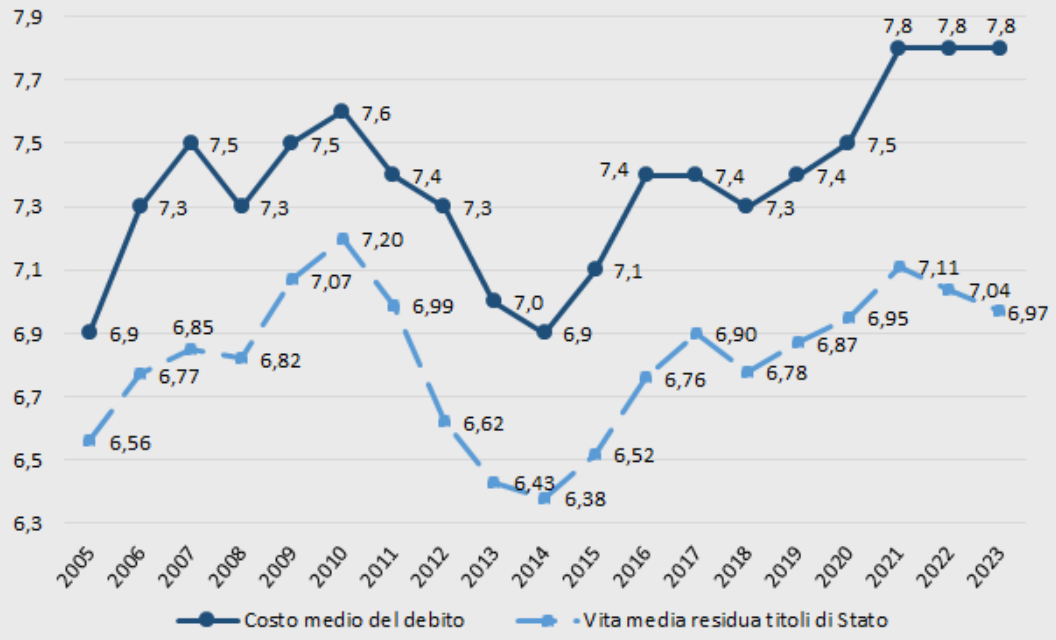
Alla fine del 2023, la vita media del debito delle Amministrazioni pubbliche è risultata stabile per il terzo anno consecutivo a 7,8 anni, un valore elevato in prospettiva storica (fig. R2.3.2). La vita media dello *stock* dei titoli di Stato è risultata essere in lieve riduzione nel biennio 2022-23, attestandosi a 7 anni alla fine dello scorso anno; i prestiti europei nell'ambito dei programmi SURE

Fig. R2.3.1 – Composizione dei titoli di Stato domestici a fine 2023
(percentuali)



Fonte: elaborazione su dati del MEF.

Fig. R2.3.2 – Vita media residua del debito delle Amministrazioni pubbliche
(anni)

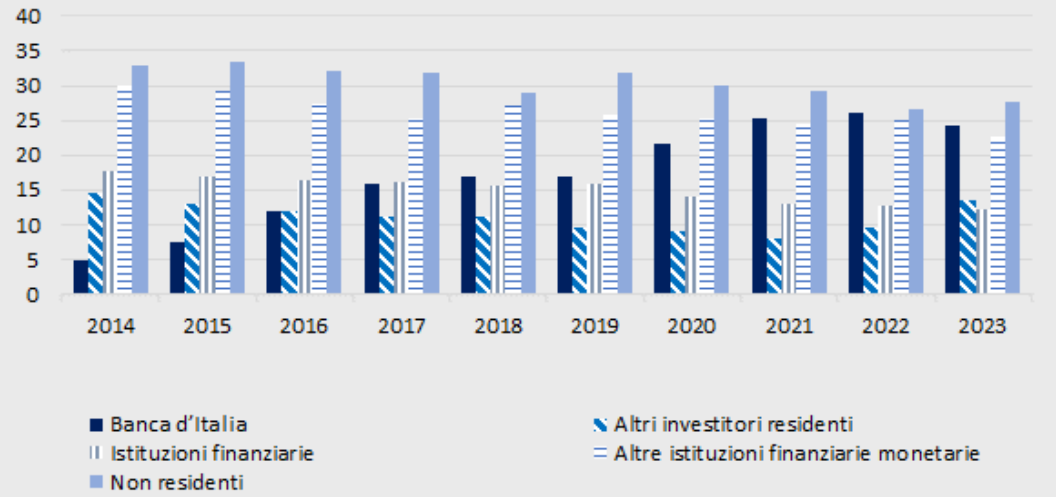


Fonte: Banca d'Italia e MEF.

e NGEU, che a fine 2023 rappresentavano circa il 3,1 per cento del debito pubblico, con la loro durata elevata[58] hanno consentito di mantenere stabile la vita media complessiva del debito.

Nella composizione per detentori del debito, alla fine del 2023 si osserva un aumento della quota detenuta da altri investitori residenti (principalmente famiglie e imprese non finanziarie) e dagli investitori esteri e una riduzione di quella detenuta dalle istituzioni finanziarie e monetarie (fig. R2.3.3). In particolare, la quota di debito detenuta dagli altri investitori residenti è risultata pari al

Fig. R2.3.3 – Debito lordo delle Amministrazioni pubbliche: quote dei settori detentori
(in percentuale)



Fonte: elaborazione su dati della Banca d'Italia.

[58] I prestiti erogati nell'ambito di SURE hanno una durata compresa tra 5 e 30 anni mentre quelli di NGEU hanno durata trentennale.

13,4 per cento, con un incremento di circa 3,8 punti percentuali rispetto alla fine del 2022; quella detenuta dagli investitori non residenti si è attestata al 27,6 per cento, registrando un lieve aumento di 0,9 punti percentuali. Alla fine del 2023, la quota di debito detenuta dalle istituzioni finanziarie monetarie (vale a dire principalmente banche) si è collocata al 22,7 per cento, riducendosi di 2,3 punti percentuali. Vi è stato inoltre un calo di 1,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente di quella detenuta da Banca d'Italia, che si è attestata al 24,3 per cento. Infine, la quota delle istituzioni finanziarie (vale a dire principalmente fondi comuni di investimento) è rimasta sostanzialmente stabile rispetto al 2022 e pari al 12,1 per cento[59].

[59] Più in dettaglio, le "Altre istituzioni finanziarie monetarie" sono le banche e le altre istituzioni finanziarie monetarie residenti; le "istituzioni finanziarie" sono gli intermediari finanziari (SIM, SICAV e fondi comuni), gli ausiliari finanziari, le imprese di assicurazione e i fondi pensione. L'aggregato "Altri investitori residenti" include le famiglie, le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e le società non finanziarie. L'aggregato dei "Non residenti" include tra l'altro i titoli acquisiti dall'Eurosistema, con l'eccezione di quelli detenuti da Banca d'Italia, nell'ambito dei programmi di acquisto di titoli di Stato nel mercato secondario.

2.2 La finanza pubblica nel 2024 e nel triennio 2025-27

Gli obiettivi del triennio 2024-26 nel DEF 2023 e nella NADEF 2023. – **Per il 2024, il DEF 2023, a fronte di un disavanzo tendenziale pari al 3,5 per cento del PIL, fissava un obiettivo del 3,7 per cento.** Per gli anni successivi, gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL erano pari ai valori tendenziali, 3 per cento nel 2025 e 2,5 nel 2026.

In occasione della presentazione della NADEF 2023 e della contestuale Relazione al Parlamento, il Governo fissava nuovi obiettivi programmatici, ponendo in particolare quello per il 2024 al 4,3 per cento del PIL, in aumento quindi di 0,6 punti percentuali del PIL rispetto a quanto programmato nel DEF 2023. Tenuto infatti conto dei rischi rilevanti nel quadro internazionale, del rallentamento in atto dell'attività economica e del possibile prolungamento della fase di inflazione, il Governo riteneva necessario disporre di spazi di intervento per ridare slancio all'economia e assicurarne un maggiore grado di resilienza. La fissazione del nuovo obiettivo permetteva di mettere a disposizione risorse rispetto allo scenario a legislazione vigente per un ammontare pari a 15,7 miliardi di euro. Tali risorse, con la manovra per il 2024, sarebbero state destinate a sostenere il reddito disponibile dei lavoratori, al sostegno delle famiglie e della genitorialità, al potenziamento degli investimenti pubblici e al rifinanziamento del servizio sanitario nazionale e delle politiche invariate.

Il sentiero programmatico prevedeva un deficit che, dopo il 4,3 per cento del PIL indicato per il 2024 (3,6 nel tendenziale), scendeva al 3,6 per cento nel 2025 (3,4 nel tendenziale) e al 2,9 per cento nel 2026 (in riduzione rispetto al 3,1 tendenziale). L'evoluzione del rapporto fra debito e PIL risentiva sfavorevolmente dei livelli più elevati del previsto degli oneri per gli incentivi edilizi, in particolare per il Superbonus. L'obiettivo era fissato al 140,2 del PIL per cento per il 2023 e programmato in continua, seppur moderata, riduzione, al 140,1 per cento per il 2024, al 139,9 per cento per il 2025 e al 139,6 per cento per il 2026.

L'impostazione della politica di bilancio rimaneva orientata al consolidamento della finanza pubblica seppure in misura graduale, tenuto conto dell'impatto sfavorevole delle maggiori spese connesse ai bonus edilizi e dell'intenzione del Governo di continuare a fornire supporto all'economia. Rispetto alla programmazione precedente, in cui l'azione del Governo era stata prioritariamente impegnata a limitare il più possibile l'impatto negativo del forte aumento dei prezzi sui bilanci di famiglie e imprese, la nuova programmazione non era più vincolata alla contingenza emergenziale ma poteva individuare settori e leve di intervento maggiormente diversificate.

Il DL 145/2023 "Anticipi", la legge di bilancio per il 2024 e i D.Lgs. 209/2023 e 216/ 2023. **In linea con questi obiettivi, veniva impostata una manovra – tramite il DL 145/2023**[60]

[60] Il DL 145/2023 ha disposto misure espansive per il 2023, in larga misura riguardanti l'anticipo di diversi pagamenti che si sarebbero dovuti effettuare nel 2024, ma ha un impatto trascurabile sugli effetti netti della

riguardante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili, i D.Lgs. 209/2023 e 216/2023 di attuazione della riforma fiscale[61] e la legge di bilancio per il 2024 – che comportava un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2023 (3,2 miliardi), a 0,7 punti percentuali nel 2024 (15,7 miliardi), a 0,2 punti nel 2025 (4,5 miliardi). Per il 2026, gli interventi avevano invece come conseguenza un miglioramento del disavanzo di 0,2 punti percentuali di PIL (4 miliardi)[62].

Nel 2024 i principali beneficiari della manovra sono state le famiglie, soprattutto quelle con lavoratori dipendenti tra i componenti. Le misure principali hanno riguardato la riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti privati e pubblici –– considerando anche l'abolizione dei contributi a carico delle lavoratrici con due o più figli – e lo stanziamento delle risorse per il rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici. Altri interventi sono stati diretti al sostegno sociale, della genitorialità e alla proroga, con modifiche, degli anticipi pensionistici.

L'impatto netto su imprese e lavoro autonomo è stato invece restrittivo, soprattutto in ragione delle maggiori entrate connesse al contrasto all'evasione e alla razionalizzazione delle procedure di compensazione dei crediti. Dal lato delle spese, la manovra ha determinato una ricomposizione fra diverse finalità. Citando solo le voci quantitativamente più importanti, il definanziamento del Fondo avvio opere indifferibili, la riduzione dei trasferimenti alla RAI e la riprogrammazione di alcuni fondi per ANAS all'incirca compensano i maggiori esborsi per il credito d'imposta a strutture produttive ubicate nella ZES unica del Mezzogiorno, i finanziamenti per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, il rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche e delle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (cosiddetta "Nuova Sabatini").

Fra gli interventi con carattere di generalità (ovvero che possono beneficiare tutti gli attori economici) si segnala l'attuazione del primo modulo della revisione della disciplina dell'Irpef che, tuttavia, essendo finanziata dal Fondo per la riduzione della pressione fiscale e da quello per l'attuazione degli interventi in materia di riforma del sistema fiscale, ha un impatto netto nullo.

Nel biennio 2025-26, le famiglie si confermano beneficiarie nette della manovra, mentre imprese e lavoratori autonomi contribuiscono al miglioramento del saldo. Le misure

manovra nel 2024, in quanto le risorse resesi disponibili a seguito dell'anticipo dei pagamenti confluiscono in un apposito fondo di spesa destinato all'attuazione della manovra di bilancio 2024-26.

[61] Il D.Lgs. 209/2023 in materia di fiscalità internazionale, il D.Lgs. 216/2023 di attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi.

[62] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "La manovra per il 2024: un'analisi dei testi definitivi", Focus n. 2, 15 febbraio.

destinate a finalità di carattere generale hanno un impatto espansivo nel 2025 e restrittivo nel 2026.

Per quanto riguarda le famiglie, il beneficio netto è ridotto rispetto a quello per il 2024 e determinato principalmente dalle risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici. Fra le altre misure a favore delle famiglie si evidenziano il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale, gli anticipi pensionistici di Quota 103 e dell'APE sociale, il sostegno alle rette degli asili nido e l'incremento del congedo parentale.

Il contributo al miglioramento del saldo da parte di imprese e lavoratori autonomi è dovuto soprattutto all'abrogazione dell'ACE disposta dal D.Lgs. 216/2023 e, nel 2026, anche alle misure di contrasto all'evasione e di razionalizzazione delle procedure di compensazione dei crediti e alla riprogrammazione di alcuni investimenti dell'ANAS.

In merito, infine, agli interventi di carattere generale, rilevano per il 2025 soprattutto i maggiori esborsi connessi all'istituzione o all'incremento di un certo numero di fondi di bilancio, fra cui quello per l'attuazione della delega fiscale. L'impatto di tali fondi è solo in parte compensato da misure di contenimento e revisione della spesa delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e dei Comuni – compreso il definanziamento del Fondo perequativo infrastrutturale disposto già a partire dal 2024 –, dalla riprogrammazione di parte delle risorse destinate alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma di agosto 2016 e da alcuni interventi dal lato delle entrate. Per il 2026, si ricordano le coperture di bilancio fornite mediante la riprogrammazione delle consegne del Ministero della Difesa e dei fondi per RFI.

Il DEF 2024: gli andamenti tendenziali. – **Il DEF 2024 dello scorso aprile contiene il solo scenario tendenziale, in quanto la predisposizione di un nuovo quadro programmatico, coerente con le nuove regole europee e con l'orizzonte quinquennale che sarà necessario adottare, è stata rinviata alla presentazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine, che dovrebbe avvenire entro il 20 settembre.** Il percorso dei saldi a legislazione vigente delineato nel DEF 2024 sconta l'aggiornamento del quadro macroeconomico rispetto alla NADEF 2023 (con una leggera revisione al ribasso delle previsioni di crescita), il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici nel primo trimestre dell'anno in corso, l'impatto finanziario delle misure contenute nella manovra di bilancio per il 2024 e nei decreti legge varati successivamente sino a marzo scorso nonché il nuovo profilo temporale degli interventi finanziati con le risorse previste dal PNRR rimodulato secondo quanto proposto dal Governo e approvato dal Consiglio della UE lo scorso 8 dicembre (si veda il Riquadro 2.4 "La rimodulazione del PNRR").

Il percorso dei saldi tendenziali delineato nel DEF è simile a quello programmatico della NADEF 2023. In particolare, il disavanzo del DEF per il 2024 è stimato uguale a quello riportato nella NADEF dell'autunno scorso, mentre per il biennio successivo le previsioni

Riquadro 2.4 – La rimodulazione del PNRR

In base a quanto proposto dal Governo e approvato dal Consiglio della UE lo scorso 8 dicembre, sono stati introdotti cambiamenti rilevanti al PNRR; in particolare, la rimodulazione del Piano ha comportato l'incremento di 2,9 miliardi dei fondi a favore dell'Italia (attualmente pari a 194,4 miliardi), con l'inserimento della nuova Missione 7 *RePowerEU* e una serie di modifiche alle misure originariamente previste. La Commissione europea ha disposto 2,8 miliardi di risorse aggiuntive per il nostro Paese volte a finanziare l'iniziativa *RePowerEU*, cui sono stati aggiunti 0,1 miliardi per l'adeguamento della dotazione finanziaria del Piano alla rivalutazione del PIL.

Alcuni interventi sono stati totalmente definanziati e sono fuoriusciti dal Piano, in quanto presentavano rilevanti criticità ai fini del rispetto delle condizionalità previste. Altri interventi sono stati rimodulati, in termini sia di revisione dei *target* e delle loro scadenze, sia di modifica delle risorse finanziarie a loro assegnate.

A differenza dei documenti di programmazione pubblicati nel 2022 ma analogamente a quelli presentati nel 2023, nel DEF 2024 non sono stati riportati i dettagli del nuovo profilo annuale né del complesso delle spese finanziate dalla UE nell'ambito dello strumento NGEU, né della relativa distinzione per categoria economica, per tipologia (aggiuntiva e/o sostitutiva) e per tipo di finanziamento (sovvenzioni e/o prestiti). Secondo quanto indicato nella NADEF 2023, tali informazioni avrebbero dovuto essere rese note nel DEF 2024, successivamente agli esiti delle interlocuzioni allora in corso con le istituzioni europee per la revisione e rimodulazione del PNRR.

Gli ultimi tre documenti programmatici indicano solamente l'importo complessivo dell'impatto del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) per l'intero periodo 2020-26 di attuazione del Piano, distinguendo tra sovvenzioni e prestiti e per categoria economica della spesa. Dalle tabelle seguenti si evince una ricomposizione per categoria economica delle spese che attuano gli interventi del Piano. Per quanto riguarda le spese finanziate da sovvenzioni RFF, rispetto al DEF 2023 il DEF 2024 mostra un aumento in percentuale del PIL delle spese correnti e una riduzione di quelle per investimenti, a fronte di una stabilità dei trasferimenti in conto capitale (tab. R2.4.1a);

Tab. R2.4.1a – Utilizzo delle risorse RRF per categoria economica – Sovvenzioni (1)
(in percentuale del PIL)

		2020-26
Entrate da sovvenzioni RRF		
Sovvenzioni RRF incluse nelle previsioni di entrata	DEF 2024	3,4
	NADEF 2023	3,3
	DEF 2023	3,4
Spese finanziate da sovvenzioni RRF		
Totale spese correnti	DEF 2024	0,9
	NADEF 2023	0,8
	DEF 2023	0,6
Investimenti fissi lordi	DEF 2024	0,9
	NADEF 2023	0,9
	DEF 2023	1,2
Trasferimenti in c/capitale	DEF 2024	1,6
	NADEF 2023	1,5
	DEF 2023	1,6
Altri costi finanziati da sovvenzioni RRF		
	DEF 2024	0,0
	NADEF 2023	0,0
	DEF 2023	0,0

Fonte: DEF 2024, NADEF 2023 e DEF 2023.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

con riferimento alle spese finanziate tramite prestiti RFF, si osserva una diminuzione delle percentuali sul PIL sia delle spese correnti che di quelle per investimenti, cui si associa un lieve incremento delle transazioni finanziare e uno consistente dei trasferimenti in conto capitale (tab. R2.4.1b).

Per dare attuazione al Piano modificato è stato adottato il DL 19/2024. Tale decreto è stato disposto al fine di adeguare il tendenziale dei conti pubblici alle modifiche del PNRR approvate dal Consiglio della UE lo scorso 8 dicembre, oltre che per rimodulare alcune spese del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC, ridottosi nel complesso) e per semplificare e accelerare la realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Nel dettaglio, con le modifiche al PNRR, sono stati inseriti nel Piano 'progetti nuovi' per 11,1 miliardi (riguardanti la Missione 7 relativa a *RepowerEU*) e sono stati incrementati 'progetti nuovi' già presenti nel Piano per 11,6 miliardi; sono state inoltre ridotte le dotazioni di misure PNRR per 'progetti nuovi' già presenti nel Piano per 10,4 miliardi (tra definanziamenti ed economie) (tab. R2.4.2) e sono usciti progetti in essere per circa 10 miliardi, che sono rimasti finanziati da fondi già disponibili nel bilancio dello Stato.

Escludendo l'effetto netto di 2,9 miliardi corrispondente alle maggiori risorse assegnate dalla UE già ricordate in precedenza (connesse a *RepowerEu* e alla rivalutazione del PIL), la differenza tra il complesso (per 22,7 miliardi) dei 'progetti nuovi' introdotti o incrementati nel PNRR e quelli nuovi ridotti ha determinato le maggiori esigenze finanziarie di 9,4 miliardi che sono state reperite nell'ambito del DL 19/2024 e che sono andate a incrementare il Fondo di rotazione per l'attuazione di *Next Generation Europe* (NGEU), che riguarda i 'progetti nuovi '(tab. R2.4.2).

Oltre che per l'aumento di tale fondo (9,4 miliardi) e per altri interventi minori, tra gli impieghi del decreto sono state previste risorse sia per la realizzazione degli investimenti non più finanziati a valere sul PNRR (3,4 miliardi) sia destinate al PNC (2,6 miliardi), per un totale di 15,8 miliardi (tab. R2.4.3).

Le risorse di copertura, pari nel complesso a 15,9 miliardi, sono state individuate principalmente tramite: definanziamenti del PNC (4,5 miliardi), riduzioni del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 e 2021-27 (5,0 miliardi, eventualmente da reintegrare), di spese a favore dei Comuni (1,8 miliardi) e delle Amministrazioni centrali (1,8 miliardi), del Fondo per l'avvio di opere indifferibili (0,9 miliardi), del finanziamento dei contratti di sviluppo relativi ai progetti di sviluppo industriale (0,4 miliardi) e tramite l'utilizzo di risorse disponibili nell'ambito delle "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte" (0,8 miliardi) (tab. R2.4.4).

Tab. R2.4.1b – Utilizzo delle risorse RRF per categoria economica – Prestiti (1)
(in percentuale del PIL)

		2020-26
Spese finanziate da prestiti RRF		
Totale spese correnti	DEF 2024	0,2
	NADEF 2023	0,4
	DEF 2023	0,4
Investimenti fissi lordi	DEF 2024	3,4
	NADEF 2023	3,9
	DEF 2023	5,2
Trasferimenti in c/capitale	DEF 2024	1,6
	NADEF 2023	1,2
	DEF 2023	0,1
Altri costi finanziati da prestiti RRF		
Transazioni finanziarie	DEF 2024	0,2
	NADEF 2023	0,1
	DEF 2023	0,1

Fonte: DEF 2024, NADEF 2023 e DEF 2023.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Tab. R2.4.2 – DL 19/2024: Effetti finanziari netti del PNRR modificato – Progetti nuovi che influiscono sul Fondo di rotazione NGEU (1)
(miliardi di euro)

Totale maggiori impieghi (a)	**22,7**
Capitolo *RepowerEU* (al netto dei progetti in essere già coperti a legislazione vigente, per 50 milioni)	11,1
Incremento su misure PNRR (al netto dei progetti in essere già coperti a legislazione vigente, per 2,32 miliardi)	11,6
Totale risorse disponibili (b)	**13,3**
Riduzione dotazioni misure PNRR, di cui:	10,4
Definanziamenti	*7,4*
Definanziamenti rifinanziati con DL 19/2024	*3,4*
Interventi PNRR cancellati	*4,0*
Economie	*3,0*
Risorse *RepowerEU* assegnate all'Italia	2,8
Rivalutazione del PIL	0,1
Impieghi da coprire per nuovi progetti del PNRR (a) - (b)	**9,4**

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 19/2024.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Tab. R2.4.3 – Impieghi del DL 19/2024 (1)
(miliardi di euro)

	2024-29
IMPIEGHI (2)	**15,8**
Incremento del Fondo di rotazione per l'attuazione del NGEU-Italia nello stato di previsione del MEF (art. 1, c. 1037, L. 178/2020)	9,4
Risorse per la realizzazione degli investimenti non più finanziati a valere sul PNRR	3,4
Incremento risorse destinate al Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (art. 1, DL 59/2021)	2,6
Altri impieghi (2)	0,3

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 19/2024.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Al netto degli effetti successivi al 2026 che non derivano dall'articolo 1 del DL 19/2024.

Tab. R2.4.4 – Risorse del DL 19/2024 (1)
(miliardi di euro)

	2024-29
RISORSE (2)	**15,9**
Definanziamento del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (art. 1, DL 59/2021)	4,5
Riduzione del Fondo per l'avvio di opere indifferibili (art. 26, c. 7, DL 50/2022)	0,9
Riduzione risorse a favore dei Comuni	1,8
Riduzione risorse a favore delle Amministrazioni centrali	1,8
Versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme iscritte in conto residui relative al Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-27, di cui all'art. 1, c. 177, della L. 178/2020, eventualmente da reintegrare	4,9
Riduzione autorizzazione di spesa per il finanziamento dei contratti di sviluppo	0,4
Utilizzo delle risorse disponibili nell'ambito delle "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte"	0,8
Altre risorse (2)	0,8

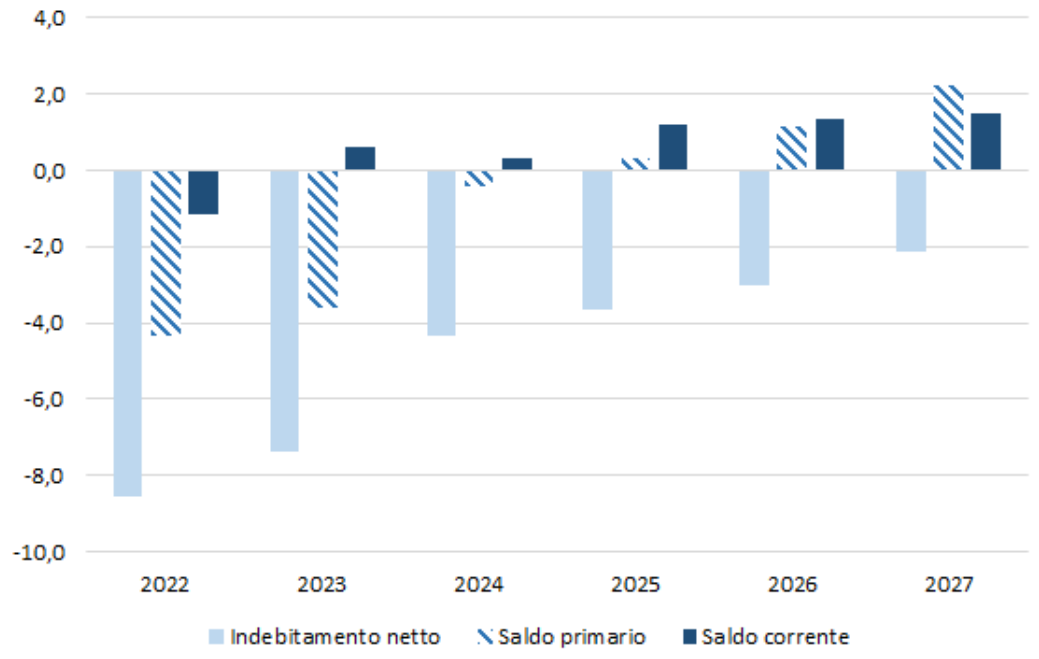
Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 19/2024.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Al netto degli effetti successivi al 2026 che non derivano dall'articolo 1 del DL 19/2024.

del DEF indicano un disavanzo pubblico appena superiore. Dal 2025 è atteso, dopo cinque anni, il ritorno a un avanzo primario, crescente negli anni successivi, come peraltro già prospettato nella NADEF, seppure con valori adesso rivisti al ribasso. Il saldo corrente è previsto restare positivo sull'intero periodo di previsione (fig. 2.2).

Nello specifico, in assenza di ulteriori interventi, il deficit pubblico diminuirebbe significativamente nell'anno in corso, passando dal 7,4 al 4,3 per cento del PIL, in ragione soprattutto del notevole ridimensionamento degli effetti del Superbonus, per poi ridursi più gradualmente al 3,7 per cento nel 2025, al 3 nel 2026; per il 2027, le previsioni tendenziali mostrano un disavanzo pari al 2,2 per cento del PIL.

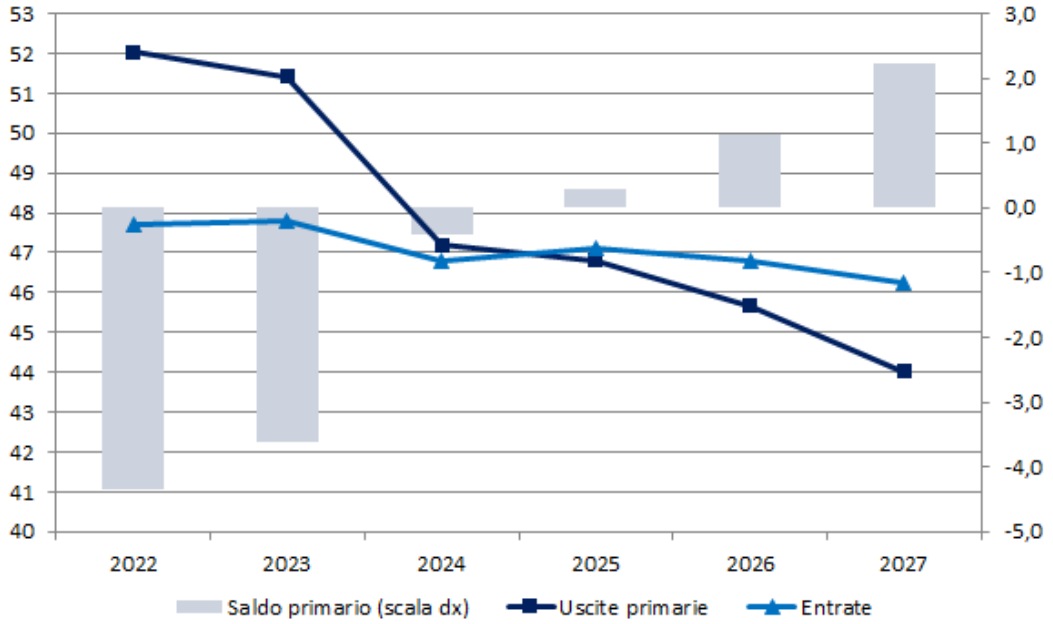
Il saldo primario, sebbene in marcato miglioramento rispetto al 2023, è atteso rimanere ancora negativo nel 2024 a -0,4 per cento del PIL e divenire positivo e crescente dall'anno successivo, collocandosi allo 0,3 per cento nel 2025, all'1,1 nel 2026 e al 2,2 nel 2027 (fig. 2.3 e tabb. 2.8a e 2.8b). La spesa per interessi è prevista in progressivo aumento già dall'anno in corso, quando si attesterebbe al 3,9 per cento del PIL, e fino al 2026, anno in cui raggiungerebbe il 4,1 per cento, per poi crescere in misura più marcata nel 2027, arrivando al 4,4 per cento, a causa di volumi di emissione più elevati, in particolare nel 2024, della trasmissione dei passati aumenti dei tassi su una quota crescente del debito pubblico e del previsto aumento dei tassi a lungo termine. Tale spesa arriverebbe nel 2027 a un livello di 103,6 miliardi, superiore di oltre 46 al minimo relativo toccato nel 2020.

Fig. 2.2 – Saldi del conto delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2022-27
(in percentuale del PIL; andamenti tendenziali dal 2024)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2024.

Fig. 2.3 – Saldo primario, entrate e uscite primarie delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2022-27
(in percentuale del PIL; andamenti tendenziali dal 2024)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2024.

Gli andamenti del saldo primario scontano una traiettoria delle uscite primarie in percentuale del prodotto in riduzione, mentre l'evoluzione delle entrate risente del venir meno dal 2025 di diverse misure di sgravio contributivo sul lavoro dipendente, così che la loro incidenza in termini di PIL risale nel 2025 per poi ridursi nuovamente nel 2026 e 2027. In particolare, la spesa primaria è attesa diminuire nel tempo in rapporto al PIL (di 7,4 punti percentuali, dal 51,4 per cento del 2023 al 44 nel 2027), in maniera ben più consistente delle entrate (di 1,6 punti percentuali, dal 47,8 per cento del 2023 al 46,2 nel 2027).

In percentuale al PIL, si ridurrebbe maggiormente la spesa in conto capitale, soprattutto per la flessione delle spese del Superbonus e, nel 2027, per l'esaurirsi delle uscite connesse con gli interventi del PNRR. Nel quadriennio di previsione del DEF le uscite in conto capitale rimarrebbero in media intorno al 4,9 per cento del PIL, sostenute fino al 2026 dai progetti del PNRR. In particolare, la spesa per investimenti sarebbe in media pari al 3,2 per cento, in linea con quanto registrato lo scorso anno e ben superiore ai consuntivi degli anni precedenti, in quanto risente dell'impatto dei programmi aggiuntivi relativi al PNRR fino al 2026. Complessivamente, nel periodo di durata del Piano, gli investimenti fissi lordi finanziati con risorse dell'RRF ammonterebbero al 4,3 per cento del PIL.

In calo anche la spesa primaria corrente, data la natura tendenziale delle proiezioni che, ad esempio, non tengono conto degli oneri per rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici successivi a quelli del triennio 2022-24. Tra le uscite primarie correnti, le prestazioni sociali manterrebbero sostanzialmente invariato il peso sul PIL nel triennio 2025-27, anche in

relazione all'indicizzazione automatica all'inflazione delle pensioni, mentre gli investimenti in rapporto al PIL – grazie agli interventi del PNRR – sperimenterebbero incrementi nel biennio 2025-26.

La riduzione attesa delle entrate sul prodotto, di 1,6 punti percentuali nel 2027 rispetto al 2023, è ascrivibile al ridimensionamento di tutte le componenti con l'eccezione dei contributi sociali (tabb. 2.8a-2.8c). La pressione fiscale si riduce leggermente, passando dal 42,5 per cento del 2023 al 42,3 cento nel 2027. Un'ulteriore lieve riduzione della pressione fiscale emergerà al momento dell'utilizzo del Fondo per l'attuazione della delega fiscale, attualmente classificato nella spesa corrente.

Tab. 2.8a – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali (1) *(milioni di euro)*

	DEF 2024					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Redditi da lavoro dipendente	187.419	186.474	196.474	198.016	198.770	198.024
Consumi intermedi	169.005	174.395	176.742	181.324	181.046	181.549
Prestazioni sociali in denaro	406.898	424.491	447.080	455.900	467.740	480.930
Pensioni	*297.190*	*319.075*	*337.480*	*345.730*	*356.330*	*368.110*
Altre prestazioni sociali	*109.708*	*105.416*	*109.600*	*110.170*	*111.410*	*112.820*
Altre uscite correnti	96.037	96.031	87.766	91.938	89.036	88.548
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	**859.359**	**881.391**	**908.061**	**927.178**	**936.592**	**949.051**
Interessi passivi	82.878	78.611	84.765	88.648	95.505	103.551
TOTALE USCITE CORRENTI	**942.237**	**960.002**	**992.826**	**1.015.826**	**1.032.096**	**1.052.602**
di cui: *Spesa sanitaria*	*131.674*	*131.119*	*138.776*	*141.814*	*144.760*	*147.420*
Investimenti fissi lordi	53.071	66.805	67.953	78.091	76.453	70.217
Contributi agli investimenti	90.107	115.869	41.022	36.458	33.889	17.194
Altre uscite in conto capitale	18.853	8.040	3.762	5.915	5.962	5.765
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**162.031**	**190.714**	**112.737**	**120.464**	**116.304**	**93.176**
TOTALE USCITE PRIMARIE	**1.021.390**	**1.072.105**	**1.020.798**	**1.047.642**	**1.052.896**	**1.042.227**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**1.104.268**	**1.150.716**	**1.105.563**	**1.136.290**	**1.148.400**	**1.145.778**
Totale entrate tributarie	572.213	617.107	633.476	649.269	664.771	683.698
Imposte dirette	*291.021*	*320.817*	*325.525*	*334.996*	*342.832*	*354.287*
Imposte indirette	*279.485*	*294.682*	*306.460*	*312.770*	*320.424*	*327.887*
Imposte in c/capitale	*1.707*	*1.608*	*1.491*	*1.503*	*1.515*	*1.524*
Contributi sociali	261.408	269.221	276.191	300.484	309.283	317.289
Contributi sociali effettivi	*257.354*	*265.022*	*271.931*	*296.142*	*304.859*	*312.779*
Contributi sociali figurativi	*4.054*	*4.199*	*4.260*	*4.342*	*4.424*	*4.510*
Altre entrate correnti	87.258	87.923	91.696	93.976	90.840	89.000
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**919.172**	**972.643**	**999.872**	**1.042.226**	**1.063.379**	**1.088.463**
Altre entrate in conto capitale	15.431	22.341	10.263	10.591	14.180	4.734
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**17.138**	**23.949**	**11.754**	**12.094**	**15.695**	**6.258**
TOTALE ENTRATE	**936.310**	**996.592**	**1.011.626**	**1.054.320**	**1.079.074**	**1.094.721**
Pressione fiscale	*42,5*	*42,5*	*42,1*	*42,4*	*42,2*	*42,3*
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	**-85.080**	**-75.513**	**-9.172**	**6.678**	**26.180**	**52.495**
in % del PIL	*-4,3*	*-3,6*	*-0,4*	*0,3*	*1,1*	*2,2*
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	**-167.958**	**-154.124**	**-93.937**	**-81.970**	**-69.325**	**-51.057**
in % del PIL	*-8,6*	*-7,4*	*-4,3*	*-3,7*	*-3,0*	*-2,2*
PIL nominale	*1.962.846*	*2.085.376*	*2.162.697*	*2.238.234*	*2.305.906*	*2.367.640*

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2024, Sezione II, Tabella II.2-1 e Istat.
(1) I dati per l'anno 2023 sono quelli della Notifica Istat del 22 aprile 2024 e, pertanto, differiscono da quelli riportati nel DEF 2024.

Tab. 2.8b – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali (1) *(in percentuale del PIL)*

	DEF 2024					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Redditi da lavoro dipendente	9,5	8,9	9,1	8,8	8,6	8,4
Consumi intermedi	8,6	8,4	8,2	8,1	7,9	7,7
Prestazioni sociali in denaro	20,7	20,4	20,7	20,4	20,3	20,3
Pensioni	*15,1*	*15,3*	*15,6*	*15,4*	*15,5*	*15,5*
Altre prestazioni sociali	*5,6*	*5,1*	*5,1*	*4,9*	*4,8*	*4,8*
Altre uscite correnti	4,9	4,6	4,1	4,1	3,9	3,7
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	**43,8**	**42,3**	**42,0**	**41,4**	**40,6**	**40,1**
Interessi passivi	4,2	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
TOTALE USCITE CORRENTI	**48,0**	**46,0**	**45,9**	**45,4**	**44,8**	**44,5**
di cui: *Spesa sanitaria*	*6,7*	*6,3*	*6,4*	*6,3*	*6,3*	*6,2*
Investimenti fissi lordi	2,7	3,2	3,1	3,5	3,3	3,0
Contributi agli investimenti	4,6	5,6	1,9	1,6	1,5	0,7
Altre uscite in conto capitale	1,0	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**8,3**	**9,1**	**5,2**	**5,4**	**5,0**	**3,9**
TOTALE USCITE PRIMARIE	**52,0**	**51,4**	**47,2**	**46,8**	**45,7**	**44,0**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**56,3**	**55,2**	**51,1**	**50,8**	**49,8**	**48,4**
Totale entrate tributarie	29,2	29,6	29,3	29,0	28,8	28,9
Imposte dirette	*14,8*	*15,4*	*15,1*	*15,0*	*14,9*	*15,0*
Imposte indirette	*14,2*	*14,1*	*14,2*	*14,0*	*13,9*	*13,8*
Imposte in c/capitale	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Contributi sociali	13,3	12,9	12,8	13,4	13,4	13,4
Contributi sociali effettivi	*13,1*	*12,7*	*12,6*	*13,2*	*13,2*	*13,2*
Contributi sociali figurativi	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Altre entrate correnti	4,4	4,2	4,2	4,2	3,9	3,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**46,8**	**46,6**	**46,2**	**46,6**	**46,1**	**46,0**
Altre entrate in conto capitale	0,8	1,1	0,5	0,5	0,6	0,2
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**0,9**	**1,1**	**0,5**	**0,5**	**0,7**	**0,3**
TOTALE ENTRATE	**47,7**	**47,8**	**46,8**	**47,1**	**46,8**	**46,2**
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	**-4,3**	**-3,6**	**-0,4**	**0,3**	**1,1**	**2,2**
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	**-8,6**	**-7,4**	**-4,3**	**-3,7**	**-3,0**	**-2,2**
PIL nominale	*1.962.846*	*2.085.376*	*2.162.697*	*2.238.234*	*2.305.906*	*2.367.640*

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2024, Sezione II, Tabella II.2-1 e Istat.
(1) I dati per l'anno 2023 sono quelli della Notifica Istat del 22 aprile 2024 e, pertanto, differiscono da quelli riportati nel DEF 2024.

Guardando più in dettaglio alle principali componenti del conto delle Amministrazioni pubbliche, sul versante delle uscite la spesa per i redditi da lavoro segue un profilo che riflette, nel 2024, una crescita ancora positiva dell'occupazione pubblica, la conclusione della tornata contrattuale 2019-2021 e il rinnovo del triennio 2022-24 (fig. 2.4 e tabb 2.8a-2.8c).

Con riferimento alla metodologia di contabilizzazione dei rinnovi contrattuali, il DEF anticipa un cambiamento che dovrebbe essere adottato dall'Istat dalla prossima revisione complessiva delle serie storiche prevista per il mese di settembre. La nuova metodologia imputa a ogni anno le somme destinate alla contrattazione dalla legislazione vigente, indipendentemente dall'anno di sottoscrizione del contratto, seguendo così, di fatto, il profilo degli stanziamenti in bilancio. Rispetto alla contabilizzazione precedente, che registrava i rinnovi sostanzialmente in termini di cassa, con la nuova metodologia non si verificano i picchi di spesa dovuti agli arretrati che si riscontravano negli anni di rinnovo – tipicamente con forte ritardo – dei contratti. Posto che i dati

di consuntivo devono ancora essere rivisti, l'adozione della nuova metodologia sugli anni di previsione comporta una discontinuità nei valori.

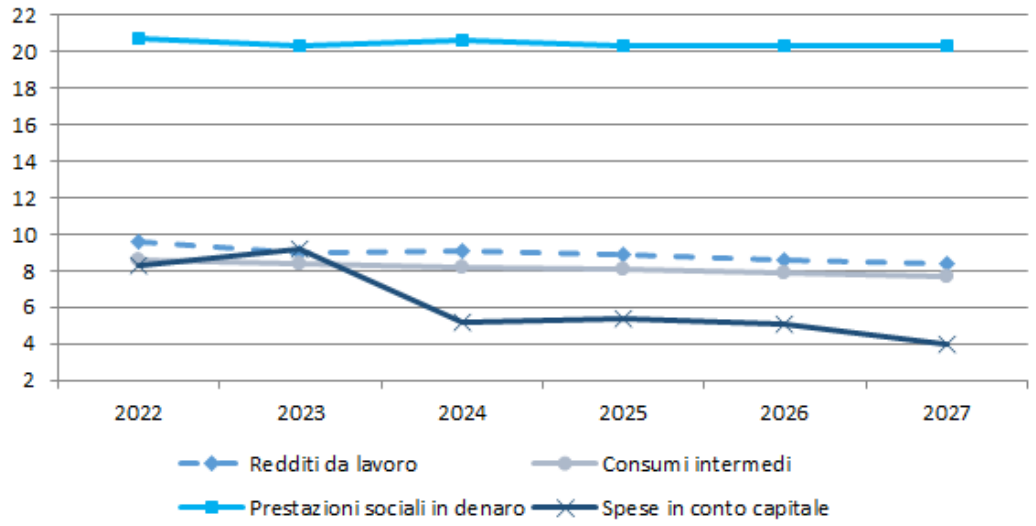
I consumi intermedi riflettono, oltre all'impatto degli interventi del PNRR, anche gli effetti sulla spesa del 2024 del rinnovo delle convenzioni per medici generici e specialisti ambulatoriali interni per i trienni 2019-2021 (al netto degli arretrati, considerato il cambio di metodologia di contabilizzazione per i rinnovi dei contratti di lavoro illustrato precedentemente) e 2022-24. Tale voce tiene anche conto della rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti e della spesa per il ricorso agli operatori privati accreditati, dell'incremento del fondo per il concorso al rimborso dei farmaci innovativi e delle ipotesi di incasso del *pay-back*.

Tab. 2.8c – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali (1) *(tassi di crescita)*

		DEF 2024			
	2023	2024	2025	2026	2027
Redditi da lavoro dipendente	-0,5	5,4	0,8	0,4	-0,4
Consumi intermedi	3,2	1,3	2,6	-0,2	0,3
Prestazioni sociali in denaro	4,3	5,3	2,0	2,6	2,8
Pensioni	*7,4*	*5,8*	*2,4*	*3,1*	*3,3*
Altre prestazioni sociali	*-3,9*	*4,0*	*0,5*	*1,1*	*1,3*
Altre uscite correnti	0,0	-8,6	4,8	-3,2	-0,5
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	**2,6**	**3,0**	**2,1**	**1,0**	**1,3**
Interessi passivi	-5,1	7,8	4,6	7,7	8,4
TOTALE USCITE CORRENTI	**1,9**	**3,4**	**2,3**	**1,6**	**2,0**
di cui: *Spesa sanitaria*	*-0,4*	*5,8*	*2,2*	*2,1*	*1,8*
Investimenti fissi lordi	25,9	1,7	14,9	-2,1	-8,2
Contributi agli investimenti	28,6	-64,6	-11,1	-7,0	-49,3
Altre uscite in conto capitale	-57,4	-53,2	57,2	0,8	-3,3
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**17,7**	**-40,9**	**6,9**	**-3,5**	**-19,9**
TOTALE USCITE PRIMARIE	**5,0**	**-4,8**	**2,6**	**0,5**	**-1,0**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**4,2**	**-3,9**	**2,8**	**1,1**	**-0,2**
Totale entrate tributarie	7,8	2,7	2,5	2,4	2,8
Imposte dirette	*10,2*	*1,5*	*2,9*	*2,3*	*3,3*
Imposte indirette	*5,4*	*4,0*	*2,1*	*2,4*	*2,3*
Imposte in c/capitale	*-5,8*	*-7,3*	*0,8*	*0,8*	*0,6*
Contributi sociali	3,0	2,6	8,8	2,9	2,6
Contributi sociali effettivi	*3,0*	*2,6*	*8,9*	*2,9*	*2,6*
Contributi sociali figurativi	*3,6*	*1,5*	*1,9*	*1,9*	*1,9*
Altre entrate correnti	0,8	4,3	2,5	-3,3	-2,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**5,8**	**2,8**	**4,2**	**2,0**	**2,4**
Altre entrate in conto capitale	44,8	-54,1	3,2	33,9	-66,6
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**39,7**	**-50,9**	**2,9**	**29,8**	**-60,1**
TOTALE ENTRATE	**6,4**	**1,5**	**4,2**	**2,3**	**1,5**

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2024, Sezione II, Tabella II.2-1 e Istat.
(1) I dati per l'anno 2023 sono quelli della Notifica Istat del 22 aprile 2024 e, pertanto, differiscono da quelli riportati nel DEF 2024.

Fig. 2.4 – Principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2022-27
(in percentuale del PIL; andamenti tendenziali dal 2024)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2024.

La spesa per consumi intermedi è stata rivista notevolmente al rialzo rispetto alle stime della NTI, in particolare sul biennio 2025-26 (in media di 6 miliardi circa ogni anno), soprattutto per le Amministrazioni centrali, per le quali verosimilmente potrebbe essere stato stimato un effetto di trascinamento del maggiore risultato di consuntivo.

La dinamica delle prestazioni sociali risente in larga misura degli effetti dell'incremento dell'inflazione sulle pensioni (con ritardo di un anno) – ancorché moderati dal cambiamento del meccanismo di indicizzazione per il biennio 2023-24 disposto con la legge di bilancio per il 2023 e successivamente rivisto in senso restrittivo dalla legge di bilancio per il 2024 – e delle norme sull'accesso anticipato al pensionamento. L'evoluzione delle prestazioni non pensionistiche riflette, fra l'altro, l'incremento dell'indennità per congedo parentale, la proroga – con modifiche – della cosiddetta APE sociale, il rifinanziamento di varie forme di sostegno al reddito in situazioni specifiche e il rifinanziamento e potenziamento del supporto economico per l'accesso agli asili nido.

L'andamento delle altre uscite correnti riflette principalmente quello dei contributi alla produzione, che nel 2023 scontavano gli effetti dei crediti di imposta per l'emergenza energetica e che nel 2024 non sono stati rinnovati.

Le componenti delle spese in conto capitale mostrano un andamento tra loro differenziato. Il profilo delle uscite per investimenti e per contributi agli investimenti rispecchia sostanzialmente i coefficienti di realizzazione e le ipotesi di attuazione dei programmi del PNRR e del Fondo complementare previsto dal DL 59/2021, che sono state riviste in seguito alle modifiche apportate al PNRR, fra cui l'inclusione del nuovo capitolo *RePowerEU* (si veda Riquadro 2.4 "La rimodulazione del PNRR"). Dopo la forte crescita del 2023 (25,9 per cento; tab. 2.8c), gli investimenti sono previsti aumentare solo moderatamente nell'anno in corso (1,7 per cento), accelerare in misura significativa nel 2025 (14,9 per cento) e ridursi nel 2026 (-2,1 per cento) e 2027 (-8,2 per cento). Nel 2026

influiscono negativamente gli interventi disposti nella Sezione II della legge di bilancio per il 2024. La dinamica del 2027 risente principalmente dell'esaurirsi dell'impulso del PNRR.

Sui contributi agli investimenti ha un impatto rilevante la contabilizzazione degli effetti del Superbonus e degli incentivi alle imprese Transizione 4.0. In particolare, la previsione sconta l'ammontare delle detrazioni relative al Superbonus che sono stimate maturare nell'anno in corso per il completamento degli interventi avviati negli anni precedenti che, in base a quanto disposto dai DD.LL. 11/2023 e 39/2024, possono ancora essere fruite come sconti in fattura o cessioni di crediti e, quindi, configurarsi come crediti pagabili. Dai dati del monitoraggio pubblicati mensilmente dall'Enea, che non includono il Super Sismabonus, risulta che, al netto dei nuovi investimenti che dovessero essere asseverati da aprile 2024, sottoposti alle limitazioni disposte dal DL 39/2024, rimarrebbero da completare investimenti già asseverati in precedenza per circa 5,6 miliardi, che plausibilmente daranno diritto a un'agevolazione nella misura del 70 per cento, come previsto dalla normativa[63]. I nuovi investimenti asseverati nei mesi di aprile e maggio risultano in forte decelerazione e ammontano, rispettivamente, a 0,3 e 0,1 miliardi. La parte delle detrazioni per interventi per cui non è più applicabile la cedibilità del credito è considerata non pagabile e, quindi, classificata come minori entrate negli anni in cui la detrazione viene effettivamente fruita. Entro il mese di giugno Eurostat dovrà pronunciarsi in merito alla classificazione statistica del Superbonus nel 2024, nonché riesaminare la classificazione sugli anni precedenti alla luce di informazioni aggiornate sui cosiddetti crediti incagliati, ovvero che sono rimasti bloccati nella cessione del credito. Quanto agli incentivi Transizione 4.0, le stime sono state riviste al rialzo in considerazione dei risultati di consuntivo fino al 2023 che hanno mostrato un utilizzo di tale agevolazione superiore alle attese.

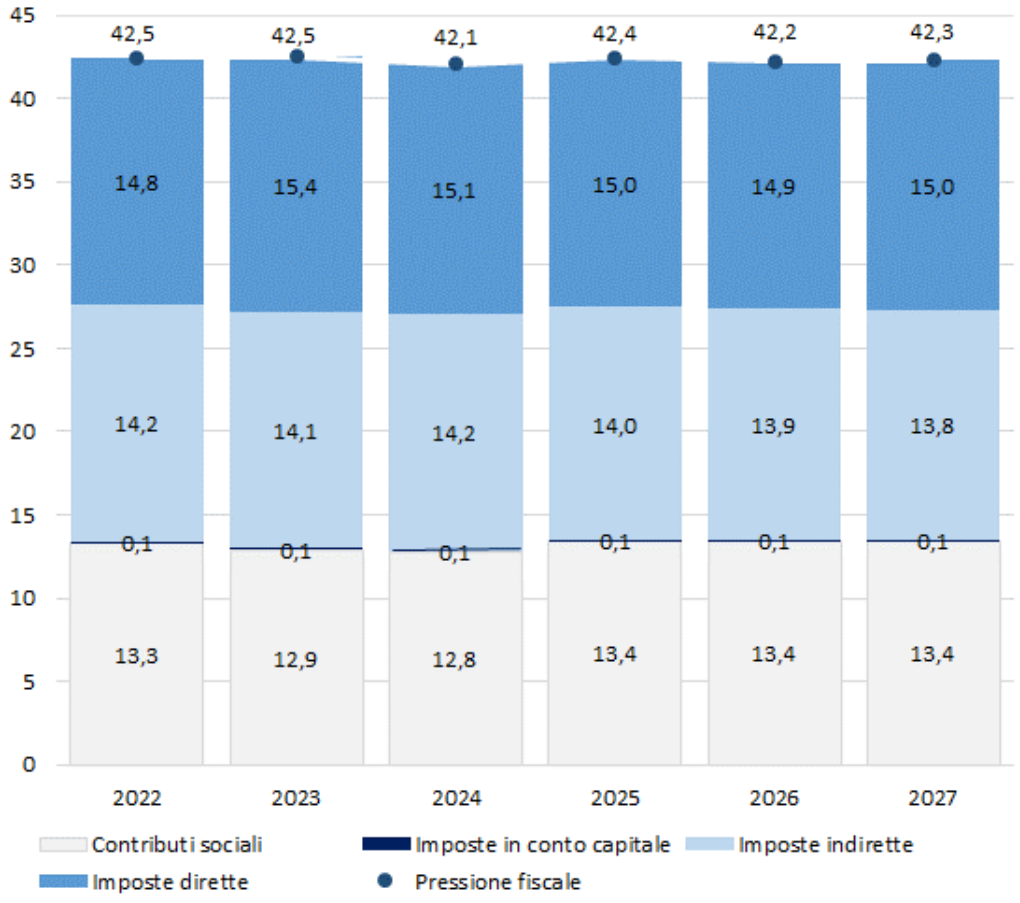
Le altre uscite in conto capitale diminuiscono dopo i vari interventi straordinari degli ultimi anni e, nel 2024, scontano le attese sulle vendite del gas naturale acquistato e messo a stoccaggio nel 2022.

Sul versante delle entrate, al calo di quelle tributarie rispetto al PIL contribuiscono in circa uguale misura le imposte dirette e quelle indirette, mentre le imposte in conto capitale rimangono stabili (fig. 2.5).

Sulla dinamica delle imposte dirette rispetto al PIL influiscono, da un lato, le minori entrate conseguenti al primo modulo della riforma dell'Irpef disposto dal D.Lgs. 216/2023 per il solo 2024, le misure fiscali per il *welfare* aziendale, la riduzione dell'aliquota dell'imposta sostitutiva per i premi di produttività e la riduzione del canone RAI. Dall'altro lato, vi sono i maggiori introiti connessi con i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici e con l'indicizzazione delle pensioni all'inflazione, la rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni, le misure di contrasto all'evasione e di

[63] Per maggiori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia)", 19 aprile.

Fig. 2.5 – Pressione fiscale e sue componenti – Anni 2022-27
(andamenti tendenziali dal 2024)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2024.

razionalizzazione delle procedure di compensazione dei crediti e il contributo di solidarietà a carico delle aziende che producono, rivendono o distribuiscono prodotti energetici o petroliferi.

La tassazione indiretta sconta un andamento dell'IVA che rispecchia gli effetti del rientro delle dinamiche inflazionistiche sui consumi in termini nominali, nonché le misure specifiche introdotte dai vari provvedimenti normativi. Fra quelli previsti dalla legge di bilancio per il 2024, si segnalano principalmente, con effetti di aumento sulle imposte indirette, l'incremento della tassazione dei tabacchi, l'aumento dell'IVA sui prodotti per l'infanzia e l'igiene femminile e la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema impropri. L'imposizione indiretta aumenta anche per l'applicazione dal 1° luglio 2024 delle cosiddette *plastic tax* e *sugar tax*[64]. I contributi sociali evolvono in linea con la massa retributiva dell'intera economia ma risentono, nel 2024, della conferma dell'esonero parziale relativo alla quota dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti, stabilito dalla legge di bilancio per il 2024; nel 2025 si avrebbe un effetto di rimbalzo

[64] Nel corso della conversione in legge del DL 39/2024, l'entrata in vigore della *plastic tax* è stata posticipata al 1° luglio 2026 e quello della *sugar tax* al 1° luglio 2025.

dovuto al venire meno, secondo la legislazione vigente, di tale misura. Le altre entrate, correnti e in conto capitale, scontano gli effetti delle sovvenzioni UE legate al PNRR. Su quelle correnti incide anche l'andamento degli introiti per interessi attivi e dividendi, in calo nel biennio 2024-25 e in leggera crescita nel periodo successivo.

Per quanto riguarda il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, dopo il calo registrato nel 2023 (dal 140,5 al 137,3 per cento del PIL), è atteso aumentare fino al 2026, quando raggiungerebbe il 139,8 per cento, per poi ridursi di due decimi di punto nel 2027 (tab. 2.9). Tale evoluzione è diversa da quella programmata nella NADEF, in cui si prospettava una riduzione contenuta ma costante del rapporto.

Sul profilo del debito fino al 2026 incidono in misura rilevante, attraverso il loro impatto sull'aggiustamento *stock*-flussi, le ingenti compensazioni d'imposta legate agli incentivi fiscali per il settore edilizio degli ultimi anni. Tali compensazioni si riducono in misura consistente nel 2027. Sembrerebbe, inoltre, essere mutato il profilo annuale del piano di dismissione delle proprietà pubbliche considerato nelle stime. Infatti, nel DEF si indica un piano di dismissione avviato nel 2023 per un valore cumulato vicino all'1 per cento del PIL. Tale piano dovrebbe estendersi fino al 2027. Nella NADEF 2023 si programmavano proventi da dismissioni pari ad almeno l'1 per cento del PIL nell'arco del triennio 2024-26.

Alla fine del periodo di previsione, il rapporto tra il debito e il PIL risulterebbe inferiore di oltre 15 punti percentuali rispetto al picco del 2020 (155 per cento), ma superiore di oltre 5 punti rispetto al livello del 2019, quando il debito era pari al 134,2 per cento del prodotto. Per raggiungere tale livello entro la fine del decennio, dovrebbero realizzarsi

Tab. 2.9 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL e tassi di variazione; scenario tendenziale dal 2024)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Rapporto debito/PIL	140,5	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6
Variazione rapporto debito/PIL	-6,6	-3,2	0,5	1,1	0,9	-0,2
Avanzo primario (2) (competenza economica)	**4,3**	**3,6**	**0,4**	**-0,3**	**-1,1**	**-2,2**
Effetto *snow-ball* (3), di cui:	**-6,3**	**-4,5**	**-1,0**	**-0,7**	**0,1**	**0,7**
Spesa per interessi/PIL nominale	*4,2*	*3,8*	*3,9*	*4,0*	*4,1*	*4,4*
Contributo crescita PIL nominale	*-10,6*	*-8,3*	*-4,9*	*-4,7*	*-4,1*	*-3,6*
p.m. : Costo medio del debito	*3,1*	*2,9*	*3,0*	*3,0*	*3,1*	*3,2*
p.m. : Indebitamento netto	*-8,6*	*-7,4*	*-4,3*	*-3,7*	*-3,0*	*-2,2*
Aggiustamento *stock*-flussi, di cui:	**-4,6**	**-2,3**	**1,1**	**2,1**	**2,0**	**1,3**
Differenza cassa-competenza		*-2,8*	*1,6*	*1,8*	*1,3*	*0,8*
Accumulazione netta di asset finanziari, di cui:		*0,2*	*-0,6*	*0,2*	*0,5*	*0,3*
Introiti da privatizzazioni		*0,0*	*0,0*	*-0,2*	*-0,3*	*-0,2*
Effetti di valutazione del debito		*0,3*	*0,0*	*0,1*	*0,2*	*0,2*
Altro		*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

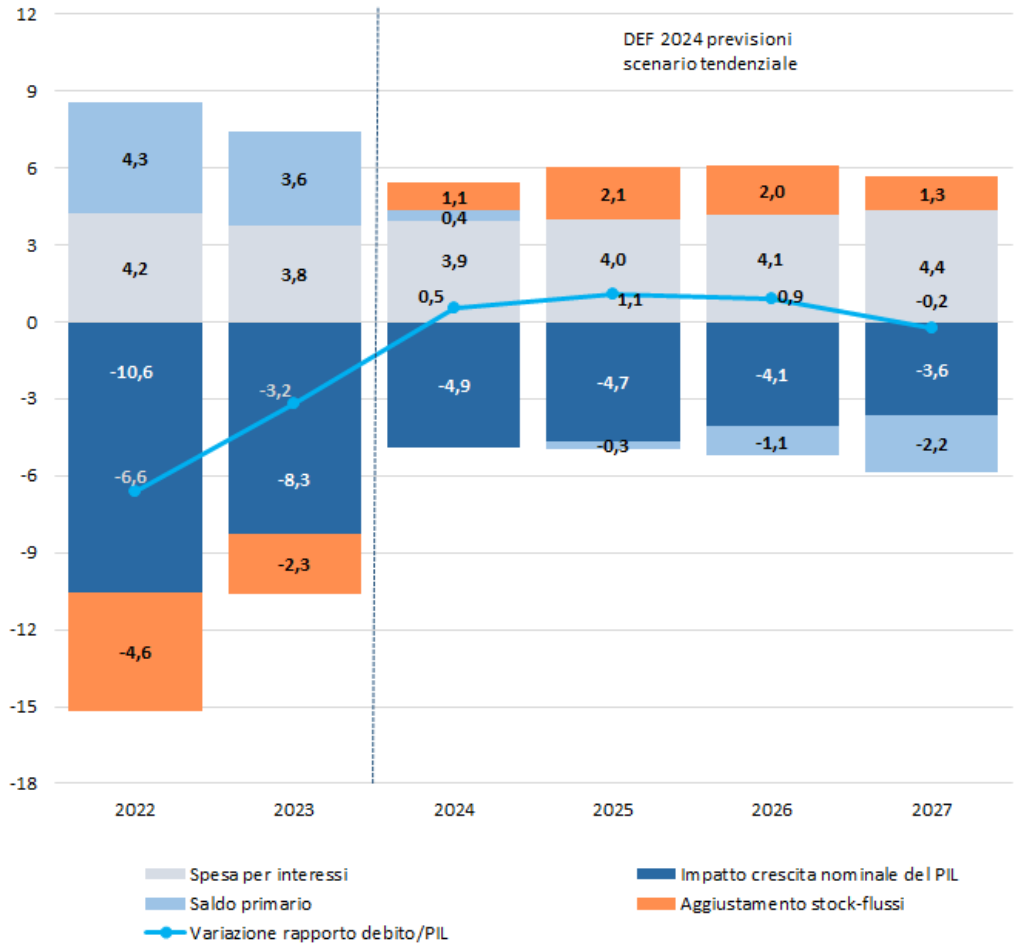
Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024 e Istat. I dati per l'anno 2023 sono quelli della Notifica Istat del 22 aprile 2024 e, pertanto, differiscono da quelli riportati nel DEF 2024.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'avanzo primario con segno positivo indica disavanzo e pertanto contribuisce a una variazione positiva del rapporto tra il debito e il PIL. – (3) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi su PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1})*(-g_t/(1+g_t))$, dove d_{t-1} è il debito al tempo t-1, e g_t è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t.

riduzioni del rapporto nel triennio 2028-2030 pari, in media, a circa 1,8 punti percentuali di PIL all'anno.

Dato l'andamento previsto dei conti pubblici e considerato l'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli italiani, sotto determinate ipotesi si può stimare che l'ammontare dei flussi netti di titoli che dovrà essere assorbito dagli investitori privati nel 2024 sarà superiore a quello del 2023 (si veda il Riquadro 2.5 "L'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani").

La dinamica del rapporto del debito sul PIL è influenzata in modo differenziato dalle diverse determinanti (tab. 2.9 e fig. 2.6). Il saldo primario fornisce un contributo sfavorevole solo nel 2024, pari a 0,4 punti percentuali, mentre nel successivo triennio 2025-27 dovrebbe contribuire alla riduzione del rapporto, con impatti crescenti nel tempo, e pari complessivamente a 3,7 punti percentuali del PIL.

Fig. 2.6 – Scomposizione della variazione del rapporto tra il debito e il PIL – Anni 2022-27
(in percentuale del PIL; scenario tendenziale dal 2024)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Istat e DEF 2024.

Riquadro 2.5 – L'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani

Dopo la stretta monetaria avviata nel luglio del 2022 per assicurare il ritorno dell'inflazione al 2 per cento nel medio termine, che ha comportato un incremento complessivo di 4,5 punti percentuali dei tassi di riferimento, nella recente riunione[65] del 6 giugno il Consiglio direttivo della BCE ha deciso un primo taglio dei tassi di riferimento di 0,25 punti percentuali, dopo 9 mesi di tassi d'interesse invariati. Le future decisioni sui tassi ufficiali si baseranno sulle prospettive di inflazione, sulla dinamica dell'inflazione di fondo e sull'intensità della trasmissione della politica monetaria, senza vincoli a un predefinito percorso di riduzione dei tassi di riferimento.

Al contempo, prosegue la riduzione del portafoglio di titoli detenuto dall'Eurosistema ai fini di politica monetaria. Lo *stock* di titoli detenuto dall'Eurosistema si colloca a 4.573 miliardi alla fine di maggio, in riduzione dal picco di 4.983 miliardi raggiunto a fine giugno 2022. Tra marzo e giugno dello scorso anno, il portafoglio del programma di acquisto di attività finanziarie nell'ambito dell'*Asset Purchase Programme* (APP) è diminuito in media di 15 miliardi al mese, per effetto del reinvestimento solo parziale del capitale rimborsato sui titoli in scadenza, mentre da luglio 2023 sono terminati i reinvestimenti nell'ambito di tale programma[66]. Con riferimento al programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), nella riunione di dicembre scorso il Consiglio direttivo ha comunicato che continuerà a reinvestire integralmente il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nella prima parte del 2024; nella seconda metà dell'anno intende ridurre il portafoglio del PEPP di 7,5 miliardi al mese, in media, e di terminare i reinvestimenti alla fine del 2024[67]. Tuttavia, il Consiglio direttivo ha ribadito nell'ultima riunione che i reinvestimenti continueranno a essere effettuati con la flessibilità necessaria per contrastare i rischi relativi alla trasmissione della politica monetaria.

Nel corso del 2023, le consistenze dei titoli pubblici italiani detenuti dall'Eurosistema sono state ridotte di circa 30 miliardi rispetto alla fine del 2022. Lo *stock* era pari a 700 miliardi a fine 2023, di cui 413 relativamente all'APP e 287 nell'ambito del PEPP. Nel 2024, l'Eurosistema proseguirà la riduzione delle attività finanziarie detenute in portafoglio.

Si può stimare quale sarà l'impatto sul mercato secondario dei titoli di Stato italiani e valutare l'ammontare dei flussi netti di titoli che dovranno essere assorbiti dagli investitori privati.

Per il 2024, le emissioni lorde dei titoli di Stato sono stimate in 525 miliardi, un ammontare superiore a quello del 2023, che riflette sia l'aumento del fabbisogno del settore statale[68] che un incremento dei titoli in scadenza nell'anno[69] (tab. R2.5.1). Più precisamente, tale valore deriva da una previsione di copertura del fabbisogno del settore statale pari a 154 miliardi, rispetto a 109 miliardi del 2023, e dall'ammontare dei titoli in scadenza stimato in 411 miliardi, rispetto a 396 miliardi del 2023.

Le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario nel 2024 possono essere stimate in 492 miliardi, un ammontare superiore di 44 miliardi rispetto al 2023. Nell'anno in corso, infatti, come ricordato precedentemente, gli acquisti dei titoli di Stato

---

[65] Si veda Banca centrale europea (2024), "Decisioni di politica monetaria", Comunicato stampa, 6 giugno. I tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale sono stati ridotti rispettivamente al 4,25 per cento, al 4,50 per cento e al 3,75 per cento.

[66] Si ricorda che gli acquisti netti di attività finanziarie nell'ambito dell'APP erano stati azzerati dal luglio 2022.

[67] Si ricorda che gli acquisti netti di titoli effettuati nell'ambito del PEPP erano stati ridotti da dicembre 2021 a marzo 2022 e azzerati dall'aprile 2022.

[68] Nello scenario tendenziale del DEF 2024, il fabbisogno del settore statale è previsto in aumento al 7,1 per cento del PIL nel 2024 rispetto al 5,2 per cento del PIL nel 2023.

[69] L'importo delle emissioni lorde è inoltre stimato tenendo conto delle variazioni delle giacenze di liquidità del Tesoro e dei prestiti della UE. In particolare, la stima è ottenuta includendo una riduzione delle giacenze di liquidità del Tesoro per circa 25 miliardi e prestiti per circa 15 miliardi dalla UE relativi alla quinta e sesta rata del RRF.

italiani da parte dell'Eurosistema nel mercato secondario dovrebbero riguardare solamente il reinvestimento integrale del capitale rimborsato sui titoli in scadenza nell'ambito del PEPP fino a giugno, mentre, successivamente, il reinvestimento sarà parziale[70]. Tali acquisti sono stimati in circa 33 miliardi, ovvero il 6 per cento del totale delle emissioni lorde di titoli di Stato previste nel mercato primario.

Le emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario sono stimate in aumento nel 2024, a un livello di circa 166 miliardi (tab. R2.5.2).

Tab. R2.5.1 – Emissioni lorde di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema (1)
(miliardi di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024
Fabbisogno del settore statale (a)	159	106	67	109	154
Titoli di Stato in scadenza (b)	376	387	369	396	411
Variazione conto disponibilità del Tesoro (c)	10	5	-4	6	-25
Prestiti UE: *SURE* (d)	17	11	0	0	0
Prestiti UE: RRF (e)	0	16	22	23	15
Emissioni lorde titoli di Stato nel mercato primario (f)=(a)+(b)+(c)-(d)-(e)	**528**	**471**	**410**	**488**	**525**
Acquisti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (g)	175	151	42	0	0
Reinvestimento nel mercato secondario scadenze dei programmi APP e PEPP (h)	34	42	52	40	33
Acquisti complessivi titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (i)=(g)+(h)	**209**	**193**	**94**	**40**	**33**
Emissioni lorde titoli di Stato nel mercato primario al netto dei programmi APP e PEPP (l)=(f)-(i)	**320**	**279**	**317**	**448**	**492**

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024, BCE, Banca d'Italia e MEF.
(1) All'interno dei "Titoli di Stato in scadenza" sono compresi anche quelli nell'ambito del *Securities Markets Programme* (SMP).

Tab. R2.5.2 – Emissioni nette di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema
(miliardi di euro)

	2020	2021	2022	2023	2024
Fabbisogno del settore statale (a)	159	106	67	109	154
Variazione conto disponibilità del Tesoro (b)	10	5	-4	6	-25
Prestiti UE: *SURE* (c)	17	11	0	0	0
Prestiti UE: RRF (d)	0	16	22	23	15
Emissioni nette titoli di Stato (e)=(a)+(b)-(c)-(d)	**152**	**84**	**41**	**92**	**114**
Acquisti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (f)	175	151	42	0	0
Scadenze titoli di Stato dei programmi APP e PEPP non reinvestite (g)	0	0	0	30	52
Scadenze titoli di Stato del programma SMP (h)	9	15	3	0	0
Acquisti netti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP, PEPP e SMP (i) = (f)-(g)-(h)	**166**	**135**	**39**	**-30**	**-52**
Emissioni nette titoli di Stato al netto dei programmi APP, PEPP e SMP (l) = (e) - (i)	**-14**	**-51**	**2**	**122**	**166**

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024, BCE, Banca d'Italia e MEF.

[70] Per stimare l'ammontare del capitale rimborsato sui titoli in scadenza nell'ambito dell'APP, si applica la *capital key* italiana al dato aggregato pubblicato dalla BCE relativo alle scadenze totali dei titoli pubblici, mentre la stima delle scadenze del PEPP è calcolata sulla base di alcune ipotesi elaborate a partire dalle informazioni pubblicate riguardanti lo *stock* e la vita media dei titoli in portafoglio.

Oltre al più elevato saldo di cassa del settore statale, come già evidenziato, tale previsione sconta il proseguimento della riduzione dello *stock* di titoli di Stato italiani detenuti in portafoglio da parte dell'Eurosistema, per un importo complessivo stimato di circa 52 miliardi.

Infine, si evidenzia che la quota di debito delle Amministrazioni pubbliche italiane detenuta dall'Eurosistema, stimata a circa il 26,7 per cento a fine 2023[71], continuerebbe a diminuire al 23,9 per cento nel 2024.

La componente dello *snow-ball,* legata al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo del PIL nominale, impatterebbe favorevolmente sulla dinamica del debito in rapporto al PIL nell'arco di previsione per 0,9 punti percentuali, di cui 17,3 punti percentuali dovuti alla crescita del PIL nominale parzialmente compensati da 16,4 punti percentuali relativi alla spesa per interessi. Tuttavia, l'impatto di tale componente risulterebbe decrescente negli anni di previsione e nel biennio 2026-27 tornerebbe ad avere un effetto sfavorevole, contribuendo all'aumento del debito per 0,8 punti percentuali, a causa dell'incremento della spesa per interessi superiore al contributo della crescita nominale del PIL, che nell'orizzonte di previsione è stimata in decelerazione. In tale orizzonte, il costo medio del debito è atteso in lieve aumento, dal 3 per cento del 2024 al 3,2 per cento nel 2027. Nonostante l'impatto sulla spesa per interessi dei più alti tassi, l'elevata vita residua del debito (pari a 7,8 anni alla fine del 2023) contribuisce a diluire gradualmente nel tempo i relativi maggiori oneri.

Nel quadriennio 2024-27, l'aggiustamento *stock*-flussi darebbe un contributo sfavorevole alla dinamica del debito per complessivi 6,4 punti percentuali di PIL, principalmente per gli effetti del Superbonus e del Bonus facciate. All'interno di questa componente è prevista, inoltre, la progressiva riduzione delle giacenze di liquidità del Tesoro, rispetto al livello elevato registrato a fine 2023, pari a poco meno di 50 miliardi. All'interruzione del sentiero di crescita del debito in rapporto al PIL nel 2027 contribuisce la realizzazione del piano di privatizzazioni. Il piano è stato avviato alla fine del 2023[72] ed è previsto proseguire nel quadriennio di previsione con un impatto favorevole sulla dinamica dell'aggiustamento *stock*-flussi, prevedendo introiti da dismissioni di partecipazioni pubbliche per un valore cumulato, come già ricordato, vicino all'1 per cento del PIL nel periodo.

Tali andamenti rispecchiano, quindi, lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF 2024 e la piena attuazione del programma di dismissioni annunciato dal Governo. La dinamica del rapporto potrebbe ovviamente risentire di ipotesi diverse, complessivamente meno favorevoli, che comporterebbe un suo aumento più pronunciato

[71] Alla quota di debito complessivo dell'Amministrazione pubblica detenuta dalla Banca d'Italia a fine 2023 e pari a circa il 24,3 per cento (in riduzione dal 26,1 di fine 2022) si aggiunge la stima della quota detenuta dalla BCE pari a circa il 2,4 per cento.

[72] Nei mesi di novembre 2023 e marzo 2024, il MEF ha ridotto la partecipazione nel capitale sociale della Banca Monte dei Paschi di Siena (BMPS) dal 64,23 per cento al 26,73 per cento. Nella prima cessione di quote effettuata a novembre 2023, il MEF ha ceduto a investitori istituzionali italiani ed esteri il 25 per cento del capitale sociale di BMPS, per un controvalore di 920 milioni; nella seconda operazione realizzata a marzo scorso, il MEF ha ceduto il 12,5 per cento, per un controvalore 650 milioni. Inoltre, nel mese di maggio il MEF ha dismesso il 2,8 per cento del capitale di ENI S.p.A., realizzando un incasso di circa 1,4 miliardi.

rispetto a quanto atteso dal Governo (si veda il Riquadro 2.6 "La sensitività del rapporto tra il debito e il PIL").

Il DEF riporta l'indicazione delle risorse necessarie per le politiche invariate: 19,9 miliardi nel 2025, 23,1 miliardi nel 2026 e 25,1 miliardi nel 2027. Si tratta di importi molto più elevati rispetto a quelli solitamente considerati in precedenti documenti ufficiali. Il DEF riporta l'indicazione del solo impatto complessivo sull'indebitamento netto del rifinanziamento delle politiche invariate, senza fornire alcuna informazione sulle misure considerate per definire tali importi.

L'UPB ha formulato un'ipotesi di massima circa gli interventi che potrebbero rientrare nell'ambito delle politiche invariate considerando le misure dell'ultima manovra di bilancio finanziate per il solo anno 2024 e che il Governo potrebbe decidere di prorogare negli anni successivi[73]. Si sottolinea che tale ipotesi non tiene conto né degli interventi finanziati fino al 2024 da precedenti manovre di bilancio che il Governo potrebbe voler prorogare, né di misure per le quali non è ancora stato disposto alcun finanziamento come, ad esempio, le risorse per il rinnovo contrattuale 2025-27 dei dipendenti pubblici[74].

La conferma nel 2025 di alcuni degli interventi finanziati solo per l'anno in corso dall'ultima manovra di bilancio impatterebbe sull'indebitamento netto per 18,2 miliardi (tab. 2.10)**.** Gli interventi considerati in tale quantificazione comprendono, fra l'altro, l'esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti (la cui conferma nel 2025 è stata dichiarata dal Ministro dell'Economia e delle finanze obiettivo prioritario in vista della prossima legge di bilancio[75]), le misure di sostegno agli investimenti nella ZES del Mezzogiorno e il rifinanziamento della "Nuova Sabatini", il rifinanziamento delle missioni internazionali, la detassazione del *welfare* aziendale e dei premi di produttività, gli interventi di sostegno agli indigenti, la riduzione del canone RAI, l'azzeramento dei contributi previdenziali a carico di lavoratrici a tempo indeterminato con due figli (fino a 10 anni). Si tiene, inoltre, conto del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito, per la parte eccedente la quota già coperta dal Fondo per l'attuazione della delega fiscale[76] e si considerano anche gli interventi legislativi successivi al Dlgs. 216/2023[77]. Aggiungendo ai 18,2 miliardi considerati nella tabella 2.10 anche altre spese solitamente inserite nelle politiche invariate, quali gli oneri per il prossimo triennio contrattuale dei dipendenti pubblici (2025-27) e il rifinanziamento di alcuni fondi, inclusi alcuni destinati agli investimenti, l'impatto complessivo sull'indebitamento netto

[73] Per maggiori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024", 22 aprile.

[74] Eccetto l'indennità di vacanza contrattuale, prevista in via automatica nella legislazione vigente.

[75] Si veda la conferenza stampa del Ministro dell'Economia e delle finanze sul DEF 2024 del 9 aprile scorso.

[76] L'eventuale proroga delle misure considerate nel primo modulo di riforma delle imposte sul reddito comporterebbe degli effetti di riduzione del gettito anche sul 2026 per circa 1,3 miliardi, a seguito dell'intervento relativo alla maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni, con conseguente riduzione del fondo appostato per tale anno.

[77] Le valutazioni si riferiscono alla situazione al 22 aprile 2024, data dell'audizione della Presidente dell'UPB sul DEF 2024.

potrebbe superare quello indicato nel DEF, facendo così supporre che le politiche invariate del DEF facciano riferimento solo a una parte delle misure considerate nelle elaborazioni qui presentate.

Tab. 2.10 – Impatto degli interventi finanziati per il solo 2024 dalla manovra di bilancio per il 2024
(milioni di euro)

	Peggioramento dell'indebitamento netto
Esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti (LdB per il 2024) (1)	10.790,0
Misure di sostegno per investimenti nella ZES del Mezzogiorno e rifinanziamento Nuova Sabatini (LdB per il 2024)	1.900,0
Missioni internazionali (LdB per il 2024) (1)	960,0
Detassazione *welfare* aziendale e premi di produttività (LdB per il 2024)	832,9
Misure a sostegno delle persone indigenti (LdB per il 2024)	650,0
Primo modulo di riforma delle imposte sul reddito (D.Lgs. 216/2023) (2)	615,8
Riduzione da 90 a 70 euro del canone RAI (LdB per il 2024)	430,0
Azzeramento dei contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 2 figli fino a 10 anni (LdB per il 2024) (1)	368,1
Incremento del Fondo di garanzia per la prima casa (LdB per il 2024)	282,0
Incremento del Fondo per le persone in fuga dalla guerra in Ucraina (LdB per il 2024)	274,0
Misure di anticipo pensionistico (LdB per il 2024) (1)	260,5
Misure varie per la gestione delle emergenze connesse a calamità naturali (LdB per il 2024) (1)	239,8
Proroga concorso Forze di Polizia e Forze armate per strade e stazioni sicure (LdB per il 2024) (1)	149,8
Rifinanziamento Fondo sociale formazione e occupazione (LdB per il 2024)	140,0
Altre misure (DL 145/2023 e LdB per il 2024)	279,3
Totale	**18.172,2**

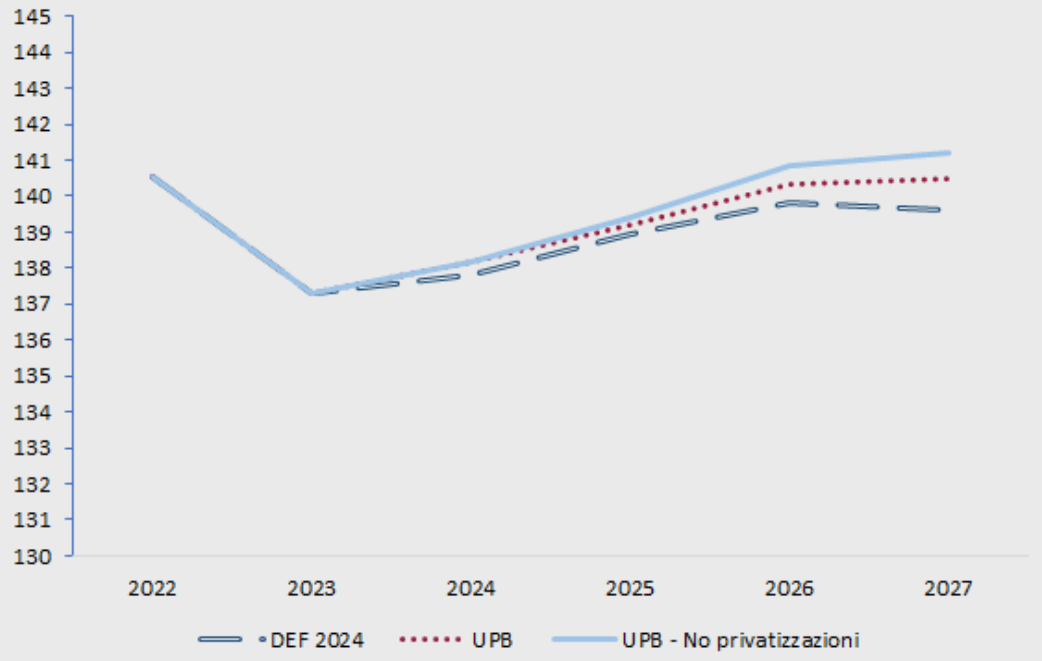
Fonte: elaborazioni su dati delle Relazioni tecniche e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei vari provvedimenti e del Dossier del servizio studi di Camera e Senato sul DL 19/2024, parte II - profili finanziari.
(1) Impatto al netto degli effetti sulle entrate. – (2) Impatto al netto delle risorse del Fondo per l'attuazione della delega fiscale.

Riquadro 2.6 – La sensitività del rapporto tra il debito e il PIL

L'analisi di sensitività del rapporto tra il debito e il PIL dello scenario tendenziale del DEF 2024 è stata condotta utilizzando ipotesi alternative sul tasso di crescita del PIL reale, del deflatore del PIL e del deflatore dei consumi rispetto alle previsioni ufficiali del Governo e affidandosi a metodi di tipo probabilistico. Partendo dalla traiettoria del rapporto tra il debito e il PIL per il periodo 2024-27 del DEF a legislazione vigente ("scenario DEF 2024" nella figura R2.6.1) è stato predisposto uno scenario alternativo ("scenario UPB") il quale recepisce, per il medesimo periodo, le previsioni di crescita del PIL reale, del deflatore del PIL e del deflatore dei consumi elaborate dall'UPB in occasione della procedura di validazione del DEF.

Nello scenario UPB, il rapporto tra saldo primario e PIL del DEF viene rideterminato in ogni singolo anno dell'orizzonte di previsione operando su tre componenti. La prima componente è rappresentata dal differenziale tra la previsione della crescita del PIL reale dello scenario UPB rispetto a quella dello scenario DEF. Tale differenziale è moltiplicato per il parametro della semi-elasticità del saldo di bilancio in rapporto al PIL a variazioni del ciclo economico che, secondo le stime della Commissione europea, è pari per l'Italia a 0,544[78]. La seconda e la terza componente si ottengono, rispettivamente, moltiplicando il differenziale del tasso di crescita del deflatore del PIL e quello del tasso di crescita del deflatore dei consumi risultante dai due scenari per apposite elasticità ottenute ipotizzando reazioni immediate o ritardate di alcune componenti delle entrate

Fig. R2.6.1 – Sensitività del rapporto tra il debito e il PIL alle ipotesi di crescita e inflazione (1) *(in percentuale del PIL)*



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2024.
(1) Lo scenario "UPB – no privatizzazioni" è costruito partendo dallo scenario UPB ma ipotizzando, in aggiunta, che negli anni 2025-27 gli introiti da privatizzazioni previsti dal Governo nel DEF 2024, pari cumulativamente a 0,7 punti percentuali di PIL non vengano realizzati.

[78] Mourre, G., Poissonier, A. e Lausegger, M. (2019), "The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance: an update & further analysis", European Economy Discussion Paper, n. 098, European Commission, maggio.

e spese delle Amministrazioni pubbliche rispetto alle variazioni dei prezzi[79].

Infine, nello scenario UPB si assume che il differenziale della crescita dei prezzi al consumo con lo scenario del DEF si trasli sia sui tassi di interesse a breve sia sui tassi a medio-lungo termine relativi al debito in scadenza in corso d'anno[80].

In tutto il periodo di previsione, il quadro macroeconomico dell'UPB prevede tassi di crescita del PIL reale più bassi di quelli del DEF. Nel 2024, la crescita del PIL reale dello scenario UPB risulta essere inferiore di circa 0,2 punti percentuali rispetto al corrispondente valore del DEF. Il differenziale si riduce a 0,1 punti nel 2025, mentre nel 2026 e nel 2027 la previsione dell'UPB si attesta su un valore inferiore di 0,3 punti percentuali. Per contro, la previsione dell'inflazione dello scenario UPB, misurata attraverso la dinamica del deflatore del PIL, risulta essere più elevata rispetto a quella del DEF. Nel 2024, il tasso di variazione del deflatore è circa 0,1 punti percentuali al di sopra della stima del DEF mentre nel 2025 il tasso di crescita del deflatore del PIL previsto nello scenario UPB si attesta al di sopra della previsione governativa per 0,2 decimi di punto. Infine, nel biennio 2026-27, il differenziale si amplia ulteriormente, risultando pari a 0,3 punti percentuali[81].

In media, nel quadriennio 2024-27, le diverse previsioni di crescita reale e inflazione si compensano cosicché i tassi di variazione del PIL nominale dello scenario UPB e DEF sono allineati. Nel 2024, la crescita del PIL nominale nello scenario UPB è inferiore di 0,2 punti percentuali rispetto alla stima governativa mentre nel 2025 risulta essere superiore di 0,1 punti percentuali. Nel biennio 2026-27, i due scenari prevedono invece uguali tassi di crescita del PIL.

Nel periodo 2024-27, l'utilizzo delle previsioni macroeconomiche dello scenario UPB implica una traiettoria del rapporto tra il debito e il PIL crescente e sempre al di sopra di quella prevista nel DEF. Nello scenario UPB il debito si attesterebbe al 138,2 per cento del PIL nel 2024, circa 0,3 punti percentuali al di sopra del corrispondente dato del DEF. Nel biennio 2025-26 il debito in rapporto al PIL dello scenario UPB continuerebbe ad aumentare a un ritmo leggermente più sostenuto rispetto alla traiettoria prevista dal DEF risultando pari nel 2026 al 140,3 per cento del PIL, circa 0,5 punti percentuali di PIL al di sopra della previsione a legislazione vigente del Governo. Nel 2027, a fronte della riduzione prevista nel DEF, il rapporto tra il debito e il PIL dello scenario UPB continuerebbe invece ad aumentare rispetto all'anno precedente, raggiungendo il valore di 140,5 per cento, circa 0,9 punti percentuali al di sopra della corrispondente previsione governativa (fig. R2.6.1).

Alla riduzione del rapporto tra debito e PIL prevista dal DEF tra il 2026 e il 2027 contribuisce, inoltre, il programma di privatizzazioni ipotizzato dal Governo. Come già annunciato nella NADEF 2023

---

[79] Più nello specifico, sul lato delle entrate è stato ipotizzato che il gettito IVA risponda nel medesimo anno a variazioni del tasso di crescita del deflatore dei consumi mentre le restanti entrate si muovano in linea con variazioni contemporanee del tasso di crescita del deflatore del PIL. L'ipotesi di lavoro adottata relativamente alle spese assume che, in coerenza con la normativa relativa all'indicizzazione delle prestazioni previdenziali all'inflazione, la spesa per pensioni e altre prestazioni sociali risponda con un anno di ritardo a *shock* sul deflatore dei consumi. Con riferimento alle restanti voci di spesa, per tenere conto delle modalità di aggiornamento degli stanziamenti, è stato ipotizzato che queste rispondano con un ritardo di un anno a *shock* positivi del tasso di crescita del deflatore del PIL mentre rimangano invariate in caso di *shock* negativi, come riflesso delle rigidità verso il basso degli stanziamenti stessi.

[80] In particolare, il differenziale della crescita dei prezzi al consumo tra i due scenari impatta sui tassi a breve con un coefficiente unitario e sui tassi di interesse a medio-lungo termine con un coefficiente di 0,5. Infine, si tiene conto dell'impatto del differenziale del tasso di inflazione al consumo sulla spesa per interessi relativa ai titoli indicizzati all'inflazione sia italiana sia europea. Per i dettagli sul *framework* UPB per l'analisi della dinamica del debito pubblico nel breve-medio termine, si veda Gabbriellini, C., Nocella, G. e Padrini, F. (2021), "Assessing Italy's public debt dynamics in the medium term with the PBO framework: Illustrative scenario analysis for the post-Covid period", Nota di lavoro, n. 2, Ufficio parlamentare di bilancio, novembre. Rispetto al *framework* illustrato nella Nota di lavoro, l'attuale è stato migliorato introducendo l'impatto differenziato di *shock* dei deflatori del PIL e dei consumi sul saldo primario descritto sopra.

[81] La previsione del tasso di crescita del deflatore dei consumi dello scenario UPB è simile a quella del DEF nel 2024 e nel 2025 e risulta essere più elevata di 0,2 punti percentuali sia nel 2026 sia nel 2027.

dello scorso settembre, anche al fine di contribuire alla riduzione del rapporto tra debito e PIL, il Governo intende ricorrere a un programma di dismissioni delle imprese a partecipazione pubblica. I proventi di tale programma, inizialmente ipotizzati essere pari cumulativamente all'1 per cento di PIL nel triennio 2024-26, sono stati riprogrammati nel DEF 2024, prevedendo lo stesso ammontare ma su un orizzonte che ora si estende fino al 2027.

In un'ottica prudenziale, è importante valutare quale potrebbe essere la dinamica del rapporto tra debito e PIL nel caso il cui i proventi delle privatizzazioni previste non fossero effettivamente conseguiti. Nello "Scenario UPB – no privatizzazioni" si ipotizza, in aggiunta alle ipotesi macroeconomiche dell'UPB descritte sopra, che gli introiti da dismissioni riportati dal DEF per gli anni 2025-27, pari, cumulativamente, allo 0,7 per cento del PIL, non vengano conseguiti.

Nell'ipotesi che il programma di privatizzazioni previsto per il 2025-27 non si realizzi, il debito in rapporto al PIL salirebbe in modo ancora più marcato nell'orizzonte di previsione del DEF (fig. R2.6.1). In questo caso, il rapporto tra debito e PIL aumenterebbe, rispetto al dato riportato nel DEF di 0,5 punti percentuali nel 2025 e di 1 punto percentuale nel 2026. Nell'ultimo anno di previsione, il rapporto si attesterebbe su un valore pari al 141,2 per cento tornando a un livello leggermente al di sopra di quello del 2022 e di 1,6 punti percentuali di PIL al di sopra della corrispondente previsione del DEF.

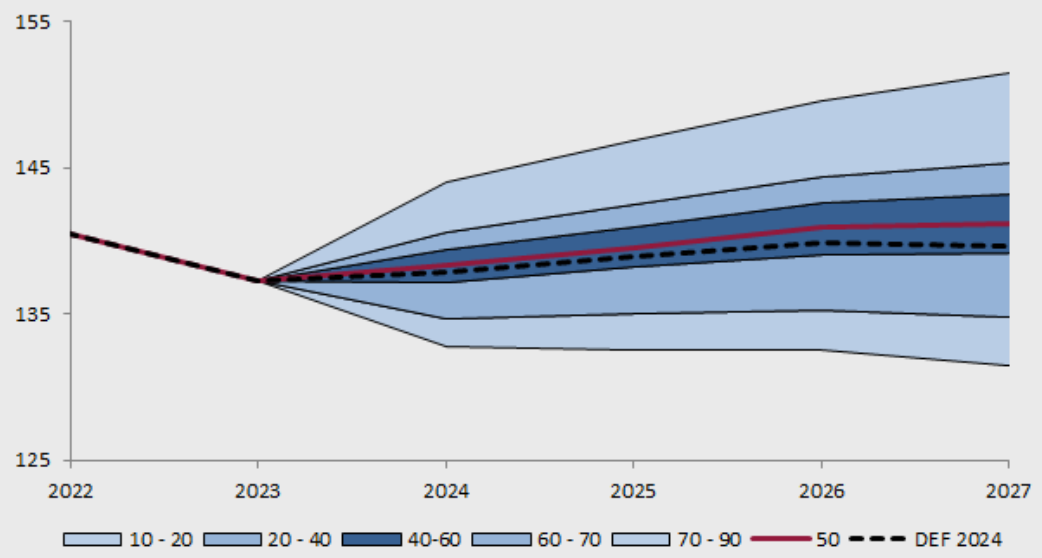
Infine, è stata condotta un'analisi probabilistica che evidenzia un'elevata incertezza circa l'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL prevista dal Governo. L'analisi probabilistica viene effettuata attraverso simulazioni stocastiche dove le variabili macro-finanziarie che influenzano la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL (ovvero il tasso di crescita del PIL reale, il tasso di crescita del deflatore del PIL, il tasso di interesse a breve e il differenziale tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine) vengono sottoposte a *shock* temporanei, sulla base della loro variabilità e correlazione storica, al fine di ottenere un gran numero di scenari alternativi e i relativi intervalli di probabilità[82]. In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto tra il debito e il PIL prendendo come scenario di riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche elaborate nello scenario UPB e ipotizzando che il programma di dismissioni venga effettivamente realizzato ("scenario UPB" nella figura R2.6.1).

L'analisi mostra che l'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL del DEF si colloca permanentemente al di sotto della mediana degli scenari generati stocasticamente (fig. R2.6.2). Le simulazioni stocastiche permettono la costruzione di un ventaglio probabilistico del rapporto tra il debito e il PIL. La distribuzione ottenuta vede la traiettoria del DEF collocarsi lungo l'intero intervallo di previsione su valori prossimi al quarantesimo percentile. Tale risultato implica che oltre la metà degli scenari generati stocasticamente prevedrebbe una evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL meno favorevole di quanto atteso nello scenario a legislazione vigente del Governo.

Inoltre, la probabilità di discesa del debito in rapporto al PIL in ciascun anno di previsione rispetto all'anno precedente si colloca su valori relativamente bassi (fig. R2.6.3). Questa probabilità, pari a circa il 40 per cento nel 2024, si riduce al 15 per cento nel 2025 per poi calare al di sotto del 10 per cento nel 2026. Nel 2027, la probabilità di discesa del debito in rapporto al PIL aumenta e si attesterebbe intorno al 40 per cento.

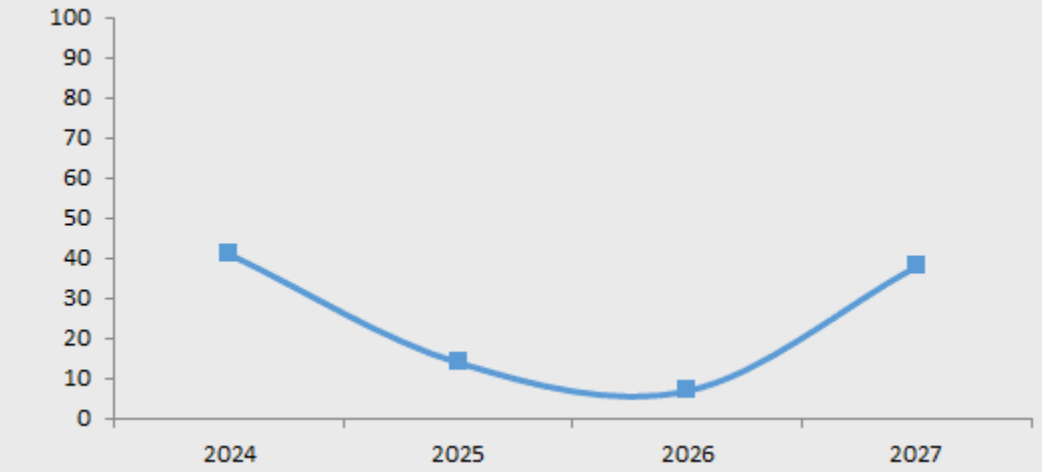
[82] Per maggiori dettagli sulla metodologia utilizzata, si veda Berti, K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", European Economy Economic Papers, n. 480, European Commission, aprile.

Fig. R2.6.2 – Analisi stocastica dell'evoluzione del debito in rapporto al PIL
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2024.

Fig. R2.6.3 – Probabilità implicite di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL rispetto all'anno precedente
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2024.

Alcune considerazioni generali sul quadro tendenziale del Governo. – **La scelta del Governo di rinviare la presentazione del quadro programmatico è giustificata dalla circostanza eccezionale creata dalla transizione al nuovo regime di regole europee. In questo contesto è necessario che il Governo dia seguito all'impegno di coinvolgere pienamente il Parlamento nella predisposizione del Piano strutturale di bilancio di medio termine, da presentare entro il 20 settembre, non appena il quadro a livello della UE sarà maggiormente definito.**

Qualora nel Piano venissero confermati gli obiettivi riportati nella NADEF 2023 sarà necessario individuare nella prossima manovra di bilancio idonee coperture per le politiche invariate che si deciderà di attuare e per eventuali nuovi interventi. Nel DEF si mostra che nella previsione a politiche invariate il deficit aumenterebbe al 4,6 per cento nel 2025, al 4 nel 2026 e al 3,2 nel 2027. In tale ambito si afferma che verrà data priorità al rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro. A riguardo, come già osservato in occasione della NADEF[83], dovrà essere chiarito se si intende rendere la misura strutturale correggendone le caratteristiche distorsive e individuando corrispondenti risorse di copertura. In un'ottica di programmazione di medio-lungo termine, risorse di copertura strutturali dovranno essere individuate anche per altri interventi, fra cui quelle necessarie per il rinnovo dei contratti di lavoro dei dipendenti pubblici. Il DEF specifica che gli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare saranno oggetto di una valutazione (sia nella dimensione sia nell'individuazione dei settori economico-sociali) in sede di definizione del quadro programmatico di finanza pubblica.

Il quadro di finanza pubblica presenta diversi elementi di incertezza. Per quanto riguarda le prospettive economiche, nel medio periodo sembrano prevalere rischi al ribasso sulla crescita derivanti, oltre che dai conflitti in Ucraina e Medio Oriente, dall'effettiva attuazione del PNRR, dalle ricadute delle modifiche normative al Superbonus, dalla volatilità dei mercati finanziari e dalle transizioni climatiche ed energetiche. Circa l'esecuzione del PNRR, l'incertezza si estende alla realizzazione della spesa per i progetti NGEU entro il termine del 2026. In merito alla spesa per investimenti, appare di difficile realizzazione la crescita sostenuta ipotizzata per il 2025, anno in cui sembra che debbano crescere in misura notevole anche gli investimenti che non rientrano nel PNRR. Si riscontra, invece, una maggiore prudenza per quanto riguarda il profilo previsto del piano di privatizzazioni, che rimane ambizioso ma è stato, più realisticamente, riprogrammato nel tempo.

Elementi di incertezza riguardano gli andamenti dei futuri crediti di imposta. Relativamente al Superbonus, sebbene il DL 39/2024 abbia disposto interventi volti a contenere gli oneri per i prossimi anni, introducendo ulteriori restrizioni allo sconto in fattura e alla cedibilità dei crediti, non si possono escludere effetti inattesi, alla luce di quanto avvenuto negli anni passati[84]. In particolare, tenendo conto delle disposizioni inserite nel DL 39/2024, per la restante parte del 2024 e per il 2025 lo sconto in fattura e la cessione del credito saranno ancora possibili solo con riferimento a specifici investimenti nelle zone sismiche (per i quali peraltro è previsto un limite di spesa) e a investimenti per i quali continuano a valere le deroghe previgenti se, a seconda della tipologia di intervento, si verifichino le seguenti eventualità: a) risultino avviate le

[83] Per maggiori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023", 10 ottobre.

[84] Come già ricordato, in sede di conversione del decreto sono stati istituiti due fondi per il 2025, a sostegno di interventi di riqualificazione energetica e strutturale sia di immobili danneggiati da taluni eventi sismici sia di immobili delle ONLUS.

formalità amministrative per la loro realizzazione; b) risultino iniziati i lavori; c) sia stato stipulato un accordo vincolante tra le parti; e d) entro il 30 marzo 2024 sia stata sostenuta almeno una spesa documentata da fattura per lavori già effettuati. Si tratta di fattispecie molto specifiche di cui non è immediato conoscere la consistenza e quindi l'effetto della restrizione sui volumi delle detrazioni. Il decreto dispone l'impossibilità di cessione delle rate residue non ancora fruite sotto forma di detrazione derivante dalle spese per gli interventi effettuati. Il decreto ha, inoltre, introdotto l'obbligo di fornire informazioni sulle spese già sostenute nel 2024 e su quelle che si intendono sostenere fino a tutto il 2025: ciò dovrebbe consentire un monitoraggio *ex ante* più preciso dell'onere a carico dello Stato. Infine, anche se rimane fino al 2025 la possibilità di usufruire dell'agevolazione, questa sarà ad aliquote delle spese sostenute più contenute e potrà avvenire solo sotto forma di detrazione di imposta[85]. Ciò restringerà nuovamente la platea dei beneficiari a coloro che risultino capienti fiscalmente e che non presentino vincoli di liquidità.

Ulteriori elementi di incertezza derivano dall'impatto degli incentivi Transizione 4.0 e 5.0. In generale, appare opportuno rafforzare i meccanismi di monitoraggio e controllo dei crediti fiscali ancora previsti.

Nel DEF si rileva, infine, una carenza di informazioni in tre ambiti di rilevante importanza per la finanza pubblica e per il quadro macroeconomico: il PNRR, le politiche invariate e i bonus edilizi. Con riferimento al PNRR, a differenza di quanto accaduto nei documenti di programmazione presentati nel 2022 ma analogamente ai documenti presentati nel 2023, nel DEF non sono stati riportati i dettagli del nuovo profilo annuale né del complesso delle spese finanziate dalla UE nell'ambito dello strumento NGEU, né della relativa distinzione per categoria economica, per tipologia (aggiuntiva e/o sostitutiva) e per tipo di finanziamento (sovvenzioni e/o prestiti). Secondo quanto indicato nella NADEF 2023, tali informazioni avrebbero dovuto essere rese note nel DEF appena presentato, successivamente agli esiti delle interlocuzioni allora in corso con le istituzioni europee per la revisione e rimodulazione del PNRR. Per quanto riguarda la previsione a politiche invariate, è stato indicato l'impatto complessivo sull'indebitamento netto del loro rifinanziamento, senza fornire informazioni sulle misure considerate per definire tali importi, nonostante che la legge 196/2009[86] richieda di includere nella Sezione II del DEF "un'indicazione delle politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche riferite almeno al triennio successivo". Infine, per quanto riguarda Superbonus e Bonus facciate, non è stata esplicitata l'entità degli importi considerati nei dati di consuntivo nei documenti pubblicati dall'Istat e in quelli del MEF. Si tratta di informazioni importanti, ancorché risultato di stime provvisorie di preconsuntivo rivedibili in base agli aggiornamenti di informazioni disponibili con ritardo, oltre il termine di chiusura dei preconsuntivi. Sarebbe, inoltre, stato importante fornire maggiori informazioni nei documenti programmatici sugli importi previsti per il periodo 2024-27.

[85] 70 per cento nel 2024 e 65 per cento nel 2025.
[86] Art. 10, c. 3, lett. b).

PARTE 2

APPROFONDIMENTI TEMATICI

3. UN'ANALISI DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA NEL DECENNIO 2014-2023

Gli ultimi dieci anni sono stati contrassegnati da molteplici *shock*, talvolta specifici, ma il più delle volte comuni alle economie europee; la reazione da parte delle istituzioni della UE è stata innovativa e si è concretizzata sia in cambiamenti istituzionali sia nell'adozione di misure, talvolta straordinarie, di politica economica. La politica monetaria ha svolto un ruolo decisivo nel sostegno dell'economie della UE, in particolare nel contrastare la bassa inflazione che ha contrassegnato il periodo precedente la pandemia. Contestualmente, si è realizzato un rafforzamento della politica di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche all'interno della UE. In quanto segue si richiamano brevemente alcuni episodi, tra i più significativi che si sono verificati nello scorso decennio.

Il periodo 2014-2023 si è aperto poco dopo la doppia recessione che si è realizzata tra il primo e il secondo decennio degli anni duemila; dapprima ha inciso la crisi finanziaria internazionale (2008-09), che può essere considerata come uno *shock* comune a diversi paesi del mondo, successivamente la crisi del debito sovrano (2012-14) è invece risultata specifica per alcuni paesi della UE, tra cui l'Italia. A seguito di tali *shock* macroeconomici le economie del vecchio continente sono state interessate da processi disinflazionistici di intensità senza precedenti. In Italia il periodo di bassa inflazione è risultato compreso tra la metà del 2014 e la parte finale del 2016.

Al fine di contrastare tali dinamiche, la Banca centrale europea (BCE) ha adottato una politica monetaria non convenzionale, portando i tassi di riferimento sui propri depositi in territorio negativo[87] **e ampliando il proprio bilancio per immettere liquidità a fronte di acquisti di titoli dal settore privato (cosiddetto *quantitative easing*).** Tali misure, adottate anche dalle banche centrali di altri paesi avanzati, hanno contribuito a contrastare le spinte disinflazionistiche, a dissipare i timori di deflazione e a evitare una più pronunciata tendenza al ribasso delle aspettative di inflazione; nonostante l'allentamento monetario, in prossimità di uno strumento unico sui tassi di interesse ufficiali, ma con differenze notevoli sia nelle fasi cicliche sia nella trasmissione della politica monetaria tra i diversi paesi, gli effetti per le economie europee sono stati eterogenei; per un'economia come l'Italia con forti squilibri finanziari, a causa dell'elevato *stock* di debito pubblico, gli effetti dell'allentamento monetario sono stati verosimilmente meno espansivi[88].

---

[87] Si veda al riguardo, Fisher, S. (2021), "Comparing the Monetary Policy Responses of Major Central Banks to the Great Financial Crisis and the COVID-19 Pandemic", MIT Research Paper, novembre.

[88] In Italia, nel periodo successivo al 2011, la condotta di politica monetaria, misurata dalla differenza tra il tasso di interesse di *policy* al netto delle attese di inflazione e il tasso di interesse naturale, potrebbe essere risultata comparativamente meno espansiva rispetto alle maggiori economie europee, con effetti sulla crescita dell'economia. Soltanto a partire dal 2015 e, soprattutto dal primo semestre del 2017, il divario è apparso in via di riassorbimento, con il progressivo concretizzarsi di una *stance* monetaria maggiormente neutrale. Si veda il riquadro "Tassi di interesse naturale dei paesi dell'euro e politica monetaria" in Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Nota sulla congiuntura", ottobre.

Il conflitto tra Russia e Ucraina ha avuto ripercussioni profonde sui mercati dell'energia. Fin dall'inizio delle ostilità si è registrato un significativo incremento dei prezzi dell'energia, il quale ha generato timori sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, in particolare nel contesto europeo e italiano. Questo incremento dei prezzi non è stato un fenomeno isolato ma si è inserito in un quadro più ampio di incertezza economica e politica che ha caratterizzato il panorama internazionale. La sospensione delle forniture di gas russo a diversi Stati membri dell'Unione europea, una delle conseguenze immediate del conflitto, ha intensificato la volatilità dei prezzi dell'energia a partire dai primi mesi del 2022[89]. Questo scenario ha indotto la UE ad adottare misure urgenti per diversificare le rotte di approvvigionamento energetico, con l'obiettivo di ridurre la dipendenza energetica dalla Russia. L'Unione europea ha intrapreso una serie di iniziative volte a esplorare e sviluppare alternative energetiche, includendo sia fonti energetiche rinnovabili che nuovi fornitori di gas naturale e liquefatto (GNL). Questo sforzo di diversificazione ha comportato non solo un riorientamento delle politiche energetiche, ma anche investimenti significativi in infrastrutture e tecnologie per migliorare la resilienza del sistema energetico europeo.

La doppia crisi in Europa ha anche richiesto un rafforzamento delle regole e degli assetti istituzionali a presidio della politica di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche all'interno della UE. In particolare, si è proceduto a una revisione delle regole in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'Unione, in modo da consolidare la stabilità del sistema di *governance* creando le condizioni affinché le decisioni dei singoli Stati membri in materia di finanza pubblica tendessero a una progressiva coerenza[90].

Nell'ambito di tale evoluzione, nella UE sono state costituite le Istituzioni di bilancio indipendenti (*Independent fiscal institutions*, IFI), come l'UPB in Italia. Le IFI hanno generalmente compiti di presidio e controllo *ex ante* della politica di bilancio, in particolare sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica dei Governi, sul rispetto delle regole di bilancio e sulla valutazione d'impatto delle più rilevanti misure di politica economica. L'Ufficio parlamentare di bilancio è stato istituito in Italia, nel 2014, con tali finalità. L'UPB è disciplinato dalla legge rinforzata (L. 243/2012) adottata in seguito alla riforma del 2012 dell'articolo 81 della Costituzione.

La pandemia ha indotto l'avvio di misure di stimolo, innovative in ambito europeo. L'evento esogeno che ha colpito in misura dirompente e diffusa, sia temporalmente sia per intensità, l'economia mondiale è certamente rappresentato dalla diffusione del COVID-19 nei mesi iniziali del 2020 e dall'emergenza sanitaria che ne è seguita. Si è trattato di uno *shock* di dimensioni senza precedenti, originato da fattori non economici

[89] Alcune analisi sui possibili impatti macroeconomici della guerra in Ucraina e poi della crisi energetica sono state presentate in Riquadri della Nota sulla congiuntura dell'UPB, nelle edizioni di aprile e ottobre 2022.

[90] Si veda Eihmanis, E. (2023), "Ten Years of the European Semester from the Sovereign Debt Crisis to the COVID-19 Crisis", in *The Cambridge Handbook of European Monetary, Economic and Financial Integration,* Cambridge University Press, settembre.

imprevedibili, che ha operato come uno spartiacque nel decennio preso in considerazione.

Gli anni successivi alla pandemia sono stati infatti contrassegnati da un deciso cambio di orientamento delle politiche economiche, con le maggiori istituzioni europee che sono intervenute con approccio e strumenti innovativi volti a mitigare le conseguenze finanziarie e sociali della crisi[91]. La BCE, nell'anno della pandemia, ha annunciato una serie di misure espansive di politica monetaria e ha introdotto un nuovo programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica. La UE ha lanciato "Il piano per la ripresa dell'Europa", che a sua volta ha incluso il programma *Next Generation EU* (NGEU), finanziato con risorse della UE e finalizzato a stimolare, nel breve termine, la domanda aggregata delle sue economie e a sostenerne il potenziale di crescita attraverso la realizzazione di un programma di riforme strutturali. A livello europeo è stata inoltre applicata la clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*, GEC), prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC), che ha consentito agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT). Ciò ha permesso ai Governi di introdurre misure eccezionali per contrastare le conseguenze sanitarie ed economiche della pandemia.

Nonostante l'elevato livello di integrazione tra i paesi membri dell'area della moneta unica, al suo interno si sono evidenziate dinamiche di crescita molto diversificate; l'economia italiana è cresciuta meno dell'area fino alla recessione pandemica e appena di più in seguito. Le differenze nel sentiero di sviluppo dei diversi paesi europei non riflettono soltanto fattori ciclici specifici, ad esempio connessi alle politiche di bilancio nazionali, ma dipendono anche dalle determinanti di offerta, relative a caratteristiche strutturali dei singoli sistemi economici.

[91] Si vedano Romer, C. (2021), "The Fiscal Policy Response to the Pandemic", *Brookings Papers on Economic Activity*, pagg. 89-110, marzo; McKibbin, W. e Roshen, F. (2023), "The global economic impacts of the COVID-19 pandemic", *Economic Modelling*, vol. 129, dicembre.

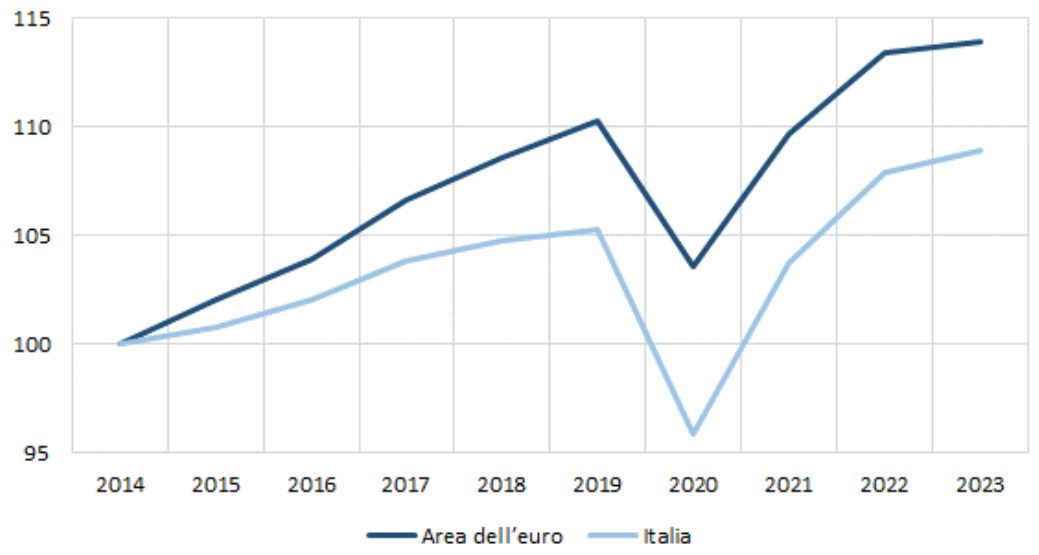
3.1 La graduale uscita dalla crisi finanziaria: 2014-19

3.1.1 L'economia italiana dopo la doppia recessione

Nel periodo 2014-19 l'Italia ha registrato un tasso di crescita medio del PIL dello 0,9 per cento annuo, una *performance* economica inferiore rispetto a quella dell'area dell'euro la cui crescita media annua è stata dell'1,9 per cento. Il divario, di un punto percentuale, è stato piuttosto persistente nei diversi anni (fig. 3.1), riflettendo sia fattori strutturali sia differenze negli stimoli di domanda, primi fra tutti quelli riconducibili alla politica di bilancio (si veda al riguardo l'esercizio di simulazione controfattuale storica presentato nel Riquadro 3.1). L'economia italiana non è riuscita a recuperare i livelli pre-crisi, rimanendo costantemente al di sotto di circa otto punti percentuali rispetto ai livelli precedenti la recessione del 2008-09, al contrario di quanto registrato nei principali *partner* europei come Germania e Francia e nella media dell'area dell'euro dove i rispettivi livelli pre-crisi sono stati superati.

Un'analisi delle componenti di domanda che contribuiscono al PIL rivela ulteriori differenze significative. Gli investimenti in Italia tra il 2014 e il 2019 sono cresciuti mediamente dell'1,8 per cento annuo, mentre nell'area dell'euro l'aumento è stato molto più marcato (4,0 per cento). Gli investimenti delle imprese italiane sono stati frenati da un insieme di fattori, tra cui l'incertezza e le più sfavorevoli condizioni di accesso al credito bancario. L'instabilità istituzionale e i cambiamenti nelle politiche economiche hanno contribuito a un clima di incertezza che ha disincentivato l'accumulazione di capitale a lungo termine. In un ambiente economico incerto, le imprese hanno rinviato gli investimenti in attesa di maggiore chiarezza, preferendo quindi la liquidità o attività meno rischiose.

Fig. 3.1 – PIL dell'area dell'euro e dell'Italia
(valori concatenati; numeri indice, 2014 = 100)



Fonte: Eurostat.

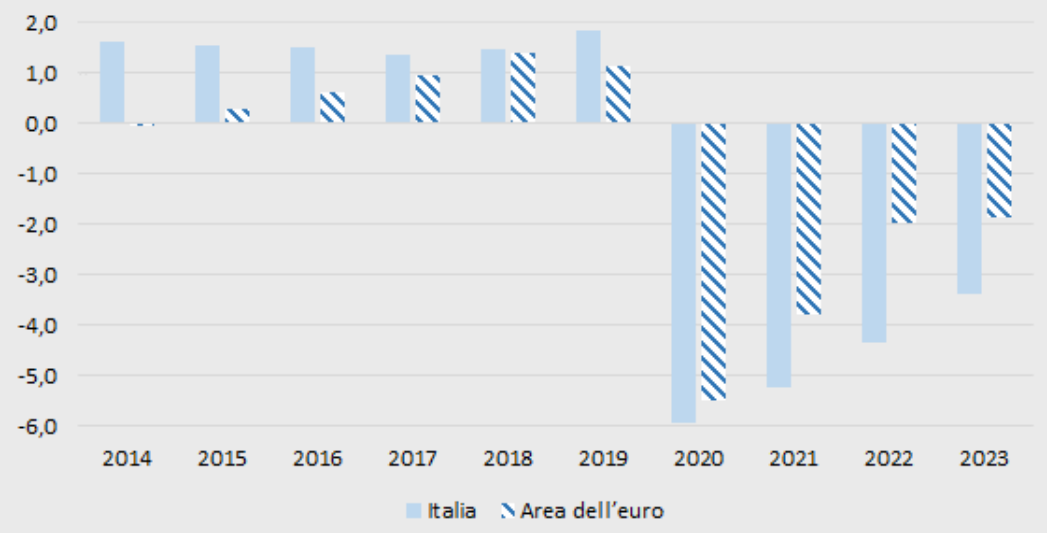
Riquadro 3.1 – Un esercizio controfattuale sui divari di crescita dell'economia italiana rispetto a quella europea nel decennio scorso

In quanto segue si presentano i risultati di un esercizio di ricostruzione storica controfattuale che si propone di fornire alcuni spunti d'analisi sui differenziali di crescita economica dell'Italia rispetto all'area dell'euro, osservati nell'ultimo decennio (2014-2023). Poiché l'area dell'euro condivide con l'economia italiana non soltanto la valuta, ma anche diverse delle determinanti esterne dell'attività economica, l'esercizio si concentra sulla politica di bilancio, che essendo differenziata tra Stati ha un impatto specifico nazionale sui divari di crescita; l'esercizio intende fornire degli ordini di grandezza sull'entità di questi impatti, in termini differenziali tra l'Italia e l'area dell'euro.

In Italia nel periodo pre-COVID-19 il PIL è aumentato a un ritmo medio dello 0,9 per cento, nettamente più contenuto rispetto allo sviluppo dell'area (1,9 per cento in media). Nell'intervallo 2020-23 l'attività economica in Italia è invece risultata più sostenuta, anche se di poco superiore rispetto alla crescita dell'area (1,1 per cento, con un differenziale di crescita medio di 0,2 punti percentuali a favore dell'Italia). Tali diversità nei ritmi produttivi hanno riflesso l'azione di svariati fattori, sia ciclici, ad esempio connessi all'intonazione delle politiche di bilancio, sia di natura strutturale, che possono essere a loro volta eterogenei tra le economie considerate.

Tra le determinanti di domanda si focalizza l'attenzione sulla politica di bilancio, in quanto le altre principali componenti esogene sono di natura esterna e quindi sono in gran parte comuni, nel nostro Paese rispetto all'area dell'euro. Per la diversa intonazione della finanza pubblica si considera l'indebitamento primario in rapporto al PIL nominale. Misurata sulla base di tale indicatore le risorse distribuite dalla politica di bilancio sono state diverse tra le due economie considerate. Nel periodo precedente la crisi pandemica (2014-19) la politica di bilancio in Italia ha conseguito un avanzo primario (1,6 per cento in media; fig. R3.1.1) più elevato rispetto a quello raggiunto nello stesso periodo nell'area dell'euro (0,7 per cento), per cui è stato maggiore l'assorbimento di risparmio privato nel confronto con l'area (per una disamina degli andamenti delle principali voci del bilancio pubblici nell'area dell'euro si veda l'Appendice 3.2). Nel periodo successivo (2020-23), quando i bilanci pubblici sono tornati in netto disavanzo per l'effetto della crisi pandemica, il deficit primario dell'Italia (-4,7 per cento in media) ha sopravanzato il passivo toccato nell'area dell'euro (-3,3 per cento), con il risultato di una politica di bilancio maggiormente espansiva in Italia rispetto all'area.

Fig. R3.1.1 – Saldo primario del bilancio pubblico dell'Italia e dell'area dell'euro
(incidenze percentuali rispetto al PIL nominale)



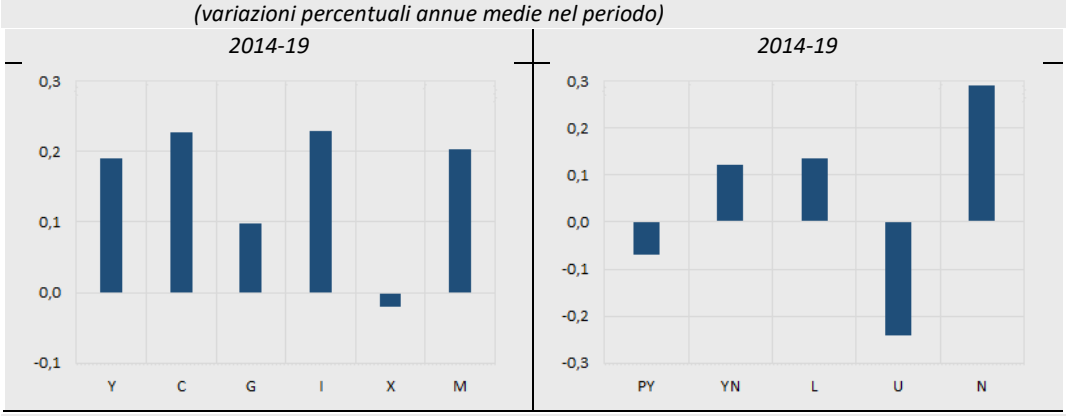
Fonte: Eurostat.

L'uso del saldo primario non permette di considerare l'impostazione delle misure di bilancio rispetto alle condizioni cicliche[92], ma presenta il vantaggio di consentire una comparabilità della struttura del bilancio pubblico sulla base di variabili osservabili, per le quali non vi è arbitrarietà e incertezza sui metodi di stima.

Alla luce di tali divari rispetto all'area dell'euro, sia sulla crescita economica sia sulla politica di bilancio, si propone un esercizio di analisi controfattuale volto a quantificare quanta parte del differenziale di crescita è ascrivibile al bilancio pubblico. L'esercizio è articolato come segue. In una prima fase si delinea un nuovo profilo del saldo primario dell'Italia, coerente con quello dell'area dell'euro (saldo primario controfattuale) in rapporto al PIL. Poiché l'obiettivo finale dell'analisi è di valutare l'effetto della politica di bilancio nei due sottoperiodi (precedente e successivo alla crisi pandemica), si impone il vincolo per cui l'indebitamento primario dell'Italia, in ciascuno dei due intervalli temporali, corrisponda in media al valore controfattuale (quello dell'area dell'euro; fig. R3.1.2). Tale coerenza è ottenuta ipotizzando un aggiustamento lineare del saldo primario in rapporto al PIL che, per approssimare il valore medio dell'area dell'euro, è proiettato in peggioramento nel periodo 2014-19 e in miglioramento nell'intervallo 2020-23. Partendo dal saldo primario di consuntivo (scenario di base) si è proceduto alla ricostruzione di un conto della PA controfattuale dell'Italia che replica il profilo dell'indebitamento primario (in rapporto al PIL) dell'area dell'euro mantenendo invariati i rapporti di composizione delle varie voci del conto nel bilancio dell'Italia. In sostanza la differenza in termini di indebitamento rispetto all'area viene ripartita pro quota tra tutte le maggiori voci del bilancio, sulla base dell'incidenza di ciascuna voce di entrata e uscita sul totale[93].

La simulazione controfattuale è condotta utilizzando il modello macro-econometrico MeMo-It in uso presso l'Ufficio parlamentare di bilancio. Il modello riproduce con un elevato grado di dettaglio la struttura del bilancio pubblico ed è regolarmente utilizzato dall'UPB per effettuare le previsioni utilizzate per la validazione degli scenari macroeconomici dei documenti di programmazione del Governo. Il modello MeMo-It considera dettagliatamente le determinanti esterne che le economie

Fig. R3.1.2 – Deviazioni tra scenario controfattuale e scenario di base (1)
(variazioni percentuali annue medie nel periodo)



(1) Y = PIL; C = consumi privati; G = consumi della PA; I = investimenti fissi lordi; X = esportazioni; M = importazioni; PY = deflatore del PIL; YN = PIL nominale; L = occupati in termini di ULA; U = tasso di disoccupazione; N = tasso di occupazione.

[92] La *fiscal stance* valuta l'orientamento della politica di bilancio in relazione alle condizioni cicliche dell'economia. Generalmente, la direzione e l'intensità delle misure di bilancio vengono misurate attraverso la variazione del saldo primario strutturale rispetto all'anno precedente (che, se positiva, indica un impulso restrittivo, e viceversa), mentre la posizione dell'economia nel ciclo viene valutata attraverso l'output gap, ovvero la distanza del prodotto effettivo rispetto al potenziale, che tuttavia è una variabile non osservabile per cui non è rilevata ma stimata sulla base del modello econometrico adottato.

[93] Nel periodo pre-COVID-19, il minore avanzo primario dello scenario controfattuale è ottenuto attraverso una riduzione delle entrate e un aumento delle uscite di pari ammontare del conto della PA di consuntivo. Nell'intervallo 2020-23, il miglioramento del disavanzo è invece il risultato di un aumento delle entrate, in valore assoluto, simile alla riduzione delle uscite. Nella attribuzione di tali importi tra le componenti delle uscite non si considera la spesa per interessi, che resta invariata ai valori di consuntivo.

dell'area dell'euro condividono con l'Italia, oltre alla moneta comune, come il commercio mondiale e le quotazioni delle materie prime. Il modello econometrico non tiene invece conto delle determinanti di offerta specifiche alle singole economie dell'area (ad esempio, la qualità dei servizi pubblici, la geografia degli scambi con l'estero, la struttura demografica, i livelli di istruzione) e della possibile interazione di tali effetti con componenti di natura ciclica. L'esercizio ricostruisce l'impatto della politica di bilancio controfattuale sulle variazioni degli aggregati macroeconomici di interesse: oltre al PIL, le componenti di domanda, l'occupazione e i prezzi.

I principali risultati possono essere sintetizzati come segue. Nel periodo precedente la pandemia (2014-19) un minore avanzo primario (per oltre 0,8 punti di PIL nella media del periodo) avrebbe indotto, a parità di altre condizioni, una maggiore crescita del PIL dell'Italia di 0,2 punti percentuali nella media del periodo (fig. R3.1.2); il divario di sviluppo con l'area dell'euro si sarebbe attenuato, ma sarebbe rimasto non trascurabile. La maggiore espansione del prodotto rispetto allo scenario deriverebbe in pari misura dall'apporto delle variabili della domanda interna, in particolare dalla spesa per consumi delle famiglie e da quella per investimenti (l'insieme di quelli pubblici e privati). La domanda estera netta contribuirebbe invece negativamente, per l'aumento delle importazioni attivate dalla maggiore spesa domestica. Il divario di crescita dell'economia italiana nei confronti dell'area dell'euro si sarebbe ridotto di un quinto; pertanto, la restante parte del differenziale di crescita sarebbe spiegata da altre determinanti, di natura strutturale.

Dal lato delle grandezze nominali, il deflatore del PIL si sarebbe ridotto di circa un decimo di punto in media, per la flessione del deflatore dei consumi privati[94]. L'incremento del PIL nominale si può quantificare in poco più di un decimo di punto in media annua quindi, cumulativamente, quasi un punto percentuale al 2019. Riguardo il mercato del lavoro, l'occupazione (in termini di ULA) sarebbe cumulativamente aumentata di 0,8 punti percentuali, quindi in misura appena inferiore rispetto al prodotto.

Nello scenario controfattuale sul 2014-19 il rapporto tra il debito e il PIL peggiora per oltre quattro punti percentuali. L'indebitamento netto sarebbe peggiorato, in rapporto al PIL, per quasi nove decimi in media nel periodo e il saldo primario che si ottiene al termine dell'esercizio è molto simile allo *shock ex ante*, suggerendo l'assenza di meccanismi di retroazione significativi. Il rapporto tra debito e PIL sconta il maggiore impulso fiscale (circa cinque punti di PIL nei sei anni), in parte compensato dall'espansione del prodotto nominale, ma aggravato dalla maggiore spesa pubblica per interessi, per cui aumenta di oltre quattro punti a fine periodo (2019)[95].

Nella fase successiva allo scoppio della pandemia (2020-23) il divario sull'avanzo primario rispetto all'area cambia segno, per cui il modello simula un impatto restrittivo della politica di bilancio, con un disavanzo primario inferiore di circa 1,4 punti di PIL in media annua[96]. Il saldo primario che si ottiene al termine dell'esercizio di simulazione risulta in leggero peggioramento rispetto al profilo *ex ante*, per il minore livello delle imposte dirette e indirette e dei contributi sociali, imputabile a effetti di retroazione. Il rapporto tra debito pubblico e PIL recepisce gradualmente la restrizione fiscale, anche per la dinamica meno sostenuta del prodotto nominale; a fine periodo (2023) il rapporto si riduce di poco meno di quattro punti percentuali (fig. R3.1.3).

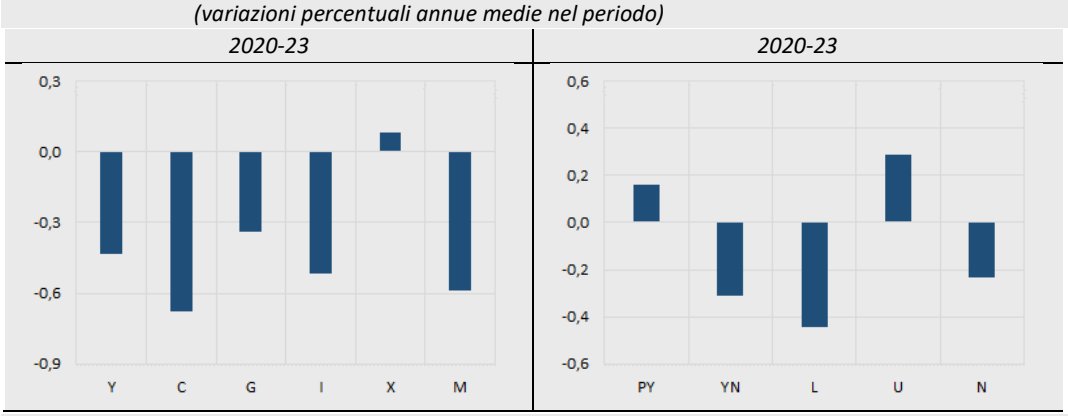
---

[94] L'ipotesi adottata per la ricostruzione del Conto delle Amministrazioni pubbliche controfattuale comporta che circa metà della correzione necessaria per ottenere il saldo primario (in rapporto al PIL) dell'area dell'euro sia ottenuta attraverso una riduzione delle entrate complessive. L'aggiustamento è attribuito alle singole voci di gettito in proporzione al totale delle entrate. Ne risulta un minore gettito da imposte indirette (IVA e accise) e quindi, a parità di altre condizioni, una più bassa componente fiscale sui prezzi finali, che si riflette in una riduzione del deflatore dei consumi privati.

[95] L'esperienza storica della crisi dei debiti sovrani induce a ritenere che una politica di bilancio più lasca in quel periodo avrebbe potuto indurre la richiesta di maggiori premi al rischio sui titoli del debito, per cui la spesa per interessi sarebbe potuta aumentare più che nell'esercizio (che considera gli *spread* come nell'esperienza storica).

[96] L'esperienza storica di una fase espansiva nel periodo post-pandemia è stata resa possibile dal significativo cambio di orientamento della politica economica dell'Unione, cui è seguita l'introduzione di piani di supporto per la ripresa approvati a livello della UE in risposta alla gravità dello *shock* pandemico, particolarmente forte per l'Italia. Si veda a riguardo il paragrafo successivo.

Fig. R3.1.3 – Deviazioni tra scenario controfattuale e scenario di base (1)
(variazioni percentuali annue medie nel periodo)



(1) Y = PIL; C = consumi privati; G = consumi della PA; I = investimenti fissi lordi; X = esportazioni; M = importazioni; PY = deflatore del PIL; YN = PIL nominale; L = occupati in termini di ULA; U = tasso di disoccupazione; N = tasso di occupazione.

Nel periodo post-COVID-19 un avanzo primario in rapporto al PIL simile a quello europeo avrebbe indotto, a parità di altre condizioni, una minore crescita media del prodotto di circa 0,4 punti all'anno; la crescita dell'Italia nello scenario controfattuale sarebbe quindi rimasta inferiore, seppure lievemente, a quella dell'area dell'euro. La minore espansione del PIL rispetto allo scenario storico riflette la contrazione dei consumi delle famiglie e della spesa per investimenti, in particolare quelli pubblici, ma è attenuata dalla minore attivazione di importazioni. Il marginale divario di crescita nei confronti dell'area dell'euro, pari in storia a circa un decimo di punto percentuale in media, è quindi più che riassorbito a parità di politica di bilancio, risultando negativo per circa tre decimi di punto. Nel mercato del lavoro, l'occupazione flette in misura marcata (0,4 punti percentuali), similmente alla riduzione dei ritmi produttivi. Stante l'orientamento restrittivo della politica fiscale ipotizzato nel periodo post-COVID-19, la flessione dell'attività economica che si è registrata nell'anno della pandemia sarebbe stata riassorbita con circa un anno di ritardo.

Nel complesso del decennio 2014-2023, l'orientamento della politica di bilancio controfattuale sarebbe molto simile a quello *ex ante*, con un avanzo primario appena superiore. La crescita in termini reali nella media dell'intero decennio sarebbe anch'essa vicina a quella storica, solo marginalmente inferiore. In definitiva, nella media del decennio il divario negativo rispetto alla crescita dell'area dell'euro si amplia appena. Circa le variabili nominali, la variazione del deflatore del PIL nello scenario controfattuale risulta analoga a quella osservabile nei dati storici, per cui il PIL nominale si riduce lievemente. Il rapporto tra il debito e il PIL, dopo l'aumento nel periodo precedente la pandemia, inizia a ridursi gradualmente, recependo la restrizione fiscale e la debole dinamica del prodotto nominale; a fine periodo, tale rapporto sarebbe prossimo a quello dello scenario storico di base.

L'esercizio controfattuale mostra un ruolo importante, ma certamente non esaustivo, della politica di bilancio nello spiegare i divari di crescita dell'Italia rispetto al complesso dell'area con cui condivide la moneta. Per rimuovere stabilmente i ritardi di crescita dell'Italia occorrerebbe intervenire sui nodi strutturali e aumentare il potenziale di sviluppo, con riforme organiche e volte a irrobustire il potenziale di crescita.

La fragilità del sistema bancario italiano ha esacerbato queste criticità. La crisi finanziaria del 2008, seguita dalla crisi del debito sovrano europeo, ha lasciato il sistema creditizio in una posizione debole, con molte banche costrette a ridurre i prestiti per rafforzare i bilanci. La necessità di ricapitalizzazione ha limitato la capacità delle banche di erogare crediti, essenziali per finanziare nuovi investimenti da parte delle imprese. Le banche italiane hanno dovuto affrontare una doppia sfida: da un lato, la necessità di ridurre l'esposizione ai crediti deteriorati, dall'altro, la pressione per sostenere la ripresa economica attraverso l'erogazione di nuovi finanziamenti. Il circolo vizioso di bassa

crescita e scarsa liquidità ha rallentato ulteriormente la ripresa economica. Le imprese, specialmente le piccole e medie imprese (PMI), hanno incontrato difficoltà nell'accedere al credito necessario per finanziare progetti di espansione, innovazione e miglioramento tecnologico. Questa situazione ha avuto un impatto negativo sulla produttività e sulla capacità competitiva delle imprese italiane, contribuendo a perpetuare il divario di crescita rispetto agli altri paesi dell'area dell'euro. Gli investimenti pubblici sono stati costantemente moderati, non oltre il 2,5 per cento del PIL, anche per fare fronte alle esigenze di risanamento del bilancio (si veda al riguardo il paragrafo 3.1.3), in una fase in cui la propensione degli investitori a finanziare emittenti con alto debito era bassa. La stagnazione dei redditi reali e l'alto tasso di disoccupazione hanno limitato il potere d'acquisto delle famiglie italiane, riducendo la domanda di beni e servizi e, di conseguenza, l'esigenza per le imprese di investire per ampliare la capacità produttiva.

La bassa crescita dell'economia nel 2014-19 ha portato gli investimenti lordi a rappresentare il 17,5 per cento del reddito nazionale lordo disponibile, un valore di circa quattro punti inferiore a quello osservato nel decennio precedente. In rapporto al reddito disponibile, il risparmio privato si è attestato al 19,2 per cento, sospinto dalla componente relativa alle società (finanziarie e non) a fronte di un progressivo calo di quella delle famiglie, mentre l'avanzo corrente delle Amministrazioni pubbliche è risultato poco al di sotto dell'uno per cento del reddito nazionale (tab. 3.1).

I consumi privati, la componente di domanda del PIL più rilevante, nel 2014-19 sono cresciuti in Italia mediamente dell'1,0 per cento, molto meno (1,5 punti percentuali) che nell'area dell'euro. Questo differenziale è indicativo di una fiducia dei consumatori più debole e di un reddito disponibile stagnante, che hanno limitato la spesa delle famiglie italiane. Negli anni successivi alla crisi finanziaria globale, l'Italia ha sperimentato una crescita dei salari nominali molto contenuta, che aggiustata per l'inflazione ha portato a una stagnazione dei redditi reali. Si è quindi ridotto il potere d'acquisto delle famiglie, costringendole a limitare la spesa ai beni essenziali e a ridurre gli acquisti discrezionali. La mancanza di dinamismo salariale è stata particolarmente evidente nei settori tradizionali dell'economia italiana, dove la produttività è rimasta bassa. Inoltre, il tasso di disoccupazione particolarmente elevato tra i giovani ha creato un ambiente di incertezza economica. La precarietà lavorativa e la diffusione di contratti a termine o di lavoro a tempo parziale involontario hanno verosimilmente contribuito a limitare la capacità di spesa delle famiglie e hanno frenato le nascite, che già si riducevano dal 2009; il bilancio

Tab. 3.1 – Risparmio e investimenti lordi in Italia
(quote percentuali del reddito nazionale lordo disponibile)

	2014-19	2020-23
Risparmio lordo settore privato (a=b+c+d)	19,2%	23,7%
Investimenti fissi lordi totale economia (b)	17,5%	20,3%
Risparmio lordo assorbito dal settore pubblico (c)	-0,8%	1,6%
Saldo delle operazioni correnti dell'Italia con il Resto del mondo (d)	2,5%	1,8%

demografico è stato anche sfavorito dai minori flussi migratori, i cui saldi netti sono risultati positivi ma decisamente più contenuti di quelli del decennio precedente. Il sistema fiscale italiano ha anch'esso avuto un impatto sulla domanda interna. La pressione fiscale elevata, combinata con un sistema di *welfare* non sempre efficace, ha ridotto ulteriormente il reddito disponibile delle famiglie[97].

Anche la struttura demografica dell'Italia ha inciso sulla debolezza della domanda interna. Con un'età media in aumento e un tasso di natalità tra i più bassi d'Europa, l'invecchiamento della popolazione ha portato a una maggiore propensione al risparmio rispetto alla spesa. Gli anziani tendono a spendere meno rispetto alle fasce di popolazione più giovani, contribuendo così a una domanda interna debole[98]. La situazione debitoria delle famiglie ha ulteriormente frenato le spese. Sebbene il livello di indebitamento delle famiglie italiane sia relativamente basso rispetto ad altri paesi dell'area dell'euro, la prudenza nel prendere nuovi prestiti ha limitato il consumo. Questa avversione al debito è stata acuita dalla doppia crisi, finanziaria prima e dei debiti sovrani dopo, che nel complesso hanno portato a un approccio più conservativo nella gestione delle finanze personali[99]. La combinazione di questi fattori ha creato un ambiente economico in cui la domanda interna è rimasta costantemente debole.

La spesa pubblica in Italia nel 2014-19 è diminuita mediamente dello 0,2 per cento annuo (a valori concatenati), a fronte di una crescita media dell'area dell'euro dello 0,4 per cento. La contrazione in Italia ha riflesso le misure di austerità adottate per contenere il debito pubblico (si veda al riguardo il paragrafo 3.1.3), che hanno limitato la capacità del Governo di stimolare la domanda interna attraverso la spesa pubblica. L'instabilità politica è emersa come uno dei principali fattori di freno alla realizzazione delle riforme strutturali, necessarie a migliorare la competitività e la flessibilità dell'economia italiana. Le misure di austerità, introdotte in risposta alla crisi del debito sovrano, sebbene necessarie per riportare sotto controllo i conti pubblici, hanno ridotto la capacità del Governo di investire in settori chiave come l'istruzione, le infrastrutture e la ricerca e sviluppo, fondamentali

---

[97] Come sottolineato in Cantó *et al.* (2022), "Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries: Impact on Public Finance and Household Incomes", *Review of Income and Wealth*, vol. 68, pagg. 293-322, giugno, prima della pandemia di COVID-19, l'Italia presentava un livello relativamente alto di disuguaglianza dei redditi (basato sul reddito disponibile equivalente delle famiglie). Il sistema fiscale e dell'assistenza in Italia forniva un certo livello di protezione agli individui, ma i trasferimenti basati sul reddito non erano progettati per rispondere immediatamente agli *shock* di reddito vissuti durante la pandemia. Le famiglie con un solo percettore di reddito in Italia erano già a rischio più elevato di povertà prima della pandemia, con quasi la metà di esse che affrontava la povertà dopo lo *shock*.

[98] L'indagine sui bilanci delle famiglie condotta della Banca d'Italia evidenzia un aumento generalizzato tra le classi di età della propensione media al risparmio nel periodo precedente la pandemia rispetto al decennio precedente (2002-2012), in misura lievemente maggiore per la classe di età più elevata (65 anni e più). Stime empiriche con i microdati di questa indagine, di Rodà, M. e Sica, F.G.M. (2020), "L'economia della terza età: consumi, ricchezza e nuove opportunità per le imprese", Nota CSC, n. 2, febbraio, mostrano come la propensione marginale al consumo decresca con l'aumentare dell'età del capofamiglia.

[99] Si è registrata ad esempio una flessione della percentuale di famiglie che ha fatto ricorso al credito al consumo, che è passata dal 13,6 per cento nella media del decennio 2002-12 (secondo i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia) all'11,5 nel periodo pre-pandemico. Rispetto alle classi di età, la riduzione ha soprattutto riguardato la popolazione più giovane (tra 18 e 44 anni) e, solo marginalmente, quella più anziana (con 65 anni e più).

per sostenere la crescita economica a lungo termine. La spesa pubblica ha inoltre limitato il sostegno diretto all'economia negli anni di bassa crescita, rendendo più difficile per l'Italia ristabilire un percorso di crescita sostenibile.

L'azione di riforma, necessaria per sostenere la crescita potenziale e quindi lo sviluppo nel medio termine, è stata discontinua e non organica. Le riforme sono state spesso incomplete o implementate parzialmente, riducendo la capacità del Paese di adattarsi alle mutevoli dinamiche economiche globali. L'Italia ha realizzato riforme strutturali, ma non sufficienti a migliorare la produttività e la competitività del tessuto produttivo, in misura tale da compensare il divario con i nostri *partner* internazionali. La riforma del mercato del lavoro, pur introducendo alcuni elementi positivi, non è riuscita a risolvere problemi di lunga data come l'alta disoccupazione giovanile e la diffusa precarietà lavorativa[100]. Inoltre, le riforme del sistema pensionistico, necessarie per garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, sono state spesso oggetto di dibattito politico e compromessi che ne hanno ridotto l'efficacia[101]. La lentezza nell'attuazione delle riforme ha avuto conseguenze negative anche sulla percezione internazionale dell'Italia come area favorevole per gli investimenti. La competitività del Paese è stata influenzata negativamente da un sistema burocratico complesso e inefficiente, che ha scoraggiato sia gli investimenti interni che quelli esteri[102].

Le esportazioni italiane sono cresciute del 3,0 per cento annuo, ma questo dato è inferiore di 1,4 punti percentuali rispetto al tasso di crescita medio delle esportazioni dell'area dell'euro. Le tensioni commerciali internazionali e la Brexit hanno avuto un impatto negativo sulle esportazioni italiane, tradizionalmente un motore della crescita economica del Paese. Sebbene le esportazioni italiane abbiano mostrato segni di recupero durante il periodo considerato, beneficiando della crescita della domanda potenziale e

---

[100] Ad esempio, Cirillo V. *et al.* (2017), "Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act, Economia Politica", vol. 34, pagg. 211-232, analizzano il "Jobs Act" nel contesto delle riforme del mercato del lavoro dal 1997, evidenziando diversi punti chiave. Innanzitutto, sottolineano l'importanza degli incentivi finanziari per le dinamiche dei nuovi contratti o di quelli trasformati. Inoltre, gli autori notano che molti contratti a tempo indeterminato nuovi derivano dalla trasformazione di contratti esistenti e che una parte significativa di questi nuovi contratti è *part time*. L'aumento dell'occupazione è più evidente tra i lavoratori oltre i 50 anni e i nuovi impieghi permanenti sono cresciuti nei settori dei servizi a bassa qualificazione e bassa tecnologia, mentre sono diminuiti nel settore manifatturiero, specialmente nelle industrie ad alta tecnologia. Parallelamente, Liotti G. (2022), *Labour Market Regulation and Youth Unemployment in the EU-28, Italian Economic Journal*, Vol. 8, pagg. 77-103, evidenzia l'importanza di una crescita economica robusta e di maggiori investimenti nelle politiche attive del mercato del lavoro per ridurre la disoccupazione giovanile, suggerendo che le sole misure di flessibilità potrebbero non essere sufficienti.

[101] Si rimanda, tra gli altri, a Nadalet S.G. (2020), *The pensions system in Italy: a continuous reform*, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 4 su OpenEdition Journals, che fornisce una panoramica delle riforme pensionistiche continue in Italia e delle loro implicazioni3.

[102] Si rimanda a Briguglio *et al.* (2019), "Private investment in Italy", European Economy Discussion Paper n. 108, DG ECFIN, che analizza con un confronto con la media dell'area dell'euro la modesta dinamica degli investimenti privati in Italia successivamente alla Grande Depressione e come questa sia stata influenzata da una pluralità di fattori, inclusa la bassa incidenza di investimenti in beni immateriali, la forza lavoro poco istruita e il contesto burocratico complesso, in particolare con riferimento al funzionamento dell'amministrazione pubblica, della giustizia e delle pratiche commerciali. Si veda anche Busetti, F., Giordano, C. e Zevi, G. (2015), "Main drivers of the recent decline in Italy's non-construction investment", Questioni di economia e finanza n. 276, Banca d'Italia.

dei guadagni della competitività di prezzo, tale incremento non è stato sufficiente a stabilizzare le quote di mercato estero delle nostre imprese, risultando dunque inferiore al ritmo di espansione del commercio mondiale (3,7 per cento medio annuo nel 2014-19).

Le importazioni italiane hanno registrato una crescita del 3,8 per cento in media annua, ma inferiore di 1,3 punti percentuali rispetto a quella dell'area dell'euro. Questa dinamica ha riflesso una domanda interna relativamente più debole rispetto a quella dei *partner* europei. La minore crescita delle importazioni italiane rispetto alla media dell'area dell'euro ha tuttavia favorito l'equilibrio dei conti con l'estero. Nel periodo 2014-19, il saldo del conto corrente italiano ha mostrato una tendenza generalmente positiva, con un avanzo registrato in tutti gli anni a eccezione del 2014, e ha raggiunto il suo picco nel 2019 a 49,9 miliardi di euro a valori correnti, equivalente al 2,3 per cento del PIL, beneficiando anche del contenimento del costo del lavoro e dei prezzi delle materie prime.

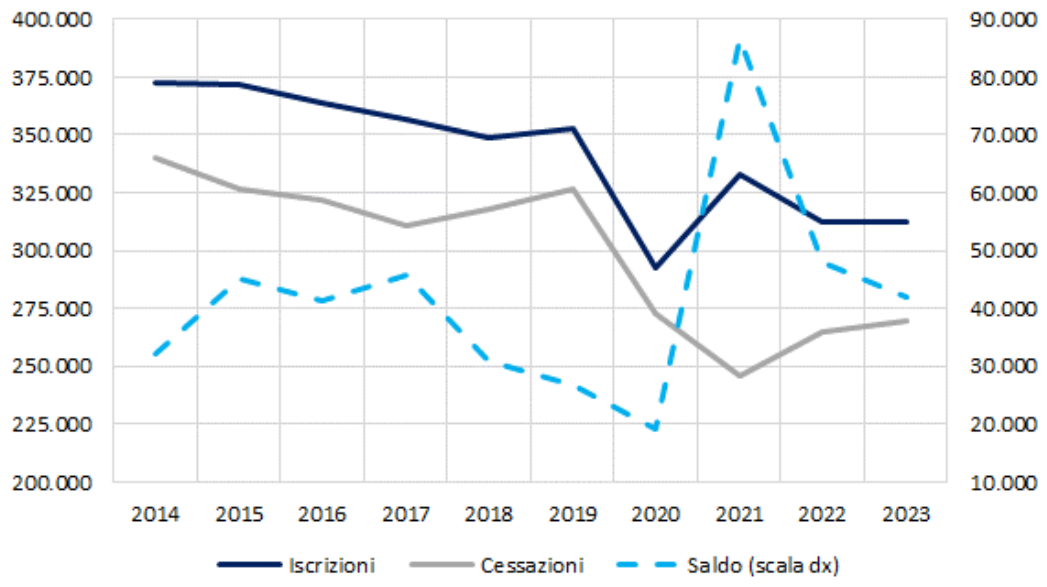
Nel periodo pre-pandemia, la dinamica demografica delle imprese è stata modesta, rispetto sia alle iscrizioni sia alle cessazioni, con una sostanziale stabilità delle imprese attive. Tra il 2014 e il 2019, la dinamica demografica delle imprese è stata poco vivace, con una leggera tendenza al calo sia delle iscrizioni sia delle cessazioni; la minore creazione di nuove imprese in seguito alla doppia crisi potrebbe avere portato a uno strutturale indebolimento del potenziale di sviluppo, in quanto le imprese nate in condizioni cicliche sfavorevoli sono in genere le più produttive in tutto il ciclo di vita[103]. Il saldo tra queste due grandezze ha mostrato un andamento sostanzialmente coerente con il ciclo economico (fig. 3.2). In particolare, si è osservata una crescita sostenuta nel 2015, il primo anno di ripresa dopo la crisi del debito sovrano, con un incremento del 40 per cento. Le imprese attive hanno registrato una sostanziale stasi nel periodo 2014-16, una lieve crescita tra il 2017 e il 2018 e un calo nel 2019[104]. Tra il 2015 e il 2019, il saldo tra imprese nate e cessate è sempre stato negativo. Anche la dinamica dei fallimenti ha mostrato una tendenza al calo nell'ultimo decennio, con una forte discontinuità nel 2020, come si discuterà di seguito.

Nel 2014-19, il mercato del lavoro italiano ha mostrato alcuni segnali di miglioramento, evidenziati dalla crescita del numero di persone occupate (dello 0,8 per cento medio annuo) e dall'incremento delle ore lavorate *pro capite* (0,7 per cento in media). Contemporaneamente, il tasso di disoccupazione ha registrato una significativa riduzione,

[103] Si rimanda a Cavallari, L., Romano, S. e Naticchioni, P. (2021), "The original sin: Firms' dynamics and the life-cycle consequences of economic conditions at birth," *European Economic Review*, Elsevier, vol. 138, settembre.

[104] Nell'analizzare la dinamica di iscrizioni, cessazioni e delle imprese attive occorre cautela, poiché la creazione di una nuova impresa non implica necessariamente l'immediata attivazione dell'attività economica, e l'evento di cessazione diventa effettivo solo dopo due anni, periodo durante il quale l'impresa può essere riattivata. Analogamente, l'iscrizione e l'attivazione di un'impresa non sempre corrispondono a un rinnovamento del tessuto produttivo, poiché tali eventi demografici possono riguardare imprese preesistenti in evoluzione.

Fig. 3.2 – Natimortalità d'impresa



Fonte. Movimprese.

dal 12,9 per cento della forza lavoro nel 2014 al 9,9 per cento a fine periodo. Nello stesso periodo nell'area dell'euro il tasso di disoccupazione si è ridotto maggiormente, di quasi cinque punti percentuali, partendo da valori pressoché identici a quelli dell'Italia nel 2014. I miglioramenti registrati nel mercato del lavoro italiano si sono realizzati nonostante la tenue ripresa dell'attività, grazie anche all'aumento del tempo determinato e del *part time*.

L'aumento del costo del lavoro in Italia si è mantenuto nella media del periodo più moderato rispetto all'area dell'euro, con una differenza di circa un punto percentuale. La dinamica salariale in Italia è orientata dal sistema di contrattazione collettiva, che tende a negoziare salari su base pluriennale, utilizzando l'inflazione al netto dei prezzi dei beni energetici importati come parametro di riferimento per la determinazione degli aumenti salariali. La moderata crescita del costo del lavoro ha avuto implicazioni sia positive sia negative per l'economia italiana. Da un lato, ha aiutato a contenere l'inflazione e a mantenere la competitività delle esportazioni italiane sui mercati internazionali. Dall'altro, tuttavia, ha limitato la domanda di beni e servizi dei lavoratori italiani e si è associato a una bassa produttività. La debole crescita della produttività è comunque riconducibile anche a ritardi strutturali.

Nel 2014-19, l'economia italiana ha sofferto di debolezze strutturali, le cui cause sono complesse e di diversa natura. La modesta performance dell'economia italiana è in parte ascrivibile alla debole dinamica della produttività del lavoro nel settore dei servizi e, più in generale, alla lenta crescita della TFP e dell'accumulazione di capitale[105]. Un fattore significativo è la bassa diffusione dell'innovazione. Le imprese italiane hanno investito

[105] Si veda, tra gli altri, Giordano, C. e Zollino, F. (2021), "Long-run factor accumulation and productivity trends in Italy", *Journal of Economic Surveys*, vol. 35, pp 741-803, luglio.

meno in ricerca e sviluppo rispetto alle loro controparti europee, limitando le opportunità per l'adozione di nuove tecnologie e processi produttivi più efficienti. Senza robusti investimenti in ricerca e sviluppo, le imprese italiane si sono trovate in difficoltà nell'aggiornare i propri processi produttivi, risultando meno competitive sia a livello nazionale che internazionale[106]. Un altro fattore critico è la dimensione media ridotta delle unità produttive. Il tessuto imprenditoriale italiano è storicamente caratterizzato da un'elevata presenza di imprese piccole e medie (PMI) che, pur essendo fondamentali per la nostra economia, tendono ad avere risorse limitate per investimenti in innovazione e sviluppo e spesso affrontano difficoltà nel competere su scala globale[107]. La bassa efficienza del sistema amministrativo rappresenta un ulteriore ostacolo alla produttività del lavoro. Le procedure complesse, i tempi lunghi per ottenere le autorizzazioni e, soprattutto, i frequenti cambiamenti nelle normative e nel sistema fiscale ostacolano l'attività delle imprese, ne limitano la competitività e non permettono una programmazione lungimirante delle attività produttive[108]. La carenza di infrastrutture moderne rappresenta un ulteriore limite alla crescita e all'efficienza del sistema produttivo italiano. La qualità del capitale umano è una delle più rilevanti criticità per l'Italia[109]. Il sistema educativo e formativo non sempre riesce a fornire alle imprese le competenze professionali adeguate alle esigenze del mercato del lavoro moderno. La carenza di un capitale umano adeguatamente formato limita la capacità delle imprese esistenti di innovare e crescere e frena la creazione di nuove iniziative imprenditoriali, che sono spesso alla base dei processi di innovazione e sviluppo, soprattutto in un'economia caratterizzata da forti eterogeneità territoriali[110].

La debole dinamica della produttività in Italia nel 2014-19 si è tradotta anche in un freno al prodotto *pro capite*, inferiore per oltre un decimo a quello dell'area dell'euro. La crescita del PIL *pro capite* in Italia è stata relativamente modesta nonostante un tasso di variazione nullo della popolazione nel complesso del periodo considerato; al contrario, l'area dell'euro ha registrato un incremento medio annuo dello 0,3 per cento. Il divario di produttività tra l'Italia e l'area dell'euro rispecchia la minore produzione di beni e servizi per ora lavorata, con conseguenze negative sia sull'economia nazionale che sulle opportunità di lavoro e il benessere dei cittadini italiani. Inoltre, il mancato riassorbimento del rapporto tra debito pubblico e PIL ha aggravato la situazione finanziaria dell'Italia,

[106] Si veda, tra gli altri, Hall B.H. *et al.* (2008), "R&D, innovation, and productivity: new evidence from Italian manufacturing microdata", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 17, pp 813-839.
[107] Si veda, tra gli altri, Costa S. *et al.* (2022), "I profili strategici delle microimprese italiane: vincoli dimensionali e potenzialità di sviluppo, SINAPPSI", vol. 12, pp 28-49.
[108] Si veda, tra gli altri, Magda B. e Napolitano G. (2013), "Why the Italian Administrative System Is a Source of Competitive Disadvantage", in Gianni Toniolo (ed.), *The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification, Oxford Academic*, settembre.
[109] Si veda, tra gli altri, Mimmi, L. (2023), "Italy in Front of the Challenge of Infrastructure Maintenance: Existing Issues and Promising Responses", Public Works Management & Policy, marzo.
[110] Si veda, tra gli altri, Baldissera A. e Cornali, F. (2020), "Geography of human capital in Italy: a comparison between macro-regions", *Modern Italy*. vol. 5, pagg. 261-277, agosto.

rendendo più difficile per il Governo adottare politiche fiscali espansive a sostegno dell'attività economica e limitando la capacità di stimolare la crescita.

3.1.2 La flessibilità "a margine" delle regole di bilancio

Nel 2014, il quadro di *governance* economica della UE, con al centro il Patto di stabilità e crescita (PSC), era il risultato della risposta alle crisi finanziarie degli anni precedenti. In particolare, nel dicembre del 2011 era stato adottato il cosiddetto *Six pack*[111], nel maggio 2013 il cosiddetto *Two-pack*[112] e infine, sempre nel 2013, era entrato in vigore il Trattato intergovernativo sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, il cui titolo III era rappresentato dal cosiddetto *Fiscal Compact*[113].

Molte di queste innovazioni a livello europeo furono recepite in Italia nella Costituzione, nella Legge rinforzata 243/2012 e in modifiche alla legge di contabilità (Legge 196/2009). L'obiettivo del legislatore non è stato solo quello di introdurre nell'ordinamento nazionale il quadro di regole della UE ma anche di rafforzare le istituzioni e le procedure di bilancio necessarie per il loro rispetto tenendo comunque in considerazione la necessità di sostenere il ciclo economico ove necessario. È in questo contesto che viene deciso di istituire l'Ufficio parlamentare di bilancio.

In particolare, in risposta alle crisi finanziarie, le modifiche introdotte con il *Six Pack* avevano come finalità di garantire il ritorno a finanze pubbliche sostenibili. Si riteneva che ciò fosse possibile rafforzando le modalità per assicurare la convergenza verso l'obiettivo di medio termine (OMT) da parte degli Stati membri, tenendo sotto controllo la dinamica della spesa pubblica al netto delle misure discrezionali di entrata e, per i paesi a più alto debito, richiedendo una sua riduzione in rapporto al PIL verso il livello del 60 per cento in venti anni.

---

[111] Il *Six Pack* raggruppava sei atti legislativi che sono entrati in vigore il 13 dicembre 2011: il Regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; il Regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; il Regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica le procedure di sorveglianza delle posizioni di bilancio; il Regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; il Regolamento (UE) n. 1177/2011 che modifica la procedura per i disavanzi eccessivi; la Direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, che istituisce norme dettagliate sui quadri di bilancio nazionali degli Stati membri. Si veda l'Appendice 3.1 per una sintetica descrizione di alcuni elementi del *Six-Pack*.

[112] Il *Two Pack* era composto da due regolamenti entrati in vigore nel maggio 2013: il Regolamento (UE) n. 472/2013 relativo al rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro in gravi difficoltà riguardo alla loro stabilità finanziaria; il Regolamento (UE) n. 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

[113] Si veda il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, 2012.

L'applicazione pratica di alcune di queste regole numeriche, in particolare quella di riduzione del debito, rivelò i loro limiti, in particolare di essere procicliche e di non preservare gli investimenti pubblici. Il mancato sostegno al ciclo aveva costi economici e sociali particolarmente evidenti soprattutto in quei paesi dove le crisi finanziarie avevano avuto un impatto più marcato. Inoltre, data la difficoltà in questo contesto di comprimere la spesa corrente o di aumentare la pressione fiscale, gli aggiustamenti richiesti dalle regole numeriche si concentrarono soprattutto sugli investimenti pubblici con un impatto negativo sulla crescita potenziale[114].

Inoltre, veniva criticato il ruolo assai rilevante di variabili non osservabili quali il prodotto potenziale e l'*output gap*. Da queste stime dipendeva, infatti, quella del saldo strutturale di bilancio, indicatore chiave per il processo di sorveglianza multilaterale previsto dal PSC, utilizzato tra l'altro per definire il livello e il percorso di avvicinamento verso l'OMT. Varie analisi proponevano cautela nell'utilizzo di tali stime in modo diretto ed esclusivo per la formulazione di regole di *policy* per gli Stati membri, soprattutto in fasi di recessione o stagnazione prolungata, nelle quali è difficile distinguere tra andamenti ciclici e strutturali, sottolineando come la rilevante volatilità delle stime anche in prossimità del momento della valutazione delle regole potesse indurre raccomandazioni di *policy* pro-cicliche[115].

Prendendo atto di questi limiti, nel 2015 l'interpretazione del PSC fu resa meno rigida sfruttando i margini di flessibilità consentiti dalla normativa esistente. Nel giugno 2014, il Consiglio europeo, per uscire dalla stagnazione che aveva colpito le principali economie dell'area dell'euro, aveva acconsentito a una interpretazione meno rigida dei requisiti richiesti dal PSC al fine di indurre gli Stati membri a effettuare maggiori investimenti e riforme[116]. A questa dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della UE, fece seguito la Comunicazione della Commissione del gennaio del 2015, avente come oggetto le modalità

---

[114] Allo stesso tempo veniva riconosciuto il rilevante *gap* infrastrutturale della UE rispetto alle altre aree del mondo. Infatti, la crisi economico-finanziaria aveva provocato una caduta senza precedenti degli investimenti sia privati che pubblici nella UE. È stato valutato che la carenza di investimenti per l'Europa a 15 nel 2014 fosse dell'ordine di grandezza di 200 miliardi di euro (si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul Piano di investimenti per l'Europa", 25 febbraio). È questo il contesto in cui viene lanciato il Piano di investimenti per l'Europa ("Piano Juncker") che prevedeva, tra l'altro, l'istituzione del Fondo europeo investimenti strategici (FEIS), concentrato sull'utilizzo di strumenti finanziari innovativi per promuovere progetti in grado di attrarre investitori privati. In una situazione in cui, in molti Stati membri, non vi erano significativi spazi di bilancio per rilanciare gli investimenti pubblici, il Piano puntava sulla capacità di risorse pubbliche limitate di fungere, attraverso strumenti finanziari innovativi, da catalizzatore per attrarre risorse private.

[115] I principali punti deboli sono stati analizzati in Fioramanti, M., Padrini, F. e Pollastri, C. (2015), "La stima del PIL potenziale e dell'*output gap*: analisi di alcune criticità", Nota di lavoro n. 1, Ufficio parlamentare di bilancio, gennaio. In particolare, oltre a differenze delle stime della Commissione rispetto a quelle di altre istituzioni internazionali, quali il FMI e l'OCSE, venivano evidenziati: l'aumento dell'incertezza delle stime, sia *ex ante* sia *ex post*, del PIL potenziale dall'inizio della crisi finanziaria, in buona parte come conseguenza della maggiore incertezza sulle previsioni del quadro macroeconomico sottostante; le revisioni molto ampie delle stime dell'*output gap*; la maggiore ampiezza delle revisioni per paesi come Italia e Spagna dove la contrazione del prodotto è stata più persistente.

[116] Si veda il paragrafo 15 delle Conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014.

per sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del PSC[117]. La Comunicazione della Commissione indicava margini di flessibilità che consentivano scostamenti dagli aggiustamenti di bilancio richiesti, ammissibili in relazione a: 1) particolari condizioni cicliche dell'economia; 2) attuazione di riforme strutturali; 3) attuazione di determinati programmi di investimento. Inoltre, la normativa europea ammetteva già la possibilità di escludere dagli aggiustamenti richiesti alcune spese legate a eventi ritenuti eccezionali[118].

In primo luogo, veniva esplicitata la flessibilità del percorso di aggiustamento verso l'OMT rispetto alle condizioni cicliche. La convergenza verso l'OMT veniva modulata di anno in anno in base alla cosiddetta matrice degli aggiustamenti di bilancio, in funzione dei seguenti parametri: i) le condizioni cicliche dell'economia, approssimate dalla crescita del PIL reale rispetto al PIL potenziale e dall'*output gap*; ii) il livello del saldo strutturale di partenza; iii) il livello del rapporto tra il debito e il PIL; iv) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Per esempio, in condizioni cicliche normali rappresentate da un *output gap* compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un paese, come l'Italia, che presentava un rapporto del debito sul PIL superiore al 60 per cento doveva convergere al proprio OMT attraverso una riduzione annuale del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL. In presenza di condizioni cicliche eccezionalmente sfavorevoli rappresentate da crescita negativa del PIL reale o da un *output gap* negativo e inferiore a -4 per cento del prodotto potenziale, la convergenza richiesta verso l'OMT era nulla. Anche il margine di convergenza della regola della spesa netta era a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia, in modo tale che sul singolo anno venisse assicurato il miglioramento annuale del saldo strutturale risultante dalla matrice. Nel caso di condizioni cicliche eccezionalmente sfavorevoli, il margine di convergenza si sarebbe annullato e il tasso di crescita di riferimento dell'aggregato di spesa avrebbe coinciso con il tasso di crescita medio del PIL potenziale.

Inoltre, la Comunicazione della Commissione del gennaio 2015 chiariva che gli Stati membri potevano chiedere di deviare temporaneamente dall'OMT, o dal percorso di avvicinamento verso l'OMT, a condizione di attuare riforme strutturali o investimenti con impatto positivo sulla sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica. La *ratio* di queste clausole di flessibilità era di consentire temporanee deviazioni dagli obiettivi di disciplina di bilancio quando un paese si fosse impegnato in riforme strutturali o investimenti con possibili costi per la finanza pubblica nel breve termine ma con effetti positivi sulla sua sostenibilità nel medio periodo. Sia in caso di attuazione di riforme strutturali sia in caso di attuazione di investimenti, la misura massima della deviazione che poteva essere concessa era di 0,5 punti percentuali di PIL da esercitare nell'anno successivo a quello della richiesta. La deviazione doveva tuttavia essere riassorbita entro il normale orizzonte temporale di programmazione del paese[119]. Si richiedeva che venisse continuativamente preservato un margine di sicurezza rispetto alla soglia di deficit del 3

[117] Si veda Commissione europea (2015), "Comunicazione su sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita", 13 gennaio.
[118] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", novembre.
[119] Di norma entro l'ultimo anno di programmazione del Programma di stabilità che includeva la richiesta di deviazione dall'OMT o dal percorso di convergenza verso l'OMT.

per cento del PIL. Inoltre, per non pregiudicare il conseguimento dell'OMT nell'orizzonte di programmazione dei Programmi di stabilità (PS), veniva richiesto che la distanza del saldo strutturale dall'OMT del paese richiedente non fosse superiore a 1,5 per cento di PIL nell'anno della richiesta. Una volta utilizzate, le clausole di flessibilità relative a riforme strutturali e agli investimenti non potevano essere nuovamente invocate sino al raggiungimento dell'OMT.

Era possibile cumulare la deviazione dall'OMT (o dal suo sentiero di convergenza) derivante dalla clausola delle riforme con quella per gli investimenti, in presenza, anche per quest'ultima, di un rilevante impatto positivo netto (diretto e indiretto) e verificabile sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. La deviazione temporanea consentita cumulando la clausola sugli investimenti e quella sulle riforme strutturali non doveva superare 0,75 punti percentuali di PIL.

La clausola di flessibilità per le riforme poteva essere riconosciuta al paese richiedente qualora fosse verificata una serie di condizioni riguardanti innanzitutto le caratteristiche degli interventi attuati o da attuare. In particolare, le riforme strutturali necessarie per accedere ai benefici della clausola dovevano: i) avere effetti strutturali e rilevanti, vale a dire avere effetti significativi sulla crescita economica e sulla finanza pubblica; ii) avere effetti netti positivi sulla sostenibilità di medio e lungo periodo del bilancio pubblico; iii) essere già approvate o programmate con un elevato grado di certezza. Nel caso in cui le riforme strutturali non fossero state pienamente attuate, la deviazione temporanea dall'OMT, o dal percorso di avvicinamento, non poteva più essere giustificata, comportando l'apertura di una procedura per deviazione significativa prevista dalla parte preventiva del PSC.

Anche la flessibilità per l'attuazione di progetti di investimento era soggetta a specifici requisiti che lo Stato membro doveva soddisfare[120]. In primo luogo, le spese che venivano escluse dagli aggiustamenti richiesti erano le risorse nazionali per finanziare progetti di investimento cofinanziati anche da fondi europei. Inoltre, la crescita del PIL doveva essere negativa o l'*output gap* essere negativo e più ampio in valore assoluto dell'1,5 per cento del PIL nell'anno di attivazione della clausola. Relativamente ai progetti eleggibili, questi dovevano avere un effetto di lungo termine positivo e verificabile. Inoltre, le spese per progetti di investimento cofinanziati anche da fondi europei non dovevano sostituire altri investimenti nazionali, per cui il totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche non doveva ridursi nel primo anno di applicazione della clausola rispetto all'anno precedente. Infine, la deviazione temporanea per l'intero importo dei cofinanziamenti nazionali veniva concessa solo per il primo anno. Per gli anni seguenti, solo variazioni positive incrementali dei cofinanziamenti potevano essere aggiunte alla deviazione temporanea iniziale.

[120] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016", aprile.

Oltre a quanto stabilito nella Comunicazione della Commissione, ulteriori elementi di flessibilità erano già previsti dalla normativa europea in quanto veniva permesso di escludere dagli aggiustamenti richiesti per la convergenza verso l'OMT anche alcune spese legate a eventi ritenuti inusuali o eccezionali e fuori dal controllo delle autorità nazionali. La relativa spesa, ammessa ai fini della deviazione, non doveva comunque mettere a rischio la sostenibilità finanziaria nel medio periodo.

Il riconoscimento dell'evento come eccezionale e la quantificazione della spesa a esso correlata erano rimessi interamente alla valutazione della Commissione europea. All'Italia fu quindi concessa flessibilità per finanziare le spese per i rifugiati relativi ai flussi migratori verso la UE, le spese di contrasto al terrorismo internazionale, le spese legate al terremoto e le spese per contrastare il dissesto idrogeologico e rinnovare la rete viaria (si veda più avanti per i dettagli).

Infine, per il 2018 la Commissione decise di concedere flessibilità sulla base di un nuovo criterio denominato "margine di discrezionalità". Secondo tale criterio, la Commissione europea poteva concedere flessibilità negli aggiustamenti di bilancio a specifici paesi dell'area dell'euro al fine di contribuire al conseguimento di un orientamento della politica di bilancio in grado di rafforzare le prospettive di crescita dell'area e al contempo di garantirne la sostenibilità delle finanze pubbliche[121]. Tuttavia, non erano ammesse deviazioni da queste richieste di aggiustamento ridotto.

Nel corso del periodo 2014-19, l'Italia ha rispettato le regole sul saldo strutturale e sulla spesa grazie alla flessibilità introdotta, il che ha causato continui rinvii dell'anno previsto per il raggiungimento dell'OMT[122]. Sebbene nel luglio del 2013, con l'abrogazione della procedura per disavanzo eccessivo (PDE) in corso dal 2009, il Consiglio della UE avesse raccomandato all'Italia di raggiungere l'OMT entro il 2014, il PS dello stesso anno aveva rimandato il conseguimento del *target* al 2016, sulla base di considerazioni riguardanti la severità della crisi economica e la necessità di realizzare ambiziose riforme strutturali. Ciò fu successivamente consentito dalle istituzioni della UE grazie alla flessibilità introdotta. Negli anni successivi, il raggiungimento dell'OMT è stato ulteriormente rinviato, sempre utilizzando la flessibilità concessa dalla UE.

Nel complesso, la flessibilità concessa all'Italia nel quinquennio 2015-19 è stata considerevole e si può stimare intorno a 33,1 miliardi di euro, pari cumulativamente a 1,9 punti percentuali di PIL (tab. 3.2). Nel 2015, in conseguenza dell'applicazione della matrice degli aggiustamenti, a causa di condizioni cicliche particolarmente sfavorevoli

---

[121] Si veda Commissione europea (2017), "Documenti programmatici di bilancio 2018: valutazione globale", novembre.

[122] Per analisi dettagliate circa la flessibilità di bilancio concessa all'Italia, si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Situazione e prospettive della finanza pubblica italiana", Focus tematico n. 3, 13 febbraio; Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016", aprile, cap. 4; Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", novembre, par. 3.1; Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017", maggio, par. 3.1.

Tab. 3.2 – Scostamenti dal percorso di avvicinamento verso l'OMT per flessibilità riconosciuta all'Italia – Anni 2015-19

	% PIL					Valori assoluti *(miliardi di euro)*					
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	**Totale 2015-19**
Ciclo economico (1)	0,25					4,1					**4,1**
Riforme strutturali		0,50					8,5				**8,5**
Investimenti		0,21					3,6				**3,6**
Eventi eccezionali, di cui:											
Flussi migratori	*0,03*	*0,06*	*0,16*			*0,5*	*1,0*	*2,8*			***4,3***
Sicurezza		*0,06*					*1,0*				***1,0***
Eventi sismici			*0,18*					*3,1*			***3,1***
Dissesto idrogeologico e rete viaria					*0,18*					*3,2*	***3,2***
Margine di discrezionalità				0,30					5,3		**5,3**
Totale	**0,28**	**0,83**	**0,34**	**0,30**	**0,18**	**4,6**	**14,1**	**5,9**	**5,3**	**3,2**	**33,1**
PIL nominale (DPB 2019)						*1.655,3*	*1.695,6*	*1.736,6*	*1.765,4*	*1.783,1*	

Fonte: elaborazioni su vari documenti UE e nazionali.
(1) Lo scostamento legato al ciclo economico è calcolato rispetto al percorso di aggiustamento verso l'OMT richiesto prima della Comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità.

("*very bad times*"), l'Italia ha potuto ridurre lo sforzo di correzione del disavanzo strutturale di oltre 0,25 punti percentuali di PIL rispetto a quello di riferimento relativo a condizioni cicliche normali e di 0,03 punti di PIL in conseguenza delle spese addizionali necessarie per fronteggiare l'incremento dei flussi migratori. Per il 2016, l'Italia ha chiesto e ottenuto flessibilità per 0,71 punti di PIL, derivanti da 0,5 punti per l'attuazione delle riforme strutturali e 0,21 per gli investimenti[123]. L'Italia ha quindi beneficiato, sempre nell'anno 2016, di ulteriore flessibilità per eventi eccezionali, sempre legata ai flussi di migranti, pari a 0,06 punti percentuali di PIL, e per 0,06 punti percentuali di PIL in relazione alle esigenze eccezionali di sicurezza dovute al terrorismo. Quindi, in totale nel 2016 il nostro Paese ha usufruito di flessibilità per 0,83 punti percentuali di PIL. Per il 2017, la Commissione ha concesso, in relazione alla clausola per eventi eccezionali, una deviazione dal percorso di convergenza verso l'OMT pari a 0,34 punti percentuali di PIL, così ripartiti: 0,16 per cento per l'emergenza in relazione ai flussi migratori e 0,18 per cento per i costi legati agli eventi sismici. Per il solo anno 2018, l'Italia ha potuto beneficiare di ulteriore flessibilità pari a 0,3 punti percentuali di PIL grazie al "margine di discrezionalità" della Commissione. Infine, nel 2019 l'Italia ha beneficiato di flessibilità legata a eventi eccezionali per contrastare il dissesto idrogeologico e per i costi di rinnovo della rete viaria.

Nonostante la flessibilità concessa dalla Commissione, l'osservanza delle regole di bilancio, puntualmente monitorata e valutata dall'UPB, è stata caratterizzata da deviazioni dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT spesso ai limiti di quanto

[123] La flessibilità per gli investimenti era stata inizialmente concessa per l'ammontare massimo consentito, ossia 0,25 punti percentuali, in presenza di una richiesta anche per la realizzazione di riforme strutturali. A consuntivo, poiché non sono stati effettuati tutti gli investimenti programmati e comunicati *ex ante* alla Commissione, la flessibilità è stata ridotta a 0,21 punti percentuali.

consentito. Inoltre, non sono mancati momenti di confronto, più o meno serrato, con le autorità europee.

Un primo momento di incertezza si è verificato ad esempio alla fine del 2015, in occasione della presentazione di un emendamento governativo − durante l'esame parlamentare del disegno di legge di stabilità per il 2016 – relativo principalmente a misure volte a rafforzare l'apparato di sicurezza nazionale. L'emendamento implicava un peggioramento del deficit del 2016 di 0,2 punti percentuali di PIL e veniva condizionato alla definizione in sede europea di una nuova clausola di flessibilità connessa alla maggiore spesa relativa all'emergenza immigrazione, ma nel Parere della Commissione europea sul DPB 2016[124] si evidenziava che tali misure erano già contabilizzate nelle *una tantum* del DPB, con un possibile doppio conteggio per il rispetto della regola sull'avvicinamento all'OMT[125].

Inoltre, la Commissione europea nel gennaio del 2017 ha richiesto con lettera al Governo italiano misure correttive del disavanzo strutturale di bilancio per il 2017 e l'aggiornamento delle informazioni sui fattori rilevanti sul debito, al fine di evitare l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo a causa del mancato rispetto della regola sul debito per il 2015. La ripresa del percorso di aggiustamento del disavanzo strutturale verso l'OMT nel 2017 rappresentava infatti per la Commissione un fattore rilevante nella valutazione dell'osservanza della regola sul debito. In particolare, nella sua lettera la Commissione richiedeva una correzione strutturale di almeno 0,2 punti percentuali di PIL nonché un elenco dettagliato di misure specifiche e un chiaro calendario per la loro rapida adozione. Il Governo – con lettera alla Commissione europea e due successivi interventi in Parlamento – si impegnava circa l'ammontare della correzione, l'individuazione degli strumenti correttivi e la tempistica della loro attuazione[126].

Infine, nel 2018 il Governo presentò un Documento programmatico di bilancio (DPB) che non rispettava l'aggiustamento strutturale previsto dalle regole del Patto di stabilità e crescita[127]. Seguì una interlocuzione con la Commissione dagli esiti non soddisfacenti, che determinarono il rigetto del DPB, sulla base dell'inosservanza particolarmente grave del profilo di aggiustamento presentato nel Documento rispetto alle raccomandazioni di consolidamento di bilancio rivolte all'Italia dal Consiglio della UE. Fu, inoltre, richiesto di predisporre un nuovo DPB che rispettasse tali raccomandazioni. A metà novembre fu presentato un nuovo DPB che programmava un profilo di riduzione del debito in rapporto al PIL più marcato di quello proposto in precedenza, sottoponeva una richiesta di flessibilità di bilancio legata all'attuazione di un piano straordinario per combattere il dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza della rete di trasporti ma confermava i medesimi obiettivi di deficit del DPB originario. Gli impegni proposti dall'Italia, quindi, non furono ritenuti sufficienti dalla Commissione, che confermò l'opinione di inosservanza particolarmente grave delle raccomandazioni specifiche per il paese e propose l'apertura di una procedura di deficit eccessivo per violazione del criterio del debito. Si aprì una nuova fase di interlocuzione con la Commissione che portò a rivedere al ribasso gli obiettivi di disavanzo per il triennio 2019-2021 e a introdurre nella Legge di bilancio per il 2019 una norma che rafforzava il monitoraggio dei conti pubblici e rendeva temporaneamente indisponibili, a garanzia dell'obiettivo

[124] Commissione europea (2015), "Parere della Commissione sul Documento programmatico di bilancio dell'Italia", novembre.
[125] In proposito, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "Le revisioni degli obiettivi di finanza pubblica alla luce del "pacchetto sicurezza": valutazione del rispetto delle regole di bilancio", Focus tematico n. 8, 17 dicembre.
[126] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La manovra richiesta dalla Commissione e la risposta del Governo", Flash n. 1, febbraio.
[127] In tale occasione, le previsioni di crescita programmata per l'anno 2019 non furono validate dall'UPB. Si veda la lettera del Presidente dell'UPB al Ministro dell'Economia e delle finanze del 13 ottobre 2018.

di deficit, alcune dotazioni di bilancio per il 2019. Tali modifiche consentirono di evitare l'apertura della PDE[128].

Inoltre, la regola numerica di riduzione del debito in rapporto al PIL è stata sempre disattesa dall'Italia, con l'eccezione del 2013, ma ciò non ha comportato l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo grazie alla considerazione dei "fattori rilevanti". I sentieri programmatici dei saldi di finanza pubblica stabiliti nel periodo 2014-19 non sono stati sufficienti a consentire il rispetto della regola numerica del debito da parte dell'Italia. A seguito del mancato rispetto della regola numerica di riduzione del debito in rapporto al PIL che emergeva dai dati a consuntivo relativi al 2014, nel 2015 la Commissione preparò una Relazione[129] ai sensi dell'Articolo 126(3) del TFEU che confermò il mancato rispetto della regola numerica. Tuttavia, dopo aver considerato i fattori rilevanti tra cui il contesto sfavorevole della congiuntura, la bassa inflazione, l'attesa realizzazione di ambiziose riforme strutturali e il rispetto della parte preventiva del PSC, il Rapporto concluse che il criterio del debito era stato comunque rispettato. I successivi Rapporti ai sensi dell'Articolo 126(3) del TFEU hanno anche essi concluso, dopo aver considerato i fattori rilevanti, tra cui in particolare il rispetto da parte dell'Italia dei requisiti del braccio preventivo del PSC, che il criterio del debito veniva comunque rispettato e non era necessario procedere all'apertura di una PDE.

Nella seconda metà del passato decennio, il quadro di regole della UE ha, quindi, cercato di ovviare ad alcuni dei suoi limiti introducendo dei margini di flessibilità: ciò ha rappresentato un miglioramento rispetto alla precedente interpretazione rigida delle regole ma ha dato risultati ancora subottimali. I margini di flessibilità hanno consentito agli Stati membri di condurre politiche anticicliche a livello decentrato in assenza di una capacità di bilancio comune a livello centrale. Tuttavia, la concessione dei margini si basava perlopiù su un negoziato tra Stati membri e Commissione che non dava certezza non solo sulla strategia di medio periodo ma neppure sull'orientamento della legge di bilancio per l'anno successivo. Il sistema di regole, inoltre, è divenuto estremamente complesso a causa di indicatori multipli e spesso non osservabili nonché di flessibilità *ad hoc* e interpretazioni delle regole che si rendevano ogni volta necessarie data la ricerca di molti Stati membri di contemperare la necessità di sostegno al ciclo con quello di stabilità dei conti[130]. Infine, l'esperienza della risposta comune alle emergenze conseguenti alla pandemia da COVID-19 e alla crisi energetica (si veda paragrafo 3.2.2), in particolare il programma NGEU e i relativi PNRR, ha evidenziato l'importanza di un più forte coordinamento delle politiche economiche, tenendo comunque conto delle differenze tra paesi nonché dalla necessità di sostenere le riforme e gli investimenti.

Considerati questi limiti e queste opportunità, dopo ampie consultazioni avviate nei primi mesi del 2020 e riprese sul finire delle emergenze, la Commissione ha proposto una

[128] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "La finanza pubblica dopo l'accordo con la Commissione europea", Flash n. 3, dicembre.
[129] Si veda Commissione europea (2015), "Relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3 del Trattato", 27 febbraio.
[130] Si veda anche Commissione europea (2020), "Riesame della *governance* economica", 5 febbraio.

riforma significativa del quadro di regole. I relativi provvedimenti normativi recentemente adottati cercano di ovviare ad alcuni dei limiti del quadro di regole che ha caratterizzato il decennio precedente al COVID-19 (si veda paragrafo 3.3.1).

3.1.3 Le implicazioni della flessibilità per la politica di bilancio in Italia

In ambito nazionale, l'introduzione di maggiore flessibilità nelle regole di bilancio a livello della UE ha permesso l'individuazione di spazi finanziari per intraprendere azioni a sostegno dell'economia, facendo ricorso sistematico alla procedura, prevista dalla legge 243/2012, di richiesta dell'autorizzazione del Parlamento allo scostamento del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico previa presentazione di una Relazione da parte del Governo[131]**.** Fra il 2014 e il 2019, sono state presentate nove Relazioni al Parlamento per modificare il percorso di aggiustamento verso l'OMT incrementando così il disavanzo rispetto agli obiettivi precedentemente stabiliti (tab. 3.3) [132]. In media, nel periodo 2014-18, l'obiettivo di deficit è stato rivisto al rialzo di circa 0,6 punti percentuali di PIL all'anno nel corso di pochi mesi dopo l'approvazione del DEF. Solo nel 2019, a seguito dell'interlocuzione con la Commissione europea, l'obiettivo di saldo è stato rivisto in miglioramento (di 0,4 punti percentuali). I Governi che si sono succeduti nel periodo in esame ritenevano che, a fronte del miglioramento della posizione ciclica, le restrizioni di bilancio che si sarebbero dovute attuare con una interpretazione rigida del PSC sarebbero state tali da mettere a rischio la ripresa. Inoltre, a partire dal 2015 le richieste di scostamento sono legate, oltre che al sostegno del ciclo economico, anche all'utilizzo dei margini di flessibilità previsti dall'ordinamento europeo per una serie di eventi eccezionali (si veda paragrafo 3.1.2).

Allo stesso tempo, negli anni 2015-19 la politica di bilancio è stata caratterizzata dalla volontà sistematica dei governi di disattivare le clausole di salvaguardia sulle imposte, ovvero l'aumento delle entrate che veniva previsto dal secondo anno di programmazione per rispettare, almeno *ex ante*, le regole di bilancio (tab. 3.4)[133]**.**

---

[131] L'art. 6 della L. 243/2012 prevede che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta. Il Governo, sentita la Commissione europea, deve sottoporre all'autorizzazione parlamentare una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicando la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento e il relativo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenuto conto della durata e della gravità degli eventi da fronteggiare.

[132] In aggiunta, vengono presentate altre due Relazioni per le quali non si valuta uno scostamento: una relativa agli effetti della sentenza della Corte costituzionale in merito alla deindicizzazione dei trattamenti pensionistici più elevati, l'altra riguardante interventi per il rafforzamento patrimoniale di alcune banche. Nel primo caso il Governo è intervenuto con un apposito decreto che, limitando l'entità dei rimborsi, riconduceva l'indebitamento a valori in linea con quelli esposti nel DEF. Nel secondo caso, l'operazione veniva in prima battuta considerata come una partita finanziaria.

[133] Le clausole di salvaguardia furono introdotte per la prima volta tramite il DL 98/2011, nella forma di tagli lineari di detrazioni e deduzioni fiscali al fine di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica. Il DL 201/2011 le ha

Quindi, lo spazio finanziario complessivamente disponibile, dato dalla differenza fra i valori tendenziali e programmatici del disavanzo, doveva tener conto di tale disattivazione, che veniva comunque finanziata almeno parzialmente in deficit.

Tab. 3.3 – Revisione degli obiettivi di indebitamento netto a seguito delle Relazioni al Parlamento – Anni 2014-19 (1)
(in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Relazione pre-DEF 2013 (sblocco pagamenti debiti PA)	-1,8					
Relazione pre-NADEF 2013	-2,5					
Relazione DEF 2014		-1,8				
Relazione NADEF 2014		-2,9				
Relazione 28 ottobre 2014 (aggiustamento obiettivo 2015 su richiesta UE)		-2,6				
DEF 2015			-1,8			
Relazione 9 giugno 2015 (sentenza Corte costituzionale su deindicizzazione pensioni) (2)			-1,8			
Relazione NADEF 2015			-2,2 /-2,4 (3)			
Relazione DEF 2016				-1,8		
Relazione NADEF 2016				-2,0/-2,4 (4)		
DPB 2017				-2,3		
Relazione 19 dicembre 2016 (interventi sistema bancario) (5)				-2,3		
DEF 2017					-1,2	
Relazione NADEF 2017					-1,6	
DEF 2018 (6)						n.d.
Relazione NADEF 2018						-2,4
DPB 2019						-2,4
Aggiornamento QM e di finanza pubblica dicembre 2018 (7)						-2,04
Scostamenti richiesti rispetto a obiettivo del DEF (8)	**-0,7**	**-0,8**	**-0,6**	**-0,5**	**-0,4**	**0,4**
Consuntivo Istat marzo t+1	-3,0	-2,6	-2,4	-2,3	-2,1	-1,6

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nelle Relazioni al Parlamento e nei documenti programmatici.
(1) La tabella non contiene la Relazione NADEF 2019 in quanto la richiesta di scostamento non era relativa all'anno 2019. – (2) La Relazione non riportava effetti in termini di indebitamento netto in quanto il Governo aveva predisposto un apposito decreto che, limitando l'entità dei rimborsi, riconduceva l'indebitamento a valori in linea con quelli esposti nel DEF. – (3) Il doppio importo dipendeva dall'eventuale riconoscimento del margine di flessibilità dello 0,2 per cento per spese straordinarie connesse all'immigrazione da parte della Commissione europea. – (4) Il doppio importo dipendeva dall'eventuale riconoscimento del margine di flessibilità dello 0,4 per cento per spese straordinarie connesse all'immigrazione e interventi antisismici da parte della Commissione europea. – (5) La Relazione non riportava effetti in termini di indebitamento netto in quanto l'operazione era considerata partita finanziaria. – (6) Il documento era presentato da un Governo uscente e non riportava il quadro programmatico. – (7) L'obiettivo è stato rivisto a un disavanzo di 2,04 per cento del PIL a seguito di interlocuzioni con la Commissione Europea che aveva prospettato il rischio di apertura di una procedura di infrazione per disavanzo eccessivo. – (8) Lo scostamento è calcolato come differenza fra il valore programmatico del DEF per il primo anno di programmazione e l'ultimo valore programmatico rideterminato per il medesimo anno. Fa eccezione il valore riportato per l'anno 2019 per il quale, non essendo disponibile il valore programmatico del DEF (si veda la nota 39), è stato preso come riferimento quello della NADEF.

trasformate in aumenti di aliquote IVA e la L. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) all'incremento delle aliquote IVA ha aggiunto quello delle accise sui carburanti.

Tab. 3.4 – Leggi di stabilità e di bilancio: clausole di salvaguardia abrogate e disattivate *(milioni di euro)*

Intervento	
Legge di stabilità 2015	*2015*
Abrogazione clausole legge di stabilità 2014 (imposte dirette e indirette)	-3.000
Totale abrogazioni clausole	**-3.000**
Legge di stabilità 2016	*2016*
Abrogazione clausole legge di stabilità 2014 (imposte dirette e indirette)	-3.272
Abrogazione incremento accise dal 2016 (art. 1, c. 632, legge di stabilità 2015)	-728
Disattivazione IVA e accise (art. 1, c. 718, legge di stabilità 2015)	-12.814
Totale abrogazioni e disattivazioni clausole	**-16.814**
Legge di bilancio per il 2017	*2017*
Disattivazione incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2017 (art. 1, c. 718, lett. a), legge di stabilità 2015)	-6.957
Disattivazione incremento aliquota IVA dal 22% al 24% dal 2017 (art. 1, c. 718, lett. b), legge di stabilità 2015)	-8.176
Abrogazione incremento accise dal 2017 al 2018 (art. 1, c. 626, legge di stabilità 2014)	-220
Totale disattivazioni clausole	**-15.353**
Legge di bilancio per il 2018	*2018*
Riduzione aliquota IVA dall'11,5% al 10% nel 2018 (art. 5, DL 148; art. 1, c. 2, legge di bilancio per il 2018)	-3.479
Riduzione aliquota IVA dal 25% al 22% nel 2018 (art. 1, c. 2, legge di bilancio per il 2018)	-12.264
Totale riduzioni di gettito previste dal DL 148/2017 e dalla legge di bilancio per il 2018	**-15.743**
Legge di bilancio per il 2019	*2019*
Riduzione aliquota IVA dall'11,5% al 10% nel 2019	-3.479
Riduzione aliquota IVA dal 24,2% al 22% nel 2019	-8.994
Totale variazioni di gettito previste dalla legge di bilancio per il 2019	**-12.472**

Fonte: Focus UPB sulla manovra di bilancio, anni vari.

La sistematica modifica degli obiettivi di bilancio e l'applicazione e disattivazione delle clausole sull'IVA e sulle accise comportavano difficoltà di interpretazione dei programmi di medio periodo presentati nei documenti ufficiali e attuati attraverso le manovre di bilancio. La manovra di finanza pubblica delineata determinava un maggiore deficit rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente venendo così sistematicamente posticipato, se previsto, il raggiungimento dell'OMT. Come priorità, nel disegno della politica di bilancio, per il primo anno della programmazione veniva sterilizzata la clausola di salvaguardia ed evitato un aumento delle aliquote di imposta anche grazie a un disavanzo maggiore di quanto precedentemente previsto, anche nell'ipotesi del riconoscimento di margini di flessibilità da parte della Commissione europea. Per il biennio successivo al primo, una più intensa riduzione del deficit nominale e il raggiungimento del pareggio strutturale – sebbene più graduale di quanto ipotizzato nei documenti programmatici precedenti – erano comunque affidati alla conferma di rilevanti clausole di salvaguardia che, allo stesso tempo, consentivano di mostrare una riduzione programmata del rapporto tra il debito e il PIL.

Emergevano dunque forti elementi di indeterminatezza nell'azione programmatica dei documenti di bilancio, che erano così caratterizzati da una prospettiva di breve termine. A medio termine, permaneva incertezza sulla composizione ed entità delle misure che

sarebbero state effettivamente attuate, dal momento che il fulcro della politica di bilancio era costituito dalla previsione di aumenti dell'IVA che gli esecutivi dichiaravano sistematicamente di non voler confermare. Questi elementi minavano la credibilità stessa dei conti pubblici e, di conseguenza, anche la prevedibilità del quadro macroeconomico, ma soprattutto determinavano incertezza sulle aspettative, e quindi sulle scelte e i comportamenti, degli operatori economici.

Inoltre, in questo periodo, l'equilibrio dei conti non è stato privo di rischi. Oltre che la scarsa credibilità circa la concreta attivazione futura delle clausole di salvaguardia, incideva anche il fatto che, al netto delle clausole, nelle manovre si prospettavano misure con effetti permanenti e crescenti sulle spese, compensati spesso da interventi transitori e incerti sulle entrate (si veda di seguito).

Per quanto riguarda la composizione delle manovre di bilancio, dopo diversi anni di restrizioni, nel 2014 vengono predisposti una serie di interventi di sostegno per famiglie e imprese. Per le famiglie, con l'intento di rilanciare i consumi viene introdotto, inizialmente in via temporanea per un solo anno, il cosiddetto bonus 80 euro[134]. A sostegno delle imprese, si attua una prima riduzione dell'IRAP, escludendo dalla base di computo il costo del lavoro dei neoassunti, e si rafforzano gli incentivi fiscali disponibili, fra l'altro elevando il rendimento nozionale di riferimento per l'ACE (si veda il paragrafo 4.3). In conseguenza anche delle evoluzioni normative a livello europeo[135], come avvenuto nel 2013 viene fornita liquidità alle amministrazioni pubbliche per il pagamento dei debiti commerciali pregressi[136]. Questi ultimi derivavano dall'accumularsi di debiti fuori bilancio a seguito del consolidamento di bilancio degli anni precedenti. A copertura delle misure viene introdotta, fra l'altro, una clausola di salvaguardia che prevede la riduzione di agevolazioni, detrazioni, regimi di esclusione, esenzione e favore fiscale relativi a imposte dirette e indirette.

Successivamente, nella politica di bilancio seguita dai diversi governi negli anni dal 2015 al 2019 si possono individuare alcune direttrici comuni. In primo luogo, come già accennato, la politica di bilancio è fortemente condizionata dalla necessità di evitare gli aumenti delle aliquote IVA e delle accise posti come clausola di salvaguardia. Per quattro anni consecutivi, dal lato degli impieghi delle manovre, l'intervento più consistente del primo anno ha riguardato la sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA. Il sostegno all'occupazione e alle imprese è attuato tramite interventi di decontribuzione sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato; per le imprese vengono introdotte anche diverse agevolazioni fiscali, ad esempio con interventi di incentivo agli investimenti, revisioni della struttura della tassazione e riduzione delle aliquote dell'Ires. Per il rilancio degli investimenti pubblici sono appostate significative risorse in bilancio e si cerca di superare alcune criticità presenti nella normativa sugli appalti. Riprende la contrattazione

[134] Il bonus aveva la forma di un credito Irpef riconosciuto direttamente in busta paga ai lavoratori dipendenti con reddito inferiore a una certa soglia.
[135] Sul rispetto dei termini di pagamento era stata emanata la Direttiva 2011/7/UE.
[136] DL 66/ 2014.

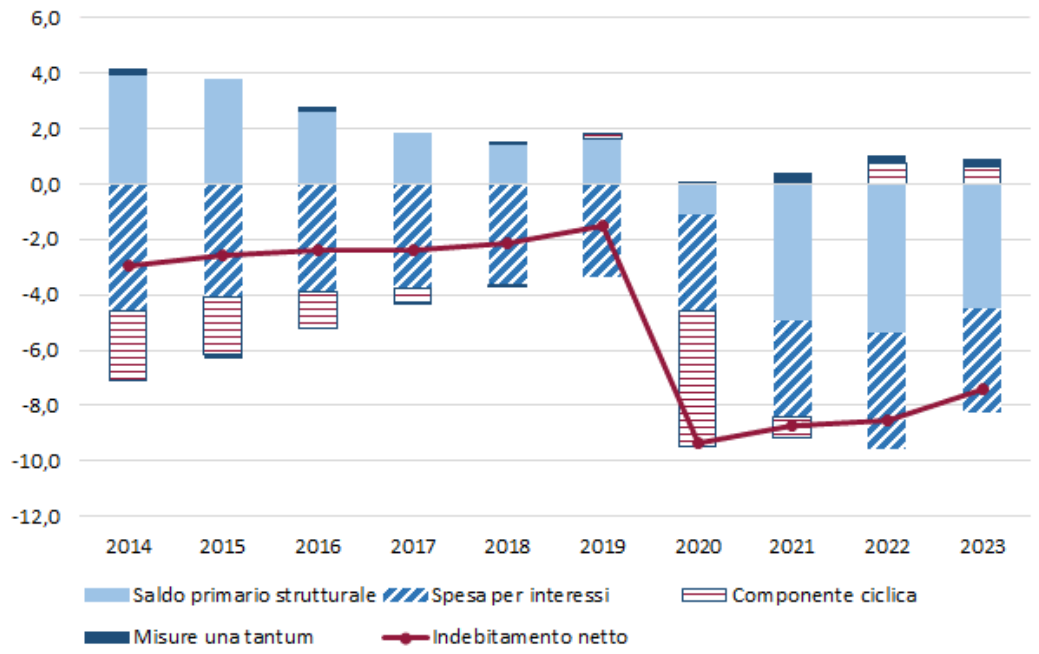
collettiva nazionale per i dipendenti pubblici. Si predispongono diverse singole misure a carattere provvisorio per introdurre elementi di flessibilità in uscita nel sistema pensionistico, senza approntare un disegno organico di riforma. Fra le principali si ricordano l'introduzione, in via sperimentale per il triennio 2019-2021, della cosiddetta Quota 100, le indennità Ape e Ape sociale, il regime Opzione donna, le agevolazioni per i lavoratori precoci e i lavori usuranti. Infine, prefigurando una nuova impostazione del sistema di sostegno per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e come nuova politica attiva del lavoro, con la legge di bilancio per il 2019 è stato finanziato uno specifico fondo destinato all'attuazione del reddito e delle pensioni di cittadinanza. Dal lato delle coperture, oltre a nuove clausole di salvaguardia dal secondo anno di programmazione, le norme correttive riguardano soprattutto le entrate, con una consistente presenza di *una tantum* nel primo anno; i risparmi di spesa si addensano nell'ultimo anno, soprattutto quelli in conto capitale. L'evasione fiscale viene contrastata introducendo delle misure innovative, quali lo *split payment* per l'IVA sugli acquisti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche, la fatturazione elettronica, l'obbligo di trasmissione elettronica dei corrispettivi e l'estensione a nuove fattispecie e settori del meccanismo di assolvimento dell'IVA mediante inversione contabile (cosiddetto *reverse charge*), anche se allo stesso tempo vengono disposte nuove sanatorie.

Le implicazioni della strategia di finanza pubblica

Come conseguenza della strategia di finanza pubblica appena descritta, nel periodo considerato l'intonazione della politica di bilancio è risultata nel complesso moderatamente espansiva. Si è verificata, infatti, negli anni una riduzione dell'avanzo primario strutturale, che è sceso dal 3,9 per cento del PIL del 2014 all'1,4 nel 2018 (fig. 3.3)[137]. Tale andamento ha riflesso soprattutto una riduzione delle entrate strutturali, che è stata più consistente dell'aumento delle uscite primarie strutturali (fig. 3.4). Valutazioni circa la *fiscal stance*, vale a dire l'orientamento della politica di bilancio in relazione alle condizioni cicliche misurate dall'*output gap*, indicano che soprattutto nel triennio 2016-18 si è verificata una espansione di bilancio anticiclica, mentre nel 2019 l'impostazione è stata leggermente restrittiva in un contesto di *output gap* quasi nullo (fig. 3.5). Si veda il Riquadro 3.4 "La finanza pubblica dell'Italia a confronto con quella dei principali paesi dell'area dell'euro nel decennio 2014-2023" per un'analisi dell'orientamento di bilancio dell'Italia a confronto con quello dell'area dell'euro.

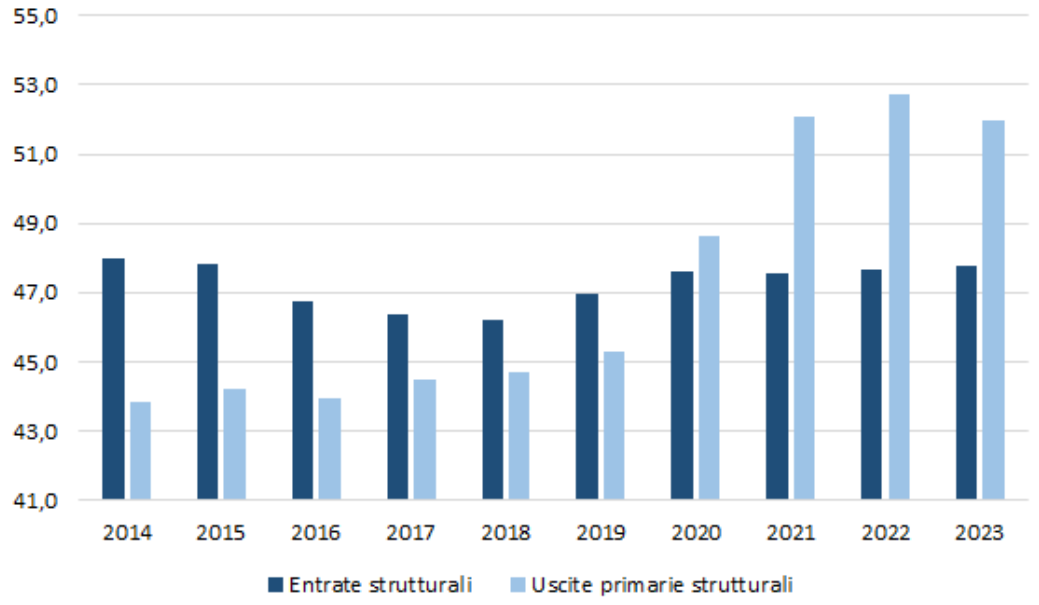
[137] Nonostante i limiti descritti precedentemente, come indicatore dell'orientamento di bilancio viene utilizzato il saldo primario strutturale in linea con la prassi, in generale, delle organizzazioni internazionali. Infatti, l'utilizzo di indicatori alternativi come quelli basati sulla spesa primaria netta richiede la disponibilità di alcune sue componenti per le quali non è disponibile la serie storica (per esempio l'impatto finanziario delle misure discrezionali di entrata).

Fig. 3.3 – Scomposizione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



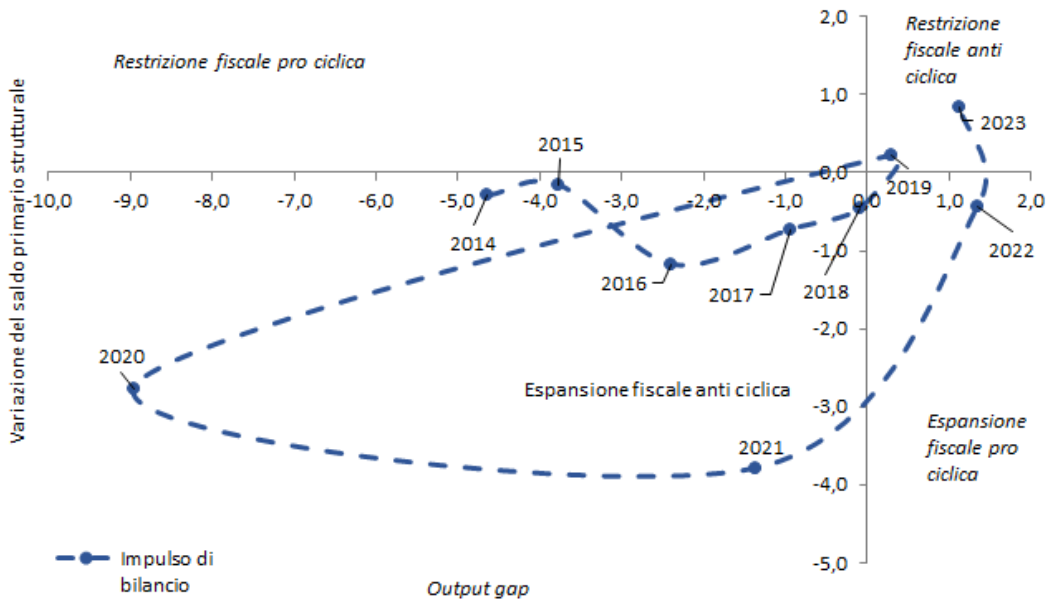
Fonte. elaborazioni su dati AMECO.

Fig. 3.4 – Entrate e uscite primarie strutturali – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



Fonte. elaborazioni su dati AMECO.

Fig. 3.5 – *Fiscal stance*: variazione del saldo primario strutturale e *output gap* – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



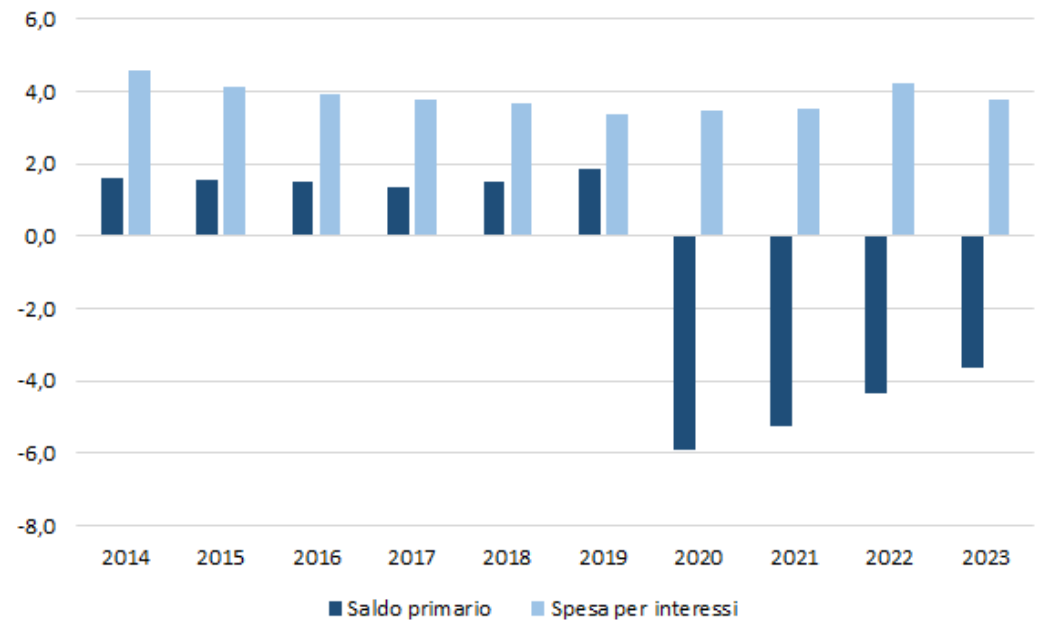
Fonte. elaborazioni su dati AMECO.

Analizzando le tendenze dei principali aggregati di finanza pubblica, il periodo in esame si apre con un deficit pari al valore di riferimento delle regole europee; nel quinquennio successivo il disavanzo si dimezza ma rimane superiore alla media degli altri paesi dell'area dell'euro (si veda il Riquadro 3.4 "La finanza pubblica dell'Italia a confronto con quella dei principali paesi dell'area dell'euro nel decennio 2014-2023"). Dal 2014 al 2019 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche passa dal 3 all'1,5 per cento del PIL, a fronte rispettivamente del 2,6 e dello 0,5 per cento fatto registrare dall'area dell'euro.

La riduzione del disavanzo è dovuta principalmente al calo della spesa per interessi (fig. 3.6). Tale spesa si è ridotta (1,2 punti percentuali di PIL) e si è accompagnata a un aumento, più contenuto, dell'avanzo primario (0,3 punti) connesso con una riduzione delle spese primarie (1,2 punti) maggiore di quella delle entrate (0,9 punti). In particolare, nel quinquennio 2014-18 si sono registrati avanzi primari intorno all'1,4-1,6 per cento del PIL e pari all'1,9 per cento nel 2019, cui si è associata una riduzione sia in percentuale del PIL sia in valore assoluto della spesa per interessi, scesa dal 4,6 al 3,4 per cento del prodotto. Quest'ultima ha risentito dell'andamento favorevole dei tassi di interesse connesso con la politica accomodante della Banca centrale europea (si veda il Riquadro 3.3 "Evoluzione dei tassi di interesse sui titoli di Stato nel decennio 2014-2023").

In percentuale del PIL, nel periodo 2014-19 le entrate sono state in media d'anno superiori alle uscite primarie (47 per cento contro 45,4). Tutte le principali voci di entrata hanno mostrato una tendenza alla riduzione in percentuale del PIL, con l'eccezione dei contributi

Fig. 3.6 – Saldo primario e spesa per interessi delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



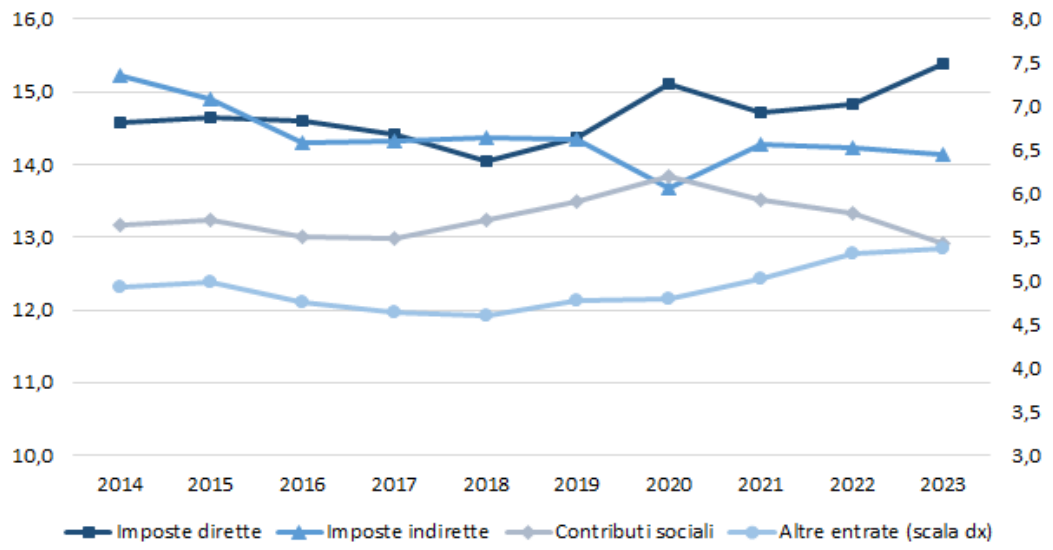
Fonte. elaborazioni su dati Istat.

sociali, che hanno riflesso nel 2019 andamenti favorevoli dell'occupazione e dei redditi da lavoro maggiori di quello del PIL (fig. 3.7). In particolare, nel 2015 e 2016 le imposte indirette si sono ridotte anche in valore assoluto, a causa essenzialmente di contrazioni dell'IRAP e dell'imposizione immobiliare. Sulla prima ha influito l'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile, sulla seconda la sostanziale abolizione della Tasi sull'abitazione di residenza. La pressione fiscale si è progressivamente ridotta sino al 2018, passando dal 43,1 per cento al 41,7 per cento, per poi risalire al 42,3 nel 2019 (fig. 3.8).

Considerando la classificazione delle entrate per funzione economica, si nota una riduzione di quelle sul capitale, un aumento di quelle sul lavoro e una sostanziale stabilità di quelle sul consumo (fig. 3.9). Le entrate sul lavoro mostrano un andamento decrescente fino al 2016 e poi una crescita negli anni successivi, più decisa nel 2019, a riflesso dell'evoluzione dell'Irpef dei lavoratori dipendenti e dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro. Le entrate sul capitale risentono invece dell'andamento, per quanto riguarda le imposte dirette, dell'Irpef dei lavoratori autonomi e delle imposte sostitutive sugli interessi e gli altri redditi da capitale; dal lato delle imposte indirette, dell'andamento di quelle sugli immobili e dell'IRAP.

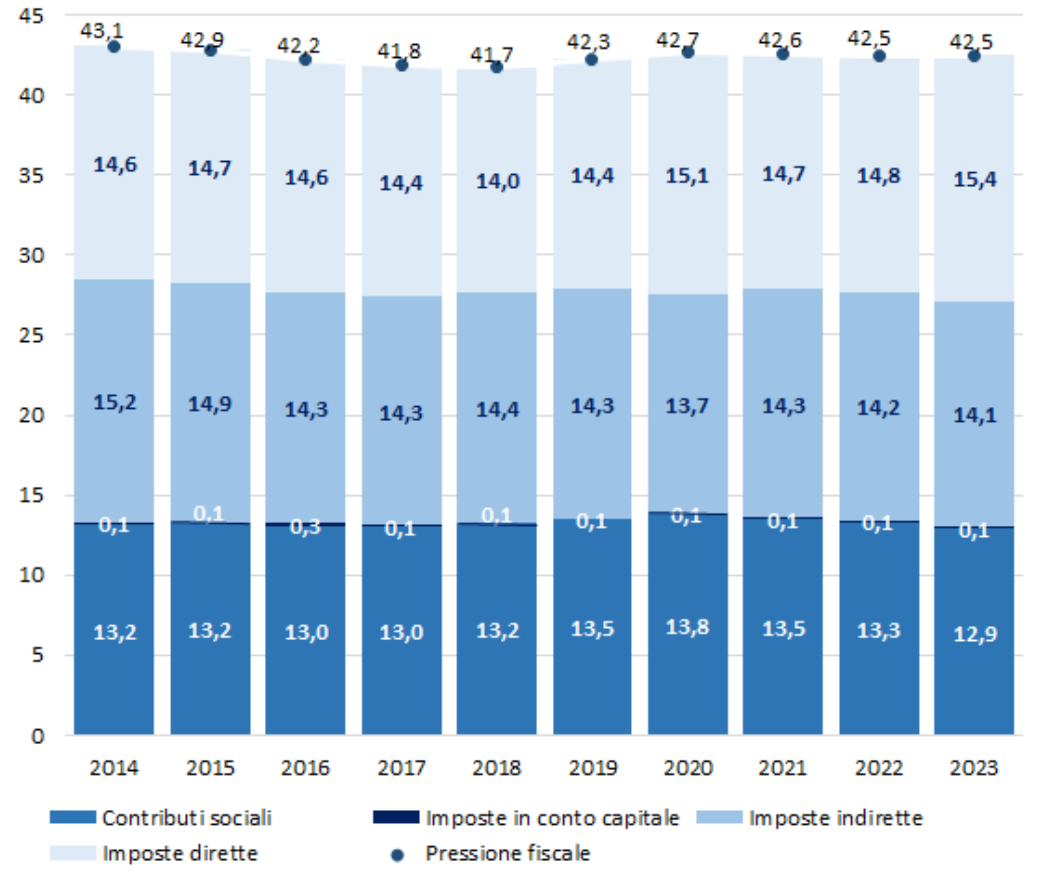
Anche tutte le principali voci di spesa hanno visto diminuire la loro incidenza rispetto al PIL, con la parziale eccezione delle prestazioni sociali in denaro che fino al 2018 risultano in lieve flessione per poi tornare, nel 2019, al medesimo livello del 2014, in ragione delle erogazioni conseguenti a Quota 100 e al reddito di cittadinanza (fig. 3.10). La spesa in

Fig. 3.7 – Principali voci di entrata delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



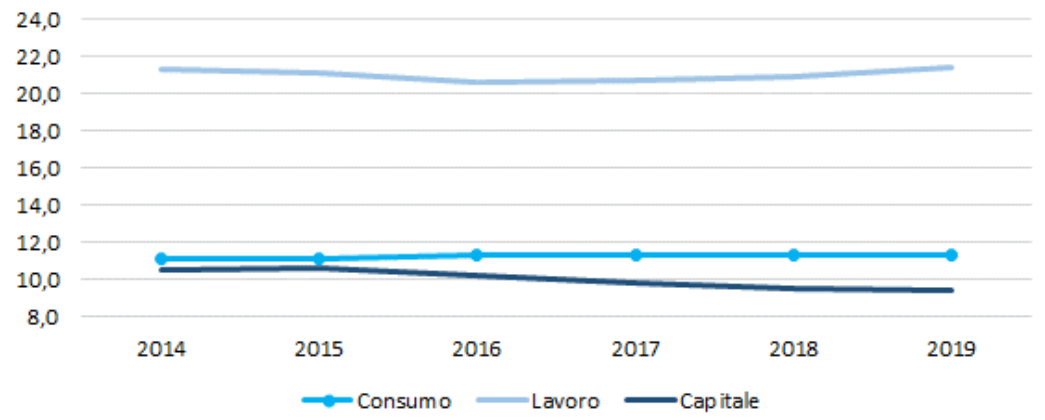
Fonte. elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.8 – Pressione fiscale e sue principali componenti – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



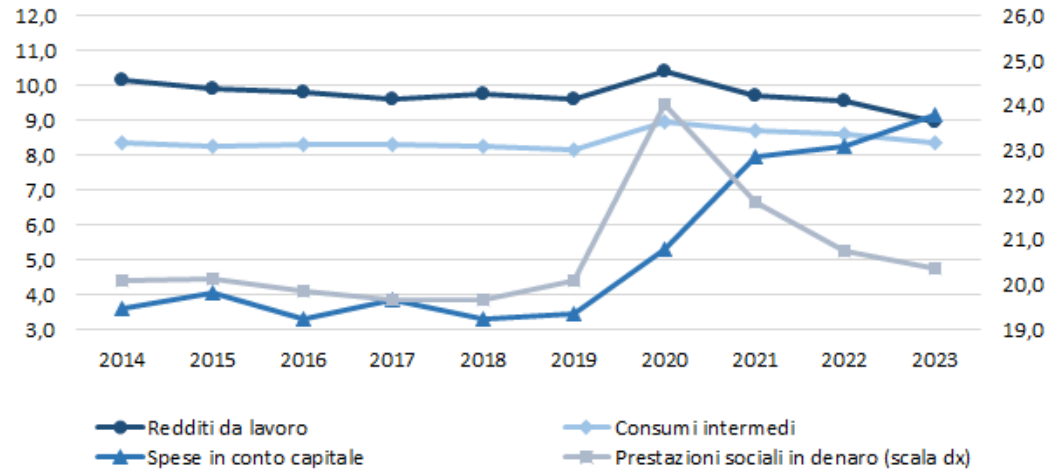
Fonte. elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.9 – Entrate fiscali e contributive: struttura per funzione economica – Anni 2014-19
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea (2024) "Data on Taxation Trends", marzo.

Fig. 3.10 – Principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



Fonte. elaborazioni su dati Istat.

conto capitale mostra andamenti alterni negli anni, dovuti a elementi di natura straordinaria[138]. Per quanto riguarda in particolare gli investimenti pubblici, si assiste invece a una riduzione in percentuale del PIL nel periodo di analisi, dal 2016 e sino al 2018 anche in valore assoluto, risultando nel 2019 di due decimi di punto percentuale di PIL inferiore all'incidenza del 2013.

[138] Si evidenzia che nella componente relativa alle "altre uscite in conto capitale" sono classificate spese essenzialmente di natura straordinaria, come quelle dovute ai pagamenti per arretrati pensionistici connessi a una sentenza della Corte costituzionale nel 2015 o agli interventi a sostegno del settore bancario negli anni 2015 e 2017.

La spesa per investimenti in percentuale del PIL ha continuato a scendere, tranne che nel 2015[139] e successivamente nel 2019, quando si è verificata l'inversione di tendenza. Seppure in maniera più limitata rispetto agli anni precedenti, è proseguito dunque il contributo di tale spesa − più facilmente comprimibile in tempi rapidi − al contenimento del disavanzo pubblico; ciò si è verificato anche nel 2016 nonostante la flessibilità concessa in tale anno dalla Commissione europea proprio al fine di promuovere gli investimenti. Non si è dunque verificato il rilancio degli investimenti pubblici, auspicato anche dopo i ripetuti tentativi di superare una serie di criticità normative di ostacolo alla realizzazione delle spese emerse sin dalla prima introduzione del nuovo Codice degli appalti e dei contratti di concessione del 2016[140], parzialmente rivisto nel 2017 e successivamente nel 2019[141].

Esaminando la ripartizione per funzioni della spesa, risultano diminuite in rapporto al PIL quelle per servizi generali e, in misura minore, per la sanità, l'istruzione e la protezione sociale (fig. 3.11). Nel primo caso incidono soprattutto la riduzione della spesa per interessi e dei trasferimenti in conto capitale. Nella sanità la riduzione è imputabile al calo dell'incidenza dei consumi intermedi e della spesa per il personale. Nell'istruzione diminuiscono in rapporto al PIL le spese di personale e nella protezione sociale quelle per consumi intermedi e personale. Sono invece in aumento in percentuale del prodotto le spese per la difesa, gli affari economici e le attività ricreative, culturali e di culto. Sia per la difesa sia per gli affari economici la crescita è trainata dall'aumento della spesa in conto capitale, per investimenti nel primo caso e per trasferimenti nel secondo. Per le attività ricreative, culturali e di culto rileva invece l'incremento dei consumi intermedi. L'incidenza delle funzioni rimanenti (ordine pubblico e sicurezza, protezione dell'ambiente, abitazioni e assetto del territorio) resta sostanzialmente invariata.

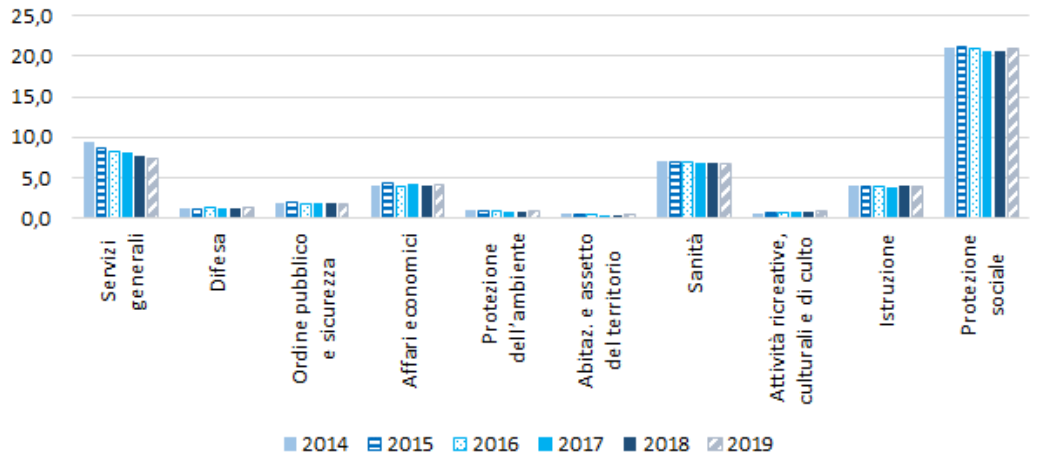
Dopo il picco raggiunto nel 2014 (135,4 per cento), nel periodo 2015-19 il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto moderatamente in tutti gli anni a eccezione del 2018, con un calo complessivo al 2019 di 1,2 punti percentuali di PIL (fig. 3.12)**.** Tale decremento è derivato unicamente dal contributo dell'avanzo primario (per -7,8 punti)

[139] L'incremento degli investimenti di circa 2 miliardi registrato in tale anno è stato in larga misura ascrivibile alla crescita verificatasi per le Amministrazioni locali, dovuta sia alla riduzione degli obiettivi di saldo relativi al Patto di stabilità interno degli Enti locali sia al fatto che i Comuni hanno sperimentato un notevole flusso di investimenti in quanto ultimo anno utile per l'impiego dei fondi comunitari del ciclo di programmazione 2007-2013.

[140] Con il Codice del 2016, il legislatore intese riordinare, con un unico atto e una visione sistematica, l'intero settore degli appalti pubblici e concessioni, trasponendo nell'ordinamento interno tre direttive europee del 2014. Il nuovo Codice fu quindi disegnato seguendo le migliori esperienze internazionali e in aderenza ai principi della più aggiornata letteratura economica sugli appalti, sia pure con numerose incertezze, incoerenze e ripensamenti. La trasposizione delle esperienze internazionali nel frammentato contesto istituzionale italiano, si è rivelata però, alla prova dei fatti, estremamente difficoltosa, farraginosa e lenta. Critiche e richieste pressanti di modifiche, anche radicali, furono pertanto avanzate da più parti, e in particolare dagli operatori del settore, già nelle prime settimane dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice.

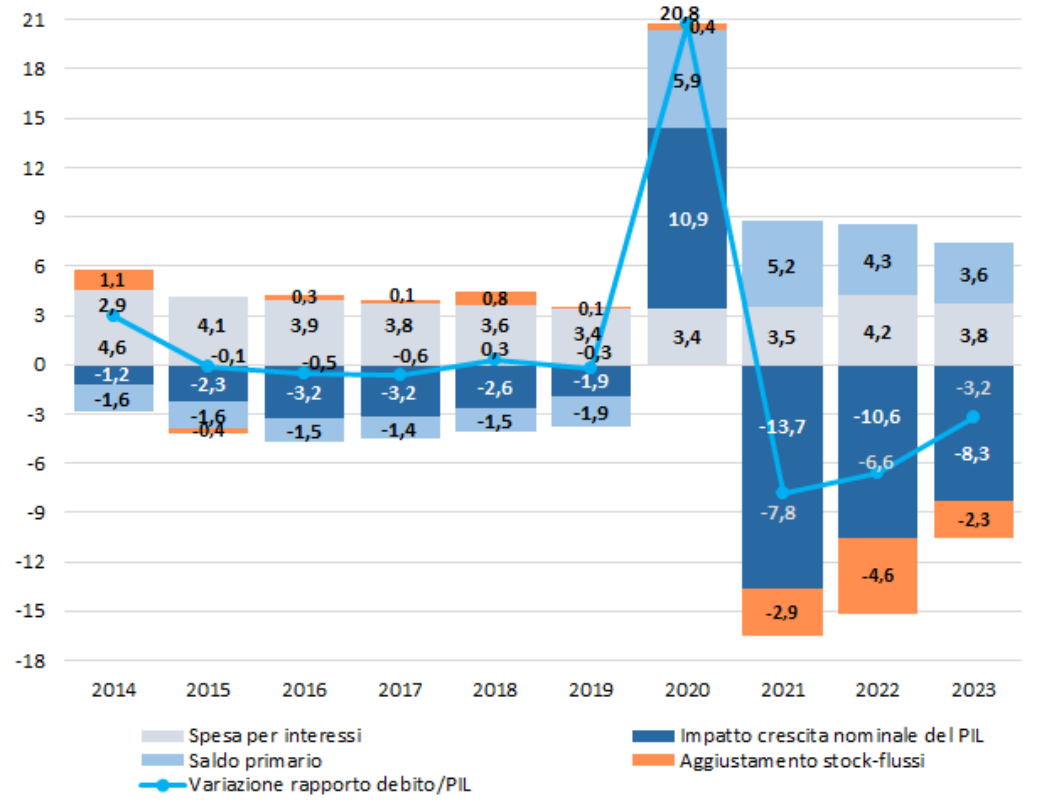
[141] Per un'analisi critica delle principali novità introdotte nel tempo, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Il codice degli appalti pubblici: la difficile ricerca di un punto di equilibrio", Flash n. 2, giugno.

Fig. 3.11 – Spesa pubblica per funzione – Anni 2014-19
(in percentuale del PIL)



Fonte. elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.12 – Scomposizione della variazione del rapporto tra il debito e il PIL – Anni 2014-2023
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat.

che ha più che compensato l'impatto sfavorevole sul debito sia dell'effetto *snow-ball* (5,6 punti) sia dell'aggiustamento *stock*-flussi (1,0 punti). In particolare, per quanto riguarda l'effetto *snow-ball*, l'impatto della crescita nominale non è stato sufficiente a controbilanciare quello relativo alla spesa per interessi (seppure in riduzione), in un contesto di bassa inflazione e crescita reale limitata. L'effetto sul debito dell'aggiustamento *stock*-flussi è stato favorevole nel 2015, grazie alla riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro e a privatizzazioni di oltre 6,5 miliardi, ma negativo negli anni successivi e in particolare nel 2018, quando ha rifesso l'aumento delle disponibilità e quello degli scarti di emissione.

3.2 L'impatto della crisi pandemica e della crisi energetica: 2020-23

3.2.1 La resilienza dell'economia italiana dopo la pandemia

La pandemia da COVID-19 ha avuto un impatto profondo sulle economie globali, rivelando la necessità di tempestive e incisive politiche economiche. Durante la pandemia si sono resi necessari interventi senza precedenti sia per fronteggiare l'emergenza sanitaria, con il distanziamento sociale e la vaccinazione, sia per arginare la crisi economica, con misure di sostegno fiscale e monetario. Le banche centrali, compresa la BCE, hanno intrapreso politiche monetarie non convenzionali al fine di stabilizzare i mercati finanziari e garantire liquidità, svolgendo un ruolo cruciale nel mantenere la stabilità economica. La forte dipendenza dell'Italia dal supporto della BCE (per le ripercussioni sui mercati dei titoli del debito si veda il Riquadro 2.5) sottolinea l'opportunità di politiche economiche europee per gestire efficacemente le sfide economiche nazionali. Anche le risposte di politica fiscale sono state fondamentali durante la pandemia. L'Italia, come altre economie avanzate, ha varato imponenti misure fiscali per supportare famiglie e imprese, principalmente tramite la Cassa integrazione guadagni (CIG) e diverse azioni di supporto alle imprese. La UE ha reso possibili questi interventi di stimolo, anche di carattere eccezionale come nel caso del Superbonus, in quanto ha temporaneamente sospeso le regole del Patto di stabilità e crescita (si veda al riguardo il paragrafo 3.2.2), attivando la clausola di salvaguardia generale. La pandemia ha agito da acceleratore delle tendenze storiche, verso uno scenario più incerto e instabile; nuovi *shock* si sono evidenziati, a partire dall'invasione russa dell'Ucraina e la conseguente crisi energetica; si sono anche manifestate forti tensioni nelle catene di approvvigionamento, che hanno contribuito alla forte inflazione del 2022-23. Da ultimo, il conflitto israelo-palestinese ha acuito l'instabilità delle quotazioni delle materie prime energetiche e frenato i flussi commerciali, già limitati dalle guerre commerciali e dal riorientamento a blocchi delle attività produttive.

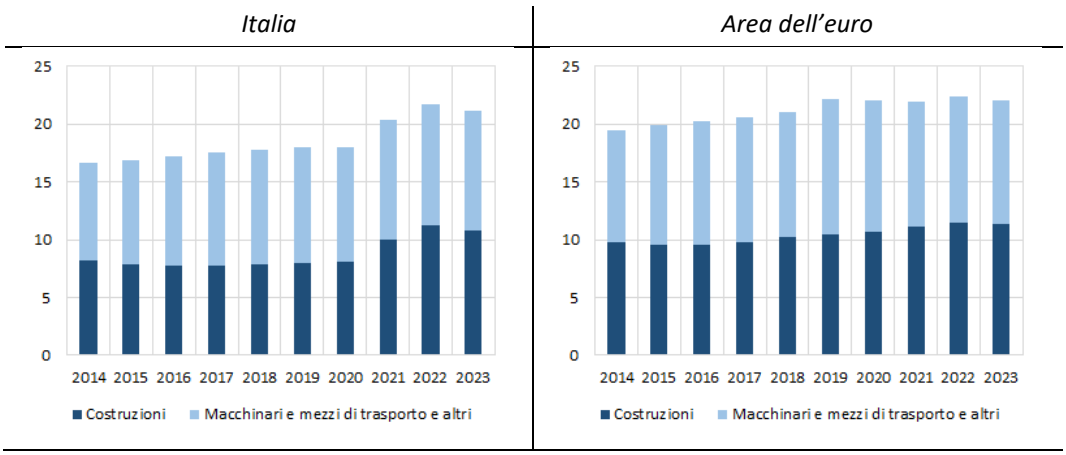
In tale contesto, caratterizzato da forti *shock*, nel 2020-23, l'economia italiana ha mostrato segnali di resilienza, con un tasso di crescita medio del PIL dell'1,1 per cento annuo. Alla drammatica flessione del 2020 (nove punti percentuali in termini di PIL, la più forte contrazione registrata in Italia in tempi di pace), è seguita una veloce ripresa dell'attività, a ritmi più sostenuti rispetto alla media dell'area dell'euro. Nel complesso del periodo, l'Italia ha evidenziato una crescita complessiva superiore a quella del PIL dell'area dell'euro (0,9 per cento in media annua). Questo lieve scarto (0,2 punti percentuali) ha riflesso differenze significative nelle varie componenti di domanda: l'analisi delle componenti del PIL rivela infatti una crescita robusta degli investimenti, a fronte di consumi privati più moderati.

Gli investimenti in Italia nel 2020-23 hanno registrato una notevole crescita (del 6,4 per cento medio annuo), significativamente superiore a quella dell'area dell'euro, risultata poco più che stagnante. L'incidenza degli investimenti lordi sul reddito nazionale lordo è aumentata di quasi tre punti rispetto al periodo pre-pandemia (20,3 per cento dal 17,5

per cento). In rapporto al reddito disponibile il risparmio privato si è attestato al 23,7 per cento, trainato dal balzo della componente delle famiglie consumatrici nel biennio 2020-21; tuttavia il disavanzo corrente delle Amministrazioni pubbliche ha assorbito larga parte del maggiore risparmio, insieme agli investimenti privati (tab. 3.1). La ripresa degli investimenti è stata diffusa a tutte le principali tipologie, ma è risultata considerevolmente maggiore nelle costruzioni per abitazioni, anche nel confronto con l'area dell'euro (fig. 3.13). Un elemento chiave che ha sostenuto l'edilizia residenziale riguarda gli incentivi fiscali, soprattutto quelli più generosi quali il Bonus facciate e il Superbonus. Gli investimenti residenziali hanno rappresentato circa il 60 per cento del totale degli investimenti in costruzioni nel 2023, una quota maggiore di quella del 2019 per circa 10 punti percentuali.

La valutazione degli impatti macroeconomici degli incentivi all'edilizia è al momento critica e aleatoria, poiché le serie di contabilità nazionale sono state riviste al rialzo in diverse occasioni e potrebbero cambiare ancora. Le stime degli investimenti conclusi, basate sui dati dell'Enea relativi al Super Ecobonus, sembrano suggerire che i conti nazionali abbiano recepito le informazioni sui lavori agevolati nel biennio 2021-22, mentre potrebbero esserci margini di aggiustamento per il 2023. Inoltre, per stimare con precisione l'impatto del Superbonus, è necessario considerare gli investimenti che le famiglie avrebbero comunque realizzato in assenza di agevolazioni (cosiddetto "peso morto") e il potenziale spiazzamento degli investimenti incentivati rispetto a quelli non agevolati. Gli ultimi dati della contabilità nazionale annuale indicano che tra il 2021 e il 2022 la spesa nominale in investimenti residenziali è complessivamente aumentata di oltre 62 miliardi di euro. Secondo la rilevazione dell'Enea nello stesso biennio circa 46 miliardi di investimenti per l'efficientamento energetico delle abitazioni sono stati finanziati dal Super Ecobonus. Inoltre, secondo informazioni sulle cessioni e gli sconti in fattura è possibile ricostruire che nel 2021-22 sono stati realizzati investimenti sulle abitazioni con incentivi diversi dal Super Ecobonus per almeno 60 miliardi di euro. In definitiva, il totale degli investimenti agevolati nel biennio 2021-22 è stato di oltre cento

Fig. 3.13 – Quote di componenti degli investimenti sul PIL per Italia e area dell'euro



Fonte. Eurostat.

miliardi di euro, mentre nelle stime ufficiali l'aumento dell'insieme delle costruzioni residenziali è stato assai più contenuto (circa il 60 per cento). Per tali ragioni, si conferma l'indicazione già prospettata nel Rapporto dell'anno scorso di marcati effetti di spiazzamento, poiché al forte ricorso a lavori incentivati ha fatto riscontro una contrazione significativa degli interventi non agevolati.

Al fine di tenere conto sia dello spiazzamento, sia del peso morto, l'UPB ha aggiornato l'esercizio presentato nel Rapporto dell'anno scorso, sulla stima degli effetti macroeconomici del Superbonus nel 2021-22. Secondo le ultime serie disponibili di contabilità nazionale nel biennio 2021-22 la crescita dell'economia italiana ascrivibile all'insieme degli investimenti in costruzioni residenziali (sia quelli incentivati sia gli altri) è stata cumulativamente di circa tre punti di PIL. Utilizzando il modello MeMo-It si stima che circa metà di tale incremento sia attribuibile agli incentivi fiscali, quindi con un impatto di circa 1,5 punti percentuali. Questa stima si focalizza sull'impulso addizionale limitatamente agli investimenti generati dal Superbonus, quindi non considera le interazioni con altri settori. A tal riguardo, la valutazione della diffusione in ambito settoriale può essere tracciata con le tavole Input/Output, come prospettato nell'ultimo Rapporto annuale dell'Istat[142]; secondo tali recenti analisi una spesa unitaria in investimenti residenziali attiva un valore aggiunto per il complesso dell'economia, in misura però inferiore rispetto allo *shock* iniziale (per poco più di quattro quinti), in quanto l'effetto moltiplicativo è frenato da altri fattori quali l'assorbimento di importazioni dall'estero. Si osserva inoltre che il calcolo dell'impatto complessivo sul PIL potrebbe considerare anche l'effetto della spesa aggiuntiva su altri beni e servizi da parte delle famiglie che, in un contesto ipotetico alternativo, avrebbero comunque investito nella ristrutturazione, ma la quantificazione di tale canale è molto aleatoria, in quanto dipende molto da fattori non osservabili, quali le attese e le informazioni disponibili alle famiglie.

Un altro contributo rilevante nella determinazione dell'accumulazione di capitale può essere attribuito al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che attiva fortemente gli investimenti pubblici, ma anche quelli privati in quanto finanzia incentivi per l'innovazione e la digitalizzazione (ad esempio il Piano Transizione 4.0 che promuove l'adozione di tecnologie avanzate e la digitalizzazione delle imprese). Nel complesso gli investimenti del PNRR sono indirizzati verso progetti per migliorare la competitività e la resilienza dell'economia italiana e si accompagnano a un articolato programma di riforme; gli interventi strutturali previsti spaziano dalla giustizia alla pubblica amministrazione, dall'istruzione alla sanità al fine di creare le condizioni per incrementare il potenziale di crescita di lungo termine del Paese.

A partire dal 2020 i consumi privati in Italia hanno evidenziato una crescita modesta, dello 0,3 per cento in media annua, similmente alla dinamica dell'area dell'euro. Questa evidenza ha riflesso nel periodo della pandemia le limitazioni alle spese, principalmente a causa delle misure per il distanziamento sociale; nel biennio 2022-23 si è poi evidenziato

[142] Si veda Istat (2024), Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese.

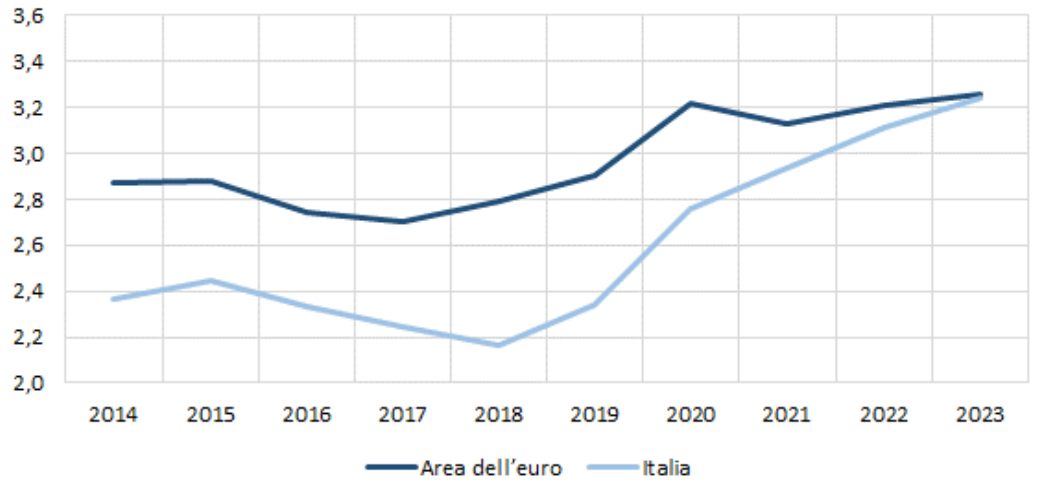
il forte freno al reddito disponibile delle famiglie a causa dei repentini rincari dei prezzi al consumo. Le misure di *lockdown* e le restrizioni imposte durante la pandemia hanno avuto un impatto rilevante sulla spesa delle famiglie, influenzando negativamente settori chiave dell'economia italiana come il turismo e la ristorazione.

Dopo la pandemia le spese delle famiglie hanno recuperato lentamente; i livelli di consumo hanno superato quelli pre-crisi solo alla fine del 2023. Il recupero è stato infatti frenato dalla forte inflazione, che ha raggiunto un picco nel 2022, sebbene in condizioni di miglioramento del mercato del lavoro. Nel biennio 2022-23 il reddito disponibile dei consumatori è stato fortemente intaccato dalla dinamica dei prezzi, che si è rivelata molto più marcata rispetto ad aumenti dei salari meno pronunciati di quelli registrati in Europa. Politiche fiscali mirate, come il sostegno diretto ai redditi bassi e le altre misure di integrazione al reddito, hanno comunque giocato un ruolo cruciale nel supportare le famiglie più vulnerabili durante la crisi.

La spesa pubblica in Italia ha mostrato una crescita annua dello 0,9 per cento, un tasso inferiore di un punto percentuale rispetto alla media dell'area dell'euro (1,9 per cento medio annuo). Questo differenziale negativo ha riflesso l'orientamento della politica di bilancio verso l'utilizzo di strumenti, quali i trasferimenti, gli investimenti pubblici e le defiscalizzazioni, che incidono sull'economia tramite voci diverse dai consumi della PA. La spesa pubblica è stata veicolata dalle politiche fiscali europee, come nel caso del PNRR che ha avuto riflessi favorevoli sulla dinamica degli investimenti pubblici (fig. 3.14).

Negli ultimi quattro anni le vendite all'estero dell'Italia sono state più dinamiche di quelle dell'area dell'euro. La pandemia ha interrotto le catene di approvvigionamento globali e ha ridotto la domanda internazionale in diversi settori. Inoltre, le tensioni commerciali, in particolare quelle tra Stati Uniti e Cina, e le conseguenze geopolitiche

Fig. 3.14 – Quota degli investimenti pubblici sul PIL
(valori percentuali)



Fonte: Eurostat.

derivanti dai conflitti in Europa Orientale hanno reso ancora più limitate le opportunità di vendere beni all'estero. Nonostante queste difficoltà, le imprese italiane hanno dimostrato una notevole capacità di adattamento, riuscendo a diversificare i loro mercati di esportazione e a puntare su settori ad alto valore aggiunto come la meccanica, l'automazione e il lusso. Nella media del 2020-23 le esportazioni italiane sono cresciute del 2,7 per cento annuo, un tasso superiore a quello dell'area dell'euro, che è stato del 2,1 per cento. L'Italia ha registrato un saldo commerciale positivo, con un contributo della domanda estera netta di 0,3 punti percentuali al PIL nel 2023.

Le importazioni italiane hanno registrato una crescita del 3,0 per cento annuo, significativamente superiore rispetto alla media dell'area dell'euro (0,7 per cento). Tale dinamica ha riflesso una domanda interna relativamente più robusta unitamente a un'elevata attivazione delle importazioni per soddisfare i consumi e, soprattutto, gli investimenti. La forte ripresa dell'accumulazione di capitale, con la conseguente maggiore domanda di beni importati, ha messo in evidenza la necessità di una strategia di sviluppo economico che rafforzi le filiere produttive nazionali per garantire una crescita sostenibile a lungo termine, favorendo così una maggiore resilienza economica e competitività sullo scenario globale.

Le misure di sostegno del Governo hanno mitigato l'impatto della pandemia sulla demografia delle imprese, favorendo una ripresa delle iscrizioni nel Registro delle imprese nel periodo post-pandemico. Con la crisi pandemica, la dinamica demografica delle imprese ha subìto una significativa battuta d'arresto in tutte le sue manifestazioni. Sul fronte della creazione di nuove imprese, la contrazione osservata nel biennio 2020-21 è verosimilmente ascrivibile alle misure di contenimento sanitario. D'altro canto, è lecito supporre che le forti misure di sostegno adottate dal decisore politico, come contributi a fondo perduto e rinvii delle scadenze tributarie, abbiano contribuito a mitigare la dinamica delle cessazioni e dei fallimenti. Nel 2020-21, infatti, le cessazioni hanno registrato un forte calo (oltre il 25 per cento in meno nel 2021 rispetto al 2019), mentre le iscrizioni sono fortemente rimbalzate nel 2021, portando a un saldo più che triplicato rispetto al 2019. Analogamente, durante il picco della pandemia tra il 2020 e il 2021, i fallimenti si sono significativamente ridotti, come già documentato dalla Banca d'Italia[143]. Nondimeno, la dinamica demografica delle imprese ha conosciuto una forte inversione di rotta nel periodo post-pandemico, con una ripresa delle iscrizioni e delle nascite di nuove imprese.

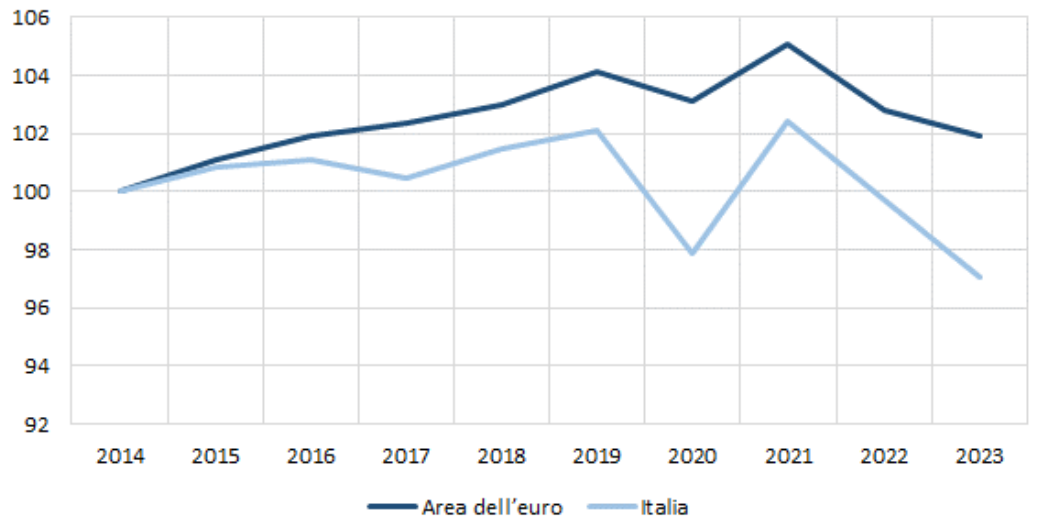
Dopo la pandemia l'andamento dei prezzi ha subìto notevoli fluttuazioni, a causa delle forti ripercussioni sui mercati delle materie prime per i conflitti e le associate tensioni geopolitiche. Gli interventi governativi hanno mitigato questi effetti, ma l'impatto sui bilanci familiari e sulla propensione al risparmio è stato notevole. Dopo un periodo di deflazione nella seconda metà del 2020, i prezzi al consumo hanno ripreso a crescere nel 2021, spinti dall'aumento dei costi delle materie prime energetiche e di trasporto. La componente energetica ha raggiunto livelli prossimi ai massimi degli ultimi trent'anni

[143] Si veda, al riguardo, Orlando, M. e Rodano, G. (2022), "L'impatto del Covid-19 sui fallimenti e le uscite dal mercato delle imprese italiane", in Note Covid-19, Banca d'Italia, 24 gennaio.

nell'aprile del 2022, alcune settimane dopo l'avvio delle operazioni militari russe in Ucraina. L'inflazione al consumo ha toccato il valore più alto dal 1985, inizialmente spinta dai rincari delle materie prime energetiche, nonostante le misure governative messe in atto per mitigare i prezzi al consumo. L'incremento dei prezzi dell'energia ha determinato un aumento generalizzato dei prezzi lungo tutta la catena di distribuzione. Questo processo ha avuto l'effetto di erodere il potere d'acquisto dei consumatori e di generare pressioni inflazionistiche che si sono propagate in vari settori dell'economia. L'effetto combinato di questi fattori ha reso più urgente per l'Italia l'adozione di strategie mirate alla gestione della crisi energetica, includendo politiche di supporto per i consumatori e le imprese colpite dall'aumento dei prezzi, oltre a misure strutturali volte a migliorare l'efficienza energetica e promuovere l'adozione di fonti energetiche alternative. Già alla fine del 2022 le tendenze si sono invertite, grazie al calo dei prezzi dell'energia e all'attenuazione delle pressioni lungo la catena di distribuzione; all'inizio dello scorso anno, anche le aspettative di inflazione si sono ridimensionate. Nonostante il calo dell'inflazione complessiva, la componente di fondo e quella riferita al "carrello della spesa" sono aumentate, riducendo il potere d'acquisto delle famiglie, soprattutto di quelle a basso reddito. Nello stesso periodo, la quota di profitto delle società non finanziarie e il *mark-up* per l'intera economia sono aumentati, superando i livelli pre-pandemia.

Il mercato del lavoro italiano dopo la pandemia ha mostrato segnali di robustezza, con un aumento dell'occupazione e una crescita delle ore lavorate. Negli ultimi anni, il mercato del lavoro italiano ha subìto significative trasformazioni. Durante la pandemia da COVID-19 l'input di lavoro è diminuito in linea con il calo del PIL, mentre le posizioni lavorative sono state sostenute dalle integrazioni salariali e dall'aumento delle ore autorizzate di CIG. Nella successiva fase di ripresa dell'attività economica le ore lavorate si sono progressivamente incrementate, con una elasticità al prodotto superiore all'unità, consentendo di recuperare parte della contrazione iniziale. Il tasso di disoccupazione ha mostrato una riduzione nel corso del periodo esaminato, collocandosi a fine periodo oltre due punti percentuali al di sotto dei livelli pre-pandemia, grazie all'aumento del tasso di occupazione e alla flessione della popolazione in età lavorativa. Parallelamente, il numero di individui inattivi è diminuito, in un contesto di persistenti squilibri nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Le retribuzioni contrattuali orarie sono aumentate moderatamente, molto meno dell'inflazione, causando una significativa perdita di potere d'acquisto per i lavoratori (fig. 3.15). Il Costo del Lavoro per Unità di Prodotto (CLUP) ha mostrato una tendenza all'aumento durante il periodo a riflesso dell'incremento del costo del lavoro e della contestuale diminuzione della produttività oraria.

Fig. 3.15 – Redditi reali *pro capite* in Italia e nell'area dell'euro
(numeri indice 2014=100)



Fonte: Eurostat.

3.2.2 La risposta coordinata della UE a fronte di shock *comuni*

Regole di bilancio europee e clausola di salvaguardia generale

Fin dai primi mesi del 2020, la pandemia causata dal COVID-19 ha provocato uno *shock* sanitario ed economico senza precedenti che ha interessato tutti gli Stati membri, anche se in misura diversa; successivamente, alla crisi sanitaria si è aggiunta quella energetica. In risposta alla doppia crisi, la UE ha adottato decisioni innovative per affrontare le emergenze sanitaria ed energetica, attutire l'impatto della crisi economica sulle famiglie e sulle imprese e accompagnare le economie degli Stati membri su un percorso di crescita sostenibile ed inclusiva nel breve e medio periodo.

Al fine di consentire agli Stati membri e alla UE nel suo complesso di dare una risposta immediata e coordinata all'emergenza sanitaria e mitigare le conseguenze socioeconomiche della pandemia, il 20 marzo 2020 la Commissione europea ha deciso di attivare la clausola di salvaguardia generale prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC)[144]. La decisione della Commissione fu condivisa dai Ministri delle finanze degli Stati membri che il 23 marzo confermarono l'attivazione della clausola.

L'attivazione della clausola di salvaguardia generale prevista dal PSC aveva implicazioni sia sulla sorveglianza di bilancio annuale che sulla procedura di correzione di eventuali deviazioni. Per quanto riguarda il braccio preventivo vigente nel 2020, il Regolamento 1466/97, agli articoli 5(1) e 9(1), stabiliva che in periodi di grave recessione economica per l'area dell'euro o per la UE nel suo complesso, gli Stati membri potessero essere autorizzati a deviare temporaneamente dal percorso

[144] Commissione europea (2020), "Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita", 20 marzo.

di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) a condizione che ciò non compromettesse la sostenibilità di bilancio. Per quanto riguarda il braccio correttivo, il Regolamento 1467/97, agli articoli 3(5) e 5(2), stabiliva che in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nella UE, il Consiglio potesse decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio rivista. Si noti che, dopo la recente riforma della *governance* economica, la clausola di salvaguardia generale è stata mantenuta sia nel braccio preventivo sia in quello correttivo del PSC, adattandola al nuovo quadro di regole.

La clausola di salvaguardia generale è rimasta attiva fino alla fine del 2023. Infatti, dopo l'attivazione della clausola, la Commissione ha chiarito che la sua disattivazione sarebbe stata basata sulla valutazione dello stato dell'economia nel suo complesso, prendendo come criterio quantitativo principale il ritorno dell'attività economica nella UE o nell'area dell'euro ai livelli precedenti la crisi, ossia a fine 2019[145]. Nella sua analisi annuale della crescita sostenibile del novembre 2022[146], la Commissione constatava come l'economia europea fosse ormai uscita dal periodo di grave recessione economica. Le previsioni d'inverno 2023 della Commissione confermavano che la UE e l'area dell'euro si erano riprese oltre i livelli pre-pandemia e avevano ormai superato la fase acuta dello *shock* dei prezzi dell'energia causato dall'aggressione russa contro l'Ucraina. La Commissione ha quindi deciso che vi erano le condizioni per disattivare la clausola[147].

Sebbene l'attivazione della clausola non abbia sospeso le procedure relative al PSC, gli Stati membri hanno potuto discostarsi dagli obblighi di bilancio previsti dal quadro di regole europee. Nel periodo 2020-23, la Commissione ha in effetti predisposto i rapporti ai sensi dell'art. 126.3 del TFUE verso gli Stati membri che non rispettavano i criteri numerici del deficit e del debito definiti dal Trattato; tuttavia, ha deciso di non proporre l'apertura di nuove procedure per disavanzo eccessivo. La decisione è stata di volta in volta motivata dalla generale incertezza delle prospettive macroeconomiche e finanziarie generata in un primo tempo dalla lenta normalizzazione dei rapporti sociali ed economici dopo la rimozione delle misure di contenimento sanitarie e, successivamente, dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dalla crisi energetica. La grande incertezza nelle prospettive economico-finanziarie impediva alla Commissione di elaborare dei sentieri di correzione pluriennali da raccomandare agli Stati membri con disavanzo superiore al 3 per cento del PIL.

In quegli anni, considerate le circostanze eccezionali che richiedevano un ruolo attivo della politica di bilancio degli Stati membri, la Commissione ha aggiornato la sua sorveglianza incentrandola sull'indicatore della *fiscal stance*, ossia la variazione della spesa primaria, al netto delle spese cicliche per la disoccupazione, delle spese *una tantum* e dell'impatto finanziario delle misure discrezionali sulle entrate[148]. La Commissione ha escluso dal

[145] Commissione europea (2021), "Comunicazione: A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", 3 marzo.
[146] Commissione europea (2022), "Analisi annuale della crescita sostenibile 2023", 22 novembre.
[147] Commissione europea (2023), "Comunicazione: Orientamenti di politica di bilancio per il 2024", 8 marzo.
[148] A differenza dell'indicatore della spesa netta che veniva utilizzato per la parte preventiva del PSC, vengono incluse anche le variazioni di spesa finanziata da sovvenzioni della UE, in modo da poter cogliere anche l'impulso espansivo dei trasferimenti RFF sulla crescita economica.

computo le spese per le misure temporanee di natura emergenziale relative alla crisi pandemica; successivamente, pur non escludendole dall'indicatore, ha "tenuto in considerazione" quelle mirate specificatamente a proteggere le famiglie e le imprese dagli aumenti eccezionali dei prezzi energetici nonché quelle per sostenere i costi dei rifugiati dall'Ucraina. Nelle sue valutazioni annuali, la Commissione ha analizzato, inoltre, l'andamento della spesa primaria corrente netta finanziata con risorse nazionali, che nelle raccomandazioni della UE doveva rimanere relativamente contenuta, nonché gli investimenti finanziati con risorse nazionali e la spesa finanziata dai trasferimenti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF, si veda di seguito) e da altri fondi UE; su queste ultime due componenti, secondo le raccomandazioni della UE, doveva basarsi l'impulso di bilancio espansivo degli Stati membri.

Le raccomandazioni sulla politica di bilancio della Commissione, adottate poi dal Consiglio, per il triennio 2020-22 sono state essenzialmente di tipo qualitativo. Nel corso delle due crisi, la Commissione ha sottolineato che l'orientamento generale della politica di bilancio avrebbe dovuto sostenere la ripresa, prima nel 2020 e successivamente nel biennio 2021-22. Inoltre, data la prospettiva di una graduale normalizzazione dell'attività economica che sembrava prefigurarsi nella seconda metà del 2021, secondo la Commissione, le politiche di bilancio degli Stati membri avrebbero dovuto differenziarsi già nel 2022: gli Stati membri con bassi rischi per la sostenibilità del debito avrebbero potuto mantenere una politica di bilancio espansiva, mentre quelli con debiti elevati avrebbero dovuto perseguire politiche prudenti, preservando però gli investimenti finanziati a livello nazionale e utilizzando le sovvenzioni del RRF per finanziare nuovi progetti di investimento e riforme strutturali. In particolare, il riorientamento delle politiche di bilancio verso posizioni prudenti doveva essere condotto attraverso l'eliminazione graduale delle misure contro il caro energia.

Per il 2023, constatando la ripresa sempre più robusta dell'economia europea, la Commissione ha raccomandato il passaggio a una *fiscal stance* neutrale, preservando comunque il criterio della flessibilità della politica di bilancio che doveva rimanere pronta a rispondere a possibili cambiamenti della situazione economica. In questo anno, le raccomandazioni rivolte ai paesi sono state formulate sempre in termini qualitativi ma su basi quantitative: i paesi con debiti elevati avrebbero dovuto limitare la crescita della spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale al di sotto della crescita del prodotto potenziale di medio termine, tenendo conto delle misure temporanee e mirate a sostenere le famiglie e le imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia nonché delle misure di assistenza ai rifugiati ucraini.

Infine, per il biennio 2023-24 il Consiglio ha raccomandato agli Stati membri di ridurre gradualmente le misure contro le implicazioni economiche e sociali del caro energia e sostenere l'economia principalmente attraverso l'uso dei fondi RFF, contribuendo così a garantire la sostenibilità del debito nel medio termine. Facendo anche riferimento ai suoi

orientamenti sulla riforma della *governance* economica europea[149], la Commissione ha invitato a rispettare il valore di riferimento del deficit al 3 per cento del PIL e a ridurre in modo plausibile e costante il debito, o a mantenerlo su livelli prudenti. A tale scopo, gli Stati membri avrebbero dovuto eliminare gradualmente le misure introdotte per proteggere le famiglie e le imprese dallo *shock* dei prezzi dell'energia, iniziando da quelle meno mirate verso i soggetti più svantaggiati; preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale e proseguire gli impegni legati ai Piani di ripresa e resilienza. La Commissione ha, infine, dichiarato che nella primavera del 2024 avrebbe valutato l'opportunità di avviare le procedure per i disavanzi eccessivi in base ai risultati di bilancio del 2023[150].

Gli strumenti di finanziamento innovativi per sostenere la ripresa europea

Tra il 2020 e 2023, la UE ha predisposto una strategia coordinata per far fronte al doppio *shock* esogeno che ha colpito tutti gli Stati membri. Tale strategia ha avuto come elemento centrale l'istituzione di strumenti innovativi di finanziamento per i paesi mettendo in comune risorse per permettere una ripresa finalizzata non solo a far ripartire l'economia europea ma anche a facilitare la transizione verso un modello più sostenibile e resiliente. Tali strumenti hanno attutito le conseguenze negative del doppio *shock* scongiurando il forte rischio di frammentazione e aumento dei divari tra gli Stati membri, che potevano derivare dalle diverse condizioni di partenza, in particolare dal diverso spazio di bilancio necessario per poter fare fronte alle conseguenze negative delle crisi sanitaria ed energetica.

In primo luogo, per mitigare gli effetti sul mercato del lavoro e sostenere il reddito di disoccupazione, ad aprile 2020 la Commissione ha proposto l'istituzione di *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), un fondo per la concessione di prestiti agli Stati membri con una dotazione di 100 miliardi di euro. Il Regolamento istitutivo di SURE è stato approvato il 19 maggio 2020[151]. Questo strumento è stato temporaneo, legato specificamente ed esclusivamente all'emergenza pandemica. SURE è infatti stato disegnato per fornire agli Stati membri risorse complementari rispetto a quelle nazionali a favore degli istituti nazionali di sostegno temporaneo al reddito di lavoratori dipendenti e autonomi, con il fine quindi di ridurre l'incidenza della

[149] Commissione europea (2022), "Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE", 9 novembre.
[150] Commissione europea (2023), "Comunicazione sui Documenti Programmatici di Bilancio del 2023: valutazione globale", 21 novembre.
[151] Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19.

disoccupazione e la perdita di reddito derivante dalla pandemia[152]. Il periodo di disponibilità dello strumento si è concluso il 31 dicembre 2022[153].

Il regolamento di *SURE* autorizzava la Commissione a indebitarsi sui mercati finanziari. Come già avvenuto, ad esempio nel caso della costituzione del fondo *EFSM* (*European Financial Stabilisation Mechanism*) nel 2010, la Commissione può emettere obbligazioni sui mercati finanziari per raccogliere le risorse necessarie che trasferisce poi agli Stati membri sotto forma di prestito, erogato in rate, a tassi favorevoli dato l'elevato merito di credito dell'Unione. Si ricorda, infatti, che la UE non può indebitarsi per finanziare il proprio bilancio, ma la Commissione, per conto dell'Unione, può essere autorizzata dal Consiglio della UE a raccogliere sui mercati risorse a debito per sostenere specifici programmi e fornire assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà economica[154].

Con un intervento ancora più ambizioso, il 27 maggio 2020 la Commissione ha presentato "Il Piano per la ripresa dell'Europa" composto da un programma di rilancio a medio termine per far fronte alle ripercussioni della pandemia da COVID-19[155]. Il Piano si basava su due pilastri: i) il programma di rilancio *Next Generation EU* (NGEU), tramite il quale si prevedeva di mettere a disposizione 750 miliardi di euro su base temporanea; e ii) il bilancio pluriennale della UE, ovvero il Quadro finanziario pluriennale 2021-27, con una dotazione di 1.074 miliardi di euro[156].

Nell'ambito di NGEU, l'iniziativa di maggior rilievo è stata la costituzione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF), con una dotazione di 723,8 miliardi, di cui 338 miliardi sotto forma di trasferimenti (sovvenzioni) e 385,8 miliardi sotto forma di prestiti[157]. Il Regolamento istitutivo[158] del Dispositivo è stato approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio della UE il 12 febbraio 2021. Questo strumento si prefigge di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento agli *shock* degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verde e digitale mirate a realizzare un'Europa climaticamente neutra entro il 2050. Il dispositivo finanzia progetti su sei pilastri: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di

[152] Il presupposto necessario per richiedere i fondi alla Commissione era l'aumento, effettivo o previsto dopo il primo febbraio 2020, della spesa pubblica dei paesi a causa dell'adozione di misure nazionali direttamente correlate con programmi di integrazione del reddito dei lavoratori a seguito di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, o misure analoghe, per far fronte agli effetti economici e sociali della pandemia da COVID-19.
[153] Per una panoramica su SURE si veda la pagina web della Commissione a esso dedicata, dove è possibile trovare una valutazione finale dello strumento.
[154] Articolo 122 del TFEU, commi 1 e 2.
[155] Si veda il Comunicato stampa della Commissione del 27 maggio 2020.
[156] Questi importi sono intesi a prezzi costanti del 2018.
[157] Dati aggiornati disponibili sul sito della Commissione: Piano per la ripresa dell'Europa.
[158] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

Il paese richiedente i finanziamenti doveva presentare alla Commissione e al Consiglio il proprio Piano nazionale per la ripresa. I progetti di investimento dovevano essere completati entro 7 anni e le riforme entro 4 anni dall'adozione della decisione della Commissione di concedere il sostegno allo Stato membro. Se giudicato pertinente con i criteri e le finalità definiti nel Regolamento relativo al RRF, il Consiglio adottava il Piano. L'erogazione dei fondi era subordinata alla decisione della Commissione che stabiliva se il paese avesse conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obbiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Il conseguimento soddisfacente presupponeva che non si tornasse indietro rispetto ai traguardi e obiettivi precedentemente conseguiti.

Allo stesso tempo la UE ha creato o rafforzato ulteriori strumenti di finanziamento che concedono sovvenzioni agli Stati membri per progetti mirati. Il più rilevante dal punto di vista quantitativo è *ReactEU* con stanziamenti complessivi pari a 50,6 miliardi, seguito dal *Just Transition Fund* (10,9 miliardi), il Fondo per lo sviluppo rurale (EAFRD, 8,1 miliardi), il *Fondo InvestEU* (6,1 miliardi), il programma Orizzonte Europa (5,4 miliardi) e il programma *RescEU* (2 miliardi).

Più recentemente, tra gli strumenti di sostegno finanziario non rimborsabile vi è *REPowerEU* che mira a sostenere la tempestiva e graduale riduzione della dipendenza della UE dalle importazioni di combustibili fossili russi attraverso la diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'Unione e la diffusione delle energie rinnovabili, il miglioramento della capacità di stoccaggio e l'efficienza energetica. Il regolamento istitutivo di *REPowerEU* è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio della UE il 27 febbraio 2023[159] e consente agli Stati membri di aggiungere ai rispettivi Piani nazionali per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato con impegni per le riforme e gli investimenti che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di *REPowerEU*.

Nel complesso, la risposta della UE al doppio *shock*, sanitario ed energetico, che ha colpito il continente dal 2020 è stata adeguata; questa esperienza positiva potrebbe essere la base per una capacità di bilancio europea. È evidente la differenza di strategia adottata dal 2020, più appropriata, rispetto a quella per contrastare le crisi finanziarie dei decenni precedenti. Ciò può essere dovuto principalmente a due fattori. In primo luogo, le crisi degli inizi di questo decennio hanno colpito tutti gli Stati membri, sebbene con intensità diverse a causa delle eterogenee caratteristiche economiche dei diversi paesi. Vi è stata quindi una volontà condivisa di superare la crisi con misure di sostegno comuni sulla base di piani nazionali, oltre che con un rafforzato coordinamento delle politiche di bilancio anticicliche degli Stati membri. Inoltre, proprio dagli errori commessi in risposta alle crisi finanziarie

[159] Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87CE.

precedenti, i governi della UE sembrano aver preso coscienza che, in una fase di ciclo fortemente negativo, la sostenibilità finanziaria non può essere assicurata da restrizioni di bilancio, che si potrebbero rivelare addirittura controproducenti, ma da misure di sostegno al ciclo stesso e alla crescita potenziale. Sarebbe auspicabile che tale presa di coscienza non svanisca con la graduale uscita dalle crisi ma che rappresenti la base per una rafforzata messa in comune di risorse verso una capacità di bilancio comune per politiche anticicliche e per il finanziamento di beni pubblici europei (si veda paragrafo 3.3).

3.2.3 Il ruolo della politica di bilancio per contrastare la recessione e gli effetti negativi dell'elevata inflazione

La strategia di finanza pubblica

La politica di bilancio del quadriennio 2020-23 in Italia, come nel resto della UE, è stata fortemente condizionata da due significativi fattori negativi che si sono manifestati nel periodo: la pandemia da COVID-19 e l'elevata l'inflazione. L'impostazione di bilancio è stata focalizzata, nel breve termine, alla gestione dell'emergenza mentre la programmazione di medio-lungo periodo è stata prevalentemente ricondotta nell'ambito del piano di rilancio europeo NGEU.

La sospensione delle regole di bilancio e della disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato decisa in ambito UE ha permesso di aumentare il deficit per finanziare misure a sostegno dei cittadini e delle imprese, previa autorizzazione del Parlamento allo scostamento dagli obiettivi programmatici in ragione di eventi eccezionali, secondo la procedura prevista dalla legge n. 243/2012[160].

Si ripercorrono gli avvenimenti del quadriennio 2020-23, e in particolare del 2020, in relazione all'eccezionalità delle crisi pandemica ed energetica e al susseguirsi degli interventi emergenziali, costantemente monitorati e valutati dall'UPB, messi in atto dai governi che si sono succeduti in questo periodo.

Il biennio 2020-21

Nel 2020, gli effetti della pandemia sull'economia e sulla finanza pubblica hanno interrotto il graduale miglioramento dei conti pubblici registrato negli esercizi passati, condizionandone fortemente gli andamenti. Il deficit delle Amministrazioni pubbliche (PA), dopo essere stato pari all'1,5 per cento del PIL nel 2019, aumentava di circa 8 punti percentuali di PIL attestandosi al 9,4 per cento. Il debito cresceva di quasi 21 punti percentuali di PIL, salendo dal 134,2 per cento del 2019 al 155 per cento. Nel corso dell'anno, il Governo è stato costretto a presentare varie Relazioni al Parlamento per

[160] Per dettagli sulla procedura si veda quanto riportato nelle note del paragrafo 3.1.3.

richiedere l'autorizzazione a un maggiore indebitamento che consentisse l'attuazione di misure di sostegno al sistema sanitario ed economico.

L'impatto complessivo sull'indebitamento netto della PA del 2020 a seguito dei numerosi decreti legge disposti è stato senza precedenti, stimato in 108,2 miliardi, pari al 6,5 per cento del PIL.

Si ricorda che, prima del manifestarsi della crisi pandemica, in un contesto di miglioramento dei conti tendenziali rispetto al DEF 2019, basato in buona parte sulla diminuzione prevista della spesa per interessi connessa alla riduzione attesa dei tassi di interesse sui titoli di Stato, la manovra per il 2020 (disposta tramite il DL 124/2019 e la legge di bilancio per il 2020) comportava un profilo di riduzione del deficit programmatico a partire dal 2021, scontando soprattutto una forte presenza delle clausole di salvaguardia sulle imposte. La manovra – in linea con quanto avvenuto negli anni precedenti − causava un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, che era valutato pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2020, allo 0,7 nel 2021 e allo 0,5 nel 2022. In termini di indebitamento netto, si confermava quanto indicato nella NADEF 2019, secondo cui il deficit programmatico avrebbe dovuto rimanere stabile al 2,2 per cento allora previsto per il 2020 per poi scendere all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022.

In particolare, a partire dal mese di marzo si sono presentati in successione ravvicinata quattro richieste di scostamento dal percorso di aggiustamento dei conti pubblici (tab. 3.5), otto provvedimenti legislativi anticrisi (tab. 3.6)[161] e varie revisioni nelle stime degli aggregati di finanza pubblica (tab. 3.7).

L'impatto sul deficit dei vari decreti sarebbe stato pari a 113,6 miliardi, ridotti effettivamente ai 108,2 miliardi sopra citati se considerati al netto di 5,4 miliardi di utilizzi dei risparmi sugli scostamenti autorizzati dal Parlamento (tab. 3.6 e Riquadro 3.2 "Gli effetti finanziari dei decreti legge per contrastare l'impatto del COVID–19"). Il peggioramento del saldo era dovuto a un aumento delle uscite nette, principalmente di natura corrente. Gli interventi, infatti, erano concentrati sulle uscite per 90,1 miliardi − di cui 74,2 miliardi di uscite correnti – mentre per 23,4 miliardi riguardavano minori entrate.

Gli interventi più consistenti dal punto di vista finanziario[162], volti a fronteggiare le rilevanti conseguenze sanitarie e di natura socio-economica connesse con il progressivo inasprimento delle misure di distanziamento sociale culminato con il blocco di diverse attività, venivano disposti dal Governo entro il mese di agosto, sulla base degli scostamenti richiesti nelle Relazioni di marzo, aprile e luglio.

Si è trattato in larghissima parte di provvedimenti di natura emergenziale, che offrivano sostegno temporaneo alla generalità dei soggetti economici (lavoratori, famiglie e imprese) grazie all'introduzione di una vasta gamma di strumenti – come l'istituzione di nuovi fondi, la presenza di contributi a fondo perduto, di crediti di imposta, di agevolazioni

[161] Alcuni decreti legge con impatto molto limitato, come il DL 172/2020 varato nella seconda metà di dicembre, non sono stati considerati.
[162] Disposti tramite i DD.LL. 18/2020, 23/2020, 34/2020 e 104/2020 e con effetti di peggioramento del deficit di circa 100 miliardi.

fiscali, di sostegni alla liquidità delle imprese – che hanno talvolta incorporato elementi di selettività, circoscrivendo l'accesso e differenziando i benefici in relazione a una qualche misura del grado con cui la crisi incideva sui bilanci di famiglie e imprese; in altri casi, sono stati direttamente indirizzati a favore di alcuni specifici settori produttivi particolarmente colpiti dalla diffusione del COVID-19.

Tab. 3.5 – Scostamenti richiesti tramite Relazioni al Parlamento – Anno 2020
(miliardi di euro)

	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
Relazione integrata 11 marzo (1)	-25,0	-25,0	-20,0
Relazione 24 aprile (2)	-155,3	-65,3	-55,3
Relazione 23 luglio	-32,0	-32,0	-25,0
Relazione 20 novembre	-5,0	-8,0	-8,0
Totale scostamenti richiesti	**-217,3**	**-130,3**	**-108,3**

Fonte: Relazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012.
(1) La prima Relazione al Parlamento del 5 marzo 2020, che prevedeva richieste di scostamento di 6,35 miliardi in termini di indebitamento netto e di 7,5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare (SNF), è stata successivamente integrata, l'11 marzo, per aumentare le richieste ai livelli indicati. – (2) Per il saldo netto da finanziare e per il fabbisogno si è ipotizzato che lo scostamento richiesto relativo alla maggiore spesa per interessi, pari a 0,33 miliardi, sia uguale a quello indicato in termini di indebitamento netto nella Relazione di aprile.

Tab. 3.6 – Decreti legge anticrisi del 2020: effetti sui saldi di finanza pubblica
(miliardi di euro)

	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
DL 18/2020 (Cura Italia), 17 marzo (a)	-24,8	-18,6	-20,0
DL 23/2020 (Liquidità), 8 aprile (b)	-0,1	0,5	-0,1
DL 34/2020 (Rilancio), 19 maggio (c) (1)	-154,7	-68,4	-55,3
DL 104/2020 (Agosto), 14 agosto (d)	-30,9	-30,8	-24,9
DL 137/2020 (Ristori), 28 ottobre (e)	0,2	-3,5	-3,3
DL 137/2020 utilizzo risparmi su scostamenti autorizzati (e')	*0,0*	*3,5*	*3,3*
DL 149/2020 (Ristori *bis)*, 9 novembre (f)	0,1	-0,2	-1,6
DL 149/2020 utilizzo risparmi su scostamenti autorizzati (f')	*0,0*	*0,3*	*1,7*
DL 154/2020 (Ristori *ter)*, 23 novembre (g)	0,0	-0,4	-0,4
DL 154/2020 utilizzo risparmi su scostamenti autorizzati (g')	*0,0*	*0,4*	*0,4*
DL 157/2020 (Ristori *quater)*, 30 novembre (h)	-4,5	-4,4	-8,0
Totale effetti decreti (i=a+b+c+d+e+f+g+h)	**-214,8**	**-125,9**	**-113,6**
Totale utilizzi risparmi su scostamenti autorizzati (l=e'+f'+g')	*0,0*	*4,2*	*5,4*
Totale effetti al netto utilizzi risparmi (m=i-l)	**-214,8**	**-121,7**	**-108,2**

Fonte: prospetti di riepilogo degli effetti finanziari allegati ai decreti legge citati.
(1) L'impatto sul fabbisogno è superiore di 3,4 miliardi rispetto ai 65 miliardi di scostamento richiesto, al netto della spesa per interessi, tramite la Relazione al Parlamento di aprile: si trova tuttavia capienza grazie all'utilizzo parziale del margine sul DL 18/2020.

Riquadro 3.2 – Gli effetti finanziari dei decreti legge per contrastare l'impatto del COVID-19

Come illustrato nella tabella 3.6, nel complesso gli effetti finanziari dei decreti legge emanati dal Governo per contrastare l'impatto della pandemia sono stati pari nel 2020 (al lordo dei risparmi sugli scostamenti via via autorizzati) a oltre 113 miliardi, il 6,9 per cento del PIL (tab. R.3.2.1).

Guardando alle aree di intervento, attraverso una classificazione per gruppi che rispecchia le diverse linee di azione dei vari decreti, si osserva come le risorse nette siano state indirizzate per circa i due terzi (64,3 per cento) a sostenere l'economia – imprese e lavoratori – destinando a essi rispettivamente 39,8 miliardi (35 per cento) e 33,3 miliardi (29,3 per cento). Agli Enti territoriali sono stati riservati 12,6 miliardi e per il sistema sanitario e il comparto sicurezza sono stati stanziati ulteriori 8,9 miliardi. Disposizioni con effetti minori hanno riguardato Scuola, Università e ricerca (1,9 miliardi) e famiglia e disabilità (1,3 miliardi). Le misure fiscali hanno assorbito 17,1 miliardi di mezzi finanziari, in massima parte per proroghe e rimodulazioni di adempimenti tributari e contributivi[163].

[163] Per maggiori dettagli circa gli interventi adottati, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla politica di bilancio 2021", dicembre; in particolare, quanto riportato nelle tabelle 2.6 e 2.7 alle pagine 45-48.

Tab. R3.2.1 – Impatto netto delle principali misure contenute nei decreti legge anticrisi approvati nel corso del 2020

(importi netti in milioni di euro, inclusivi degli oneri riflessi associati a ciascuna misura)

		DL 18/2020 (conv.)	DL 23/2020 (conv.)	DL 34/2020 (conv.)	DL 104/2020 (conv.)	DD.LL. "Ristori" /2020	Totale 2020
	INDEBITAMENTO NETTO (1)	**-19.989**	**-11**	**-55.289**	**-24.876**	**-13.404**	**-113.569**
Sostegno alle imprese e all'economia	Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza			-6.197	-5	-4.941	-11.143
	Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	-1.630	-249	-4.230			-6.109
	Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020			-3.952			-3.952
	Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo	-356		-1.499	-99	-339	-2.294
	Esoneri e sgravi contributivi				-1.884		-1.884
	Bonus vacanze			-1.677			-1.677
	Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	-1.730	300	30			-1.400
	Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	-1.058					-1.058
	Esonero contributivo a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura			-426		-385	-811
	Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	-150		-255	-63	-300	-768
	Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)			-172	-60	-400	-632
	Esenzione Imu 2020 settore turismo, intrattenimento e spettacolo			-211	-232	-176	-619
	Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione	-50		-150	-403		-603
	Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020)			-600			-600
	Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite dall'emergenza	-500					-500
	Contributo a fondo perduto per attività economiche e commerciali nei centri storici				-500		-500
	Altre misure	-644	-51	-1.963	-2.399	-155	-5.213
	Totale di gruppo	***-6.119***	***0***	***-21.303***	***-5.646***	***-6.696***	***-39.763***
Misure a favore dei lavoratori	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	-3.556		-10.602	-4.499	1.338	-17.319
	Indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori	-3.262		-4.802	-773	-155	-8.993
	Congedi parentali, permessi retribuiti, *voucher* servizi sostitutivi e indennità di malattia	-1.389		-1.191	-411	-26	-3.017
	Proroga NASPI e DIS-COLL			-400	-856		-1.256
	Reddito di emergenza			-971			-971
	Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede	-881					-881
	Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)				-240	-410	-650
	Altre misure	-11		-600	400	46	-166
	Totale di gruppo	***-9.098***	***0***	***-18.567***	***-6.380***	***793***	***-33.252***
Misure fiscali	Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	-851		-418	-6.121	-8.488	-15.878
	Incremento da 700.000 euro a 1 milione del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili			-558			-558
	Altre misure		-12	-609	-41		-662
	Totale di gruppo	***-851***	***-12***	***-1.584***	***-6.163***	***-8.488***	***-17.097***
Enti territoriali	Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali			-3.500	-1.670		-5.170
	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome			-1.500	-2.800		-4.300
	Fondi ai Comuni per l'emergenza alimentare e altre risorse a favore degli Enti locali			-528		-400	-928
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale			-500	-400		-900
	Altre misure	-347		-270	-645	-5	-1.266
	Totale di gruppo	***-347***	***0***	***-6.298***	***-5.515***	***-405***	***-12.564***
Salute e Sicurezza	Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	-1.650		-1.500	-511	-100	-3.761
	Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	-1.039		-1.441	-276		-2.756
	Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"			-1.467			-1.467
	Altre misure	-249		-678	108	-49	-868
	Totale di gruppo	***-2.938***	***0***	***-5.087***	***-679***	***-149***	***-8.852***
Misure per la Scuola, l'Università e la ricerca	Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione			-194	-400		-594
	Altre misure	-144		-1.078	-32	-88	-1.342
	Totale di gruppo	***-144***	***0***	***-1.273***	***-432***	***-88***	***-1.936***
Disposizioni per la famiglia e la disabilità	Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	-400		-260			-660
	Altre misure	-50		-444	-165		-659
	Totale di gruppo	***-450***	***0***	***-704***	***-165***	***0***	***-1.319***
Altre misure di settore, disposizioni finanziarie finali e coperture	Interessi passivi	-181		-326	-85		-592
	Riversamento in entrata risorse *bonus* vacanze					860	860
	Riduzione fondi e altre coperture	137	1	85	22	717	962
	Altre misure	1		-233	165	52	-14
	Totale di gruppo	***-43***	***1***	***-474***	***102***	***1.629***	***1.216***

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

La recrudescenza della pandemia a partire dalla fine dell'estate richiedeva la predisposizione di ulteriori interventi urgenti volti al contenimento dei contagi e alla gestione dell'emergenza. In particolare, sono stati emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri una serie di decreti (DPCM 13 ottobre 2020, DPCM 18 ottobre 2020 e DPCM 24 ottobre 2020) che imponevano limitazioni via via più restrittive fino alla divisione del Paese in tre zone operata con il DPCM del 3 novembre 2020. Quest'ultimo provvedimento – che aveva ripreso e inglobato le misure già adottate con i precedenti DPCM – introduceva ulteriori restrizioni alle attività consentite, differenziandole sul territorio nazionale al fine di tener conto del livello di rischio di contagio e del livello di gravità dello scenario di gestione della pandemia, così come stabiliti con ordinanza del Ministro della Salute sulla base del monitoraggio dei dati epidemiologici.

Sono state quindi approntate ulteriori misure contenute nei primi tre decreti legge cosiddetti "Ristori" (DD.LL. 137/2020, 149/2020 e 154/2020), che utilizzavano a parziale copertura i risparmi derivanti da limitate mancate attuazioni di interventi contenuti nei decreti precedenti. I nuovi decreti non richiedevano quindi autorizzazioni per nuovi scostamenti, in quanto gli effetti di peggioramento dell'indebitamento netto a loro connessi risultavano compensati dagli utilizzi dei risparmi sugli scostamenti già autorizzati dal Parlamento mentre il peggioramento in termini di saldo netto da finanziare veniva compensato da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa. Una volta venute a esaurimento le risorse concesse dai primi tre scostamenti, si rendeva necessaria una ulteriore Relazione, presentata al Parlamento il 20 novembre, al fine di chiedere un nuovo scostamento di 8 miliardi – finalizzato all'approvazione del decreto legge "Ristori quater" (DL 157/2020) –, in previsione della continuazione di una politica di contenimento dei rischi di infezione sino alla fine dell'anno. Venivano quindi disposti interventi a favore dei settori e delle regioni maggiormente sfavorite dalle misure sanitarie restrittive e per sostenere lavoratori e imprese che dipendevano in misura rilevante dalle vendite durante il periodo natalizio. Gli effetti complessivi in termini di indebitamento netto hanno quindi raggiunto i già ricordati 108,2 miliardi, considerando la stima iniziale dell'impatto dei decreti al netto dell'utilizzo dei risparmi sugli scostamenti autorizzati (tab. 3.6).

La stima dell'indebitamento netto veniva rivista più volte durante l'anno in relazione agli effetti dei provvedimenti adottati e all'attività di monitoraggio e revisione delle entrate e delle uscite effettuata, anche tenendo conto dell'emergere di utilizzi inferiori alle attese di determinati interventi. Le quantificazioni iniziali del DEF 2020 partivano da un disavanzo tendenziale del 7,1 per cento del PIL comprensivo degli effetti dei primi due decreti legge disposti, che saliva sino al picco dell'11,9 per cento scontando l'impatto atteso dai due decreti successivi. Nel proseguimento dell'anno, con andamenti oscillanti, il deficit veniva stimato al ribasso, sino ad arrivare a poco più del 10,8 per cento del PIL dell'ultima valutazione condotta a fine anno[164](tab. 3.7).

[164] Si veda Ministero dell'Economia e delle finanze (2020) "Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge di bilancio per il triennio 2021-2023 del Ministro dell'Economia e

Tab. 3.7 – Revisioni dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e del PIL nominale nel corso del 2020
(in percentuale del PIL)

	Indebitamento netto	Var. % PIL nominale
DEF 2020 tendenziale (include DD.LL. 18 e 23 del 2020)	7,1	-7,1
DEF 2020 con nuove politiche (tendenziale + DL 34/2020)	10,4	-7,1
DEF 2020 con nuove politiche + DL 104/2020	11,9 (1)	-7,1
NADEF 2020 (aggiornamento quadro macro e di finanza pubblica)	10,8	-8,0
DPB 2021 (NADEF 2020 e monitoraggio conti pubblici)	10,5	-8,0
DPB 2021 + DL 137/2020	10,7	-8,0
DPB 2021 + DD.LL. 137 e 149 del 2020	10,8 (2)	-8,0
DPB 2021 + DD.LL. 137, 149 e 154 del 2020 (include ulteriore monitoraggio conti pubblici)	10,4 (2)	-8,0
DPB 2021 + DD.LL. 137, 149, 154 e DL 157 del 2020	>10,8	-8,0

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nei documenti ufficiali e nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai decreti legge citati.
(1) Saldo indicato nella Relazione al Parlamento di luglio 2020. – (2) Saldo indicato nella Relazione al Parlamento di novembre 2020.

In corso d'anno veniva rilevato un andamento più favorevole delle attese sia per le entrate che per le spese, cui allora sono state attribuite varie motivazioni dall'UPB. In primo luogo, da un lato, sono state evidenziate le rilevanti incertezze che caratterizzavano le stime degli aggregati economici di quell'anno eccezionale; dall'altro, hanno pesato difficoltà di attuazione degli interventi per l'emergenza. Dal monitoraggio in corso d'anno dei conti pubblici emergeva una sovrastima delle iniziali previsioni tendenziali di spesa (verosimilmente riferibile agli enti delle Amministrazioni locali) cui si sarebbe aggiunto un minor uso delle risorse messe a disposizione dai decreti anticrisi e, in particolare, di quelle relative all'utilizzo della Cassa integrazione. Inoltre, veniva valutata una minore spesa per interessi in relazione al miglior andamento dei tassi all'emissione rispetto alle ipotesi precedentemente utilizzate nei documenti ufficiali. Sul versante delle entrate, si sottolineava che l'evoluzione più favorevole del gettito rispetto alle attese iniziali – verosimilmente improntate a notevole prudenza – poteva essere derivata dal comportamento di quei contribuenti con minori vincoli di liquidità che avrebbero continuato ad adottare, ai fini dell'autotassazione, il cosiddetto "metodo storico" invece del "metodo previsionale". Inoltre, le imprese, pur danneggiate dal blocco delle attività nel periodo del *lockdown*, avrebbero potuto trovare convenienza a versare comunque le imposte e i contributi sociali anche per recuperare mediante compensazione le somme pagate per conto dell'INPS ai propri dipendenti posti in Cassa integrazione. Infine, l'iniziale sovrastima dell'impatto delle misure sembrava probabilmente associata a ipotesi prudenziali di ricorso elevato alla sospensione dei versamenti, date le plausibili diffuse carenze di liquidità conseguenti al blocco delle attività.

Il 2020 si è poi chiuso – come già ricordato – con un disavanzo pari al 9,4 per cento del PIL, superiore di quasi 130 miliardi rispetto all'anno precedente; il debito in rapporto al PIL è cresciuto di circa 21 punti percentuali, raggiungendo a fine 2020 il valore del 155 per cento. Il dato per il disavanzo è stato ben inferiore alle attese, oltre che per gli andamenti più favorevoli del previsto appena esposti, anche a causa di un fattore che ha influito in misura significativa sui conti: una contabilizzazione da parte dell'Istat, diversa da quella inizialmente ipotizzata dal Governo, degli effetti delle norme contenute nei vari decreti di emergenza che prevedevano lo slittamento dal 2020 al 2021 di alcuni

delle finanze", novembre, in cui veniva indicato che, pur rimarcando l'elevata incertezza che caratterizzava le previsioni per l'anno allora in corso, le stime aggiornate per il 2020 non modificavano in misura sostanziale il quadro prospettato nella NADEF.

versamenti di imposte e contributi. Infatti, essendo lo spostamento in avanti dei versamenti un fenomeno di natura temporanea, l'Istat ha a suo tempo riportato al 2020 – per competenza economica, secondo le regole contabili del Sistema europeo dei conti (SEC2010) – gli effetti di tali norme, con conseguente aumento delle entrate e quindi riduzione del deficit rispetto alle previsioni ufficiali.

Il DL 34/2020 (il cosiddetto decreto "Rilancio") è l'intervento più consistente dal punto di vista finanziario, specie con riferimento all'impatto sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (SNF) (tab. 3.6, riga (c))**.** Su tale saldo infatti incidevano misure molto rilevanti a favore delle imprese, anche relative a possibili rischi sul patrimonio delle società per azioni non finanziarie con elevato fatturato, che influivano in modo rilevante sul bilancio dello Stato ma in misura minore, almeno nell'immediato, sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

In generale, la maggior parte delle misure introdotte impattava in modo analogo sui tre saldi dei conti pubblici, con l'eccezione di alcune misure specifiche di importo rilevante che avevano effetti differenziati sui saldi[165]. Oltre alle usuali differenze di contabilizzazione delle varie misure per cassa in termini di fabbisogno e per competenza economica con riferimento all'indebitamento netto, emergeva un valore molto rilevante degli interventi del DL 34/2020 sul SNF, valutato – come è noto – in termini di competenza giuridica, che era quantificato in 154,7 miliardi e costituiva l'elemento determinante alla base del più consistente effetto dei vari decreti adottati su tale saldo (che spiegava gran parte della differenza tra i 214,8 miliardi del SNF e i 108,2 miliardi di indebitamento netto, relativi all'effetto complessivo dei decreti, tab. 3.6, ultima riga). Le misure con impatto rilevante sul SNF e nullo sull'indebitamento netto erano tre, riguardanti: la costituzione del cosiddetto "Patrimonio Destinato" presso la Cassa depositi e prestiti (CDP) finalizzato a operazioni di ricapitalizzazione di società per azioni, non finanziarie e con fatturato superiore 50 milioni di euro (per 44 miliardi); l'integrazione del fondo per la concessione di garanzie a favore della SACE e della CDP, istituito nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese dal cosiddetto decreto "Liquidità" (DL 23/2020,per 30 miliardi); i pagamenti di debiti pregressi certi, liquidi ed esigibili (per 12 miliardi, di cui 8 miliardi relativi a Enti locali e Regioni e 4 miliardi a enti del servizio sanitario nazionale).

Sono inoltre da mettere in evidenza altri due aspetti particolari del DL 34/2020 che avranno molta rilevanza per gli anni successivi: la disattivazione – in deficit – completa e definitiva delle clausole di salvaguardia su IVA e accise, che ancora erano attive dopo le sterilizzazioni parziali operate dalla legge di bilancio 2020 (attorno a 27 miliardi dal 2022) (tab. 3.8) **e l'introduzione del cosiddetto Superbonus, tramite il rafforzamento (con aliquota di detrazione al 110 per cento) delle agevolazioni per alcuni interventi di efficienza energetica e misure antisismiche sugli edifici.** In una situazione di drastico peggioramento della finanza pubblica dovuta alla crisi pandemica, è stato deciso dal Governo di porre fine alla pratica di disattivazione e nuova attivazione delle clausole di salvaguardia, che aveva caratterizzato gli anni precedenti e che era stata utilizzata per consentire la presentazione nei documenti programmatici di sentieri di avvicinamento all'OMT, seppur rinviati nel tempo (si veda paragrafo 3.1.3). Quanto alla misura

[165] Per un'analisi dettagliata di tali misure, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla politica di bilancio 2021", dicembre; in particolare, quanto riportato nella tabella 2.8 a pagina 49 e quanto indicato nelle successive pagine 50-52.

Tab. 3.8 – Clausole di salvaguardia: interventi nella legge di bilancio per il 2020 e soppressione nel DL 34/2020
(milioni di euro)

Intervento	2020	2021	2022
1. Clausole di salvaguardia attive post legge di bilancio per il 2019			
Incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2020	8.688	8.688	8.688
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25,2% nel 2020	13.984		
Incremento aliquota IVA dal 22% al 26,5% dal 2021		19.665	19.665
Incremento accise sui carburanti dal 2020	400	400	400
Totale aumenti di gettito previsti post legge di bilancio per il 2019	**23.072**	**28.753**	**28.753**
2. Clausole di salvaguardia sterilizzate dalla legge di bilancio per il 2020			
Modifica clausole accise	-400	821	1.283
Riduzione aliquota IVA dal 13% al 10% nel 2020	-8.688		
Riduzione aliquota IVA dal 13% al 12% dal 2021		-2.895	-2.895
Riduzione aliquota IVA dal 25,2% al 22% nel 2020	-13.984		
Riduzione aliquota IVA dal 26,5% al 25% nel 2021		-6.555	
Totale riduzioni di gettito previste post legge di bilancio per il 2020	**-23.072**	**-8.629**	**-1.612**
3. Clausole di salvaguardia attive post legge di bilancio per il 2020			
Incremento aliquota IVA dal 10% al 12% dal 2021		5.793	5.793
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% per il 2021 e al 26,5% dal 2022		13.110	19.665
Incremento accise sui carburanti dal 2018		1.221	1.683
Totale aumenti di gettito previsti post legge di bilancio per il 2020 (1)		**20.124**	**27.141**
4. Soppressione delle clausole di salvaguardia effettuata dal DL 34/2020			
Riduzione aliquota IVA dal 12% al 10% dal 2021		-5.700	-5.700
Riduzione aliquota IVA al 22% dal 25% del 2021 e dal 26,5% del 2022		-12.900	-19.350
Soppressione delle clausole di salvaguardia in materia di accisa		-1.221	-1.683
Totale riduzioni di gettito per soppressione delle clausole di salvaguardia effettuata dal DL 34/2020 (1)		**-19.821**	**-26.733**

Fonte: elaborazioni su dati delle relazioni tecniche della legge di bilancio per il 2020 e del DL 34/2020.
(1) Gli importi relativi alle riduzioni di gettito derivanti dalla soppressione delle clausole di salvaguardia effettuata tramite il DL 34/2020 (rispettivamente -19.821 milioni nel 2021 e -26.733 milioni nel 2022) sono inferiori agli aumenti di gettito previsti dopo la legge di bilancio 2020 per le clausole ancora attive (rispettivamente 20.124 milioni nel 2021 e 27.141 milioni nel 2022) in quanto nel quadro macroeconomico sottostante al DEF 2020 era stimata una riduzione dei consumi finali delle famiglie che implicava una riduzione anche dei valori relativi a un punto di aliquota sia del 10 per cento (che scendeva da 2.896,5 a 2.850 milioni su base annua) sia del 22 per cento (che scendeva da 4.370 a 4.300 milioni su base annua).

agevolativa del Superbonus, che era allora prevista per i lavori effettuati dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, questa è stata poi prorogata oltre la fase di emergenza con ripetuti provvedimenti successivi, portando a un impatto di aggravio del deficit particolarmente consistente nel biennio 2022-23.

Appena dopo la presentazione del DL 34/2020, la Commissione europea – per far fronte alle ripercussioni della pandemia – a fine maggio del 2020 proponeva un Piano di medio termine per la ripresa dell'Europa (si veda il paragrafo 3.2.2). In Italia, veniva reso pubblico il Piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR) nel gennaio del 2021 (si veda di seguito). Tale Piano veniva successivamente rivisto e, quindi, inviato in Europa nel marzo successivo.

Anche il disavanzo pubblico del 2021 risentiva degli effetti delle misure volte a contrastare la pandemia, per cui rimaneva elevato, anche se inferiore alle attese iniziali. I risultati di consuntivo pubblicati dall'Istat nell'aprile dell'anno successivo collocavano il

deficit per il 2021 al 7,2 per cento del PIL, in riduzione rispetto sia al 9,6 per cento allora registrato per il 2020 sia al 9,4 per cento delle stime riportate nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024. Come l'anno precedente, quindi, i primi risultati a consuntivo indicavano una situazione più favorevole delle previsioni in conseguenza del realizzarsi soprattutto di maggiori entrate e di minori spese connesse a utilizzi inferiori alle attese delle disposizioni a sostegno dell'economia introdotte a causa della crisi pandemica. Tuttavia, dopo la nuova classificazione contabile decisa da Eurostat riguardo ai bonus edilizi, il deficit 2021 veniva successivamente rivisto al rialzo, sino all'8,7 per cento del PIL.

Sulla base di quanto contenuto nel Manuale sul deficit e sul debito 2022 di Eurostat pubblicato il 1° febbraio 2023, i benefici relativi al Superbonus e al Bonus facciate – gli unici bonus edilizi per i quali è stata effettuata la riclassificazione contabile –, vista la certezza dell'importo e della loro piena o quasi piena fruibilità nel tempo a causa della possibilità di essere ceduti a terzi, hanno assunto la configurazione di crediti pagabili. Di conseguenza, essi sono stati registrati per l'intero importo maturato in aumento delle spese del conto delle Amministrazioni pubbliche nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata (criterio della competenza). L'effetto sui conti pubblici è stato quindi anticipato rispetto alle previsioni precedenti e concentrato principalmente negli anni 2020-22 come maggiori contributi agli investimenti. Prima di queste revisioni, l'impatto delle misure era registrato – distribuito nel tempo − come riduzione del gettito fiscale nei vari anni di effettiva fruizione dell'agevolazione (criterio di cassa).

Oltre agli effetti sul 2021 dei provvedimenti disposti nel 2020, i conti pubblici scontavano inizialmente le misure contenute nella legge di bilancio, con un peggioramento del disavanzo delle Amministrazioni pubbliche rispetto al tendenziale di 1,4 punti percentuali di PIL (pari in valore assoluto a 24,5 miliardi). Molti interventi – in larga misura quelli a carattere emergenziale – incidevano solo sul primo anno. Tra questi, i principali riguardavano il sostegno a specifici settori (aeroportuale, filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura, turistico), i contributi della cosiddetta "Nuova Sabatini", il trasporto pubblico locale nonché la moratoria riguardante le passività delle microimprese e delle PMI.

Tuttavia, all'inizio del 2021 la ripresa economica appariva debole e le stringenti misure sanitarie che si rendevano necessarie nel breve termine richiedevano di essere accompagnate da interventi di sostegno e ristoro di entità nettamente maggiore rispetto a quanto preventivato nella legge di bilancio 2021; in tale contesto, venivano presentate al Parlamento due Relazioni di autorizzazione allo scostamento di bilancio, a metà gennaio e a metà aprile del 2021 (tab. 3.9).

Lo scostamento richiesto dal Governo con la Relazione al Parlamento del 15 gennaio riguardava il solo 2021. In particolare, l'autorizzazione richiesta era pari a 32 miliardi in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, 35 miliardi in termini di fabbisogno e di 40 miliardi per il saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato, in termini di competenza, e di 50 miliardi in termini di cassa. La differenza tra gli stanziamenti di cassa e di competenza sul SNF era attribuita nella Relazione allo stanziamento di risorse aggiuntive, in termini di sola cassa, per consentire la regolazione contabile delle anticipazioni di tesoreria autorizzate a fine 2020 in attuazione dei provvedimenti di contrasto degli effetti dell'emergenza sanitaria. Si trattava di trasferimenti di

Tab. 3.9 – Scostamenti richiesti tramite Relazioni al Parlamento – Anno 2021
(miliardi di euro)

	Saldo netto da finanziare (competenza)	Saldo netto da finanziare (cassa)	Fabbisogno	Indebitamento netto
Relazione del 15 gennaio	-40,0	-50,0	-35,0	-32,0
Relazione del 15 aprile	-50,0	-43,0	-40,0	-40,0
Totale scostamenti richiesti	**-90,0**	**-93,0**	**-75,0**	**-72,0**

Fonte: Relazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012.

cassa dal bilancio alla tesoreria, al fine di regolare contabilmente le anticipazioni che gli erogatori dei ristori erano stati autorizzati a effettuare a fine 2020 per rendere tempestivi i ristori stessi. I 10 miliardi erano già stati registrati sia nel fabbisogno sia nell'indebitamento netto del 2020. Le ulteriori differenze tra i saldi erano ascrivibili alla presenza di partite di natura finanziaria. La richiesta di scostamento contenuta nella Relazione del 15 aprile, comprensivo della spesa per interessi dovuta al maggior deficit autorizzato, era pari a 40 miliardi per l'indebitamento netto e il fabbisogno, a 43 miliardi per il SNF di cassa e a 50 per il SNF di competenza. Gli obiettivi consideravano gli effetti della riprogrammazione del PNRR rispetto alla versione presentata in Parlamento nel mese di gennaio (si veda di seguito). Tale riprogrammazione, infatti, al fine di tenere conto di quanto emerso nel dibattito parlamentare che si era svolto sul Piano approvato il 12 gennaio 2021, disponeva un incremento dei nuovi progetti rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente.

Venivano quindi emanati decreti legge di attuazione (DDLL 41/2021 e 73/2021, in cui confluiva il DL 79/2021) o il cui finanziamento in deficit era consentito dagli scostamenti (DL 59/2021) (tab. 3.10). Il DL 41/2021 (cosiddetto decreto Sostegni) conteneva ulteriori misure per contrastare gli effetti del protrarsi della pandemia da COVID-19, volte a sostenere gli operatori economici, i settori produttivi e i cittadini maggiormente colpiti, nonché a rafforzare il processo di vaccinazione e ad assicurare le funzioni degli Enti territoriali. Sono introdotte alcune novità rispetto ai provvedimenti dell'anno precedente in relazione a taluni aspetti, quali il riferimento a criteri di ripartizione dei contributi maggiormente legati alle condizioni economiche dei soggetti, una maggiore velocità di erogazione delle misure di sostegno, l'ampliamento delle platee interessate. Il DL 73/2021 (cosiddetto Sostegni-bis) conteneva ulteriori misure connesse all'emergenza COVID-19 a

Tab. 3.10 – Decreti legge anticrisi del 2021: effetti sui saldi di finanza pubblica
(miliardi di euro)

	Saldo netto da finanziare (competenza)	Saldo netto da finanziare (cassa)	Fabbisogno	Indebitamento netto
DL 41/2021 (Sostegni), 21 marzo	-37,4	n.d. (1)	-32,7	-31,5
DL 59/2021 (PNC), 7 maggio	-6,3		-0,9	-0,9
DL 73/2021 (Sostegni *bis*), 25 maggio	-41,6	-42,0	-38,3	-39,0
Totale effetti al netto utilizzi risparmi	**-85,2**	**-42,0**	**-71,8**	**-71,4**

Fonte: prospetti di riepilogo degli effetti finanziari allegati ai decreti legge citati.
(1) Il prospetto degli effetti finanziari del DL 41/2021 convertito in legge non riportava i dati relativi al SNF di cassa, mentre questi ultimi erano presenti nel prospetto relativo al DL presentato in Parlamento e incorporavano un incremento del Fondo di cassa coerente con quanto indicato nella Relazione al Parlamento del 15 gennaio 2021.

sostegno delle imprese, del lavoro, dei giovani, della salute e dei servizi territoriali. Le maggiori uscite nette si concentravano, per oltre un terzo, su contributi a fondo perduto per imprese e professionisti, registrati tra le uscite in conto capitale, e per oltre un quarto su misure per l'accesso al credito e la liquidità per i medesimi beneficiari. L'impatto delle entrate nette rifletteva, tra le altre agevolazioni, l'estensione dei limiti per crediti compensabili o rimborsabili, maggiori esoneri contributivi, la proroga del periodo di sospensione dell'attività di riscossione mediante ruolo.

Rientravano nell'ambito dello scostamento richiesto a metà gennaio anche gli effetti finanziari dei DDLL 7/2021 e 30/2021 relativi, in particolare, rispettivamente alla proroga di taluni versamenti tributari (con un peggioramento di circa 253 milioni nel 2021) e a interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena (con peggioramento pari a circa 231 milioni nel 2021).

Come per l'anno precedente, anche nel 2021, la stima dell'indebitamento netto veniva rivista durante l'anno in relazione all'andamento dell'attività economica, l'emergere delle prime tensioni inflazionistiche, la considerazione degli effetti dei provvedimenti adottati e il monitoraggio dei conti pubblici (tab. 3.11). Il DEF 2021 indicava due disavanzi: uno tendenziale (comprensivo degli effetti del DL 41/2021) – pari al 9,5 per cento del PIL – e uno – pari all'11,8 per cento del PIL – che includeva il peggioramento di 40 miliardi (2,3 per cento del PIL) derivante dalla richiesta di scostamento contenuta nella Relazione al Parlamento del 15 aprile, non ancora tradottasi in provvedimenti di legge. La NADEF 2021 aggiornava le previsioni del deficit tendenziale scontando il miglioramento dello scenario macroeconomico nonché l'andamento favorevole dei tassi di interesse. L'indebitamento netto veniva quindi stimato al 9,4 per cento del PIL, risultando sensibilmente inferiore al valore indicato nel DEF. Si poteva stimare che al miglioramento rispetto alle previsioni di aprile avessero contribuito approssimativamente in misura analoga – per importi compresi tra i 15 e i 20 miliardi – maggiori entrate legate alla crescita economica più favorevole e minori spese per un utilizzo degli interventi adottati inferiore rispetto a quanto inizialmente stimato (relativi in parte ai contributi a fondo perduto)[166].

Tab. 3.11 – Revisioni dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e del PIL nominale nel corso del 2021
(in percentuale del PIL)

	Indebitamento netto	Var. % PIL nominale
DEF 2021 tendenziale (include DL 41/2021)	9,5	5,2
DEF 2021 con nuovo scostanento (tendenziale + Relazione aprile 2021)	11,8	5,6
NADEF 2021 (aggiornamento quadro macro e di finanza pubblica)	9,4	7,6
DPB 2022	9,4	7,6

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nei documenti ufficiali.

[166] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021) "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021", 5 ottobre.

Avrebbe avuto effetto anche una revisione in aumento della stima delle entrate – alla luce del monitoraggio effettuato sulla base dei dati disponibili più aggiornati relativi ai versamenti tributari – dovuta a una diversa quantificazione degli slittamenti dei versamenti di imposta, con un aggravio dei conti del 2020 e un miglioramento di quelli del 2021. Infine, ha influito una realizzazione degli interventi del PNRR inferiore a quanto previsto. Infatti, erano stati ipotizzati interventi per 13,7 miliardi (di cui una parte di tipo aggiuntivo rispetto a quanto precedentemente programmato, finanziata sia tramite sovvenzioni europee – e quindi con effetti nulli sul deficit – sia per mezzo di prestiti aggiuntivi con aggravio del disavanzo), a fronte dei 5,1 miliardi che sono stati effettivamente spesi e riguardanti per la maggior parte progetti già in essere (e quindi finanziati tramite prestiti sostitutivi, senza impatto sul deficit), secondo quanto indicato dal Ministro dell'Economia e delle finanze nell'Audizione sul PNRR tenuta presso commissioni parlamentari della Camera e del Senato nel febbraio del 2021[167].

Si noti, inoltre, che si manifestava sempre più evidente una ripresa dell'inflazione, trainata dal rimbalzo dei prezzi dei prodotti energetici. Il Governo, che era già intervenuto nel mese di luglio per calmierare i costi delle bollette elettriche tagliando i cosiddetti oneri di sistema, a fronte degli incrementi dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica, annunciava nella NADEF 2021 un nuovo intervento di riduzione degli oneri fiscali, pari a 3,5 miliardi di euro. Complessivamente, nel corso dell'anno vengono destinati 5,6 miliardi a misure di contrasto al caro energia (tab. 3.17).

Elemento che caratterizza il 2021 è la predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza; con il Piano si intendeva intervenire sui danni economici e sociali provocati dalla crisi pandemica, affrontare le debolezze strutturali dell'economia italiana e stimolare le transizioni ecologica e digitale. In una prima proposta iniziale, presentata al Parlamento il 15 gennaio 2021, venivano individuate le risorse destinate alle finalità NGEU in un approccio che integrava il nuovo strumento con una parte del Quadro finanziario pluriennale (QFP, ovvero del bilancio pluriennale della UE) e con la programmazione nazionale[168] (tab. 3.12). Si trattava di un testo preliminare finalizzato al confronto parlamentare, come del resto appariva dalla descrizione generica e parziale di numerose sezioni del documento. Nel testo, infatti, si affermava che "la presentazione del PNRR necessiterà, anche alla luce della scelta di un pieno coinvolgimento del Parlamento, di una più precisa definizione delle riforme e delle strategie di settore connesse al Piano e di ulteriori passaggi politico-amministrativi che consentano di concludere i progetti e le riforme nei tempi richiesti e previsti, attraverso l'individuazione dei soggetti responsabili, delle attività da compiere e delle modalità operative di lavoro e di coordinamento delle amministrazioni e degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti". Il 26 aprile successivo,

[167] Quanto al contesto congiunturale, nella NADEF 2021 si metteva in evidenza come la crescita del PIL reale nel primo semestre dell'anno avesse oltrepassato le previsioni e che gli indicatori più aggiornati facevano ritenere che il terzo trimestre avrebbe registrato un altro balzo in avanti del prodotto. Avevano contribuito anche una situazione sanitaria ed economica migliorata nei mesi precedenti, grazie – secondo la NADEF - a misure preventive ben calibrate, al grande sforzo del personale sanitario, alla consapevole disciplina dimostrata dai cittadini, alle misure di sostegno economico attuate dal Governo e, in misura crescente, all'avanzamento della campagna di vaccinazione contro il COVID-19.

[168] Per un'analisi della proposta iniziale si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Consigliere dell'UPB, Chiara Goretti, nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)", 8 febbraio.

Tab. 3.12 – Risorse mobilitate nell'ambito del NGEU: confronto tra la proposta di PNRR di gennaio 2021, il PNRR trasmesso alla Commissione europea e il PNRR rimodulato (1)
(miliardi di euro)

	PNRR gennaio 2021	PNRR trasmesso alla Commissione europea aprile 2021	PNRR rimodulato dicembre 2023
RRF (a)	**196,5**	**191,5** (2)	**194,4** (3)
Sovvenzioni (a.1)	68,9	68,9	71,8
Prestiti (a.2), di cui:	127,6	122,6	122,6
Aggiuntivi (a.2.1)	*40,0*	*53,5*	*87,3*
Sostitutivi (a.2.2)	*87,6*	*69,1*	*35,3*
Altre sovvenzioni NGEU (b), di cui:	**13,5**	**13,5**	**13,9** (4)
React-EU *(b.1)*	*13,5*	*13,5*	*13,9*
Totale risorse aggiuntive NGEU (a.1)+(a.2.1)+(b.1)	122,4	135,9	173,0
Totale risorse NGEU (a)+(b)	*210,0*	205,0	208,3
Risorse nazionali aggiuntive (Fondo investimenti complementare) (c)		**30,6**	**28,7** (5)
Totale risorse aggiuntive (a.1)+(a.2.1)+(b.1)+(c)	**122,4**	**166,5**	**201,7**
Totale risorse sostitutive (a.2.2)	**87,6**	**69,1**	**35,3**
TOTALE (d)=(a)+(b)+(c)	**210,0**	**235,6**	**237,0**

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2021, PNRR presentato al Parlamento nel gennaio 2021 e DL 19/2024.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) L'aggiornamento dei valori macroeconomici di riferimento per l'attribuzione delle risorse RRF ha comportato una riduzione di 5 miliardi dell'importo massimo complessivo dei prestiti RRF. – (3) L'incremento dei fondi rispetto all'aprile del 2021, pari a 2,9 miliardi, è dovuto per 2,8 miliardi alle risorse aggiuntive che la Commissione europea ha messo a disposizione per finanziare l'iniziativa *REPowerEU* e, per 0,1 miliardi, all'adeguamento della dotazione finanziaria del Piano alla rivalutazione del PIL. – (4) L'importo originariamente assegnato all'Italia per *React-EU*, pari a 13,5 miliardi, è stato successivamente elevato di 934 milioni, per un totale di circa 14,4 miliardi di cui circa 0,4 miliardi per assistenza tecnica, non considerati nella tabella. – (5) Il Fondo investimenti complementare istituito dal DL 59/2021 è stato definanziato per 1,9 miliardi tramite il DL 19/2024, decreto adottato per dare attuazione al Piano rimodulato.

il nuovo Governo illustrava al Parlamento il PNRR che sarebbe stato inviato alla Commissione europea il 30 aprile. La nuova versione del PNRR manteneva l'impostazione di base della proposta di Piano presentata in precedenza, ma approfondiva diversi aspetti di rilievo, integrava alcuni degli indirizzi emersi dai lavori parlamentari sulla prima proposta e teneva conto di informazioni e dati divenuti disponibili nei mesi successivi.

Considerando il Piano inviato alla UE, le risorse mobilitate nel complesso erano pari a circa 236 miliardi, costituiti in larga parte dai finanziamenti provenienti dal programma NGEU (tab. 3.12). In particolare, la quota del RRF destinata all'Italia era stimata in 191,5 miliardi, mentre quella erogata dal programma *React-EU* raggiungeva i 13,5 miliardi. In totale, le risorse del programma NGEU erano quindi pari a 205 miliardi; i restanti 31 miliardi circa del PNRR erano costituiti da risorse nazionali, stanziate su un fondo di durata decennale istituito dal DL 59/2021 (con interventi che vanno oltre la data europea del 2026, arrivando al 2030) per l'attivazione del Piano nazionale complementare per gli investimenti, all'interno del quale rientrano progetti ritenuti comunque strategici dal Governo, sebbene non perfettamente in linea con i criteri qualitativi o quantitativi stabiliti

dal Regolamento RRF. Allora si evidenziava che tutte le sovvenzioni ottenute dalla UE – 68,9 miliardi dal RFF, oltre ai 13,5 miliardi da *React-EU* – sarebbero state destinate a interventi "aggiuntivi" (vale a dire, non previsti a legislazione vigente), così come una quota dei prestiti RRF (53,5 miliardi) e gli stanziamenti del Fondo complementare (30,6 miliardi), per un totale di 166,5 miliardi. La parte residua dei prestiti RRF (69,1 miliardi) riguardava risorse "sostitutive" (cioè utilizzate per finanziare interventi già presenti nella legislazione vigente).

Si ricorda che le sovvenzioni non hanno impatto sui saldi di finanza pubblica e non contribuiscono all'accumulazione di debito, mentre hanno un impatto espansivo sul PIL. Infatti, poiché le spese finanziate grazie a questi fondi trovano copertura nei trasferimenti in entrata provenienti dalla UE, l'impatto sul deficit risulta nullo. I prestiti messi a disposizione dal RRF rappresentano, invece, una diversa fonte di finanziamento rispetto alle modalità normali di copertura del fabbisogno e possono avere natura sostitutiva o aggiuntiva. I prestiti "sostitutivi" sono una forma di finanziamento di misure già previste dalla legislazione vigente e, pertanto, non danno luogo a effetti sui saldi di finanza pubblica e sul debito – se non per la componente di risparmio sulla spesa per interessi passivi dovuta alle più favorevoli condizioni all'emissione della UE – né a ulteriori stimoli espansivi sul sistema economico rispetto allo scenario tendenziale. I prestiti "aggiuntivi", invece, vanno a finanziare misure precedentemente non incluse nella legislazione vigente e impattano, quindi, sui saldi di finanza pubblica, con conseguente effetto espansivo rispetto allo scenario tendenziale.

Il nuovo Piano modificava la composizione dei prestiti; alle risorse europee venivano inoltre affiancate risorse nazionali tramite l'istituzione del Fondo investimenti complementare. In particolare, nel confronto con il PNRR proposto a gennaio 2021 dal precedente Governo, le sovvenzioni provenienti da RRF e *React-EU* restano invariate, mentre si riduce di 5 miliardi il tetto massimo dei prestiti RRF concedibili all'Italia, in ragione di una revisione dei parametri macroeconomici di riferimento per l'attribuzione di tali risorse; la ripartizione dei prestiti tra aggiuntivi e sostitutivi viene inoltre modificata, con un aumento di 13,5 miliardi dell'importo dei primi. Tale elemento, insieme allo stanziamento del fondo nazionale destinato al finanziamento del Piano complementare al PNRR, fa aumentare di oltre 44 miliardi l'ammontare degli impieghi aggiuntivi previsti dal Piano (da 122,4 a 166,5 miliardi).

Nel DEF 2021 si motivava la scelta di incrementare le risorse aggiuntive attivate dal PNRR con la necessità di sostenere la ripresa, volendo evitare fenomeni di isteresi e di riduzione della capacità produttiva dell'economia italiana. Ciò, in particolare, alla luce di un contesto macroeconomico che aveva risentito del prolungarsi delle misure di contenimento conseguenti alla seconda e alla terza ondata dell'epidemia. Inoltre, tale scelta sembrava in linea con l'orientamento parlamentare emerso nel corso dei lavori sulla precedente versione del PNRR. Tutto ciò contribuiva − allora − alla decisione di posporre dal 2023 al 2025 il rientro del deficit al 3 per cento del PIL e di calibrare il sentiero di avvicinamento all'OMT in modo tale da riportare il rapporto tra debito pubblico e PIL verso il livello pre-crisi (134,6 per cento) entro la fine del decennio.

Restavano invariate le sei Missioni del Piano che riflettono le aree di intervento (i sei "pilastri") indicate all'art. 3 del Regolamento RRF e veniva conservata l'articolazione delle Missioni in 16 Componenti (aggregati omogenei e coerenti di progetti di investimento e riforme tesi a identificare più puntualmente le priorità perseguite in ciascun ambito di intervento). Come richiesto dall'art. 18 del Regolamento RRF, il Piano continuava a essere incardinato sui tre assi strategici condivisi a livello europeo (transizione digitale, transizione ecologica e inclusione sociale), superandone i limiti

quantitativi minimi stabiliti, con circa il 40 per cento delle risorse destinate alla transizione ecologica (rispetto al minimo previsto del 37 per cento) e il 27 per cento alla transizione digitale (minimo 20 per cento). Veniva invece cambiata la composizione delle risorse assegnate alle missioni e ai vari interventi nonché era posta maggiore enfasi sulle riforme strutturali[169]. Al fine di rafforzare l'indirizzo, le capacità di iniziativa e di controllo veniva emanato il DL 77/2021 che ridisegnava la struttura di *governance* del Piano ed era volto a rafforzare le strutture coinvolte e ad accelerare e snellire le procedure amministrative.

A dicembre 2023, il Consiglio della UE ha approvato il Piano rimodulato: è stata inserita la missione relativa a *RepowerEU*, sono stati modificati numerosi interventi, definanziando ed escludendo quelli che presentavano rilevanti criticità, rivedendo i *target* e le scadenze di altri e modificando le risorse finanziare assegnate[170]. Guardando al profilo finanziario complessivo, l'incremento dei fondi RRF rispetto all'aprile del 2021, pari a 2,9 miliardi, è dovuto per 2,8 miliardi alle risorse aggiuntive che la Commissione europea ha messo a disposizione per finanziare l'iniziativa *REPowerEU* e, per 0,1 miliardi, all'adeguamento della dotazione finanziaria del Piano alla rivalutazione del PIL. Le rimodulazioni effettuate tramite il DL 19/2024, che ha dato attuazione al nuovo Piano, hanno comportato, tra l'altro, un definanziamento di 1,9 miliardi del Fondo investimenti complementare istituito dal DL 59/2021. Tenendo inoltre conto di una revisione di *React-EU* successiva al 2021 di 0,4 miliardi, le risorse complessive ammontano a 237 miliardi, risultando in lieve aumento rispetto al Piano precedente. Le risorse destinate agli interventi aggiuntivi restano invece immutate a 166,5 miliardi.

Il biennio 2022-23

Fra il 2022 e il 2023, a fronte dello *shock* inflazionistico e delle politiche monetarie restrittive messe in atto dalle banche centrali per contrastarlo[171], vengono presentate sei Relazioni al Parlamento per modificare il percorso di aggiustamento verso l'OMT e utilizzare gli spazi finanziari conseguentemente disponibili per misure di sostegno alle famiglie e alle imprese (tab. 3.13).

Per tutto il 2022, il disavanzo programmato veniva confermato al valore del 5,6 per cento; gli spazi per finanziare nuovi interventi emergevano come risultato del miglioramento del sentiero a legislazione vigente. La proiezione a legislazione vigente

[169] In proposito, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021) "L'impatto finanziario del Piano di ripresa e resilienza", Flash n. 1, maggio.
[170] In proposito, si veda il Riquadro 2.4, nel paragrafo 2.2 di questo Rapporto e, per maggiori approfondimenti, Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione nell'ambito dell'esame del DL n. 19 del 2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752)", 14 marzo. Si segnala, inoltre, che il 26 aprile 2024 la Commissione ha approvato alcune proposte di modifica al PNRR richieste dal Governo italiano di natura essenzialmente tecnica, volte ad attuare alternative migliori per conseguire gli obiettivi prefissati e a correggere alcuni errori materiali, come indicato nella Relazione della Corte dei conti dello scorso maggio sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
[171] Nonché inizialmente in un contesto di incertezza ancora elevata in merito agli sviluppi della pandemia COVID-19.

Tab. 3.13 – Scostamenti richiesti tramite Relazioni al Parlamento: effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche - Anni 2022-23 *(miliardi di euro)*

	2022	2023
Relazione del 6 aprile	-10,5	
Relazione del 26 luglio	-14,3	
Relazione dell'8 settembre	-6,2	
Relazione del 4 novembre	-9,1	
Totale scostamenti richiesti	**-40,1**	
Relazione del 27 aprile		-3,4
Relazione del 27 settembre		-3,2
Totale scostamenti richiesti		**-6,6**

Fonte: Relazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della L. 243/2012.

veniva aggiornata più volte nel corso dell'anno per tenere conto dell'andamento più positivo del previsto delle entrate risultante dal monitoraggio, che più che compensava l'evoluzione sfavorevole della spesa per interessi[172], determinando una revisione al ribasso del disavanzo.

Per il 2023, l'obiettivo viene cambiato in corso d'anno. La Relazione del 27 aprile 2023 lascia invariato l'obiettivo di disavanzo dell'anno indicato nel quadro programmatico della NADEF 2022, pari al 4,5 per cento del prodotto, rivedendo appena in miglioramento la stima a legislazione vigente. È solo con la Relazione del 27 settembre 2023 che gli obiettivi di deficit per gli anni dal 2023 al 2026 vengono rideterminati in aumento[173]; in particolare, l'obiettivo per il 2023 viene portato al 5,3 per cento del PIL, per attuare interventi finalizzati a ridare slancio all'economia e assicurarne un maggiore grado di resilienza (si veda il paragrafo 2.1).

Il valore di consuntivo del deficit per l'anno 2022 è stato successivamente rivisto al rialzo all'8,6 per cento del PIL, in ragione soprattutto della modifica delle modalità di contabilizzazione di Superbonus e Bonus facciate. Nel 2023 il valore di consuntivo del deficit è stato pari al 7,4 per cento in considerazione soprattutto dei maggiori oneri emersi per i bonus edilizi.

Complessivamente, alle Relazioni presentate fra il 2022 e il 2023 sono seguiti undici decreti legge di attuazione, di cui nove relativi al 2022, e le disposizioni contenute in sette decreti interministeriali, tutti emanati nel 2022 (tab. 3.14). Attraverso questi ultimi decreti, il MEF predisponeva interventi di mitigazione dei prezzi utilizzando le entrate maggiori del previsto e conseguenti agli effetti dell'aumento del prezzo del petrolio sull'IVA[174]. Sono inoltre da considerare le misure introdotte in occasione del provvedimento di assestamento di bilancio.

[172] A causa della crescita dell'inflazione e dell'aumento dei tassi di interesse.
[173] In considerazione anche del peggioramento dei valori a legislazione vigente dovuti agli oneri superiori alle attese dei bonus edilizi.
[174] Secondo quanto disposto dall'art, 1, c. 290 della L. 244/2007: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini della tutela del cittadino consumatore, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, le misure delle aliquote di accisa sui

Tab. 3.14 – Decreti di attuazione delle Relazioni al Parlamento: effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2022-23 *(miliardi di euro)*

	2022	2023
DL 21/2022, 21 marzo (con DL 38/2022, 2 maggio)	-2,1	
DL 50/2022 (Aiuti), 17 maggio (con DL 80/2022, 30 giugno)	-8,4	
DL 115/2022 (Aiuti *bis*), 9 agosto	-14,3	
DL 144/2022 (Aiuti *ter*), 23 settembre (con DL 153/2022, 20 ottobre)	-6,2	
DL 176/2022 (Aiuti *quater*), 18 novembre (con DL 179/2022, 23 novembre)	-9,0	
Totale effetti decreti	**-39,9**	
DL 48/2023, 4 maggio		-3,4
DL 145/2023, 18 ottobre		-3,2
Totale effetti decreti		**-6,6**

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai decreti legge.

La politica di bilancio nel biennio 2022-23 è stata, quindi, caratterizzata dagli interventi volti a contrastare l'emergenza energetica. Le risorse messe in campo per tali finalità sono state più consistenti nel 2022 mentre nel 2023, in concomitanza con l'attenuarsi delle pressioni inflazionistiche, le misure introdotte sono state via via più mirate al sostegno soprattutto delle famiglie a basso reddito. Gli oneri lordi stimati *ex ante* dei provvedimenti adottati per mitigare gli effetti della crisi energetica sono quantificabili in 70 miliardi nel 2022, pari al 3,6 per cento del PIL, contro i 30,7 miliardi del 2023[175], pari all'1,5 per cento del PIL (tabb. 3.15 e 3.16) [176]. Nel 2022 i risultati effettivi *ex post* sono stati inferiori alle attese, soprattutto per quanto riguarda i crediti di imposta a favore delle imprese[177].

La maggior parte delle risorse finanziarie è stata dedicata, nel 2022, a interventi di natura generale[178] per il contenimento dei prezzi dell'energia, che agiscono sulle imposte o sulle componenti di prezzo regolate;[179] nel 2023 prevalgono invece quelli dedicati al sostegno delle famiglie[180] (tab. 3.17)**.** Seguono, in ordine di ammontare, nel 2022 i crediti di imposta disposti per le diverse categorie di imprese (alta e bassa intensità di elettricità e gas) al fine di compensare i maggiori costi determinati dal rincaro dei prezzi

prodotti energetici usati come carburanti ovvero come combustibili per riscaldamento per usi civili, stabilite dal testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, sono diminuite al fine di compensare le maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dalle variazioni del prezzo internazionale, espresso in euro, del petrolio greggio".

[175] L'importo comprende i provvedimenti attuati tramite la legge di bilancio per il 2023 ed è valutato al netto dei risparmi rispetto alle previsioni iniziali che sono stati usati a copertura di nuovi interventi contenuti nei decreti contro il caro energia disposti nel corso del tempo.

[176] Nella tabella 3.16 non si tiene conto dei provvedimenti emanati negli anni precedenti con impatto – limitato – sul 2023.

[177] In particolare, a fronte di stime iniziali di circa 20 miliardi, l'effettivo utilizzo è stato di circa 7 miliardi.

[178] Si veda il capitolo 2 per dettagli sul raggruppamento in tipologie presentato nelle tabelle.

[179] Si tratta, in particolare, della compensazione degli oneri generali di sistema sia per l'energia elettrica che per il gas e della riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali e, nel 2022, anche della riduzione delle accise sui carburanti.

[180] Sono inclusi in tale categoria i bonus energetici, gli esoneri contributivi e le misure per le pensioni e, nel 2022, le indennità *una tantum* distribuite in base a un criterio di reddito individuale.

superiori a determinate soglie, effettivamente sostenuti per il consumo di energia[181] e, nel 2023, i provvedimenti di natura generale. La categoria che ha assorbito meno risorse è quella residuale delle "misure ulteriori", in cui rientrano interventi di natura diversa, con risorse destinate in larga misura agli Enti locali, al Servizio sanitario nazionale (SSN) e alla realizzazione degli investimenti pubblici, sempre al fine di contrastare l'impatto dell'aumento dei prezzi.

Tab. 3.15 – Misure di mitigazione dell'inflazione: ripartizione per provvedimento – Effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – Anno 2022
(miliardi di euro)

	Anno 2022
Legge di bilancio per il 2022	4,0
DL 4/2022 (Sostegni *ter*), 27 gennaio	1,7
DL 17/2022 (Sostegni *quater*), 1° marzo	6,0
DM 18/03/2022	0,3
DL 21/2022, 21 marzo (con DL 38/2022, 2 maggio)	5,4
DM 06/04/2022	0,3
DL 50/2022 (Aiuti), 17 maggio (con DL 80/2022, 30 giugno)	14,9
DM 24/06/2022	0,9
DM 19/07/2022	0,7
DL 115/2022 (Aiuti *bis*), 9 agosto	13,3
DM 31/08/2022	0,5
DM 13/09/2022	0,4
DL 144/2022 (Aiuti *ter*), 23 settembre (con DL 153/2022, 20 ottobre)	14,7
DM 19/10/2022	0,1
DL 176/2022 (Aiuti *quater*), 18 novembre (con DL 179/2022, 23 novembre)	5,7
Assestamento Bilancio dello Stato	1,0
Totale effetti	**70,0**
In percentuale del PIL	*3,6*

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai decreti.

Tab. 3.16 – Misure di mitigazione dell'inflazione: ripartizione per provvedimento – Effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – Anno 2023 (1)
(miliardi di euro)

	Anno 2023
Legge di bilancio per il 2023	22,9
DL 5/2023, 14 gennaio	0,1
DL 34/2023, 30 marzo	2,3
Dl 48/2023, 4 maggio	3,8
DL 57/2023, 29 maggio (con DL 79, 28 giugno)	0,5
DL 131/2023, 29 settembre	1,0
DL 145/2023, 18 ottobre	0,04
Totale effetti	**30,7**
In percentuale del PIL	*1,5*

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti citati.
(1) Le cifre sono al netto degli importi utilizzati a copertura in provvedimenti successivi.

[181] Tali crediti di imposta possono essere utilizzati in compensazione o ceduti (per intero) ad altri soggetti.

Tab. 3.17 – Misure di mitigazione dell'inflazione: ripartizione per tipologia – Anni 2021-23 (1)
(miliardi di euro)

	2021	2022	2023 (2)
Totale effetti	**5,6**	**70,0**	**30,7**
In percentuale del PIL	*0,3*	*3,6*	*1,5*
1) Oneri di sistema	4,5	12,4	5,1
Elettricità	*4,0*	*9,0*	*1,0*
Gas	*0,5*	*3,4*	*4,2*
2) Riduzione accise su benzina, gasolio e GPL e riduzione IVA gas per autotrasporto	0,0	9,2	0,0
3) Riduzione IVA per usi civili e industriali	0,6	2,5	2,7
4) Bonus sociali (elettricità e gas)	0,5	3,2	2,2
5) Indennità *una tantum* (3)	0,0	9,9	0,0
6) Esonero contributivo e misure per le pensioni	0,0	2,6	8,6
7) Crediti di imposta (4)	0,0	20,3	6,3
Elettricità	*0,0*	*11,9*	*3,6*
Gas	*0,0*	*8,3*	*2,7*
8) Misure ulteriori	0,1	9,9	5,7
Enti locali	*0,0*	*1,6*	*0,4*
Servizio sanitario nazionale	*0,0*	*1,7*	*1,4*
Investimenti	*0,1*	*3,9*	*0,6*
Altro	*0,0*	*2,7*	*3,3*

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai DD.LL. n. 41, 73 e 130 del 2021 e a quelli citati nelle tabelle 3.15 e 3.16 per il 2022 e il 2023.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Le cifre sono al netto degli importi utilizzati a copertura in provvedimenti successivi. – (3) A favore di lavoratori e pensionati, percettori di NASPI, DIS-COLL e reddito di cittadinanza. – (4) Per il 2022, a fronte di stime inziali di circa 20 miliardi, l'effettivo utilizzo è stato di circa 7 miliardi.

Fra le altre misure adottate dalla politica di bilancio nel corso del biennio si ricordano gli interventi limitativi, in termini sia di aliquote di incentivazione sia di possibilità di cessione del credito, del Superbonus[182] e i diversi interventi per appostare risorse destinate a fronteggiare i maggiori costi, dovuti all'impennata inflazionistica, nel settore dei lavori pubblici e per i progetti del PNRR e del Piano nazionale complementare (PNC)[183]. Infine, nel 2023 si rammentano in particolare gli interventi – dotati di apposita copertura – per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali che avevano avuto luogo in maggio.

La politica di bilancio in Italia, in coordinamento con quella degli altri paesi dell'area dell'euro, ha risposto prontamente alle emergenze poste dalla doppia crisi, sanitaria ed energetica. L'allentamento delle regole europee, in particolare l'attivazione della clausola di salvaguardia generale e la sospensione della disciplina sugli aiuti di stato, ha permesso di fornire un sostegno adeguato a cittadini e imprese.

[182] Per maggiori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Memoria della Presidente dell'UPB sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia)", 18 aprile.
[183] Fra gli altri si ricordano il DL 4/2022, il DL 21/2022, il DL 50/2022 e la legge di bilancio per il 2023.

Le misure di natura eccezionale adottate hanno consentito una ripresa rapida e sostenuta dell'economia, nel confronto sia con crisi precedenti sia rispetto agli altri paesi della UE. Inoltre, la maggior parte delle misure di sostegno sono state rapidamente ritirate al momento del graduale venir meno delle emergenze e del miglioramento del ciclo. Il risultato di questa strategia è stata una politica di bilancio perlopiù anticiclica (si veda di seguito).

Il costo di una politica di bilancio espansiva non abbastanza selettiva si è, tuttavia, tradotto in un aumento significativo del debito in rapporto al PIL, che non è ancora tornato sui livelli precrisi; il persistere delle misure di ristrutturazione edilizia oltre l'emergenza condizionerà la discesa di tale rapporto nei prossimi anni. Nonostante gli elevati costi che interventi generalizzati di sostegno comportavano, le misure sono diventate selettive solo gradualmente nel tempo. In risposta alla crisi energetica, la UE raccomandava di riservare le misure di sostegno in particolare alle famiglie e imprese più vulnerabili. L'Italia ha seguito tale raccomandazione solo in una fase più avanzata della crisi energetica. Per i generosi incentivi edilizi (Superbonus e Bonus facciate) è stata prevista una selettività solo molto limitata e tardiva. Tali agevolazioni sono state, inoltre, prorogate anche quando appariva evidente il venir meno dell'emergenza COVID-19 che aveva effettivamente danneggiato il settore edilizio. Data la generosità degli incentivi, i loro oneri effettivi sono stati significativamente superiori alle stime iniziali e impatteranno sfavorevolmente sulla finanza pubblica per molti anni a venire (si veda il Riquadro 2.1 "Gli effetti sui conti pubblici dei bonus edilizi Superbonus e Bonus facciate").

Le implicazioni della strategia di finanza pubblica

Come conseguenza della strategia di finanza pubblica appena descritta, nel periodo considerato l'intonazione della politica di bilancio è risultata espansiva fino al 2022 e restrittiva nel 2023. Dopo l'avanzo primario strutturale del 2019 stimato all'1,6 per cento del PIL, per il 2020 viene stimato un disavanzo primario strutturale pari all'1,1 per cento. Il disavanzo aumenta nel biennio successivo per arrivare al 5,3 per cento del PIL nel 2022; nell'anno successivo, si riduce al 4,5 per cento del PIL (fig. 3.3). Tale andamento ha riflesso l'aumento, fino al 2022, delle uscite primarie strutturali, mentre le entrate strutturali sono rimaste all'incirca costanti (fig. 3.4). Nel 2023 le uscite primarie strutturali si riducono, pur rimanendo più elevate delle entrate strutturali, che aumentano di un decimo di punto di PIL. Valutazioni circa la *fiscal stance* indicano che nel biennio 2020-21 l'espansione di bilancio è stata anticiclica, è diventata prociclica nel 2022 e si è passati a una restrizione di bilancio anticiclica nel 2023 (fig. 3.5). Si veda il Riquadro 3.4 "La finanza pubblica dell'Italia a confronto con quella dei principali paesi dell'area dell'euro nel decennio 2014-2023" per un'analisi dell'orientamento di bilancio dell'Italia a confronto con quello dell'area dell'euro.

Guardando alle tendenze dei principali aggregati di finanza pubblica, nel 2020 il deficit raggiunge il 9,4 per cento del PIL, il valore più elevato dal 1995; nei tre anni successivi il disavanzo si riduce, ma rimane comunque su valori storicamente molto elevati e superiori alla media dell'area dell'euro. Dal 2020 al 2023 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche passa dal 9,4 al 7,4 per cento del PIL, a fronte rispettivamente del 7,0 e del 3,6 per cento fatto registrare dall'area dell'euro.

Dopo l'aumento nel 2020 per effetto delle ripercussioni sull'economia e sulla finanza pubblica della pandemia da COVID-19 e delle misure di sostegno messe in atto, il disavanzo primario si riduce negli anni successivi; la spesa per interessi aumenta soprattutto nel 2022 e diminuisce nel 2023 (fig. 3.6). Il disavanzo primario cala dal 5,9 per cento del PIL nel 2020 al 3,6 nel 2023, in ragione della riduzione delle spese primarie (1,9 punti) e dell'aumento delle entrate (0,4 punti). La spesa per interessi aumenta nel 2022 al 4,2 per cento del PIL, da circa il 3,5 del biennio 2020-21, e scende al 3,8 nel 2023. Tale spesa ha risentito, nel 2022, dell'aumento dei rendimenti di mercato e del marcato incremento della componente per interessi legata alla rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione (si veda il Riquadro 3.3 "Evoluzione dei tassi di interesse sui titoli di Stato nel decennio 2014-2023").

In percentuale del PIL, nel periodo 2020-23 le entrate sono state in media d'anno inferiori alle uscite primarie (47,6 per cento contro 52,4). Le principali voci di entrata hanno mostrato un andamento eterogeneo: le imposte dirette si sono ridotte nel 2021, sono rimaste all'incirca costanti nel 2022 e sono poi significativamente aumentate nel 2023, riflettendo soprattutto gli andamenti di Irpef e Ires[184] (fig. 3.7). Le indirette sono aumentate nel 2021, a seguito del consistente incremento dell'IVA e dell'IRAP[185], e hanno mostrato una lieve flessione nei due anni successivi. I contributi sociali sono stati in riduzione sull'intero periodo, a riflesso anche degli esoneri e sgravi contributivi introdotti. La pressione fiscale si è lievemente ridotta, passando dal 42,7 per cento del 2020 al 42,5 nel 2023 (fig. 3.8).

Dopo il picco del 2020, tutte le principali voci di spesa corrente hanno visto diminuire la loro incidenza rispetto al PIL. La spesa in conto capitale mostra invece un *trend* di forte crescita, in particolare nella componente dei contributi agli investimenti, per effetto degli oneri consistenti conseguenti ai bonus edilizi (Superbonus e bonus facciate) e a misure di incentivazione alle imprese[186] (fig. 3.10).

La spesa per investimenti in percentuale del PIL è aumentata nel 2021, si è ridotta nel 2022 ed è nuovamente aumentata nel 2023. L'evoluzione di tale aggregato risente, da una parte, dell'effettiva attuazione dei progetti del PNRR, che imprime un *trend* di crescita alla spesa e dovrebbe subire una forte accelerazione a partire dal 2024. D'altra parte,

[184] Per alcuni dettagli sull'evoluzione nel 2023 si veda il capitolo 2.
[185] Quest'ultima a causa dei mancati versamenti nel 2020 del saldo 2019 e della prima rata di acconto 2020.
[186] In particolare, gli incentivi alle imprese per investimenti Transizione 4.0 hanno registrato nel 2022 e nel 2023 esiti superiori alle attese.

dopo la forte crescita del 2021[187], nel 2022 si riduce la spesa per armamenti e rimane circa costante quella per costruzioni; tali voci di spesa sono poi nuovamente aumentate nel 2023. In tale anno, inoltre, gli investimenti di RFI e Anas si sono rivelati superiori alle attese.

Dopo il picco raggiunto nel 2020 (155 per cento del PIL), principalmente a causa della drastica caduta del prodotto, negli anni successivi il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto, con un calo complessivo al 2023 di 17,6 punti percentuali di PIL (fig. 3.12). Tale decremento è derivato principalmente dall'impatto della crescita del PIL nominale (-32,5 punti) nell'ambito dell'effetto *snow-ball* (-21 punti) e, in misura più contenuta, dall'aggiustamento *stock*-flussi (-9,8 punti). Tali andamenti hanno più che compensato l'impatto sfavorevole sul debito del disavanzo primario (13,2 punti) e della componente della spesa per interessi dell'effetto *snow-ball* (11,5 punti). L'impatto favorevole dell'aggiustamento *stock*-flussi è dovuto principalmente alla contabilizzazione di Superbonus, bonus facciate e degli incentivi alle imprese per investimenti Transizione 4.0 come "pagabili".

[187] Nel 2021 la spesa per investimenti è cresciuta del 21,6 per cento, un valore che non si realizzava dal 2003, per effetto di aumenti consistenti di tutte le principali componenti.

Riquadro 3.3 – L'evoluzione dei tassi di interesse sui titoli di Stato nel decennio 2014-2023

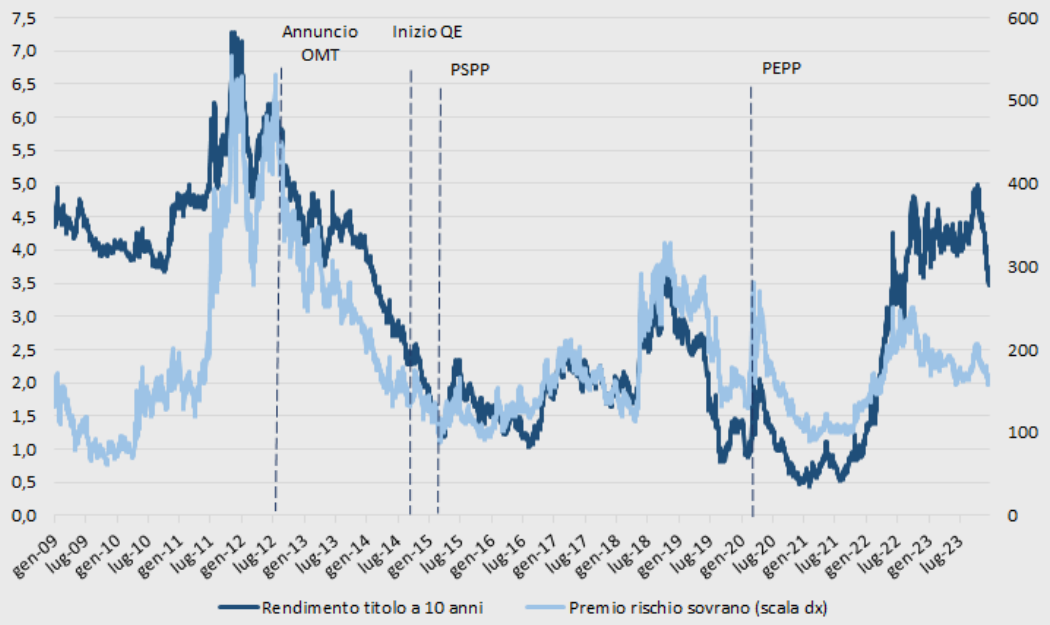
In questo riquadro, viene illustrato l'andamento dei tassi di interesse sui titoli di Stato nel decennio 2014-2023, anche allo scopo di dare conto della dinamica della spesa per interessi descritta nei paragrafi 3.1.3 e 3.2.3.

Nel 2014, è proseguita la riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato italiani e dello *spread*, iniziata a partire dalla seconda metà del 2012. Dopo le tensioni legate alla crisi del debito sovrano nell'area dell'euro nel biennio 2011-12, quando i tassi di interesse sui titoli di Stato italiani aumentarono rapidamente raggiungendo i livelli massimi dall'inizio dell'Unione economica e monetaria, le condizioni sui mercati finanziari erano migliorate. Ciò fu possibile a seguito dell'impegno della BCE a preservare la moneta unica e il conseguente annuncio del nuovo programma di operazioni definitive monetarie (*Outright Monetary Transactions*, OMT)[188].

Il rallentamento della crescita economica e il calo delle aspettative di inflazione avevano indotto il Consiglio Direttivo della BCE a intervenire in due occasioni nel corso del 2014 abbassando i tassi di riferimento e portandoli su livelli eccezionalmente modesti per contrastare le spinte deflazionistiche e sostenere la ripresa economica. Tali misure avevano comportato effetti favorevoli nel mercato secondario dei titoli di Stato, contribuendo alla discesa dei loro rendimenti e del costo medio delle emissioni (fig. R3.3.1 e fig. R3.3.2). Quest'ultimo nell'anno si era ridotto all'1,4 per cento.

La discesa dei rendimenti e dei premi per il rischio sui titoli di Stato italiani era proseguita nel primo quadrimestre del 2015, riflettendo prima le attese e successivamente l'avvio di un ampio programma di Q*uantitative Easing* (*QE*) da parte dell'Eurosistema a partire da marzo attraverso il nuovo programma denominato *Public Sector Purchase Programme* (*PSPP*) che prevedeva acquisti di titoli governativi emessi dai paesi dell'area dell'euro ed estendendo il programma di acquisti di

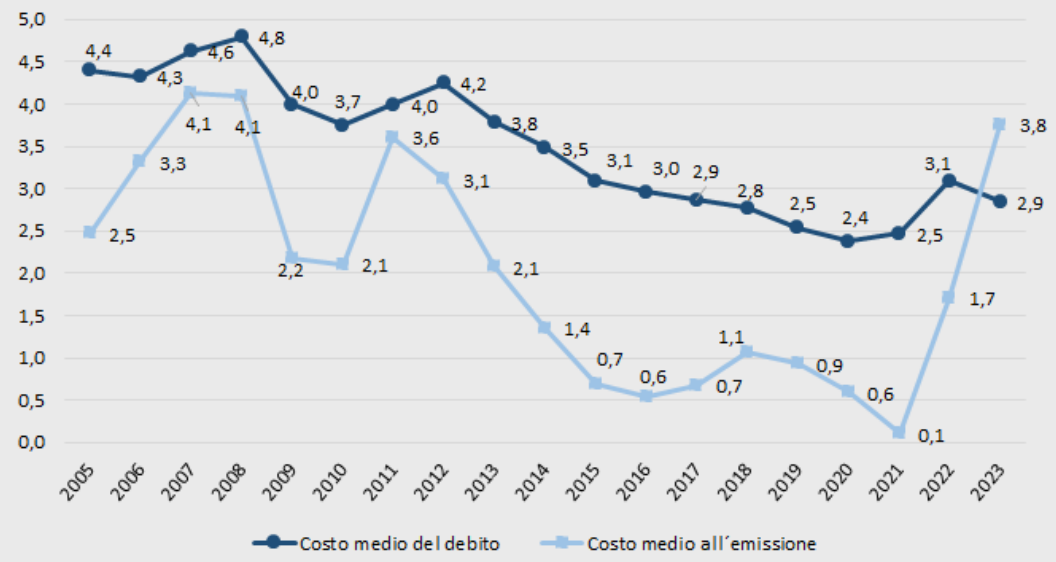
Fig. R3.3.1 – Rendimento del titolo di Stato a 10 anni e premio per il rischio sovrano (1)
(percentuali, punti base)



Fonte: LSEG.
(1) Il premio per il rischio sovrano è calcolato come lo *spread* sul titolo a 10 anni, ovvero il differenziale di rendimento tra il titolo di Stato a 10 anni italiano e quello tedesco (*Bund*) di pari scadenza.

[188] Il piano di acquisto di titoli sovrani sul mercato secondario per salvaguardare l'omogeneità del meccanismo di trasmissione della politica monetaria nell'area dell'euro.

Fig. R3.3.2 – Costo medio del debito e costo medio all'emissione
(percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Istat e MEF.

attività finanziarie (*Asset Purchase Programme, APP*) già avviato nel 2014[189]. Dopo un temporaneo rialzo dei tassi di interesse sui titoli di Stato italiani e degli altri paesi dell'area dell'euro, causato da un miglioramento delle aspettative di inflazione e crescita e poi da un incremento dei premi per il rischio sovrano connesso con un breve seguito della crisi del debito sovrano della Grecia, la discesa dei rendimenti era ripresa in estate, dopo che era stato raggiunto l'accordo su un nuovo piano di aiuti alla Grecia.

Nel 2016, i rendimenti dei titoli di Stato italiani hanno registrato una significativa riduzione, beneficiando del rafforzamento del programma di acquisto di titoli dell'Eurosistema da aprile (*Expanded APP*)[190]. In questo contesto di politica monetaria estremamente espansiva, nel 2016 il costo medio ponderato all'emissione ha registrato un minimo storico, pari allo 0,6 per cento, inferiore al precedente dello 0,7 per cento conseguito nel 2015.

Il 2017, è stato caratterizzato da un rafforzamento della crescita economica e dalla risalita dell'occupazione, accompagnate, tuttavia, da un tasso di inflazione che, seppur in accelerazione rispetto all'anno precedente, risultava ancora al di sotto dell'obiettivo della BCE. Nel corso dell'anno sono proseguiti gli acquisti previsti nell'ambito del programma *Expanded APP* a un ritmo mensile di 80 miliardi nel primo trimestre e a un ritmo mensile di 60 miliardi per i mesi successivi. I rendimenti dei titoli di Stato decennali sono aumentati per effetto del miglioramento delle condizioni cicliche; contemporaneamente il costo medio ponderato delle nuove emissioni di titoli di Stato è ritornato allo 0,7 per cento. I differenziali di rendimento rispetto ai corrispondenti titoli tedeschi erano gradualmente diminuiti dalla primavera e poi rimasti stabili per la rimanente parte dell'anno.

Nel corso del 2018, i rendimenti dei titoli di Stato italiani sono aumentati, risentendo della dinamica del premio per il rischio sovrano; infatti, a partire da maggio, i differenziali di rendimento dei titoli italiani rispetto a quelli tedeschi erano saliti sia per le incertezze degli operatori durante la

[189] Gli acquisti dei titoli pubblici sarebbero stati effettuati sulla base delle quote di capitale della BCE sottoscritte dalle banche centrali dell'area dell'euro; il totale degli acquisti mensili di titoli dei settori pubblico e privato era pari complessivamente a 60 miliardi al mese.

[190] Le prospettive riguardo l'andamento dell'inflazione, ancora lontana dal valore obiettivo, avevano spinto la BCE ad intervenire già nel primo trimestre dell'anno con diversi interventi di stimolo monetario, tra cui l'aumento da aprile a 80 miliardi (dai precedenti 60) degli acquisti mensili effettuati nell'ambito del programma APP.

formazione del nuovo governo, che per l'aumento del "rischio di ridenominazione" legato all'incertezza che il debito dello Stato potesse essere convertito in una moneta diversa dall'euro. Le tensioni erano emerse nuovamente in autunno, in occasione del confronto con la Commissione europea prima dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019, quando lo *spread* risalì sui livelli più elevati da quelli registrati durante la crisi del debito sovrano. Inoltre, nel corso dell'anno, in considerazione della scomparsa dei rischi di deflazione, la BCE aveva ricalibrato gli acquisti netti di titoli, riducendoli da 60 a 30 miliardi al mese da gennaio, dimezzandoli ulteriormente da ottobre, per poi terminarli in dicembre. Nonostante questo, in seguito all'accordo sulla legge di bilancio tra il Governo italiano e la Commissione europea, i rendimenti dei titoli di Stato italiani e il loro differenziale rispetto ai titoli tedeschi diminuirono. A seguito di questi eventi, il costo medio ponderato delle emissioni di titoli era aumentato ulteriormente in media d'anno rispetto all'anno precedente, all'1,1 per cento.

Durante il 2019, le condizioni dei mercati finanziari italiani erano migliorate; il restringimento del premio per il rischio da un lato, in parte determinato dalla diminuzione del rischio di ridenominazione del debito, e l'allentamento delle condizioni monetarie da parte della BCE[191] dall'altro, avevano contribuito alla riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato italiani e del costo medio ponderato all'emissione allo 0,9 per cento.

Nel periodo 2014-19, il quadro complessivo descritto ha contribuito a una riduzione senza soluzione di continuità del costo medio del debito[192] per circa un punto percentuale, dal 3,5 per cento del 2014 al 2,5 per cento del 2019 (fig. R3.3.2).

A partire dalla fine di febbraio del 2020, le tensioni sui mercati provocate dalla pandemia e dal deterioramento delle prospettive economiche hanno determinato un notevole rialzo dei rendimenti dei titoli di Stato italiani e del premio per il rischio sovrano. L'intervento della BCE a marzo con l'annuncio del programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP)[193] e l'accordo a livello UE del programma di sostegno all'economia *Next Generation EU* a luglio sono stati determinanti per la stabilizzazione dei mercati. Nella seconda metà del 2020, infatti, i tassi di mercato sui titoli di Stato hanno registrato una costante riduzione; analogamente anche l'andamento dello *spread* ha mostrato un profilo simile. Nel contesto descritto, il costo medio all'emissione si è ridotto allo 0,6 per cento; anche il costo medio del debito è sceso, seppur lievemente, al 2,4 per cento.

Nella prima parte del 2021 i rendimenti dei titoli di Stato italiani sono rimasti sostanzialmente stabili, riflettendo il miglioramento della fase congiunturale e l'orientamento accomodante della politica monetaria. Nell'ultimo trimestre dell'anno, lo stimolo monetario da parte della BCE era stato ridotto gradualmente per il consolidamento delle prospettive di crescita e per l'aumento dell'inflazione; ciò ha comportato un rialzo della curva dei rendimenti. Nel complesso, il differenziale di rendimento tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi aveva mostrato un andamento stabile. Tuttavia, a partire dal mese di settembre, si è assistito a un allargamento dello *spread*, causato dalle aspettative di un rallentamento dello stimolo di politica monetaria e da una maggiore avversione al rischio da parte degli investitori. Nonostante questo, il costo medio all'emissione ha raggiunto in media d'anno un nuovo minimo storico, allo 0,1 per cento, mentre il costo medio del debito è risultato stabile intorno al 2,5 per cento.

Nel 2022, le condizioni dei mercati finanziari italiani sono peggiorate a causa delle tensioni geopolitiche scatenate dall'invasione russa dell'Ucraina, dal perdurare delle pressioni inflazionistiche cui aveva fatto seguito un orientamento della politica monetaria più restrittivo

[191] A settembre 2019, la BCE aveva annunciato la riattivazione dell'APP a un ritmo mensile di 20 miliardi a partire dal successivo 1° novembre.

[192] La fase di riduzione del costo medio del debito era già iniziata nel 2013, dopo il picco pari al 4,2 per cento raggiunto nel 2012.

[193] Per il nuovo piano di acquisti era stato previsto un ammontare iniziale complessivo di 750 miliardi, era stato incrementato di 600 miliardi a giugno e di ulteriori 500 miliardi alla fine dell'anno, per l'estendersi degli effetti della pandemia.

delle attese. I rendimenti dei titoli di Stato italiani sono saliti in modo marcato riflettendo l'incremento dei tassi di riferimento della politica monetaria, mentre lo *spread* decennale è aumentato in misura più contenuta[194]. In tale contesto, il costo medio delle emissioni ha registrato una significativa inversione di tendenza dopo un triennio di riduzioni, aumentando all'1,7 per cento; la stessa dinamica è stata registrata per il costo medio del debito, che si è attestato al 3,1 per cento, sia per l'aumento dei rendimenti di mercato, che per un marcato incremento della componente di spesa per interessi legata alla rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione.

Nei primi mesi del 2023, il rendimento dei titoli di Stato italiani è aumentato nuovamente sia per le tensioni nel settore bancario internazionale che per l'incertezza riguardo la durata della fase di restrizione monetaria, più lunga di quanto precedentemente previsto. Successivamente, le condizioni del mercato sono state influenzate dalle aspettative sull'orientamento della politica monetaria della BCE in un quadro di incertezza sull'evoluzione dell'inflazione e di indebolimento della fase congiunturale. Nell'ultima parte dell'anno, le attese di un orientamento meno restrittivo della politica monetaria e il giudizio favorevole sul debito italiano espresso dalle agenzie di *rating* hanno contribuito a un miglioramento delle condizioni sul mercato dei titoli di Stato e alla riduzione del premio per il rischio sovrano. Nonostante questo, nel 2023 il costo medio ponderato delle nuove emissioni ha continuato ad aumentare in corso d'anno, di circa 2 punti percentuali, raggiungendo il 3,8 per cento ovvero il livello più alto degli ultimi 15 anni. L'onere medio del debito nel 2023 è risultato in lieve riduzione, al 2,9 per cento, grazie alla minore inflazione che ha ridotto la componente degli oneri legati ai titoli indicizzati all'inflazione.

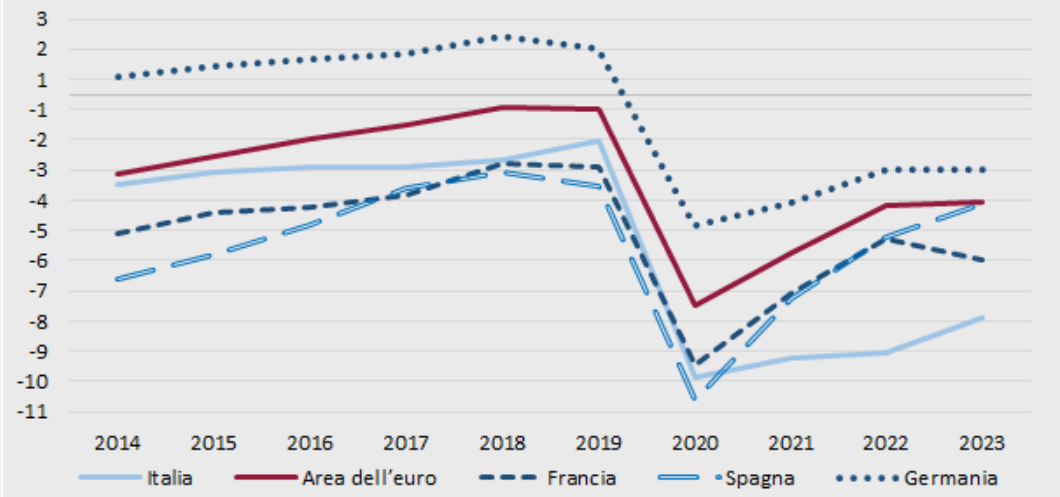
[194] A giugno, l'annuncio del nuovo strumento di protezione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria (*Transmission Protection Instrument*, TPI) ha contribuito a ridurre le tensioni sul mercato dei titoli pubblici.

Riquadro 3.4 – La finanza pubblica dell'Italia a confronto con quella dei principali paesi dell'area dell'euro nel decennio 2014-2023

Questo riquadro illustra l'evoluzione dei principali aggregati di finanza pubblica dell'Italia a confronto con quella dei principali paesi dell'area dell'euro nel periodo dal 2014 al 2023[195].

Nel periodo 2014-19, i livelli di indebitamento nei paesi dell'area dell'euro migliorano gradualmente, passando da un disavanzo del 2,6 per cento del PIL nel 2014 a uno dello 0,5 nel 2019 (fig. R3.4.1). Nello stesso periodo, l'Italia dimezza il proprio disavanzo passando da un livello appena inferiore al 3 per cento del PIL nel 2014 all'1,5 per cento nel 2019. Nel 2014, infatti, l'Italia era appena uscita dalla procedura per deficit eccessivo (PDE) a cui era stata soggetta da dicembre 2009 a giugno 2013. All'inizio del periodo sono dieci i paesi dell'area ancora sottoposti alla PDE, tra cui Francia e Spagna[196]. La Francia esce dalla procedura[197] nel 2018 dopo quasi nove anni di misure correttive finalizzate a riportare il deficit entro la soglia del 3 per cento del PIL, mentre la Spagna ne esce l'anno successivo[198] dopo dieci anni dall'avvio del percorso correttivo. In entrambi i casi, l'allungamento dei termini per la correzione del disavanzo è stato motivato dalla UE dal verificarsi di eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche; tali eventi hanno impedito la riduzione del deficit nonostante che i paesi avessero dato seguito effettivo alle raccomandazioni del Consiglio sotto la procedura. In questi anni, la Germania aumenta considerevolmente il suo avanzo di bilancio in rapporto al PIL, arrivando a un picco dell'1,9 per cento nel 2018, per poi scendere all'1,5 per cento nel 2019[199].

Fig. R3.4.1 – Indebitamento netto
(punti percentuali di PIL)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

[195] La fonte è la banca dati AMECO della Commissione europea relativa alle Previsioni di primavera 2024.
[196] Commissione europea (2014), "Comunicazione: Semestre europeo 2014: raccomandazioni specifiche per paese: Costruire la crescita", 2 giugno, COM(2014) 400 final.
[197] La procedura per disavanzo eccessivo nei confronti della Francia è stata aperta dal Consiglio nel 2009 e abrogata nel 2018. Si veda la Decisione (UE) 2018/924 del Consiglio del 22 giugno 2018 che abroga la decisione 2009/414/CE sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Francia.
[198] La procedura per disavanzo eccessivo nei confronti della Spagna è stata aperta dal Consiglio nel 2009 e abrogata nel 2019. Si veda la Decisione (UE) 2019/1001 del Consiglio del 14 giugno 2019 che abroga la Decisione 2009/417/CE, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Spagna. Si ricorda, inoltre, che la Spagna ha ricevuto assistenza finanziaria dal 2012 al 2014 per la ricapitalizzazione delle sue istituzioni finanziarie attraverso la *European Financial Stability Facility*. Per maggiori dettagli si veda la pagina dedicata della Commissione europea: Financial assistance to Spain.
[199] Tra i paesi dell'area che hanno registrato un significativo consolidamento delle finanze pubbliche ci sono l'Irlanda e la Grecia, entrambe sostenute da programmi europei di assistenza macroeconomica conclusi rispettivamente nel 2013 e nel 2018.

Il verificarsi della pandemia da COVID-19 e della crisi energetica hanno arrestato la tendenza al generale miglioramento delle finanze pubbliche nei paesi dell'area dell'euro. Per contrastare le conseguenze sanitarie, economiche e sociali della pandemia nel marzo 2020 le istituzioni della UE hanno deciso di attivare la clausola generale di salvaguardia, sospendendo di fatto le regole di bilancio del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Nel 2020 il disavanzo dell'area dell'euro raggiunge così il picco del 7 per cento del PIL, un livello superiore a quello raggiunto durante la crisi finanziaria del biennio 2009-2010. I paesi dove il deficit ha registrato i valori più elevati sono stati la Spagna (il cui disavanzo ha raggiunto il 10,1 per cento del PIL), la Grecia (9,8 per cento), l'Italia e Malta (9,4 per cento). Fra i principali paesi dell'area, la Francia ha registrato un indebitamento pari a 8,9 per cento del PIL, mentre la Germania a 4,3 per cento.

Sul finire dell'emergenza sanitaria, le misure intese ad affrontare gli effetti della pandemia sono state gradualmente rimosse dai bilanci nazionali, in parte sostituite dalle misure temporanee per proteggere le famiglie e le imprese dallo *shock* energetico del 2021. Successivamente, grazie alla progressiva normalizzazione dei prezzi dell'energia, i paesi dell'area dell'euro hanno cominciato a rimuovere le relative misure[200]. A livello della UE rimane però ancora attiva la clausola di salvaguardia generale motivata dalla forte incertezza nelle prospettive macroeconomiche anche a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Nel 2023 il deficit dell'area dell'euro è ancora sopra al 3 per cento del PIL (con un valore del 3,6 per cento). In questo anno i paesi dell'area con un indebitamento superiore alla soglia dei Trattati sono sette: Italia, Francia, Malta, Slovacchia, Belgio, Spagna ed Estonia. A eccezione della Spagna, la Commissione europea prevede che i valori di indebitamento di questi paesi siano superiori al 3 per cento del PIL anche nel 2024. Per questi sei paesi, dunque, il superamento della soglia di riferimento del deficit non è temporaneo o eccezionale né di modesta entità e condurrà verosimilmente la Commissione a considerare di aprire una procedura per disavanzo eccessivo nei loro confronti[201].

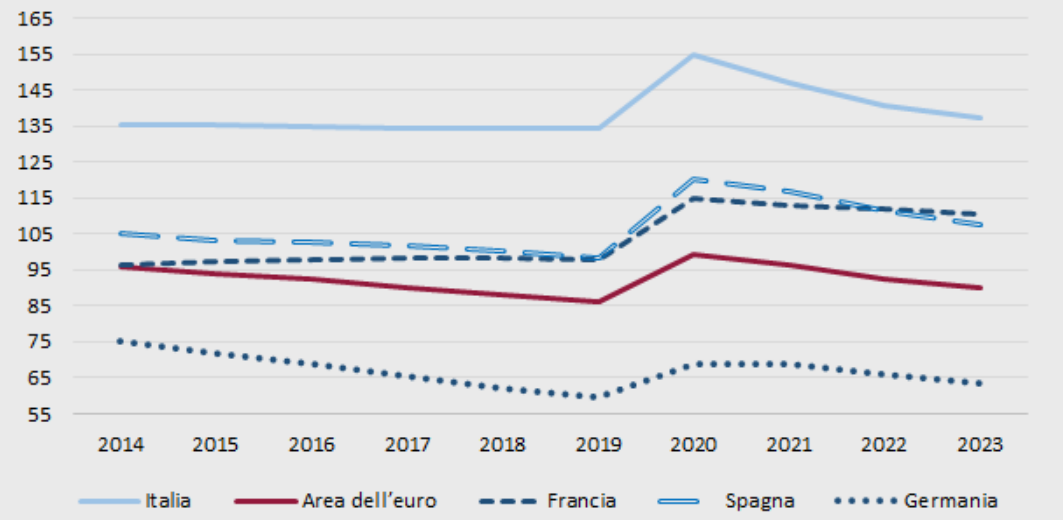
Nel 2014 il debito pubblico del nostro paese era pari a 135,4 per cento del PIL, il più elevato dopo la Grecia (il cui debito era pari a 180,3 per cento del PIL) e più alto di quello di Spagna e Francia che registravano un rapporto tra debito e PIL rispettivamente pari al 105,1 e al 96,3 per cento (fig. R3.4.2). Nonostante il periodo di bassi tassi di interessi, in Italia e in Francia il rapporto tra debito e PIL è rimasto relativamente stabile negli anni successivi, mentre la Spagna è riuscita ad abbassarlo al 98,2 per cento del PIL a fine 2019. La Germania all'inizio del periodo registrava un debito del 75,3 per cento del PIL, ma grazie al consolidamento di bilancio e a un favorevole effetto *snow-ball* è riuscita a ridurlo fino al 59,6 per cento del PIL nel 2019.

L'aumento dell'indebitamento motivato dalla necessità di affrontare la crisi pandemica e lo *shock* dei prezzi energetici ha avuto forti ripercussioni sul debito pubblico dell'area dell'euro. Nel 2020 il rapporto tra il debito e il PIL nell'area era pari a 99,2 per cento, un aumento di 13 punti percentuali rispetto all'anno precedente dovuto alle politiche espansive in risposta alla crisi pandemica e alla caduta del PIL nominale. I paesi che hanno sperimentato il maggiore incremento del rapporto tra debito e PIL sono anche quelli che hanno peggiorato in misura più evidente il proprio disavanzo: nel 2020 il debito della Spagna è aumentato di 22 punti percentuali, quello dell'Italia di 20,8 punti

[200] Si ricorda che nelle sue raccomandazioni della primavera del 2023 il Consiglio della UE ha invitato gli Stati membri a rimuovere gradualmente le vigenti misure di sostegno emergenziale connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico, quanto prima nel 2023 e non oltre il 2024. Per l'Italia si veda Consiglio della UE (2023): "Raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2023 relativa al programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia".

[201] Già nella valutazione dei documenti programmatici di bilancio dell'autunno scorso, la Commissione europea aveva annunciato la sua determinazione a valutare l'opportunità di aprire delle procedure per deficit eccessivo nella primavera 2024. Si veda Commissione europea (2023), "Comunicazione della Commissione sui Documenti Programmatici di Bilancio del 2023: valutazione globale", 21 novembre, dove a pag. 2 si afferma che: "*Nella primavera 2024, la Commissione proporrà al Consiglio di avviare procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti. Gli Stati membri dovrebbero tenerne conto nell'esecuzione dei loro bilanci per il 2023 e nell'attuazione delle loro politiche di bilancio nel 2024*".

Fig. R3.4.2 – Debito pubblico
(punti percentuali di PIL)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

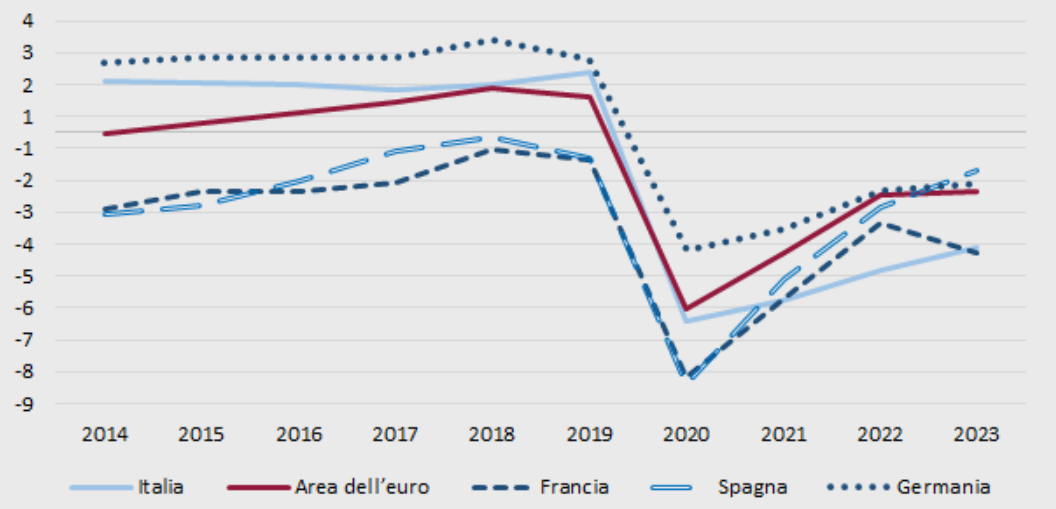
percentuali. La Francia ha visto aumentare il suo debito in rapporto al PIL di 17 punti percentuali, mentre la Germania di 9,2 punti percentuali.

Nel 2023 il debito in rapporto al PIL dei paesi dell'area dell'euro in media è pari a 90 per cento, superando ancora di 4 punti percentuali il valore pre-pandemia. Accanto a paesi come il Portogallo, che ha ridotto il suo debito di 17,5 punti percentuali passando da un rapporto pari a 116,6 per cento del PIL nel 2019 a un rapporto pari a 99,1 per cento del PIL nel 2023, molti paesi dell'area hanno ancora un elevato divario da colmare rispetto ai valori pre-pandemia. La Francia ha un debito in rapporto al PIL pari a 110,6 per cento, 12,8 punti superiore a quello del 2019. La Spagna ha un debito in rapporto al PIL pari a 107,7 per cento, 9,4 punti percentuali in più rispetto al valore del 2019. Il debito dell'Italia, pari a 137,3 per cento del PIL nel 2023, è superiore di circa 3 punti percentuali rispetto al valore del 2019. Anche la Germania (con un debito pari a 63,6 per cento del PIL nel 2023) deve ancora recuperare circa 4 punti percentuali rispetto al valore del 2019. In generale, lungo il periodo preso in considerazione, il divario nel rapporto tra il debito e il PIL del nostro paese rispetto a Francia e Spagna si è lievemente ridotto, mentre è rimasto stabile rispetto alla Germania.

Nel periodo tra il 2014 e 2019 la spesa per interessi dell'area dell'euro è scesa di un punto percentuale arrivando al 1,6 per cento. In Italia, essa si è ridotta dal 4,6 per cento del PIL al 3,4 per cento. Le principali economie dell'area hanno registrato un minore servizio del debito rispetto al PIL. In Francia, tale spesa è passata da 2,2 per cento del PIL nel 2014 a 1,5 per cento nel 2019, mentre in Spagna è scesa dal 3,5 per cento al 2,3 per cento del PIL nello stesso periodo. Durante il periodo successivo, il divario tra l'Italia e la media dei paesi dell'area dell'euro è aumentato ulteriormente: nel 2023 a fronte di una spesa per interessi nell'area dell'euro pari a 1,7 per cento del PIL, in Italia essa era pari al 3,8 per cento. In Germania la spesa per interessi in rapporto al PIL è scesa dal 1,6 per cento nel 2014 a 0,9 per cento nel 2023.

Nel periodo tra il 2014 e 2019, l'Italia ha registrato significativi avanzi primari che sono stati successivamente erosi dalla crisi pandemica e dalla crisi energetica, come avvenuto nei principali paesi dell'area dell'euro (fig. R3.4.3). Tra il 2014 e 2019 il saldo primario in rapporto al PIL nella media dei paesi dell'area è passato dal pareggio a un surplus di 1,1 per cento; Francia e Spagna hanno migliorato il loro saldo primario che è rimasto comunque negativo. In ciascun anno del periodo l'Italia ha conseguito un rilevante avanzo primario, che ha raggiunto l'1,9 per cento del PIL nel 2019. La crisi pandemica prima e quella energetica poi hanno avuto come conseguenza il verificarsi di un disavanzo primario in tutti i paesi dell'area. Nel 2023 il rapporto tra disavanzo

Fig. R3.4.3 – Saldo primario
(punti percentuali di PIL)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

primario e PIL nella media dei paesi dell'area è stato pari a 1,9 per cento. Le principali economie dell'area mostrano ancora disavanzi primari significativi: l'Italia registra nel 2023 un disavanzo primario pari a 3,6 per cento del PIL, la Francia 3,8 per cento, la Germania 1,6 per cento e la Spagna 1,2 per cento.

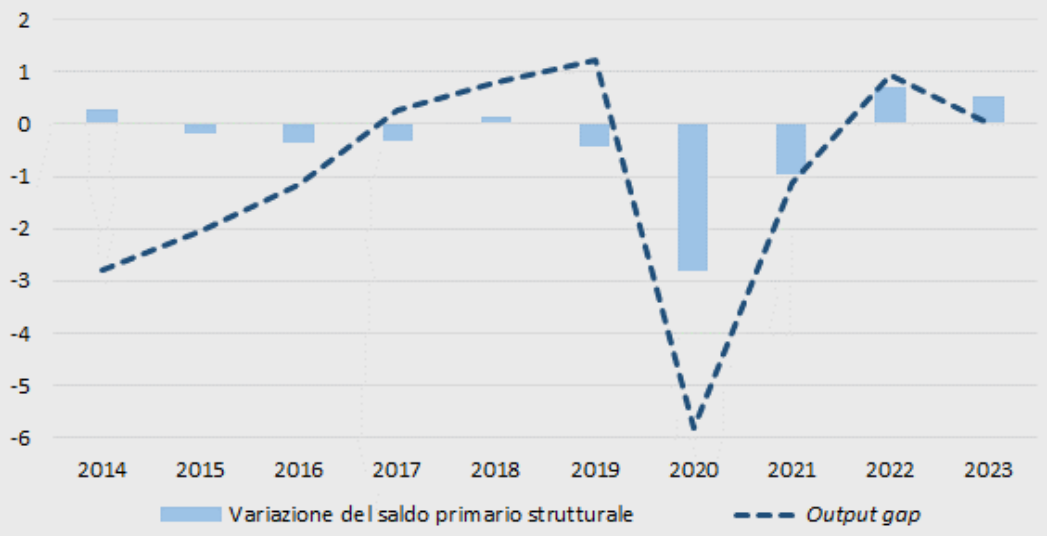
Per valutare l'orientamento di bilancio dell'area dell'euro viene messa in relazione la variazione del saldo primario strutturale con il ciclo economico, misurato attraverso l'*output gap*[202]. Nel periodo 2014-2019, l'*output gap* nella media dei paesi dell'area dell'euro è migliorato significativamente, indicando il passaggio da una grave recessione a una fase espansiva (fig. R3.4.4). L'Italia è riuscita a recuperare dalla crisi economica in cui si trovava ancora nel 2014 (quando l'*output gap* è stimato pari a -4,6 per cento), per arrivare nel 2019 ad avere un prodotto effettivo sostanzialmente in linea con quello potenziale (fig. R3.4.5). Tra i principali paesi dell'area, la Germania è passata da un *output gap* quasi nullo nel triennio 2014-16 a un ciclo favorevole nel triennio successivo (fig. R3.4.6). Durante questi sei anni, la Francia e la Spagna sono passate da una situazione di crisi economica a un *output gap* significativamente positivo (figg. R3.4.7 e R3.4.8).

La crisi pandemica e lo *shock* energetico hanno modificato notevolmente le economie dell'area: la Commissione stima che l'*output gap* dell'area sia stato quasi del 6 per cento nel 2020. L'Italia e la Spagna hanno registrato gli scostamenti più alti tra prodotto effettivo e potenziale (-9 per cento), in Francia la crisi si è tradotta in un *output gap* pari a -6 per cento, mentre in Germania pari a -3,3 per cento. Grazie anche al sostegno coordinato delle politiche economiche a livello europeo, il ciclo economico è passato rapidamente a una fase di eccesso di domanda: già nel 2022 in media l'area dell'euro mostra un *output gap* positivo anche se con una certa variabilità tra paesi. Nel 2022 e 2023, l'Italia e la Spagna registrano una decisa fase di eccesso di domanda, mentre la Francia e la Germania si trovano più vicini, se non al di sotto, del loro livello di produzione potenziale.

Nel periodo 2014-19, in media nell'area dell'euro gli impulsi di bilancio – misurati attraverso la variazione del saldo primario strutturale – sono stati di entità relativamente modesta, segnalando un orientamento di bilancio sostanzialmente neutro (fig. R3.4.4). Come risposta alla crisi pandemica, nel 2020 il saldo primario strutturale dei paesi dell'area è arrivato a -2,2 per cento del PIL potenziale, a causa del notevole impulso di bilancio impresso all'economia per contrastare le

[202] È importante notare che l'esercizio di valutazione sull'adeguatezza della politica di bilancio svolto in questo riquadro è *ex post*, ovvero condotto sulla base delle stime più aggiornate del ciclo da parte della Commissione nel decennio 2014-23. Tuttavia, al momento delle scelte di politica di bilancio non sempre la valutazione del ciclo in *real time* corrispondeva con l'andamento stimato adesso.

Fig. R3.4.4 – Impulsi di bilancio e *output gap* dei paesi dell'area dell'euro
(punti percentuali di PIL potenziale)

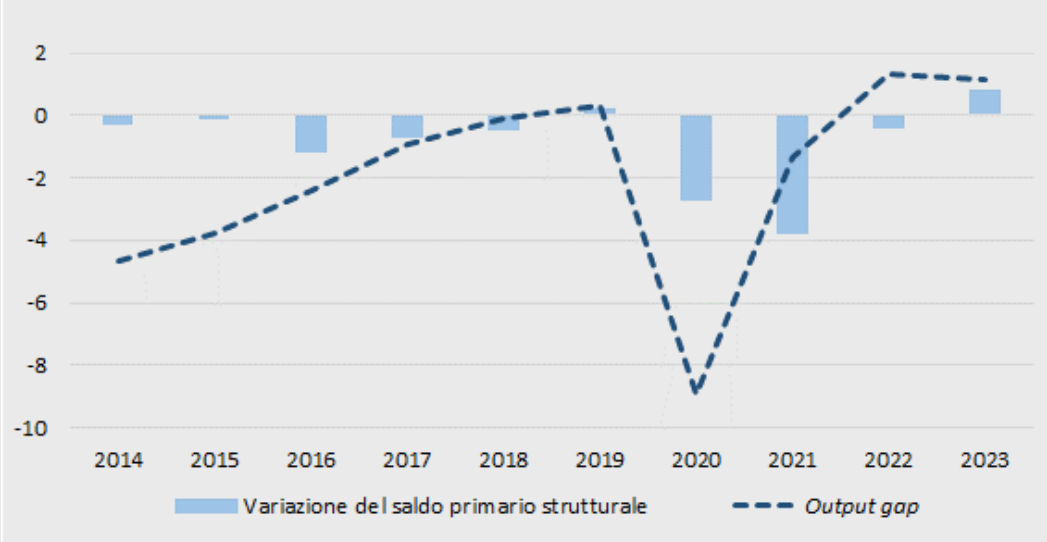


Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

conseguenze della pandemia. Nel 2022, con un'economia in ripresa, l'impulso di bilancio è diventato leggermente restrittivo, per poi rimanere tale nel 2023 nonostante *l'output gap* dell'area sia stimato vicino allo zero. Nel periodo post pandemia, quindi, la politica di bilancio dell'area dell'euro è apparsa perlopiù anticiclica.

Anche in Italia le politiche di bilancio tra il 2014 e il 2023 appaiono nella maggior parte dei casi anticicliche (fig. R3.4.5). Lungo il decennio, infatti, l'impulso di bilancio ha impresso uno stimolo al ciclo economico quando questo era sfavorevole, sebbene in modo molto modesto nel biennio 2014–15 quando l'*output gap* era ancora significativamente negativo. In Francia l'impulso di bilancio è stato sostanzialmente neutro fino al 2019. Anche in Germania gli impulsi di bilancio sono stati di modesta entità, con l'eccezione del 2019 quando la politica di bilancio è stata espansiva nonostante l'*output gap* fosse ormai positivo da alcuni anni. In Spagna la politica di bilancio ha sostenuto il miglioramento dell'*output gap* con politiche anticicliche fino al 2017, mentre nel 2019

Fig. R3.4.5 – Impulsi di bilancio e *output gap* in Italia
(punti percentuali di PIL potenziale)

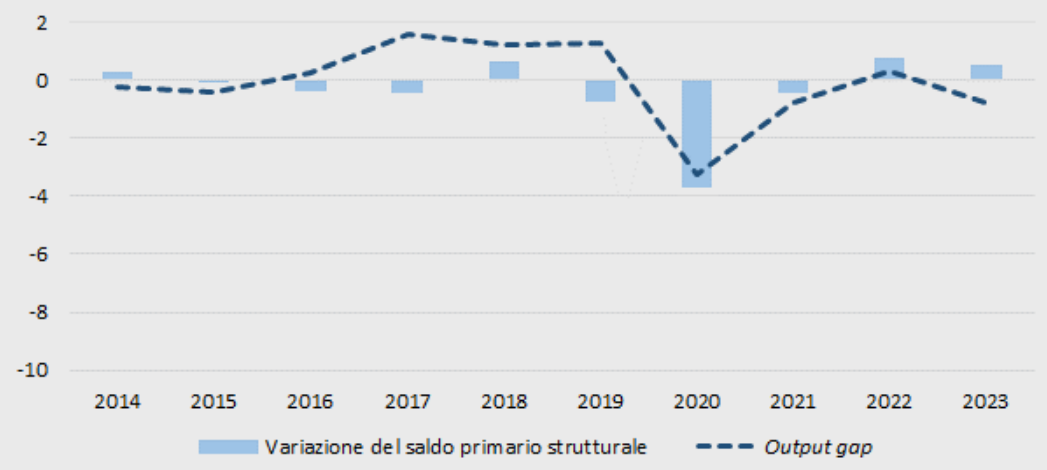


Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

l'orientamento di bilancio è stato prociclico perché significativamente espansivo nonostante che l'economia si trovasse ormai in una fase ciclica positiva.

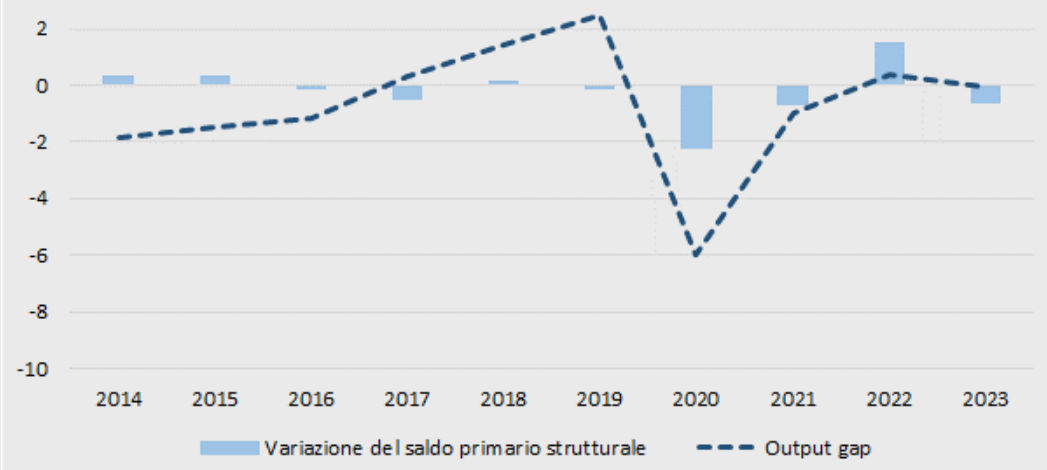
Dopo la pandemia da COVID-19, grazie all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del PSC, il nostro paese ha potuto adottare una politica fortemente espansiva riducendo nel 2020 il suo saldo primario strutturale di 2,8 punti percentuali (fig. R3.4.5). Nel confronto con le principali economie dell'area dell'euro, l'Italia ha adottato una politica espansiva in linea con la media dell'area (fig. R3.4.4), ma meno generosa della Germania che ha peggiorato il suo saldo primario strutturale di 3,7 punti percentuali (fig. R3.4.6). Al contempo la Francia ha adottato un'espansione di bilancio di 2,2 punti percentuali di PIL (fig. R3.4.7), mentre la Spagna di soli 0,1 punti percentuali in termini strutturali (fig. R3.4.8). Nel 2021, l'Italia vara una politica tra le più espansive dell'area, peggiorando il suo saldo primario strutturale di ben 3,8 punti percentuali, nonostante che l'*output gap* si stesse rapidamente chiudendo. La politica di bilancio dell'Italia inizia a contrarsi nel 2023 quando l'*output gap* è tornato con segno positivo già da due anni.

Fig. R3.4.6 – Impulsi di bilancio e *output gap* in Germania
(punti percentuali di PIL potenziale)



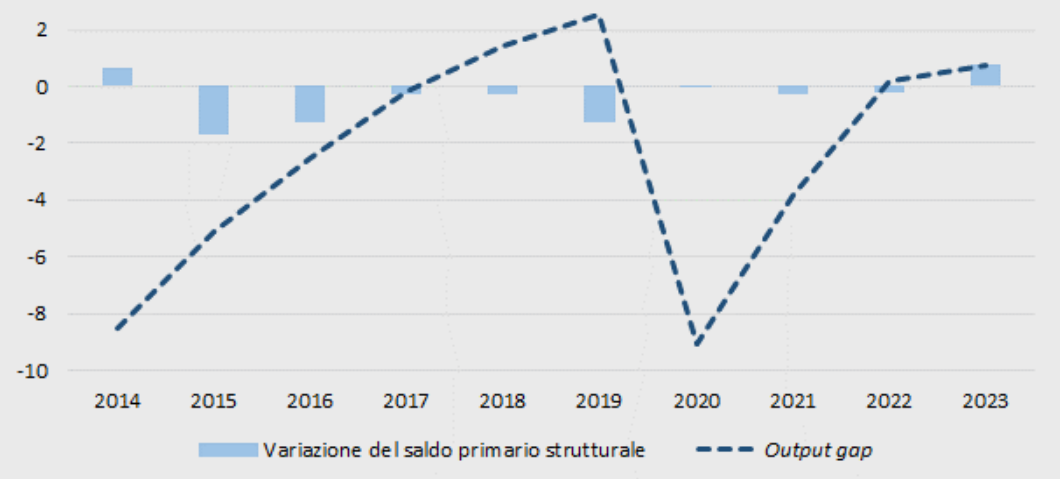
Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

Fig. R3.4.7 – Impulsi di bilancio e *output gap* in Francia
(punti percentuali di PIL potenziale)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

Fig. R3.4.8 – Impulsi di bilancio e *output gap* in Spagna
(punti percentuali di PIL potenziale)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

3.3 Le prospettive future per la politica di bilancio

3.3.1 Il nuovo quadro di regole di bilancio della UE

Come evidenziato nei precedenti paragrafi, a livello della UE i dieci anni appena trascorsi sono stati caratterizzati, fino al 2019, dal tentativo di introdurre flessibilità "a margine" alle regole di bilancio del PSC fortemente caratterizzate dal *Six-Pack* e, dopo il 2020, da risposte comuni alle emergenze sanitaria ed energetica. Anche sulla base di queste esperienze, dopo una lunga consultazione e la presentazione di proposte legislative da parte della Commissione, recentemente è stata approvata dal Consiglio della UE e dal Parlamento europeo una profonda riforma delle regole di bilancio.

Quindi, disattivata da parte della UE la clausola di salvaguardia generale, nei prossimi anni la politica di bilancio italiana, come quella degli altri Stati membri, dovrà tenere in conto le regole di bilancio del PSC nella nuova versione recentemente approvata dalle istituzioni europee. La nuova *governance* economica della UE, entrata in vigore il 30 aprile scorso[203], ha la finalità di condurre il rapporto tra debito e PIL degli Stati membri verso livelli prudenti attraverso la fissazione di obiettivi pluriennali della spesa primaria netta specifici per ciascun paese. Al contempo, la riforma mira a rafforzare la crescita economica promuovendo le riforme e gli investimenti necessari ad affrontare le vulnerabilità specifiche di ciascun paese nonché le priorità che interessano l'Unione nel suo complesso. Il coordinamento delle politiche sarà a largo spettro; infatti, su richiesta del Parlamento europeo, il nuovo Regolamento sul braccio preventivo richiama espressamente il Pilastro europeo dei diritti sociali[204] laddove un apposito cruscotto di indicatori misurerà la convergenza verso tali obiettivi[205].

Il nuovo sistema di regole di bilancio mira a rafforzare la responsabilità nazionale della programmazione di bilancio, pur in un quadro di regole comuni. La normativa prevede che la programmazione economica e di bilancio venga effettuata mediante l'elaborazione da parte degli Stati membri di Piani strutturali e di bilancio (PSB) di medio termine. I Piani sostituiranno gli attuali Programmi di stabilità e i Programmi nazionali di riforma e copriranno un intervallo di quattro o cinque anni a seconda della durata naturale della legislatura nazionale. Nel caso dell'Italia, il PSB verrà quindi presentato, di norma, una volta ogni cinque anni. Solo per la prima applicazione dei nuovi regolamenti, il PSB dovrà essere pubblicato e presentato alla Commissione europea e al Consiglio della UE entro il

[203] Si vedano: Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

[204] Commissione europea (2021), "Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali", 4 marzo.

[205] Eurostat, "European Pillar of Social Rights - Scoreboard".

20 settembre prossimo mentre, a regime, esso andrà presentato entro il 30 aprile dell'ultimo anno coperto dal precedente Piano.

Il PSB dovrà definire un programma di riforme strutturali e investimenti pubblici e delineare una traiettoria della spesa primaria netta, da concordare con la Commissione e il Consiglio, coerente con i requisiti dei regolamenti sul braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità e crescita. Tale sentiero di spesa è fissato in base a un programma di aggiustamento pluriennale di bilancio con durata minima di quattro anni, estendibile fino a sette anni nel caso in cui il paese si impegni con la Commissione e il Consiglio ad attuare specifiche riforme e investimenti. Il consolidamento annuo deve essere di norma lineare, quindi equamente distribuito nel periodo di aggiustamento (cosiddetta clausola di *no-backloading*). Tuttavia, nelle disposizioni transitorie del nuovo Regolamento sul braccio preventivo, per il biennio 2025-26 lo Stato membro può chiedere una eccezione alla clausola di *no-backloading* per le spese legate ai progetti finanziati con prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF) o con il co-finanziamento nazionale degli altri fondi della UE. La traiettoria di spesa dovrà essere in grado di assicurare, dopo il programma di aggiustamento, un percorso plausibilmente discendente del rapporto tra debito e PIL nel medio periodo e un indebitamento netto che si collochi al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL.

Preliminarmente alla presentazione dei PSB, la Commissione sottoporrà ai paesi con debito superiore al 60 per cento del PIL o con disavanzo superiore alla soglia del 3 per cento del PIL una "traiettoria di riferimento" della spesa primaria netta tale da garantire una riduzione "plausibile" del rapporto tra debito e PIL nel medio periodo. Nella prima applicazione delle nuove regole − in attesa che la metodologia ufficiale venga concordata in un gruppo di lavoro tecnico appositamente costituito − la Commissione utilizzerà la sua metodologia di analisi di sostenibilità del debito (*Debt sustainability analysis*, DSA), opportunamente adattata al nuovo quadro di regole[206], per determinare la traiettoria di riferimento che garantisca la convergenza plausibile del debito in rapporto al PIL su livelli prudenti.

Al fine di rafforzare il percorso di riduzione del debito, le traiettorie di riferimento predisposte dalla Commissione devono soddisfare alcune "salvaguardie" numeriche comuni a tutti i paesi della UE. La "salvaguardia sulla sostenibilità del debito" richiede che, durante il periodo di aggiustamento, il debito si riduca in media di 1 punto percentuale di PIL all'anno per i paesi con un debito superiore al 90 per cento del PIL e di 0,5 punti l'anno per paesi con debito compreso tra il 60 e il 90 per cento del PIL. La riduzione media del rapporto tra debito e PIL viene calcolata a partire dall'anno precedente l'inizio della traiettoria di riferimento o dall'anno in cui si prevede l'uscita dalla

[206] La metodologia della Commissione è stata pubblicata nel Rapporto dello scorso marzo, Commissione europea (2024), "2023 Debt Sustainability Monitor", Institutional Paper n. 271, marzo. Al momento, non tutte le ipotesi necessarie alla costruzione dei percorsi di aggiustamento pluriennale previsti dalla nuova normativa possono essere puntualmente ricostruite. Per un'analisi critica delle ipotesi necessarie alla predisposizione delle traiettorie tecniche da parte della Commissione europea, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione sugli Orientamenti per le riforma del quadro di *governance* dell'UE", 1° marzo.

Procedura per deficit eccessivo (PDE) fino alla fine del periodo di aggiustamento. Inoltre, l'accordo finale prevede la "salvaguardia di resilienza sul deficit", la quale richiede che il consolidamento di bilancio continui fino al conseguimento di un disavanzo strutturale di bilancio dell'1,5 per cento del PIL. Tale livello è considerato un margine di resilienza rispetto alla soglia di indebitamento del 3 per cento del PIL comune a tutti gli Stati membri. Il miglioramento annuale del saldo primario strutturale richiesto per raggiungere tale margine di resilienza dovrà essere pari a 0,4 punti percentuali di PIL nel caso di un percorso di aggiustamento di 4 anni o a 0,25 punti percentuali nel caso di un percorso di aggiustamento esteso a 7 anni.

Gli Stati membri in procedura di disavanzo eccessivo dovranno assicurare un miglioramento annuale minimo del saldo complessivo strutturale pari almeno a mezzo punto percentuale di PIL fino a che il disavanzo risulti superiore al 3 per cento del PIL. Tuttavia, solo per il triennio 2025-27, per i paesi in PDE è previsto che si tenga in considerazione l'aumento della spesa per interessi in rapporto al PIL; in questo triennio, quindi, l'aggiustamento minimo richiesto è un miglioramento annuale del saldo primario strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL. È importante ricordare che questi aggiustamenti di bilancio rappresentano lo sforzo minimo richiesto: l'aggiustamento da conseguire sarà, quindi, il più ambizioso tra: i) quello minimo richiesto dalla PDE; ii) quello che garantisce la riduzione plausibile del rapporto tra il debito e il PIL; e iii) quello che permette di rispettare la salvaguardia numerica sul debito dopo l'uscita dalla PDE.

L'aggiustamento di bilancio richiesto dai nuovi criteri verrà espresso attraverso un unico indicatore: la spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali[207]. L'indicatore esclude dalla spesa totale: la spesa per interessi, i trasferimenti ricevuti dalla UE per programmi europei, le spese di co-finanziamento nazionale sostenute per i progetti finanziati dalla UE, le spese legate alla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e l'impatto delle *una tantum* e delle altre misure temporanee. L'indicatore è, inoltre, calcolato al netto dell'impatto finanziario delle misure di entrata discrezionali, che possono quindi servire a coprire spese più elevate di quanto inizialmente previsto durante la fase di attuazione del Piano. La gestione e la composizione del bilancio restano, quindi, di competenza nazionale: lo Stato membro dovrà formulare la sua politica di bilancio in modo tale da rispettare il limite della spesa primaria netta concordato con il Consiglio che diventa il meccanismo operativo di coordinamento a livello della UE.

Il nuovo Regolamento sul braccio preventivo conferma le due clausole di salvaguardia, specifica per paese e generale, già presenti nel precedente quadro di regole, ma vengono modificate le procedure per attivarle. La clausola specifica per paese viene attivata a seguito di una raccomandazione del Consiglio, successiva a una

[207] Come anticipato da Commissione europea (2024), "2023 Debt Sustainability Monitor", Institutional Paper n. 271, pag. 113, marzo, l'aggiustamento richiesto sarà espresso verosimilmente in termini di tasso di crescita della spesa primaria netta nominale, traducendo così l'aggiustamento richiesto del saldo primario strutturale in obiettivi di spesa primaria netta. Ulteriori dettagli sull'indicatore saranno disponibili nel Codice di condotta che gli Stati membri stanno attualmente discutendo con la Commissione.

raccomandazione della Commissione e basata su una richiesta dello Stato membro. La raccomandazione autorizza lo Stato membro a deviare dal percorso di aggiustamento concordato per un tempo definito dal Consiglio stesso. La clausola può essere estesa per un periodo ulteriore non superiore all'anno, sempre sottoponendo la richiesta al Consiglio. La clausola specifica per paese viene giustificata solamente nel caso in cui si verifichino eventi estremi che il Governo non era in grado di prevedere, con un impatto rilevante sulle finanze pubbliche. La clausola generale di salvaguardia viene attivata dal Consiglio, sempre su raccomandazione della Commissione, nel caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nella UE, per una durata massima di un anno estendibile di volta in volta per un altro anno in caso di persistenza della recessione. Su richiesta del Consiglio, il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board*, EFB) può fornire un parere su tale estensione.

La sorveglianza di bilancio annuale prevede la presentazione da parte degli Stati membri di una Relazione sullo stato di avanzamento dei Piani entro il 30 aprile di ogni anno e si baserà sul monitoraggio del percorso effettivo dell'indicatore unico di spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, che non potrà superare quello contenuto nel Piano adottato dal Consiglio. Il percorso concordato con il Consiglio rappresenterà quindi un limite massimo alla spesa primaria netta che il paese potrà conseguire. È previsto un conto di controllo che traccerà le deviazioni annuali e cumulate sia positive che negative della spesa netta osservate rispetto agli obiettivi di spesa concordati con il Consiglio. Il conto di controllo non registra le deviazioni realizzate durante l'attivazione delle clausole di salvaguardia specifiche per paese o generali[208].

In caso di deviazioni superiori a determinati valori dal percorso concordato di spesa primaria netta, viene attivata la procedura per disavanzo eccessivo basata sul criterio del debito. La Commissione valuta l'apertura di una procedura quando il rapporto tra debito pubblico e PIL supera il 60 per cento, il saldo di bilancio non è vicino al pareggio o in avanzo[209] e le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato membro superano determinate soglie annuali o cumulative. Le soglie per le deviazioni registrate nel conto di controllo sono: i) 0,3 punti percentuali di PIL su base annuale e ii) 0,6 punti percentuali di PIL su base cumulata.

L'attivazione della procedura per il mancato rispetto del criterio del disavanzo sopra il 3 per cento del PIL è rimasta invariata. La procedura verrà attivata in caso di un disavanzo

[208] I PSB potranno essere modificati prima della loro scadenza solo in alcuni casi specifici. In primo luogo, ogni nuovo Governo potrà chiedere di presentare un nuovo Piano che copra un periodo di quattro o cinque anni a seconda della durata della legislatura nazionale. Inoltre, un Governo ancora in carica potrà rivedere il suo PSB prima della fine di quello concordato qualora, per circostanze oggettive, non sia più in grado di rispettarlo. In questo caso, il Piano rivisto coprirà il periodo rimanente del precedente. In ambedue i casi, la Commissione deve presentare entro tre settimane dalla richiesta dello Stato membro, una nuova traiettoria di riferimento la quale, come regola generale, non potrà prevedere uno sforzo di bilancio inferiore a quello precedente.
[209] Come riportato nel Considerando n. 14 del Regolamento che modifica il braccio correttivo, la posizione di bilancio è considerata prossima al pareggio se il disavanzo pubblico non supera lo 0,5 per cento del PIL.

che supera la soglia di riferimento del deficit stabilita nel Trattato pari al 3 per cento del PIL, quando tale superamento non è considerato né eccezionale né temporaneo.

Nella fase decisionale circa l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi, continueranno a essere valutati i fattori rilevanti. La Commissione dovrà tenere conto, tra l'altro, di tutti i fattori che possono aver influenzato in modo significativo il rispetto del criterio del deficit e del percorso di spesa primaria netta da parte dello Stato membro. Verranno valutati il livello di rischio del debito pubblico, la sua dinamica, la sua struttura e il suo finanziamento, nonché i rischi potenziali derivanti dalle passività contingenti legate alle previsioni dei costi connessi all'invecchiamento della popolazione e all'evoluzione del debito del settore privato. In particolare, un importante fattore aggravante sarà rappresentato da un rischio di sostenibilità del debito valutato rilevante dalla Commissione[210]. La Commissione dovrà inoltre esaminare l'andamento di medio termine dell'economia, inclusa la crescita potenziale, la dinamica dell'inflazione e la fase ciclica confrontandole con le ipotesi alla base della programmazione della spesa primaria netta del piano approvato dal Consiglio. Infine, la Commissione dovrà valutare i progressi realizzati nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, con particolare attenzione alle misure per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici e alle politiche legate alla strategia europea per la crescita e per l'occupazione, comprese quelle sostenute dal programma *NextGenerationEU*, nonché la qualità complessiva delle finanze pubbliche e l'efficacia delle regole di bilancio nazionali. In particolare, l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa sarà considerato un fattore mitigante[211].

La nuova *governance* economica europea favorisce il passaggio a una programmazione di bilancio effettivamente pluriennale, come auspicato in diversi contributi dall'UPB e dal *Network* delle Istituzioni fiscali indipendenti (IFI) della UE[212]. Un orizzonte di programmazione di medio termine favorisce la stabilità e prevedibilità degli obiettivi di bilancio e dell'intervento pubblico in generale, consentendo di pianificare e attuare interventi di ampio respiro. Ciò è particolarmente importante per paesi come l'Italia dove, nonostante notevoli progressi dal punto di vista normativo, la politica di bilancio è condotta in una ottica di fatto annuale come illustrato dalla pressoché sistematica revisione degli obiettivi programmatici del Governo nel periodo pre-pandemico (si veda il paragrafo 3.1.2).

---

[210] Per stabilire il grado di rischio di sostenibilità del debito, la Commissione utilizzerà la metodologia presentata nel suo rapporto *2023 Debt sustainability monitor*.

[211] A questo stadio, deve essere ancora chiarito se la valutazione della spesa nel settore della difesa verrà condotta attraverso un confronto rispetto alla media della UE, attraverso un'analisi delle tendenze nazionali di medio termine o attraverso altri parametri.

[212] Si vedano: Network of EU IFIs (2021), "EU fiscal and economic governance review: A contribution from the Independent EU Fiscal Institutions"; Network of EU IFIs (2021), "How to strengthen fiscal surveillance towards a medium-term focus?", Contribution to the EFB Annual Conference, 26 febbraio; Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione del Consigliere dell'UPB Chiara Goretti nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della L. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri", 13 marzo; Network of EU IFIs (2018), "Medium-Term Budgetary Frameworks, A contribution to definitions and identification of good practices", 4 maggio.

In un contesto di maggiore stabilità degli obiettivi di bilancio, la modifica degli impegni pluriennali di spesa in un determinato settore dovrà necessariamente comportare interventi discrezionali per assicurare maggiori entrate oppure minori spese in altri settori. Si renderanno quindi necessari sia un'approfondita discussione e valutazione *ex ante* delle priorità di *policy* sia un attento monitoraggio *ex post* sull'efficacia degli interventi predisposti per il raggiungimento degli obiettivi.

L'accento posto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio termine e la richiesta che il PSB contenga impegni su riforme e investimenti fornisce un incentivo a rafforzare la qualità della politica di bilancio a livello nazionale. In particolare, il rispetto degli impegni di riforme e investimenti contenuti nel piano è una delle condizioni per l'estensione del periodo di aggiustamento da quattro a sette anni. Come illustrato in vari interventi dell'UPB[213], gli aggiustamenti di bilancio che preservano gli investimenti pubblici si accompagnano a una più rapida discesa del debito in rapporto al PIL, soprattutto quando si considerano investimenti, come quelli della transizione verde, caratterizzati da moltiplicatori relativamente elevati.

Tuttavia, la nuova *governance* economica europea sembra trascurare un aspetto molto rilevante che riguarda il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali e la considerazione dell'orientamento di bilancio appropriato per l'area dell'euro nel suo complesso. A questo riguardo, a differenza di quanto inizialmente prospettato nelle prime proposte della Commissione, non vi sono progressi verso la costituzione di una capacità di bilancio comune per l'area dell'euro. Tale strumento potrebbe essere utilizzato per finanziare gli investimenti legati al rafforzamento dei beni pubblici europei (per esempio la transizione ecologica ed energetica) e per condurre politiche di stabilizzazione del ciclo per l'area dell'euro nel suo complesso, in particolare a fronte di *shock* ed eventi estremi.

3.3.2 Implicazioni per gli obiettivi di bilancio e il ruolo delle riforme e degli investimenti

In questo sotto-paragrafo vengono illustrati alcuni scenari di evoluzione della finanza pubblica per l'Italia nei prossimi anni coerenti, in linea di massima, con il quadro di regole della UE. Gli scenari si basano sulle proiezioni di medio periodo del rapporto tra debito e PIL e delle principali variabili di finanza pubblica messe a punto dall'UPB in

[213] Si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame di Atti dell'Unione europea", 18 ottobre 2023; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni – L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la *governance* economica (COM(2021)662 *final*)", 16 marzo.

occasione dell'Audizione sul Documento di economia e finanza (DEF) 2024[214]. Ciò consente di trarre alcune indicazioni preliminari circa la posizione delle previsioni governative a legislazione vigente presentate nel DEF 2024 rispetto al nuovo quadro di regole di bilancio.

Gli scenari predisposti in base alla metodologia sviluppata dall'UPB, compatibili, in linea di massima, con la nuova *governance* europea, si differenziano tra loro per l'ipotesi relativa all'evoluzione del PIL potenziale nel medio periodo. A questo riguardo, l'ipotesi di lavoro adottata è che l'evoluzione del PIL potenziale segua una traiettoria di *trend*, ricavata in base a due ipotesi alternative:

1) Nello **scenario "*trend* storico",** il PIL potenziale evolve lungo l'intero periodo di proiezione su un sentiero lineare di *trend* determinato dalla crescita media effettiva osservata nel periodo 2014-19, ovvero nella fase espansiva precedente la pandemia, pari all'1,1 per cento. Si ipotizza, inoltre, che le misure adottate dal Governo nel corso dell'epidemia da COVID-19 siano riuscite solo in parte a evitare il deterioramento dell'economia. Pertanto, il livello del PIL potenziale viene permanentemente collocato su un valore di circa 2,4 punti percentuali al di sotto di quello di *trend* osservato nel 2014-19. Tale valore corrisponde approssimativamente alla perdita media annua del PIL potenziale italiano registrata dopo la crisi degli anni 2008-2013;

2) Nello **scenario "*trend Consensus*"**, si assume che fino al 2027 il livello del PIL potenziale sia identico a quello dello scenario "*trend* storico" dopodiché dal 2028 il suo tasso di crescita converga in sei anni a un valore inferiore e pari allo 0,7 per cento. Tale valore è coerente con l'attuale stima di crescita di medio termine per l'Italia elaborata da *Consensus Forecast*[215].

Le altre ipotesi necessarie alla costruzione degli scenari di evoluzione del rapporto tra debito e PIL e delle principali variabili di finanza pubblica nel medio periodo sono identiche a quelle utilizzate nell'Audizione UPB del DEF 2024, alla quale si rimanda.

Per ciascuno degli scenari si ipotizzano, a partire dal 2025, un aggiustamento del saldo primario strutturale nullo ("politiche di bilancio invariate"[216]) e un aggiustamento

[214] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024", 22 aprile. Per maggiori dettagli sulla metodologia si vedano, Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Rapporto sulla politica di bilancio", giugno. Tale metodologia è stata recentemente adattata ai requisiti richiesti dall'accordo finale tra Consiglio della UE e Parlamento europeo

[215] Si veda Consensus Forecasts (2024), "G7 & Western Europe Long-Term Consensus Forecast Datafile", 8 aprile.

[216] Le simulazioni presentate recepiscono la variazione delle spese connesse all'invecchiamento del "2024 Ageing Report" appena pubblicato dalla Commissione europea (si veda Commissione europea (2024), "2024 Ageing Report", Institutional Paper n. 279, aprile). In questo rapporto, l'aumento delle spese connesse all'invecchiamento (al netto della tassazione sui trattamenti pensionistici) è pari in media a 0,6 punti percentuali di PIL nel periodo 2025-2041 nello scenario con politiche di bilancio invariate e a 0,4 punti

pluriennale della durata di sette anni dal 2025 fino al 2031, in linea con l'annuncio contenuto nel DEF 2024 che il Governo potrebbe presentare un PSB con un piano di consolidamento settennale. In questo secondo caso, l'entità dell'aggiustamento settennale viene determinata in modo tale da garantire, coerentemente con i requisiti della nuova *governance* della UE, una discesa plausibile e continua del debito in rapporto al PIL e, al contempo, un livello di disavanzo che nel medio periodo si colloca stabilmente al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL nel decennio successivo alla fine del periodo di aggiustamento, in assenza di ulteriori interventi. Inoltre, l'aggiustamento ipotizzato permette di rispettare le salvaguardie numeriche comuni sul deficit e sul debito previste dalla nuova *governance*. Infine, viene recepita l'ipotesi secondo cui, nel caso di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo, l'aggiustamento minimo richiesto sia pari, nel triennio 2025-27, a un miglioramento annuale del saldo primario strutturale di almeno mezzo punto percentuale di PIL mentre, a partire dal 2028, l'aggiustamento annuale minimo richiesto è pari a un miglioramento del saldo complessivo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL[217].

Nello scenario "*trend* storico", l'aggiustamento annuale del saldo primario strutturale coerente con i requisiti richiesti dalla nuova *governance* europea è stimato pari a circa 0,5 punti percentuali di PIL in ciascun anno del periodo 2025-2031[218]. Tale aggiustamento permette di rispettare anche la salvaguardia numerica sul debito. Infatti, nel periodo 2030-31, successivo alla fine della PDE prevista per il 2029, il debito diminuirebbe, in media, di circa 1,4 punti percentuali di PIL. Inoltre, la salvaguardia numerica sul deficit si attiverebbe nel triennio 2032-34, richiedendo un ulteriore aggiustamento annuale di 0,25 punti percentuali di PIL in modo tale da consentire che il disavanzo strutturale si attesti su un livello non superiore all'1,5 per cento del PIL nel 2035.

Nello scenario "*trend Consensus*", a causa della minore crescita del PIL potenziale, l'aggiustamento annuale previsto è invece più elevato e pari a 0,6 punti percentuali di PIL in ciascun anno del periodo 2025-2031. In questo scenario, la procedura per deficit

percentuali di PIL nel decennio 2031-2041 successivo al periodo di aggiustamento settennale. Nella precedente edizione del Rapporto (si veda Commissione europea (2021), "2021 Ageing Report", Institutional Paper n. 148, maggio), l'aumento delle spese connesse all'invecchiamento (al netto della tassazione sui trattamenti pensionistici) è pari in media a 1,4 punti percentuali di PIL nel periodo 2025-2041 nello scenario con politiche di bilancio invariate e a 0,6 punti percentuali di PIL nel decennio 2031-2041 dopo l'aggiustamento settennale del 2025-2031. Considerando la variazione delle spese connesse all'invecchiamento presentata nel "2021 Ageing Report", l'aggiustamento annuale richiesto in sette anni sarebbe stato pari a 0,6 punti percentuali di PIL nello scenario "*trend* storico" e a 0,65 punti percentuali di PIL nello scenario "*trend Consensus*".

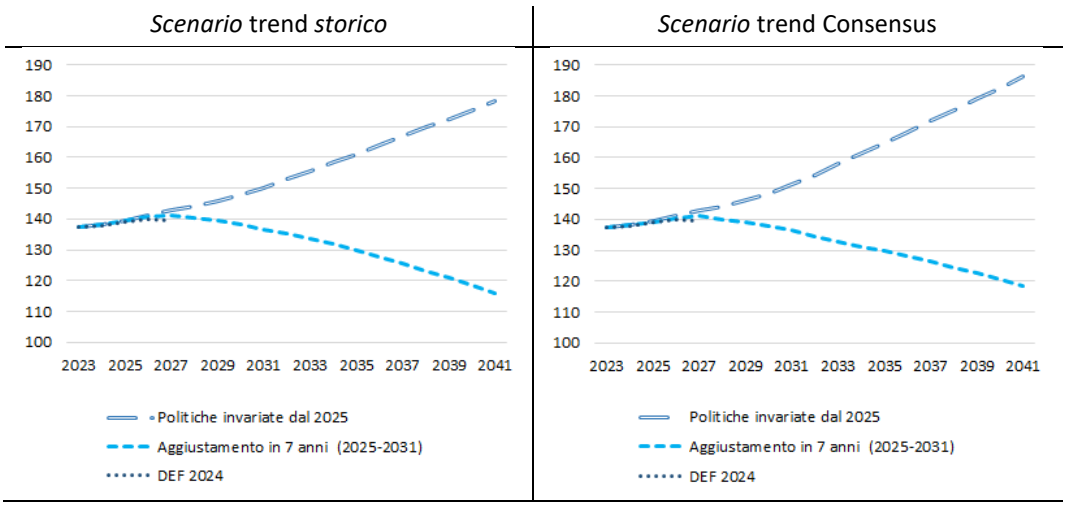
[217] Si noti che negli scenari con aggiustamento di bilancio vengono utilizzati i moltiplicatori dinamici stimati per l'economia italiana con il modello di previsione macroeconomica MeMo-It in dotazione all'UPB per rideterminare il tasso di crescita del PIL prevedendo che le misure pluriennali di consolidamento abbiano effetti di contrazione sull'economia rispetto allo scenario a politiche invariate con effetti sfavorevoli sulla componente ciclica dei saldi di bilancio. Inoltre, in linea con le ipotesi della Commissione, si assume che l'*output gap* si chiuda negli anni successivi all'aggiustamento di bilancio. Nelle proiezioni UPB si ipotizza che esso si azzeri nei sei anni successivi all'ultimo anno del periodo di consolidamento.

[218] Con l'eccezione del 2028, anno in cui, nello scenario "*trend* storico", la procedura per deficit eccessivo dovrebbe essere ancora attiva. In questa eventualità, l'aggiustamento del saldo primario strutturale è pari a 0,63 punti percentuali di PIL in modo da consentire una riduzione del saldo strutturale complessivo pari a 0,5 punti percentuali di PIL.

eccessivo verrebbe chiusa nel 2028. La salvaguardia numerica sul debito verrebbe rispettata con una riduzione media del rapporto tra debito e PIL di 1,2 punti percentuali nel periodo 2029-2031. A causa del previsto aumento delle spese per l'invecchiamento della popolazione, il disavanzo strutturale del 2034 risulta essere superiore al 1,5 per cento del PIL attivando la salvaguardia numerica sul deficit nel 2035 e richiedendo un ulteriore aggiustamento sul saldo primario strutturale di 0,25 punti percentuali di PIL.

Nell'ipotesi di politiche di bilancio invariate dal 2025, il rapporto tra debito e PIL mostrerebbe una dinamica crescente a partire dal 2026: tali proiezioni, del tutto ipotetiche, dimostrano la necessità di un consolidamento di bilancio a prescindere delle regole di bilancio (fig. 3.16)**.** Nello scenario "*trend* storico", il debito raggiungerebbe nel 2031, alla fine del periodo settennale di aggiustamento, un livello pari a circa il 150 per cento del PIL. Nel decennio successivo, il rapporto tra debito e PIL continuerebbe ad aumentare attestandosi nel 2041 a quasi il 180 per cento del PIL. Nello scenario "*trend Consensus*", il rapporto tra debito e PIL a politiche invariate mostrerebbe una dinamica crescente più accentuata rispetto allo scenario "*trend* storico". Nel 2031, il debito si attesterebbe su un valore superiore al 150 per cento del PIL. Negli anni successivi, il rapporto tra debito e PIL continuerebbe a salire fino a raggiungere nel 2041 un livello superiore al 185 per cento. Tali dinamiche crescenti sono dovute all'ipotesi tecnica di assenza di aggiustamento di bilancio e alla sempre più elevata incidenza delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione.

Fig. 3.16 – Evoluzione del debito pubblico (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati DEF 2024, Banca d'Italia e Istat.
(1) Lo scenario "Politiche invariate dal 2025" è uno scenario controfattuale in cui si ipotizza che il saldo primario strutturale del 2025 resti costante lungo tutto l'orizzonte di previsione e venga aumentato solo per la variazione rispetto al livello del 2024 delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità, assistenza agli anziani e spese per istruzione) al netto delle entrate dovute alla tassazione dei redditi pensionistici.

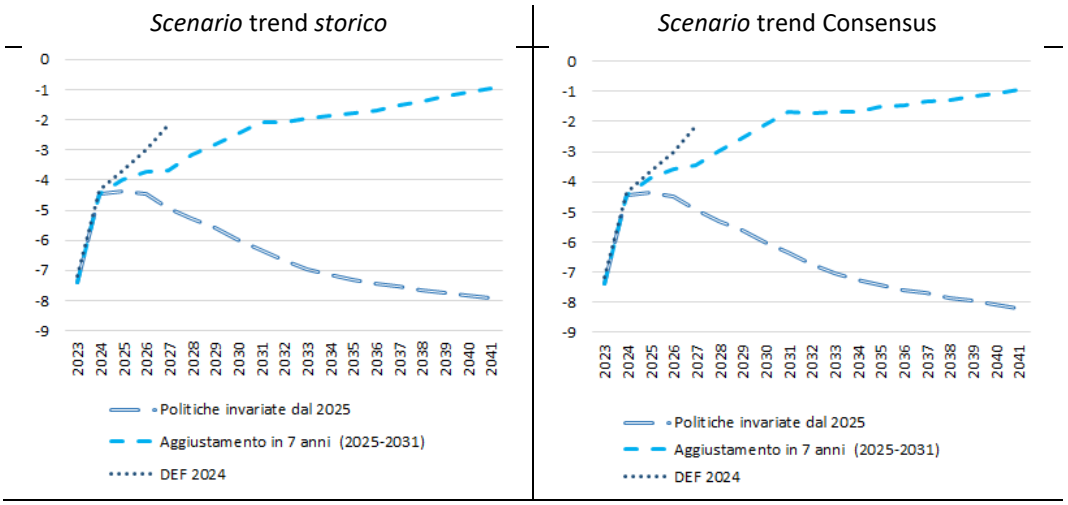
Per contro, a seguito degli aggiustamenti pluriennali di bilancio, il rapporto tra debito e PIL si collocherebbe su un sentiero continuamente discendente. In entrambi gli scenari, nel 2031, alla fine del periodo settennale di consolidamento, il rapporto tra debito e PIL si attesterebbe su un livello di poco superiore al 135 per cento. Nel 2041, alla fine del periodo di proiezione, il livello del debito in rapporto al PIL scenderebbe fino a circa il 115 per cento nello scenario "*trend* storico" e a un livello di poco inferiore al 120 per cento nello scenario "*trend Consensus*".

Per consentire la riduzione del debito in rapporto al PIL osservata nello scenario "*trend* storico", il disavanzo dovrebbe scendere al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL a partire dal 2029 e raggiungere il 2,1 per cento nel 2031, alla fine del percorso di aggiustamento in sette anni (fig. 3.17)**.** Nello scenario "*trend Consensus*", il disavanzo dovrebbe scendere al di sotto del 3 per cento nel 2028 e raggiungere l'1,7 per cento del PIL alla fine del sentiero settennale di consolidamento.

Per il triennio 2025-27, l'evoluzione a legislazione vigente del disavanzo in rapporto al PIL presentata nel DEF appare coerente con le indicazioni del nuovo quadro di regole della UE nel caso di un aggiustamento di bilancio in sette anni. Infatti, come illustrato nella figura 3.17, in entrambi gli scenari, il sentiero di indebitamento netto tendenziale del DEF prevede un consolidamento di bilancio più marcato di quello coerente con il quadro di regole.

Nello scenario "trend storico", con un periodo di aggiustamento in sette anni, il saldo primario dovrebbe raggiungere un avanzo di circa il 2,6 per cento del PIL nel 2031; negli

Fig. 3.17 – Evoluzione dell'indebitamento netto (1)
(in percentuale del PIL)

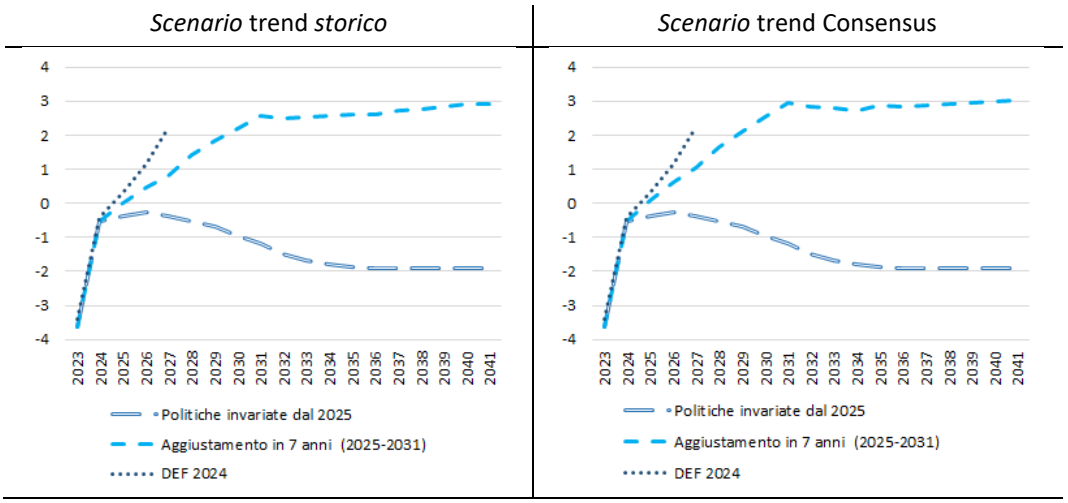


Fonte: elaborazione su dati DEF 2024, Banca d'Italia e Istat.
(1) Lo scenario "Politiche invariate dal 2025" è uno scenario controfattuale in cui si ipotizza che il saldo primario strutturale del 2025 resti costante lungo tutto l'orizzonte di previsione e venga aumentato solo per la variazione rispetto al livello del 2024 delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità, assistenza agli anziani e spese per istruzione) al netto delle entrate dovute alla tassazione dei redditi pensionistici.

anni successivi, l'avanzo primario aumenterebbe fino ad arrivare al 2,9 per cento del PIL nel 2041 a causa dell'aggiustamento ulteriore richiesto dalla salvaguardia numerica sul deficit per il triennio 2032-34 (fig. 3.18). Nello scenario "trend Consensus", l'aggiustamento sul saldo primario dovrebbe essere ancora più elevato. Infatti, il consolidamento di bilancio dovrebbe comportare il raggiungimento di un avanzo primario pari al 3 per cento del PIL nel 2031, livello che verrebbe sostanzialmente mantenuto anche nel decennio successivo[219].

Dato l'aggiustamento di bilancio pluriennale del saldo primario strutturale, è possibile derivare il limite superiore della crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale coerente con tale aggiustamento[220]. Nell'ipotesi di politiche di bilancio invariate, nel periodo 2025-2031 la spesa primaria netta crescerebbe in media del 3,4 per

Fig. 3.18 – Evoluzione del saldo primario (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati DEF 2024, Banca d'Italia e Istat.
(1) Lo scenario "Politiche invariate dal 2025" è uno scenario controfattuale in cui si ipotizza che il saldo primario strutturale del 2025 resti costante lungo tutto l'orizzonte di previsione e venga aumentato solo per la variazione rispetto al livello del 2024 delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità, assistenza agli anziani e spese per istruzione) al netto delle entrate dovute alla tassazione dei redditi pensionistici.

[219] In linea con le indicazioni della nuova normativa, sono stati condotti una serie di *stress test*, al fine di verificare che, anche in presenza di ipotesi avverse, il debito in rapporto al PIL continuasse a diminuire. Tali *stress test* considerano sia un'analisi basata su simulazioni stocastiche del rapporto tra debito e PIL sia la formulazione di tre scenari alternativi di tipo deterministico nei quali si assume, rispettivamente: i) l'aumento permanente di circa 1 punto percentuale del cosiddetto *snowball effect*, vale a dire della differenza tra il costo medio del debito e il tasso di crescita del PIL; ii) l'aumento temporaneo, limitato al primo anno successivo alla fine del piano di consolidamento, dei tassi di interesse di mercato di 100 punti base più un premio al rischio; iii) il deterioramento permanente del saldo primario strutturale di 0,5 punti percentuali complessivi nei due anni successivi al periodo di consolidamento. Per maggiori dettagli si veda, Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024", 22 aprile.
[220] In Commissione europea (2024), "2023 Debt Sustainability Monitor", Institutional Paper n. 271, paragrafo II.1.9, marzo, viene illustrata l'equivalenza tra l'indicatore della spesa primaria netta e il saldo primario strutturale, presentando una formula che permette di derivare il tetto del tasso di crescita della spesa primaria netta corrispondente al profilo del saldo primario strutturale coerente con il rispetto del quadro di regole.

cento nello scenario "*trend* storico" e del 3,3 per cento nello scenario "*trend Consensus*" (tab. 3.18). In questi scenari la spesa primaria netta cresce in media più della crescita di medio periodo del prodotto potenziale a causa dell'aumento delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione. Prevedendo un aggiustamento annuale sul saldo primario strutturale tra il 2025 e il 2031 di 0,5 punti percentuali di PIL nello scenario "*trend* storico" e di 0,6 punti percentuali di PIL nello scenario "*trend Consensus*", il limite superiore alla crescita della spesa primaria netta risulterebbe in media, rispettivamente, pari al 2,1 per cento e all'1,8 per cento. Data la necessità di ridurre il debito attraverso un miglioramento del saldo primario strutturale di bilancio, il tasso di crescita della spesa primaria netta dovrà essere inferiore al tasso di crescita del PIL potenziale nonostante la prevista crescita delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione.

Il tasso di crescita della spesa primaria netta del DEF 2024 previsto a legislazione vigente per il 2025 e il 2026 sarebbe coerente con le indicazioni derivanti dal quadro di regole della UE nel caso di un aggiustamento di bilancio in sette anni. Difatti, secondo la Ragioneria generale dello Stato[221], il tasso di crescita dell'indicatore di spesa primaria netta risultante dai dati del DEF 2024 a legislazione vigente è pari a -0,1 per cento nel 2025 e a 0,9 per cento nel 2026, valori ben al di sotto dei limiti superiori di crescita di tale aggregato ottenuti in base agli scenari coerenti con le nuove regole precedentemente descritti (tab. 3.19).

In conclusione, al fine di condurre il rapporto tra il debito e il PIL su un sentiero plausibilmente discendente, la nuova *governance* economica della UE richiede a partire dal 2025 e per i prossimi sette anni uno sforzo di consolidamento ambizioso e protratto nel tempo. L'evoluzione a legislazione vigente della finanza pubblica per il triennio 2024-27 presentata nel DEF 2024 appare coerente con il nuovo quadro di regole.

Tab. 3.18 – Limite superiore della crescita dell'aggregato di spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali e crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo – Media 2025-2031(1)
(valori percentuali)

		Limite superiore della crescita dell'aggregato di spesa netta	Crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo
Scenario *trend* storico	Politiche invariate dal 2025	3,4	3,3
	Aggiustamento in 7 anni dal 2025 al 2031	2,1	3,3
Scenario *trend* Consensus	Politiche invariate dal 2025	3,3	3,2
	Aggiustamento in 7 anni dal 2025 al 2031	1,8	3,2

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024.
(1) La crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo è pari alla media per gli anni 2025-2031 della somma tra il tasso di crescita del PIL potenziale in termini reali e il tasso di crescita del deflatore del PIL.

[221] Presentazione del Ragioniere generale dello Stato Biagio Mazzotta (2024), "Le nuove regole di *governance* dell'Unione Europea e possibili conseguenze sulla normativa nazionale", Università del Salento, 3 maggio 2024.

Tab. 3.19 – Limite superiore e previsioni DEF 2024 del tasso di crescita della spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali
(valori percentuali)

	Scenario *Trend* Storico		Scenario *Trend Consensus*	
	2025	2026	2025	2026
Limite superiore alla crescita della spesa primaria netta (scenari UPB)				
Aggiustamento in 7 anni (2025-31)	2,5	2,2	2,3	2,0
Tasso di crescita della spesa primaria netta del DEF 2024:				
Legislazione vigente (1)	-0,1	0,9	-0,1	0,9

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2024; Presentazione del Ragioniere generale dello stato Biagio Mazzotta (2024), "Le nuove regole di *governance* dell'Unione europea e possibili conseguenze sulla normativa nazionale", Università del Salento, 3 maggio 2024.

La necessità di un consolidamento ambizioso e protratto nel tempo imporrà di individuare delle priorità di politica economica, considerato inoltre che è desiderabile, oltre che richiesto dalle regole europee, mantenere gli investimenti pubblici elevati anche dopo la fine del PNRR. In particolare, per poter richiedere una estensione del percorso di aggiustamento di bilancio fino a sette anni, nel primo ciclo di programmazione, l'Italia può far valere le riforme e gli investimenti già inclusi nel PNRR. Ciò, tuttavia, a condizione che il livello degli investimenti pubblici finanziati da risorse nazionali dopo la fine del PNRR sia almeno pari al livello medio del periodo coperto dal PNRR stesso, ovvero il periodo 2021-26 (si veda il Riquadro 3.4). Si può stimare che tale livello medio sia pari a 54 miliardi. In termini di PIL esso è pari a 2,8 per cento. Per il 2027, la previsione del medesimo aggregato a legislazione vigente nel DEF è pari a quasi 67 miliardi, ovvero il 2,8 per cento del PIL. Tale previsione, quindi, è coerente, sia in livelli sia in percentuale del PIL, con quanto richiesto dal nuovo quadro di regole. È dunque importante che tale previsione per il 2027 venga confermata nel PSB e che valori simili o superiori vengano previsti anche per il biennio successivo del Piano (2028-29).

Allo stesso tempo, il previsto aumento dei costi legati alla transizione demografica e quelli, più incerti ma potenzialmente elevati, per far fronte alle transizioni energetiche e climatiche, imporrano verosimilmente tagli alle altre componenti del bilancio, ovvero a programmi ritenuti non più prioritari. Sarà inoltre cruciale recuperare efficienza nell'organizzazione della pubblica Amministrazione[222]. Tagli alla pressione fiscale imporrebbero ulteriori riduzioni o tagli dei programmi di spesa. Per evitare questo, come stabilito dal Governo, la riforma fiscale dovrà trovare finanziamento all'interno del sistema fiscale stesso.

Il necessario consolidamento di bilancio risulterebbe facilitato da un rafforzamento della crescita effettiva e potenziale conseguente alle riforme strutturali e agli

[222] Si veda l'Appendice 3.3 per una valutazione utilizzando il modello QUEST della Commissione europea dell'impatto favorevole delle riforme strutturali della pubblica amministrazione sul PIL e, di conseguenza, sugli aggregati di finanza pubblica.

investimenti previsti dal PNRR e, in prospettiva, dal Piano strutturale di bilancio. Utilizzando il modello QUEST III R&D della Commissione europea, si può stimare che le riforme strutturali contenute nel PNRR relative a istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, pubblica amministrazione, giustizia e concorrenza e appalti potrebbero avere un impatto complessivo sul livello del PIL reale pari a 3,3 punti percentuali nel breve periodo (2026), 5,3 punti percentuali nel medio periodo (2030) e 9,6 punti percentuali nel lungo periodo (2050) (si veda l'Appendice 3.3). Ciò avrebbe un effetto rilevante anche sul PIL potenziale. A titolo illustrativo, utilizzando il metodo EU-CAM della Commissione per la stima del prodotto potenziale, si stima che, se le riforme sulle politiche attive del lavoro fossero in grado di allineare le relative spese italiane al livello medio della UE, la disoccupazione strutturale si ridurrebbe di oltre un punto percentuale e il PIL potenziale aumenterebbe di un punto percentuale nel medio periodo. Un aumento della crescita effettiva e potenziale rende più agevole il rispetto delle nuove regole e riduce il costo economico-sociale del necessario consolidamento.

Riquadro 3.5 – Nuovo quadro di regole e investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali

Il nuovo regolamento sul braccio preventivo del PSC prevede[223] che, per ottenere una estensione del periodo di aggiustamento di bilancio fino a sette anni, lo Stato membro debba assicurare, tra l'altro, che il livello programmato degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali[224] durante il Piano strutturale di bilancio di medio termine non sia inferiore al livello di medio termine precedente all'inizio dello stesso, tenendo conto delle dimensioni e della portata delle sfide specifiche per paese.

Tra le disposizioni transitorie che caratterizzano il primo ciclo di programmazione, il regolamento ha previsto che durante il periodo in cui è in vigore il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli impegni già inclusi nei piani per la ripresa e resilienza (PNRR) possano essere sufficienti per l'estensione del periodo di aggiustamento[225]. Ciò a condizione che il PNRR contenga riforme e investimenti che rafforzino la sostenibilità di bilancio, il potenziale di crescita dell'economia e che lo sforzo di riforma continui oltre la fine del PNRR per il resto del periodo coperto dal PSB. Inoltre, lo Stato membro che richiede l'estensione del periodo di aggiustamento deve mantenere il livello di investimento finanziato con risorse nazionali realizzato in media nel periodo interessato dal PNRR.

Al momento non sono stati forniti i dettagli operativi su come la Commissione stabilirà questo criterio quantitativo. Per poter valutare se gli investimenti sottostanti il DEF 2024 siano coerenti con tale criterio è, quindi, necessario formulare alcune ipotesi interpretative.

In primo luogo, viene ipotizzato che, grazie alla norma transitoria, gli investimenti pubblici finanziati da risorse nazionali dopo il 2026 debbano essere, in livelli o in percentuale del PIL, superiori alla media del periodo 2021-26, ovvero il periodo coperto dal PNRR. Si può stimare che tale media annua sia pari a circa 59 miliardi, ovvero il 2,8 per cento del PIL. Nel DEF 2024 il livello di investimenti previsto a legislazione vigente, escludendo i trasferimenti della UE, per il 2027 è pari a quasi 67 miliardi, ossia il 2,8 per cento del PIL. Il Piano dunque potrebbe soddisfare *ex ante* i criteri per l'estensione del periodo di aggiustamento se la previsione per il 2027 verrà confermata e valori simili o superiori saranno programmati anche per il biennio successivo 2028-29.

In assenza di questa norma transitoria, il Piano dell'Italia avrebbe dovuto garantire che il livello degli investimenti pubblici finanziati con le risorse nazionali per il periodo 2025-29 non fosse inferiore a quanto realizzato nei cinque anni precedenti l'inizio del Piano, ossia nel periodo 2020-24. In questo periodo il livello medio annuo degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali è stimato pari a quasi 52 miliardi[226]. Sulla base della previsione a legislazione vigente del DEF, il livello di investimenti annuo previsto nel periodo 2025-27 (escludendo i progetti sostenuti dalle risorse dell'UE) sarebbe di circa 68 miliardi. Se questo requisito fosse valutato in rapporto al PIL, il Piano avrebbe dovuto garantire un livello medio annuo degli investimenti finanziati con risorse nazionali almeno pari al 2,7 per cento. Considerando gli investimenti previsti nel DEF per gli anni 2025-27 in rapporto al PIL, la media annuale risulta pari a 2,9 per cento. Anche in questo caso, il Governo avrebbe potuto soddisfare *ex ante* i criteri in termini di investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali per richiedere una estensione del periodo di aggiustamento a sette anni.

---

[223] Si veda il Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio all'art.14, comma e). Si veda anche il considerando n.31 dello stesso Regolamento.

[224] Gli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali sono definiti come gli investimenti fissi lordi al netto dei trasferimenti ricevuti dalla UE.

[225] Si veda il Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024 all' art. 36, comma 1.d).

[226] La stima include anche il valore previsto del 2024, secondo quanto dichiarato nel DEF 2024.

Appendice 3.1

Una sintetica descrizione del quadro di regole del Patto di stabilità e crescita conseguenti al Six-Pack

Il *Six-Pack* fu adottato in via definitiva nel novembre 2011, in risposta alle crisi finanziarie degli anni precedenti.

Secondo tale quadro di regole, i paesi che non avessero ancora conseguito il proprio OMT e che si trovassero nel braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) dovevano ridurre il saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL l'anno fino al conseguimento dell'OMT[227]. Gli aggiustamenti annuali del saldo strutturale potevano essere modulabili in base alle condizioni cicliche dell'economia, ovvero più marcati in periodi favorevoli ("*good times*") e meno in periodi sfavorevoli ("*bad times*"). Paesi come l'Italia, caratterizzati da un alto livello del debito, superiore alla soglia del 60 per cento del PIL, dovevano realizzare aggiustamenti annuali del saldo strutturale di norma superiori a 0,5 punti percentuali di PIL. In presenza di condizioni cicliche particolarmente severe, rappresentate da una crescita negativa del PIL o da una crescita reale del PIL stabilmente al di sotto di quella potenziale, oppure in presenza di eventi eccezionali fuori dal controllo dei Governi, la convergenza del saldo strutturale verso l'OMT poteva essere rallentata o arrestata.

Rispetto alla normativa precedente, il *Six pack* aveva rafforzato e meglio qualificato il criterio della convergenza del saldo strutturale verso l'OMT attraverso l'introduzione della regola della spesa. Quest'ultima regola numerica richiedeva che, per i paesi che avessero già conseguito il proprio OMT, la crescita in termini reali di uno specifico aggregato di spesa pubblica, dato dalla spesa totale al netto delle spese non direttamente controllabili dal governo[228] risultasse, al netto della variazione delle entrate discrezionali, uguale a un *benchmark*, determinato sulla base del tasso di crescita potenziale di medio periodo[229]. Per i paesi lontani dal proprio OMT, la crescita reale dell'indicatore di spesa doveva essere inferiore a quella del prodotto potenziale di medio periodo per un "margine di convergenza" derivato in modo tale da assicurare che la riduzione del saldo strutturale per almeno 0,5 punti percentuali di PIL l'anno potesse essere effettivamente conseguita.

A fronte di tale percorso di aggiustamento verso l'OMT, incentrato sui criteri della riduzione del saldo strutturale e della regola di spesa, erano ammesse solo deviazioni non

[227] Si veda Commissione europea, 2019, *Vademecum on the Stability and growth pact – 2019 Edition*, Institutional Paper n. 101, 2 aprile.

[228] Tale aggregato si ricavava sottraendo, in ciascun anno, alla spesa pubblica totale: la spesa per interessi, la media della spesa per investimenti dell'anno in corso e dei precedenti tre anni, la spesa per programmi finanziati dalla UE, la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione.

[229] Il tasso di crescita del potenziale di medio periodo veniva calcolato sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo, considerando una media decennale delle previsioni della Commissione centrata sull'anno in cui si conduceva la valutazione stessa. La media decennale includeva pertanto i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi.

significative, ossia scostamenti inferiori a 0,5 punti percentuali di PIL su un anno, o in media a 0,25 punti percentuali sui precedenti due anni. Scostamenti di entità superiore, rilevati su dati a consuntivo, potevano condurre all'apertura di una procedura di infrazione per deviazioni significative con l'eventuale richiesta di correzione da parte della Commissione e del Consiglio della UE e l'eventuale comminazione di sanzioni, di norma pari allo 0,2 per cento del PIL.

Per far fronte a circostanze eccezionali era stata inserita una clausola di salvaguardia, la quale prevedeva che l'eventuale deviazione significativa potesse essere tralasciata nel caso in cui risultasse da un evento eccezionale fuori dal controllo dello Stato membro o in caso di grave recessione economica per l'area dell'euro o della UE nel suo complesso, a condizione che la sostenibilità di medio periodo delle finanze pubbliche fosse comunque garantita con aggiustamenti più consistenti da adottare successivamente.

Il *Six Pack* aveva inoltre notevolmente potenziato anche il braccio correttivo del PSC, introducendo la cosiddetta regola del debito. Tale regola richiedeva a regime che il differenziale tra il rapporto tra debito e PIL e la soglia del 60 per cento del PIL dei precedenti tre anni si riducesse di un ventesimo l'anno in almeno una delle configurazioni previste (*backward-looking*, *forward-looking* e aggiustato per il ciclo).

In applicazione delle regole transitorie, un aggiustamento di bilancio strutturale minimo, (*MLSA − Minimum Linear Structural Adjustment*) ulteriore rispetto a quello necessario a rispettare i criteri del braccio preventivo veniva richiesto all'Italia, uscita nel 2012 dalla procedura per deficit eccessivi (PDE) aperta nel 2009. Tale aggiustamento di bilancio, da conseguire nel corso del triennio 2013-15, doveva essere tale da garantire che il rapporto tra debito e PIL convergesse nel 2015 sul *benchmark* quantitativamente più favorevole dei tre descritti sopra. Il mancato conseguimento di tale aggiustamento nel periodo 2013-15 e il mancato conseguimento del *benchmark* di riduzione del rapporto tra debito e PIL poteva condurre, a meno dell'esistenza di eventuali fattori rilevanti, all'apertura di una PDE per violazione del criterio del debito.

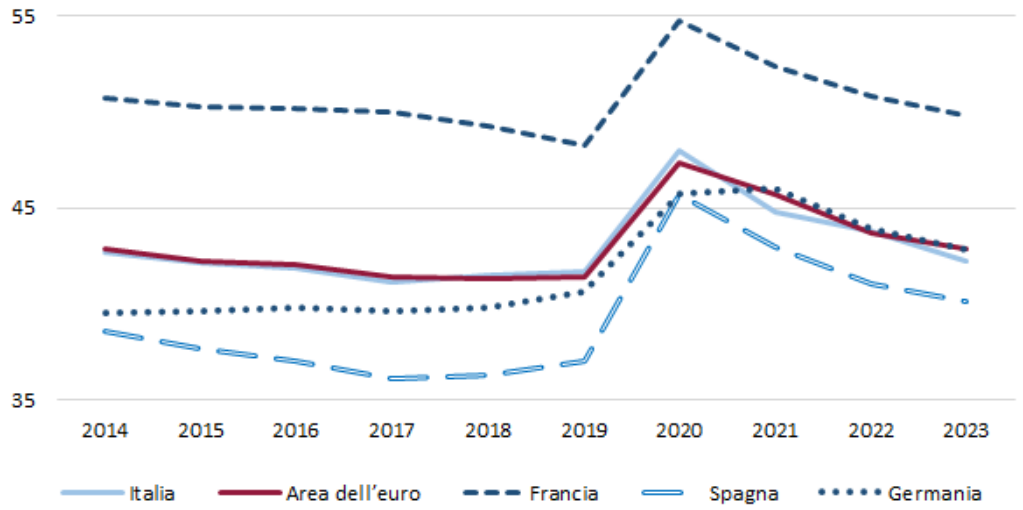
Appendice 3.2

L'evoluzione delle principali componenti del conto delle Amministrazioni pubbliche in Italia a confronto con quelle dell'area dell'euro

In questa appendice, viene condotta un'analisi dell'evoluzione della spesa primaria corrente, della spesa per investimenti pubblici e della pressione fiscale dell'Italia a confronto con l'area dell'euro nel decennio 2014-2023 a integrazione di quella dei principali saldi di bilancio e della spesa per interessi illustrata nel Riquadro 3.4.

Nel decennio 2014-2023 la spesa corrente al netto degli interessi nei paesi dell'area dell'euro è stata in media pari al 43 per cento del PIL (fig. A3.2.1). Nel 2014, la spesa primaria corrente dell'area dell'euro era pari a 42,9 per cento, scendendo a 41,4 per cento nel 2019. Durante gli anni pre-pandemia, nel nostro paese questa voce di spesa si è ridotta di un punto percentuale passando dal 42,7 per cento del PIL del 2014 al 41,7 per cento nel 2019, rimanendo quindi sostanzialmente in linea con la media dell'area. In Francia la spesa primaria corrente nel 2014 rappresentava il 50,7 per cento del PIL mentre nel 2019 è scesa al 48,2 per cento, ancora su valori superiori alla media dell'area nonostante il significativo calo. Anche nel caso della Spagna la spesa primaria corrente è scesa di oltre un punto percentuale in questo sottoperiodo, arrivando nel 2019 al 37 per cento del PIL (dal 38,6 per cento nel 2014), mantenendosi quindi al di sotto della media. Al contrario degli altri principali paesi, la Germania ha aumentato la spesa corrente primaria in rapporto al PIL che è passata da 39,5 per cento nel 2014 al 40,6 per cento nel 2019, avvicinandosi così alla media dell'area dell'euro.

Fig. A3.2.1 – Spesa primaria corrente
(punti percentuali di PIL)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

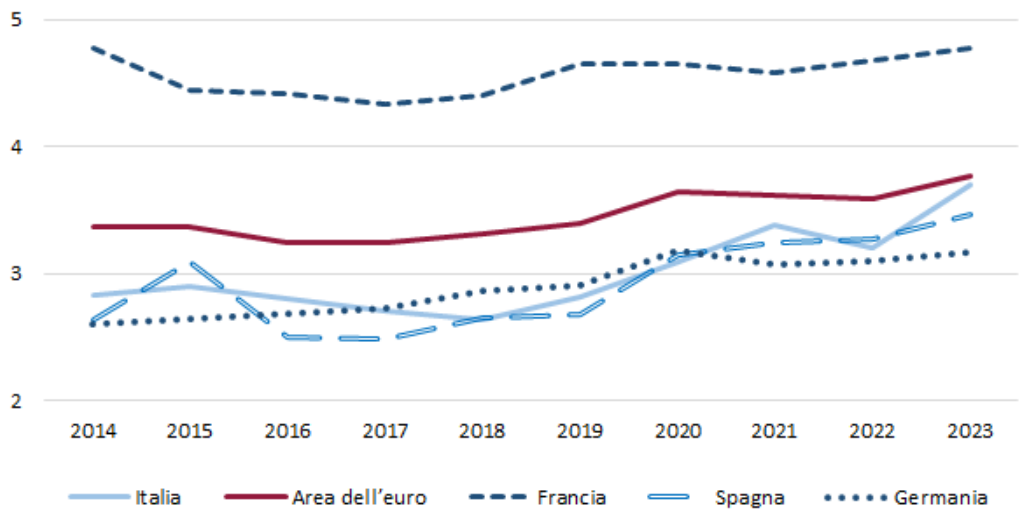
Nel 2020, la necessità di affrontare l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da COVID-19 ha portato a un aumento della spesa primaria corrente di 6 punti percentuali di PIL in media tra i paesi dell'area dell'euro arrivando nel 2020 a 47,3 per cento. In Italia il medesimo aggregato aumenta di un valore simile in termini di prodotto, 6,3 punti percentuali, arrivando al valore più alto registrato dal 2000: 48 per cento, contribuendo in modo decisivo al peggioramento dell'indebitamento netto rispetto al 2019. Il graduale venir meno delle misure legate alla pandemia, nonostante la necessità di affrontare la successiva emergenza energetica, ha riportato i livelli di spesa corrente primaria vicini ai livelli pre-pandemia. Nel 2023, la spesa corrente al netto degli interessi in rapporto al PIL nell'area dell'euro è stata pari al 42,9 per cento, 1,5 punti percentuali superiore al livello pre-pandemia; in Italia è stata pari al 42,3 per cento, 0,6 punti percentuali superiore al livello del 2019, in Francia al 49,8 per cento, 1,5 punti percentuali superiore, in Spagna al 40,2 per cento, 3,1 punti percentuali superiore e in Germania al 42,8 per cento, 2,2 punti percentuali superiore. Tra i principali paesi dell'area dell'euro, quindi, l'Italia è quello che ha ricondotto tale aggregato in rapporto al PIL più vicino ai livelli del 2019.

La spesa per investimenti pubblici fissi lordi in rapporto al PIL nei paesi dell'area dell'euro ha avuto una dinamica stabile nel periodo 2014-19 e aumenti marcati dal 2020 con un picco nel 2023 (fig. A3.2.2). La spesa per investimenti fissi lordi in rapporto al PIL nella media dell'area dell'euro è rimasta attorno al 2,9 per cento dal 2014 al 2019, per arrivare al 3,3 per cento nel 2023. L'Italia ha mantenuto la spesa per investimenti in rapporto al PIL stabile attorno al 2,3 per cento fino al 2019, inferiore alla media dei paesi dell'area dell'euro, aumentandola dopo la crisi pandemica; il picco è stato raggiunto nel 2023 quando la spesa per investimenti ha raggiunto il 3,2 per cento del PIL, in linea con la media dell'area dell'euro. La Germania ha aumentato la spesa per investimenti fissi lordi in rapporto al PIL dal 2,1 per cento del 2014 al 2,4 per cento del 2019, mantenendola poi attorno al 2,7 per cento del PIL dal 2020 al 2023, al di sotto della media dell'area dell'euro. Nel decennio preso in considerazione, la Francia ha destinato una quota consistente di PIL agli investimenti pubblici che nel 2023 sono stati pari al 4,3 per cento, ovvero il medesimo livello del 2014. In Spagna, il rapporto tra spesa per investimenti e PIL è stato attorno al 2,2 per cento nel periodo 2014-19, per poi aumentare gradualmente nel periodo post-pandemico, raggiungendo il 3 per cento nel 2023, avvicinandosi quindi alla media dell'area dell'euro. Da queste dinamiche, si può evincere che i principali paesi dell'area dell'euro, in special modo Italia e Spagna, hanno effettivamente dato seguito alla raccomandazione della UE di sostenere la ripresa attraverso un'espansione degli investimenti pubblici.

Nel periodo considerato, l'Italia registra una pressione fiscale di poco superiore alla media dell'area dell'euro, in riduzione fino al 2018 ma moderatamente in crescita successivamente (fig. A3.2.3). Nel 2014 il Belgio era il paese con la pressione fiscale più alta dell'area (47,9 per cento), seguito dalla Francia (47,6 per cento). In quell'anno, l'Italia registrava una pressione fiscale pari a 43,2 per cento, superiore di 1,8 punti percentuali rispetto alla media dell'area dell'euro; al contrario, in Germania e in Spagna la pressione fiscale era inferiore alla media dell'area e pari rispettivamente al 39,6 per cento e al 34,8

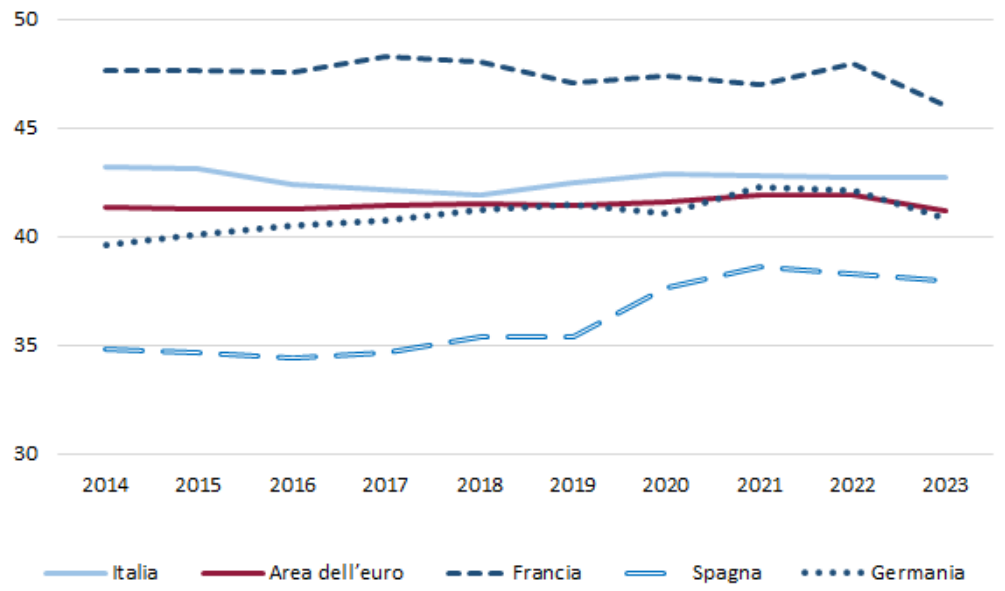
per cento. Questi valori sono rimasti relativamente stabili fino al 2019, eccetto in Germania dove la pressione fiscale ha raggiunto in tale anno il 41,4 per cento, in linea con la media dell'area dell'euro.

Fig. A3.2.2 – Investimenti pubblici fissi lordi
(punti percentuali di PIL)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

Fig. A3.2.3 – Pressione fiscale
(punti percentuali di PIL)



Fonte: AMECO, Previsioni di primavera della Commissione europea, maggio 2024.

La crisi pandemica non ha modificato in modo significativo il livello della pressione fiscale nei principali paesi dell'area dell'euro, a eccezione della Spagna dove è aumentato. Nel 2023, la pressione fiscale nell'area dell'euro è stata pari al 41,2 per cento, appena al di sotto di quella del 2019 (41,4 per cento). La pressione fiscale in Italia, pari a 42,4 per cento nel 2019, è leggermente salita attestandosi al 42,7 per cento nel 2023. Anche in Germania la pressione fiscale in rapporto al PIL è rimasta relativamente stabile (40,8 per cento del 2023). In Francia la pressione fiscale è diminuita in maniera più decisa passando dal 47,1 per cento del 2019 al 46 per cento nel 2023. Al contrario, la Spagna ha registrato un aumento significativo della pressione fiscale, passando dal 35,4 per cento del 2019 al 38 per cento del 2023.

Appendice 3.3

Una stima dell'impatto macroeconomico di alcune riforme strutturali del PNRR

In questa appendice, viene condotta una valutazione di impatto di alcune riforme strutturali contenute nel PNRR. In particolare, sono state selezionate le riforme il cui impatto è riportato nel Piano nazionale di riforma 2024 (PNR 2024, Sezione III del DEF 2024) presentato dal Governo lo scorso aprile[230]. La valutazione è condotta utilizzando il modello QUEST III R&D[231] fornito dalla Commissione europea.

È importante valutare l'impatto delle riforme strutturali anche in seguito all'approvazione della nuova *governance* economica della UE, per cui il sentiero di aggiustamento incluso nei PSB può essere allungato da 4 a 7 anni, se affiancato da investimenti e riforme strutturali. Nella fase transitoria, inoltre, l'allungamento del piano di aggiustamento è concesso se nei PSB viene assicurato il conseguimento degli obiettivi del PNRR e la continuazione delle riforme e degli investimenti anche dopo il 2026.

Partendo dagli oltre 600 traguardi e obiettivi del PNRR, nei documenti ufficiali citati sono state individuate le misure per le quali è possibile stabilire obiettivi quantitativi o le cui ipotesi possono essere soggette a minore discrezionalità. Le misure selezionate sono state suddivise nei 5 ambiti di riforma, a loro volta divisi in due o più linee di azione, per un totale di 13 linee di azione. Per ogni linea di azione è stato individuato un indicatore per misurare gli effetti della riforma. L'indicatore viene usato direttamente nel modello, se corrisponde a un parametro, o indirettamente, se viene trasformato in un parametro tramite studi econometrici.

In questa appendice, sono state selezionate le medesime misure dei documenti ufficiali e ne viene data la stessa interpretazione; viene inoltre utilizzato il medesimo indicatore nonché lo stesso parametro del modello, ma calcolando la variazione di tale parametro sulla base dei dati del 2021, anno precedente l'inizio dell'attuazione delle riforme. Una delle principali differenze nei risultati è infatti una conseguenza dell'uso dei dati del 2020 nel PNR 2024 per calcolare la variazione del parametro usato per la simulazione. L'altra differenza principale è data dal fatto che l'UPB utilizza la versione 2020 del modello, usato anche per la valutazione dell'impatto delle misure di spesa del PNRR, a differenza del PNR 2024 per cui viene utilizzata la versione 2018.

---

[230] Si veda Paragrafo II.2. Per maggiori dettagli dell'interpretazione e della scelta delle riforme strutturali da considerare per stimare il loro impatto sul PIL si veda anche l'Appendice I al PNR 2022, l'Appendice 1 al PNR 2023 e D'Andrea, S., D'Andrea, S., Di Bartolomeo, G., D'Imperio, P., Infantino, G. e Meacci, M. (2023), "Structural reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: A macroeconomic assessment of their potential effects", Working Paper n. 2, Ministero dell'economia e delle finanze, marzo.

[231] Per maggiori dettagli si veda Roeger, W., Varga, J. e Veld, J. (2008), "Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy Economic Papers n. 351, European Commission, dicembre.

Nel tradurre le riforme strutturali in variazioni di parametri del modello QUEST III R&D, vengono adottati tre metodi alternativi:

- *Bottom-up* (BU), ovvero traducendo gli obiettivi espliciti di una riforma riportati nei documenti ufficiali in variazione di parametri del modello;

- *Benchmarking* (B), ovvero ipotizzando di ridurre (solitamente della metà) il divario rispetto ai tre migliori paesi della UE per la variabile considerata, in mancanza di obiettivi espliciti;

- Valutazione discrezionale (D), definendo un obiettivo prudenziale basato su una valutazione soggettiva, considerando le informazioni qualitative presenti nei documenti, in mancanza di obiettivi espliciti o di paesi della UE paragonabili.

In tutti i casi, si adottano stime micro-econometriche o studi microeconomici per mappare le riforme nei parametri del modello. L'approccio *bottom-up* è preferibile in quanto utilizza obiettivi numerici espliciti definiti nei documenti e quindi riduce il livello di discrezionalità.

La simulazione delle riforme consiste in *shock* con effetti di lungo periodo, con un impatto persistente sul PIL reale e potenziale nel lungo periodo[232]. Gli ambiti di riforma considerati nelle simulazioni sono: istruzione e ricerca; politiche attive del mercato del lavoro; pubblica amministrazione; giustizia; concorrenza e appalti.

Per una migliore comprensione dei risultati, è importante notare che il modello QUEST III R&D suddivide i lavoratori in base a 3 livelli di istruzione o efficienza, con diversi tassi di partecipazione al mercato del lavoro e di disoccupazione, diversi salari e diverse aliquote fiscali:

- Lavoratori a bassa efficienza con titolo di studio fino a scuola secondaria di primo grado (ISCED 0-2);

- Lavoratori ad alta efficienza impiegabili nel settore ricerca e sviluppo;

- Lavoratori a efficienza media con titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado e terziaria (dato dalla differenza tra il totale dei lavoratori e la somma dei lavoratori a bassa e alta efficienza).

Per valutare alcune riforme, in particolare gli ambiti di riforma di istruzione e ricerca e della pubblica amministrazione, due ambiti di riforma che mostrano l'impatto maggiore

[232] Viene, inoltre, sospesa per diversi anni la regola di stabilizzazione del debito (che è presente nel modello per consentire la convergenza delle simulazioni), in modo da poter valutare l'impatto sul saldo di bilancio e sul debito pubblico di tali riforme. Tuttavia, non vengono considerate le spese associate alle riforme, in quanto tutte le spese del PNRR sono oggetto di un'apposita valutazione di impatto, già formulata in passato dall'UPB e riproposta in questo Rapporto (Riquadro 1.2) con alcuni aggiornamenti.

sul PIL, in linea con i documenti ufficiali, viene inserito nel modello un quarto livello di istruzione, suddividendo il gruppo a efficienza media in due sottogruppi:

- **HS** (*high school*) con titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado, considerati lavoratori a media efficienza;
- **CG** (*college graduates*) con titolo di studio di scuola terziaria, considerati lavoratori a media-alta efficienza.

Politiche attive del mercato del lavoro

L'ambito di riforma riguardante le politiche attive del mercato del lavoro comprende tre linee di azione: i) l'aumento della partecipazione al lavoro (metodo BU); ii) l'aumento della partecipazione femminile (metodi B e BU); iii) il miglioramento dell'abbinamento tra domanda e offerta di lavoro (metodo valutazione discrezionale, D). Si noti che la seconda linea di azione comprende due sotto-linee, di cui una riguarda degli obiettivi espliciti riportati nei documenti ufficiali (metodo BU, si veda di seguito), mentre l'altra utilizza il metodo *benchmarking* (B).

La prima linea di azione prevede l'aumento della partecipazione al lavoro, tramite il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori. Nel PNRR, è previsto che tale programma coinvolga 3 milioni di persone in percorsi di formazione, di cui 1,5 inattivi; tuttavia, nelle simulazioni si ipotizza prudenzialmente che solo un terzo entrerà a far parte della forza lavoro. Tale ipotesi viene introdotta nel modello aumentando gradualmente la forza lavoro di 500.000 persone dal terzo trimestre del 2022 al quarto trimestre del 2026, riducendo il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro per tutti i gruppi con diversi livelli di istruzione ed efficienza in proporzione alla loro quota sulla popolazione totale.

La seconda linea di azione prevede l'aumento della partecipazione femminile al lavoro, tramite gli incentivi all'imprenditoria femminile. Si ipotizza che ciò ridurrebbe di un decimo il divario tra l'Italia e i tre migliori paesi della UE per quanto riguarda il tasso di attività femminile della popolazione compresa tra 25 e 64 anni di età. Inoltre, il «Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura», secondo uno studio dell'OCSE[233], dovrebbe aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, in base alle nuove posizioni create in asili nido e scuole per l'infanzia e al numero di figli in più che potrebbero essere così accolti in queste strutture. Nel modello viene quindi ipotizzato che la forza lavoro aumenti gradualmente grazie alla partecipazione di 220.000 donne, a seguito degli incentivi all'imprenditoria femminile, dal primo trimestre del 2023 al quarto trimestre del 2032, e grazie alla partecipazione di 14.650 donne, a seguito del

[233] Si veda Thévenon, O. (2013), "Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 145, OECD Publishing, maggio.

piano asili nido e scuole dell'infanzia, dal primo trimestre del 2024 al primo trimestre del 2026, riducendo il tasso di mancata partecipazione per tutti i gruppi con diversi livelli di istruzione e efficienza in proporzione alla loro quota sulla popolazione totale.

La terza linea di azione prevede il miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso programmi di formazione indirizzati agli inattivi e ai disoccupati. Ciò viene tradotto nel modello con un aumento graduale del 10 per cento del costo marginale di ricerca di un lavoro dal secondo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2026. In QUEST III R&D, l'aumento del costo marginale di ricerca di un lavoro riduce il valore reale dei sussidi di disoccupazione e quindi il salario di riserva, con un impatto di riduzione del tasso di disoccupazione, in linea con l'effetto di un miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La riduzione del tasso di mancata partecipazione fa aumentare il numero sia di disoccupati sia di occupati e quindi i consumi totali delle famiglie. L'aumento del costo di ricerca di un lavoro, riducendo i sussidi di disoccupazione e quindi il salario di riserva, riduce di conseguenza anche il tasso di disoccupazione, facendo aumentare l'occupazione e il consumo delle famiglie e quindi il PIL. L'occupazione aumenta considerevolmente. I salari reali scendono inizialmente, quindi salgono gradualmente per poi stabilizzarsi a livelli poco sopra a quelli iniziali. I prezzi scendono in quanto si tratta di *shock* di offerta. Anche in questo caso, il saldo di bilancio in rapporto al PIL migliora con un impatto favorevole sul debito pubblico in rapporto al PIL.

Mentre nel breve periodo (2026) queste riforme avrebbero un impatto sul livello del PIL di circa 1,6 punti percentuali, nel lungo periodo (2050) l'impatto di queste riforme sul PIL arriverebbe fino a 3,5 punti percentuali, sui consumi privati sarebbe pari a 2,9 e sugli investimenti sarebbe pari a 2,8 (tab. A3.3.1). L'impatto sul PIL è simile a quello stimato nel PNR 2024.

Tab. A3.3.1 – Impatto dell'ambito di riforma delle politiche attive del mercato del lavoro nel breve, medio e lungo periodo
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario base)

	2026	2030	2050
PIL	1,6	2,4	3,5
Consumi privati	1,5	2,2	2,9
Investimenti totali	0,5	1,5	2,8
PIL DEF 2024	1,5	2,4	3,5

Fonte: simulazioni effettuate con il modello QUEST III R&D e DEF 2024.

Istruzione e ricerca

Anche l'ambito di riforma riguardante l'istruzione e la ricerca comprende tre linee di azione: i) la riduzione dell'abbandono scolastico (metodo *bottom-up*, BU); ii) il miglioramento del capitale umano (metodo BU); iii) il miglioramento della qualità dell'offerta scolastica e universitaria (metodo *benchmarking*, B). Le prime due linee di azione riguardano obiettivi espliciti riportati nei documenti ufficiali, mentre l'ultima linea di azione riguarda l'azzeramento del divario tra l'Italia e i tre migliori paesi della UE per quanto riguarda i risultati dei test PISA del 2018.

La prima linea di azione prevede una riduzione del tasso di abbandono scolastico dal 13,5 per cento del 2019 al 10,2 per cento della media UE entro il 2024. Considerando il *trend* decrescente osservato negli ultimi anni, si ipotizza che ogni anno 31.200 persone in meno abbandoneranno gli studi e quindi conseguiranno un diploma o una laurea. Tale ipotesi viene inclusa nel modello facendo transitare gradualmente i lavoratori coinvolti da bassa efficienza a media e media-alta efficienza, dal primo trimestre del 2022 al quarto trimestre del 2027.

La seconda linea di azione prevede che 66.000 persone passino da un livello di istruzione secondaria a un livello di istruzione terziaria, di cui 14.700 persone come laureati nel settore ricerca e sviluppo e 51.300 persone come laureati in altri settori. Questo viene inserito nel modello ipotizzando che 51.300 persone passino gradualmente da lavoratori a media efficienza a lavoratori a media-alta efficienza dal primo trimestre 2024 al quarto trimestre 2029 e che 14.700 persone passino gradualmente da lavoratori a media efficienza a lavoratori ad alta efficienza dal primo trimestre del 2025 al quarto trimestre del 2028.

La terza linea di azione prevede l'azzeramento del divario sui risultati dei test PISA del 2018 tra l'Italia e i tre migliori paesi della UE. Ciò dovrebbe produrre, in base a uno studio dell'OCSE[234], un aumento della produttività totale dei fattori del 5,9 per cento in circa 50 anni in modo graduale. Nel modello, si ipotizza che tale aumento si verifichi gradualmente dal primo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2070. Risulta ambizioso l'obiettivo ipotizzato di azzeramento del divario, seppure in un arco di tempo lungo di 50 anni, per permettere agli studenti di sostituire gradualmente la forza lavoro.

Nel modello, la formazione dei lavoratori provoca un aumento della quota di lavoratori a efficienza elevata e un aumento dell'efficienza dei lavoratori a media efficienza, spingendo i consumi privati e il PIL. L'aumento della produttività totale dei fattori spinge ulteriormente il PIL. I salari reali crescono così come l'occupazione, sebbene lievemente.

[234] Si veda Égert, B., de la Maisonneuve, C. e Turner, D. (2022), "A New Macroeconomic Measure of Human Capital Exploiting PISA and PIAAC: Linking Education Policies to Productivity", OECD Economics Department Working Papers, n. 1709, OECD Publishing, aprile.

I prezzi scendono, come negli *shock* di offerta. Il saldo di bilancio in rapporto al PIL migliora con un impatto favorevole sul debito pubblico in rapporto al PIL.

Mentre nel breve periodo (2026) queste riforme avrebbero un impatto sul PIL di circa mezzo punto percentuale, nel lungo periodo (2050) il loro impatto sul PIL arriverebbe fino a 3 punti percentuali, in linea con quello sui consumi privati, mentre l'impatto sugli investimenti sarebbe pari a 2 punti percentuali (tab. A.3.3.2).

Pubblica Amministrazione

L'ambito di riforma riguardante la pubblica amministrazione (PA) comprende tre linee di azione: i) l'aumento dell'efficienza della PA (metodo B); ii) la riduzione dei costi burocratici (metodo D); iii) il miglioramento del capitale umano della PA (metodo BU). La prima linea di azione riguarda la riduzione di un terzo del divario tra il livello di efficienza della PA e quello potenzialmente raggiungibile (frontiera efficiente). La seconda linea di azione riguarda un obiettivo discrezionale di riduzione del 10 per cento dei costi burocratici. La terza linea di azione riguarda degli obiettivi espliciti riportati nei documenti ufficiali (si veda di seguito).

La prima linea di azione prevede l'aumento dell'efficienza della PA tramite migliori meccanismi di selezione del personale. Seguendo uno studio del FMI[235], l'annullamento del divario tra il livello di efficienza attuale della PA e la frontiera efficiente porterebbe a un aumento medio del PIL di circa 3 punti percentuali. Nell'esercizio, tuttavia, si ipotizza prudenzialmente che un terzo del divario si possa chiudere in 10 anni. Nel modello, tale ipotesi si traduce quindi in un aumento graduale della produttività totale dei fattori di un punto percentuale dal primo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2032.

La seconda linea di azione prevede la riduzione dei costi burocratici tramite la semplificazione delle procedure amministrative e dei processi produttivi e il rafforzamento della digitalizzazione. Tale ipotesi viene introdotta nel modello tramite una riduzione graduale dei costi amministrativi e dei costi di entrata per le imprese nel mercato del 10 per cento dal secondo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2027.

[235] Si veda Ciapanna, E., Mocetti, S. e Notarpietro, A. (2023), "The macroeconomic effects of structural reforms: an empirical and model-based approach", *Economic Policy*, vol. 38, issue 114, pagg. 243–285, aprile.

Tab. A3.3.2 – Impatto dell'ambito di riforma dell'istruzione e della ricerca nel breve, medio e lungo periodo
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario base)

	2026	2030	2050
PIL	0,5	0,9	3,0
Consumi privati	1,0	1,4	3,1
Investimenti totali	-0,3	0,0	2,0
PIL DEF 2024	0,4	0,8	2,8

Fonte: simulazioni effettuate con il modello QUEST III R&D e DEF 2024.

La terza linea di azione prevede il miglioramento del capitale umano della PA tramite una formazione continua per il personale assunto e il miglioramento dei meccanismi di mobilità orizzontale e verticale. Il PNRR stabilisce un obiettivo di 525.000 dipendenti della PA coinvolti in corsi di formazione. Questo viene inserito nel modello aumentando gradualmente il numero di lavoratori a media-alta efficienza di 525.000 persone e riducendo quello dei lavoratori a media efficienza della medesima entità dal primo trimestre del 2024 al quarto trimestre del 2026.

Il miglioramento del capitale umano causa un aumento dell'efficienza dei lavoratori a media efficienza, con impatto positivo su consumi privati e PIL. Inoltre, l'aumento della produttività provoca un aumento del PIL. La riduzione dei costi per le imprese aumenta la redditività delle imprese e quindi la produzione e gli investimenti. I salari reali crescono. I prezzi scendono trattandosi di *shock* di offerta. Il saldo di bilancio in rapporto al PIL migliora con un impatto favorevole sul debito pubblico in rapporto al PIL.

Mentre nel breve periodo (2026) queste riforme avrebbero un impatto sul PIL di circa 0,8 punti percentuali, nel lungo periodo (2050) l'impatto di queste riforme sul PIL arriverebbe fino a 1,9 punti percentuali, l'impatto sui consumi privati arriverebbe a 1,7 punti percentuali, mentre quello sugli investimenti arriverebbe a 1,5 punti percentuali (tab. A.3.3.3).

Giustizia

L'ambito di riforma riguardante la giustizia comprende due linee di azione: i) la riduzione della durata dei processi civili (metodo BU); ii) la riduzione della durata dei processi penali (metodo BU).

La prima linea di azione prevede una riduzione della durata dei processi civili del 40 per cento come obiettivo esplicito del PNRR. In base a un recente studio[236], basato su

[236] Si veda Ciapanna, E., Mocetti, S. e Notarpietro, A. (2023), "The macroeconomic effects of structural reforms: an empirical and model-based approach", *Economic Policy*, vol. 38, issue 114, pagg. 243–285, aprile.

Tab. A3.3.3 – Impatto dell'ambito di riforma della pubblica Amministrazione nel breve, medio e lungo periodo
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario base)

	2026	2030	2050
PIL	0,8	1,3	1,9
Consumi privati	0,9	1,3	1,7
Investimenti totali	0,2	0,8	1,5
PIL DEF 2024	0,9	1,6	2,3

Fonte: simulazioni effettuate con il modello QUEST III R&D e DEF 2024.

microdati a livello di impresa e circoscrizione giudiziaria, una riduzione nella durata dei processi dell'1 per cento è associata a un aumento della produttività totale dei fattori dello 0,03 per cento. Nel modello, in via prudenziale si assume metà della variazione stimata da tale studio, ovvero un aumento graduale della produttività totale dei fattori dello 0,6 per cento dal secondo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2027.

La seconda linea di azione prevede una riduzione della durata dei processi penali del 25 per cento come obiettivo esplicito del PNRR. Seguendo il medesimo studio e considerando che i processi penali sono un terzo di quelli civili, si ipotizza che una riduzione della durata dei processi penali dell'1 per cento corrisponda a un aumento della produttività totale di fattori dello 0,01 per cento. Anche in questo caso, in via prudenziale si assume metà della variazione stimata nello studio citato, ovvero un aumento graduale della produttività totale dei fattori dello 0,125 per cento dal secondo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2027.

L'aumento della produttività totale dei fattori provoca un aumento del PIL. Consumi e investimenti, pubblici e privati, crescono in conseguenza dell'andamento del PIL. Anche i salari reali crescono. I prezzi scendono come negli *shock* di offerta. Il saldo di bilancio in rapporto al PIL migliora e ciò ha un impatto favorevole sul debito pubblico in rapporto al PIL.

Mentre nel breve periodo (2026) queste riforme avrebbero un impatto sul PIL di circa 0,4 punti percentuali, nel lungo periodo (2050) l'impatto di queste riforme arriverebbe fino a 0,7 punti percentuali, in linea con i risultati del PNR 2024 (tab. A3.3.4).

Concorrenza e appalti

L'ambito di riforma riguardante la concorrenza e gli appalti comprende due linee di azione: i) accrescere il livello di concorrenza e competitività del sistema produttivo (metodo BU); ii) semplificare le norme in materia di contratti pubblici (metodo BU).

Tab. A3.3.4 – Impatto dell'ambito di riforma della giustizia nel breve, medio e lungo periodo
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario base)

	2026	2030	2050
PIL	0,4	0,5	0,7
Consumi privati	0,4	0,5	0,6
Investimenti totali	0,2	0,4	0,6
PIL DEF 2024	0,4	0,6	0,7

Fonte: simulazioni effettuate con il modello QUEST III R&D e DEF 2024.

La prima linea di azione prevede di accrescere il livello di concorrenza e competitività del sistema produttivo. Si ipotizza che il PNRR dovrebbe ridurre l'indice OCSE di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) relativo al settore dei trasporti. Uno studio della Commissione europea[237] fornisce invece l'elasticità del *markup* sui prezzi rispetto al PMR del settore dei trasporti. La riduzione del PMR viene quindi tradotta nel modello come una riduzione graduale di 0,11 punti percentuali del *markup* sui prezzi nel mercato dei beni finali dal primo trimestre del 2023 al quarto trimestre del 2027.

La seconda linea di azione prevede di semplificare le norme in materia di contratti pubblici. In base a uno studio del FMI[238], che usa l'indicatore di prestazioni in materia di appalti pubblici del Quadro di Valutazione del Mercato unico della Commissione europea, si ipotizza che le semplificazioni incidano sul sub-indicatore relativo ai tempi decisionali, riducendolo. Questo viene tradotto nel modello, sulla base di tale studio, attraverso un aumento graduale del rapporto tra investimenti pubblici e PIL dello 0,08 per cento dal secondo trimestre del 2022 al primo trimestre del 2027. Si ipotizza al contempo una variazione di importo uguale, ma di segno opposto, dei consumi pubblici per ottenere un impatto neutrale sul bilancio pubblico.

La riduzione del *markup* sui prezzi causa un aumento dei salari reali e quindi dei consumi e del PIL. L'aumento degli investimenti pubblici provoca un ulteriore aumento del PIL, sebbene vi sia un impatto in senso opposto ma minore, conseguente alla riduzione dei consumi pubblici. I prezzi salgono leggermente e poi scendono trattandosi di *shock* dal lato dell'offerta. Il saldo di bilancio in rapporto al PIL migliora con un impatto favorevole sul debito pubblico in rapporto al PIL.

Nel breve periodo (2026), queste riforme avrebbero un impatto sul PIL di circa 0,1 punti percentuali mentre nel lungo periodo (2050) esse arriverebbero fino a 0,4 punti percentuali (tab. A3.3.5).

[237] Si veda Thum-Thysen, A. e Canton, E. (2015), "Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators", European Economy Economic Papers n. 547, European Commission, aprile.
[238] Si veda Belhocine, N. e Jirasavetakul, L. (2020), "Lessons from Two Public Sector Reforms in Italy", IMF Working Paper n. 2020/040, febbraio.

Tab. A3.3.5 – Impatto dell'ambito di riforma della concorrenza e degli appalti nel breve, medio e lungo periodo
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario base)

	2026	2030	2050
PIL	0,0	0,1	0,4
Consumi privati	0,1	0,2	0,4
Investimenti totali	0,3	0,4	0,8
PIL DEF 2024	0,1	0,2	0,6

Fonte: simulazioni effettuate con il modello QUEST III R&D e DEF 2024.

Impatto complessivo

Nel complesso, l'impatto sommato di tutti e 5 gli ambiti di riforma risulterebbe elevato e pari a 3,3 punti percentuali nel breve periodo (2026), arrivando fino a 9,6 punti percentuali nel lungo periodo (2050), in linea con i risultati pubblicati nel PNR 2024 (tab. A3.3.6). Tale impatto è fortemente dipendente dall'effettiva implementazione delle misure previste dal PNRR nelle modalità descritte e interpretate con queste simulazioni. Inoltre, la semplice somma dell'impatto dei 5 ambiti di riforma potrebbe sottostimare, in caso di sinergie tra riforme che ne amplifichino gli effetti, o sovrastimare, in caso di sovrapposizioni tra riforme che potrebbero ridurne gli effetti, l'impatto congiunto di tutte le riforme considerate. Ciononostante, le stime descritte danno comunque una indicazione del potenziale effetto sulla crescita delle riforme strutturali considerate.

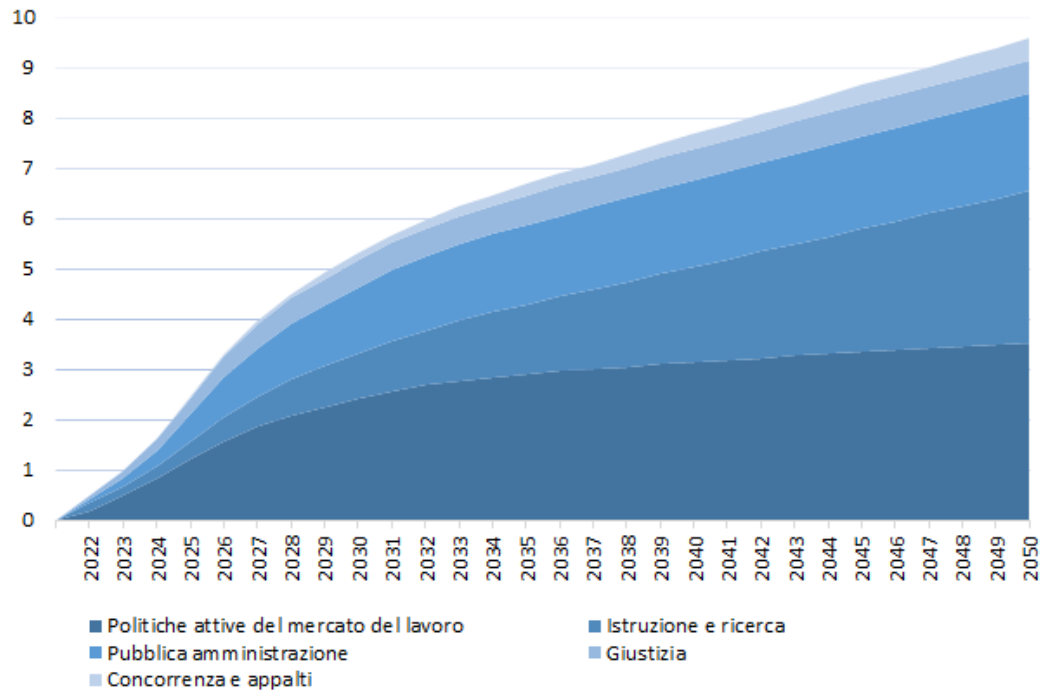
I risultati descritti mostrano i potenziali benefici sulla crescita dei 5 ambiti di riforme strutturali e anche la loro evoluzione nel tempo (fig. A3.3.1). In particolare, l'ambito di riforma che contribuirebbe maggiormente alla crescita del PIL nel lungo periodo (2050) risulta essere quello delle politiche attive del mercato del lavoro (3,5 punti percentuali nel 2050), seguito da quello dell'istruzione e della ricerca (3 punti percentuali nel 2050) e successivamente da quello relativo alla pubblica amministrazione (1,9 punti percentuali nel 2050), con gli altri due ambiti che contribuirebbero in maniera meno significativa all'impulso sulla crescita nel lungo periodo. Nel breve periodo (2026) l'ambito di riforma che contribuirebbe maggiormente al livello del PIL risulta essere sempre quello delle politiche attive del mercato del lavoro (1,6 punti percentuali nel 2026), seguito da quello relativo alla pubblica amministrazione (0,8 punti percentuali nel 2026); l'ambito di riforma dell'istruzione e della ricerca (0,5 punti percentuali nel 2026), relativamente più importante nel lungo periodo, richiede un maggiore tempo per dispiegare pienamente gli effetti sul PIL. Una spinta sulla crescita di tale entità, come quella stimata per queste riforme strutturali, avrebbe anche significativi effetti favorevoli sulla finanza pubblica.

Tab. A3.3.6 – Impatto complessivo sul PIL dei cinque ambiti di riforma nel breve, medio e lungo periodo
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario base)

Ambito di riforma	2026		2030		2050	
	UPB	DEF 2024	UPB	DEF 2024	UPB	DEF 2024
Politiche attive del mercato del lavoro	1,6	1,5	2,4	2,4	3,5	3,5
Istruzione e ricerca	0,5	0,4	0,9	0,8	3,0	2,8
Pubblica amministrazione	0,8	0,9	1,3	1,6	1,9	2,3
Giustizia	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7
Concorrenza e appalti	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6
Totale	**3,3**	**3,3**	**5,3**	**5,6**	**9,6**	**9,9**

Fonte: simulazioni effettuate con il modello QUEST III R&D e DEF 2024.

Fig. A3.3.1 – Impatto complessivo sul PIL dei cinque ambiti di riforma dal 2022 al 2050
(variazioni percentuali cumulate rispetto allo scenario base)



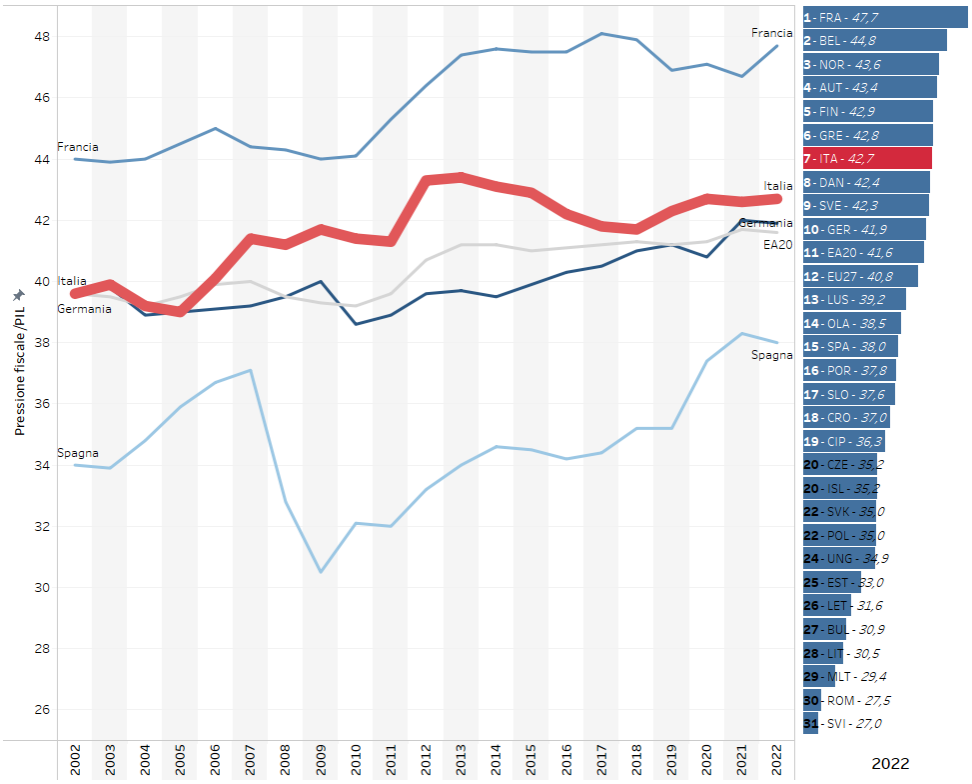
Fonte: simulazioni effettuate con il modello QUEST III R&D.

4. L'EVOLUZIONE DELLA TASSAZIONE SU FAMIGLIE E IMPRESE NELL'ULTIMO DECENNIO

4.1 *Introduzione*

Negli ultimi venti anni la pressione fiscale in Italia, come nei principali paesi europei, ha mostrato un *trend* in crescita, al quale ha contribuito l'aumento dell'incidenza delle imposte sul reddito sul totale delle entrate tributarie. L'incremento osservato in Italia, di circa 3 punti (da 39,6 a 42,7 per cento del PIL), leggermente superiore a quello tedesco e a quello medio dell'area dell'euro (circa 2 punti) e inferiore a quello francese e spagnolo (circa 4 punti), si è realizzato negli anni immediatamente precedenti alla crisi del 2008 e, in modo più repentino, in corrispondenza delle manovre di risanamento connesse con la crisi del debito del 2012, raggiungendo un picco del 43,4 per cento nel 2013. Dal 2014, in controtendenza rispetto agli altri paesi, in cui la pressione fiscale è continuata ad aumentare, si è osservata una progressiva contrazione dell'incidenza del prelievo sul PIL, tale da riassorbire l'incremento del biennio 2012-13. Dal 2018 si è riscontrato un lieve recupero della pressione fiscale che porta l'Italia al settimo posto nella graduatoria dei paesi europei e al di sopra della media dell'area dell'euro di circa 1,1 punti percentuali (fig. 4.1).

Fig. 4.1 – Pressione fiscale in Italia, nei principali paesi europei e media dell'area dell'euro
(percentuali del PIL)

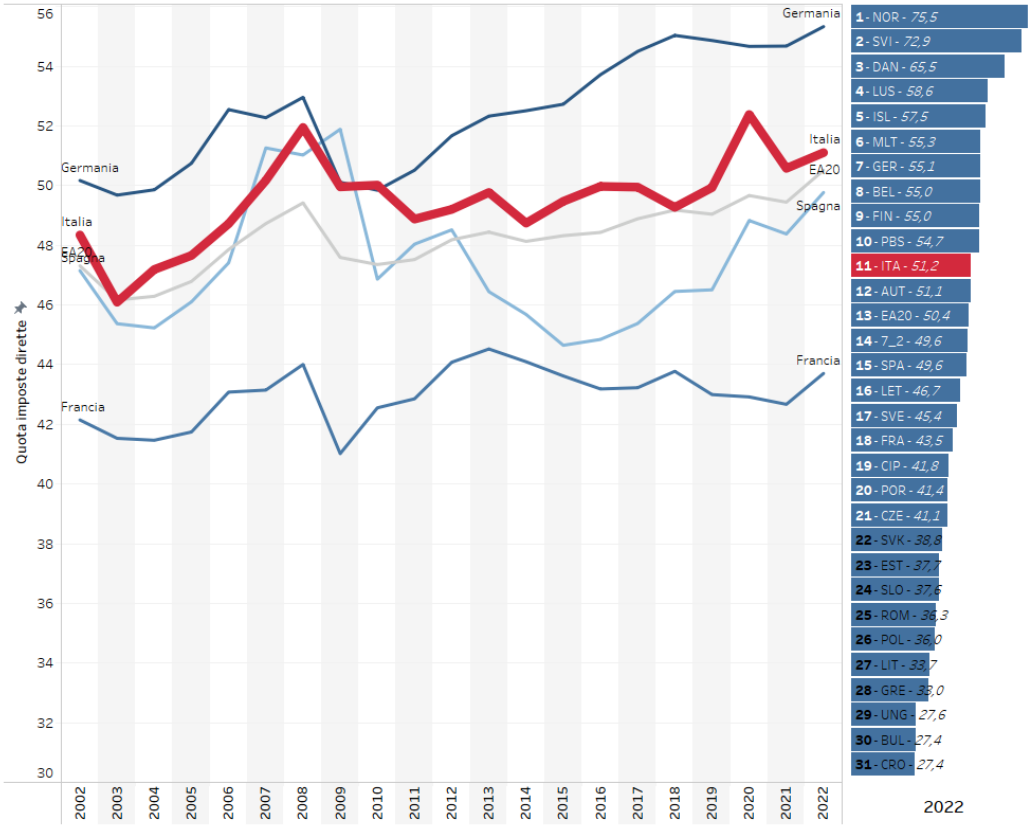


Fonte: Commissione europea, *Taxation trends in the European Union*.

L'incremento della pressione fiscale negli ultimi venti anni è stato caratterizzato da un generale aumento della quota delle imposte sul reddito sul totale delle entrate tributarie. L'andamento della composizione delle entrate tributarie ha subito, tuttavia, diverse oscillazioni nel periodo in tutti i principali paesi europei, con una ripresa delle imposte indirette negli anni prossimi alla crisi del 2008 e un successivo recupero delle imposte sul reddito, che in Italia si è avviato dal 2014, con un picco nella fase più acuta della crisi pandemica. Nel complesso l'Italia nel 2022 si colloca all'undicesimo posto della graduatoria dell'incidenza delle imposte sul reddito (51,2 per cento), ben al disotto della Germania (55,1 per cento) e circa 0,8 punti sopra la media dell'area dell'euro (50,4 per cento) (fig. 4.2).

In questo quadro di incremento della pressione fiscale e di consolidamento del ruolo delle imposte dirette nel finanziamento della spesa pubblica osservato in Italia come negli altri principali paesi europei, **negli ultimi dieci anni le imposte sul reddito di famiglie e imprese hanno subito nel nostro paese importanti trasformazioni, connesse all'evoluzione dei vincoli di finanza pubblica**, resi meno stringenti con l'applicazione delle clausole di flessibilità prima e della sospensione delle regole di bilancio europee nella seguente fase di pandemia, e alle mutate condizioni economiche e politiche.

Fig. 4.2 – Quota delle imposte sul reddito sulle entrate tributarie nei principali paesi europei e media dell'area dell'euro



Fonte: Commissione europea, *Taxation trends in the European Union*.

In questo capitolo si ripercorrono le principali evoluzioni che nell'ultimo decennio hanno interessato la politica tributaria in Italia con riferimento sia all'imposta personale sul reddito, ponendo attenzione anche alle modifiche che hanno riguardato il trattamento dei carichi familiari, **sia all'imposta sui redditi delle società,** di cui si analizza l'evoluzione normativa e degli incentivi in relazione alle dinamiche dei profitti e il conseguente impatto sulle aliquote effettive.

4.2 La tassazione sulle famiglie

Nell'ultimo decennio, l'imposta sul reddito delle persone fisiche ha subito numerosi interventi di riforma che hanno modificato sia la base imponibile, escludendo dal principio della progressività cespiti rilevanti, sia l'imposta, attraverso la revisione delle aliquote e degli scaglioni e l'ampliamento delle detrazioni per oneri e spese, in particolare quelle legate alle ristrutturazioni edilizie. Nel 2021 inoltre, la riforma dei trasferimenti familiari ha introdotto l'Assegno unico in sostituzione degli assegni al nucleo familiare, della quasi totalità delle detrazioni Irpef per figli a carico e di altre misure minori.

Nell'ambito della propria attività istituzionale, l'UPB ha svolto numerose analisi e valutazioni dei principali provvedimenti che hanno interessato l'Irpef e i trattamenti per la famiglia che sono confluite in audizioni parlamentari o in specifici lavori di approfondimento. Dopo una breve descrizione dei principali provvedimenti che hanno riguardato l'Irpef nell'ultimo decennio (par. 4.1.1), utilizzando risultati di precedenti analisi e di esercizi condotti specificamente per questo Rapporto, si analizzano gli effetti sul reddito disponibile delle famiglie derivanti dalle modifiche normative tenendo anche conto della variazione del potere di acquisto (par. 4.1.2). Lo stesso tipo di analisi è condotta con riferimento all'evoluzione delle misure che interessano i nuclei familiari con figli (par. 4.1.3).

4.2.1 L'evoluzione recente dell'Irpef e le prospettive future

Alla fine dello scorso decennio, l'Irpef aveva già subito le più importanti trasformazioni che l'hanno portata ad assumere un ruolo fondamentale nel finanziamento della spesa pubblica, con un gettito, comprensivo delle addizionali locali, quasi raddoppiato in rapporto al PIL tra il 1980 e il 2010 (dal 5,9 al 10,8 per cento) e passato dal 30,3 al 38,4 per cento del totale delle entrate tributarie (fig. 4.3)[239]. Seguendo una tendenza generalizzata a livello internazionale, sono diminuite sia le aliquote massime che il numero degli scaglioni: la riforma del 2007[240] ha definito l'assetto dell'Irpef con uno

[239] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario", 2 febbraio.
[240] L. 296/2006.

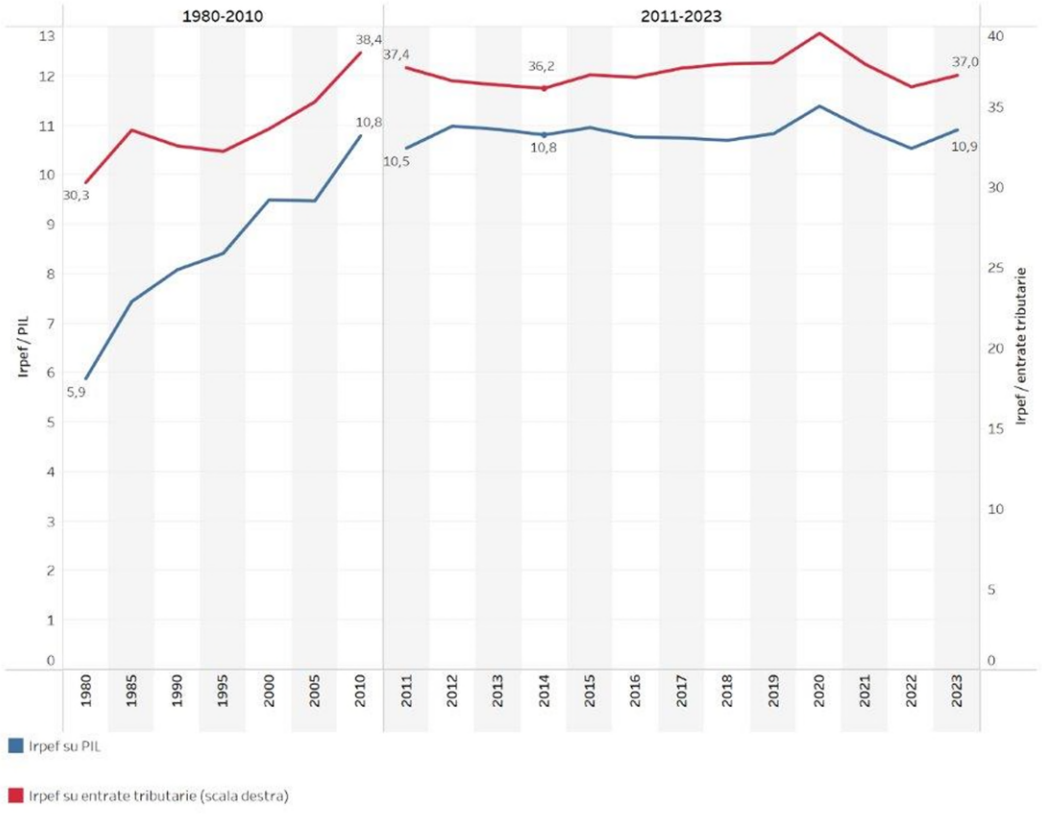
schema a cinque aliquote e detrazioni decrescenti, che non è stato più modificato fino al 2014. Dal 2000 è gradualmente aumentata la soglia di reddito al di sotto della quale non è dovuta imposta, che ha richiesto di mantenere aliquote marginali elevate per una porzione molto ampia di contribuenti.

Negli anni successivi l'incidenza sia sul PIL che sulle entrate tributarie non si è modificata significativamente. Durante la crisi del debito sovrano il peso dell'Irpef sul totale delle entrate tributarie è leggermente diminuito, passando dal 37,4 per cento del 2011 al 36,2 nel 2014, ma esclusivamente per effetto dell'incremento del peso delle imposte indirette derivante dall'introduzione dell'Imu e dall'incremento dell'IVA e delle accise, mentre l'incidenza sul PIL ha continuato ad aumentare, passando dal 10,5 del 2011 al 10,8 del 2014.

Nel decennio successivo il gettito è rimasto relativamente stabile nonostante l'imposta abbia subito profonde trasformazioni.

Si è accentuata la progressiva erosione della base imponibile dell'imposta, che ha ridotto l'equità del prelievo e la sua capacità redistributiva. Se già dalla sua introduzione i redditi di natura finanziaria furono esclusi dalla base imponibile dell'Irpef, nel tempo

Fig. 4.3 – Incidenza dell'Irpef sul PIL e sul totale delle entrate tributarie
(punti percentuali del PIL)

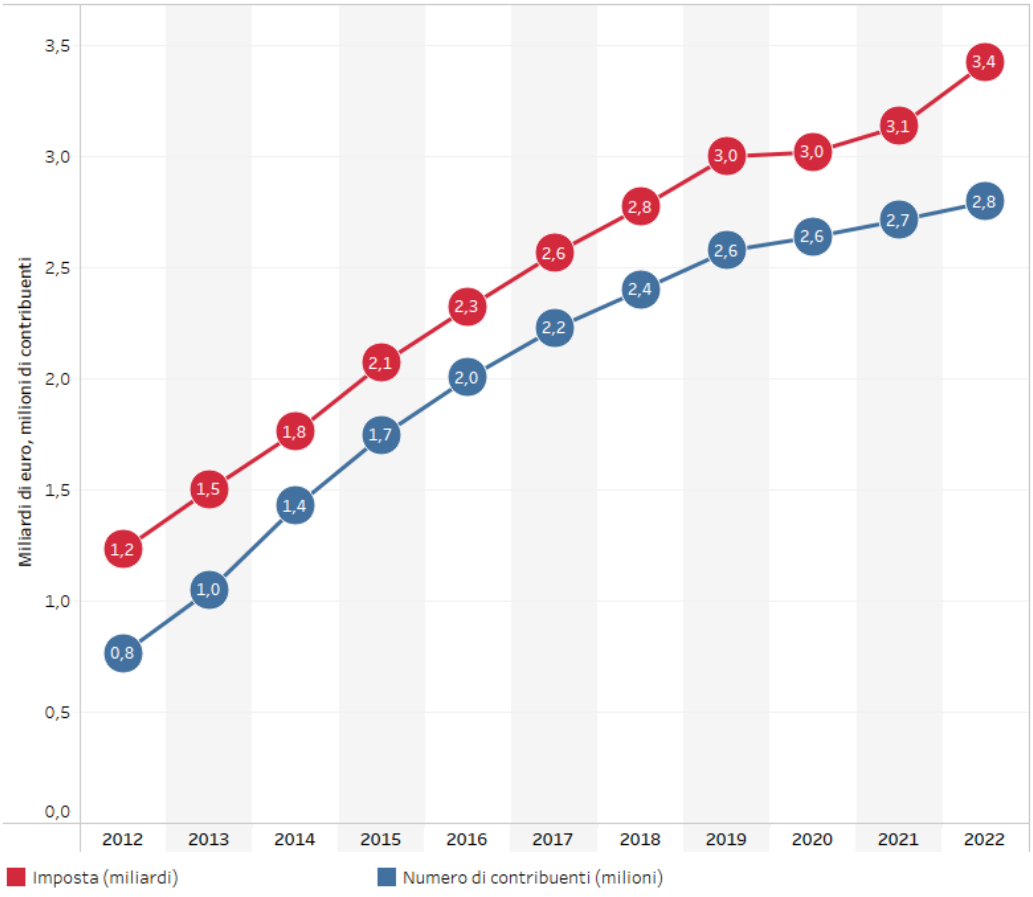


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

diverse altre forme di reddito sono state sottoposte a prelievo cedolare o del tutto esentate. Ad esempio, dopo la completa esclusione del reddito figurativo dell'abitazione principale nel 2000, dal 2011[241] per il reddito da locazione degli immobili è stata prevista la possibilità di optare per una imposta sostitutiva (cedolare secca) del 21 o del 19 per cento (ridotta al 10 per cento per i canoni calmierati) con la finalità di rendere meno conveniente l'evasione di un reddito facilmente occultabile e generalmente aggiuntivo rispetto a quelli da lavoro e quindi tassato ad aliquote marginali elevate.

La cedolare secca ha subito nel corso degli ultimi anni un rilevante incremento sia in termini di contribuenti coinvolti (da 0,8 milioni del 2012 a 2,8 nel 2022) sia di gettito (da 1,2 a 3,4 miliardi) (fig. 4.4). Un'analisi empirica svolta sul periodo 2008-2015 stima limitati effetti di emersione relativamente al numero di immobili locati e appena più pronunciati relativamente all'entità della base imponibile[242].

Fig. 4.4 – Andamento della cedolare secca – Contribuenti e gettito dell'imposta



Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle Finanze.

[241] D.Lgs. 23/2011, art. 3, c. 2.

[242] Si veda Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C., Manzo, M. e Riganti, A. (2022): "One step forward and three steps back: pros and cons of a flat tax reform", MPRA Paper.

Per considerazioni di efficienza, anche una quota del reddito da lavoro straordinario prima e dei premi di produzione poi sono stati tassati ad aliquota costante e sottratti alla tassazione progressiva. **Negli ultimi anni si è verificato un ulteriore ampliamento del fenomeno con interventi rivolti al settore agricolo e al lavoro autonomo.**

Relativamente al settore agricolo, la legge di bilancio per il 2017[243] ha disposto l'esenzione totale per un triennio dei redditi dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali, successivamente prorogata di anno in anno e infine confermata anche per il 2024 e 2025 con il decreto milleproroghe[244]. Tali soggetti erano tassati, fin dall'introduzione dell'Irpef, secondo una definizione di reddito normale calcolato sulla base delle tariffe d'estimo catastali. Tale trattamento, che rispondeva all'esigenza di tenere conto dell'incertezza ed erraticità della produzione agricola, è particolarmente favorevole dato che le tariffe castali sottostimano ampiamente i redditi effettivi derivanti dall'utilizzo dei terreni.

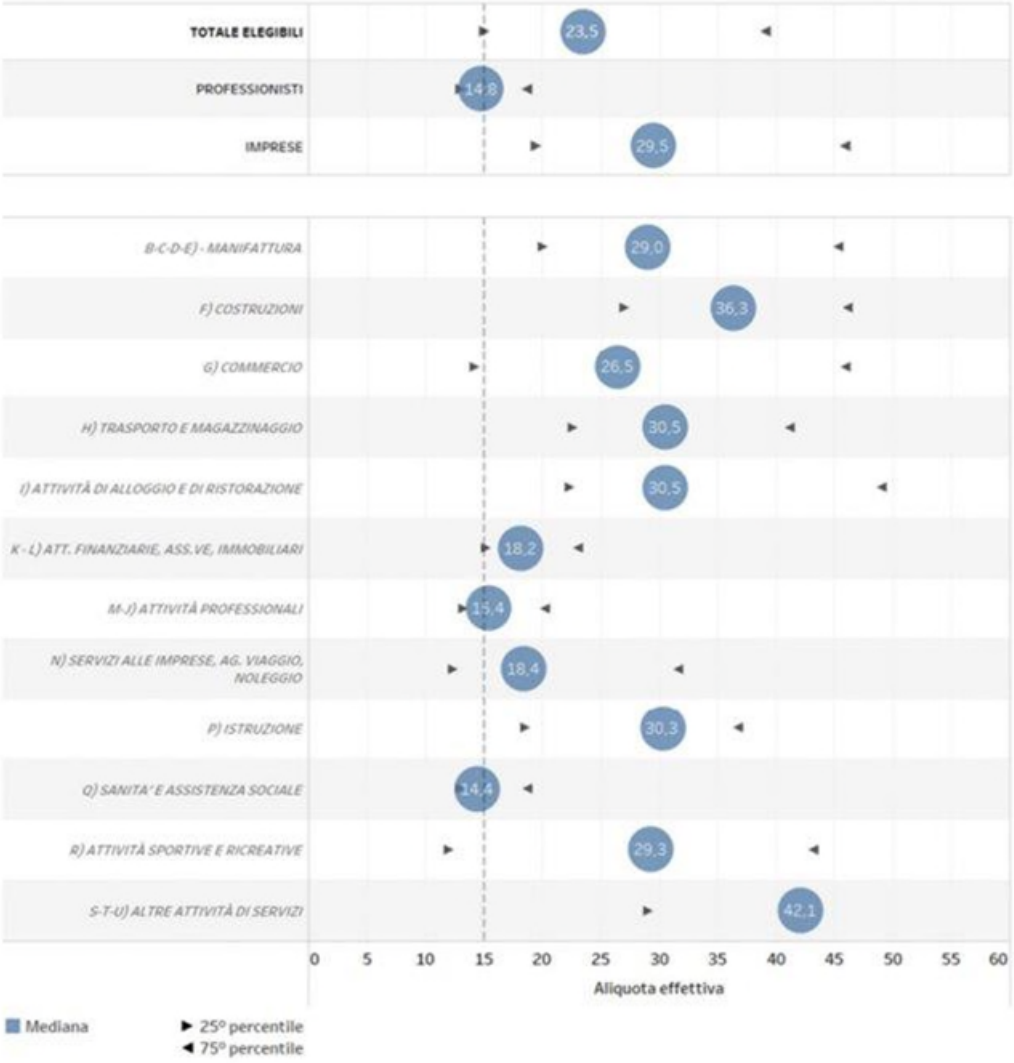
Per quanto riguarda il lavoro autonomo, nel 2015 è stato ampliato il regime cedolare inizialmente previsto per i contribuenti minimi introducendo il cosiddetto regime di vantaggio, limitato comunque a soggetti con ricavi inferiori a specifiche soglie minime (variabili per settore) e struttura operativa semplificata[245]. Dal 2019 il regime forfettario è stato sensibilmente esteso, includendo i soggetti con ricavi fino a 65.000 euro che vengono tassati con un'aliquota costante del 15 per cento[246]. La legge di bilancio per il 2023 ha ulteriormente ampliato il limite dei ricavi a 85.000 euro. L'introduzione di un regime cedolare al 20 per cento applicabile fino a 100.000 euro di ricavi, prevista inizialmente per il 2020, non è invece mai entrata in vigore.

Con il nuovo regime forfettario sono stati rimossi i vincoli che in precedenza limitavano l'accesso al regime cedolare alle sole imprese e lavoratori autonomi con struttura produttiva "minimale". In questo modo, dal 2019, di fatto si viene a sottrarre alla progressività dell'Irpef una quota rilevante del reddito da lavoro autonomo che si trova così assoggettato a un sistema speciale di tassazione parallelo a quello dell'imposta personale progressiva, comportando una violazione sostanziale del principio di equità orizzontale del prelievo. Da un lato, il differenziale di carico fiscale a parità di capacità contributiva con il lavoro dipendente è infatti molto ampio e crescente con il reddito. Dall'altro lato, il regime forfettario introduce disparità non giustificate da ragioni di capacità contributiva anche tra lavoratori autonomi. Proprio perché nato in origine con l'obiettivo di ridurre i costi legati alla gestione amministrativa a imprese di piccolissime dimensioni e a professionisti, la base imponibile è determinata con coefficienti di

[243] L. 232/2016.
[244] DL 215/2023.
[245] Si tratta di limiti sulle spese per dipendenti/collaboratori (inferiori a 5.000 euro) e sui beni strumentali (inferiori a 20.000 euro).
[246] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", 12 novembre.

redditività sui ricavi, non si applica l'IVA e i contributi previdenziali (calcolati sul reddito forfettario) sono ridotti[247]. La figura 4.5 mostra l'aliquota effettiva (rapporto tra imposta pagata e reddito effettivo) per tipologia di soggetti – professionisti e imprese – e per settore di appartenenza. A fronte di una mediana pari al 23,5 per cento, l'aliquota effettiva è inferiore per i professionisti (con una mediana pari al 14,8 per cento) rispetto alle imprese (29,5 per cento) ed è quindi generalmente più bassa nei settori in cui prevalgono i professionisti (Sanità, Attività professionali, finanziarie, immobiliari e di Servizi alle imprese). Il settore del Commercio – in cui i sottosettori degli Agenti e rappresentanti, che hanno di fatto caratteristiche non dissimili da quelle dei professionisti, convivono con quelli del Commercio al dettaglio – ha un valore mediano

Fig. 4.5 – Aliquota effettiva nel regime forfettario per tipologia di soggetti e settori



Fonte. elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

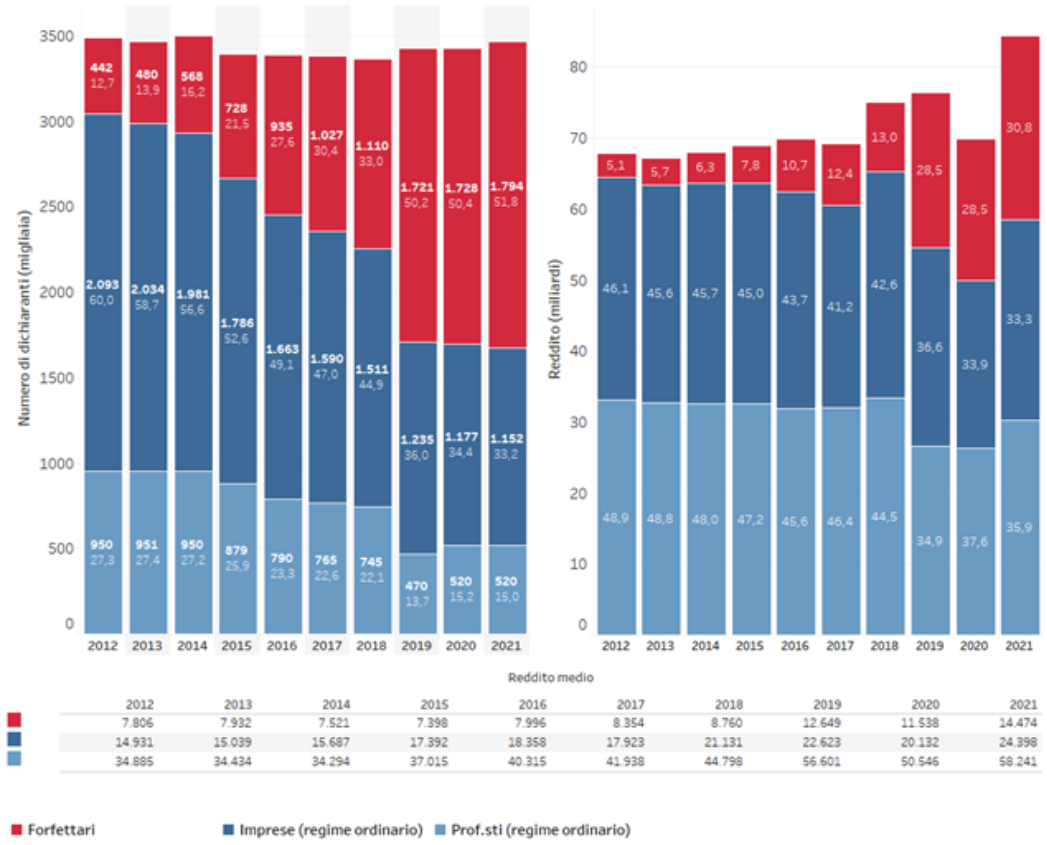
[247] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025", 5 dicembre.

leggermente più alto, pari al 26,5 per cento. Valori superiori si osservano nei settori in cui operano soprattutto soggetti con struttura di impresa, per i quali peraltro il valore dell'aliquota effettiva presenta una maggiore variabilità.

Il regime forfettario ha coinvolto un numero sempre crescente di soggetti e di base imponibile (fig. 4.6). I contribuenti sono passati dal 12,7 per cento del 2012 a circa il 33 per cento nel 2018 per poi aumentare in modo significativo l'anno seguente, superando il 50 per cento nel 2021 (ultimo anno per il quale sono disponibili i dati). All'incremento dei forfettari ha corrisposto una riduzione delle altre forme di lavoro autonomo assoggettate all'Irpef, anche se non si può escludere che le semplificazioni e le agevolazioni per i forfettari possano aver stimolato l'ingresso di nuovi soggetti. Non è possibile determinare con i dati oggi a disposizione gli effetti dell'ulteriore estensione dei limiti dei ricavi disposta dalla legge di bilancio per il 2023.

A seguito di questi interventi il peso dei redditi di lavoro dipendente sui redditi dichiarati è aumentato, tra il 2014 e il 2022 (ultimo anno d'imposta per cui sono disponibili i dati dichiarazione), **dal 51 al 53,5 per cento, nonostante la quota dei redditi da lavoro sul**

Fig. 4.6 – Contribuenti e reddito nei regimi forfettario e ordinario



Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle Finanze.

valore aggiunto sia rimasta stabile; insieme alle pensioni, ha rappresentato l'83,1 per cento del reddito complessivo del 2022[248].

Ai redditi di lavoro dipendente sono stati indirizzati i principali interventi che hanno inciso sulla struttura delle aliquote.

Nel 2014 è stato introdotto il cosiddetto *bonus* Irpef, una detrazione pari a 960 euro annui spettante per intero ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo compreso tra 8.000 e 24.000 euro e in maniera decrescente in proporzione al reddito fino a 26.000 euro per poi azzerarsi[249]. Il *bonus* era erogabile anche in caso di incapienza e valeva a regime circa 10 miliardi di euro distribuiti su poco meno di 10 milioni di contribuenti.

Tra le varie finalità, il *bonus* tentava anche di compensare, per via fiscale, la debole dinamica dei salari registrata in Italia già a partire dagli anni Novanta che ha riguardato, in particolare, i lavoratori con retribuzioni basse. Come evidenziato nella figura 4.7, che riporta per il periodo 1990-2018 la dinamica delle retribuzioni reali annue degli operai e impiegati iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti suddivisi per quintile di retribuzione, le retribuzioni reali del primo e secondo quintile, ovvero del 40 per cento più povero in termini relativi, hanno subito un lento deterioramento su base annua fino a raggiungere circa 10 punti percentuali in meno rispetto al 1990. In altri termini, un lavoratore povero nel 2018 ha una retribuzione media pari al 90 per cento di quella di un lavoratore povero nel 1990. La riduzione è dipesa in buona misura dal progressivo affermarsi del lavoro a tempo parziale, particolarmente rilevante nella parte bassa della distribuzione.

La nuova misura ha alterato in modo significativo l'andamento delle aliquote marginali. La necessità di garantire un guadagno *pro capite* significativo contenendo la perdita di gettito ha richiesto che il *bonus* si riducesse rapidamente, generando aliquote marginali elevate, che in prossimità del limite superiore del campo di applicazione hanno raggiunto un picco di circa l'80 per cento. Aliquote marginali così elevate distorcono le scelte individuali sull'impegno lavorativo e costituiscono un ostacolo al raggiungimento degli accordi sui rinnovi contrattuali. **Considerando anche gli effetti delle altre agevolazioni che si riducono al crescere del reddito, quali le detrazioni per carichi di famiglia e, al di fuori dell'Irpef, ad esempio, gli assegni familiari, le aliquote marginali complessive appaiono non solo elevate ma anche erratiche senza una chiara finalità equitativa e con ulteriori potenziali effetti negativi sugli incentivi individuali.**

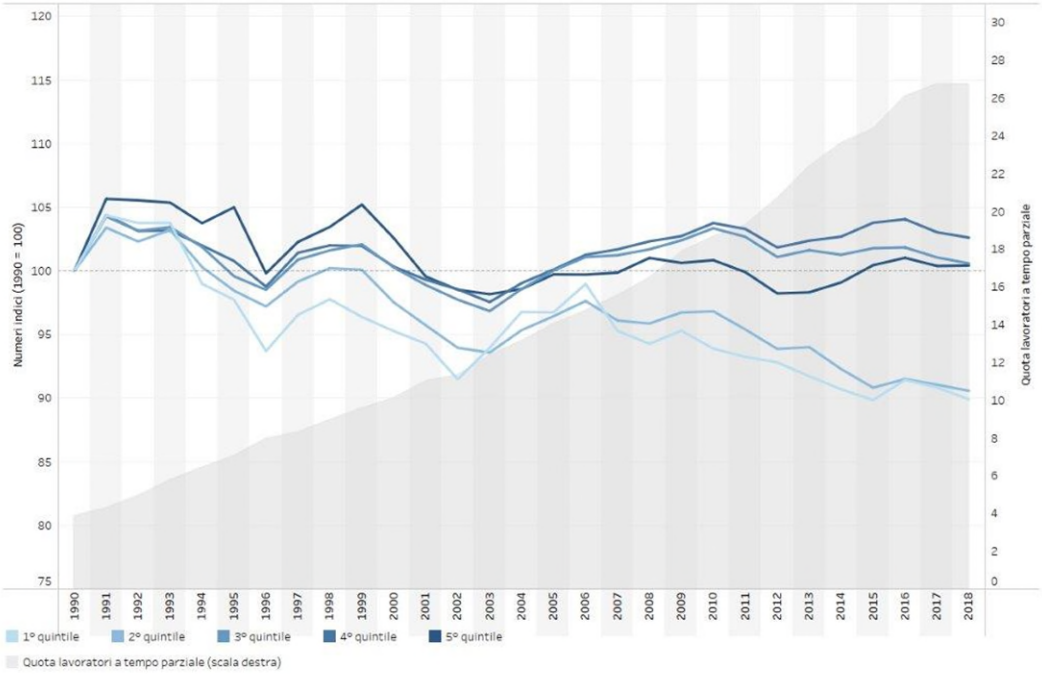
I successivi interventi di riforma dell'imposta sono stati tutti diretti, in modi diversi, a correggere le distorsioni nella struttura dell'imposta determinate dall'introduzione del *bonus* Irpef.

---

[248] Dipartimento delle finanze, Statistiche sulle dichiarazioni fiscali, Analisi dei dati Irpef, vari anni.

[249] Il *bonus* è stato inizialmente introdotto dal DL 66/2014 per il solo 2014 nella misura di 640 euro annui rapportati all'effettivo periodo di lavoro (80 euro per gli otto mesi intercorrenti da maggio a dicembre). La legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) lo ha poi reso strutturale.

Fig. 4.7 – Dinamica delle retribuzioni reali medie e incidenza del lavoro a tempo parziale – Operai e impiegati
(numeri indice e valori percentuali)



Fonte: elaborazioni sul campione longitudinale LOSAI dell'INPS[250].

Un primo intervento, mirato alla sterilizzazione degli effetti della possibile perdita del *bonus* per i lavoratori coinvolti nel rinnovo dei contratti del pubblico impiego, viene adottato nella legge di bilancio per il 2018, che aumenta di 600 euro il limite di reddito oltre il quale le aliquote marginali superano l'80 per cento, senza tuttavia ridurle[251].

Nel 2020 e con la legge di bilancio per il 2022, in un contesto di maggiore flessibilità delle regole di bilancio, vengono ridisegnate le aliquote e gli scaglioni di reddito e viene modificato nuovamente il profilo delle detrazioni. Queste ultime vanno ad assorbire gran parte del *bonus* che, tuttavia, non viene del tutto abolito per non penalizzare i contribuenti incapienti. In entrambi i casi, per rendere più regolare il profilo della progressività, viene ridotto il prelievo per i contribuenti con redditi da lavoro dipendente

[250] La retribuzione analizzata è quella annua imponibile ai fini contributivi. La suddivisione in quintili è basata sulla posizione relativa dei lavoratori in ciascuno degli anni considerati. Nel passaggio dai valori nominali a quelli reali è stato utilizzato l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) con anno base 2018. Sono stati esclusi dall'analisi i lavoratori saltuari, ovvero coloro che hanno meno di quattordici settimane contributive in un anno, e i lavoratori che riportano una retribuzione nulla (in media pari allo 0,11 per cento considerando tutti gli anni osservati).

[251] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2018-2020", 7 novembre.

medio-alti (precedentemente esclusi dal *bonus*) e, in misura minore, per quelli nelle fasce di reddito inferiori[252].

Come si evince dalla figura 4.8, che illustra gli effetti dei tre interventi, **se il *bonus* 80 euro aveva ridotto significativamente il prelievo per i contribuenti con redditi più bassi, producendo tuttavia forti irregolarità nell'andamento delle aliquote marginali e medie, tali discontinuità sono state attenuate dalla riforma del 2020, che ha beneficiato i contribuenti con livelli intermedi di reddito (tra 28.000 e 40.000 euro), e da quella entrata in vigore dal 2022, che ha favorito soprattutto i redditi oltre i 40.000 euro**[253].

I due interventi del 2020 e del 2021 sono dunque riusciti nell'intento di regolarizzare il profilo delle aliquote marginali, che tuttavia rimangono nel complesso elevate. Le relazioni tecniche indicano un costo delle due riforme di circa 7 miliardi ciascuna.

La nuova legge delega per la riforma fiscale approvata nel 2023 prefigura interventi sulla struttura della progressività dell'Irpef con l'obiettivo di giungere, in prospettiva, a un sistema progressivo ad aliquota unica (*flat tax*)[254]**. Il D.Lgs. 216/2023, attuativo della delega fiscale, ha disposto per il solo 2024 un primo intervento sulla struttura dell'Irpef** che ha ridotto di due punti (dal 25 al 23 per cento) l'aliquota del secondo scaglione (redditi tra 15.000 e 28.000 euro), allineandola a quella del primo, di fatto portando da quattro a tre gli scaglioni di imposta. **Il provvedimento, tuttavia, non ha diminuito la portata redistributiva del prelievo, come evidenziato dalle stime condotte con il modello di microsimulazione UPB, che registrano una sostanziale invarianza dell'indice di redistribuzione complessivo dell'imposta**[255]. La riduzione dell'aliquota legale del secondo scaglione determina una diminuzione dell'aliquota marginale di due punti percentuali (dal 34,2 al 32,2 per cento) nell'intervallo tra 15.000 e 28.000 euro di reddito, mentre aumenta di due punti (dal 9,5 all'11,5 per cento) quella in corrispondenza della soglia di 28.000 euro. La riduzione delle aliquote marginali nella parte medio-bassa della distribuzione del

[252] In particolare, con il DL 3/2020, viene sostituito e ampliato il *bonus* 80 euro con un trasferimento monetario integrativo (100 euro mensili; cosiddetto *bonus* 100 euro) e viene stabilita una detrazione per redditi da lavoro dipendente ulteriore rispetto a quelle esistenti che ne rappresenta il *decalage* rispetto al reddito. Con la legge di bilancio per il 2022 vengono diminuiti da cinque a quattro gli scaglioni di reddito, vengono ridotte le aliquote legali che si applicano tra i 15.000 e i 50.000 euro, aumentate quelle tra i 50.000 e i 75.000 euro e lasciate invariate le aliquote minima e massima. Vengono inoltre ridisegnate, sia nel profilo che nell'importo, le detrazioni per le principali tipologie di contribuenti e, per quanto riguarda il lavoro dipendente, viene modificato anche il *bonus* 100 euro. Per una valutazione dettagliata delle due riforme e dei rispettivi effetti distributivi si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1698 di conversione del DL 5 febbraio 2020, n. 3 recante 'Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente'", 19 febbraio e Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio", Focus tematico n. 5, 20 dicembre.

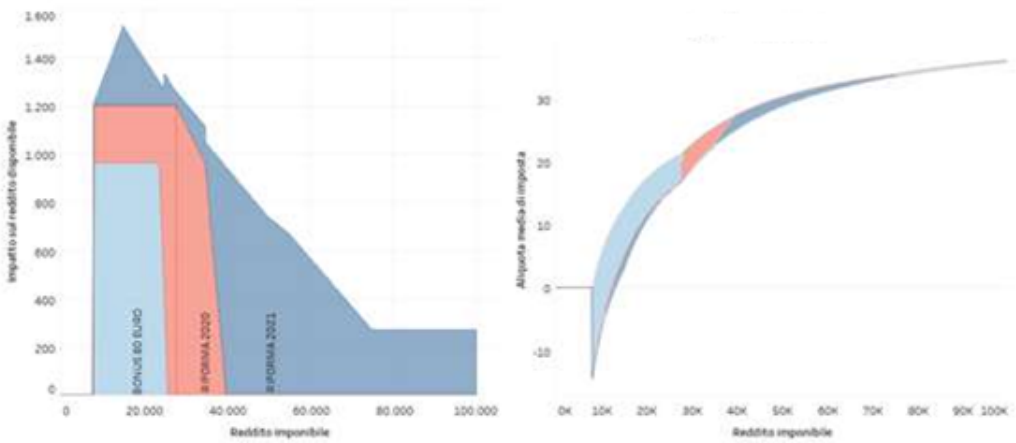
[253] Per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio", Flash n. 5, 20 dicembre.

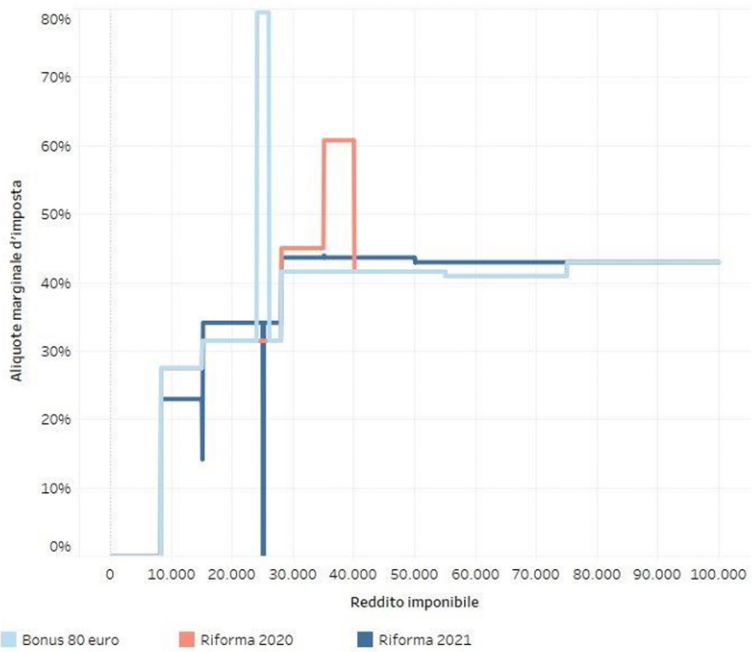
[254] Per un'analisi sintetica dei contenuti della legge delega si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL C. 1038 e sull'abbinata proposta di legge C. 75 Marattin recanti 'Delega al Governo per la riforma fiscale'", 25 maggio.

[255] Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre

reddito determina un incremento dell'indice di progressività (indice di *Kakwani*) dovuto al fatto che la diminuzione del prelievo per le classi di reddito più elevato è in cifra fissa (e quindi la sua incidenza sul reddito è minore di quella dell'imposta attualmente pagata). La sostanziale invarianza della redistribuzione è causata dalla riduzione dell'indice di pressione (-0,69 punti), per effetto dalla minore aliquota media di prelievo, che compensa la maggiore progressività misurata dall'incremento dell'indice di *Kakwani*.

Fig. 4.8 – Impatto sul reddito disponibile in termini assoluti e di aliquota media e marginale delle tre recenti revisioni del prelievo a carico del lavoro dipendente





La prospettiva dell'aliquota unica prevista dalla delega non definisce univocamente l'andamento dell'aliquota marginale effettiva in presenza di detrazioni (o deduzioni) variabili in funzione del reddito[256] e dunque all'obiettivo della legge delega (l'aliquota unica) non corrisponde un chiaro assetto della progressività.

In ogni caso la realizzazione di un sistema Irpef meno progressivo (o proporzionale) impone una scelta tra opzioni ben definite: ridurre il prelievo sui redditi medio-alti a prezzo di una rilevante perdita di gettito oppure riequilibrarlo attraverso una diminuzione di quello sui redditi medio-alti e un incremento di quello sui redditi medio-bassi. In entrambi i casi vi sarebbe un'inversione delle recenti tendenze che hanno riguardato l'Irpef. **Nel caso si scegliesse la prima opzione, il ricorso all'indebitamento netto sarebbe precluso dall'attuale stato dei conti pubblici e dal ripristino delle regole di bilancio europee nella versione recentemente modificata.** La perdita di gettito andrebbe compensata con una riduzione delle spese o attraverso maggiori introiti da altre imposte, ridimensionando il peso dell'Irpef nel sistema tributario. **La scelta della seconda opzione, ossia ridurre la progressività a parità di gettito penalizzando i redditi bassi sarebbe, peraltro, in controtendenza con il percorso di graduale estensione del minimo esente e del *bonus* e anche con i provvedimenti formalmente temporanei di sgravio contributivo per i lavoratori dipendenti a basso e medio reddito disposti durante la crisi inflazionistica e successivamente prorogati e potenziati**.

In particolare, la legge di bilancio per il 2022, al fine di proteggere i lavoratori con salari medio-bassi dal repentino aumento dell'inflazione[257], ha disposto la riduzione di 0,8 punti percentuali dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei lavoratori con una retribuzione fino a 35.000 euro annui, senza effetti sull'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche. Il DL 115/2022 ha aumentato per il secondo semestre 2022 la percentuale di decontribuzione al 2 per cento e innalzato al 3 per cento lo sgravio per i lavoratori con retribuzione fino a 25.000 euro. Infine, la legge di bilancio per il 2023 e il DL 48/2023 hanno esteso la misura al 2023 e portato a 7 e a 6 punti percentuali lo sgravio per i lavoratori con una retribuzione lorda annualizzata, rispettivamente, inferiore a

[256] In teoria una opportuna rimodulazione delle detrazioni potrebbe consentire di mantenere l'attuale profilo delle aliquote medie e marginali anche in presenza di un'aliquota legale unica per la gran parte della platea dei contribuenti (con l'esclusione dei titolari di redditi superiori a una data soglia). Si può dimostrare che l'andamento di queste nuove detrazioni è calcolabile sommando quelle attuali alla differenza tra l'imposta lorda corrispondente all'aliquota unica e quella lorda vigente. Si può ottenere l'invarianza dell'imposta netta per redditi inferiori a quelli per cui il risultato della formula assume valori negativi. Nel regime Irpef vigente nel 2024, considerando un'aliquota unica del 30 per cento, questo avverrebbe in corrispondenza di un reddito imponibile di circa 57.000 euro. Per redditi superiori l'aliquota unica garantirebbe in ogni caso un risparmio di imposta.

[257] Per un'analisi sugli effetti dell'incremento dei prezzi dei prodotti energetici negli anni 2021-23 e delle misure di sostegno si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina", 30 maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie", Flash n. 2, 18 ottobre; Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Rapporto sulla politica di bilancio", giugno, cap. 5.

25.000 euro e compresa tra 25.000 e 35.000 euro. Con la legge di bilancio per il 2024 la riduzione dei contributi è stata ulteriormente confermata.

L'impatto sulla progressività del cuneo fiscale complessivo della decontribuzione è ovviamente positivo, come rilevabile dall'incremento dell'indice di redistribuzione (*Reynold-Smolensky*) del prelievo fiscale e contributivo stimato con il modello di microsimulazione UPB, che passa da 4,28 a 4,49 punti[258]. **L'adozione dello sconto contributivo per fasce di reddito anziché a scaglioni altera nuovamente il profilo delle aliquote marginali effettive sul reddito da lavoro dipendente**, su cui ricordiamo si era intervenuti con le riforme Irpef del 2020 e del 2021 per correggere le distorsioni derivanti del *bonus* Irpef. **La distorsione è tale da generare una trappola della povertà vicino alle due soglie di reddito oltre le quali si abbassa o viene meno lo sgravio contributivo (25.000 e 35.000 euro), con aliquote marginali superiori al 100 per cento**. L'aumento di un solo euro del reddito determina una diminuzione dello sconto, e quindi del reddito disponibile, di circa 150 euro quando si superano i 25.000 euro lordi e di circa 1.100 euro superati i 35.000 euro lordi. **Questo fenomeno diventerebbe estremamente rilevante se la decontribuzione dovesse diventare permanente. Da un lato, indurrebbe un forte disincentivo al lavoro, e dall'altro, renderebbe più difficile raggiungere nuovi accordi contrattuali, questione che assume particolare importanza dopo la perdita di potere d'acquisto causata dall'inflazione.** In quest'ultimo caso, per non determinare riduzioni del reddito disponibile, l'aumento del salario dovrebbe essere tale da compensare la perdita del beneficio contributivo. Con il sistema attuale, considerando dunque anche le alte aliquote fiscali, sarebbe necessario un aumento di salario di circa 2.000 euro per neutralizzare gli effetti del superamento della seconda soglia.

4.2.2 Gli effetti distributivi

Al fine di valutare l'effetto del complesso degli interventi disposti negli ultimi dieci anni sulla progressività dell'Irpef, con il modello di microsimulazione UPB sono state confrontate la struttura del prelievo applicata nel 2024 e quella vigente nel 2014.

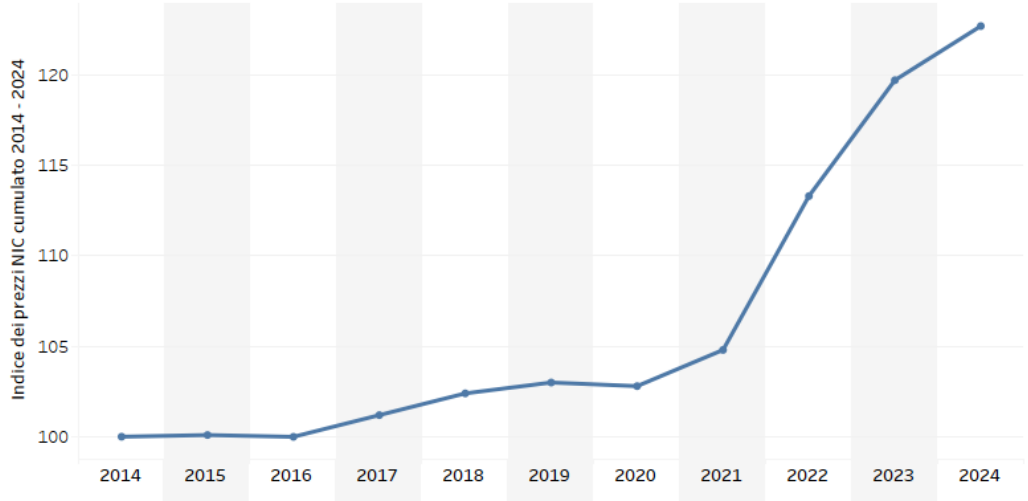
Per confrontare regimi fiscali applicati in anni differenti è necessario tuttavia considerare, oltre alla modifica della normativa, anche l'effetto sul prelievo della variazione dei prezzi. Si tratta del cosiddetto drenaggio fiscale (*fiscal drag*), che rappresenta l'incremento del debito d'imposta proprio dei sistemi progressivi dovuto all'imperfetta indicizzazione ai prezzi dei parametri che la definiscono. In questi sistemi, un incremento del reddito pari all'inflazione, che quindi non dà luogo a un effettivo aumento della capacità contributiva, si traduce in un'aliquota media di imposizione più elevata. Il tema del drenaggio fiscale,

[258] Per un'analisi dettagliata degli effetti distributivi della decontribuzione per il 2024 si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

rimasto al margine del dibattito per il lungo periodo in cui la dinamica dei prezzi si è attestata su livelli molto modesti, ha assunto nuovamente rilevanza alla luce della crisi inflazionistica iniziata nel 2021 e protrattasi fino al 2023 (fig. 4.9).

Una prima valutazione può essere tratta dal raffronto tra le aliquote medie effettive gravanti sui lavoratori dipendenti senza carichi familiari (rapporto tra l'imposta lorda decurtata delle detrazioni da lavoro e del *bonus* Irpef e il reddito imponibile) applicate nei due anni considerati. La figura 4.10 confronta, per ogni livello di reddito imponibile, le aliquote medie effettive dell'Irpef corrispondenti al regime 2024 (linea rossa) con quelle derivanti dall'applicazione del regime 2014 (linea celeste) e del regime 2014 a parità di potere di acquisto (linea blu)[259]. La differenza tra la linea rossa e quella celeste fornisce l'effetto delle riforme implementate nel decennio, mentre quella tra la linea celeste e quella blu rappresenta l'effetto del drenaggio fiscale. Infine, la distanza tra la linea rossa e quella blu riassume la differenza tra l'aliquota applicata oggi e quella applicata nel 2014 a parità di potere di acquisto (e quindi a parità di capacità contributiva), ossia l'effetto combinato delle riforme realizzate nel decennio e del drenaggio fiscale. Quest'ultima differenza (linea grigia riportata sulla scala destra) sintetizza l'effettiva differenza del carico fiscale sui contribuenti nell'arco temporale considerato.

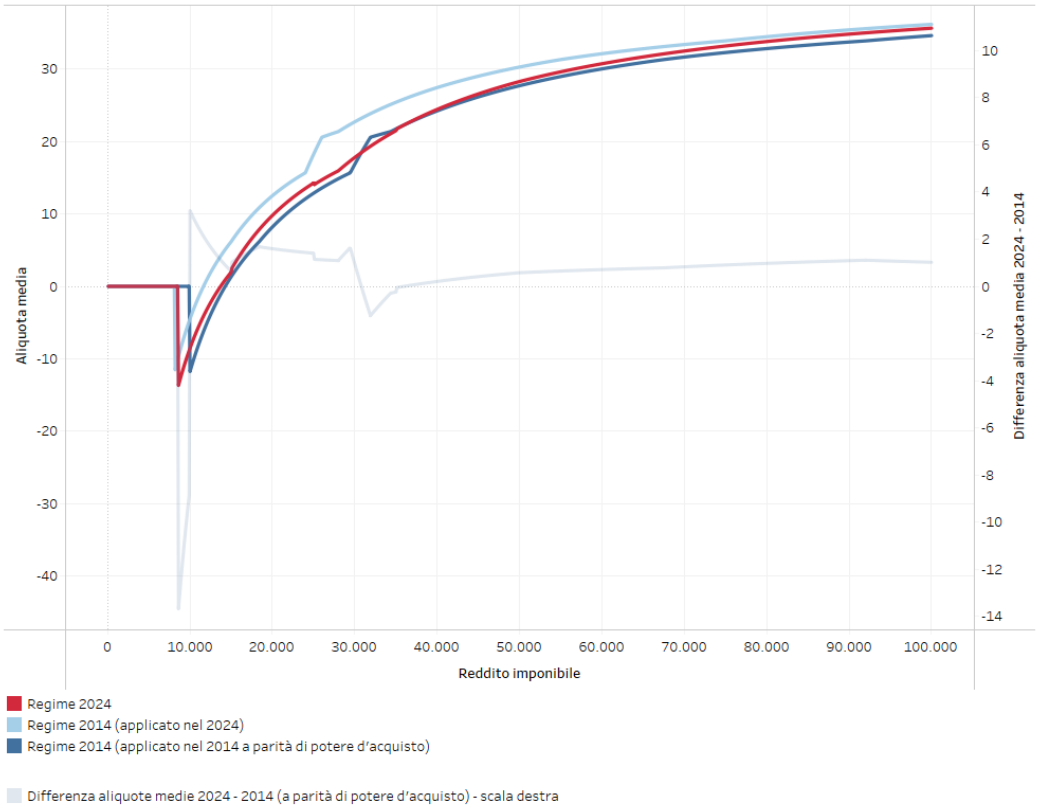
Fig. 4.9 – Indice dei prezzi al consumo (NIC)



Fonte: dati Istat e previsione UPB per il 2024.

[259] Si tratta delle aliquote applicate nel 2014 a un reddito equivalente a quello 2024 in termini di potere di acquisto, ovvero l'aliquota media effettiva 2014 calcolata a parità di capacità contributiva. Indicando con $t_a(r)$ l'aliquota media del regime *a* in corrispondenza di un reddito *r*, la curva rossa è rappresentabile con i punti $(r, t_{2024}(r))$, la curva celeste come $(r\,, t_{2014}(r))$ e la curva blu come $\left(r\,, t_{2014}\left(\frac{r}{1+Inflazione\ 2014-2024}\right)\right)$. Quest'ultima è di fatto la curva celeste traslata verso destra in funzione del coefficiente di rivalutazione monetaria.

Fig. 4.10 – Confronto tra aliquote medie effettive: 2024, 2014 e 2014 a parità di potere di acquisto
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)

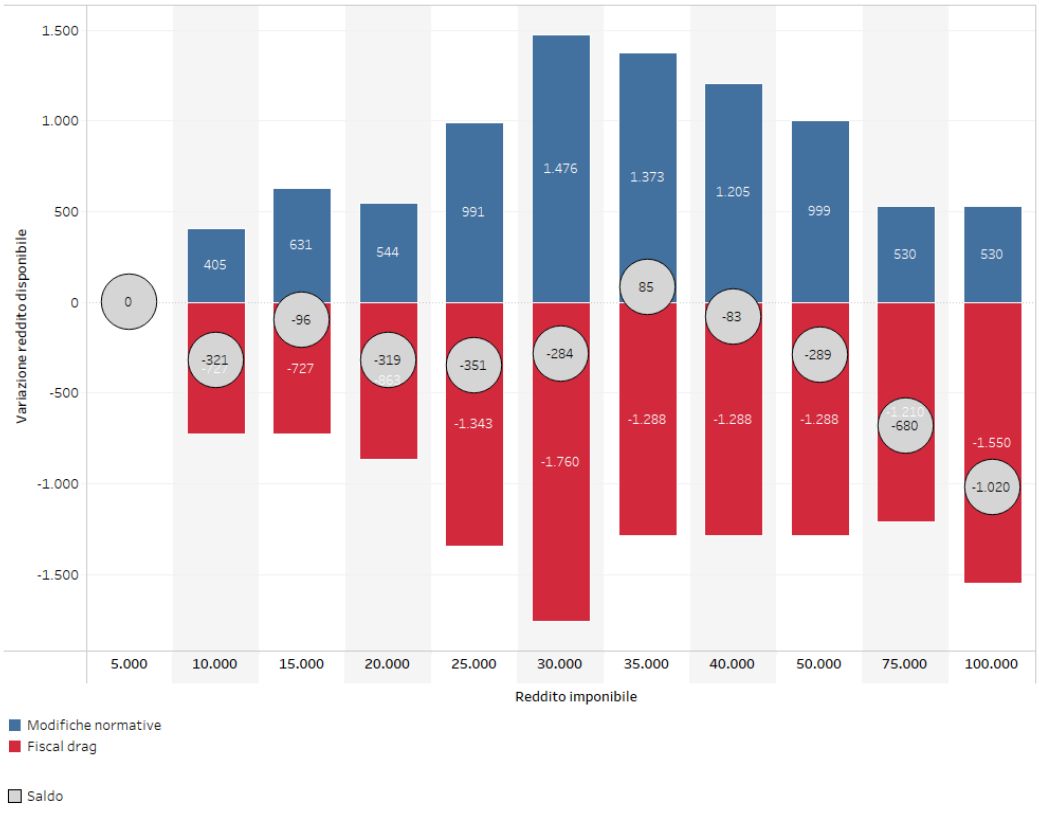


Le riforme hanno determinato una riduzione dell'aliquota media effettiva lungo tutta la distribuzione del reddito rispetto alla normativa 2014 (confronto tra linea rossa e linea celeste). La riduzione di aliquota è pari a circa mezzo punto percentuale per i redditi bassi, mentre risulta più marcata per i redditi superiori a 24.000 euro e si riduce a pochi centesimi di punto per i redditi elevati. Tuttavia, se si tiene conto della perdita di potere di acquisto per effetto dell'inflazione, e quindi si raffrontano le aliquote 2024 (linea rossa) con quelle che si sarebbero pagate nel 2014 a parità di capacità contributiva (linea blu), il quadro cambia in modo sostanziale. **A parità di potere di acquisto, nel 2024 i lavoratori dipendenti (senza carichi familiari) pagano aliquote medie generalmente superiori a quelle che si pagavano nel 2014** (la linea grigia è quasi ovunque positiva). Per redditi inferiori a 30.000 euro (equivalenti a circa 24.500 euro del 2014) l'aliquota è più elevata mediamente di circa 1,5 punti (con un picco di oltre 3 punti in corrispondenza di 10.000 euro). **Per un breve intervallo di redditi immediatamente superiori a 30.000 euro si registra invece una riduzione che raggiunge il punto di aliquota (si tratta dell'intervallo di redditi che, a valori 2014, non beneficiavano del *bonus* Irpef e che sono stati favoriti dalle riforme del 2020 e del 2022)**. Per i redditi più elevati la differenza di aliquota torna a salire, raggiungendo circa un punto percentuale in corrispondenza di 90.000 euro. Per questi redditi al minore vantaggio apportato dalle modifiche normative si contrappone un

minore effetto dovuto al drenaggio fiscale, a causa di una minore pendenza della curva delle aliquote medie (minore progressività locale).

La figura 4.11 traduce gli effetti sulle aliquote medie in termini di variazione del reddito disponibile (valori 2024) per valori puntuali di reddito. I cerchi bianchi rappresentano la differenza tra l'imposta pagata nel 2024 e di quella dovuta nel 2014 a parità di capacità contributiva riportata al livello dei prezzi attuale. Questi valori si ottengono come saldo tra l'effetto delle modifiche normative (barre blu – differenza tra l'imposta dovuta applicando i regimi 2024 e 2014) e quello del drenaggio fiscale (barre rosse – differenza tra l'imposta derivante dal regime 2014 e quella dovuta nel 2014 a parità di capacità contributiva riportata al livello dei prezzi 2024[260]).

Fig. 4.11 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)



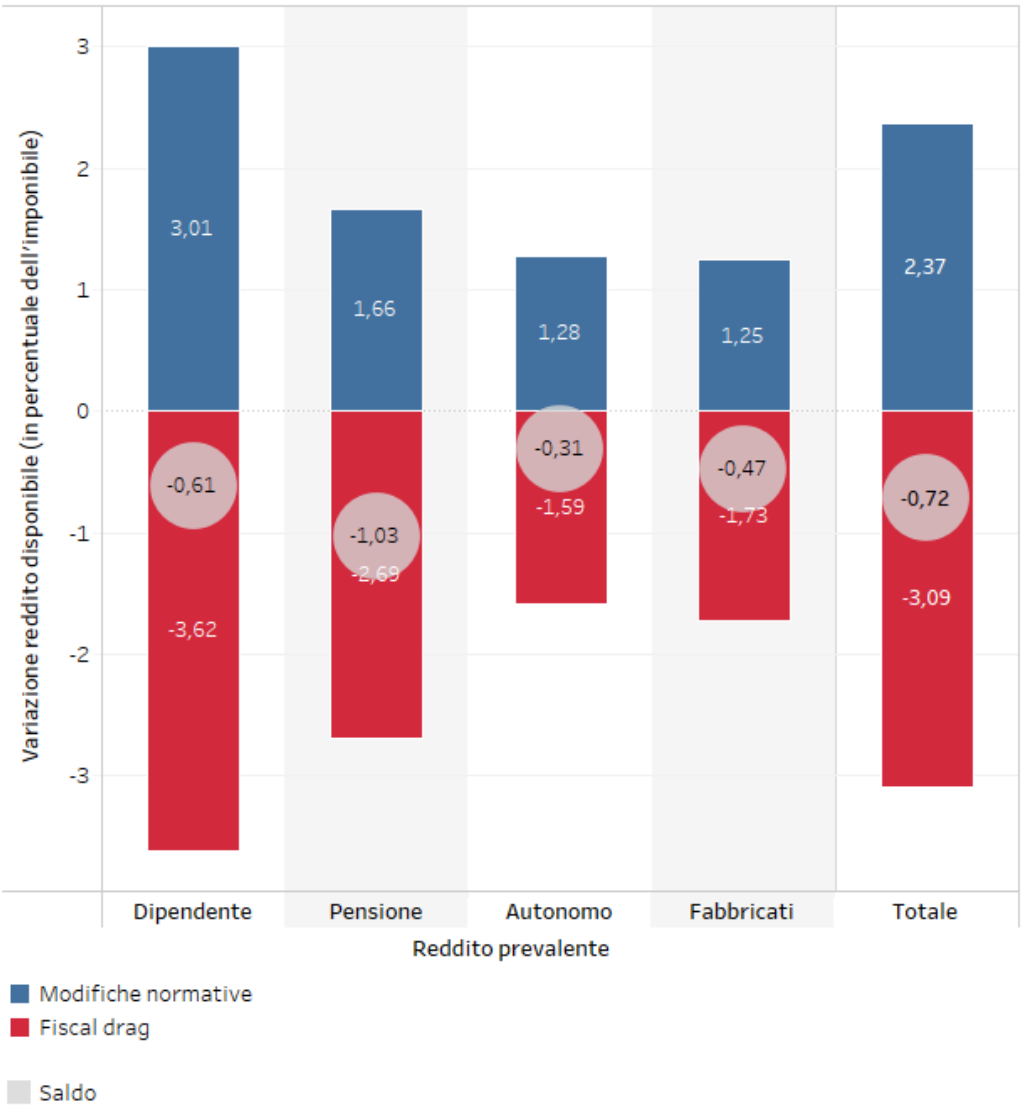
[260] L'imposta derivante dal regime 2014 è pari a $t_{2014}(r) \times r$. L'imposta dovuta nel 2014 a parità di capacità contributiva riportata al livello dei prezzi 2024 è pari a $(1 + Inflazione\ 2014 - 2024) \times t_{2014}\left(\frac{r}{1+Inflazione\ 2014-2024}\right) \times \frac{r}{1+Inflazione\ 2014-2024}$.

Per redditi 2024 tra 10.000 e 30.000 euro la riduzione del reddito disponibile rispetto al 2014 oscilla tra 96 euro a 15.000 euro di reddito e 351 euro in corrispondenza di 25.000 euro. Un contribuente che oggi percepisce 35.000 euro di imponibile vede invece incrementare il reddito disponibile rispetto al 2014 di 85 euro per effetto della minore aliquota media, come mostrato in precedenza. Per redditi superiori l'effetto del drenaggio fiscale nei dieci anni considerati rimane pressoché costante, mentre il contributo delle riforme si riduce, riportando l'effetto netto in territorio negativo. A 100.000 euro di reddito l'aggravio di imposta rispetto al valore a prezzi attuali dell'imposta pagata nel 2014 a parità di capacità contributiva supera di poco 1.000 euro.

L'analisi qui presentata si concentra sulla struttura dell'imposta e non prende in considerazione il già citato provvedimento di decontribuzione vigente nel 2024 che, per i redditi inferiori a 35.000 euro, più che compensa l'incremento di imposta reale sopra evidenziato.

Per illustrare la distribuzione degli effetti sopra descritti sulla popolazione dei contribuenti, vengono presentati i risultati di un esercizio di microsimulazione realizzato con il modello dell'UPB. Come evidenziato dalla figura 4.12, che illustra gli effetti per i contribuenti distinti in base al reddito prevalente, **i soggetti che hanno beneficiato maggiormente degli interventi normativi di riduzione dell'imposta nei dieci anni considerati sono i lavoratori dipendenti, che hanno ottenuto un vantaggio pari a circa il 3 per cento del reddito imponibile. Questo beneficio viene tuttavia più che compensato se si tiene conto dell'effetto del drenaggio fiscale, pari a circa 3,6 punti percentuali**. Se si confronta dunque l'imposta pagata oggi con quanto si sarebbe pagato dieci anni fa a parità di capacità contributiva, **il saldo sul reddito disponibile è negativo per circa 0,6 punti percentuali. Per i pensionati entrambi gli effetti, della normativa e del drenaggio fiscale, sono di entità minore**. Da un lato, come mostrato sopra, parte degli interventi di sgravio fiscale realizzati nel decennio hanno riguardato specificamente le detrazioni da lavoro dipendente; dall'altro, per i redditi da pensione si registra una progressività più contenuta (da cui dipende la minore entità dell'effetto drenaggio fiscale), dovuta al minore apporto alle aliquote marginali effettive delle detrazioni da pensione rispetto a quelle da lavoro dipendente. **Il saldo, tuttavia, è più penalizzante per i pensionati, che nel decennio vedono incrementare il carico fiscale a parità di capacità contributiva di circa un punto percentuale.** Per gli altri contribuenti (autonomi non sottoposti al regime dei minimi e percettori di reddito da fabbricati) l'impatto positivo delle modifiche normative è ancora minore, ma il più contenuto apporto del drenaggio fiscale (dovuto al ridotto o assente apporto alle aliquote marginali di detrazioni decrescenti specifiche) comporta ancora un effetto complessivo negativo ma di entità inferiore rispetto a quello relativo alle categorie di dipendenti e pensionati.

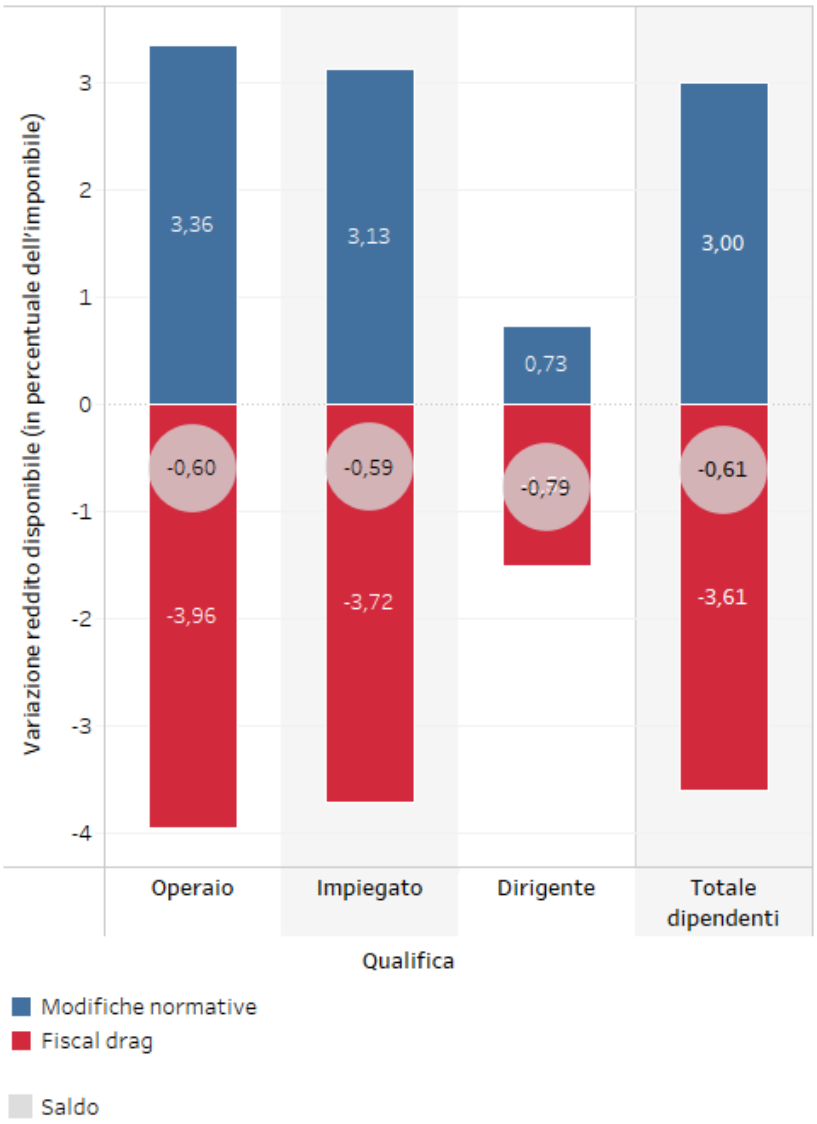
Fig. 4.12 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024 per tipologia di reddito prevalente



Fonte: simulazioni su modello di microsimulazione UPB.

Tra i dipendenti, le posizioni di operaio e impiegato si equivalgono, con un effetto netto complessivo di incremento dell'Irpef nel decennio pari a circa 0,6 punti percentuali, con i primi che hanno maggiormente beneficiato delle modifiche normative (3,4 punti percentuali contro 3,1), ma hanno subito un maggiore onere per effetto del drenaggio fiscale (4 punti contro 3,7) (fig. 4.13). **Le modifiche normative hanno riguardato solo marginalmente i dirigenti e, sebbene anche il drenaggio fiscale sia sensibilmente minore rispetto a quello degli altri lavoratori dipendenti (nella parte alta della distribuzione del reddito l'aliquota di imposta cresce più lentamente che nel resto), l'incremento del prelievo reale nel decennio è il più elevato del comparto**.

Fig. 4.13 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024 per tipologia di lavoratore dipendente

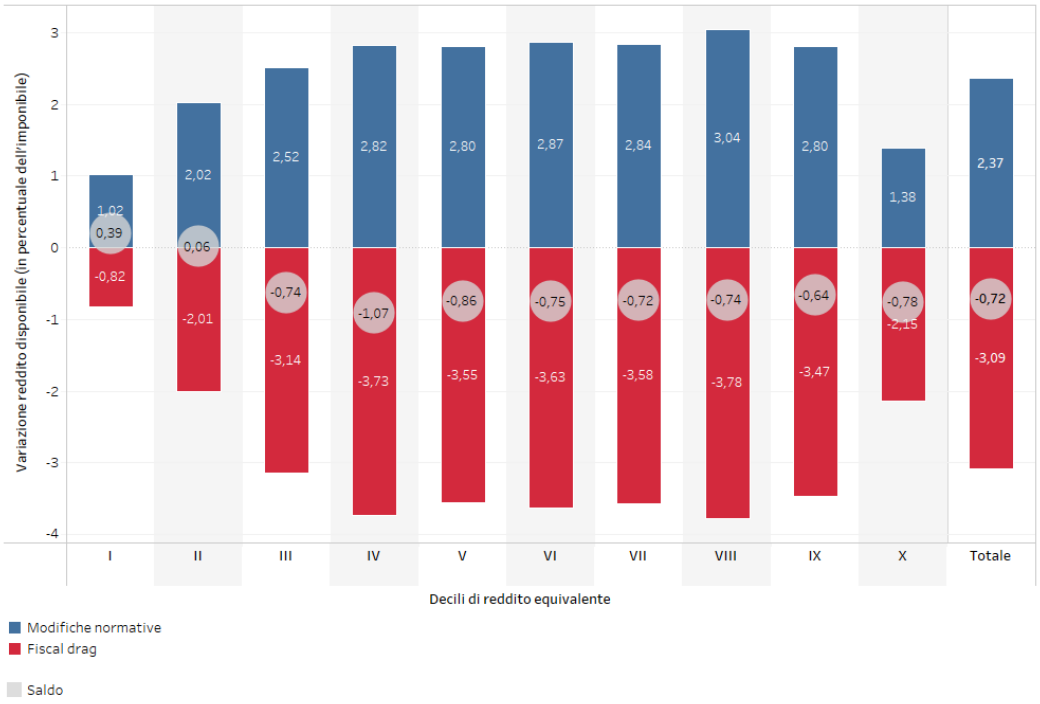


Fonte: simulazioni su modello di microsimulazione UPB.

Per una valutazione complessiva dell'impatto distributivo dell'insieme degli interventi disposti nell'ultimo decennio sulla progressività dell'Irpef può essere interessante stimarne gli effetti assumendo come oggetto di analisi i singoli contribuenti non in isolamento, come fatto finora, ma inseriti nel loro nucleo familiare. In particolare, si quantifica la risultante variazione del reddito disponibile e si distingue quanta parte di essa sia dovuta alle modifiche normative e quanta all'operare del drenaggio fiscale. La figura 4.14 mostra i risultati dell'analisi per decili di reddito disponibile.

I benefici derivanti dalle modifiche normative risultano positivi per tutti i decili di reddito e sono sensibilmente crescenti dal primo (+1,02 per cento) al quarto decile (+2,82 per

Fig. 4.14 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024 per decili di reddito equivalente



Fonte: simulazioni su modello di microsimulazione UPB.

cento) per poi sostanzialmente stabilizzarsi fino al nono. Il valore leggermente più elevato che si riscontra nell'ottavo decile (3,04 per cento) è connesso con le riforme concentrate sui redditi medio-alti del 2020 e 2021. Nell'ultimo decile i benefici si riducono sensibilmente fino all'1,38 per cento.

Tuttavia, considerando anche l'effetto derivante dal drenaggio fiscale, l'impatto complessivo sul reddito disponibile rimane positivo solo per i primi due decili, in cui essendo meno presenti i nuclei con redditi da lavoro, l'operare di questo fattore risulta limitato. Nella restante parte della distribuzione l'effetto negativo del drenaggio fiscale prevale sui benefici derivanti dalle variazioni della normativa, determinando una maggiore penalizzazione per il quarto e il quinto decile (rispettivamente, -1,07 e -0,86 per cento). Nell'ultimo decile, benché gli effetti del drenaggio fiscale risultino più bassi grazie alla minore progressività locale, i minori benefici derivanti dalle variazioni normative comportano un saldo negativo più elevato di quello medio (rispettivamente, -0,78 contro -0,72).

4.2.3 Le misure di sostegno alle famiglie

Nell'ultimo decennio vi è stata anche una significativa razionalizzazione e ristrutturazione delle misure di sostegno alle famiglie con figli: la misura relativamente

più importante è stata l'introduzione dell'Assegno unico (AU), che ha sostituito i due principali istituti preesistenti, le detrazioni Irpef per figli a carico e gli assegni al nucleo familiare, e diverse misure minori.

Presenti sin dall'introduzione dell'Irpef, le detrazioni per figli a carico rispondevano all'esigenza di garantire il principio di equità orizzontale del prelievo. Riconoscendo al sostegno dei figli carattere di spesa meritoria e assumendo dunque che, a parità di reddito, i soggetti con figli a carico abbiano una capacità contributiva inferiore rispetto a chi non ne ha, le detrazioni servivano a diminuirne il carico fiscale. All'origine esse consistevano in una riduzione d'imposta in somma fissa per ciascun figlio a carico, indipendentemente dal livello di reddito. Questo sistema è rimasto in vigore fino al 2001, anno in cui, per la prima volta, sono state previste maggiorazioni selettive per le detrazioni per figli a carico dipendenti dal reddito del genitore contribuente. Nel tempo, anche per la necessità di aumentare il gettito, è stata resa sempre più marcata la dipendenza delle detrazioni dal reddito e dal 2005 sono state previste soglie oltre le quali il beneficio fiscale si azzera, riviste e ampliate con la legge finanziaria per il 2007[261].

Gli assegni al nucleo familiare perseguivano principalmente l'obiettivo di equità verticale, ossia che famiglie con lo stesso numero di figli ma con reddito diverso fossero tassate in maniera differente. Lo strumento vigente nel 2014 rappresentava l'evoluzione dell'istituto introdotto nel 1988, che unificava e razionalizzava i trattamenti fino ad allora esistenti per il sostegno delle famiglie di lavoratori dipendenti con figli. Si tratta di un sostegno, che sin dalla sua introduzione, ha avuto carattere categoriale essendo riservato alle famiglie il cui reddito complessivo era costituito almeno per il 70 per cento da redditi da lavoro dipendente e assimilato, finanziato da uno specifico contributo prelevato sui redditi di specie. Il beneficio economico era differenziato in base alla tipologia e al numero di soggetti che componevano il nucleo familiare ed era decrescente rispetto al reddito familiare secondo quanto definito nella legge istitutiva. L'importo del beneficio rimaneva stabile nel tempo mentre le soglie di reddito venivano rivalutate annualmente, con apposito provvedimento, sulla base della variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo.

Nel decennio in esame sono stati introdotti e modificati altri strumenti, quantitativamente meno rilevanti, volti a sostenere le famiglie con figli e la natalità. In particolare, in un quadro normativo che sin dal 1999 prevedeva un maggiore sostegno alle famiglie numerose a basso reddito attraverso l'erogazione dell'assegno al terzo figlio, nel 2005 viene introdotto a partire dall'anno successivo il cosiddetto assegno alla natalità, un contributo riconosciuto dallo Stato alle famiglie meno abbienti alla nascita di un figlio. Inizialmente conosciuto come *bonus* bebè, l'assegno di natalità ha subito diverse modifiche strutturali nel corso degli anni che ne hanno determinato l'eliminazione e la reintroduzione sotto altre forme come, ad esempio, il prestito agevolato per le famiglie con figli. Con la legge di stabilità per il 2015 la misura è stata ripristinata sotto forma di *bonus*, il cui importo è definito in base alla condizione economica delle famiglie così come misurata dall'ISEE. La misura è stata confermata anche negli anni successivi da provvedimenti che, tuttavia,

[261] La legge finanziaria per il 2005 (L. 311/2004) ha trasformato le detrazioni d'imposta in deduzioni dall'imponibile rendendo il sostegno ai figli variabile in base all'aliquota marginale del contribuente. Dal 2007 si ritorna allo strumento della detrazione.

ne hanno modificato le principali caratteristiche: importi, durata e requisiti necessari. Sempre sullo stesso versante, con la legge di bilancio per il 2017 è stato introdotto anche il cosiddetto premio alla nascita, ossia un contributo dello Stato alla genitorialità. Questo si configurava come un sussidio in misura fissa corrisposto senza tenere conto del reddito o dell'ISEE dei beneficiari o della condizione lavorativa.

Questo assetto, dato principalmente dall'insieme delle detrazioni d'imposta e degli assegni familiari, presentava criticità che sono state oggetto per diverso tempo di un ampio dibattito. Esso **risultava inefficace nel contrastare la povertà minorile sempre più diffusa nei nuclei familiari con figli e nel garantire il rispetto dei principi di equità orizzontale e verticale dell'imposta.** In particolare, le detrazioni fiscali per figli a carico non raggiungevano le famiglie in maggiore condizione di bisogno, ossia i nuclei con redditi inferiori alla soglia di esenzione dall'imposta o incapienti. Gli assegni al nucleo familiare superavano quest'ultima criticità dato che essendo trasferimenti monetari venivano corrisposti a prescindere dal livello dell'imposta personale, garantendo un beneficio elevato per i nuclei a basso reddito, ma la loro categorialità ne limitava l'efficacia. I principali beneficiari degli assegni al nucleo familiare sono infatti soprattutto le famiglie a basso reddito proveniente prevalentemente da lavoro dipendente o assimilato. Rimanevano dunque esclusi dal beneficio, anche in questo caso, i nuclei meno tutelati dal punto di vista lavorativo e dunque maggiormente a rischio di esclusione sociale.

Nel 2016 e nel 2019 sono stati realizzati due distinti tentativi, mai portati a termine, di superamento dei limiti degli strumenti esistenti per il sostegno alle famiglie con figli[262]. In entrambi i casi veniva attribuita al Governo una delega per l'istituzione di un nuovo strumento destinato a riordinare e potenziare le esistenti misure di sostegno dei figli a carico garantendo così una maggiore efficacia in termini di riduzione della povertà minorile. **Il vero punto di svolta si verifica con l'Assegno unico (AU),** lo strumento introdotto con il D.Lgs. 230/2021, in attuazione della L. 46/2021[263], che delegava il Governo a introdurre misure volte al riordino e alla semplificazione delle previgenti misure di sostegno economico per i figli a carico.

L'introduzione dell'AU è stata preceduta da una misura temporanea rappresentata dall'assegno ponte in vigore da luglio a dicembre 2021[264]. Questo si configurava come un'anticipazione dell'AU riconoscendo un sostegno alle famiglie con figli di età inferiore ai 18 anni fino ad allora escluse dagli assegni al nucleo familiare (lavoratori autonomi,

[262] Con i disegni di legge 1473/2016 e 687/2019. Per maggiori dettagli si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1473 (Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico)", 12 ottobre; Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante 'Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi'", 16 ottobre; Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Risposta del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro alla richiesta di approfondimenti", ottobre.

[263] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 2561 recante 'Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia'", 25 marzo.

[264] DL 79/2021.

disoccupati ed incapienti), il cui importo era commisurato al numero dei figli e alla condizione economica definita dall'ISEE. Inoltre, per i nuclei già percettori di assegni al nucleo familiare si prevedeva una maggiorazione. Si trattava di una misura transitoria di avvicinamento all'AU, che tuttavia non prevedeva la sostituzione di quelle già esistenti (le detrazioni fiscali per figli a carico, gli assegni al nucleo familiare e le altre misure minori) come invece poi avvenuto con l'applicazione dell'AU da marzo 2022.

Con l'AU viene introdotto, in sostituzione delle detrazioni per figli a carico, degli assegni al nucleo familiare e delle altre misure minori, un unico trasferimento monetario in grado di raggiungere anche i nuclei che non beneficiavano di alcun sostegno. Il nuovo strumento con carattere universale, infatti, consiste in un assegno monetario riconosciuto indipendentemente dalla condizione occupazionale dei genitori e commisurato al numero di figli fiscalmente a carico (ma riconosciuto in misura ridotta per i figli maggiorenni e senza limiti di età per i figli disabili) e alla condizione economica dei nuclei familiari di appartenenza. A differenza di quanto previsto per le detrazioni per i figli a carico e per gli assegni al nucleo familiare, la condizione economica delle famiglie non è definita in base al reddito individuale o familiare, ma all'ISEE, facendo acquisire al patrimonio un ruolo importante nella determinazione del beneficio spettante.

L'importo dell'assegno è dato dalla somma di una componente base e di alcune maggiorazioni che dipendono dalla dimensione e da altre caratteristiche del nucleo familiare come, ad esempio, la presenza di figli disabili. Inoltre, per i percettori di Reddito di cittadinanza (RdC), l'importo teorico dell'AU è decurtato della quota di RdC spettante per i figli fino a concorrenza dell'AU stesso. **Contrariamente a quanto previsto per i precedenti assegni al nucleo familiare, nel caso dell'AU sia le soglie che gli importi dell'assegno sono rivalutati ogni anno in base alle variazioni dell'indice del costo della vita**.

Dalla sua prima applicazione a oggi le modalità di calcolo dell'importo dell'AU hanno subito due importanti modifiche. La prima, inizialmente introdotta limitatamente al 2022 ma poi resa strutturale dalla legge di bilancio per il 2023, ha riguardato gli importi spettanti ai figli disabili maggiorenni, al fine di assicurare un adeguato sostegno ai nuclei familiari con figli con disabilità a prescindere dall'età. La seconda prevede una maggiore tutela per le famiglie con figli di età inferiore a un anno e per quelle numerose limitata ai figli di età inferiore a tre anni. La tabella 4.1 riporta gli importi base e le maggiorazioni dell'AU così come previsti dalla normativa vigente nel 2024.

Tab. 4.1 – Importi e maggiorazioni dell'Assegno unico secondo la legislazione vigente nel 2024
(importi annuali in euro non indicizzati)

	Livello di ISEE		
	0 - 15.000	15.001 - 40.000	Oltre 40.000 (o senza ISEE)
		Assegno unico base	
Per figlio minorenne	2.100	Decresce fino a 600 euro	600
Per figlio maggiorenne (18 ≤ età < 21)			
- Non disabile	1.020	Decresce fino a 300 euro	300
- Disabile"	2.100	Decresce fino a 600 euro	600
Per figlio con età ≥ 21 disabile	2.100	Decresce fino a 600 euro	600
		Maggiorazioni	
Per ciascun figlio di età inferiore a un anno	1.050	Decresce fino a 300 euro	300
Per ciascun figlio successivo al secondo	1.020	Decresce fino a 180 euro	180
Per ciascun figlio successivo al secondo di età inferiore a tre anni	1.050	Decresce fino a 300 euro	0
Nuclei con 4 o più figli	1.200		
Per disabilità	Non autosufficienza: 1.260 euro		
	Disabilità grave: 1.140 euro		
	Disabilità media: 1.020 euro		
Per le madri di età < 21 anni (per ciascun figlio)	240		
Entrambi i genitori titolari di reddito da lavoro (per ogni figlio minorenne)	360	Decresce fino ad annullarsi	0

4.2.3.1 L'evoluzione dei beneficiari e della spesa dell'AU

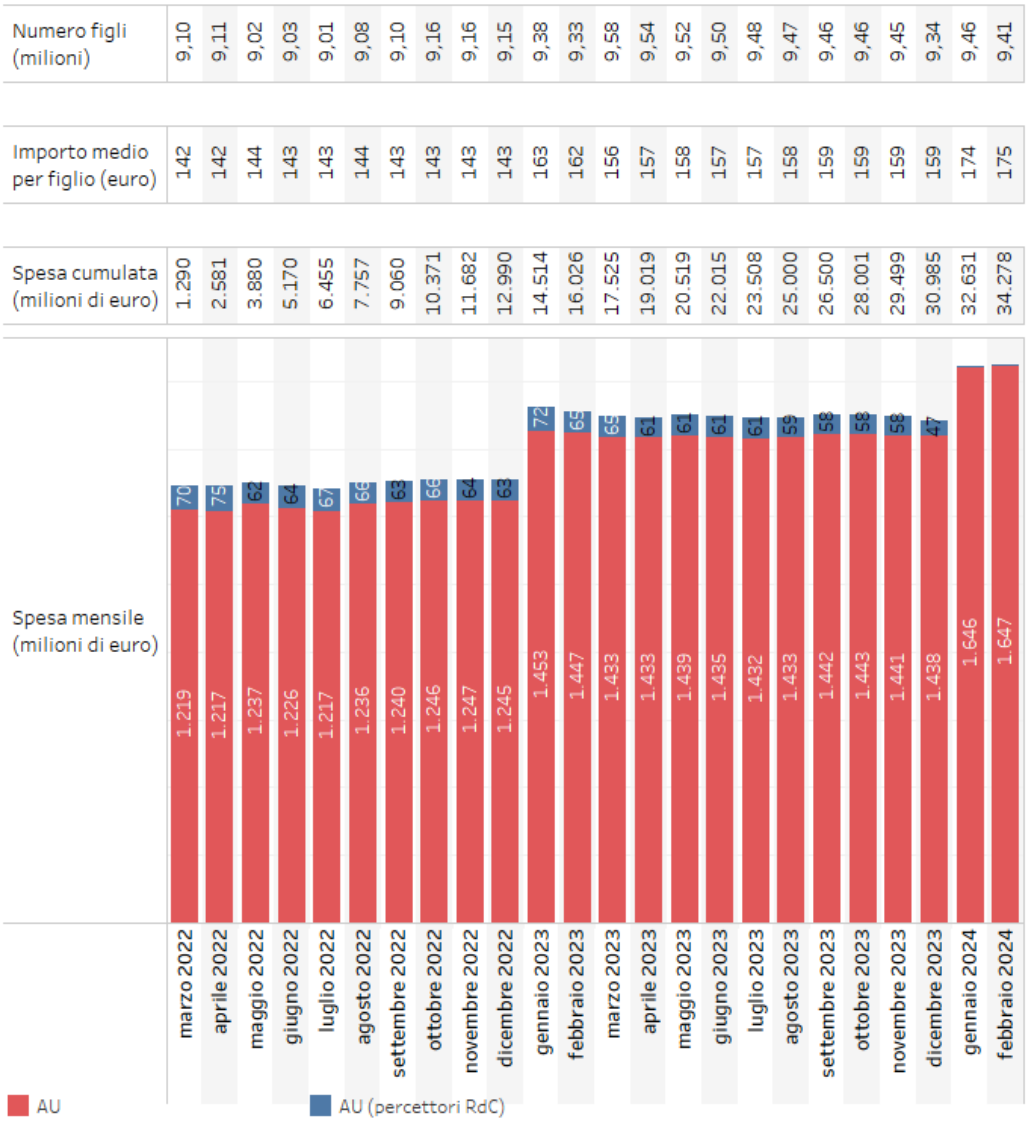
L'onere del nuovo strumento di sostegno alle famiglie con figli, nella sua formulazione iniziale, è stato valutato in sede di relazione tecnica in circa 18,2 miliardi a regime. Tale onere è compensato per 11,5 miliardi (circa il 63 per cento della spesa complessiva) dalle risorse derivanti dall'abrogazione delle misure esistenti di sostegno alle famiglie con figli a carico (detrazioni fiscali, assegni al nucleo familiare, assegno al terzo figlio, *bonus* bebè e premio alla nascita). I restanti 6,8 miliardi (il 37 per cento della spesa), necessari per l'estensione del sostegno anche a famiglie precedentemente escluse, costituivano risorse aggiuntive già accantonate nel cosiddetto fondo assegno universale e servizi alla famiglia[265]. Dal punto di vista dei nuclei potenzialmente interessati dalla riforma, se ne individuano circa 7,3 milioni con circa 11,1 milioni di figli, di cui circa il 77 cento beneficia

[265] L. 160/2019, art. 1, c. 399. Si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021 e della Relazione al Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012", 24 novembre e Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione informale nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (Atto del Governo n. 333)", 15 dicembre.

di un incremento dei trasferimenti rispetto alla legislazione previgente pari in media a circa 672 euro.

Dai dati effettivi dell'Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale dell'INPS emerge che, nei suoi primi due anni di applicazione, il numero di figli effettivamente coinvolti e la spesa sostenuta sono stati inferiori alle iniziali stime ufficiali. La figura 4.15 riporta i dati a oggi disponibili sull'evoluzione nel tempo dei beneficiari dell'AU e della relativa spesa. Dall'introduzione dell'AU a febbraio 2024 (ultimo dato disponibile) i figli coinvolti sono aumentati da 9,1 a 9,4 milioni (circa il 3 per cento in più). Tale incremento è stato determinato soprattutto dalle tendenze osservate nei mesi di gennaio e marzo

Fig. 4.15 – Spesa, beneficiari e importo medio dell'Assegno unico



Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale.

2023 e di gennaio 2024, durante i quali si sono registrati aumenti rispetto al periodo inziale, rispettivamente, del 3, del 5 e del 4 per cento.

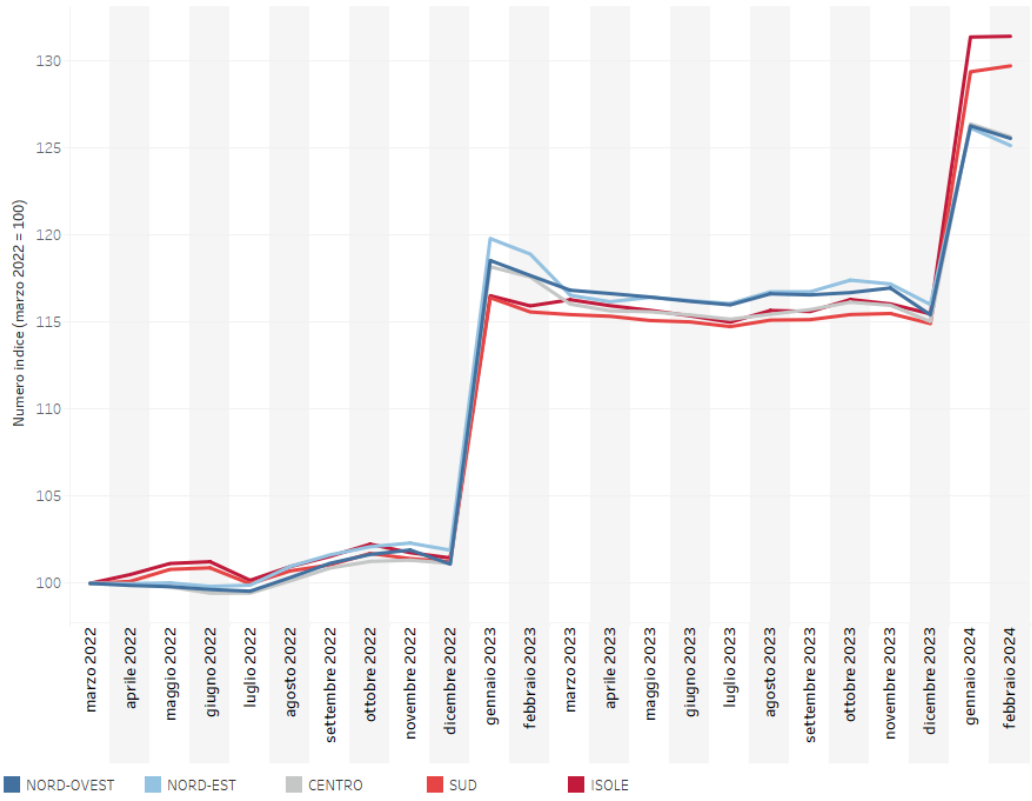
In termini di risorse, l'ammontare complessivamente assorbito fino a febbraio 2024 è pari a 34 miliardi, di cui 13 miliardi nei primi dieci mesi di applicazione nel 2022, 18 nel 2023 e 3 nei primi due mesi del 2024. Analizzando l'andamento della spesa nei singoli mesi di erogazione della misura, emergono due variazioni significative nei primi mesi degli anni successivi all'introduzione della misura. In particolare, a gennaio 2023 la spesa totale aumenta di circa il 16 per cento rispetto al mese precedente (il 18 se confrontata con il mese di marzo dell'anno precedente). Tale incremento può essere ricondotto, oltre che al menzionato ampliamento del numero dei beneficiari, all'aumento dell'importo medio per figlio, imputabile anche all'applicazione delle nuove maggiorazioni introdotte nel 2023 e alla rivalutazione degli importi, che per lo scorso anno è stata pari all'8,11 per cento.

Un ulteriore incremento dell'onere complessivo è osservabile a gennaio 2024 (di circa l'11 per cento rispetto al mese precedente e del 28 rispetto a marzo 2022). In questo caso, oltre alla rivalutazione degli importi del 5,4 per cento, l'aumento della spesa è connesso con l'eliminazione del RdC e la sua sostituzione con l'Assegno di inclusione (AdI). Per i percettori di quest'ultimo l'importo dell'AU coincide con il suo importo teorico, non essendo più necessario decurtarlo della quota relativa ai figli a carico compresa nell'abolito RdC. Di conseguenza, la porzione di spesa per i figli a carico precedentemente attribuita al RdC confluisce in quella sostenuta per l'AU.

Dal punto di vista territoriale, l'andamento della spesa mensile è risultato approssimativamente costante seppure con delle piccole differenze tra aree geografiche (fig. 4.16). In particolare, l'incremento registrato all'inizio del 2023 ha avuto una maggiore intensità nelle regioni del Nord e del Centro rispetto a quelle del Sud e alle Isole. Questa disparità riflette un diverso andamento del numero dei beneficiari della nuova misura tra aree geografiche: nel gennaio 2023 nelle regioni settentrionali si è registrato un maggiore incremento del numero di figli interessati rispetto al Sud e alle Isole. Contrariamente, la variazione positiva dell'anno successivo risulta essere guidata soprattutto da ciò che accade nel Sud e nelle Isole. Il maggiore incremento della spesa complessiva nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Nord e del Centro, pari a circa 3 punti, trova spiegazione nella diversa diffusione territoriale del disagio economico e, quindi, del ricorso alle misure di sostegno al reddito come il RdC. Con l'abolizione di quest'ultimo, la maggiore spesa per l'erogazione dell'importo non più decurtato dell'AU deve necessariamente essere più elevata nelle aree in cui il ricorso al RdC era più forte, ossia nel Sud e nelle Isole[266].

[266] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Rapporto sulla politica di bilancio", giugno, cap. 4.

Fig. 4.16 – Spesa per l'Assegno unico per area geografica



Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale.

Le risorse destinate all'AU sono concentrate soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, così come si rileva dalla figura 4.17 che riporta la spesa *pro capite* regionale dell'AU e le sue determinanti espresse in termini di indice di costo unitario (il rapporto tra la spesa media per figlio regionale e il dato nazionale), di indice di incidenza (il rapporto tra il numero di beneficiari teorici e quello dei beneficiari effettivi in relazione al dato nazionale – *take up*) e di un indice demografico (il rapporto tra la quota di figli sulla popolazione in relazione al dato nazionale). In particolare, osservando la spesa *pro capite* relativa all'ultimo dato disponibile (febbraio 2024), si riscontrano valori superiori alla media nazionale (pari a circa 28 euro) per Campania (35 euro), Sicilia (34 euro), Calabria (34 euro), Puglia (31 euro) e Basilicata (29 euro). Per queste regioni si registrano elevati indici di costo unitario (riflettendo la relazione tra importo dell'AU e ISEE), un elevato *take up* e una demografia favorevole. Il Trentino-Alto Adige è l'unica regione settentrionale con una spesa *pro capite* superiore alla media nazionale (29 euro), a causa della maggiore incidenza dei giovani sulla popolazione. Valori di costo unitario superiori alla media nazionale si registrano anche per altre regioni (Basilicata, Abruzzo, Sardegna e Molise), per le quali, tuttavia, la concentrazione delle risorse è inferiore rispetto alla media nazionale per effetto della bassa incidenza dei giovani sulla popolazione totale.

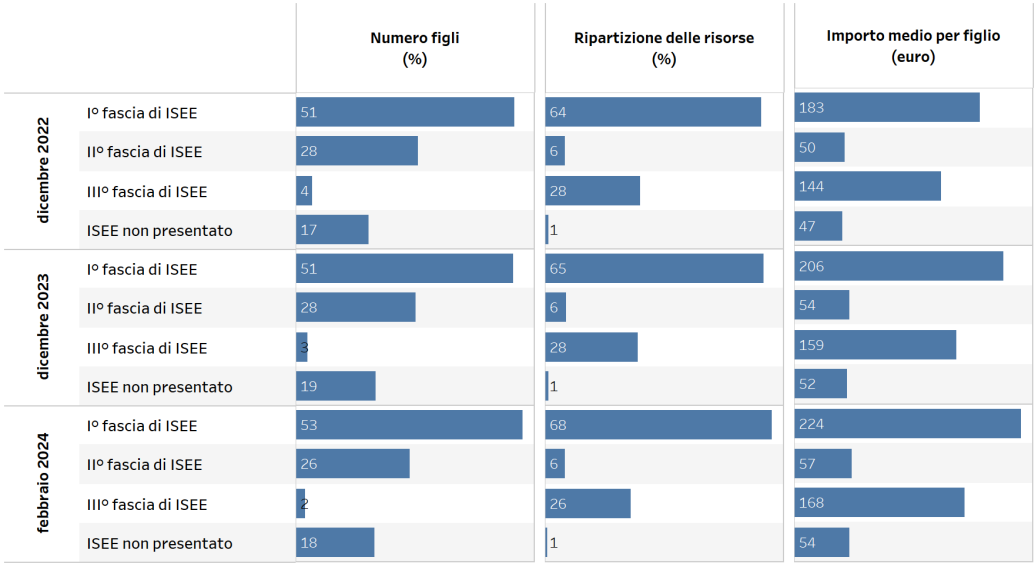
Fig. 4.17 – Spesa *pro capite* per l'Assegno unico e sue determinanti

	Spesa pro-capite (euro)	Indice distribuzione	Indice costo unitario	Indice incidenza	Indice demografico
CAMPANIA	34,7	1,24	1,07	1,04	1,12
SICILIA	34,4	1,23	1,10	1,05	1,07
CALABRIA	34,4	1,23	1,13	1,06	1,03
PUGLIA	31,2	1,12	1,06	1,06	1,00
TRENTINO ALTO ADIGE	29,1	1,04	0,94	0,97	1,13
BASILICATA	28,6	1,02	1,05	1,06	0,93
ABRUZZO	27,6	0,99	1,01	1,03	0,95
UMBRIA	26,6	0,95	1,00	1,01	0,94
LAZIO	26,5	0,95	0,97	0,98	1,00
MARCHE	26,4	0,95	0,98	1,02	0,95
SARDEGNA	26,2	0,94	1,07	1,03	0,84
MOLISE	26,0	0,93	1,01	1,04	0,88
LOMBARDIA	26,0	0,93	0,94	0,97	1,02
VENETO	25,8	0,93	0,95	0,98	0,99
EMILIA ROMAGNA	25,8	0,92	0,95	0,99	0,98
FRIULI VENEZIA GIULIA	24,7	0,89	0,98	0,98	0,92
VALLE D'AOSTA	24,3	0,87	0,91	0,97	0,98
PIEMONTE	24,3	0,87	0,95	0,98	0,94
TOSCANA	23,7	0,85	0,94	0,96	0,94
LIGURIA	21,6	0,77	0,94	0,95	0,87

Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale.

La figura 4.18 riporta la distribuzione dei beneficiari e della spesa dell'AU nei mesi di dicembre 2022, dicembre 2023 e febbraio 2024 per quattro fasce di ISEE. Le quattro fasce di ISEE considerate corrispondono ai punti di discontinuità che caratterizzano il profilo dell'AU, tenendo conto delle variazioni nel tempo dovute alla rivalutazione per il tasso di inflazione. Nello specifico, la prima fascia comprende i nuclei con livelli di ISEE che garantiscono il diritto al pieno importo dell'AU e si estende fino a 15.000 euro nel 2022, 16.215 nel 2023 e 17.090 a febbraio 2024. La seconda fascia invece corrisponde ai livelli di ISEE nel tratto in cui l'importo dell'AU decresce (dal limite della prima fascia fino a rispettivamente 40.000 euro nel 2022, 43.240 nel 2023 e 45.573 nel 2024). La terza fa riferimento ai livelli di ISEE oltre i quali l'importo dell'AU diventa minimo. Infine, l'ultimo gruppo include i nuclei che ricevono l'importo minimo perché non hanno presentato dichiarazione ISEE. **Al termine dei primi dieci mesi di erogazione della misura (pannello in alto) si osserva che il 64 per cento delle risorse è appannaggio dei nuclei in condizioni**

Fig. 4.18 – Distribuzione dei beneficiari dell'Assegno unico e della relativa spesa per fasce di ISEE



Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio sull'Assegno unico universale.

economiche più svantaggiate, appartenenti alla prima fascia di ISEE, in cui si riscontra più del 50 per cento dei figli coinvolti a cui è riconosciuto un importo medio dell'AU pari a 183 euro, superiore alla media nazionale (143 euro). Gli importi medi si riducono nelle altre classi di reddito date le migliori condizioni economiche: in particolare, per la seconda classe, che include il 28 per cento dei figli beneficiari a cui è destinato il 28 per cento delle risorse disponibili, emerge un importo medio in linea con la media nazionale e di circa il 33 per cento superiore rispetto a quello dell'ultima classe. Infine, va rilevato che il 17 per cento dei figli coinvolti fa parte di nuclei che non presentano dichiarazione ISEE. **La distribuzione descritta per il mese di dicembre 2022 rimane approssimativamente costante per l'anno successivo, nonostante l'adeguamento delle soglie delle fasce di ISEE all'inflazione. Infine, a febbraio 2023 si evidenzia un aumento della quota della spesa di quattro punti rispetto al primo anno destinata alla prima fascia di ISEE imputabile al passaggio dal RdC all'AdI.**

4.2.3.2 Gli effetti distributivi dei benefici alle famiglie con figli

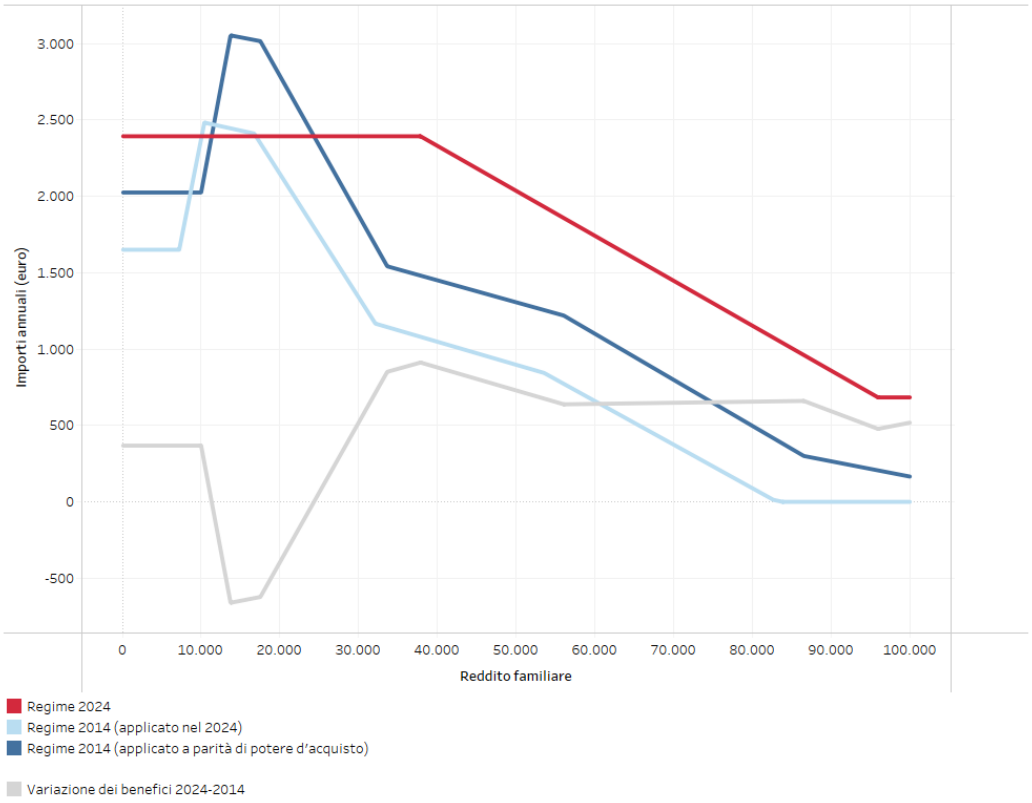
Coerentemente con quanto fatto per la struttura dell'Irpef (par. 4.1.2)**, il modello di microsimulazione dell'UPB è stato utilizzato per valutare gli effetti delle modifiche apportate nell'ultimo decennio al regime di aiuti alla famiglia tenendo conto delle modifiche normative intervenute e della variazione del potere d'acquisto.**

Per chiarire i termini del confronto si riportano nella figura 4.19 le misure di sostegno alle famiglie con figli in tre diversi scenari per una famiglia monoreddito con capofamiglia lavoratore dipendente e un figlio a carico di età compresa tra 3 e 17 anni in funzione del

reddito familiare[267]. La linea rossa rappresenta il beneficio derivante dall'applicazione della normativa vigente nel 2024, ossia dell'AU. La linea celeste riassume invece i benefici ottenibili applicando oggi la normativa 2014, considerando la rivalutazione prevista dalla legge degli scaglioni di reddito per il calcolo degli assegni al nucleo familiare. Infine, la linea blu rappresenta il valore, riportato al livello dei prezzi attuale, dei trasferimenti ricevuti nel 2014 dalla stessa famiglia tipo a parità di potere d'acquisto[268].

Come per l'analisi dell'Irpef, la differenza tra la linea rossa e la linea blu (linea grigia) definisce l'impatto complessivo sui benefici erogati alle famiglie con figli. Questo è scomponibile in due componenti: la prima è l'effetto delle modifiche della normativa disposte nell'ultimo decennio (transizione all'AU da una pluralità di misure), calcolato come differenza tra la linea rossa e quella celeste; la seconda invece è l'effetto

Fig. 4.19 – Assegno unico e istituti vigenti nel 2014 a parità di potere d'acquisto
(famiglia monoreddito con capofamiglia lavoratore dipendente e un figlio a carico di età compresa tra i 3 e i 17 anni)



[267] Ai fini dell'ISEE, si considera una famiglia tipo priva di patrimonio mobiliare e un'abitazione principale con valore Imu inferiore alla franchigia.
[268] Gli importi sono definiti considerando il valore reale nel 2014 del reddito 2024. Applicando il tasso di inflazione NIC del decennio, per una famiglia con reddito 2024 di 15.000 euro le detrazioni per figli a carico e gli assegni al nucleo familiare sono calcolati su un reddito pari a 12.521 euro (15.000/(1+0,227)).

determinato dalla "svalutazione" degli importi percepiti secondo la normativa previgente ed è calcolato come differenza tra la linea blu e linea celeste.

Nel decennio considerato si osserva un generalizzato calo del potere d'acquisto dei benefici ricevibili per il sostegno dei figli (differenza tra la linea celeste e quella blu). L'assenza di un meccanismo di indicizzazione per gli importi dei due principali strumenti di sostegno alle famiglie con figli – gli assegni al nucleo familiare e le detrazioni fiscali – unitamente alla mancata revisione dei parametri che definiscono il profilo delle detrazioni di imposta in funzione del reddito[269] ha determinato un marcato effetto di erosione del potere d'acquisto di tali misure (la linea celeste è uno slittamento verso il basso e verso sinistra della curva blu).

Al contrario, l'introduzione dell'AU determina una variazione del beneficio erogato differente a seconda del livello di reddito familiare (differenza tra la linea rossa e quella celeste). La variazione del beneficio in corrispondenza di redditi bassi (fino a 10.000) è cospicua poiché si garantisce un sostegno anche ai nuclei che in passato erano esclusi dalle detrazioni familiari per effetto dell'incapienza. Al contrario, un vantaggio più contenuto si realizza per i redditi tra 10.000 e 25.000 euro: si tratta della fascia di reddito in corrispondenza della quale si raggiungeva l'importo massimo delle misure previgenti e per la quale non si esclude che l'AU possa essere inferiore rispetto ai benefici precedenti. Infine, per i redditi oltre 25.000 euro il vantaggio in termini di beneficio medio per figlio torna a essere rilevante per effetto del profilo distributivo più "piatto" rispetto a quello risultante dalla somma degli istituti precedenti. Ciò accade soprattutto per i livelli di reddito in corrispondenza dei quali l'importo delle misure previgenti decresce rispetto al reddito mentre l'importo dell'AU risulta fisso, indipendentemente dalla condizione economica familiare.

In generale, quindi, l'impatto complessivo sui benefici per le famiglie con figli nell'ultimo decennio risulta positivo dal livello di reddito in corrispondenza del quale l'effetto positivo derivante dalle modifiche normative è in grado di più che compensare quello negativo determinato dalla "svalutazione" dei benefici erogati secondo la normativa precedente.

La figura 4.20 mostra la combinazione di questi effetti sempre sulla stessa famiglia tipo (beneficiaria sia di detrazioni per figli a carico sia di assegno al nucleo familiare) per alcuni livelli di reddito familiare. In particolare, i cerchi bianchi indicano l'effetto complessivo, mentre le barre rosse e quelle blu rappresentano, rispettivamente, l'effetto della perdita di potere d'acquisto e quello dell'introduzione dell'AU in sostituzione delle precedenti misure. Per i redditi pari a 10.000 euro l'estensione dei benefici dell'AU ai soggetti fiscalmente incapienti garantisce una variazione positiva dei benefici per effetto della nuova normativa (pari a 741 euro) che più che compensa la variazione negativa causata della perdita di potere d'acquisto degli importi degli assegni al nucleo familiare (pari a -375 euro). Al contrario per le famiglie con reddito pari a 15.000 euro l'effetto complessivo

[269] Nel caso degli assegni al nucleo familiare i parametri che ne descrivono la decrescenza in base al reddito familiare erano indicizzati annualmente.

sui benefici ricevuti risulta negativo e pari a 648 euro a causa dell'erosione del valore reale dei benefici percepiti e dello scarso vantaggio ottenuto dalla transizione all'AU. Una riduzione del beneficio medio per figlio (pari a 395 euro) si osserva anche per le famiglie con 20.000 euro di reddito, nonostante l'effetto positivo di 246 euro determinato dal passaggio all'AU. Al contrario, per livelli di reddito superiori, l'attenuarsi dell'impatto negativo che scaturisce dalla perdita di potere d'acquisto insieme al maggiore beneficio imputabile alla transizione all'AU garantiscono un beneficio attuale maggiore di quello che si sarebbe ottenuto con la normativa previgente a parità di potere d'acquisto.

Per valutare gli effetti distributivi per il complesso della popolazione sono state condotte analisi con l'ausilio del modello di microsimulazione dell'UPB. La figura 4.21 riporta la variazione dei benefici corrisposti alle famiglie con figli distinta in base al numero

Fig. 4.20 – Variazioni dei benefici per il sostegno dei figli
(famiglia monoreddito con capofamiglia lavoratore dipendente e un figlio a carico di età compresa tra i 3 e i 17 anni)

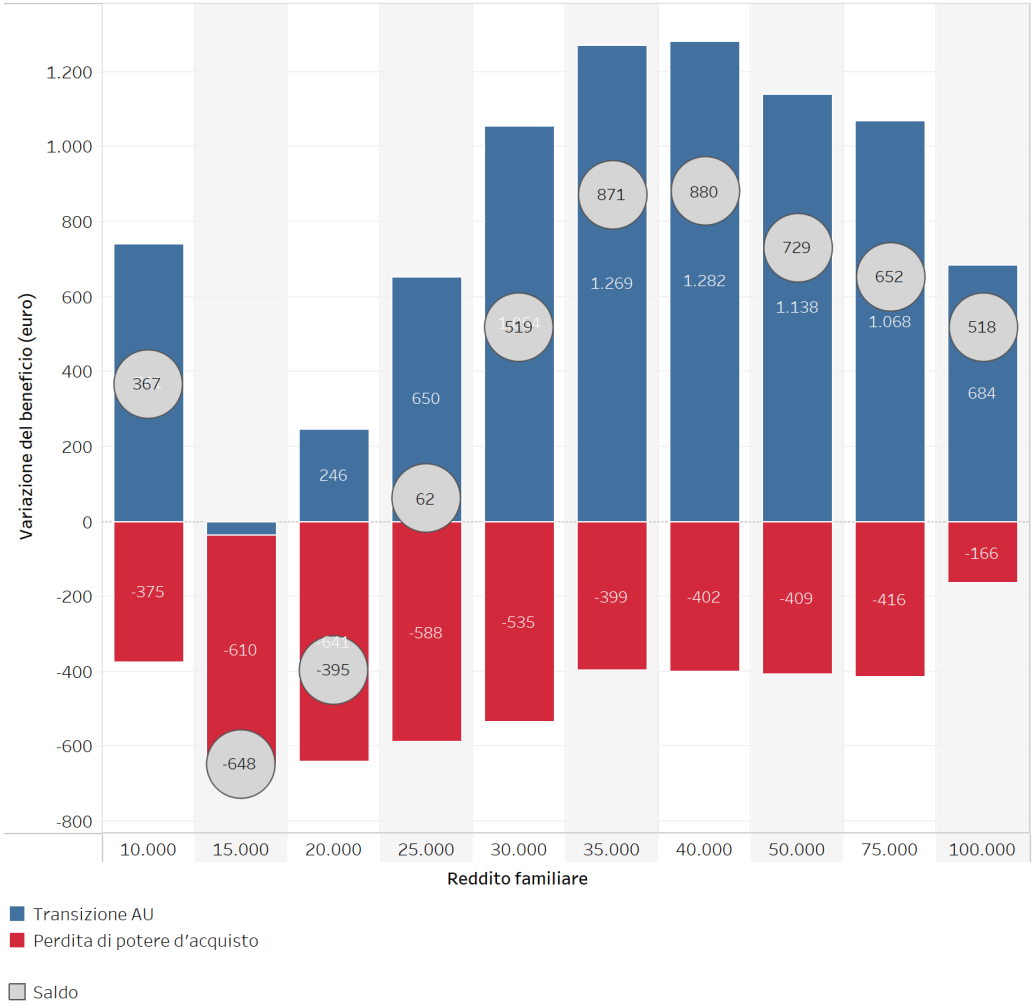
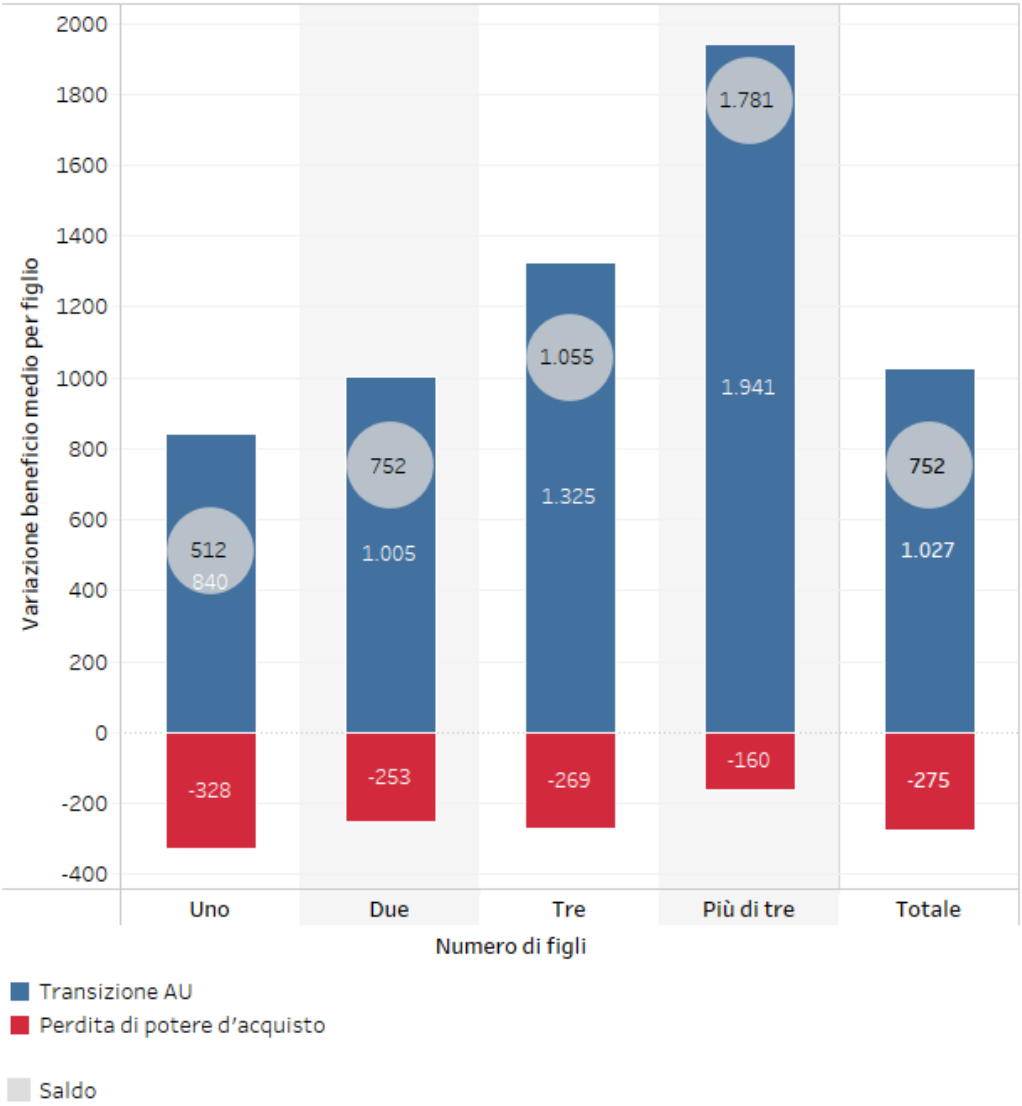


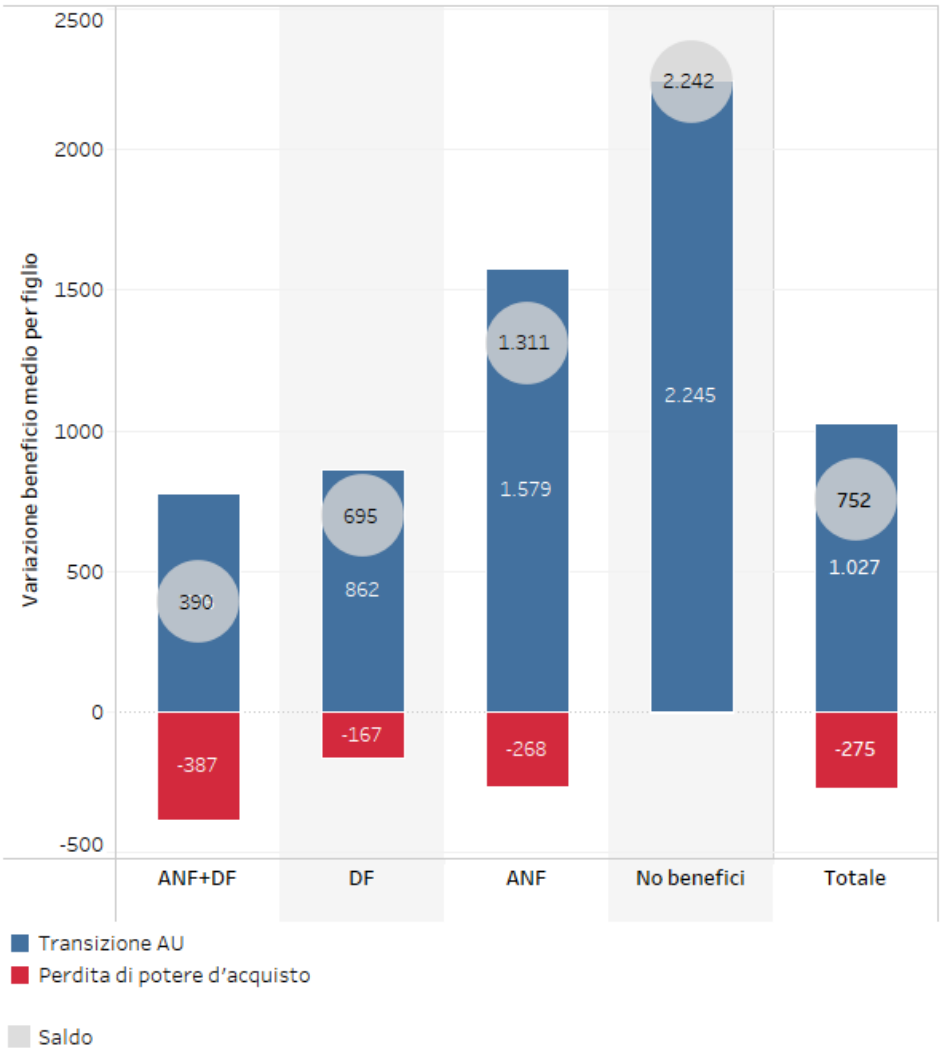
Fig. 4.21 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per numero di figli



di figli. **La modifica normativa rappresentata dall'introduzione dell'AU ha premiato soprattutto le famiglie più numerose dato che la variazione del beneficio medio per figlio è crescente con la dimensione familiare**. Questa, infatti, è massima per le famiglie con più di tre figli ed è pari a 1.941 euro, circa due volte quella stimata per le famiglie con un solo figlio (840 euro). **Tuttavia, l'effetto netto complessivo sui benefici nel decennio risulta inferiore indipendentemente dalla composizione familiare:** l'impatto positivo imputabile al cambio di normativa è mitigato dalla perdita di potere d'acquisto dei benefici nel periodo considerato che, sebbene abbia colpito tutte le famiglie, è stata di minore intensità per le famiglie più numerose. Si tratta di famiglie con un'elevata quota di soggetti fiscalmente incapienti, ossia di nuclei per i quali la minore perdita di potere d'acquisto è da imputare ai minori benefici goduti secondo la legislazione precedente.

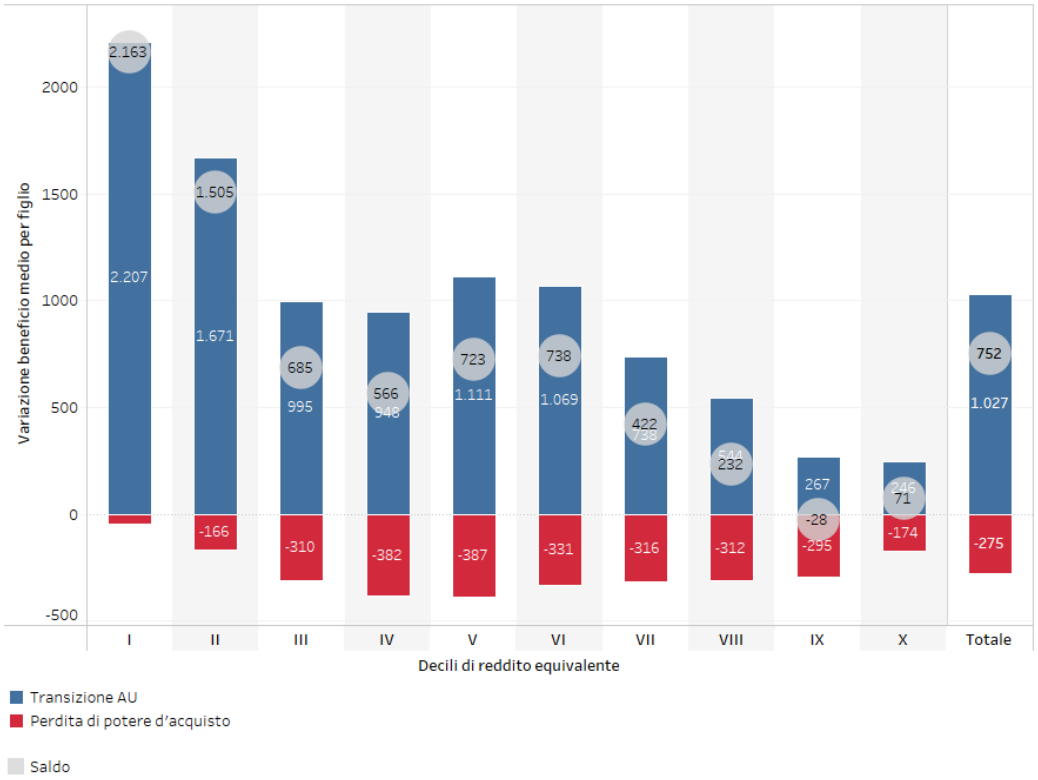
L'analisi distributiva evidenzia che nell'ultimo decennio, dato il carattere universale dell'AU, è aumentata la platea di nuclei interessati dalle misure di sostegno alle responsabilità familiari (fig. 4.22). **I nuclei che in base alla normativa 2014 non beneficiavano né di assegni al nucleo familiare** (perché il reddito familiare non era costituito per almeno il 70 per cento da reddito da lavoro dipendente), **né di detrazioni fiscali** (perché incapienti) **ricevono nel 2024 un beneficio medio per figlio pari a 2.242 euro determinato, per definizione, dalla sola modifica normativa.** Al contrario, **per i nuclei che beneficiavano di entrambi gli istituti previgenti,** dal confronto tra l'importo dell'AU e il valore riportato al livello dei prezzi attuale dei benefici corrisposti in base alla normativa 2014 a parità di potere d'acquisto, **emerge un minore beneficio pari a 390 euro**. Si tratta di nuclei che, in quanto percettori di benefici nel 2014, sono meno premiati dal passaggio all'AU (vantaggio medio per figlio di circa 776 euro) e per i quali la perdita di potere d'acquisto dei benefici precedenti è rilevante e pari a 387 euro.

Fig. 4.22 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per beneficiari e non dei trattamenti previgenti



Per una valutazione complessiva si analizzano gli effetti distributivi sull'insieme dei nuclei con figli distinti per decili di reddito familiare equivalente, tenendo conto di tutte le risorse economiche a disposizione della famiglia, imponibili ed esenti e delle economie di scala connesse all'ampiezza familiare (fig. 4.23). **Il vantaggio medio per figlio complessivo è più elevato per il 20 per cento più povero delle famiglie. Si tratta di un effetto dovuto principalmente all'estensione dei trattamenti per il sostegno dei figli ai nuclei che in precedenza non ne beneficiavano, che, quindi, trova poca compensazione nella perdita di potere d'acquisto. L'effetto negativo derivante dalla "svalutazione" dei benefici precedenti inizia a essere significativo dal terzo decile facendo diminuire il vantaggio medio unitario dell'introduzione dell'AU (pari a 995 euro) fino a 685 euro.** Per i decili di reddito intermedi l'effetto complessivo è approssimativamente costante con qualche differenza nell'intensità dei singoli effetti. Infine, **per il 20 per cento più ricco delle famiglie il confronto tra il beneficio dell'AU e il valore riportato al livello dei prezzi attuale di quello che si sarebbe ottenuto applicando la normativa 2014 risulta negativo o minimo** e oscilla tra -28 e 71 euro: per queste famiglie **l'effetto positivo delle modifiche normative non è tale da compensare quello negativo della perdita di potere d'acquisto.**

Fig. 4.23 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per decili di reddito equivalente

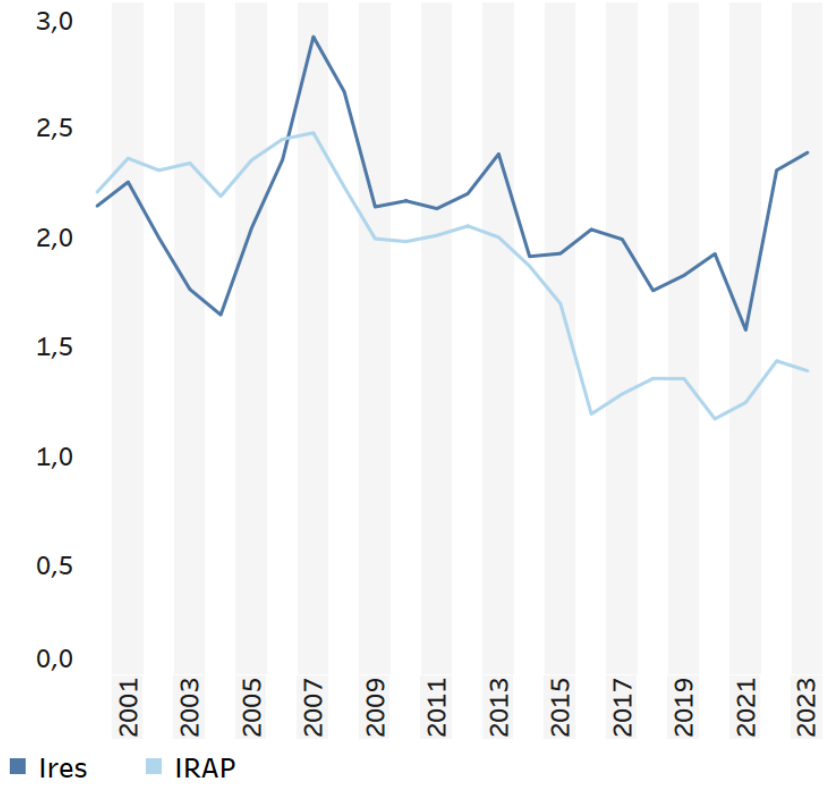


4.3 *La tassazione sulle imprese*

Dal 2007 è stata registrata, in termini tendenziali, una progressiva riduzione del gettito dell'Ires e dell'IRAP in rapporto sia al totale delle imposte dirette sia al PIL che si è interrotta solo negli ultimi anni (fig. 4.24).

Nel periodo considerato il sistema produttivo ha subito diverse fasi. La crisi finanziaria del 2008 ha avuto ripercussioni importanti sulle imprese soprattutto nel periodo tra il 2011 e il 2014. Segnali di ripresa si sono cominciati a registrare dal 2015. Tuttavia, nonostante la ripresa del ciclo economico, la dimensione del gettito è rimasta condizionata dal riporto delle perdite cumulate negli anni precedenti oltre che dalle modifiche alla struttura del prelievo. Per quanto riguarda l'Ires, tra gli interventi di maggiore rilievo si annoverano l'introduzione nel 2011 dell'*Allowance for corporate equity* o Aiuto alla crescita economica (ACE)[270] (abolita dal 2024) – un nuovo meccanismo di riequilibrio nella tassazione delle fonti di finanziamento per favorire la capitalizzazione delle imprese – e la

Fig. 4.24 – Incidenza del gettito dell'Ires e dell'IRAP sul PIL
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

[270] DL 201/2011, art. 1.

riduzione dell'aliquota legale[271] nel 2017. Questi due interventi si possono ancora collocare nella tendenza manifestatasi a livello internazionale – a partire dagli anni Novanta a seguito della liberalizzazione del mercato dei capitali e della concorrenza fiscale – di introdurre provvedimenti finalizzati alla riduzione delle aliquote e a una maggiore neutralità del prelievo. Per quanto riguarda l'IRAP, la base imponibile è stata progressivamente privata della componente del costo del lavoro fino a rimanere sostanzialmente un'imposta sui profitti e sugli interessi. Inoltre, è stato praticamente esentato da questa imposta il settore dell'agricoltura.

Dal 2016 si registra un ritorno agli strumenti di politica tributaria volti a indirizzare le scelte delle imprese con l'introduzione di importanti incentivi agli investimenti di natura sia settoriale sia territoriale. Rientrano nell'ambito dei primi, sia la maggiorazione degli ammortamenti per i beni strumentali materiali – in particolare quelli del tipo Industria 4.0 – che aveva l'obiettivo di sostenere il rinnovamento delle imprese nella fase di ripresa dopo la crisi[272,] sia il *patent box* e il credito di imposta per la ricerca e sviluppo, che miravano a politiche analoghe attuate negli altri paesi europei[273]. Per cercare di mitigare il divario territoriale nel sistema produttivo, agli incentivi per i beni strumentali si è aggiunto un credito di imposta per gli investimenti effettuati nel Mezzogiorno[274].

---

[271] L. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), art. 1, cc. 61-62.

[272] Le agevolazioni consistevano nella possibilità di applicare una maggiorazione al costo di acquisto di un bene strumentale, imputando pertanto quote di ammortamento più elevate nella determinazione dell'imponibile. In particolare, il super ammortamento (introdotto dalla legge di bilancio per il 2016) prevedeva inizialmente la maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisto dei nuovi beni materiali strumentali, poi ridotta nel 2018 al 30 per cento. La misura non era stata rinnovata con la legge di bilancio per il 2019 ma è stata reintrodotta per il periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 2019 dal DL 34/2019. L'iper ammortamento per gli investimenti del tipo Industria 4.0 è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2017 con l'obiettivo di stimolare processi di trasformazione tecnologica e digitale. Erano previste due forme di incentivo: una maggiorazione del 150 per cento degli investimenti in beni materiali nuovi, dispositivi e tecnologie abilitanti la trasformazione in chiave Industria 4.0; una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione nel caso di investimenti in beni immateriali (*software*), funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0. Anche questa misura è stata rinnovata e modificata nel tempo. In particolare, nel 2019 sono state introdotte maggiorazioni differenziate che variavano dal 50 al 170 per cento per classe di investimento ed è stato previsto un tetto massimo di spesa pari a 20 milioni.

[273] La normativa dei crediti di imposta per la ricerca e sviluppo ha subito diverse modifiche. L'agevolazione è stata introdotta nel 2015 (legge di stabilità per il 2015) e fino al 2019 seguiva il criterio della spesa incrementale, ovvero l'aliquota del credito era applicata ogni anno alla differenza positiva fra l'ammontare delle spese per investimenti sostenute nel periodo di imposta di fruizione dell'agevolazione e la media delle medesime spese realizzate nel triennio 2012-14. Dal 2020 (legge di bilancio per il 2020) il credito di imposta è calcolato sul totale della spesa sostenuta (entro un certo massimale) con aliquote differenziate per investimenti in R&S, transizione ecologica e innovazione tecnologica 4.0. Dal 2015 al 2020 il credito di imposta è stato affiancato dal cosiddetto *patent box* (legge di stabilità per il 2015) che prevedeva la deducibilità del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie di beni immateriali giuridicamente tutelabili. Infine dal 2021 il nuovo *patent box* prevede una maggiorazione pari al 110 per cento della deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, dei costi di R&S sostenuti in relazione ai beni immateriali giuridicamente tutelabili (*software* protetti da *copyright*, brevetti industriali e disegni e modelli giuridicamente tutelati).

[274] Il credito di imposta per il Mezzogiorno è stato introdotto con la legge di stabilità per il 2016 e consisteva originariamente in un credito per gli investimenti effettuati fra il 2016 e il 2019 pari a una percentuale dell'investimento netto differenziata a seconda della dimensione di impresa: 20 per cento della spesa sostenuta per le micro e piccole imprese; 15 per cento per le medie imprese; 10 per cento per le grandi imprese. Era inoltre previsto un tetto massimo al costo complessivo dei beni agevolabili pari a 1,5 milioni per

Negli anni più recenti, l'emergenza sanitaria e la crisi inflazionistica hanno prodotto un nuovo *shock* sul sistema produttivo. Durante la prima non tutti i settori hanno sofferto allo stesso modo e, in generale, la profittabilità delle imprese (soprattutto in alcuni settori) ha continuato a garantire nel biennio 2020-21, in termini di competenza, i livelli di gettito pre-crisi: il calo del gettito del 2020 è stato più che compensato dall'incremento di quello relativo al 2021. In generale, gli effetti negativi sono stati temporanei e asimmetrici, ma anche quelli positivi legati alla forte ripresa, sebbene diffusi su tutto il tessuto produttivo, sono risultati più elevati in alcuni settori, in particolare, quelli della Produzione di energia, delle Costruzioni e dei Servizi finanziari, che hanno fatto registrare una redditività significativamente più elevata anche a seguito della fiammata inflazionistica innescata dall'aumento dei prezzi dell'energia e dalle misure di incentivo al settore dell'Edilizia. In questo periodo sono stati introdotti importanti interventi di sostegno – dapprima più generalizzati e poi via via più selettivi – che hanno determinato un trasferimento di risorse pubbliche di un certo rilievo verso le imprese in sofferenza. Durante l'emergenza sanitaria è stato necessario sia fronteggiare le perdite di fatturato delle imprese più colpite – attraverso i contributi a fondo perduto – sia sostenere le imprese dal lato dei costi, ad esempio, attraverso l'ampliamento e il rafforzamento della Cassa integrazione guadagni durante i periodi di inattività e i crediti d'imposta. Lo strumento del credito è stato nuovamente utilizzato durante la crisi inflazionistica per contenere l'aumento dei costi delle imprese a più elevata intensità energetica. Va osservato che i crediti d'imposta si caratterizzano per una fruibilità più immediata e certa in quanto non condizionata dalla capienza fiscale delle imprese. Nello stesso periodo, sono state significativamente estese le garanzie sui finanziamenti alle imprese (sia attraverso il Fondo per le PMI di Mediocredito Centrale sia attraverso la SACE per le imprese più grandi). Non hanno invece avuto successo i tentativi di far contribuire al costo dei sostegni le imprese che proprio per effetto delle crisi hanno potuto aumentare la loro profittabilità. Le misure straordinarie – il contributo straordinario delle imprese del settore dell'energia per il caro bollette (DL 21/2022) e l'imposta straordinaria per le banche sull'incremento dei margini di interesse (DL 104/2023) – non hanno prodotto gli effetti di gettito attesi[275].

Per quanto riguarda le politiche di incentivo, le maggiorazioni degli ammortamenti – che dovevano terminare nel 2019 – dal 2020 sono state prorogate e trasformate in crediti d'imposta e per il biennio 2024-25 è stato previsto un credito specifico per investimenti che determinano nel processo produttivo e/o nel prodotto un certo livello di efficientamento energetico. Anche gli altri crediti sono stati confermati – sebbene con

le micro e le piccole imprese, 5 per le medie e 15 per le grandi. Il DL 243/2016 è successivamente intervenuto sulla disciplina istitutiva innalzando sia le percentuali del credito – 45 per cento per micro e piccole imprese, 35 per le medie e 25 per le grandi in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; 30 per cento per micro e piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi in Abruzzo e Molise (in Molise per i beni acquisiti per tutto il 2022 e fino al 31 dicembre 2023 le percentuali erano pari a quelle spettanti alle regioni del primo gruppo) – sia i tetti di spesa ammissibili per ciascuna classe dimensionale (rispettivamente 3, 10 e 15 milioni) per gli investimenti effettuati da marzo 2017. Dal 2017 la percentuale era inoltre applicata direttamente al costo dell'investimento. La misura è stata progressivamente prorogata negli anni fino alla fine del 2023. Per una definizione di micro, piccola, media e grande impresa si veda la nota 277.

[275] Per le banche è stata prevista in alternativa al prelievo la possibilità di destinare un importo, non inferiore a due volte e mezzo l'imposta, a una riserva non distribuibile.

effetti complessivi di depotenziamento delle aliquote implicite – definendo un quadro di incentivi fortemente orientato ai crediti d'imposta.

Negli ultimi due anni, il gettito dell'Ires è sensibilmente cresciuto soprattutto per l'andamento particolarmente favorevole dei profitti delle imprese, specialmente di quelle nei settori dell'Energia, delle Costruzioni e Finanziario (fig. 4.24), influenzati anche dalla fiammata inflazionistica. In particolare, il contributo alla crescita del gettito complessivo (in termini di competenza) del settore delle Costruzioni è stato del 2,6 e 1,3 per cento, rispettivamente, nel 2022 e nel 2023. Il contributo dei Servizi finanziari, che era stato dell'1,6 per cento nel 2023, è atteso crescere nel 2024 per l'andamento ancora sostenuto dei margini di profitto del settore. Un ulteriore elemento di crescita del gettito si può individuare nell'ampliamento della base imponibile dovuto allo spostamento delle misure di incentivo dalle deduzioni ai crediti d'imposta. Questi ultimi non incidono sul gettito complessivo dell'Ires perché contabilmente non vengono registrati in diminuzione delle entrate ma piuttosto tra le spese come contributi alla produzione o contributi agli investimenti a seconda della loro natura e del grado di esigibilità.

Nel paragrafo si evidenziano i principali fattori di natura economica e tributaria che fra il 2011 e il 2021 hanno definito il contributo al gettito delle società di capitali con riferimento all'Ires. Innanzitutto, si delinea un quadro generale delle società di capitali: nel paragrafo 4.3.1 si riporta l'evoluzione nel decennio della platea dei contribuenti Ires considerando la loro numerosità e distribuzione settoriale, dimensionale e territoriale a partire dalle informazioni di natura amministrativa contenute nelle dichiarazioni dei redditi; nel paragrafo 4.3.2 l'attenzione è posta su alcune variabili fondamentali per valutare i progressi nella situazione economica delle società. In secondo luogo, per il periodo 2015-2021, nel paragrafo 4.3.3 si analizzano le principali componenti che determinano la base imponibile dell'Ires a partire dal risultato di bilancio. In particolare, si esamina come gli aggiustamenti di natura tributaria – attraverso passaggi successivi – modifichino il risultato di bilancio fino alla definizione della base imponibile. In terzo luogo, vengono studiate più in dettaglio due modifiche strutturali realizzate nel periodo: da una parte, quelle al trattamento tributario delle fonti di finanziamento e, dall'altra, gli interventi di incentivo fiscale. In particolare, nel paragrafo 4.3.4 si esamina la politica finanziaria delle società e la remunerazione delle fonti di finanziamento, considerando sia il regime della deducibilità degli interessi passivi sia il trattamento fiscale della remunerazione del capitale proprio determinato dall'introduzione dell'ACE, che è rimasta in vigore fino al 2023. Infine, nel paragrafo 4.3.5 si presenta un quadro dell'utilizzo da parte delle società delle principali misure di incentivo agli investimenti introdotte nell'ultimo decennio. Gli effetti di queste misure e delle politiche relative alle fonti di finanziamento sono quantificati in termini di andamento dell'aliquota marginale effettiva.

4.3.1 La platea dei contribuenti Ires[276]

Nel periodo 2011-2021 è diminuito il numero delle imprese ed è cambiata la composizione per forma giuridica. Il numero complessivo delle imprese è diminuito da 3,8 a 3,1 milioni; la quota di società di capitali sul totale è aumentata dal 28,8 al 42,9 per cento (da 1,1 a 1,3 milioni) (tab. 4.2).

Negli ultimi due decenni sono stati numerosi gli incentivi per le imprese a costituirsi come società di capitali. Oltre alla semplificazione della normativa per la loro costituzione (da ultimo la possibilità di costituirsi come società a responsabilità limitata semplificate con un capitale sociale minimo molto basso), è stata ridotta l'aliquota di imposta legale sui profitti societari (la somma delle aliquote Ires e IRAP è passata dal 41,3 per cento della fine degli anni Novanta al 27,8 del 2017 e degli anni successivi) e sono state introdotte misure che hanno ampliato la gamma dei regimi di imposizione all'interno di questa forma giuridica. In particolare, con riferimento a quest'ultimo aspetto, sono state previste

Tab. 4.2 – La numerosità delle imprese

	Totale società	Società di persone e persone fisiche	Società di capitali	Società di capitali in percentuale del totale
2011	3.811.168	2.714.016	1.097.152	28,8
2012	4.032.780	2.935.367	1.097.413	27,2
2013	3.959.039	2.854.164	1.104.875	27,9
2014	3.894.285	2.772.070	1.122.215	28,8
2015	3.705.489	2.552.297	1.153.192	31,1
2016	3.567.256	2.400.156	1.167.100	32,7
2017	3.493.524	2.296.945	1.196.579	34,3
2018	3.393.269	2.167.667	1.225.602	36,1
2019	3.130.048	1.869.045	1.261.003	40,3
2020	3.057.169	1.782.302	1.274.867	41,7
2021	3.050.902	1.741.825	1.309.077	42,9

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

[276] L'analisi relativa alle società di capitali si avvale della banca dati amministrativa delle dichiarazioni dei redditi e dei dati di bilancio di fonte Bureau van Dijk condensate nel modello di microsimulazione Medita dell'UPB. Il quadro generale relativo ai contribuenti e all'imposta si riferisce all'universo fiscale. Per le variabili economiche si fa invece riferimento alle sole imprese che risultano compresenti nelle due banche dati. Le analisi disaggregate basate sui dati di dichiarazione sono disponibili dal 2015 (si considerano le sole società attive escludendo quelle appartenenti al settore della Pubblica Amministrazione). Il periodo di analisi per le variabili economico-finanziarie si estende invece dal 2011 al 2021, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati disaggregati. Con il modello - si rappresenta in media circa l'80 per cento del complesso delle società che presentano dichiarazione e l'85 per cento delle società attive. Considerando solo queste ultime, la rappresentatività è, in tutti gli anni, particolarmente elevata (prossima al 90 per cento) nei settori della Manifattura e delle *Utilities*. Dal punto di vista territoriale, la copertura è migliore per le regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud. Relativamente all'imposta, la rappresentatività è pari al 90 per cento circa del gettito delle società singole e all'80 per cento del gettito dei gruppi fiscali. Le percentuali di copertura aumentano se si escludono le società finanziarie. La copertura è del tutto analoga se invece dell'imposta si considera il risultato dopo le variazioni. Si noti che, quando non ci si riferisce specificamente alle società appartenenti a gruppi fiscali, il gruppo è considerato come un'unità impositiva costituita da tutte le imprese appartenenti.

l'opzione per la tassazione sul risultato consolidato dei gruppi e quella per il regime di trasparenza fiscale, che permette alle società di capitali di imputare i propri redditi ai soci. Circa il 2 per cento delle società ha optato per il regime del consolidato fiscale – il numero dei gruppi fiscali è aumentato da 5.250 del 2011, a 5.898 nel 2015 e a 6.545 nel 2021 – e un ulteriore 2 per cento ha scelto il regime della trasparenza fiscale.

In generale, nell'ultimo decennio si consolidano alcune tendenze di più lungo periodo.

La forma giuridica prevalente è la società a responsabilità limitata, seguita dalla società cooperativa e dalla società per azioni. Fra il 2011 e il 2021 si osserva un incremento del numero delle prime, che passano dall'86 a oltre il 91 per cento del totale delle imprese, e una riduzione delle altre due tipologie, in particolare delle cooperative.

La diffusione delle società di capitali ha riguardato soprattutto il terziario (tab. 4.3). Fra il 2011 e il 2021 l'Industria è passata da circa il 33 al 28,6 per cento del complesso delle società, mentre i Servizi sono aumentati dal 65 al 69,3 per cento. Negli ultimi anni la Manifattura ha rappresentato circa il 44 per cento delle società, ma nel 2021 la sua quota si è ridotta al 42,5 per cento a favore del settore delle Costruzioni (passato dal 49,6 al 51,24 per cento). Nei servizi, le società dei settori Immobiliari, professionali e noleggi rappresentano la quota maggiore (circa il 36 per cento); il Commercio e i Servizi rappresentano un ulteriore 51 per cento delle società (rispettivamente il 28,1 e il 22,8 per cento nel 2021).

La forma giuridica e la distribuzione settoriale hanno avuto riflessi importanti sulla dimensione delle società di capitali in Italia. Le società presentano una distribuzione dimensionale, in termini di ricavi, estremamente stabile nel tempo, con oltre l'80 per

Tab. 4.3 – Composizione settoriale delle società di capitali
(percentuali)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agricoltura	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
Industria, di cui:	33,1	32,6	32,1	31,4	30,8	30,4	29,7	29,2	28,8	28,6	28,7
Estrazione	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,5*
Manifattura	*40,4*	*40,5*	*41,0*	*41,4*	*41,9*	*42,4*	*42,7*	*43,0*	*42,8*	*42,6*	*41,6*
Utilities	*5,7*	*5,9*	*6,0*	*6,0*	*5,9*	*5,8*	*5,8*	*5,7*	*5,7*	*5,7*	*5,8*
Costruzioni	*53,2*	*52,8*	*52,4*	*51,9*	*51,5*	*51,2*	*50,9*	*50,7*	*50,9*	*51,1*	*52,2*
Servizi, di cui:	62,6	63,1	63,7	64,4	65,0	65,4	66,0	66,5	66,8	66,9	66,8
Commercio	*30,2*	*30,2*	*30,2*	*30,2*	*30,1*	*30,0*	*29,9*	*29,7*	*29,5*	*29,4*	*29,0*
Immobiliari professionali e noleggi	*39,7*	*39,5*	*39,0*	*38,5*	*37,9*	*37,3*	*37,0*	*36,7*	*36,5*	*36,6*	*36,8*
Servizi alla persona	*9,7*	*9,8*	*9,9*	*10,0*	*10,1*	*10,2*	*10,3*	*10,3*	*10,4*	*10,4*	*10,4*
Altri servizi	*20,4*	*20,6*	*20,9*	*21,4*	*21,9*	*22,5*	*22,9*	*23,2*	*23,6*	*23,7*	*23,7*
Servizi finanziari	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

cento delle società che rientrano fra le microimprese[277]. Nel complesso, micro e piccole imprese superano il 96 per cento del totale delle società. (tab. 4.4).

Tra il 2011 e il 2021 la distribuzione territoriale evidenzia un aumento di 2,2 punti percentuali della quota di società registrate nel Sud (dal 26,8 al 29 per cento). Corrispondentemente si è ridotta in modo omogeneo la quota delle altre aree (tab. 4.5).

Tab. 4.4 – Composizione dimensionale delle società di capitali *(percentuali)*

Dimensione	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Micro	81,5	82,0	81,2	80,5	82,0	81,8	81,5	81,6	81,5	83,3	81,9
Piccole	15,1	14,8	15,4	15,9	14,7	14,9	15,1	15,1	15,1	13,4	14,5
Medie	2,7	2,6	2,7	2,9	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,9
Grandi	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

Tab. 4.5 – Composizione territoriale delle società di capitali *(percentuali)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord-Ovest	28,2	28,0	28,2	28,5	28,0	27,8	27,5	27,5	27,4	27,6	27,5
Nord-Est	19,7	19,6	19,9	20,3	19,8	19,6	19,5	19,5	19,4	19,5	19,3
Centro	25,3	25,3	25,1	24,7	25,0	25,0	24,8	24,7	24,5	24,3	24,3
Sud	26,8	27,1	26,8	26,5	27,1	27,6	28,1	28,3	28,6	28,5	29,0
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

4.3.2 La condizione economica delle società

Il contributo al gettito delle società di capitali dipende dall'andamento della loro redditività. Nel periodo 2011-2021 le imprese, nonostante le crisi degli ultimi anni, hanno mostrato un andamento complessivamente positivo di alcune variabili economiche rilevanti per valutarne lo stato di salute. L'analisi è condotta utilizzando il modello Medita dell'UPB che consente di integrare le informazioni di natura fiscale con quelle di natura economico-finanziaria.

[277] La classificazione dimensionale è quella prevista dalla Raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE. Micro impresa: società con un numero di dipendenti inferiore a 10 e con un fatturato o un attivo patrimoniale minore di 2 milioni di euro; piccola impresa: società con un numero di dipendenti inferiore a 50 e con un fatturato o un attivo patrimoniale minore di 10 milioni di euro; media impresa: società con un numero di dipendenti inferiore a 250 e con un fatturato inferiore a 50 milioni di euro o un attivo patrimoniale minore di 43 milioni di euro; grande impresa: società con un numero di dipendenti superiore a 250 o con un fatturato superiore a 50 milioni di euro o un attivo patrimoniale superiore a 43 milioni di euro.

È cresciuta la quota di società con dipendenti e il numero medio di occupati. Il numero di lavoratori dipendenti è passato da 8,5 milioni del 2011 a 9 nel 2015 e ha raggiunto un picco di 9,9 milioni nel 2021. Il numero medio di dipendenti è rimasto abbastanza stabile (passando da 9,3 a 9,9 fra il 2011 e il 2021) con una variabilità elevata tra i diversi settori. Le società con dipendenti sono aumentate passando dal 52 per cento del 2011 a circa il 61 nel 2021 (tab. 4.6). L'incremento si osserva in tutti i settori, ma è particolarmente accentuato nei servizi. La percentuale di imprese con dipendenti è superiore alla media (62,5 per cento) nella Manifattura (87 per cento, con un numero medio di 23 dipendenti) e inferiore nel Commercio (27,3 per cento), nei Servizi (35,9 per cento) e nelle *Utilities* (40,4 per cento). Quest'ultimo settore, tuttavia, è quello che dopo la Manifattura impiega in media il maggior numero di dipendenti. La crescita delle imprese con dipendenti e quella del numero medio degli occupati sono particolarmente elevate nel settore delle costruzioni.

Nell'ultimo decennio è aumentato il numero delle società attive. Considerando separatamente le società singole dalle società appartenenti a gruppi fiscali, circa il 90 per cento delle prime è attivo, ovvero esercita effettivamente l'attività. Tale percentuale è aumentata leggermente nell'arco di tempo considerato fino a superare il 93 per cento nel 2021. Leggermente più alta è la percentuale delle società attive appartenenti a gruppi fiscali che sono invece rimaste stabili al 95 per cento in tutto il periodo considerato.

Di tutte le società che presentano dichiarazione, circa 760.000 sono presenti nell'intero periodo considerato. Si tratta di un insieme di imprese che, pur non superando il 66 per cento della popolazione di ciascun anno, rappresenta sempre circa il 90 per cento del gettito Ires versato. All'interno di questo gruppo, i settori dell'Industria – in particolare la Manifattura – sono più rappresentati rispetto alla popolazione generale e versano poco

Tab. 4.6 – I dipendenti nelle società di capitali

	Distribuzione dei dipendenti			N. medio dipendenti			Società con dipendenti (percentuali del totale)			Valore medio salari e stipendi (valori 2011)		
	2011	2015	2021	2011	2015	2021	2011	2015	2021	2011	2015	2021
Agricoltura	1,4	1,5	1,9	6,9	7,8	9,5	49,7	61,0	57,6	17.063	15.965	13.176
Estrazione	0,2	0,2	0,1	8,4	9,1	9,0	62,5	70,6	69,3	29.224	31.871	33.708
Manifattura	32,6	30,2	29,3	21,8	22,9	22,8	79,3	88,2	86,3	30.374	30.699	31.463
Utilities	2,9	2,8	2,8	13,9	15,2	15,7	32,0	42,8	39,4	34.522	36.047	34.781
Costruzioni	7,8	6,8	7,8	4,2	4,7	5,5	43,2	55,6	59,6	25.277	22.496	23.605
Commercio	16,4	15,9	16,3	8,0	8,4	8,3	65,2	76,0	71,6	25.124	24.114	24.048
Altri servzi	17,6	18,0	19,1	13,1	13,4	12,2	67,0	78,4	74,6	26.884	25.076	24.004
Servizi alla persona	7,0	7,7	8,2	11,6	12,5	12,1	61,7	73,8	69,5	20.100	18.739	18.075
Servizi finanziari	2,1	4,4	1,5	9,5	20,4	6,1	27,2	36,6	26,7	29.124	13.429	32.903
Professionali, immobiliari e noleggi	11,9	12,6	13,0	4,3	5,1	5,1	28,4	38,3	34,6	24.425	23.001	26.310
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**9,3**	**9,3**	**9,9**	**52,2**	**57,0**	**60,8**	**26.977**	**25.368**	**26.235**

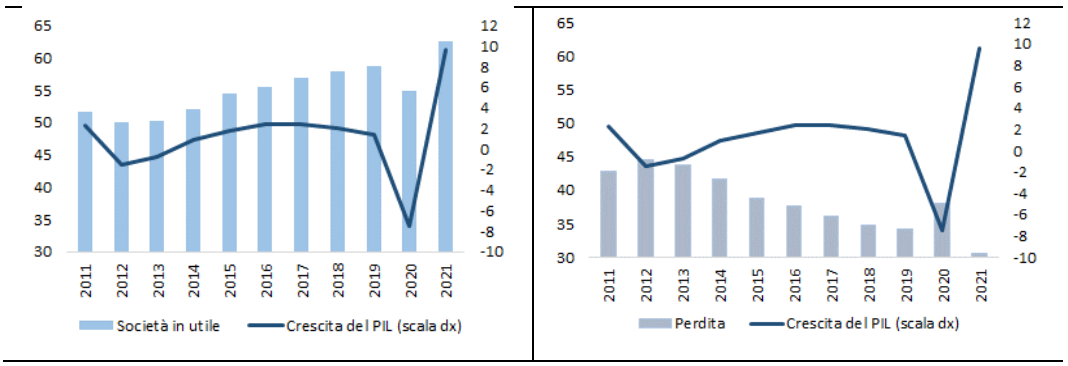
Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

meno del 50 per cento dell'Ires delle società singole; viceversa, i Servizi lo sono meno. In ciascun anno del periodo osservato sono nate circa 100.000 nuove imprese[278], di cui la metà nei settori del Commercio, dei Servizi e dei Servizi alla persona; nel 2021 è stato rilevante il numero delle nuove nate nel settore delle Costruzioni, probabilmente sospinte dagli incentivi che hanno riguardato il settore e che ne hanno aumentato l'attività. Delle imprese in attività dal 2016, due terzi sono presenti anche negli anni successivi fino al 2021, mentre l'8 per cento circa sopravvive solo un anno. È il settore dei Servizi quello in cui si osserva la percentuale più elevata, circa il 55 per cento, di imprese che non sopravvivono oltre il primo o secondo anno di attività.

È aumentata la quota di imprese in utile. Tale quota è cresciuta dal 48,6 per cento del 2011 al 62,6 nel 2021. Corrispondentemente, la quota in perdita è passata dal 42,8 al 30,6 per cento. È aumentata dal 5,5 al 6,8 per cento la quota di imprese con utile nullo (fig. 4.25).

L'arco di tempo considerato può essere suddiviso in tre sottoperiodi (tab. 4.7) (2011-14, 2015-18 e 2019-2022). In media, nel primo periodo, il complesso dei settori industriali e i Servizi hanno una quota simile di imprese in utile. Dal 2015, tuttavia, l'Industria mostra una dinamica migliore rispetto ai Servizi. Maggiori disomogeneità si osservano nei singoli settori. La quota di società in utile nella Manifattura è sempre maggiore rispetto alla media complessiva, specialmente nel secondo sottoperiodo (2015-18), caratterizzato dalla ripresa economica. La quota si è poi stabilizzata nei tre anni successivi nonostante l'emergenza sanitaria: le società in utile nel 2021 hanno superato il 71 per cento dopo essere scese dal 68,4 al 62,4 tra il 2019 e il 2020. Il settore delle Costruzioni registrava nel sottoperiodo 2011-14 una quota di imprese in utile ben al di sotto della media (44,3 per cento), ma negli anni successivi ha recuperato progressivamente, con una quota superiore al 57 per cento in media nel triennio 2019-2021 anche grazie all'impulso degli incentivi alle ristrutturazioni edilizie. Tra i Servizi non finanziari, il contributo maggiore è fornito dal

Fig. 4.25 – Le società di capitali in utile e in perdita
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

[278] Nell'analisi è considerata nuova nata nell'anno l'impresa che presenta dichiarazione in quell'anno e nei successivi e per la quale sono assenti dichiarazioni negli anni precedenti.

Tab. 4.7 – Le società di capitali in utile e in perdita per settori
(in percentuale del totale)

	In utile			In perdita		
	2011-2014	2015-2018	2019-2021	2011-2014	2015-2018	2019-2021
Agricoltura	41,4	43,9	46,7	47,7	43,7	40,7
Industria, di cui:	50,4	57,5	61,9	43,3	35,3	31,1
Estrazione	*44,9*	*48,9*	*52,7*	*49,5*	*43,8*	*39,8*
Manifattura	*58,9*	*67,0*	*67,5*	*37,0*	*28,2*	*27,7*
Utilities	*47,0*	*53,8*	*58,4*	*47,8*	*39,8*	*35,4*
Costruzioni	*44,3*	*50,2*	*57,8*	*47,6*	*40,6*	*33,4*
Servizi, di cui:	51,8	56,3	58,0	43,0	37,1	35,2
Commercio	*56,0*	*61,9*	*64,3*	*39,3*	*32,1*	*29,6*
Immobiliari, professionali e noleggi	*51,1*	*54,8*	*58,2*	*44,8*	*40,0*	*36,4*
Servizi alla persona	*45,8*	*49,7*	*50,2*	*44,5*	*38,0*	*36,6*
Altri servizi	*49,7*	*54,4*	*53,4*	*44,4*	*38,5*	*39,6*
Servizi finanziari	49,1	51,0	52,7	46,0	42,4	40,3
Totale	**49,1**	**51,0**	**52,7**	**46,0**	**42,4**	**40,3**

Fonte: elaborazioni su modello MEDITA dell'UPB.

Commercio: negli anni 2011-14 questo settore registrava una quota simile a quella della Manifattura (56 per cento) e dal 2015 ha sempre superato il 60 per cento. Il settore finanziario, invece, ha mantenuto per lo più costante la sua quota di società in utile passando dal 49,1 al 52,7 per cento. Va infine osservato che anche i settori che nel 2020 hanno sofferto di più per effetto della emergenza sanitaria (le Attività dei servizi di alloggio e ristorazione e le Attività ricreative), nel 2021 hanno più che recuperato la loro quota di imprese in utile.

La tabella 4.8 mostra invece la composizione delle società in utile e in perdita in percentuale del totale. Il settore dell'Industria, che rappresenta quasi il 40 per cento delle imprese in utile fino al 2014, vede ridursi questa quota fino al 35 per cento nell'ultimo sottoperiodo. Corrispondentemente è aumentata la quota dei Servizi non finanziari. Le società in perdita sono più concentrate nei Servizi non finanziari (passando dal 35 al 51,1 per cento fra i primi due e l'ultimo sottoperiodo). D'altra parte, le società finanziarie rappresentano una quota progressivamente sempre minore delle società in perdita; nel 2019-2021 sono solo il 15 per cento del totale delle società con perdite. Sotto il profilo dimensionale, le società di maggiore dimensione rappresentano stabilmente nel tempo poco più del 50 per cento delle società in utile. Dal 2011 al 2021 sono invece una quota progressivamente inferiore delle imprese in perdita. Relativamente alla distribuzione territoriale, le imprese del Nord rappresentano stabilmente circa i due terzi delle società in utile; si osserva che nell'ultimo sottoperiodo, rispetto al primo, le imprese del Mezzogiorno sono una quota leggermente più alta delle imprese in utile e più bassa delle imprese in perdita.

È aumentata la redditività delle imprese, soprattutto di quelle piccole e di quelle operanti nella Manifattura e nelle Costruzioni. La redditività media, misurata con l'indice

Tab. 4.8 – Composizione delle società di capitali in utile e in perdita per macrosettori, dimensione e area geografica
(valori percentuali)

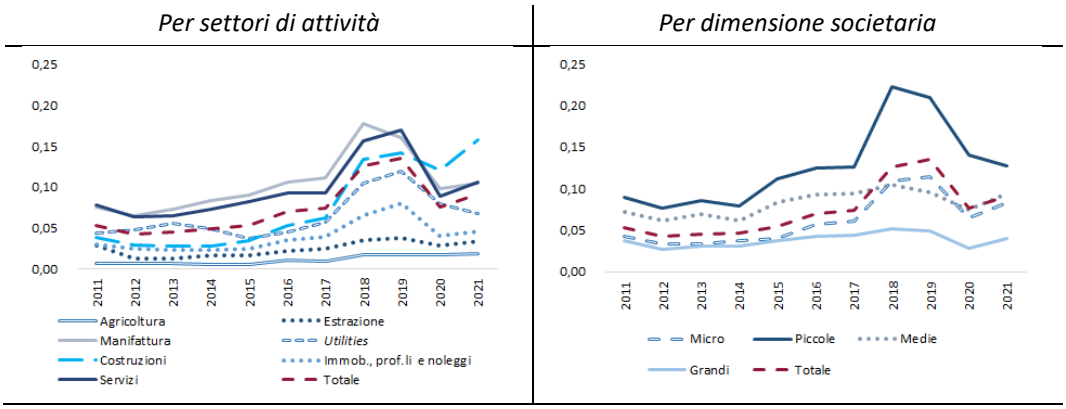
	2011-2014			2015-2018			2019-2021		
	N. società	Utile di bilancio	Perdita di bilancio	N. società	Utile di bilancio	Perdita di bilancio	N. società	Utile di bilancio	Perdita di bilancio
Macrosettore									
Agricoltura	2,0	0,4	0,6	2,0	0,5	0,9	2,0	0,4	0,8
Industria	32,3	39,5	32,4	30,0	35,8	32,5	28,7	34,9	32,9
Servizi (escl. finanziarie)	63,5	34,5	37,4	65,8	35,0	42,3	66,9	37,2	51,1
Finanziarie	2,2	25,6	29,6	2,2	28,8	24,4	2,4	27,4	15,2
Dimensione									
Micro	81,3	17,9	27,8	81,7	18,6	34,4	82,2	18,8	31,1
Piccole	15,3	13,4	16,4	15,0	14,6	15,9	14,3	13,6	14,8
Medie	2,8	15,5	14,2	2,7	15,5	13,8	2,8	15,5	15,6
Grandi	0,6	53,2	41,6	0,6	51,4	36,0	0,7	52,1	38,6
Area									
Nord-Est	19,6	20,1	17,8	19,1	21,7	19,8	18,8	22,0	17,0
Nord-Ovest	27,9	43,1	44,8	27,0	46,0	44,7	26,8	44,6	52,7
Centro	25,3	30,1	27,5	25,1	25,8	24,8	24,7	26,1	20,5
Sud	27,3	6,7	10,0	28,9	6,6	10,8	29,8	7,4	9,8

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

ROI (ossia il rapporto tra margine operativo lordo e capitale investito), è molto bassa, in media pari al 3 per cento, nel quinquennio 2011-15 per poi aumentare in modo significativo fino a raggiungere il 12 per cento nel 2018 e il 30 nel 2021. Anche in questo caso si osservano differenze settoriali rilevanti: alcuni settori (Agricoltura e Immobiliare, professionale e noleggi ed Estrazione) presentano valori sotto la media (con il settore dell'Estrazione che registra la crescita più bassa) mentre altri, come la Manifattura e, soprattutto dal 2015, le Costruzioni, presentano valori ampiamente superiori. Aumenta inoltre nel tempo, dal 40 a oltre il 50 per cento, la quota di imprese con un valore del ROI superiore all'8 per cento. Tale quota è crescente per tutti i settori ma risulta particolarmente elevata per la Manifattura e le Costruzioni. La redditività risulta più marcata per le società piccole, che hanno mostrato anche una maggiore reattività al ciclo economico, con aumento del ROI più elevato di quello registrato per le grandi imprese nel periodo della ripresa economica (2015-19) e una diminuzione più ampia durante la crisi pandemica (2020-21) (fig. 4.26).

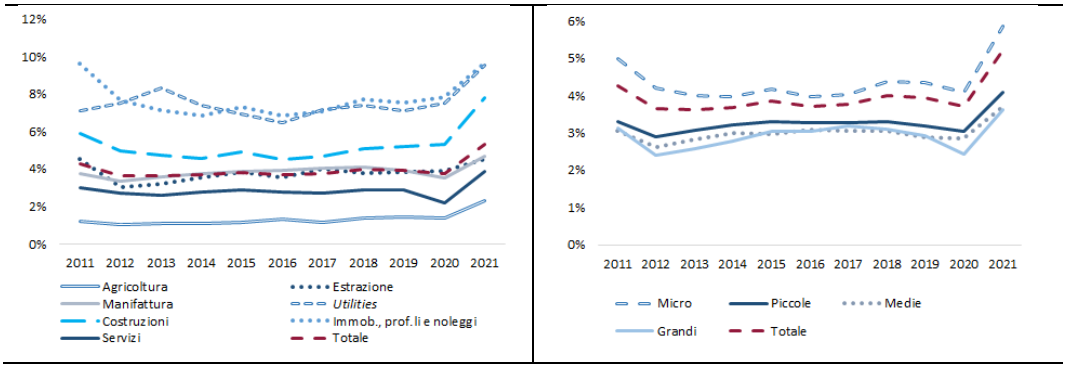
Il margine di profitto ha ripreso a crescere negli ultimi anni dopo una fase di relativa stabilità. Tra il 2011 e il 2019, il margine di profitto, misurato con il ROS (ossia il rapporto tra margine operativo lordo e ricavi), è rimasto sostanzialmente stabile passando da un minimo del 3,6 per cento del 2013 a un massimo del 4 nel 2018. Nel periodo successivo è invece cresciuto in maniera leggermente più marcata, raggiugendo il 5,3 per cento nel 2021. Emergono tuttavia differenze settoriali (fig. 4.27). Aumenti maggiori si osservano

Fig. 4.26 – La redditività delle imprese misurata con il ROI per settore di attività e per dimensione
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Fig. 4.27 – Il margine di profitto delle imprese misurato con il ROS



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

nei settori delle Costruzioni (dal 5,2 al 7,8 per cento) e in quelli delle *Utilities* e Immobiliare, professionale e noleggio (rispettivamente, dal 7,1 al 9,5 e dal 7,5 al 9,7), dopo che negli anni precedenti avevano registrato riduzioni anche maggiori.

Sono progressivamente migliorate le caratteristiche di rischiosità delle imprese. La quota di società appartenenti alle prime due classi di rischio[279], ovvero quelle meno rischiose, è aumentata progressivamente, passando da circa un quarto all'inizio del periodo al 40 per cento nel 2021. Parallelamente sono diminuite le società nella classe di rischio maggiore (dal 5 all'1,4 per cento). Inoltre, fra il 2013 e il 2015, mentre il 51 per cento delle imprese rimane nella stessa classe, circa il 12 per cento migliora la propria situazione, passando dall'ultima o dalla penultima classe di rischio a una precedente.

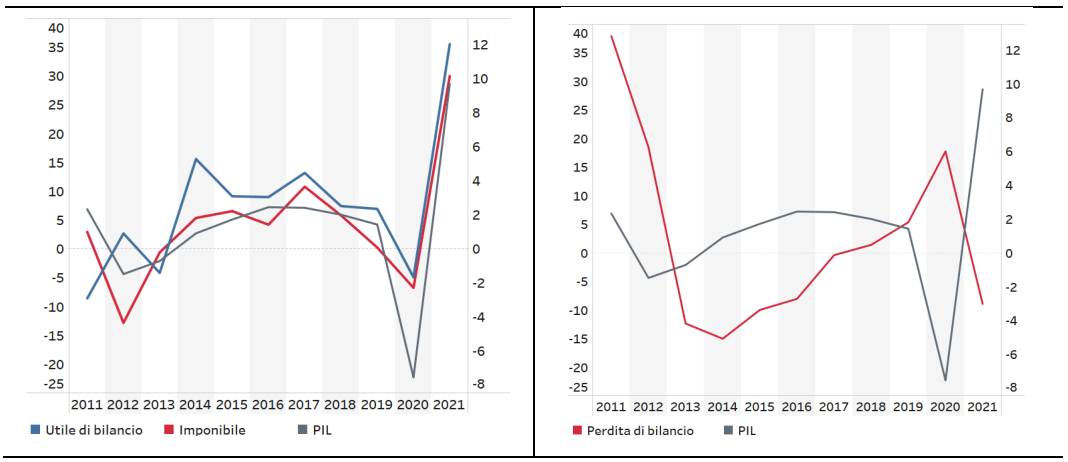
[279] Il rischio è misurato sulla base di un indice composito costruito a partire dai dati di bilancio delle imprese e include diversi indicatori relativi allo stato economico-finanziario di ciascuna impresa. Per ulteriori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AC 2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", 30 aprile.

Transizioni analoghe si osservano anche fra il 2015 e il 2018 mentre sono meno marcate quelle tra il 2018 e il 2021: le imprese che migliorano la propria posizione sono circa il 6 per cento. Si osservano, infine, alcune differenze di rischiosità fra le imprese singole e quelle in gruppo. In particolare, le società in gruppo presentano per tutto il periodo una percentuale di imprese maggiore nelle due classi meno rischiose, soprattutto nella prima, che dal 2013 al 2021 passa dall'11 per cento a oltre il 19 (contro percentuali del 7,3 e del 13 per cento per le singole).

In tutto il periodo si registra una forte concentrazione dell'utile di bilancio: circa il 75 per cento del suo ammontare è generato approssimativamente dall'1 per cento delle società.

Come per gli utili e le perdite, anche l'evoluzione della base imponibile risulta correlata con l'andamento del PIL, sebbene in maniera meno accentuata (fig. 4.28). Infatti, come si vedrà nel paragrafo seguente, negli anni di maggiore redditività, dalle basi imponibili è possibile scontare le perdite degli anni precedenti che non hanno ancora trovato capienza; inoltre, la normativa tributaria prevede un trattamento differenziato da quello civilistico per alcune voci di bilancio e misure di agevolazione fiscale che influiscono sulla determinazione della base imponibile.

Fig. 4.28 – Tasso di crescita del PIL, dell'utile o perdita di bilancio e della base imponibile



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

4.3.3 Dall'utile all'imposta: un passaggio complesso

Come sottolineato nel precedente paragrafo, nel sistema tributario italiano – come d'altronde anche in quelli di altri paesi – la determinazione della base imponibile dell'imposta sulle società richiede alcuni passaggi. Questi, nell'analisi che segue, sono stati scomposti per tenere conto della loro diversa natura. Innanzitutto, si passa dal risultato netto (utile o perdita) di bilancio a quello che verrà definito "risultato lordo" attraverso alcuni aggiustamenti volti a tenere conto delle imposte indeducibili e ad evitare che si

generino doppie imposizioni dovute ai rapporti finanziari tra le società (par. 4.3.3.1)[280]; dal risultato lordo si passa poi al reddito fiscale con correzioni per tenere conto sia dei disallineamenti tra criteri civilisti e fiscali nel valutare alcune variabili di ricavo e di costo dell'attività di impresa (il cosiddetto doppio binario), sia delle agevolazioni fiscali che prevedono riduzioni del reddito da includere nella base imponibile; infine dal reddito fiscale si giunge alla base imponibile deducendo, nei limiti consentiti dalle norme, le perdite pregresse e la remunerazione figurativa del capitale proprio (ACE) (par. 4.3.3.2).

4.3.3.1 Dal risultato netto di bilancio al risultato lordo

Il risultato netto di bilancio – utile o perdita – deve essere, innanzitutto, corretto per tenere conto sia delle imposte indeducibili – che devono essere risommate per il calcolo della base imponibile – sia delle voci di bilancio, in aumento e in diminuzione, riconducibili alla distribuzione di utili e perdite tra imprese. Queste ultime variazioni sono finalizzate a evitare doppie imposizioni (è il caso, ad esempio, della detassazione dei dividendi e delle plusvalenze esenti derivanti dalla vendita delle partecipazioni in regime di *participation exemption,* PEX, e della simmetrica indeducibilità delle minusvalenze nello stesso regime). Questo primo aggiustamento definisce un risultato lordo (positivo o negativo) prima delle variazioni di natura tributaria in senso stretto.

Complessivamente, le variazioni nette necessarie a evitare la doppia imposizione tendono a ridurre il risultato di riferimento (con le variazioni in diminuzione superiori a quelle in aumento) e si concentrano nelle società che si avvalgono della tassazione di gruppo. La tabella 4.9 riassume gli effetti di questo aggiustamento negli anni 2015, 2018 e 2021. Nella prima colonna è riportato il risultato netto, positivo o negativo, di bilancio e nella quarta il risultato lordo. Nonostante l'aumento determinato dalle imposte indeducibili, le variazioni nette comportano, per il complesso delle società, una riduzione del risultato netto pari a circa il 9 per cento nel 2015 e nel 2018 e del 2 per cento nel 2021 (il rapporto tra il risultato lordo e quello netto, riportato nella quinta colonna, è circa il 91 per cento nel 2015 e nel 2018 e sale al 98 nel 2021). Per le società singole la componente in aumento supera ampiamente quella in diminuzione (nel 2015 il risultato lordo è pari al 156,4 per cento di quello netto e nel 2021 supera il 117 per cento). Per l'insieme delle società in consolidato si evidenzia il processo contrario (nel 2015 e nel 2021 il risultato lordo è pari, rispettivamente, al 46,5 e al 78,1 per cento di quello netto).

[280] In questo caso il risultato lordo non coincide con quello di bilancio, ma deriva dalla modifica del risultato netto di bilancio sulla base delle variazioni in aumento e in diminuzione specificate nella dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sulle società.

Tab. 4.9 – Determinazione del risultato lordo
(milioni di euro e valori percentuali)

	Risultato netto (a)	Risultato netto - positivi	Società con risultato netto positivo	Risultato lordo (b)	(b)/(a)	Risultato lordo - positivi	Società con risultato lordo positivo
	1	2	3	4	5	6	7
				2015			
Società singole	30.602	70.772	58,1	47.853	156,4	86.621	62,7
Società in consolidato	44.818	77.046	60,9	20.841	46,5	65.597	61,8
Totale	**75.420**	**147.818**	**58,2**	**68.694**	**91,1**	**152.218**	**62,7**
				2018			
Società singole	54.530	91.364	61,2	68.965	126,5	104.678	64,8
Società in consolidato	71.529	96.340	64,0	45.433	63,5	74.641	63,0
Totale	**126.059**	**187.704**	**61,3**	**114.398**	**90,7**	**179.319**	**64,7**
				2021			
Società singole	98.369	131.944	65,2	115.787	117,7	146.007	67,6
Società in consolidato	97.068	132.328	65,8	75.840	78,1	113.278	65,3
Totale	**195.437**	**264.271**	**65,2**	**191.627**	**98,1**	**259.285**	**67,5**

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

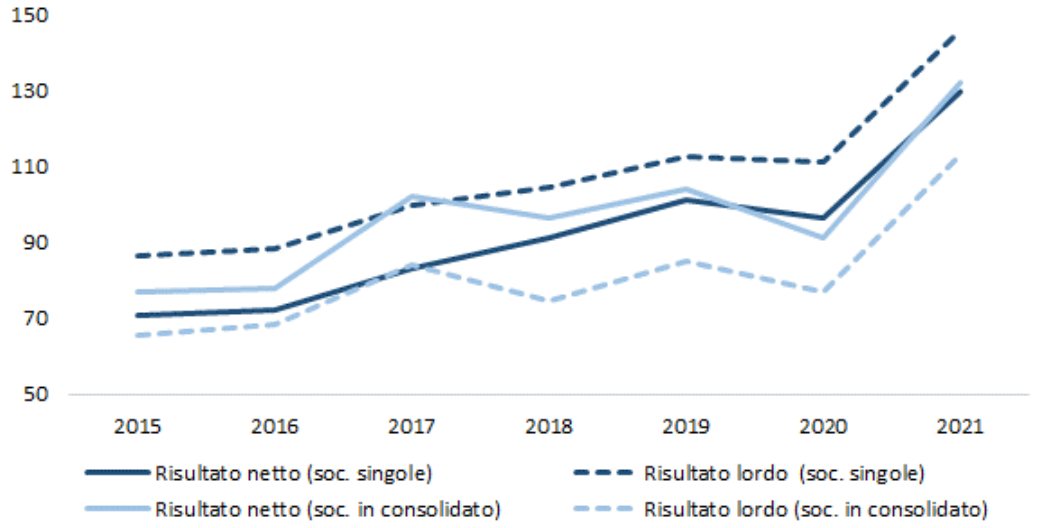
In generale, le variazioni in aumento e in diminuzione possono incidere profondamente sul risultato netto, portando così imprese con una perdita di bilancio ad avere un risultato lordo positivo e viceversa. La tabella 4.9 riporta anche l'ammontare del risultato netto e lordo considerando i soli valori positivi (rispettivamente seconda e sesta colonna) e la corrispondente quota di società in utile rispetto al totale (terza e settima colonna). La quota di società con risultato positivo aumenta nel 2015 (dal 58,1 al 62,7 per cento). Lo stesso avviene in tutti gli anni considerati per le società singole, mentre nel 2018 e nel 2021 la quota diminuisce per le società in consolidato. Gli importi positivi della sesta colonna (così come quelli della seconda), costituirebbero, in assenza di aggiustamenti, la base imponibile "potenziale" su cui applicare l'aliquota d'imposta. La figura 4.29 consente di confrontare per tutti gli anni l'andamento degli importi positivi del risultato netto e di quello lordo per le società singole e per quelle che optano per il regime consolidato. Per le prime, la sommatoria dei risultati lordi positivi è superiore a quella degli utili di bilancio, mentre per quelle in consolidato, con operazioni infragruppo relativamente più elevate, si osserva una sensibile riduzione.

Con riferimento alle società singole, questo effetto non è settorialmente omogeneo. La figura 4.30 mostra, da un lato, l'Industria – comprensiva di Estrazione, Manifattura e *Utilities* – e il settore delle Costruzioni e, dall'altro lato, i Servizi – Commercio, Servizi alla persona e altri servizi – e il settore Finanziario.

L'incremento del risultato lordo (positivo) rispetto al risultato netto è più accentuato per tutti i settori del primo gruppo (pannello in alto) rispetto ai Servizi (pannello in basso). Nel 2015 raggiunge il 147 per cento circa per Industria e Costruzioni contro il 136 per i Servizi. L'effetto è invece di riduzione per il settore Finanziario, che nel primo anno considerato

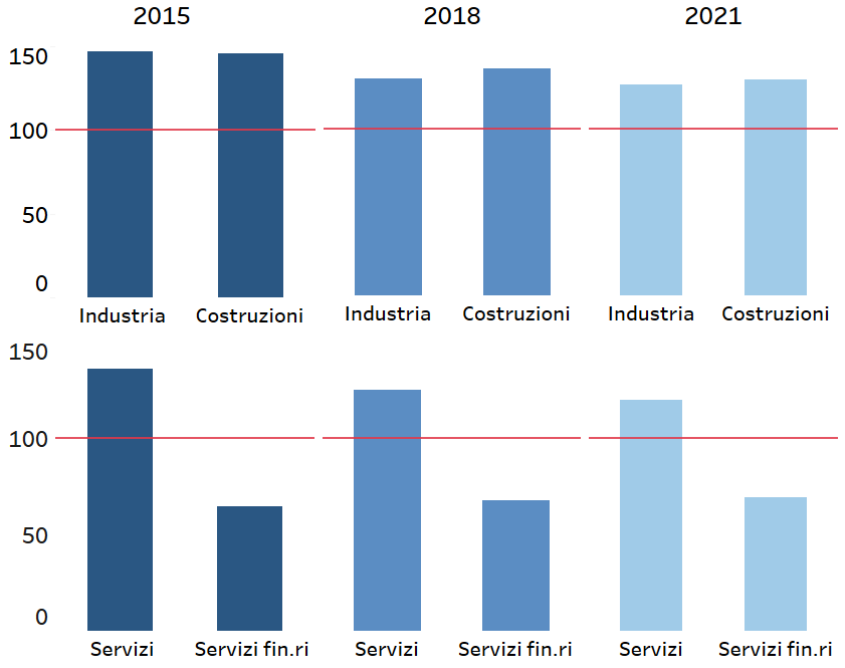
presenta un risultato lordo pari al 65 per cento di quello netto. Questi effetti, sia in aumento sia in diminuzione, tendono ad attenuarsi per tutti i settori nel 2018 e soprattutto nel 2021.

Fig. 4.29 – Valori positivi del risultato netto di bilancio e del risultato lordo
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Fig. 4.30 – Effetto del passaggio dal risultato netto al risultato lordo positivo per alcuni settori (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta il risultato netto di bilancio positivo.

4.3.3.2 Gli aggiustamenti di natura tributaria per giungere alla base imponibile

Un secondo gruppo di aggiustamenti – variazioni di natura tributaria in senso stretto – **è finalizzato sostanzialmente a tenere conto delle differenze tra regole tributarie e civilistiche con riferimento ad alcune voci di bilancio (cosiddette variazioni per doppio binario).** Queste variazioni sono collegate anche alle politiche di agevolazione fiscale che agiscono attraverso le deduzioni. **Il risultato di questa operazione definisce il reddito o la perdita a fini fiscali. Per definire la base imponibile, dal reddito ai fini fiscali possono essere sottratte, fino a capienza, innanzitutto le perdite pregresse e poi l'ACE. Per le società in consolidato è previsto un passaggio ulteriore.** La deducibilità delle perdite pregresse permette di tenere conto del trattamento asimmetrico dei profitti (tassati) e delle perdite (che richiederebbero una tassazione negativa) su base annua rispetto alla natura pluriennale del bilancio delle imprese, che compensa fasi positive e fasi negative. Si ottiene pertanto un effetto di *smoothing* delle basi imponibili nelle fasi positive del ciclo. L'ACE, che si configura come un incentivo alla capitalizzazione delle imprese, consente la deduzione della remunerazione figurativa degli incrementi di capitale proprio per simmetria con la deducibilità degli interessi passivi[281]. Si noti che la possibilità di compensare le perdite e di utilizzare l'ACE rimane incerta nel breve periodo, in quanto dipende dalla redditività futura dell'impresa e dalla capienza fiscale. L'incidenza di questi due passaggi in termini di riduzione della base imponibile è pertanto maggiore nelle fasi migliori del ciclo.

Dal risultato lordo al reddito fiscale. – La tabella 4.10, analogamente a quanto fatto in precedenza, presenta in dettaglio gli effetti di queste diverse fasi di aggiustamento previste dal sistema tributario (reddito o perdita a fini fiscali, base imponibile dopo lo scomputo delle perdite, base imponibile dopo l'ACE e base imponibile per i gruppi fiscali).

Come già anticipato, il risultato lordo, come determinato dopo il primo gruppo di aggiustamenti (quarta colonna nella tabella 4.9, ripetuto nella prima colonna della tabella 4.10) – che per la singola impresa può essere ancora positivo o negativo – costituisce la base di riferimento per il passaggio al reddito o perdita fiscale (seconda colonna della tabella 4.10). Il risultato finale di questo passaggio dipende sia dal peso del doppio binario sia dalle modifiche normative discrezionali nei diversi anni. Nel 2015, le variazioni in aumento risultano complessivamente maggiori di quelle in diminuzione incrementando il risultato lordo (tab. 4.10, seconda colonna). Questo aggiustamento continua a essere positivo nel 2018, ma la variazione è molto più contenuta. Nel 2021, invece, le variazioni in diminuzione sono maggiori di quelle in aumento e il risultato lordo dopo le variazioni risulta pari all'80,5 per cento di quello iniziale (91,8 per cento per le singole e 63,3 per le società in consolidato). Questo risultato è generato da una riduzione delle variazioni in

[281] Per un approfondimento si vedano il paragrafo 4.3.4 e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

Tab. 4.10 – Determinazione della base imponibile
(milioni di euro e valori percentuali)

	Risultato lordo [1] (b)	Reddito o perdita fiscale (c)	(c)/(b)	Reddito fiscale (d)	Società con base imponib.	Reddito fiscale al netto delle perdite (e)	(e)/(d)	Società con base imponib.	Base imponibile (f)	(f)/(e)	Società con base imponib.	Base imponibile del consolidato (g)	(g)/(f)	Consolidato con base imponib.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
								2015						
Società singole	47.853	66.270	138,5	89.491	66,8	84.349	94,3	65,6	79.016	93,7	63,9	-	-	-
Società in consolidato	20.841	47.894	229,8	68.352	64,4	67.487	98,7	63,6	62.422	92,5	59,7	47.168	75,6	71,93
Totale	**68.694**	**114.164**	**166,2**	**157.842**	**66,7**	**151.836**	96,2	**65,6**	**141.438**	**93,2**	**63,8**	**-**	**-**	**-**
								2018						
Società singole	68.965	76.217	110,5	97.938	67,8	91.278	93,2	66,4	88.432	96,9	65,0	-	-	-
Società in consolidato	45.433	44.760	98,5	68.022	63,6	66.354	97,5	62,8	64.075	96,6	59,6	46.966	73,3	69,49
Totale	**114.398**	**120.977**	**105,8**	**165.960**	**67,7**	**157.632**	95,0	**66,3**	**152.507**	**96,7**	**64,9**	**-**	**-**	**-**
								2021						
Società singole	115.787	106.314	91,8	126.215	62,5	117.978	93,5	60,1	111.302	94,3	59,1	-	-	-
Società in consolidato	75.840	47.973	63,3	79.492	60,8	77.504	97,5	60,1	73.103	94,3	55,2	52.095	71,3	62,90
Totale	**191.627**	**154.287**	**80,5**	**205.708**	**62,4**	**195.482**	**95,0**	**60,1**	**184.405**	**94,3**	**59,0**	**-**	**-**	**-**

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Stessa grandezza riportata nella quarta colonna della tabella 4.9.

aumento e da un incremento di quelle in diminuzione rispetto agli anni precedenti: le prime passano da 198 a 160 miliardi tra il 2015 e il 2018 e a 180 nel 2021; le seconde da 31 a 44 miliardi tra il 2015 e il 2018 e a 50 nel 2021.

Va osservato che le variazioni in aumento e in diminuzione sono numerose (oltre 70 diverse tipologie in ciascuno dei due aggregati) e il loro ammontare nei diversi anni dipende anche dalle modifiche della normativa tributaria. Nelle variazioni in aumento, le svalutazioni e gli accantonamenti non deducibili e le svalutazioni e minusvalenze patrimoniali rappresentano da sole, nel 2021, più del 40 per cento del totale e si sono ridotte del 29 per cento dal 2015 al 2021 (da 103,6 a 73,8 miliardi)[282]. In tutto l'arco temporale considerato, nonostante una generale omogeneità fra settori, le due voci principali incidono in modo particolare sulle imprese finanziarie (circa il 50 per cento). Nelle variazioni in diminuzione si osserva una maggiore frammentazione dell'ammontare complessivo fra le diverse voci. Con riferimento alle agevolazioni fiscali si può osservare che nel 2016 è stata introdotta la maggiorazione degli ammortamenti per incentivare gli investimenti materiali e in particolare quelli finalizzati a Industria 4.0 (super e iper ammortamento). Il peso di questa agevolazione è aumentato progressivamente nell'ambito delle variazioni in diminuzione, passando da una media del 4,2 per cento rilevata per il 2019 al 5,8 per cento nel 2021; tali percentuali raggiungono, rispettivamente, il 16 e il 14 per cento per la Manifattura.

Al termine di questo passaggio, le società con un risultato negativo dopo le variazioni sono considerate in perdita (perdita fiscale) e hanno un imponibile pari a zero mentre

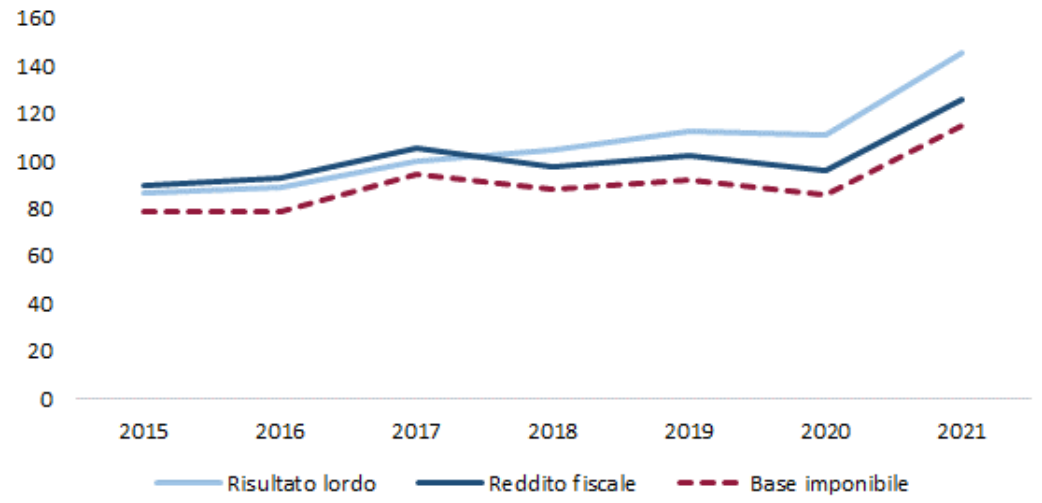
[282] Il calo più marcato si è avuto nel 2018 con 70,6 miliardi nella fase di maggiore ripresa del ciclo economico.

quelle con un risultato positivo (reddito fiscale nella colonna 4 della tabella 4.10) passano attraverso le fasi successive, che a questo punto possono solo determinare eventuali riduzioni della base imponibile fino ad azzerarla.

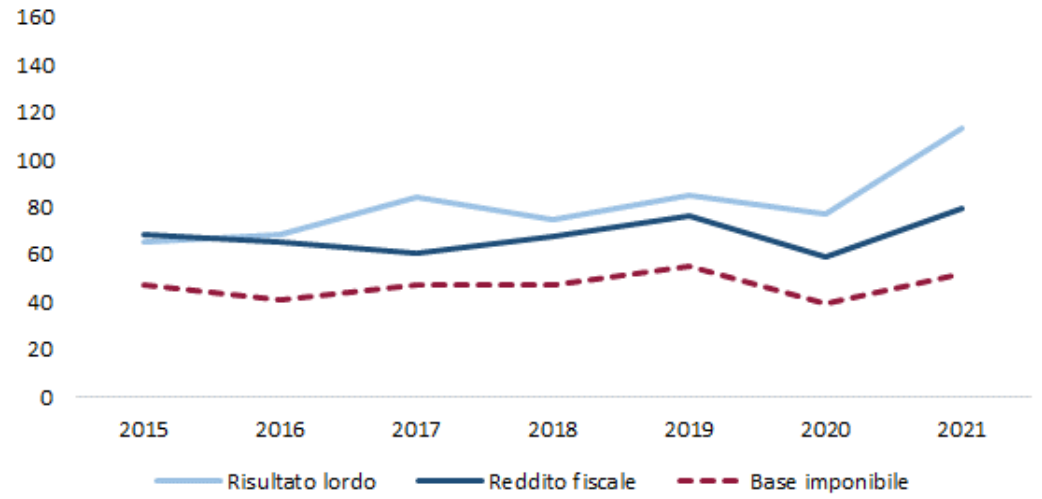
La figura 4.31, analogamente alla figura 4.29, evidenzia l'evoluzione dell'effetto della sola normativa tributaria nel passaggio dalle basi imponibili "potenziali" (a partire da un risultato lordo positivo) a quelle effettive. Anche in questo caso gli ammontari positivi di ciascuna fase rappresentano la base imponibile che si sarebbe avuta in assenza di ulteriori variazioni.

Fig. 4.31 – Valori positivi del risultato lordo, reddito fiscale e base imponibile *(miliardi di euro)*

Società singole



Società in consolidato

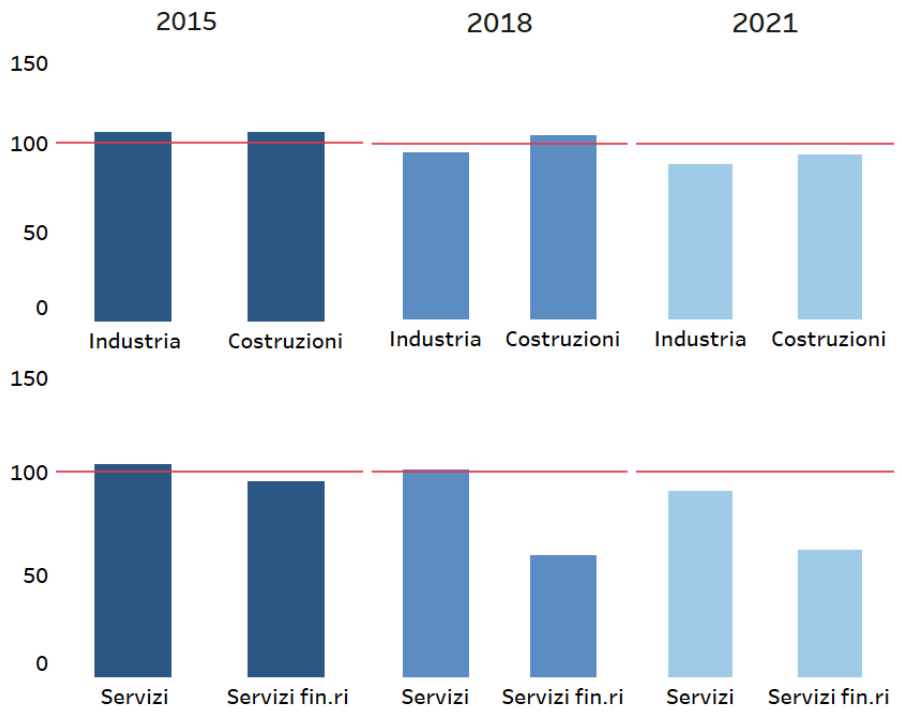


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Complessivamente, dal 2017 l'effetto di riduzione delle basi derivante dalla normativa tributaria sembra ampliarsi e nel 2021 il risultato lordo dopo le variazioni si riduce per tutti settori. In particolare, si può osservare che solo nei primi anni il reddito fiscale è di poco superiore al risultato lordo positivo. Da un punto di vista settoriale (fig. 4.32), nel 2015, emerge un ulteriore incremento del reddito per Industria, Costruzioni e Servizi (le variazioni determinano un aumento del 5 per cento circa del risultato lordo) e un'ulteriore riduzione per il settore Finanziario. Nel 2018 l'effetto di incremento inizia ad attenuarsi fortemente per Costruzioni e Servizi, l'Industria inizia a beneficiare di una riduzione della base (che rappresenta il 95 per cento del risultato prima delle variazioni) e i Servizi finanziari vedono aumentare il beneficio rispetto all'anno precedente. Nel 2021 il risultato lordo dopo le variazioni si riduce per tutti i settori e in misura più accentuata per Industria e Costruzioni rispetto ai Servizi (escluso il settore Finanziario).

Dal reddito fiscale alla base imponibile. – **È aumentata nel tempo la capacità delle imprese di compensare le perdite pregresse, mentre non emerge una tendenza altrettanto netta per la correzione relativa all'ACE, anche per effetto della diversa capacità di sfruttare l'agevolazione da parte dei diversi settori.**

Fig. 4.32 – Effetto del passaggio dal risultato lordo positivo al reddito fiscale per alcuni settori (1) (2)
(valori percentuali)

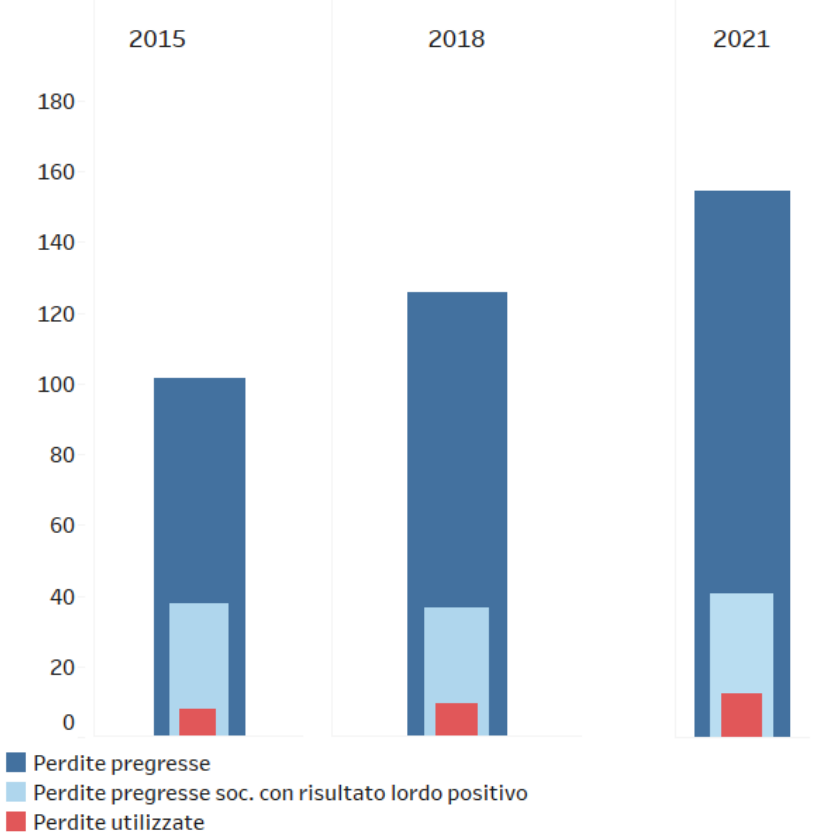


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta il risultato lordo positivo. – (2) Per le società del settore Finanziario la riduzione della base imponibile è anche influenzata dalla diversa disciplina della deducibilità degli interessi passivi che non sono sottoposti al vincolo del ROL e possono essere dedotti fino al 96 per cento.

Il passaggio che consiste nel tenere conto delle perdite pregresse porta, nel 2015, a una base imponibile di 84,3 miliardi per le imprese singole e di 67,5 per quelle in consolidato (tab. 4.10, sesta colonna). Questo significa che, nell'anno, le imprese in utile singole e quelle in consolidato riescono a utilizzare, rispettivamente, 5,2 e 0,9 miliardi di perdite pregresse. Nel 2018 l'uso delle perdite porta a una base imponibile pari, rispettivamente, a 91,3 e 66,4 miliardi (le imprese riescono a utilizzare, rispettivamente, circa 6,6 e 1,7 miliardi di perdite pregresse). Nel 2021 l'uso delle perdite pregresse porta l'utile a 118 e 77,5 miliardi (le imprese riescono a utilizzare 8,2 e 2 miliardi di perdite pregresse).

Complessivamente, le perdite pregresse del 2015 ammontano a circa 100 miliardi (fig. 4.33)[283]. Delle imprese con risultato lordo dopo le variazioni positivo, il 16 per cento delle singole e il 7 per cento di quelle in consolidato ha perdite pregresse per un totale di circa 38 miliardi. Le perdite del 2018 ammontano a 126 miliardi. Come nel 2015, circa il 15 per cento delle imprese singole con risultato positivo e il 7 per cento di quelle in consolidato hanno perdite pregresse per un totale di 36,5 miliardi. Si riduce quindi rispetto all'anno

Fig. 4.33 – Ammontare e utilizzo delle perdite
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

[283] Sono incluse sia le perdite scomputabili in misura limitata sia quelle scomputabili in misura piena.

precedente la quota di perdite pregresse delle imprese con risultato positivo rispetto al totale delle perdite. Tuttavia, queste società riescono a utilizzare una quota maggiore delle proprie perdite pregresse, pari al 22 per cento. Nel 2021 le perdite complessive sono superiori a 154 miliardi. Continua il processo che porta, da un lato, alla riduzione della quota di perdite pregresse delle società con risultato lordo positivo rispetto al totale delle perdite e, dall'altro, all'incremento dell'utilizzo di tali perdite, che trovano capienza per circa il 25 per cento[284].

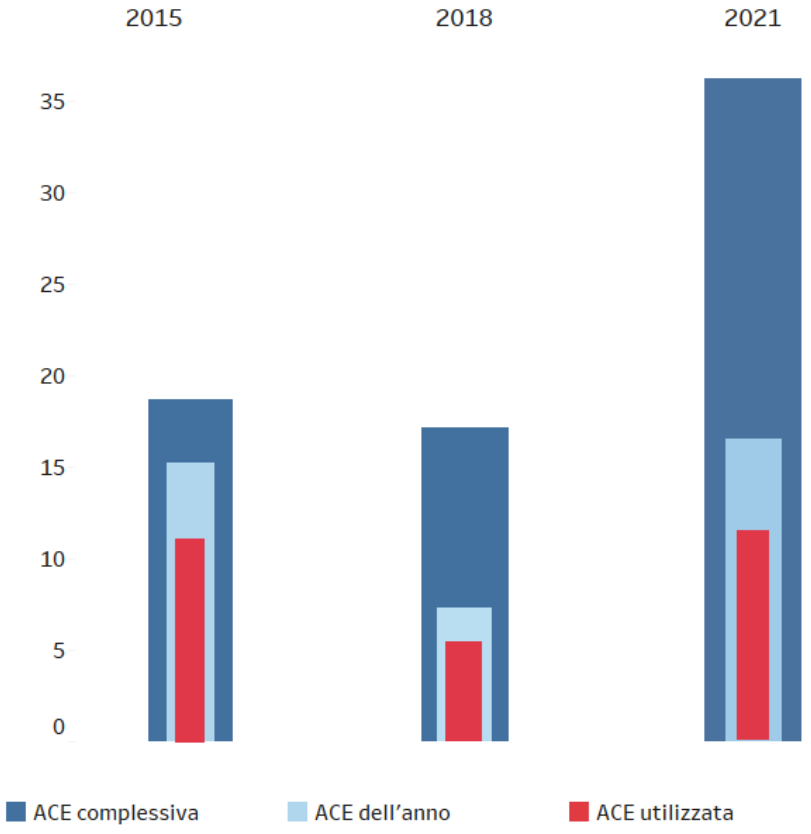
L'uso dell'ACE (abolita dal 2024) riduce ulteriormente la base imponibile nei diversi anni. Questa scende da 84,3 miliardi dopo lo scomputo delle perdite a 79 miliardi per le imprese singole e da 67,5 a 62,4 per quelle in consolidato nel 2015 (tab. 4.10, nona colonna), da 91,3 a 88,4 miliardi per le imprese singole e da 66,4 a 64,1 per quelle in consolidato nel 2018 e da 118 a 111,3 miliardi per le imprese singole e da 77,5 a 73,1 per quelle in consolidato nel 2021. L'ammontare complessivo dell'ACE disponibile nel 2015 è pari a 18,6 miliardi, di cui 15,2 sono di competenza dell'anno (fig. 4.34). Dell'ammontare complessivo, incluso il pregresso, trovano capienza 10,4 miliardi, pari al 56 per cento. Nel 2018 l'ACE complessiva è pari a 17,2 miliardi, quella dell'anno a 7,2. Rispetto al 2015, l'ACE dell'anno è una quota inferiore dell'ACE complessiva, anche in conseguenza della riduzione dell'aliquota di agevolazione. Dell'ammontare complessivo trovano capienza 5,1 miliardi, circa il 31 per cento del totale. Nel 2021, l'ACE ordinaria è pari a 28,7 miliardi, di cui 16,5 dell'anno. A questi si aggiungono 7,5 miliardi di ACE innovativa[285]. Complessivamente le imprese utilizzano circa 11 miliardi, il 30 per cento dell'agevolazione disponibile.

Va osservato che l'utilizzo delle perdite e – in misura ancora più accentuata – dell'ACE presentano delle differenze settoriali. Ad esempio, nel periodo considerato, la riduzione del risultato lordo dopo le variazioni dovuta alle perdite si concentra – in misura maggiore rispetto all'imposta – nei settori dei Servizi, Finanziario e Professionali, immobiliari e dei

[284] Si ricorda che le perdite possono essere portate in diminuzione del reddito degli anni successivi, senza vincoli temporali, ma nel limite dell'80 per cento del risultato lordo (positivo) dopo le variazioni di ciascun anno. Questo significa che le imprese sono in realtà soggette a un vincolo ulteriore rispetto a quello della capienza. Le imprese vincolate da questo meccanismo rappresentano, nel 2015, il 10 per cento delle singole e il 3 per cento di quelle in consolidato con risultato positivo. Complessivamente le perdite scomputate nel 2015 sono pari al 5,8 per cento dell'ammontare complessivo di perdite pregresse delle imprese singole e all'8,7 di quelle in consolidato. In assenza del vincolo dell'80 per cento, la percentuale di perdite scomputate sul totale delle pregresse aumenterebbe di un punto percentuale sia per le singole sia per quelle in consolidato. Il vincolo pesa progressivamente sempre meno nel tempo, sia in termini di imprese vincolate sia in termini di ammontare di perdite che non possono essere scomputate. Nel 2021, in assenza del vincolo, la quota di perdite utilizzate sul totale aumenterebbe solo di mezzo punto percentuale.

[285] L'ACE innovativa – un significativo ma temporaneo potenziamento dell'ACE – è stata introdotta con il DL 73/2021 (art. 19, cc. 2-7) per incentivare il riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese, dopo che queste avevano fatto ampio ricorso alle misure volte a sostenere la liquidità disposte durante la crisi pandemica. Il meccanismo, con validità annuale, si sommava all'agevolazione ordinaria. Per un approfondimento si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

Fig. 4.34 – Ammontare e utilizzo dell'ACE
(miliardi di euro)

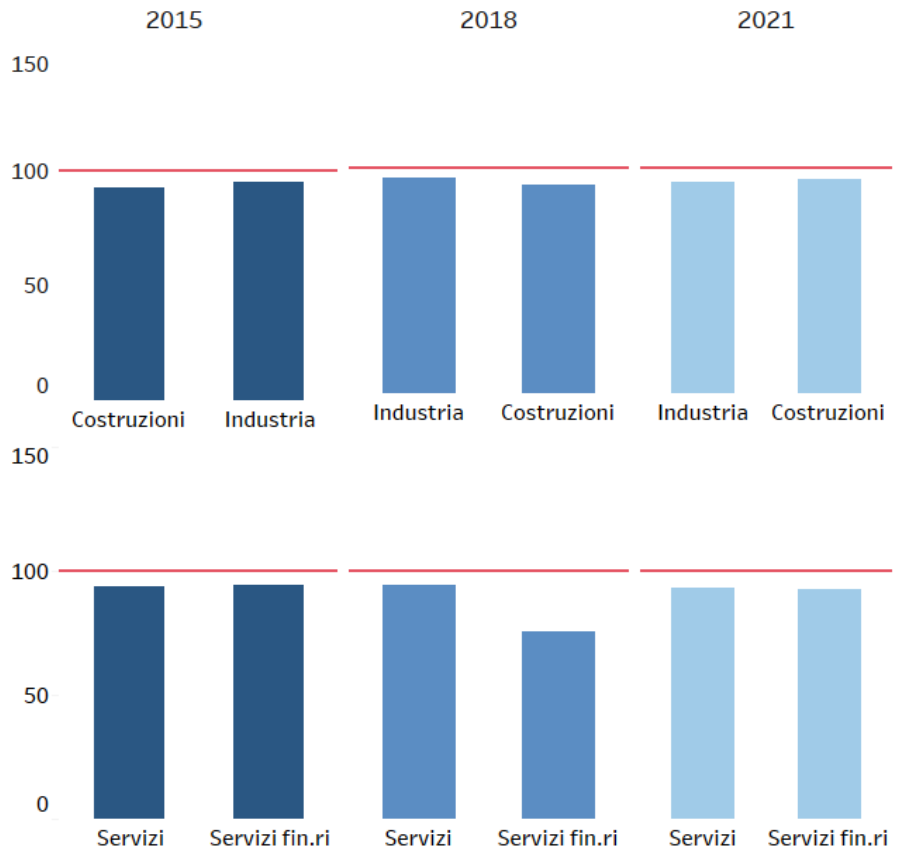


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

noleggi. Anche l'utilizzo dell'ACE ordinaria è settorialmente molto concentrato. Per le imprese singole, oltre il 50 per cento dell'agevolazione – sia quella complessivamente disponibile sia quella utilizzata – si concentra nei settori della Manifattura e Finanziario, che contano più del 20 per cento dei beneficiari. Per le imprese in consolidato, oltre il 60 per cento del beneficio si concentra nella Manifattura e nei servizi Finanziari, che contano un terzo dei beneficiari (in particolare, l'agevolazione delle imprese del settore Finanziario rappresenta oltre il 40 per cento del totale). Emerge inoltre una certa eterogeneità fra settori nella capacità di sfruttare l'agevolazione: la Manifattura e il Commercio – per le società singole – riescono a sfruttare oltre il 75 per cento dell'agevolazione complessiva, mentre per il settore Finanziario la percentuale è di poco superiore al 50; analogamente accade per le imprese in consolidato. Queste eterogeneità determinano un effetto di questo secondo passaggio del calcolo della base imponibile diversificato fra settori, sebbene le differenze siano sempre attenuate dal vincolo della capienza.

La fase delle perdite ha un effetto comparabile fra settori e che non varia in modo rilevante nel tempo (fig. 4.35); quella dell'ACE determina una riduzione della base imponibile leggermente più accentuata (di circa un punto percentuale) per l'Industria rispetto alle Costruzioni e ai Servizi, mentre i Servizi finanziari beneficiano della riduzione maggiore (più di 8 punti percentuali) su tutto il periodo (fig. 4.36).

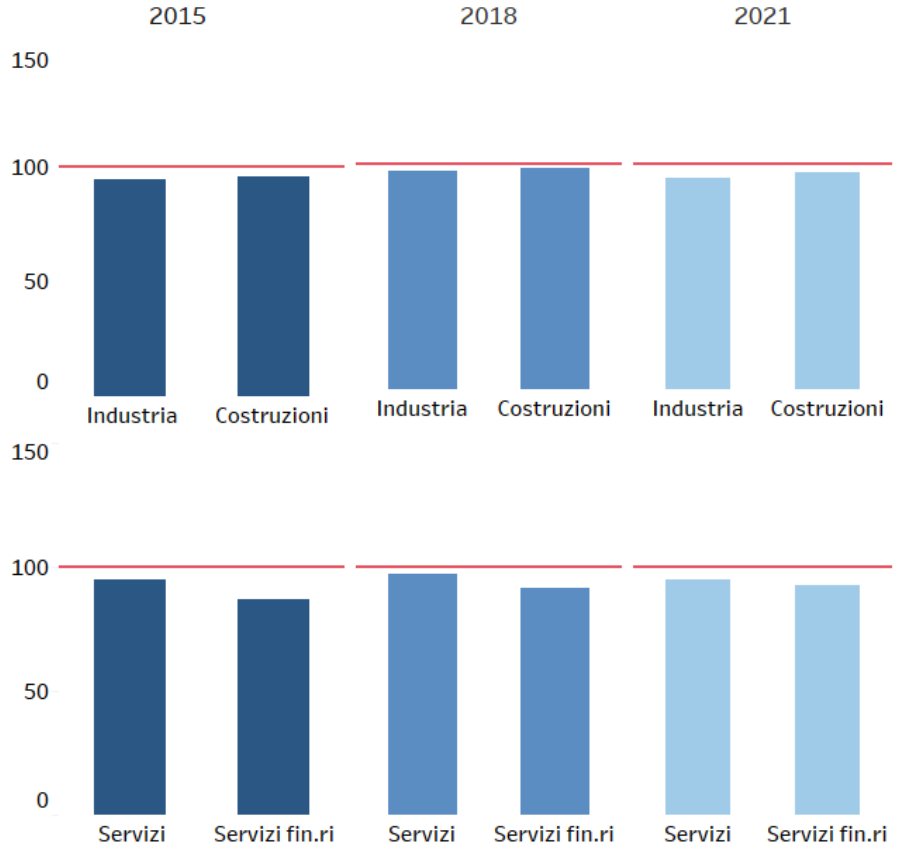
Fig. 4.35 – Effetto del passaggio dal reddito fiscale al reddito fiscale netto delle perdite per alcuni settori (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta la base imponibile al netto delle perdite.

Per le società singole il processo si arresta e la base imponibile coincide con l'utile risultante dopo l'utilizzo dell'ACE. Per le società appartenenti a un gruppo fiscale, invece, la base è definita dopo l'ulteriore fase che riguarda il passaggio al consolidato (quarta fase). Per le imprese che hanno optato per il regime consolidato la base è infatti ulteriormente ridotta in capo alla impresa capogruppo, che costituisce un'unità impositiva unica. La capogruppo, da un lato, consolida direttamente nell'anno corrente le basi imponibili e le eventuali perdite prodotte dalle imprese appartenenti al gruppo (effetto immediato di *smoothing* delle basi imponibili). Dall'altro lato, può sfruttare le perdite pregresse e l'ACE per cui le singole appartenenti al gruppo non sono capienti. Per le imprese in gruppo, pertanto, una quota rilevante della riduzione della base imponibile è data proprio dal passaggio al consolidato (Riquadro 4.1). La tabella 4.10 (dodicesima colonna) mostra la riduzione della base che passa da 62,4 a 47,2 miliardi nel 2015, da 64,1 a 47 nel 2018 e da 73,1 a 52,1 nel 2021.

Fig. 4.36 – Effetto del passaggio dalla base imponibile al netto delle perdite alla base al netto dell'ACE per alcuni settori (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta la base imponibile al netto delle perdite.

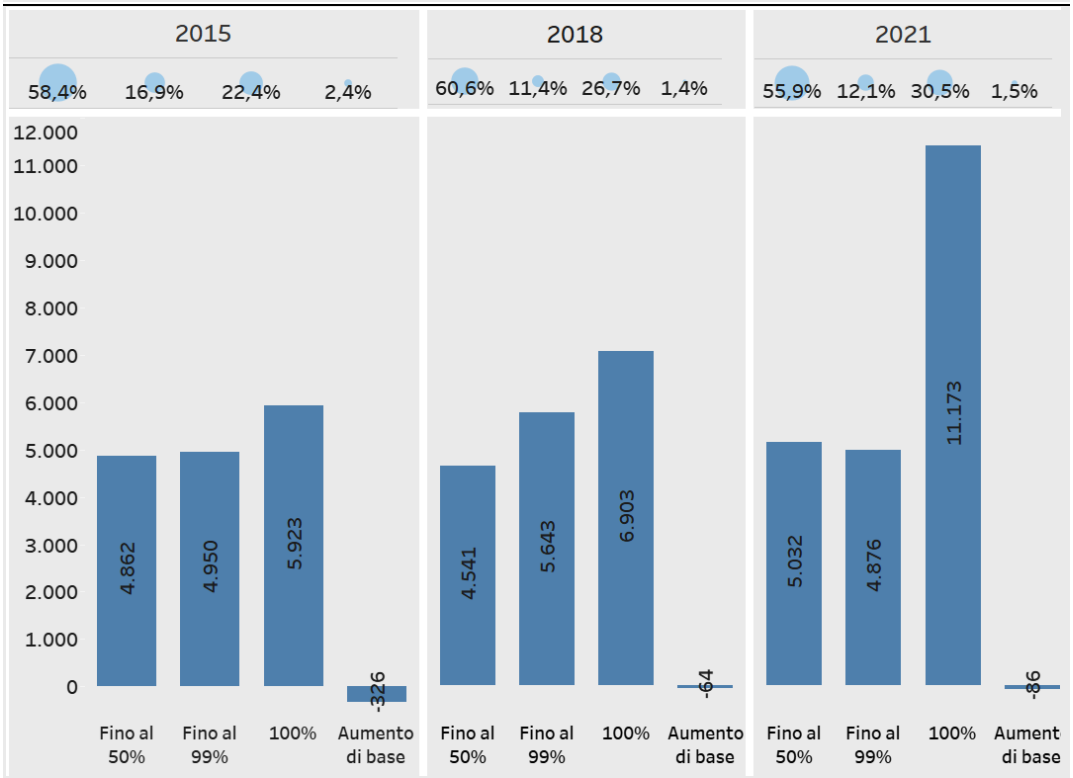
Riquadro 4.1 – Uno sguardo alla convenienza del regime consolidato

In tutti gli anni del periodo 2015-2021 le società appartenenti a gruppi fiscali hanno rappresentato circa il 2 per cento del complesso delle imprese e delle società consolidanti; il numero di gruppi è salito da circa 5.900 nel primo anno considerato a circa 6.500 nell'ultimo. La loro dimensione è rimasta stabile in questo arco temporale (in media, ciascun gruppo è costituito da quattro società). Le imprese in gruppo, in tutti gli anni, si concentrano nei settori Professionale, immobiliare e dei noleggi (oltre il 25 per cento), nella Manifattura (circa il 20 per cento) e nel Commercio (circa il 12 per cento), che dunque raccolgono poco meno del 60 per cento di tutte le società in gruppo. Dal momento che nella popolazione generale questi settori rappresentano, rispettivamente, il 25, il 12 e il 19 per cento delle imprese, nei gruppi si osserva una maggiore incidenza di società del settore Manifatturiero. Va inoltre osservato che il settore Finanziario, che rappresenta poco più del 2 per cento del totale delle società, include circa il 10 per cento di quelle in gruppo.

Una misura del vantaggio dell'appartenenza al gruppo fiscale è data dal confronto fra la base imponibile della società consolidante e la sommatoria delle basi sulle quali le imprese appartenenti a quel gruppo avrebbero ipoteticamente dovuto pagare l'imposta in assenza del consolidato fiscale. Le imprese in gruppo, operando come singole, avrebbero avuto una base imponibile pari a 62,4, 64,1 e 73,1 miliardi, rispettivamente, nel 2015, nel 2018 e nel 2021 a fronte di una base consolidata pari a 47,1, 46,9 e 52 miliardi (tab. 4.10). Di conseguenza, data l'applicazione dell'aliquota legale, queste imprese pagano, in quanto gruppi, un'imposta che è inferiore di circa il 25 per cento alla somma delle imposte che sarebbero state versate dalle singole imprese. Sono tuttavia necessarie due considerazioni. In primo luogo, il consolidato fiscale si limita in alcuni casi ad anticipare all'anno considerato una riduzione di gettito che si potrebbe comunque verificare negli anni successivi. Se infatti una società in perdita opera in gruppo, la perdita può essere utilizzata per ridurre la base imponibile di altre imprese del gruppo nello stesso anno, mentre un'impresa singola in perdita può portare tale perdita in riduzione della propria base imponibile degli anni successivi. In secondo luogo, il confronto fra basi imponibili delle singole e della consolidante non può tenere conto di quale sarebbe stato il comportamento delle imprese in assenza del regime del consolidato.

La figura R4.1.1 suddivide i gruppi fiscali in classi in base all'intensità del vantaggio garantito dal consolidato. Nella parte inferiore della figura (le barre) si quantifica il vantaggio in termini di riduzione della base imponibile. Nella prima classe sono inclusi i gruppi con una base imponibile e quindi un'imposta fino al 50 per cento inferiore alla somma delle basi e delle imposte che le imprese appartenenti al gruppo avrebbero avuto o pagato come singole. Complessivamente, nel 2015 per questa classe il vantaggio ammonta a circa 4,8 miliardi. Nella seconda classe rientrano i gruppi ai quali il consolidato garantisce il pagamento di un'imposta dal 50 al 99 per cento inferiore alla somma di quelle che le imprese appartenenti avrebbero pagato come singole. Nella terza classe sono inclusi i gruppi che non pagano imposta ma che avrebbero pagato come singole. Nella quarta i gruppi che, avendo una base consolidata superiore alla sommatoria delle singole basi imponibili, sono penalizzati dall'appartenenza al consolidato. Nella parte superiore del grafico (le sfere) è indicata la percentuale di gruppi che rientra in ciascuna classe. Emerge, in particolare, che dal 2015 al 2021 sono aumentati i gruppi per i quali l'appartenenza al consolidato determina di fatto l'azzeramento della base imponibile, che passano dal 22,4 al 30,5 per cento con un vantaggio complessivo che passa da 5,9 a 11,2 miliardi. Contemporaneamente si riduce dal 2,4 all'1,5 la percentuale di gruppi per i quali il consolidato rappresenta uno svantaggio. Per questi gruppi, peraltro, la penalizzazione in termini di aumento della base è minima e si riduce nel tempo.

Fig. R4.1.1 – Riduzione dell'imponibile per effetto del passaggio al consolidato
(milioni di euro e percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

4.3.3.3 L'imposta e l'aliquota d'imposta effettiva

L'aliquota effettiva, data dal rapporto tra l'imposta e il risultato lordo positivo, diminuisce durante il periodo di osservazione e si allontana progressivamente da quella legale – seppure con differenze tra settori di attività.

Il processo descritto nel paragrafo precedente genera una imposta di cui la tabella 4.11 mostra la composizione[286]. Le società singole – che per tutto l'arco di tempo considerato rappresentano circa il 98 per cento delle imprese – contribuiscono all'imposta complessiva per il 62,6 per cento nel 2015. Negli anni successivi il loro contributo aumenta progressivamente fino ad arrivare al 67,4 per cento nel 2021. Specularmente, il contributo delle società in consolidato si riduce dal 37,4 al 32,6 per cento. Fra le società singole, i principali contribuenti sono le imprese appartenenti alla Manifattura. Questo settore rappresenta per tutto il periodo circa il 12 per cento dei contribuenti ma l'imposta, nel 2015 e nel 2018, è pari a circa un terzo di quella riferita a tutte le imprese singole.

[286] L'analisi fa riferimento alla imposta netta per le società che deriva dalla applicazione della aliquota nominale – per la determinazione della imposta lorda – e sconta le detrazioni e i crediti di imposta che nella dichiarazione dei redditi definiscono l'imposta netta. Non tiene conto degli ulteriori passaggi che definiscono l'imposta dovuta che viene effettivamente versata.

Tab. 4.11 – La composizione dell'imposta per settore di attività e dimensione

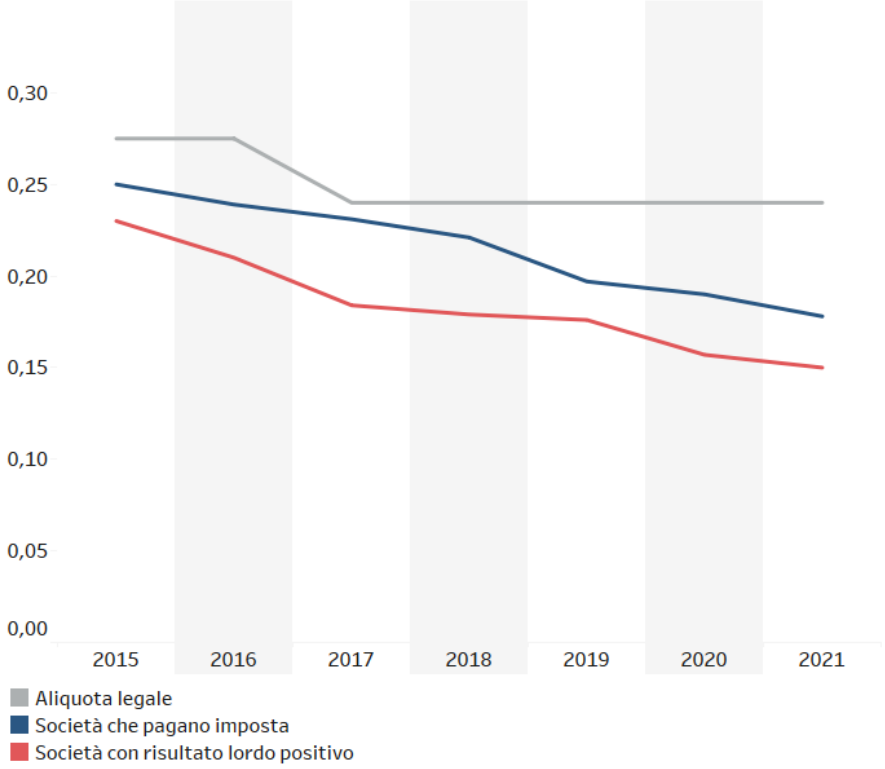
	2015		2018		2021	
	Imprese	Imposta	Imprese	Imposta	Imprese	Imposta
Società singole	97,8	62,6	97,9	64,4	97,9	67,4
Società in consolidato	2,2	37,4	2,1	35,6	2,1	32,6
Società singole, di cui:						
Agricoltura	*2,1*	*0,4*	*2,1*	*0,4*	*2,1*	*0,4*
Estrazione	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,2*
Manifattura	*12,7*	*33,1*	*12,4*	*33,7*	*11,7*	*29,2*
Utilities	*1,7*	*3,9*	*1,6*	*3,6*	*1,5*	*3,8*
Costruzioni	*15,7*	*6,2*	*14,6*	*6,8*	*14,9*	*10,3*
Commercio	*19,6*	*19,4*	*19,9*	*21,1*	*19,6*	*22,2*
Immobiliari, prof.li e noleggi	*24,8*	*14,2*	*24,5*	*15,0*	*24,6*	*14,1*
Servizi alla persona	*6,7*	*2,8*	*7,0*	*2,9*	*7,1*	*2,4*
Altri servizi	*14,5*	*8,9*	*15,7*	*9,3*	*16,0*	*7,8*
Servizi finanziari	*2,0*	*10,9*	*2,1*	*7,1*	*2,3*	*9,6*
Totale	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***
Grandi	*0,6*	*28,7*	*0,6*	*28,1*	*0,7*	*30,2*
Medie	*2,7*	*24,5*	*2,7*	*23,4*	*2,9*	*23,3*
Piccole	*82,0*	*21,8*	*81,6*	*22,7*	*81,9*	*21,6*
Micro	*14,7*	*25,0*	*15,1*	*25,7*	*14,5*	*24,9*
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Dal 2019, tuttavia, questa quota inizia a ridursi per arrivare a oltre il 29 per cento nel 2021. Il settore delle Costruzioni, pur rimanendo stabile nel periodo in termini di numero di imprese (circa 15 per cento), a partire dal 2019 inizia a crescere in termini di imposta fino a rappresentare, nel 2021, più del 10 per cento. Per quanto riguarda, infine, il settore Finanziario si osserva un'iniziale riduzione della quota di imposta sul totale delle singole e poi un incremento dal 2019, a fronte di una sostanziale stabilità della quota di imprese sul totale.

Il rapporto fra l'imposta e il risultato lordo positivo come definito nel paragrafo precedente definisce, in questa analisi, un'aliquota effettiva di imposta che, confrontata con l'aliquota legale, fornisce una misura sintetica degli effetti prodotti sull'imposta dai diversi passaggi di natura tributaria (fig. 4.37). In particolare, a fronte di un'aliquota legale pari al 27,5 per cento fino a tutto il 2016 e al 24 per cento successivamente, l'aliquota effettiva delle società con base imponibile positiva singole e in consolidato, è pari al 25 per cento nel 2015 e si riduce progressivamente fino al 17,8 nel 2021. In altri termini, l'aliquota effettiva continua a ridursi nel tempo allontanandosi da quella legale. Se si considerano tutte le società con risultato lordo positivo, incluse dunque quelle per le quali la base imponibile si azzera al termine del processo, l'aliquota effettiva si riduce ulteriormente, passando dal 23 al 15 per cento fra il 2015 e il 2021. Le società che non pagano imposta pur avendo un risultato lordo positivo sono in effetti soggette a

Fig. 4.37 – Aliquote di imposta legali ed effettive per le società che hanno base imponibile positiva e per tutte le società con risultato lordo positivo (1)

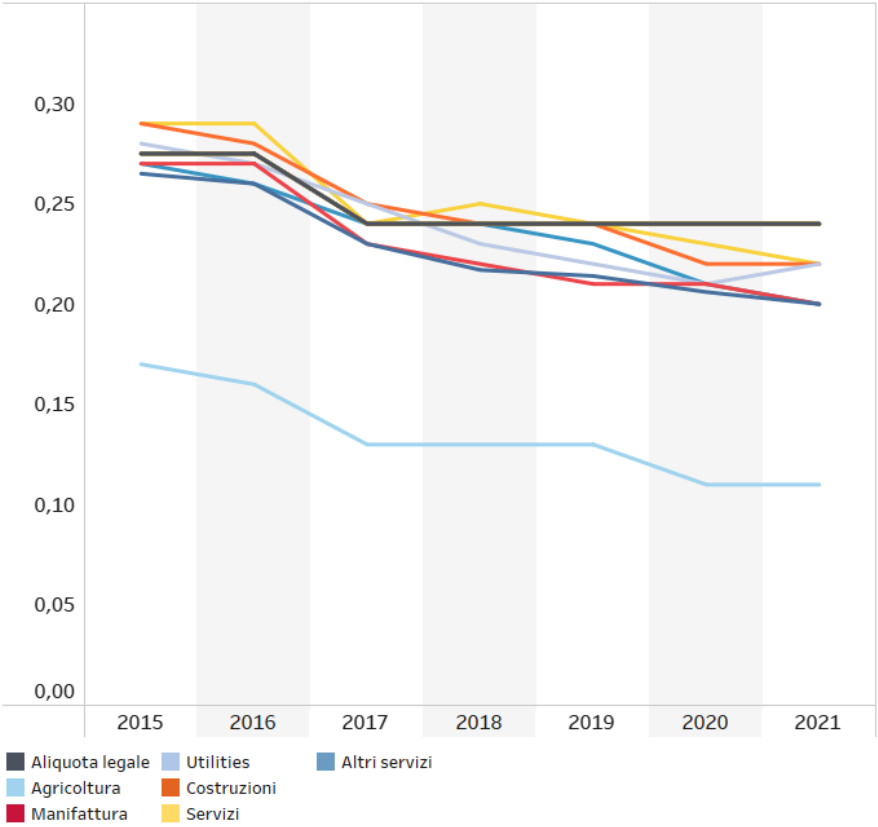


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per le società del settore finanziario l'aliquota è calcolata al netto dell'addizionale del 3,5 per cento introdotta dal 2017 (legge di stabilità per il 2016) contestualmente alla riduzione dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento. La maggiorazione è stata compensata, per tenere conto della peculiarità del settore, con un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi.

un'aliquota pari a zero. Come si è già osservato, una componente importante di questo effetto è costituita dalla maggiorazione degli ammortamenti per incentivare gli investimenti. Dal 2019, questa misura è stata trasformata in credito di imposta e – una volta esauriti i suoi effetti – si dovrebbe osservare (a parità di struttura del prelievo) un riavvicinamento dell'aliquota effettiva a quella legale.

La figura 4.38 mostra le aliquote effettive per alcuni settori delle sole società singole che hanno base imponibile positiva. Per queste imprese fra il 2015 e il 2021 l'aliquota effettiva passa, in media, dal 26,5 al 20 per cento, ma si possono osservare alcune significative differenze settoriali. Particolarmente bassa è l'aliquota effettiva dell'Agricoltura (inferiore al 20 per cento già nel 2015), la Manifattura si colloca intorno alla media e i Servizi (comprensivi del Commercio) e le Costruzioni presentano aliquote più elevate fino al 2018 per poi diminuire negli ultimi anni.

Fig. 4.38 – Aliquote di imposta legali ed effettive per le società singole che pagano imposta distinte per settore di attività (1)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per le società del settore finanziario l'aliquota è calcolata al netto dell'addizionale del 3,5 per cento introdotta dal 2017 (legge di stabilità per il 2016) contestualmente alla riduzione dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento. La maggiorazione è stata compensata, per tenere conto della peculiarità del settore, con un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi.

4.3.4 La politica finanziaria delle società e la remunerazione del capitale di rischio e di terzi

La cronica sottocapitalizzazione delle imprese italiane ha costituito da sempre un fattore di notevole vulnerabilità del sistema produttivo e, proprio per questo, è stata costantemente oggetto di preoccupazione nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e nei periodi di crisi. **La prevalenza di imprese familiari, la ridotta portata del mercato azionario e un sistema fiscale che hanno a lungo favorito il ricorso all'indebitamento rispetto agli apporti di capitale di rischio hanno concorso a sbilanciare il finanziamento delle imprese verso il capitale di terzi[287].**

[287] Per una analisi recente di questo aspetto si veda De Socio, A. e Finaldi Russo, P. (2016), "The debt of Italian non-financial firms: an international comparison", Questioni di Economia e Finanza n. 308, Banca d'Italia.

Negli ultimi anni del periodo di osservazione (2019-2021) è aumentato progressivamente il tasso di crescita del debito delle imprese nei confronti di banche e intermediari finanziari, favorito dai bassi tassi d'interesse, ma anche dalle misure di sostegno finanziario disposte in particolar modo durante la crisi sanitaria ed energetica. Tuttavia, tale aumento non sembra avere avuto conseguenze rilevanti sulla rischiosità del sistema e non ha determinato un peggioramento dell'indice di indipendenza finanziaria. La figura 4.39 mostra l'evoluzione dei tassi di interesse di mercato[288] e dei tassi di interesse impliciti (calcolati come rapporto tra la spesa per interessi sostenuta dall'impresa e i debiti contratti da questa con banche ed altri finanziatori) per le società di capitali presenti nel modello di microsimulazione Medita. I tassi impliciti, pur essendo più elevati, seguono in generale l'andamento di quelli di mercato, che è discendente nell'arco di tempo considerato. Fino al 2018 è il settore dei Servizi a registrare il tasso di interesse implicito più alto; dal 2019 ciò invece accade per quelli delle *Utilities* e delle Costruzioni. I tassi impliciti sono generalmente più elevati per le micro e piccole imprese e crescono significativamente con la classe di rischio di appartenenza. In ogni caso, la tendenza si conferma essere quella di una riduzione dei tassi.

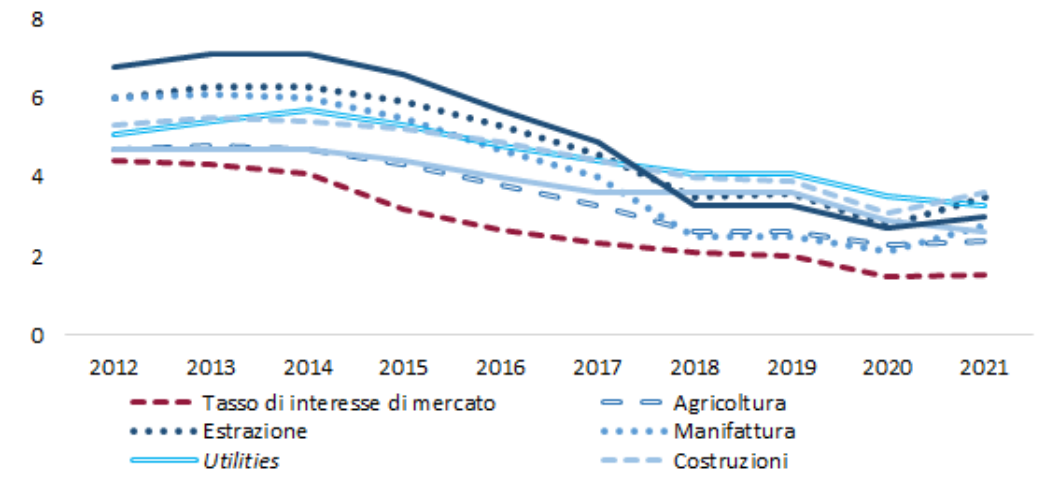
Dal 2019 si registra un aumento progressivo del tasso di crescita del debito, sul quale hanno influito anche le misure di sostegno disposte durante la crisi sanitaria. Va infatti ricordato che nel 2020 e nel 2021 sono stati previsti il potenziamento e l'estensione del sistema delle garanzie pubbliche sui prestiti per aiutare le imprese ad affrontare i costi incomprimibili nel periodo di chiusura obbligatoria dell'attività. Utilizzando i dati di Mediocredito Centrale è possibile mettere in relazione lo *stock* di debito delle società nel 2021 con le garanzie pubbliche concesse alle piccole e medie imprese[289]. Circa il 19 per cento dei debiti iscritti in bilancio nel 2021 risulta garantito e le società che hanno fatto

[288] Dati relativi ai tassi di interesse sui prestiti alle società non finanziarie con garanzia (reale o personale) di fonte Banca d'Italia.

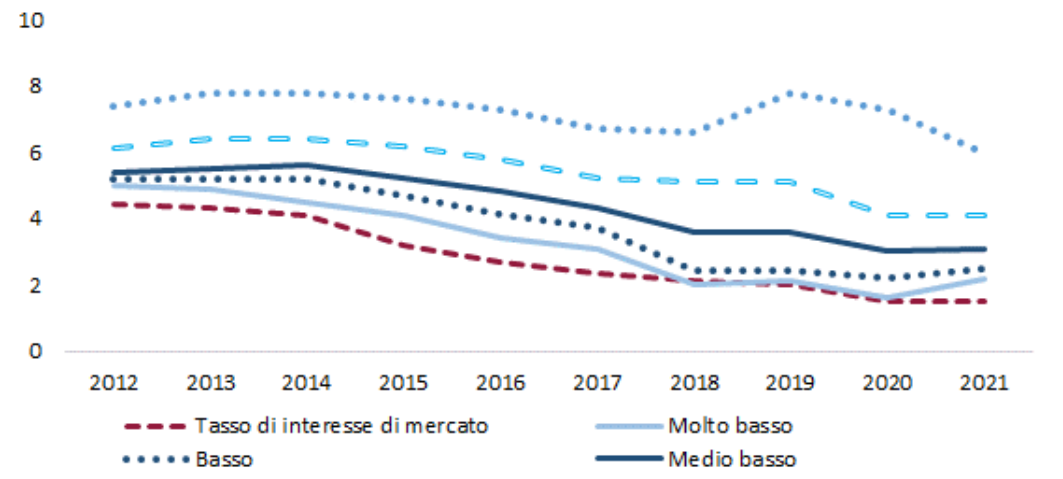
[289] Per una descrizione dell'evoluzione della normativa e un'analisi dell'attività di garanzia del Fondo PMI nel tempo si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AC 2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", 30 aprile; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 27 maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla programmazione di bilancio", par. 3.2, luglio; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1925 di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", 4 settembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla politica di bilancio", par. 3.1.2 dicembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022", 23 novembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina", 30 maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024", 22 aprile.

Fig. 4.39 – Tassi di interesse di mercato e impliciti per le società di capitali

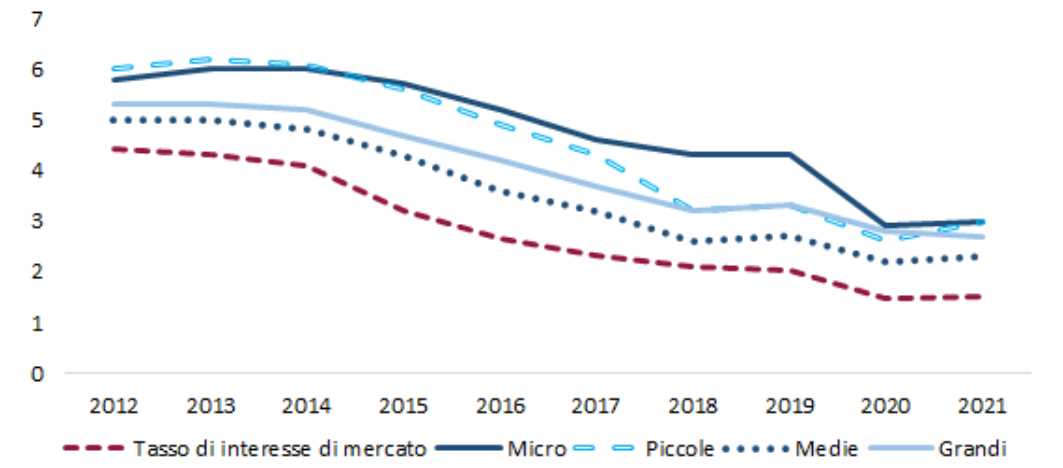
Per settore di attività



Per dimensione societaria



Per classe di rischio



Fonte: Banca d'Italia per i tassi di interesse di mercato ed elaborazioni su modello Medita dell'UPB per i tassi impliciti.

ricorso alle garanzie sono il 22 per cento del totale e il 67 per cento di quelle che risultano indebitate. Va peraltro osservato che il tasso di interesse sui prestiti garantiti era di oltre un punto percentuale inferiore a quello implicito delle imprese.

Come già evidenziato, l'andamento dell'indebitamento delle imprese non sembra avere avuto riflessi particolarmente importanti sulla rischiosità di tutto il sistema. Fra il 2011 e il 2021 le società di capitali hanno visto aumentare l'indice di indipendenza finanziaria (definito come rapporto tra capitale proprio e attivo patrimoniale) dal 20,2 al 34,1 per cento (fig. 4.40). Le società in consolidato hanno in generale un'indipendenza finanziaria maggiore rispetto alle imprese singole (per le prime l'indice passa dal 27 al 36 per cento fra il 2015 e il 2021, per le seconde dal 20 al 27). Va osservato che le differenze settoriali non sono trascurabili, con Costruzioni, Servizi e Manifattura che presentano valori dell'indice sotto la media ed Estrazione e Immobiliari, professionali e noleggi significativamente sopra la media. Tuttavia, negli ultimi anni l'indice di indipendenza finanziaria è cresciuto a ritmi più sostenuti proprio nei settori meno capitalizzati all'inizio del periodo (in particolare, Costruzioni e *Utilities*) fino a ridurre sensibilmente nel 2021 gli scostamenti settoriali rispetto alla media anche grazie alla presenza dell'ACE innovativa[290].

Tuttavia, la disaggregazione dell'indice per dimensione societaria evidenzia ancora un problema di sottocapitalizzazione per le imprese di piccola dimensione, con una distanza dalle grandi che nel periodo considerato tende ad ampliarsi (fra il 2011 e il 2015 la distanza massima dell'indice è pari a 9 punti percentuali, quando raggiunge il 26 per cento per le grandi e il 17 per cento per le piccole; nel 2021 l'indice è invece pari al 40 per cento per le grandi, al 31,9 per le medie e al 35,1 e al 28,4, rispettivamente, per le micro e piccole imprese).

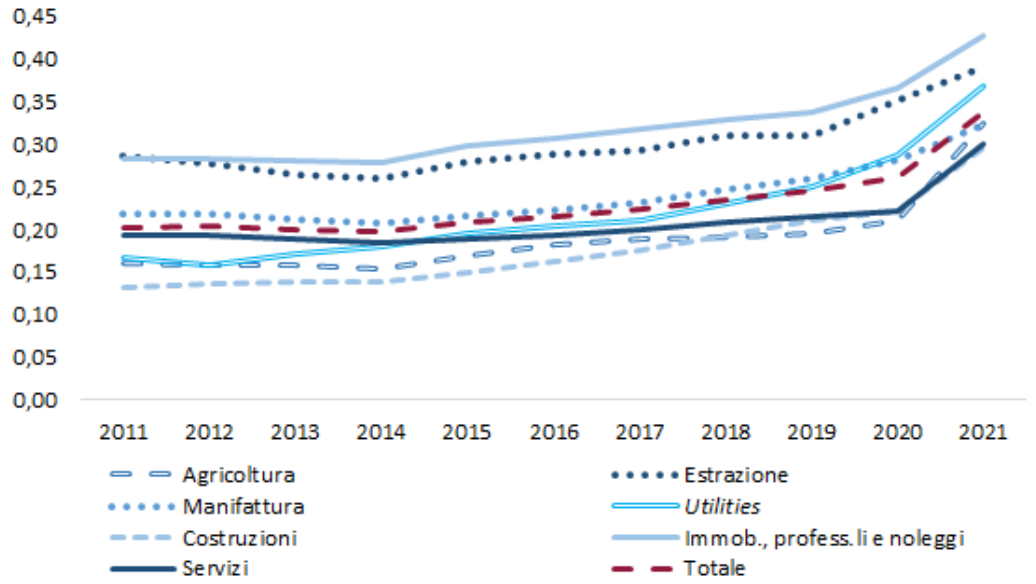
Il favore fiscale per il debito, comune alla gran parte dei sistemi di tassazione delle imprese, non è peraltro una preoccupazione relativa alla sola economia italiana, soprattutto dopo che la crisi innescata dalla pandemia ha reso evidenti le fragilità di tutto il sistema europeo. A questo proposito la Commissione europea ha presentato nel maggio 2022 la proposta Debra (*Debt-equity bias reduction allowance*) che prevede uno specifico meccanismo per aumentare la convenienza degli apporti di capitale proprio e una contestuale limitazione alla deducibilità degli interessi (cosiddetto contrasto alla capitalizzazione sottile).

Meccanismi di riequilibrio della convenienza fiscale delle diverse fonti di finanziamento sono stati a lungo presenti nel sistema fiscale italiano, sia pure in modo discontinuo. Nel regime attuale, il vantaggio fiscale del debito può essere ridotto dal limite alla deducibilità degli interessi passivi. Essa è consentita nella misura dell'ammontare degli interessi attivi e, per la parte eccedente, solo fino a concorrenza dell'ammontare

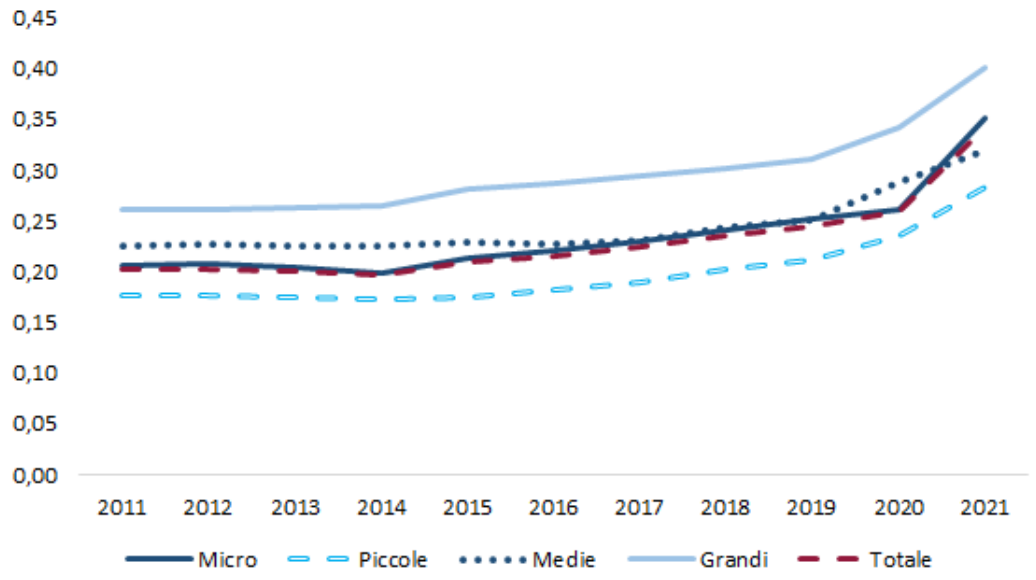
[290] Si veda la nota 285.

Fig. 4.40 – Indice di indipendenza finanziaria (1)
(valori percentuali)

Per settore di attività



Per dimensione societaria



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Il totale rappresentala il valore medio, rispettivamente, settoriale e dimensionale.

risultante dalla somma tra il 30 per cento del risultato operativo lordo (ROL) della gestione caratteristica del periodo d'imposta[291] e il 30 per cento del ROL riportato da periodi

[291] Prima del 2019 si faceva riferimento al ROL civilistico come risultante dal conto economico dell'esercizio. La definizione del ROL è stata modificata per tenere conto della direttiva ATAD (Direttiva UE n. 2016/1164, *anti tax avoidance*). Dal 2019 il ROL deve essere, invece, calcolato nella sua dimensione fiscale, ovvero

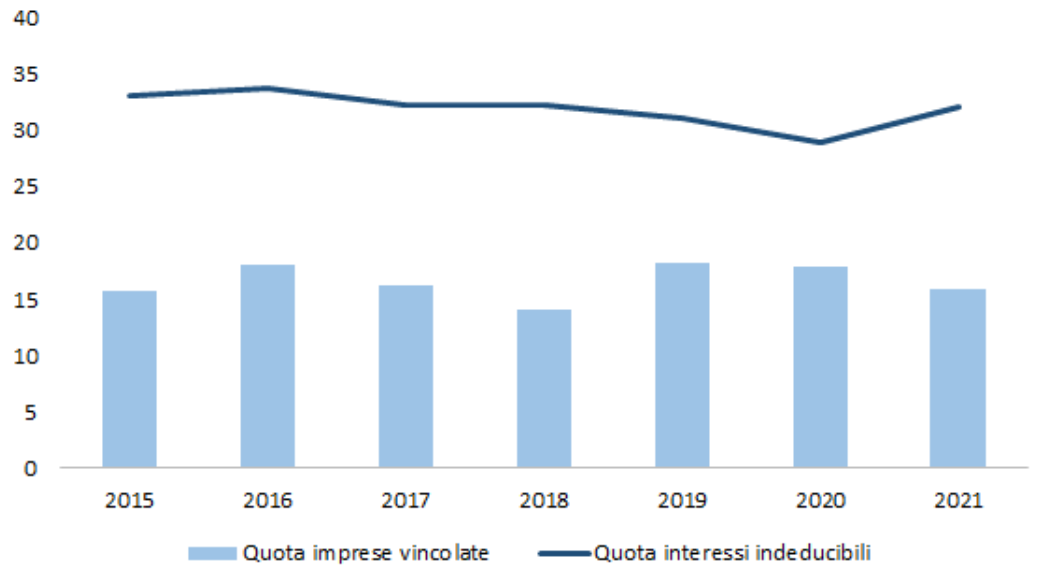
d'imposta precedenti[292] (L. 244/2007 e D.Lgs 142/2018[293]).

La figura 4.41 mostra che la quota di interessi indeducibili sul totale degli interessi potenzialmente deducibili (dell'anno e pregressi non ancora dedotti) è diminuita tra il 2015 e il 2020 – anche in conseguenza della riduzione dell'ammontare complessivo di interessi – per aumentare nuovamente nel 2021. La percentuale di imprese vincolate è diminuita fino al 2018 e poi nuovamente nel 2020 e 2021 anche grazie all'aumento della profittabilità, che ha allentato il vincolo del ROL alla deducibilità.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, **per favorire gli apporti di capitale e compensare il trattamento di favore degli interessi passivi, immediatamente dopo la crisi dei debiti sovrani del 2011, è stato introdotto l'ACE[294], che è rimasta in vigore fino a tutto il 2023.**

Un primo tentativo di introdurre una misura che favorisse il ricorso al capitale proprio era già stato realizzato nella seconda metà degli anni Novanta, quando le aliquote legali di prelievo erano particolarmente alte (53,2 per cento) e il sistema finanziario italiano era appena uscito da una crisi di credibilità. In particolare, il D.Lgs. 466/1997 aveva introdotto la *Dual Income Taxation* (DIT), un

Fig. 4.41 – Il vincolo alla deducibilità degli interessi passivi (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Il vincolo è calcolato come rapporto fra interessi indeducibili e totale degli interessi passivi (dell'anno e pregressi). Dall'analisi sono escluse le società finanziarie.

assumendo le singole voci nella misura risultante dall'applicazione delle disposizioni volte alla determinazione del reddito d'impresa.

[292] Gli interessi passivi indeducibili possono essere riportati negli esercizi successivi nei limiti della capienza del ROL e, in modo simmetrico, può essere riportata anche la quota del ROL non utilizzata.

[293] Un regime specifico limita al 96 per cento la deduzione degli interessi passivi per le banche, le assicurazioni e gli altri soggetti finanziari.

[294] DL 201/2011 (cosiddetto decreto salva Italia).

meccanismo di doppia aliquota che prevedeva l'applicazione di una aliquota ridotta per la parte di utili che corrispondeva alla remunerazione ordinaria del capitale proprio accumulato da una certa data (il 1996). Tale meccanismo aveva riscosso un certo successo ma venne sterilizzato nel 2001 e poi definitivamente abolito nel 2004.

Con l'abrogazione dell'ACE si ripristina la maggiore convenienza fiscale per il finanziamento con capitale di terzi rispetto al capitale proprio. Per illustrare il cambiamento che l'abolizione dell'ACE determina rispetto alla convenienza delle diverse fonti di finanziamento, nella tabella 4.12 è riportato il costo effettivo (al netto del risparmio d'imposta) di un euro di finanziamento riferito a ciascuna fonte. In termini generali, indicando con *i* il tasso di interesse sul debito e con *rc* la remunerazione del capitale proprio, come indicato nella prima riga della tabella, il costo effettivo dipende sia dalla percentuale di deducibilità dalla base imponibile degli interessi passivi e della remunerazione del capitale proprio (α_i e α_c, rispettivamente) sia dalla aliquota d'imposta *ts*.

Di conseguenza per alcune imprese – quelle che non hanno un vincolo del ROL stringente – α_i sarà uguale a 1, mentre per quelle per cui il vincolo è stringente α_i sarà minore di 1. Per quanto riguarda la remunerazione del capitale proprio, in vigenza dell'ACE, questo è (al margine) pienamente deducibile con riferimento al suo valore nozionale (α_c = 1)[295]. Nella seconda riga, ipotizzando $\alpha_i = \alpha_c = 1$ e con una aliquota dell'imposta sulle società pari a quella attuale (24 per cento), il costo effettivo è pari al 76 per cento del costo nominale e non dipende dalla scelta della fonte di finanziamento (quarta riga della tabella). Nel caso di limitazione della deducibilità degli interessi, ad esempio, al 74 per cento (corrispondente al vincolo medio effettivo), la convenienza del debito si riduce rispetto a quella del capitale proprio e il costo effettivo di un euro di indebitamento sale all'82 per cento (quinta riga della tabella). Con l'abrogazione dell'ACE si azzera solamente la percentuale di deducibilità del capitale proprio (α_c = 0) e il costo del finanziamento coincide con il suo costo nominale (sesta riga della tabella). Nel caso di ricorso al debito, il risparmio di imposta resta invariato e tale forma di finanziamento diventa più

Tab. 4.12 – Costo effettivo (al netto dell'imposta) del finanziamento marginale

	Nuovo capitale (A)/ Utili non distribuiti (R)	Debito (D)
Costo effettivo	$rc\cdot(1-\alpha_c\cdot ts)$	$i\cdot(1-\alpha_i\cdot ts)$
Legislazione vigente	$rc\cdot(1-ts)$	$i\cdot(1-\alpha_i\cdot ts)$
Abolizione ACE	rc	$i\cdot(1-ts)$
	Ipotesi: i=rc=1; ts=24%;	
Legislazione vigente ($\alpha_i=\alpha_c=1$)	0,76	0,76
Legislazione vigente ($\alpha_i=0,74$; $\alpha_c=1$)	0,76	0,82
Abolizione ACE ($\alpha_i=1$; $\alpha_c=0$)	1,00	0,76
Abolizione ACE ($\alpha_i=0,74$; $\alpha_c=0$)	1,00	0,82

[295] Nella misura in cui la remunerazione nozionale è superiore o inferiore a quella effettiva, la deducibilità potrà risultare maggiore o minore di 1.

conveniente – anche nel caso di non piena deducibilità degli interessi passivi ($\alpha_i < 1$) – rispetto al capitale di rischio.

La legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023), tra l'altro, prevede un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi. Si ritiene infatti che l'attuale norma[296] risulti più restrittiva rispetto alle disposizioni previste nella Direttiva europea ATAD.[297]

L'abolizione dell'ACE costituisce una modifica strutturale del disegno dell'imposta sul reddito delle imprese che comporta la rinuncia alla neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento. Rappresentando solo il primo tassello di un progetto di riforma più ampio, le finalità della sua abolizione sono difficili da individuare.

Va inoltre osservato che anche la realizzazione di quanto disposto in prima battuta dalla legge delega, ossia l'applicazione di un'aliquota di imposta ridotta sugli utili impiegati nella realizzazione di investimenti nei due periodi d'imposta successivi alla loro realizzazione, implicherebbe un meccanismo di incentivo che sembrerebbe compensare solo parzialmente l'asimmetria di trattamento delle fonti di finanziamento. L'aliquota ridotta si differenzia rispetto all'ACE sia per il perimetro di applicazione che per la distribuzione temporale. La valutazione dei due incentivi alla capitalizzazione è resa inoltre più complessa dal fatto che l'ACE consiste in un'esenzione della remunerazione calcolata sullo *stock* delle variazioni patrimoniali, mentre la nuova agevolazione prevede l'applicazione di un'aliquota ridotta sul flusso annuale degli utili trattenuti nell'impresa e reinvestiti. Per alcune imprese il nuovo regime nei primi anni potrebbe essere equivalente o anche generare un risparmio di imposta superiore a quello dell'ACE proprio per la diversa base e la diversa aliquota dell'agevolazione[298].

---

[296] Essa si applica, indipendentemente dal volume d'affari conseguito, a: società di capitali, società cooperative e di mutua assicurazione e società consortili residenti nel territorio dello Stato; enti pubblici e privati, diversi dalle società, nonché i *trust*, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, residenti nel territorio dello Stato; società ed enti di ogni tipo, compresi i *trust*, con o senza personalità giuridica, non residenti, relativamente alle attività commerciali esercitate nel territorio dello Stato mediante stabili organizzazioni.

[297] In generale, la Direttiva nasce dalla esigenza di contrastare l'erosione della base imponibile dei gruppi societari transnazionali che si realizza principalmente attraverso la sovracapitalizzazione delle società del gruppo residenti in paesi a fiscalità più mite e la sottocapitalizzazione di quelle residenti in paesi ad alta fiscalità. Ai paesi membri è quindi lasciata la possibilità di prevedere casi a cui non si applica la limitazione della deducibilità. In particolare, ciò è previsto per le società che non fanno parte di un gruppo societario consolidato a fini contabili e senza alcuna impresa associata o stabile organizzazione e per i gruppi societari con interessi passivi inferiori a 3 milioni. Inoltre, sono previsti due correttivi opzionali: la deducibilità integrale se l'indice di capitalizzazione individuale non è inferiore a quello di gruppo oppure una deducibilità crescente in funzione del rapporto fra gli oneri finanziari eccedenti gli interessi attivi del gruppo nei confronti di terzi e il ROL del gruppo.

[298] Per una discussione più ampia dell'abolizione dell'ACE si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

4.3.5 Dalle politiche di incentivo alle politiche di sostegno

Dagli anni Novanta, l'ampio consenso sull'azione benefica dell'integrazione dei mercati e la pressione della crescente concorrenza fiscale internazionale hanno spinto il decisore politico ad adottare politiche tributarie mirate a una maggiore neutralità relativamente alla tassazione dei capitali, caratterizzate principalmente da una progressiva riduzione delle aliquote. Gli incentivi agli investimenti hanno preso la forma principalmente dei crediti d'imposta, anche a causa dei limiti della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato. Si pensi, ad esempio, ai diversi incentivi fiscali introdotti nel 1994, nel 2001 e nel 2009 (cosiddetta legge Tremonti) per contrastare le fasi cicliche negative. Misure relativamente più recenti come l'ACE e la riduzione dell'aliquota d'imposta possono ancora essere considerate come espressione di questo indirizzo di politica tributaria. Tuttavia, è dal 2015 che è emersa un'intenzione più decisa di indirizzare la politica di investimento delle imprese. In particolare, per sostenere la ripresa degli investimenti in beni strumentali delle imprese dopo la fase congiunturale negativa, è stata introdotta una maggiorazione degli ammortamenti fiscali e poi un credito d'imposta. L'incentivo doveva essere di natura temporanea, ma è stato rinnovato di anno in anno, finalizzandolo sempre più sugli investimenti in beni Industria 4.0 e poi 5.0 per stimolare l'innovazione tecnologica[299]. Nello stesso periodo è stato introdotto, come incentivo territoriale, il credito d'imposta per il Mezzogiorno e, per incentivare l'attività di ricerca e sviluppo, sia un credito di imposta sia il cosiddetto *patent box*[300]. A questi interventi si sono sommati, dal 2020, quelli indirizzati al sostegno delle imprese in difficoltà durante l'emergenza sanitaria e la crisi energetica.

Le politiche di incentivo agli investimenti. — **Gli incentivi possono influenzare gli investimenti attraverso due canali principali: aumentando la capacità di autofinanziamento dell'impresa attraverso la riduzione delle passività fiscali e riducendo il costo del capitale.**

Le politiche realizzate hanno assorbito un ammontare di risorse importante che ha avuto certamente effetti sia sulla liquidità delle imprese sia sulla convenienza a investire. Con riferimento al primo aspetto, la tabella 4.13 e la figura 4.42 riportano — in termini di competenza nei diversi anni — l'ammontare complessivo (risparmio di imposta potenziale) delle risorse impegnate per gli incentivi agli investimenti dall'anno di introduzione al 2021 in valore assoluto e in rapporto al gettito dell'Ires e dell'IRAP per

[299] Il credito di imposta per gli investimenti Industria/Transizione 4.0 è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2020 in sostituzione del precedente regime di maggiorazione degli ammortamenti (nota 272) e sarà in vigore fino al 2025 (giugno 2026 per gli investimenti per i quali è stato versato un acconto del 20 per cento nel 2025). L'incentivo riguarda gli stessi beni della maggiorazione e le percentuali del credito, i limiti di spesa e soprattutto le tipologie di beni agevolati sono stati modificati nel tempo. In attuazione di quanto previsto nell'ambito dell'Investimento 15 della Missione 7 del PNRR (*RepowerEU*), il DL 19/2024 ha introdotto, sugli stessi beni, un credito di imposta a fronte di nuovi investimenti effettuati nel 2024 e nel 2025 nell'ambito di progetti di innovazione che determinino una riduzione effettiva dei consumi energetici delle imprese. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia)", 18 aprile.
[300] Si veda la nota 273.

tutte le società di capitali. L'ammontare complessivo degli incentivi agli investimenti in beni strumentali – che si distinguono in beni 4.0 e altri beni – è cresciuto in modo esponenziale raggiungendo nel 2021 più del 12 per cento del gettito complessivo contro l'1,2 dell'anno di introduzione (pannelli a) e b) della figura).

Il risparmio di imposta potenziale derivante dalla maggiorazione della deduzione degli ammortamenti per gli investimenti in beni strumentali (in vigore fino al 2019) ha superato nel periodo 2016-2021 i 13 miliardi (oltre 5 miliardi per i beni 4.0 e 8 miliardi per gli altri beni). Dal 2020 la maggiorazione degli ammortamenti è stata trasformata in un credito d'imposta riferito all'ammontare degli investimenti effettuati. Anche per questo incentivo le risorse impegnate sono rilevanti (circa 4 miliardi di cui 3,3 per i beni 4.0). Per valutare la tendenza della misura negli anni successivi al 2021 è possibile fare riferimento ai dati di cassa delle compensazioni d'imposta effettuate dalle società di capitali, che corrispondono all'ammontare dell'agevolazione che l'impresa ha effettivamente utilizzato nell'anno successivo a quello di competenza. Da questi dati, di fonte Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), emerge una significativa intensificazione dell'uso dell'agevolazione, quasi interamente concentrata sugli investimenti Industria 4.0: 1,3 miliardi nel 2021, 5,4 nel 2022 e oltre 8 miliardi nel 2023.

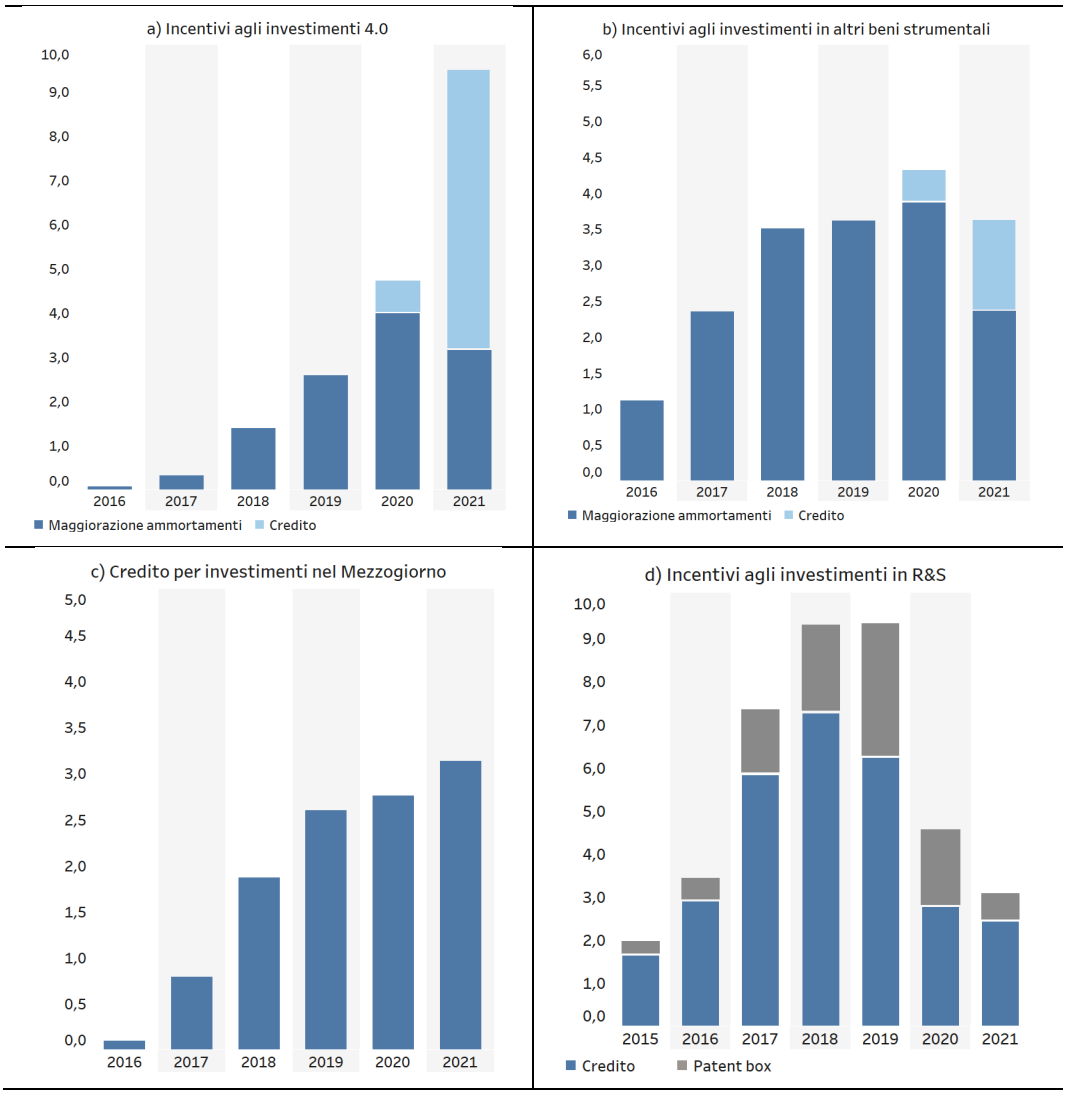
Gli incentivi per gli investimenti in beni strumentali sono stati utilizzati da più di un quarto delle società di capitali (circa 300.000) e circa il 5 per cento ha effettuato investimenti del tipo 4.0. Mentre la maggiorazione è risultata fortemente concentrata sul settore della Manifattura (nel 2019, il 45 per cento delle società beneficiarie e il 78 per cento del beneficio), il credito d'imposta nel 2021 è stato sfruttato principalmente in altri settori e,

Tab. 4.13 – Incentivi agli investimenti (1)

	Beni strumentali		Industria 4.0		Credito di imposta Mezzogiorno		Credito di imposta R&S		*Patent box*	
	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*
	Maggiorazione ammortamenti									
2015	-	-	-	-	-	-	10.268	752	555	169
2016	213.682	556	13.473	32	1.374	40	15.527	1.256	848	382
2017	258.085	1.127	25.902	152	5.700	379	24.655	2.792	1.008	738
2018	293.555	1.567	36.247	618	11.588	836	27.646	3.242	1.296	1.103
2019	314.806	1.731	45.909	1.237	16.788	1.242	26.614	2.980	1.821	1.632
2020	286.955	1.573	44.485	1.626	18.162	1.125	17.312	1.121	1.274	827
2021	266.902	1.243	42.108	1.662	27.518	1.651	14.639	1.274	483	340
Totale	**-**	**7.880**		**5.327**	**-**	**5.273**	**-**	**13.416**	**-**	**5.192**
	Credito di imposta									
2020	113.866	160	14.591	319						
2021	172.938	605	55.779	2.974						
Totale	**-**	**766**	**-**	**3.293**						

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per trasformare le deduzioni (maggiorazione degli ammortamenti e *patent box*) in risparmio d'imposta è stata utilizzata l'aliquota di imposta legale e quindi non si tiene conto dell'eventuale incapienza nei vari anni delle singole società. In modo analogo per i crediti si considera la ripartizione in quote annuali stabilita dalla normativa e quindi si astrae dall'effettiva capacità di compensazione dei crediti.

Fig. 4.42 – Incentivi agli investimenti (1)
(in percentuale dell'Ires e dell'IRAP di competenza)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per trasformare le deduzioni (maggiorazione degli ammortamenti e *patent box*) in risparmio d'imposta è stata utilizzata l'aliquota di imposta legale e quindi non si tiene conto dell'eventuale incapienza nei vari anni delle singole società. In modo analogo per i crediti si considera la ripartizione in quote annuali stabilita dalla normativa e quindi si astrae dall'effettiva capacità di compensazione dei crediti.

in particolare, nelle Costruzioni (12,4 per cento, a fronte di un beneficio medio della maggiorazione del 3,5). Emerge, inoltre, una più ampia concentrazione della maggiorazione dell'ammortamento sulle imprese più grandi (nel 2019, circa il 5 per cento del totale delle società beneficiarie e il 43 per cento del beneficio), rispetto al credito d'imposta (nel 2021, le grandi imprese sono poco più del 6 per cento dei beneficiari e usufruiscono del 19 per cento della misura) (tab. 4.13).

Il credito d'imposta è sfruttabile dall'impresa con maggiore certezza ed immediatezza rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti in quanto non è condizionato alla redditività e alla capienza fiscale dell'Ires (come avviene in generale per le deduzioni) – potendo essere utilizzato in compensazione di altri tributi, contributi e anche delle

ritenute effettuate come sostituto d'imposta. A tale proposito, va osservato che, rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti, sono molto meno numerose in media le società con una base imponibile positiva (non più necessaria per usufruire dell'agevolazione) che accedono al credito d'imposta (circa il 79 e il 43 per cento, rispettivamente, per le due agevolazioni).

Per gli investimenti in beni strumentali effettuati nelle aree del Mezzogiorno è stato previsto, dal 2016 al 2023, un credito d'imposta che si è aggiunto agli altri incentivi. Dai dati di fonte MEF sulle compensazioni dei crediti emerge che le risorse utilizzate sono cresciute sensibilmente nel tempo – anche grazie alle modifiche normative che dal 2017 hanno reso la misura complessivamente più generosa – raggiungendo nel 2021 il 3,1 per cento del gettito (1,6 miliardi) (fig. 4.42 pannello c)). La misura ha continuato a crescere anche nel 2022 e nel 2023, attestandosi, rispettivamente, a 2,1 e a 2,7 miliardi. Il credito è stato utilizzato da un numero progressivamente crescente di società: nel 2016 le società beneficiarie erano circa 1.400, nel 2021 sono diventate circa 27.500 (pari a circa l'8 per cento di quelle registrate nel Mezzogiorno).

Per quanto riguarda gli incentivi alla ricerca e sviluppo, fra il 2015 e il 2021 sono state utilizzate risorse pari a circa 18 miliardi (13,4 di credito e 5,2 di *patent box*). L'ammontare complessivo del credito, pari a circa 0,8 miliardi nel 2015, è aumentato in particolar modo nel 2018, arrivando a circa 3 miliardi (7,2 per cento del gettito). Parallelamente, il numero di società di capitali che hanno beneficiato dei crediti d'imposta è passato da 10.268 nel 2015 a 27.646 nel 2018 per arrivare a circa 26.600 nel 2019 (lo 0,3 per cento circa del totale delle società di capitali). Anche l'ammontare complessivo del risparmio d'imposta potenziale del *patent box* è cresciuto nettamente, passando da 0,2 miliardi nel 2015 a 1,6 nel 2019 (2,9 per cento del gettito). In particolare, un sensibile incremento nell'ammontare dell'agevolazione (da 1,1 a 1,6 miliardi) è osservabile fra il 2018 e il 2019, in corrispondenza della modifica normativa che ha portato all'abolizione del *ruling* obbligatorio. Anche il numero dei beneficiari è significativamente aumentato fra il 2015 e il 2019, passando da 555 a 1.821 imprese (con un forte incremento fra il 2018 e il 2019). Si tratta di un aumento significativo, sebbene riguardi una percentuale del totale delle società di capitali ancora più contenuta rispetto al caso del credito d'imposta.

Per quanto riguarda il secondo canale attraverso il quale agiscono gli incentivi fiscali – ossia rendere più conveniente investire – l'impatto potrebbe essere stato dal 2016 non trascurabile anche in termini di riduzione delle aliquote marginali effettive (EMTR)[301]. Queste, sebbene siano generalmente calcolate sulla base di ipotesi forti (come, ad esempio, la concorrenza perfetta nei mercati), possono essere utili per avere un quadro generale del ruolo del sistema fiscale sulle scelte di investimento.

[301] Le aliquote marginali effettive misurano la differenza in termini percentuali fra il rendimento al netto degli effetti della normativa tributaria (misurato dal costo del capitale al netto delle imposte) e quello lordo in assenza di imposte, rappresentando così una misura del cuneo di imposta. Un'aliquota marginale positiva (negativa) indica un effetto disincentivante (incentivante) della normativa.

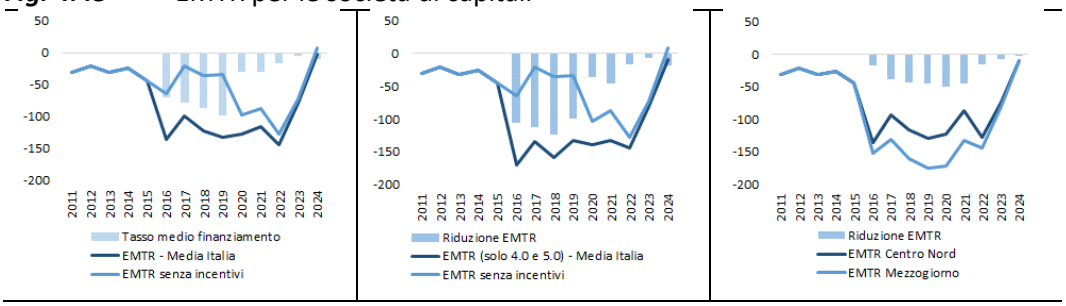
L'effetto delle misure adottate di incentivo agli investimenti in beni materiali (compresa l'agevolazione per il Mezzogiorno) può essere stimato utilizzando il modello di microsimulazione Medita, che permette di calcolare il costo del capitale e quindi le EMTR[302] a livello di singola impresa tenendo conto **della diversa composizione tra le fonti di capitale (proprio e di terzi) e tra beni agevolati e non agevolati e il diverso impatto territoriale delle misure tributarie.** La figura 4.43 riporta l'andamento della media delle aliquote marginali effettive considerando le principali misure di incentivo (pannello a) e poi isolando l'effetto sia degli incentivi 4.0/5.0 (pannello b)) sia di quelli per il Mezzogiorno (pannello c)).

L'effetto complessivo delle politiche – misurato dalla differenza tra l'aliquota con e senza politiche (le barre) – è sempre incentivante (la differenza è negativa) ed è più forte nel periodo 2016-19. Dopo il depotenziamento delle misure per i beni 4.0 disposto dal 2020 (pannello b), nel 2024 si può apprezzare un incremento della convenienza a investire per i beni 5.0. Significativo risulta anche l'effetto sulla convenienza a investire nel Mezzogiorno rispetto alle aree del Centro-Nord.

Dagli incentivi tributari ai contributi alle imprese. — **Dal 2020, anche in concomitanza con la necessità di fornire sostegno alle imprese durante le due recenti crisi, si è assistito a un ricorso sempre più accentuato a incentivi tributari sotto forma di crediti d'imposta** che, rispetto alle deduzioni, si caratterizzano per maggiore immediatezza ed esigibilità. I crediti d'imposta di fatto equivalgono a sussidi diretti scollegati dalla struttura dei tributi gravanti sulle imprese e dalla capienza fiscale. Questo aspetto è poi stato amplificato dalla possibilità di cedere i crediti d'imposta ad altri soggetti.

La tabella 4.14 riporta l'ammontare complessivo dei crediti di imposta più direttamente indirizzati alle imprese ed effettivamente utilizzati (compensati) nel periodo 2015-2023. **Il loro importo è più che triplicato negli ultimi anni, passando da circa 8 miliardi nel periodo 2017-19 a 22 e 30 miliardi, rispettivamente, nel 2022 e 2023.** Come già evidenziato, i crediti d'imposta compensati connessi agli investimenti sono stati pari a

Fig. 4.43 – EMTR per le società di capitali



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

[302] Il costo del capitale misura il rendimento minimo che l'impresa deve ottenere dall'investimento per poter coprire esattamente i costi comprensivi del deprezzamento e delle imposte sul reddito, al netto del risparmio determinato dalla deducibilità dei costi e dalle altre agevolazioni.

Tab. 4.14 – I principali crediti di imposta in favore delle imprese
(milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Investimenti, di cui:	229	817	1.795	3.726	4.679	4.680	4.512	8.724	12.606
Beni strumentali	*5*	*135*	*291*	*295*	*186*	*60*	*1.288*	*5.404*	*8.586*
Investimenti - Mezzogiorno	*188*	*123*	*212*	*725*	*1.153*	*1.283*	*1.680*	*2.153*	*2.720*
Investimenti - R&S	*36*	*559*	*1.292*	*2.707*	*3.340*	*3.337*	*1.544*	*1.167*	*1.300*
Energia	0	0	0	0	0	0	0	6.896	9.900
DTA	4.293	3.023	5.097	2.906	1.173	877	1.904	2.390	3.200
COVID	0	0	0	0	0	1.694	2.884	1.254	426
Occupazione e formazione	*17*	*15*	*13*	*13*	*26*	*111*	*511*	*1.043*	*1.465*
Autotrasporto	1.292	1.264	1.257	1.320	1.362	1.294	1.224	806	900
Altro	447	521	723	716	817	1.029	1.071	1.361	1.400
Totale	**6.278**	**5.641**	**8.886**	**8.681**	**8.056**	**9.686**	**12.105**	**22.474**	**29.897**

Fonte: elaborazioni su dati MEF relativi alle compensazioni dei crediti mediante F24.

circa 4,7 miliardi nel 2019 (pre-crisi sanitaria) e sono più che raddoppiati e quasi triplicati nel 2022 e 2023. Tra il 2020 e il 2022 si sono aggiunti ai crediti d'imposta tradizionali quelli introdotti per contrastare gli effetti, dapprima, dell'emergenza sanitaria e, successivamente, della crisi energetica. I primi hanno pesato soprattutto nel 2020 e nel 2021; i secondi invece negli ultimi due anni.

Il maggiore utilizzo dei crediti di imposta determina una più ampia riduzione del gettito effettivo e, di conseguenza, delle aliquote di imposta implicite. In generale, nel periodo considerato si è resa ancora più debole, data la struttura delle aliquote legali, la relazione tra la redditività delle imprese e le imposte effettivamente pagate. La fruizione degli incentivi agli investimenti potrà essere ancora consistente nel prossimo futuro e senza il mantenimento degli elevati livelli di redditività registrati in questi ultimi anni ciò potrebbe comportare effetti di rilievo sul gettito complessivo delle imposte sulle imprese. Sarebbe auspicabile una valutazione accurata della loro efficacia per ridurre il cosiddetto effetto "peso morto" che trasforma l'incentivo in mero sussidio, contravvenendo alle finalità iniziali dell'agevolazione.

4.4 Considerazioni generali

Alla luce della recente evoluzione della pressione fiscale e del peso delle imposte dirette sul complesso delle entrate tributarie, **nel capitolo è stata proposta una lettura supportata da analisi quantitative della direzione della politica tributaria nell'ultimo decennio concentrando l'attenzione sulla tassazione delle famiglie e delle imprese.**

Per quanto riguarda l'imposta sulle persone fisiche, il decennio trascorso è stato caratterizzato da diversi interventi di riduzione del carico fiscale, spesso a scapito dell'equità del prelievo e della sua capacità redistributiva. Da un lato, è diminuito il numero e il livello delle aliquote applicate e, dall'altro, ne è stato ridotto il campo di

applicazione, escludendo importanti cespiti dal prelievo progressivo, accentuando il processo di erosione della base imponibile dell'imposta. Sono state inoltre aumentate, nel numero e nell'entità, le detrazioni per oneri e spese, soprattutto nel campo delle ristrutturazioni edilizie.

Le riforme sulla struttura dell'imposta miravano principalmente a correggere le distorsioni sulle aliquote marginali e medie causate dal bonus Irpef introdotto nel 2014 per sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti con salari medio-bassi a fronte di una dinamica debole delle retribuzioni lorde reali. Le riforme del 2017, 2020 e 2021 hanno ridotto l'irregolarità delle aliquote, beneficiando prima i contribuenti con redditi intermedi e successivamente quelli con redditi più elevati. **Nel complesso, la riduzione del prelievo si è concentrata sui redditi medio-bassi, mantenendo aliquote marginali elevate per molti contribuenti con redditi medio-alti. Il fenomeno si è accentuato con l'introduzione nel 2022 della decontribuzione**, inizialmente disposta per mitigare gli effetti della crisi inflazionistica sui redditi bassi, ma poi potenziata e confermata non solo per il 2023 ma anche per il 2024, i cui effetti non sono considerati nelle analisi di questo capitolo. Questo intervento appare in contrasto con gli obiettivi prefigurati dalla nuova legge delega per la riforma fiscale approvata nel 2023 che si pone l'obiettivo di giungere, in prospettiva, a un sistema progressivo ad aliquota unica (*flat tax*).

Per cogliere l'effetto del complesso delle riforme sul reddito disponibile dei contribuenti in un tempo medio-lungo è necessario tenere conto dell'effetto del drenaggio fiscale, ovvero l'incremento del prelievo derivante dalla mancata indicizzazione del meccanismo di calcolo dell'imposta in funzione della variazione del potere d'acquisto. Il tema, rimasto al margine del dibattito per il lungo periodo in cui la dinamica dei prezzi è stata moderata, ha assunto nuovamente rilevanza alla luce della crisi inflazionistica iniziata nel 2021 e protrattasi fino al 2023.

Per un lavoratore dipendente senza carichi familiari le riforme hanno determinato, lungo tutta la distribuzione del reddito e rispetto alla normativa vigente nel 2014, una riduzione dell'aliquota media effettiva pari a circa mezzo punto percentuale per i redditi bassi, più marcata per i redditi superiori a 24.000 euro e pari a pochi centesimi di punto per i redditi elevati. **Tuttavia, se si tiene conto della perdita di potere di acquisto per effetto dell'inflazione, le aliquote medie risultano generalmente superiori a quelle che si pagavano nel 2014.**

Da un'analisi condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB emerge che per il complesso dei lavoratori dipendenti le modifiche normative hanno comportato una riduzione del prelievo di circa 3 punti percentuali, che viene tuttavia più che compensata dall'effetto del drenaggio fiscale, pari a circa -3,6 punti percentuali, con un saldo sul reddito disponibile negativo per circa 0,6 punti. Per i pensionati e gli autonomi entrambi gli effetti, della normativa e del drenaggio fiscale, sono di entità minore.

Il paragrafo ripercorre inoltre l'evoluzione normativa che ha coinvolto il sostegno alle famiglie con figli, con l'introduzione dell'Assegno unico (AU), che a partire dal marzo 2022 ha sostituito i due principali istituti preesistenti, le detrazioni Irpef per figli a carico e gli assegni al nucleo familiare, e diverse misure minori. L'impianto originario, anche alla luce di un minore numero di beneficiari rispetto alle stime, è stato modificato rendendo più generosi gli importi spettanti ai figli disabili maggiorenni e alle famiglie con figli di età inferiore a un anno e per quelle numerose con figli inferiori a tre anni.

In analogia con l'esercizio condotto per l'imposta personale, **con il modello di microsimulazione sono stati valutati gli effetti distributivi delle attuali misure a sostegno delle famiglie con figli rispetto a quelle vigenti nel 2014, tenendo conto anche della variazione del potere d'acquisto.** I risultati evidenziano che l'introduzione dell'AU ha premiato soprattutto le famiglie più numerose poiché la variazione del beneficio medio per figlio è crescente con la dimensione familiare. Questa, infatti, è massima – pari a 1.941 euro – per le famiglie con più di tre figli, risultando oltre due volte quella stimata per le famiglie con un solo figlio (840 euro). Tuttavia, se si considera la perdita di potere d'acquisto realizzata nel periodo, **il confronto in termini reali tra quanto percepito all'inizio e alla fine del decennio mostra una riduzione dei benefici compresa tra un minimo di 160 euro per le famiglie con più di tre figli e un massimo di 328 per quelle con un solo figlio.**

L'effetto risulta invece comunque positivo per il 20 per cento più povero delle famiglie, principalmente grazie all'estensione dei trattamenti per il sostegno dei figli ai nuclei che in precedenza non ne beneficiavano perché incapienti o non lavoratori dipendenti. L'effetto di "svalutazione" dei benefici inizia a essere significativo a partire dal terzo decile facendo diminuire il vantaggio medio unitario dell'introduzione dell'AU (pari a 995 euro) fino a 685 euro. Infine, per il 20 per cento più ricco delle famiglie il confronto tra il beneficio dell'AU e il valore rivalutato a oggi di quello che si sarebbe ottenuto applicando la normativa 2014 risulta negativo o minimo e oscilla tra -28 e 71 euro: per queste famiglie l'effetto positivo delle modifiche normative non è tale da compensare l'effetto negativo della perdita di potere d'acquisto.

Passando alle imprese, nel periodo 2011-2021 è diminuito il loro numero ma è aumentata la quota delle società di capitali. Da un punto di vista strutturale, nonostante le crisi, non si evidenziano modifiche di rilievo alla distribuzione settoriale e dimensionale. **Si confermano alcune tendenze di fondo del sistema produttivo italiano con un ulteriore incremento della quota di imprese nei servizi e lo storico squilibrio dimensionale e territoriale**. Rimane la prevalenza delle piccole imprese e delle società registrate nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, per le quali tuttavia si evidenzia un incremento della quota rispetto al totale.

I principali indicatori economici – redditività e rischiosità economico-finanziaria – hanno mostrato dal 2015 una reattività soddisfacente del comparto delle imprese. Questi andamenti sono confermati anche negli ultimi cinque anni nonostante le due crisi

consecutive del triennio 2020-22, quella pandemica e quella energetica con conseguente fiammata inflazionistica. In questi anni, tuttavia, si sono registrati effetti asimmetrici nei diversi comparti delle imprese sia nella fase negativa sia in quella positiva della ripresa. La dinamica più sostenuta della redditività si osserva nel settore delle Costruzioni (dal 2020), in quello dell'Energia (dal 2021) e in quello Finanziario (dal 2023).

Corrispondentemente, **nello stesso periodo si è registrata una progressiva riduzione del gettito delle imposte sulle società (Ires e IRAP) in rapporto sia al totale delle imposte dirette sia al PIL che si è interrotta solo negli ultimi anni. Si possono individuare due fattori principali che hanno influenzato questo andamento**.

Il primo è relativo alla relazione tra redditività e base imponibile a parità di struttura tributaria. La naturale correlazione tra queste due grandezze presenta un'asimmetria nelle diverse fasi del ciclo economico. Nelle fasi di espansione, infatti, dalle basi imponibili si possono scontare le perdite pregresse, generate negli anni precedenti e nelle congiunture sfavorevoli, che non hanno trovato immediata capienza (effetto di *smoothing* delle perdite su base pluriennale). Nell'analisi questo effetto è documentato dall'espansione delle perdite pregresse (accumulate nei periodi di crisi) effettivamente dedotte a partire dal 2015 e dall'ammontare che ancora rimane da scontare nei prossimi anni.

Il secondo fattore riguarda le misure discrezionali di politica tributaria che hanno caratterizzato il periodo di analisi considerato. Lo scorso decennio si caratterizza per una pluralità di interventi che hanno ridimensionato l'onere tributario delle imprese sia nella fase di ripresa economica (2016-19) sia in coincidenza con le ultime due crisi (dal 2020). Al riguardo si possono osservare tre tendenze importanti. L'introduzione dell'ACE e la riduzione dell'aliquota nominale d'imposta, disposte nella prima parte del decennio scorso, possono essere ancora collocate nel processo di riforma (presente anche a livello internazionale) finalizzato a contenere la concorrenza fiscale e ad aumentare la neutralità del prelievo rispetto alle scelte d'impresa. Una seconda tendenza si può individuare nel ritorno alle politiche di incentivo agli investimenti con un più chiaro orientamento di politica industriale. Le agevolazioni sono state finalizzate: alla innovazione tecnologica dei prodotti e dei processi produttivi (Industria 4.0) e, più di recente, al processo di transizione energetica (Transizione 5.0); a mitigare il divario territoriale (tra Centro-Nord e Mezzogiorno) del sistema produttivo; a rendere più competitiva l'attività di ricerca in Italia a fronte di politiche analoghe in altri paesi europei. Una terza tendenza riguarda gli strumenti di politica tributaria. Negli ultimi anni la maggior parte degli incentivi (e delle deduzioni) è stata confermata (trasformata) in crediti d'imposta che si caratterizzano per una fruibilità più immediata e certa in quanto non condizionata alla capienza fiscale. Questo passaggio, a parità di riduzione dell'onere tributario delle imprese nel tempo, determina un ampliamento della base imponibile e del gettito complessivo dell'Ires, dato che i crediti di imposta, da un punto di vista contabile, vengono registrati dal lato della spesa (tra i contributi alla produzione o i contributi agli investimenti, a seconda della loro natura e del grado di esigibilità) e non in diminuzione delle entrate.

Si può inoltre osservare che la normativa tributaria determina per molte variabili di bilancio un disallineamento fra la definizione civilistica e fiscale che può tradursi in un ampliamento o una riduzione della base imponibile. La differenza tra l'aliquota effettiva di imposta (calcolata sul risultato lordo prima delle variazioni tributarie in senso stretto) e quella legale fornisce una misura sintetica della divergenza tra reddito civilistico e base imponibile (che in molti casi si azzera). In particolare, l'aliquota effettiva delle società che pagano imposta è in media significativamente inferiore all'aliquota legale e, in particolare, si riduce tra il 2015 e il 2021.

L'analisi della politica tributaria che ha riguardato le imprese in questo ultimo decennio suggerisce alcune considerazioni rispetto al percorso di riforma delineato nella legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2003).

Un primo decreto legislativo di attuazione della delega ha previsto dal 2024 l'abolizione dell'ACE. Questo determina un ampliamento non trascurabile della base imponibile (secondo le stime della relazione tecnica, 4,8 miliardi nel 2025 e 2,8 a regime) per una quota rilevante di imprese con differenze settoriali significative. Come evidenziato nel paragrafo, non si tratta tanto dell'eliminazione di un'agevolazione tributaria, quanto di una modifica strutturale del prelievo e della rinuncia – allo stato attuale – alla neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento dell'impresa. Una valutazione complessiva, anche rispetto alle conseguenze redistributive dell'onere tributario tra le imprese, richiederebbe tuttavia la conoscenza delle altre misure che verranno adottate in attuazione della delega. A questo proposito va osservato che la legge delega prevede anche un incentivo più generale agli investimenti e all'occupazione che consiste nell'applicazione di un'aliquota di imposta ridotta sugli utili impiegati o, in alternativa, di una maggiorazione della deduzione delle spese effettuate per investimenti o nuove assunzioni. **Lo stesso decreto legislativo che ha abolito l'ACE ha previsto – per il solo 2024 – una maggiorazione della deduzione per i soli incrementi occupazionali. Non è ancora chiaro quali siano gli obiettivi prevalenti del processo di riforma appena avviato**.

In secondo luogo, l'esperienza realizzata con le recenti politiche di incentivo potrebbe costituire un utile punto di riferimento per la revisione delle agevolazioni fiscali prevista dalla legge delega per la riforma fiscale e dalla delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese (L. 160/2023). Come osservato, nell'ultimo decennio le agevolazioni alle imprese sono state finalizzate a specifici obiettivi di natura settoriale e territoriale incidendo in modo significativo sia sulla loro liquidità sia sulla convenienza a investire. Sebbene questi incentivi abbiano subito un depotenziamento negli ultimi anni e siano comunque previsti in graduale esaurimento, va osservato che nei prossimi anni continueranno a produrre effetti sui conti pubblici definendo un percorso più stretto in termini di risorse disponibili per una loro conferma o revisione.

Infine, come si è visto, le misure di riallineamento delle variabili civilistiche alla normativa fiscale costituiscono una componente importante e molto complessa di variazioni sia in aumento sia in diminuzione da applicare all'utile di bilancio per la definizione del reddito

fiscale e quindi della base imponibile. A questo proposito **la delega per la riforma fiscale prevede un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare il processo di definizione della base imponibile** riducendo i costi di adempimento delle imprese. **Gli effetti di ampliamento o di riduzione della base dipenderanno dalla direzione delle modifiche che**, come evidenziato con l'analisi di questo passaggio, **potranno comportare effetti redistributivi del gettito di rilievo.**

5. PENSIONI E OCCUPAZIONE NELL'ULTIMO DECENNIO

5.1 Introduzione

Nell'ultimo decennio le riforme del mercato del lavoro e del sistema pensionistico si sono intersecate e sovrapposte portando in primo piano il tema del loro effetto complessivo sull'economia e in particolare sull'occupazione. Se sino al 2014 la preoccupazione diffusa era che l'inasprimento dei requisiti di pensionamento per gli anziani riducesse le opportunità di lavoro per le altre fasce di età, nell'ultimo decennio si è posta la questione opposta, ossia se un rilassamento degli stessi requisiti potesse liberare spazi e favorire le dinamiche sul mercato del lavoro**. È un tema che in letteratura economica rientra nell'alveo della verifica che sussistano condizioni per la cosiddetta *lump of labo*r (LOL)**.

Nella definizione più stretta, la LOL si manifesta quando l'assunzione di nuovi lavoratori richiede l'uscita di qualcuno già occupato (è il caso teorico della misura fissa di lavoro o del cosiddetto modello super-fisso). Il rapporto può essere inferiore all'unità (servono più uscenti per permettere l'occupazione di un nuovo lavoratore, o un uscente *full time* permette un nuovo occupato *part time*), pari all'unità o anche superiore all'unità (un uscente fa posto a più di un lavoratore). Non vi è LOL se le dinamiche di ingresso nel mercato del lavoro sono totalmente indipendenti da quelle di uscita, al punto da non riscontare evidenza che un lavoratore uscente venga sostituito con un nuovo entrante e non invece con risorse già presenti e già assunte in altri momenti o con la riorganizzazione delle funzioni e dei processi produttivi e gli avanzamenti tecnologici. Una situazione di LOL può emergere anche quando, a fronte di uscite dall'occupazione, non si registra nessuna tendenza a ricoprire nuovamente le posizioni, perché la "misura fissa di lavoro" è in contrazione. Di solito la realtà si pone nel mezzo tra questi casi estremi e, con una definizione generalizzata, si può dire che si registrano condizioni di LOL quando le movimentazioni sul mercato del lavoro sono guidate in misura significativa dalle uscite e questo può accadere sia in fasi in cui il mercato del lavoro è stagnante sia in fasi in cui l'occupazione cresce. La definizione di LOL può diventare ancora più ampia se dalla condizione di occupato o non occupato si passi a considerare le tipologie di contratto di lavoro, perché la "misura fissa di lavoro" può valere su alcune e non su altre. Applicata alle relazioni tra mercato del lavoro e sistema pensionistico, si possono rilevare condizioni di LOL quando gli ingressi nell'occupazione e/o la dinamica delle posizioni già in essere dipendono in maniera apprezzabile dai flussi di pensionamento. **È sulla definizione generalizzata e collegata ai pensionamenti della LOL che ci si interroga in questo capitolo, per capire se si sia manifestata e in quale misura in Italia tra il 2014 e il 2023, un decennio caratterizzato da riforme sia del mercato del lavoro sia del sistema pensionistico**.

Mentre con riferimento al periodo 2004-2013 è abbondante l'evidenza empirica sulla relazione tra nuovi occupati e pensionati, il decennio 2014-2024 è stato investigato di meno. Il primo periodo è stato caratterizzato da una lunga fase di progressivo

irrigidimento dei requisiti di pensionamento culminata con la riforma del 2012, cosiddetta Fornero; il secondo, invece, ha visto una serie di rilassamenti delle regole, i più importanti dei quali di natura temporanea, e può ritenersi ancora in corso se si pensa che l'ultima legge di bilancio ha, tra le altre cose, prorogato, sia pure con modalità più restrittive, la possibilità di uscita con requisiti congiunti di età e anzianità contributiva (la seconda Quota 103).

Nella letteratura che approfondisce la LOL connessa con i sistemi pensionistici si possono riconoscere due filoni. Il primo è nato tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta quando, dopo il rapido sviluppo delle economie e dei sistemi di *welfare* nel Dopoguerra, cominciarono a emergere segnali di rallentamento della crescita. Il secondo filone è più recente e ha preso piede gradualmente nel corso dell'ultimo ventennio, stimolato dall'invecchiamento della popolazione e dai problemi di sostenibilità dei sistemi pensionistici. Il primo filone segue un approccio macroeconomico, sovente riferito al contesto internazionale e a diversi paesi[303], mentre il secondo si avvantaggia dei microdati nazionali ad alta frequenza, spesso di fonte amministrativa, divenuti sempre più ricchi, accurati e disponibili al pubblico. Inoltre, il primo filone predilige analisi di lungo periodo, basate il più delle volte su grandi *panel* internazionali con numerose variabili di controllo; il filone più recente, invece, tende a circoscrivere l'arco temporale in modo da mettere meglio in risalto, anche con tecniche di valutazione di impatto di tipo *pre* e *post* riforme, gli aspetti che più possono creare competizione tra soggetti appartenenti alle diverse fasce di età nella ricerca di spazi e possibilità sul mercato del lavoro.

Alla luce delle differenze nelle loro caratteristiche, non stupisce che nel primo filone raramente emergano situazioni di LOL in connessione con le pensioni: nel lungo periodo, nella media delle esperienze di vari paesi, superate le difficoltà contingenti, andate a regime le modifiche normative, compiuti gli adattamenti comportamentali cui spesso obbligano le stagioni di difficoltà, non esiste alcun contrasto fisiologico o di natura tra soggetti appartenenti a diverse fasce di età, con la conseguenza che non emergono vantaggi occupazionali ricollegabili in maniera specifica agli spazi sul mercato del lavoro creati dai lavoratori passati in quiescenza. Al contrario, uno dei risultati più ricorrenti di questo filone è la coevoluzione tra tassi di attività e di occupazione di tutte le fasce di età. Il secondo filone, invece, restituisce quadri più problematici, molto meno generalizzabili perché specifici del paese e del momento analizzato.

Volendo limitarsi ai contributi più recenti per il caso italiano, se ne possono citare, in particolare, quattro che riguardano gli anni a cavallo della riforma pensionistica del 2011 (riforma Fornero) e realizzati dopo un sufficiente numero di anni per poterne coglierne gli

[303] Si vedano, ad esempio, i contributi all'interno di Gruber, J. e Wise, D. (2010), *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, National Bureau of Economic Research.

effetti[304]: Boeri *et al.* (2022)[305], Bertoni e Brunello (2020)[306], Bovini e Paradisi (2019)[307] e Carta *et al.* (2021)[308]

I primi tre contributi sono sostanzialmente concordi nel trovare un effetto di blocco statisticamente significativo dei lavoratori, trattenuti al loro posto dall'inasprimento dei requisiti di pensionamento, sull'accesso all'occupazione di soggetti appartenenti alle altre fasce di età. Ogni trattenuto ha precluso circa 0,86 nuovi occupati, di cui 0,66 di età matura e 0,2 giovani per Boeri *et al.* (2022), circa 0,36 nuovi occupati, frutto di un blocco di 0,83 occupati nella fascia di età anziana e di un incremento di 0,27 nella fascia di età intermedia e di 0,20 nella fascia di età giovane per Bertoni e Brunello (2020) e di 0,45 nuovi occupati, tutti in età matura, per Bovini e Paradisi (2019). Si tratta di stime relativamente contenute e soprattutto che non evidenziano in maniera netta una contrapposizione vecchi-giovani, come fanno intendere gli incrementi di occupati nelle fasce relativamente più giovani che nel lavoro di Bertoni e Brunello bilanciano il blocco alle assunzioni dei più anziani[309]. Il quarto contributo, invece, trova evidenze molto simili a quelle che contraddistinguono il primo filone della letteratura. Dall'analisi *pre* e *post* della riforma Fornero emerge che un aumento del 10 per cento degli occupati anziani ha implicato aumenti dell'1,8 per cento degli occupati giovani e dell'1,3 degli occupati delle fasce di età intermedie. Il conseguente aumento occupazionale, riconducibile alle regole pensionistiche, è stato concentrato soprattutto nella fascia di età anziana, ma con ricadute positive anche sulle altre, anche se di minore entità. Di rilievo sono anche le considerazioni aggiuntive: non c'è evidenza che il costo del datore di lavoro per ogni lavoratore sia aumentato né che la produttività sia diminuita; non si riscontrano variazioni significative delle retribuzioni né dei nuovi occupati né degli anziani rimasti al lavoro; l'impatto sul valore aggiunto è stato infine positivo. Le spiegazioni avanzate degli autori sono sostanzialmente due. Da un lato, gli occupati delle diverse fasce di età si confermano complementari all'interno delle funzioni di produzione, soprattutto in economie in cui non è facile la sostituzione di lavoratori qualificati e con rapporti di lunga data con i loro datori di lavoro (*firm-specific human capital*). Dall'altro lato, gli autori sostengono che poiché l'età effettiva pensionabile in Italia non è molto elevata i lavoratori più anziani non lo sono poi così tanto e quindi risultano ancora produttivi. Se i risultati dei primi tre contributi sull'Italia portano argomenti alla tesi che l'inasprimento dei requisiti

[304] Ci sono altri contributi che hanno affrontato il tema subito dopo le modifiche normative. Tra i più recenti, si è scelto di fare rifermento a quelli che hanno utilizzato serie storiche più lunghe.
[305] Boeri, T., Garibaldi, P. e Moen, E.R. (2022), "In medio stat victus: labor demand effects of an increase in the retirement age", in *Journal of population economics*, vol. 35, pagg. 519-556. Tra l'altro, il paragrafo 3 del paper contiene un'ampia descrizione della letteratura sulla LOL appartenente sia al primo sia al secondo filone.
[306] Bertoni, M. e Brunello, G. (2020), "Does a higher retirement age reduce youth employment?", CESifo, Science Po.
[307] Bovini, G. e Paradisi, M. (2019), "The labor substitutability and the impact of raising the retirement age", WorkINPS Papers n. 20.
[308] Carta, F., D'Amuri, F. e von Wachter, T. M. (2021), "Workforce aging, pension reforms, and Firm outcomes", NBER Working paper 28407.
[309] Questo risultato è in linea con altri della letteratura sulla LOL che riscontrano sostituibilità tra gli anziani pensionandi e coloro che sono nelle fasce di età a loro più vicine (mature) e, invece, complementarietà con i più giovani.

pensionistici abbia disturbato in varia misura le dinamiche sul mercato del lavoro, il quarto contributo ne porta una addirittura contraria: mandare in quiescenza più tardi avrebbe migliorato la composizione degli organici nelle imprese e aumentato l'occupazione coinvolgendo anche le altre fasce di età.

In questo capitolo del Rapporto si presentano alcune evidenze su come le modifiche alle regole di pensionamento disposte dopo il 2014, che hanno alleggerito i requisiti, possano avere influenzato le dinamiche occupazionali. Dai risultati possono scaturire indicazioni utili sia per valutare *ex post* le riforme, sia per indirizzare quella sistemazione organica e strutturale del sistema pensionistico ripetutamente annunciata ma, per varie ragioni, sempre rinviata. **Tra le riforme valutabili *ex post* non ci sono solo quelle pensionistiche, ma anche quelle del mercato del lavoro**, a cominciare dal *Jobs Act* del 2015 che tra le altre cose ha introdotto, per le nuove assunzioni, il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Infatti, la presenza o meno di LOL, connessa alla permanenza al lavoro dei più anziani con le loro retribuzioni relativamente elevate di fine carriera, e le possibilità che possono aprirsi per dinamiche occupazionali di ricambio o anche di crescita, dipendono nel contempo dalle regole di pensionamento e dalle norme che regolano i contratti di lavoro.

La novità rispetto ai contributi precedenti non si esaurisce solo nel periodo di riferimento (l'ultimo decennio anziché quello precedente) e nella diversa intonazione delle misure pensionistiche con cui confrontarsi (alleggerimento anziché restringimento dei requisiti). **La stima utilizza dati provinciali su attivazioni, cessazioni e trasformazioni di contratti di lavoro per indagare quale influenza possano avere esercitato i flussi di uscita per pensionamento sulle dinamiche di ingresso al lavoro e sulla progressione contrattuale dei già occupati.** In particolare, si costruisce un modello *panel* a effetti fissi provinciali per analizzare distintamente le attivazioni nette complessive, a tempo indeterminato e a tempo determinato e le trasformazioni a tempo indeterminato sulla base di gruppi di variabili esplicative, tra cui le cessazioni per pensionamento e quelle per ragioni diverse dal pensionamento. L'eventuale significatività e il valore assoluto del coefficiente delle cessazioni per pensionamento danno informazioni sulla presenza o meno di LOL, sulla sua rilevanza per le dinamiche del lavoro e sulla connessione tra il grado di rigidità della base occupazionale e gli spazi occupazionali apribili con i pensionamenti. **Dall'analisi emerge che, in media, ogni uscita dal mercato del lavoro per quiescenza si accompagna a tre mutamenti sul piano occupazionale: l'ingresso di un nuovo lavoratore che lo ha sostituito con un contratto a termine; l'ingresso di ulteriori 0,7 nuovi lavoratori sempre con contratto a termine; la stabilizzazione contrattuale, con passaggio a tempo indeterminato, di 1,7 lavoratori già occupati. L'effetto complessivo netto sullo *stock* degli occupati è stato quindi positivo ma limitato (+0,7 nuovi entranti) e ottenuto grazie a contratti a termine, ma c'è stata anche una ricomposizione interna agli occupati, verso il tempo indeterminato a tutele crescenti.**

Il capitolo è organizzato come segue. Il paragrafo 5.2 è dedicato a ripercorrere sinteticamente le riforme del mercato del lavoro e le modifiche al sistema pensionistico.

Lo sguardo va oltre il decennio preso a riferimento per l'analisi e la finalità è quella di descrivere i cambiamenti, senza tuttavia addentrarsi nei dettagli normativi. Il paragrafo 5.3 propone un'analisi descrittiva delle evoluzioni dei pensionamenti e dei tassi di occupazione per fasce di età dal 2004, in modo da cogliere sia il decennio di inasprimento dei requisiti pensionistici sia quello successivo di rilassamento degli stessi. Il paragrafo 5.4 si concentra sul decennio 2014-2023 per descrivere gli andamenti di attivazioni, cessazioni e trasformazioni di contratti di lavoro dipendente, lasciando sempre sullo sfondo gli andamenti dei pensionamenti di vecchiaia e anzianità. Il paragrafo 5.5 ripete la stessa analisi descrittiva evidenziando gli andamenti dell'occupazione a tempo determinato e indeterminato, della quota del *part time* e delle retribuzioni, aspetti necessari per la lettura e l'interpretazione dei risultati delle stime. Il paragrafo 5.6 è dedicato all'analisi econometrica. Innanzitutto, illustra il *dataset* utilizzato e offre dettagli descrittivi in più sulle variabili dipendenti e sul regressore di maggior interesse (parr. 5.6.1 e 5.6.2). Le prime sono, a seconda dei casi, le attivazioni nette complessive, quelle a tempo indeterminato, quelle a tempo determinato e le trasformazioni a tempo indeterminato di altri contratti già in essere, con dettaglio provinciale. Il secondo consiste nei pensionamenti per vecchiaia e anzianità sempre a livello provinciale. I paragrafi 5.6.3-5.6.6 descrivono e commentano i risultati delle regressioni con variabile dipendente, rispettivamente, le attivazioni nette complessive, quelle a tempo indeterminato, quelle a tempo determinato e le trasformazioni a tempo indeterminato. Infine, il paragrafo 5.7 ricapitola i principali risultati e offre alcune considerazioni generali.

5.2 Una breve descrizione degli interventi sul mercato del lavoro e sulle pensioni

La breve descrizione che segue non consente di scendere nei dettagli normativi ma ha il pregio di far cogliere le fasi di cambiamento su orizzonti lunghi. Tra l'altro, ai fini dell'analisi di questo capitolo, i dettagli normativi hanno importanza relativa, mentre essenziale all'interpretazione dei risultati del modello è la loro contestualizzazione, la caratteristica principale del secondo filone della letteratura sulla LOL entro cui questo lavoro vorrebbe idealmente collocarsi. Per comprendere meglio i cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nel sistema pensionistico tra il 2014 e oggi è però necessario far partire la ricostruzione da qualche decennio prima.

5.2.1 La normativa sul lavoro

Dagli anni Sessanta a oggi il mercato del lavoro è passato da una fase di rigidità a una di allentamento, per finire con un'altra, tutt'ora in corso, di assestamento attorno a principi di flessibilità regolata. Questi cambiamenti vanno letti avendo in mente le caratteristiche della società, del mondo produttivo e dei mercati delle varie epoche.

La L. 230/1962, una pietra miliare della normativa lavoristica italiana, contiene la prima disciplina organica del contratto di lavoro a tempo determinato, precedentemente regolato in modo blando dal Codice Civile del 1942. Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato veniva identificato come strumento giuridico ordinario, relegando l'apposizione di un termine alla durata del contratto a situazioni e autorizzazioni straordinarie[310]. Quanto stabilito dalla norma del 1962 acquisisce ancora maggiore rilevanza quando il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è stato dotato di tutele contro il licenziamento, cioè dopo la L. 604/1966, ma soprattutto dal 1970, con l'entrata in vigore dello Statuto dei lavoratori (L. 300/1970). La legge del 1966 ha introdotto il divieto di licenziare al di fuori della giusta causa o del giustificato motivo[311], ma solo per i datori di lavoro che occupavano fino a trentacinque dipendenti e sanzionando le violazioni della legge con semplici pene pecuniarie[312]. L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori invece garantiva nel caso di licenziamenti illegittimi, oltre a un risarcimento pecuniario, che il lavoratore fosse reintegrato nel posto di lavoro, anche se solo per le imprese industriali e commerciali che occupavano più di quindici dipendenti e per le imprese agricole con più di cinque dipendenti.

Già dalla fine degli anni Settanta, il legislatore ha introdotto deroghe alla L. 230/1962 estendendo la possibilità di apporre un termine alla durata del contratto in determinati settori e nelle ipotesi individuate nei contratti collettivi di lavoro stipulati con i sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale. La legge è stata poi del tutto abrogata con il D.Lgs. 368/2001, che ha parzialmente liberalizzato il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato consentendo l'indicazione di un termine alla durata del contratto a fronte di generiche ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

Solo quattro anni prima, la L. 196/1997, parte del cosiddetto Pacchetto Treu, aveva introdotto per la prima volta in Italia due forme contrattuali atipiche e a termine, con prerogative, obblighi e modalità di prestazione del lavoro prima non esistenti: i rapporti di collaborazione coordinate e continuativa (cosiddetti co.co.co) e la fornitura di lavoro temporaneo (cosiddetto lavoro interinale). Nel primo caso, il lavoratore poteva organizzare la sua attività in maniera autonoma ma nel rispetto di limiti e soprattutto di scadenze di consegna concordati con il datore, dando così vita al rapporto di parasubordinazione. In un rapporto interinale, invece, un'impresa fornitrice poneva uno

[310] Attività stagionali, sostituzione di lavoratori temporaneamente assenti, esecuzione di opere aventi carattere straordinario od occasionale, per lavorazioni che richiedevano maestranze per le quali non vi fosse continuità di impiego nell'ambito dell'azienda, per personale artistico e tecnico adibito alla produzione di spettacoli.

[311] I licenziamenti per giustificato motivo soggettivo e per giusta causa fanno parte dei licenziamenti disciplinari. Nel primo caso il licenziamento è motivato da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali; nel secondo caso si assiste a un comportamento così grave da non consentire la prosecuzione del rapporto lavorativo. Quello per giustificato motivo oggettivo è invece un licenziamento economico e cioè motivato da ragioni inerenti all'attività produttiva.

[312] Le successive modifiche e integrazioni della L. 604/1966 hanno ritoccato il campo di applicazione e l'importo delle sanzioni senza però modificare l'impostazione della normativa. La tutela indennitaria della L. 604/1996 è ancora in vigore e oggi si applica a tutte le imprese, indipendentemente dalla dimensione.

o più lavoratori da essa assunti[313] a disposizione di un'altra impresa che ne utilizzava la prestazione lavorativa per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo stabilite dalla legge o nei casi previsti dai contratti collettivi nazionali. Va ricordato che le misure si collocarono all'interno di cambiamenti più ampi che stavano interessando anche gli altri paesi europei ed *extra*-europei, e che di lì a poco avrebbero stimolato la Direttiva europea 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato[314].

È però il D.Lgs. 276/2003 (la riforma Biagi) ad aver introdotto la maggior parte delle forme contrattuali atipiche utilizzate in Italia negli ultimi vent'anni. Le più importanti sono: la somministrazione di lavoro, che andava a sostituire il lavoro interinale, cioè la fornitura professionale di manodopera a termine ma anche a tempo indeterminato (*staff leasing*)[315]; il contratto di lavoro intermittente, mediante il quale un lavoratore si poneva a disposizione di un datore di lavoro che ne poteva utilizzare la prestazione lavorativa per lo svolgimento di attività di carattere discontinuo pagandogli solo un'indennità mensile per i periodi nei quali il lavoratore garantiva la disponibilità in attesa di chiamata[316]. La riforma Biagi interveniva, con finalità antielusive, anche sul lavoro parasubordinato, stabilendo la legittimità dei soli rapporti di collaborazione coordinata e continuativa riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro.

È tema ancora dibattuto se le riforme che hanno significativamente ampliato le possibilità di impiegare lavoro a tempo determinato e contratti atipici tra il 1997 e il 2003 fossero o meno giustificate da un'eccessiva rigidità del mercato del lavoro italiano. Fatto sta che ci si affaccia agli anni Duemila con un mercato del lavoro dicotomico con, da un lato, le relazioni a tempo indeterminato, presidiate dall'articolo 18 e, dall'altra, una matassa di nuove relazioni flessibili e caratterizzate da livelli di protezione del lavoratore molto inferiori, anche con riferimento agli istituti del *welfare* (disoccupazione, sottoccupazione, maternità, figli, TFR, pensioni, ecc.).

A distanza di più di dieci anni dal D.Lgs. 368/2001, **la L. 92/2012 (la riforma Fornero) è intervenuta sul mercato del lavoro, cercando di avviare il superamento della dicotomia tra area di alta protezione e area di precarietà.** Ha avuto inizio la fase di diversificazione regolata dei contratti di lavoro in corso tutt'oggi. Solo per il primo contratto a tempo determinato fu introdotta la possibilità, se di durata non superiore a dodici mesi, di non specificare una causale[317]. Rimaneva, comunque, in vigore il limite massimo di durata del tempo determinato non superiore a tre anni, comprensiva di eventuali proroghe, superato il quale si aveva la conversione in contratto a tempo indeterminato. **Nella stessa**

[313] Il contratto con il quale l'impresa fornitrice assume il lavoratore può essere sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato.
[314] Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.
[315] La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è ammessa in specifici settori e per mansioni ben determinate.
[316] Il contratto di lavoro intermittente può essere stipulato anche a tempo determinato.
[317] La regola valeva anche nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato.

riforma è presente anche il primo intervento rilevante di riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori dalla sua introduzione nel 1970. Il licenziamento illegittimo viene sanzionato con il risarcimento e la reintegrazione sul posto di lavoro nei casi più gravi e con il pagamento di una indennità economica al lavoratore nei casi meno gravi o che il giudice valuta opinabili[318]. Altra novità sono le modifiche per velocizzare il rito innanzi al giudice per decidere delle cause per illegittimità del licenziamento.

Il processo di regolazione dei contratti di lavoro è continuato con il *Jobs Act*, costituito dal DL 34/2014 (decreto Poletti), dalla legge delega 183/2014 e dai suoi otto decreti attuativi. Il decreto Poletti ha eliminato l'obbligo di indicare il motivo per cui viene apposto un termine a un contratto di lavoro subordinato, ma ha adottato limiti di tipo quantitativo. Oltre al vincolo per cui il rapporto a tempo determinato non poteva durare più di tre anni con al massimo cinque rinnovi entro questo termine, il decreto aggiungeva per il datore di lavoro il limite del 20 per cento al rapporto tra numero dei lavoratori a tempo determinato e quello dei lavoratori a tempo indeterminato[319,320]. Ancor più che con le misure Fornero, con il decreto Poletti è divenuto chiaro il cambio di impostazione rispetto alle misure del 2001-03, con le relazioni a tempo determinato viste come un tassello del funzionamento del mercato del lavoro a cui tentare di fare esprimere gli effetti migliori, ma attraverso un adeguato disegno regolatorio.

Il D.Lgs. 81/2015, attuativo del *Jobs Act*, ha introdotto il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti con la possibilità da parte del datore di recedere dal contratto previo indennizzo economico, con l'eccezione di casi specifici in cui resta il diritto al reintegro per il lavoratore. È il definitivo superamento dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. L'indennizzo non è sempre dovuto. Di fronte al licenziamento per giustificato motivo oggettivo (tra cui rientrano le ragioni economiche), giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il lavoratore ha due scelte: accettare la conciliazione con il datore e l'eventuale indennizzo concordato, oppure ricorrere al giudice. Se il giudice conferma la legittimità del licenziamento, nulla è dovuto al lavoratore (al di là di quanto spettante per la chiusura del rapporto di lavoro come ultime mensilità, TFR, ecc.). Se il giudice riscontra uno dei casi in cui il lavoratore ha diritto al reintegro (come azioni discriminatorie per sesso, età, fede religiosa, idee politiche, ecc.), questi lo può pretendere oltre al risarcimento del danno. Se, invece, il giudice non riscontra fattispecie

[318] I cambiamenti riguardano soltanto i licenziamenti nel campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, cioè quelli di lavoratori in imprese con un base occupazionale più ampia.

[319] Per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato.

[320] Il D.Lgs. 81/2015, quarto decreto attuativo del *Jobs Act* recante la "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni", ha disciplinato il contratto di lavoro a tempo determinato sostituendo interamente le fonti normative precedenti. Nonostante la riformulazione della normativa, la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato è rimasta sostanzialmente invariata rispetto a quanto stabilito con il primo capitolo del *Jobs Act* (DL 34/2014). Sono stati estesi i casi in cui è possibile derogare al tetto massimo ed è stato previsto che anche i contratti aziendali potessero modificare il perimetro delle deroghe. Inoltre, il *Jobs Act* ha definitivamente cancellato la riforma Biagi, circoscrivendo e codificando meglio le tipologie contrattuali atipiche su cui la riforma aveva puntato in maniera significativa vent'anni prima.

da reintegro ma ritiene comunque illegittimo il licenziamento perché valuta diversamente il giustificato motivo oggettivo, il giustificato motivo soggettivo o la giusta causa invocati dal datore, il rapporto di lavoro termina ugualmente ma previa corresponsione al lavoratore di un'indennità economica fissata dalla legge. Al di là dei casi in cui il datore di lavoro ha l'obbligo di reintegrare, è quindi sempre possibile sciogliere un contratto a tempo indeterminato che il datore di lavoro ritiene non più adeguato e utile alle finalità di impresa, ma questa sua facoltà va esercita all'interno di una cornice regolatoria che coinvolge anche la magistratura del lavoro. Sebbene si muova nello stesso solco della riforma Fornero del mercato del lavoro, il *Jobs act* ha avuto una maggiore risonanza mediatica, probabilmente perché emanato in un contesto economico relativamente più calmo e non combinato a profondi interventi sul sistema previdenziale (come la riforma Fornero delle pensioni di cui si parla nel successivo sottoparagrafo). Sul fronte dei contratti atipici o di parasubordinazione, il *Jobs Act* introduce una posizione di chiara limitazione, rintracciabile soprattutto nell'articolo 2, primo comma, dove si chiede la trasformazione in contratti subordinati non appena siano riconoscibili le caratteristiche di personalità delle prestazioni (non facile sostituibilità del lavoratore per sue qualità soggettive), durata nel tempo e sostanziale direzione dei lavori da parte del committente. Così facendo, il *Jobs Act* compie la scelta di basare le relazioni di lavoro principalmente sul contratto subordinato, a tempo indeterminato o determinato.

Nel 2018 è sopraggiunto un correttivo al *Job Act,* che ne ha irrobustito la cornice regolatoria sia per l'uso dei contratti a tempo determinato sia per i licenziamenti. Il DL 87/2018 (decreto dignità) ha ridotto la durata massima dei rapporti a tempo determinato da tre a due anni, con al massimo quattro proroghe all'interno di questo termine. Per i rapporti a termine che, anche attraverso proroghe successive, arrivano a superare i dodici mesi di durata è stato reintrodotto l'obbligo, nel rinnovo che causa il superamento, di indicare una causale che giustifichi l'utilizzo del tempo determinato, pena la trasformazione in un contratto a tempo indeterminato[321]. Il decreto dignità ha anche incrementato i limiti minimo e massimo dell'indennità risarcitoria dovuta dal datore di lavoro in caso di licenziamento illegittimo senza obbligo di reintegro[322].

Il DL 48/2023 (decreto lavoro), in ultimo, ha introdotto un altro correttivo ampliando la casistica in cui il rapporto a termine può estendersi oltre dodici mesi. Diviene centrale il

[321] Le causali stabilite dalla legge erano: 1) sostituzione di lavoratori; 2) estraneità delle esigenze alla ordinaria attività; 3) incrementi temporanei dell'attività ordinaria significativi e non programmabili. Non era consentito alla contrattazione collettiva introdurre altre tipologie di causale. Poi sono sopraggiunte le modifiche del DL 48/2023.

[322] Sull'indennità risarcitoria si è espressa anche la Corte costituzionale, con le sentenze n. 194/2018 e n. 150/2020, che hanno dichiarato incostituzionale la regola di determinazione dell'indennità ancorata alla sola anzianità di servizio (le cosiddette tutele crescenti) introdotta con il *Jobs Act*. La motivazione principale è che la disciplina del *Jobs Act* determina "un'indebita omologazione di situazioni che, nell'esperienza concreta, sono profondamente diverse". Non sono due sentenze contro il *Jobs Act*, né contro il contratto a tutele crescenti *tout court*. Esse stabiliscono che, a partire dal livello dei risarcimenti economici fissato per legge, il giudice del lavoro può decidere aumenti (o anche riduzioni) per tenere conto anche di altri criteri, quali il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell'attività economica, il comportamento e le condizioni delle parti.

ruolo della contrattazione collettiva, anche territoriale o aziendale, nell'individuazione delle possibili causali da apporre al contratto per il superamento del termine dei dodici mesi di durata.

Per riassumere, dal 1962 a oggi si è passati da un mercato del lavoro con un unico strumento, il contratto a tempo indeterminato, rigido ma probabilmente il più adatto alle condizioni degli anni Sessanta e Settanta, a quello odierno, che può avvalersi in maniera più equilibrata e, comunque regolata, di contratti a termine e di contratti a tempo indeterminato, con l'evoluzione dai primi ai secondi favorita sia dal fatto che il tempo indeterminato è adesso a tutele crescenti e non ha, dal punto di vista del datore di lavoro, quella natura di irreversibilità che aveva prima, sia dai nuovi ammortizzatori sociali (D.Lgs. 22/2015 e D.Lgs. 148/2015, parti integranti del *Jobs Act,* e legge di bilancio per il 2022) a copertura molto più ampia, di fatto universale, e meglio disegnati di un tempo[323]. L'analisi contenuta in questo capitolo, riferita al periodo 2014-2022, è tutta inserita all'interno delle nuove regole, salvo le misure correttive del *Jobs Act* e, in particolare, quelle del decreto dignità del 2018 per le quali è possibile investigare l'impatto *pre e post*.

5.2.2 La normativa sulle pensioni

Sul fronte delle pensioni, la visione di insieme suggerisce una lettura non dissimile da quella del mercato del lavoro anche se con una diversa collocazione temporale dei passaggi tra fasi: prima una riforma innovativa di struttura ma con tempi di realizzazione lunghissimi; poi un serie di misure restrittive e di urgenza motivate sia dai problemi di crescita dell'economia sia dall'accelerazione dell'invecchiamento della popolazione con l'arrivo in quiescenza dei *baby-boomers*; infine una fase, quella ancora in corso, di ribilanciamento con misure temporanee, in attesa di nuovi cambiamenti della struttura. Questa lettura emerge anche solo guardando alle componenti principali delle riforme, senza entrare in tutti gli aspetti, frastagliati e complessi, di ognuna.

Sino ai primi anni Duemila, la normativa di riferimento per i requisiti di uscita è rimasta sostanzialmente quella della L. 335/1995 (la riforma Dini), cui si sono aggiunti gli aggiustamenti della L. 449/1997 (la riforma Prodi[324]) e della L. 448/2001 (riforma Berlusconi[325]). Unitamente alla lunga transizione per il passaggio alle regole contributive (a regime tra il 2030 e il 2035[326]), la bassa crescita dell'economia e i requisiti di uscita considerati non al passo con i ritmi di invecchiamento della popolazione fecero valutare

[323] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Gli ammortizzatori sociali dopo il *Jobs Act*", Focus tematico n. 9, 3-agosto.
[324] Inasprimento delle regole di uscita per anzianità e loro parificazione tra comparto privato e comparto pubblico, aumento delle aliquote di contribuzione a carico dei lavoratori autonomi.
[325] L'aumento delle pensioni minime degli ultrasettantenni (almeno "un milione di lire al mese", circa 516 euro).
[326] Si veda Cavallari, L., Padrini, F., Salerno, N. e Toffoli, L. (2022), "Ageing and the sustainability of public finance", in *Economia Italiana* n. 3.

necessario un intervento di consolidamento brusco, quello della L. 243/2004 (riforma Maroni), che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 1° gennaio 2008[327], con aumento di tre anni per l'età utile alle uscite anticipate a requisiti congiunti di età e anzianità e una sostanziale cancellazione di una delle novità più promettenti della riforma Dini, ossia il pensionamento flessibile per i pensionati con assegni calcolati interamente con le regole contributive ad accumulazione nozionale[328].

Per evitare una così forte discontinuità, la successiva L. 247/2007 (riforma Damiano) introdusse le cosiddette quote pensionistiche, soglie costituite dalla somma di età e anzianità contributiva da raggiungere per poter andate in pensione. Passare dallo "scalone" agli "scalini" servì solo a rendere il primo più graduale e tollerabile, perché nel giro di qualche anno l'effetto sarebbe tornato ad allinearsi al progetto della riforma Maroni. In più, la revisione dei coefficienti Dini[329] passò da decennale a triennale. Non fu tra l'altro ripristinato il pensionamento flessibile per i pensionati contributivi. La transizione attraverso gli "scalini" non fece in tempo a concludersi (era fissata nel 2014) che, anche a causa della crisi finanziaria scoppiata nel 2008, fu introdotto un altro intervento restrittivo realizzato con i DDLL 78/2009, 78/2010 e 98/2011 (la riforma Sacconi). Le innovazioni più rilevanti, soprattutto per le evoluzioni a medio-lungo termine della spesa, furono il differimento della decorrenza delle pensioni attraverso l'introduzione di finestre mobili di dodici mesi per i lavoratori dipendenti e di diciotto per gli autonomi e l'aggancio dei requisiti di pensionamento alle progressioni della vita attesa con cadenza triennale. Di lì a poco, la continuazione della crisi finanziaria (il *double dip* 2008-2012) e lo stato dei conti pubblici portarono a un ulteriore intervento in ambito pensionistico, l'ultimo della sequenza delle riforme restrittive apertasi nel 2004, con la L. 214/2011 (riforma Fornero[330]). Probabilmente proprio perché l'ultima a chiudere il ciclo decennale delle riforme pensionistiche di consolidamento, essa è da molti considerata la riforma restrittiva per antonomasia. In realtà, il contenimento dei flussi delle uscite e della spesa pensionistica è derivato dal complesso delle riforme sinteticamente riportate e, peraltro, non solo dalle modifiche dei requisiti di uscita, che qui rilevano per l'analisi della LOL. Tra quelle di impatto più immediato e significativo sulla spesa, vi sono quelle alle regole di indicizzazione all'inflazione, alle finestre di tempo tra maturazione dei diritti ed erogazione della prima rata e alle aliquote di rendimento degli anni di anzianità all'interno delle regole di calcolo retributive[331].

---

[327] Si vedano le schede del Servizio studi della Camera dei deputati sulla riforma del sistema pensionistico, sui requisiti per la pensione di anzianità e quelli per la pensione di vecchiaia.

[328] Pensionamento all'interno di un intervallo di età (allora tra 57 e 65 anni) con il vincolo di almeno cinque anni di anzianità contributiva e un ammontare minimo dell'assegno.

[329] Il coefficiente da applicare al montante nozionale frutto dei contributi pensionistici versati, per trasformarlo in rendita pensionistica.

[330] Per una breve descrizione si veda la scheda del Servizio studi della Camera dei deputati.

[331] Per completezza, va anche detto che la contrazione dei flussi di pensionati osservati dall'inizio degli anni Duemila sono attribuibili, a ritroso, persino alla riforma Amato (L. 503/1990) che, allungando gradualmente gli anni di carriera su cui calcolare la retribuzione pensionabile, ridusse significativamente la convenienza ad anticipare le uscite al primo momento utile per i lavoratori rientranti nelle regole di calcolo retributive. Anche

Nell'ambito dei cambiamenti più importanti, la riforma Fornero: ha cancellato le uscite con le quote introdotte dalla riforma Damiano e le finestre di dodici e diciotto mesi (queste ultime incorporate direttamente nei requisiti di età/anzianità); ha velocizzato gli incrementi dei requisiti di uscita già programmati dalla riforma Sacconi; ha reso biennale dal 2019 l'aggiornamento in linea con i guadagni di vita attesa sia dei coefficienti per la trasformazione del montante in rendita sia dei requisiti di uscita[332]; ha esteso il calcolo contributivo ad accumulazione nozionale ai lavoratori che ne erano stati esentati (i retributivi), ma limitatamente alle sole anzianità contributive dal 2012 in poi.

I requisiti ordinari di uscita attualmente in vigore sono quelli fissati dalla riforma Fornero: nel 2024, uscita per vecchiaia a 67 anni senza distinzione tra donne e uomini e uscita per anzianità (o anticipata) con 41 anni e 10 mesi di contributi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini, senza distinzioni tra lavoro dipendente e autonomo[333]. Per riattivare, dopo tanti anni, un canale più flessibile per i lavoratori nel regime contributivo[334], la riforma ha introdotto anche la possibilità per costoro di pensionarsi con un requisito di età inferiore a quello di vecchiaia, pari nel 2024 a 64 anni, un'anzianità contributiva di almeno 20 anni e un importo dell'assegno pari ad almeno 3,0 volte l'assegno sociale, ridotto a 2,8 per le donne con un figlio e a 2,6 per le donne con due o più figli.

Nel 2012, con la riforma Fornero, si chiude la lunga fase di inasprimento dei requisiti pensionistici, controversa e non priva di contraddizioni. Si apre contestualmente il dibattito su come ribilanciare l'obiettivo del consolidamento dei conti pubblici con quello di dare spazio alle scelte individuali e familiari e con quello di non ostacolare il fisiologico *turnover* generazionale sul mercato del lavoro messo sotto *stress* da requisiti di uscita alti e soprattutto automaticamente crescenti nel tempo. Si tratta di una sfida non facile, soprattutto se si ritiene che il ribilanciamento non debba rimettere in discussione la sostenibilità della spesa, pregiudicando gli sforzi compiuti negli ultimi decenni, né i cambiamenti di mentalità collettiva faticosamente innescati.

Dal 2012 a oggi l'obiettivo del bilanciamento è stato perseguito con interventi prevalentemente di natura temporanea, in attesa di quell'intervento sistemico strutturale, già richiamato, che riattivi i canali di pensionamento flessibile, non limitandoli ai soli lavoratori contributivi, che già ne disponevano trent'anni fa prima della cancellazione, ma estendendoli anche ai retributivi (con almeno di diciotto anni di contribuzione al 1995) e ai misti (con almeno un anno di contribuzione al 1995). Se questo passo non è ancora avvenuto è proprio perché i termini del ribilanciamento non sono

---

se la riforma Amato non passò mai a regime, perché interrotta e sostituita dalla riforma Dini, questa modifica rimase e la riforma Dini vi si innestò sopra.

[332] Aggiornamenti resi contestuali (in precedenza erano triennali e sfasati).

[333] Per un quadro completo si rinvia a Ragioneria generale dello Stato (2023), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Rapporto n. 24.

[334] Per costruzione delle regole di calcolo, sono i lavoratori che pagano individualmente e completamente la loro eventuale scelta di uscire un po' prima, con i correttivi attuariali impliciti sia nell'accumulazione nozionale dei contributi sia nei coefficienti di trasformazione del montante nozionale in rendita vitalizia.

condivisi. Tra questi c'è soprattutto un'eventuale correzione attuariale delle pensioni e delle quote di pensione retributive a seconda dell'età di accesso alla pensione.

Gli interventi finora realizzati possono essere distinti in due gruppi: da una parte, le misure di nuova istituzione e, dall'altra, i semplici rinnovi di canali di pensionamento *ad hoc* già esistenti in passato e generalmente provvisti di selezione all'accesso. Tra le prime ci sono le nove salvaguardie che hanno, negli anni subito dopo la riforma Fornero, esentato categorie e gruppi di lavoratori dagli effetti della stessa riforma, permettendo il pensionamento con i requisiti previgenti, ivi incluse le quote introdotte dalla precedente riforma Damiano[335]. Ma soprattutto appartengono a questa categoria le nuove quote, canali temporanei di uscita con requisiti congiunti di età e anzianità e altri vincoli a corredo. La prima, Quota 100, è stata avviata con il DL 4/2019 ed era rivolta a lavoratori dipendenti e autonomi che compissero almeno 62 anni di età e almeno 38 di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2021[336]. La legge di bilancio per il 2022 l'ha rinnovata come Quota 102, per coloro che compissero almeno 64 anni di età e almeno 38 di anzianità entro il 31 dicembre 2022[337]. La legge di bilancio per il 2023 ha poi introdotto Quota 103 per coloro che compissero almeno 62 anni di età e almeno 41 di anzianità entro il 31 dicembre 2023[338]. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2024 ha mantenuto gli stessi requisiti anagrafico-contributivi ma ha previsto il ricalcolo contributivo degli assegni[339]. Il nome scelto per Quota 103 (pensione anticipata flessibile) e il correttivo attuariale introdotto con la legge di bilancio per il 2024, con il ricalcolo sulla base del D.Lgs. 180/1997, non fanno escludere a priori che si possa trattare della fase sperimentale di un canale che, mantenendo queste caratteristiche, potrebbe essere reso in futuro permanente. Sempre alle misure di nuova istituzione appartiene la sospensione, sino al 2026, dell'adeguamento ai progressi della vita attesa dei requisiti per il pensionamento di anzianità (anticipato), anch'essa decisa con il DL 4/2019[340].

Tra le misure di flessibilità già in vigore e riattivate/prorogate ci sono, invece, Opzione donna, l'Anticipo pensionistico (APE) sociale e la normativa speciale per gli addetti ai lavori

[335] Per una ricostruzione e analisi delle salvaguardie si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Il problema degli esodati e le salvaguardie dalla riforma Fornero", Focus tematico n. 2. Per un riepilogo sintetico delle caratteristiche delle nove salvaguardie si veda l'apposita pagina web del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.
[336] Si veda a riguardo Ufficio parlamentare di bilancio-INPS (2022), "Un bilancio di 'Quota 100' a tre anni dal suo avvio", Nota di lavoro n. 1, giugno.
[337] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022", 23 novembre.
[338] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025", 5 dicembre.
[339] Per dettagli, si può fare riferimento alla Circolare n. 39/2024 dell'INPS. Si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.
[340] Il beneficio è parzialmente compensato dalla reintroduzione di una finestra mobile di tre mesi. La legge di bilancio per il 2024 ha stabilito che la sospensione duri solo fino a tutto il 2024.

gravosi e usuranti e per i lavoratori precoci[341]. Opzione donna è stata introdotta per la prima volta nel 2004 (riforma Maroni) come canale sperimentale rivolto alle lavoratrici dipendenti e autonome, cui si permetteva il pensionamento con requisiti ridotti rispetto agli ordinari, previo ricalcolo dell'assegno con le regole contributive ad accumulazione nozionale. Da allora l'Opzione è stata rinnovata più volte e, dal 2019, annualmente, con requisiti di accesso leggermente incrementati rispetto al 2004 e, nelle ultime edizioni, introducendo una maggiore selettività di accesso[342]. Dopo tanti anni è inopportuno continuare a definirla sperimentale, soprattutto dopo che la platea potenziale è stata ridimensionata e il ruolo di sperimentazione è stato assunto dalla pensione anticipata flessibile. L'APE sociale è stato attivato per la prima volta dalla legge di bilancio per il 2017 e più volte rinnovato sino a oggi (da ultimo con la legge di bilancio per il 2024). Si tratta di una prestazione di natura assistenziale, con un massimale di importo mensile, che può essere richiesta da soggetti appartenenti a predefinite categorie di bisogno, nel caso volessero lasciare il lavoro prima dei requisiti ordinari. La prestazione svolge la funzione di reddito-ponte in attesa del compimento dei primi requisiti utili al pensionamento[343]. Per i lavori gravosi la normativa si è andata arricchendo a partire dalla legge di bilancio per il 2017. A oggi esistono due liste per individuare chi ha svolto lavori gravosi: una permette, alternativamente, l'acceso all'APE sociale, lo sconto di cinque anni sui requisiti ordinari per l'uscita di vecchiaia, il pensionamento anticipato con 41 anni di anzianità dei lavoratori precoci (i cosiddetti Quarantunisti); l'altra, diversa dalla prima per numerosità delle categorie e loro descrizione, permette l'accesso alla sola APE sociale. Per i lavori usuranti, invece, la normativa si è andata costituendo a partire dal 2010 (L. 183/2010) e, dopo modifiche anche in anni recenti, oggi riconosce a quattro macro-categorie bisognose di lavoratori dipendenti agevolazioni di pensionamento maggiori rispetto a quelle cui hanno accesso gli addetti a lavori gravosi[344]. Infine, anche la normativa sui lavoratori precoci si è andata delineando in risposta ai nuovi requisiti ordinari fissati dalle riforme Sacconi e Fornero. È stata infatti la legge di bilancio per il 2017 a stabilire che i lavoratori con almeno dodici mesi di contribuzione, per periodi di lavoro effettivo precedenti il diciannovesimo anno di età, possono accedere alla pensione anticipata con il requisito ridotto di 41 anni di contributi (i Quarantunisti), purché rientranti in una delle cinque macro-categorie individuate e successivamente aggiornate per legge[345].

---

[341] Questa normativa speciale è l'unico intervento di rilassamento dei requisiti di uscita tra quelli elencati ad avere una valenza strutturale (non sono necessari rinnovi).

[342] Accesso consentito a tre categorie di lavoratrici: *caregiver*, invalide civili in misura pari o superiore al 74 per cento, licenziate dal lavoro o dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione di crisi aziendale.

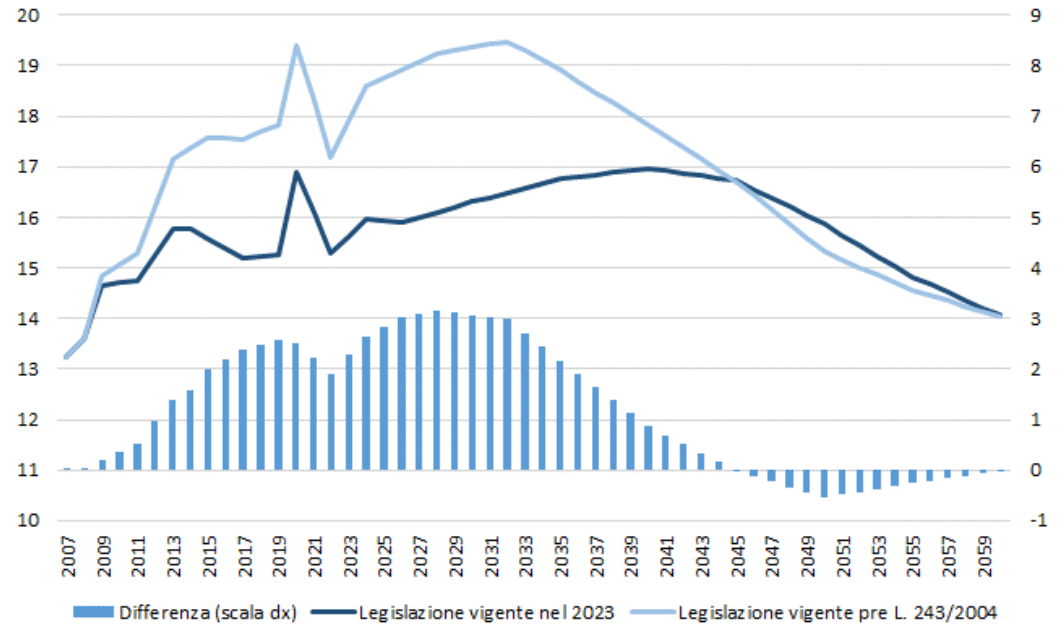
[343] Per dettagli, si può fare riferimento alla Circolare n. 35/2024 dell'INPS.

[344] La categoria del lavoratore usurato gode di maggiori tutele rispetto a quelle riconosciute al lavoratore che ha svolto mansioni gravose. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "I requisiti ridotti di pensionamento per i lavori 'particolarmente faticosi e pesanti': le novità introdotte con la legge di bilancio per il 2018", Focus tematico n. 2.

[345] Tra queste ci sono l'aver svolto lavori gravosi e lavori usuranti. Al pari dei requisiti per l'uscita anticipata, anche questo di 41 anni è esentato dagli aumenti in linea con la progressione della vita attesa solo sino al 2024. La normativa sui precoci, non agevole nell'applicazione, ha sollevato numerosi dubbi. Si veda, ad esempio, il documento con FAQ pubblicato dall'INPS.

Nella figura 5.1 è riportata la proiezione di medio-lungo termine della spesa pensionistica sul PIL a legislazione vigente a fine 2023 (escludendo dunque le misure disposte con la legge di bilancio per il 2024) a confronto con quella che si sarebbe ottenuta in assenza delle modifiche al sistema pensionistico disposte dal 2004 (dalla riforma Maroni in poi). In entrambi i casi, si tratta dello scenario base delle proiezioni della Ragioneria generale dello Stato[346]. In assenza di riforme, la spesa pensionistica sarebbe stata superiore di circa 2 punti percentuali di PIL nel 2015 e di circa 2,5 negli anni successivi sino al 2020. Dopo un leggero ridimensionamento sino al 2023, la differenza torna a crescere sino a superare circa 3 punti percentuali nel periodo 2026-2030. Successivamente, inizia a ridursi gradualmente sino ad annullarsi a fine periodo di proiezione (2060).

Fig. 5.1 – Proiezioni di medio-lungo termine della spesa pensionistica – Scenario base nazionale
(in percentuale del PIL)



Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2023), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Rapporto n. 24 – Nota di aggiornamento, dicembre.

5.3 I pensionamenti e i tassi di occupazione

Tra il 2004 e il 2014 i flussi di pensionamento diminuiscono significativamente, passando da oltre 245.000 a poco più di 113.000 all'anno, risentendo delle riforme ripercorse nel paragrafo 5.2. Negli anni successivi i pensionamenti tornano ad aumentare toccando quasi 240.000 uscite nel 2021 e flettono solo marginalmente nel 2022 e nel 2023. La risalita è connessa con gli interventi sul sistema pensionistico successivi alla riforma

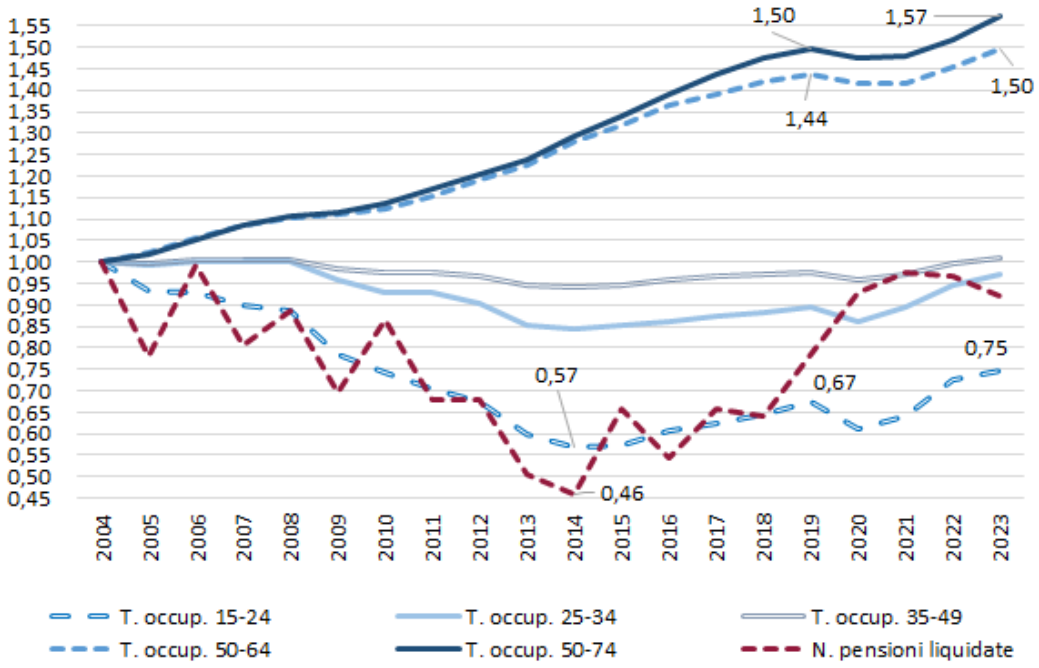
[346] Ragioneria generale dello Stato (2023), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Rapporto n. 24 – Nota di aggiornamento, dicembre.

Fornero ed espansivi delle possibilità di uscita: dalle nove salvaguardie (di cui la prima già interna alla stessa riforma), alla sequenza delle Quote con temporanee possibilità di uscita con requisiti congiunti di età e anzianità, ai rinnovi di Opzione donna e dell'APE sociale, alle revisioni in senso espansivo del canale dedicato ai lavoratori impiegati in mansioni gravose o usuranti e ai precoci, al blocco sino al 2024 degli incrementi del requisito ordinario per l'uscita anticipata[347].

La figura 5.2 riporta l'andamento, tra il 2004 e il 2023, dei pensionamenti e dei tassi di occupazione suddivisi per fasce di età.

I dati pensionistici sono tratti dall'Osservatorio sulle pensioni erogate dall'INPS[348] che consente di ricostruire la serie storica annuale delle pensioni per età (vecchiaia) e anzianità (anticipata) dei lavoratori dipendenti privati[349] per anno di liquidazione[350].

Fig. 5.2 – Tassi di occupazione per fasce di età e flussi dei pensionamenti
(valori del 2004 = 1)



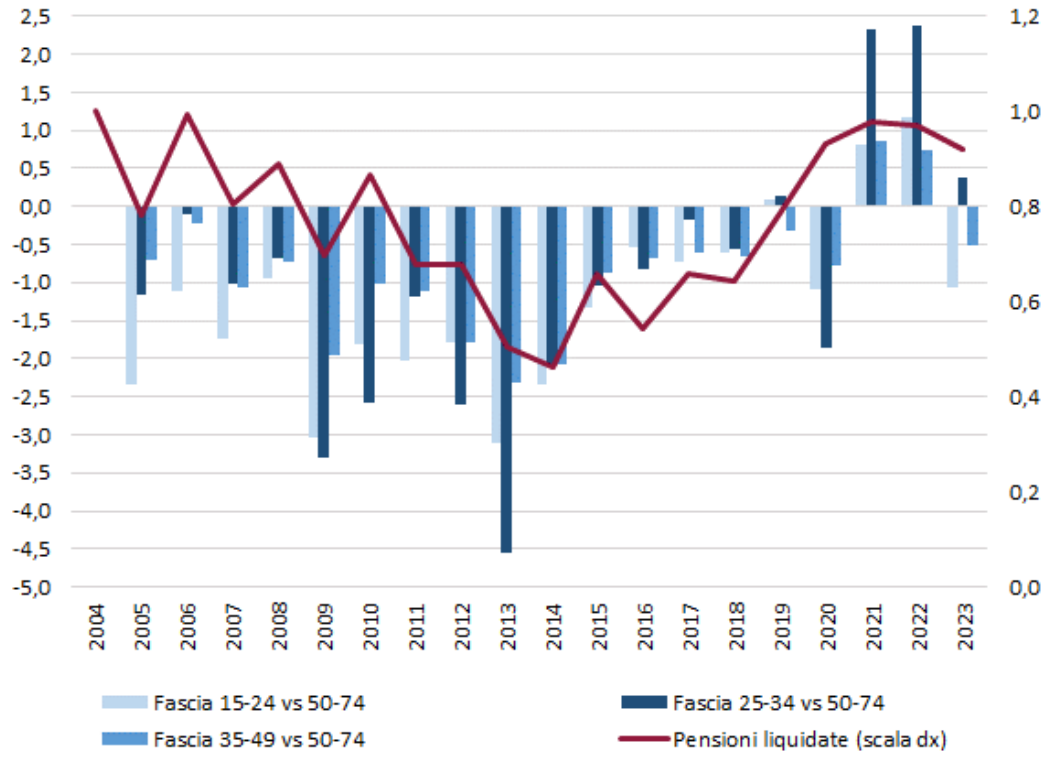
Fonte: elaborazioni su dati INPS e Istat.

[347] Prima della modifica della legge di bilancio per il 2024 il blocco si estendeva fino al 2026.
[348] Si veda l'apposita pagina web.
[349] Si restringe il campo alla platea che può direttamente interagire con il *turnover* degli occupati dipendenti privati.
[350] La serie storica delle pensioni per anno di decorrenza (maturazione del diritto) è disponibile solo con riferimento ai beneficiari sopravvissuti sino a oggi e non è sufficiente a cogliere i flussi di uscita nella misura in cui essi si sono effettivamente realizzati anno per anno, aprendo eventuali possibilità di *turnover*, staffetta o di carriera. È vero che la liquidazione può avvenire con ritardo rispetto alla decorrenza ma, in confronto a quanto accadeva in periodi precedenti a quello in analisi, tali ritardi sono oggi relativamente limitati, qualche mese o al più un semestre, con la possibilità che si scavalli all'anno successivo. Casi di ritardi superiori al semestre sono da ritenersi patologici e, come tali, poco numerosi.

Ne emerge che tranne negli anni della crisi da COVID-19 i tassi di occupazione delle due fasce più anziane sono in continua crescita, con una percettibile accelerazione dopo il 2014. Sostanzialmente stabile appare il tasso di occupazione della fascia di età intermedia (35-49 anni), ma anche in questo caso il 2014 segna un punto di inversione, dopo il quale inizia una fase di recupero da precedenti flessioni. È per le due età più giovani che lo spartiacque del 2014 appare più evidente. Il tasso di occupazione della fascia 15-24 anni arriva quasi a dimezzarsi tra il 2004 e il 2014, per poi invertire la tendenza e, pur segnato dalla crisi da COVID-19, recuperare oltre 20 punti percentuali. Se questa fascia può essere ritenuta poco significativa perché include per la maggior parte età in cui molti giovani sono impegnati in attività di studio (scuole superiori, università, corsi di formazione), osservazioni simili possono essere espresse per la fascia d'età tra 25 e 34 anni, nella quale ci sono i giovani che si misurano per la prima volta con l'ingresso nel mondo del lavoro: il loro tasso di occupazione, dopo avere ceduto circa 15 punti percentuali, dal 2014 inizia a recuperare e nel 2023 si posiziona quasi al livello iniziale.

La figura 5.3 offre un'altra prospettiva sullo stesso tema. Le barre verticali indicano la differenza tra la variazione annuale del tasso di occupazione delle tre fasce di età più giovani (fino a 49 anni) e quella del tasso di occupazione della fascia di età più anziana (50 e 74 anni) nella quale rientrano i soggetti potenzialmente coinvolti da prolungamenti del

Fig. 5.3 – Differenza tra variazioni annuali del tasso di occupazione di fasce di età non anziane e variazioni annuali della fascia di età più anziana e pensioni liquidate
(punti percentuali; per le pensioni liquidate valore 2004 = 1)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

lavoro resi necessari dalla normativa pensionistica. Osservare le variazioni annuali permette di prescindere sia dalla numerosità delle fasce di età sia dai livelli dei tassi di occupazione, fenomeni entrambi più elevati per le fasce più anziane.

La linea rossa rappresenta i pensionamenti di vecchiaia e anzianità (posto pari all'unità il flusso del 2004 come nella precedente figura). **In corrispondenza della fase di inasprimento dei requisiti di uscita (2004-2014), le variazioni annuali dei tassi di occupazione delle fasce più giovani sono sempre peggiori (meno positive o più negative) di quelle della fascia dei pensionandi**. La relazione cambia dopo il 2014, in corrispondenza del passaggio al decennio di rilassamento dei requisiti pensionistici: dapprima la distanza tra le fasce di età si riduce e poi, con l'eccezione del 2020, anno di picco della crisi da COVID-19, le variazioni dei tassi di occupazione dei più giovani diventano più positive di quelle dei pensionandi. In particolare, il 2019 è l'anno in cui ha avuto inizio la sequenza delle Quote per l'uscita a requisiti congiunti di età e anzianità. Anche nel 2023, l'anno della proroga di Quota 103 in modalità ridotta e più stringente[351], la fascia di età 25-34 anni continua a mostrare variazioni più positive rispetto alla fascia 50-74 anni.

Per analizzare meglio il legame tra il mercato del lavoro e le modifiche in ambito pensionistico, si ricorre ad altri dati di fonte INPS, quelli dell'Osservatorio sul precariato[352], che sono di seguito dapprima descritti e, successivamente, utilizzati per realizzare un esercizio econometrico con variabili di controllo per tentare di attribuire significatività statistica ai fatti stilizzati appena commentati.

5.4 Le attivazioni, le cessazioni e le trasformazioni di contratti di lavoro

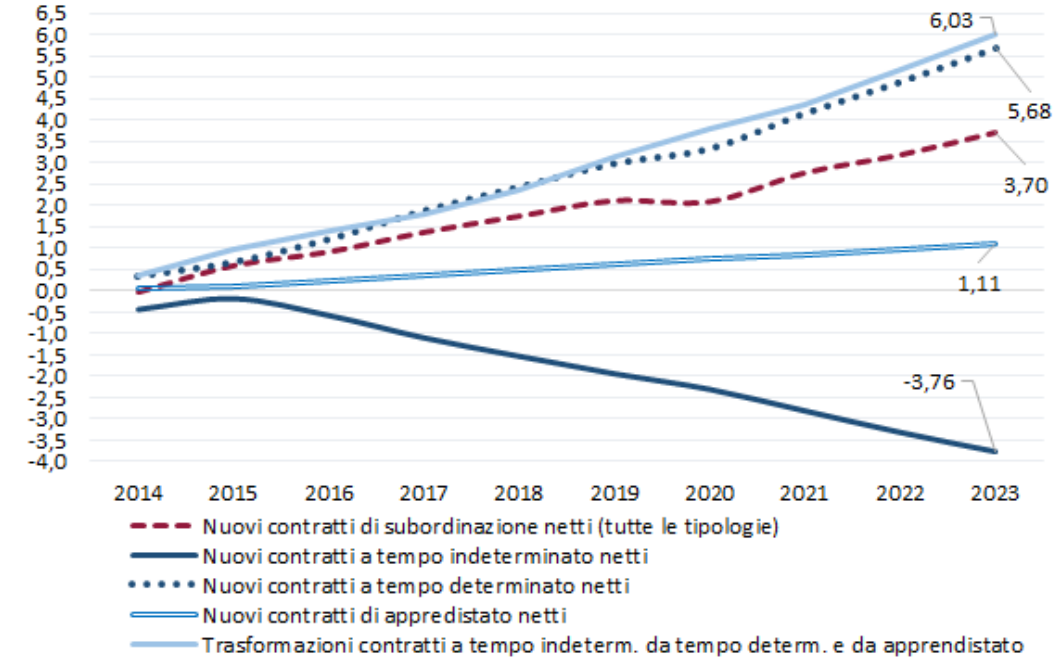
L'utilizzo dei dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS permette di considerare le tipologie contrattuali, una dimensione alla quale gli studi sulla LOL italiana hanno sinora dato rilevanza minore. Eppure, dopo le riforme del mercato del lavoro del biennio 2012-14 (par. 5.2), che hanno significativamente rimodellato le caratteristiche dei contratti di lavoro e il loro utilizzo, è una dimensione che, interagendo con le regole di pensionamento, concorre a definire la relazione tra flussi di uscita e possibilità di ingresso nell'occupazione.

[351] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.
[352] Si veda l'apposita pagina web. La platea è quella dei lavoratori dipendenti privati esclusi i domestici e gli agricoli e inclusi quelli degli Enti pubblici economici. Gli Enti pubblici economici sono soggetti alla registrazione nel Registro delle imprese e si caratterizzano per il fatto di avere come oggetto, in via esclusiva o principale, l'esercizio di un'impresa commerciale avvalendosi di strumenti privatistici. Un tempo numerosissimi, dalla stagione delle privatizzazioni di inizio anni Novanta sono stati quasi tutti trasformati in società per azioni. Il maggiore Ente pubblico economico ancora attivo è la Cassa depositi e prestiti.

Il *dataset* dell'INPS dà acceso alla serie storica di attivazioni e cessazioni per tutti i contratti di lavoro subordinato privato: tempo indeterminato (T.I.), tempo determinato (T.D.), apprendistato, somministrazione, intermittente e stagionale. Non sono compresi i contratti di lavoro domestico e agricolo[353]. È possibile anche seguire nel tempo le trasformazioni a tempo indeterminato da contratti a tempo determinato e di apprendistato[354].

Tra il 2004 e il 2023 le attivazioni dirette nette – ossia le attivazioni meno le cessazioni – a tempo indeterminato sono diminuite in modo continuativo, segnando un saldo negativo cumulato di circa 3,8 milioni a fine periodo (fig. 5.4). Le attivazioni dirette a tempo indeterminato sono quelle che non derivano da trasformazioni a tempo indeterminato di contratti già in essere. **Una dinamica diametralmente opposta ha contraddistinto le attivazioni nette a tempo determinato**, in crescita continua sino a raggiungere un saldo cumulato di poco meno di 5,7 milioni. Da queste attivazioni non sono sottratte le trasformazioni a tempo indeterminato, che non ricadono nella definizione di cessazioni.

Fig. 5.4 – La dinamica cumulata dei contratti di lavoro subordinato
(milioni di contratti)



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

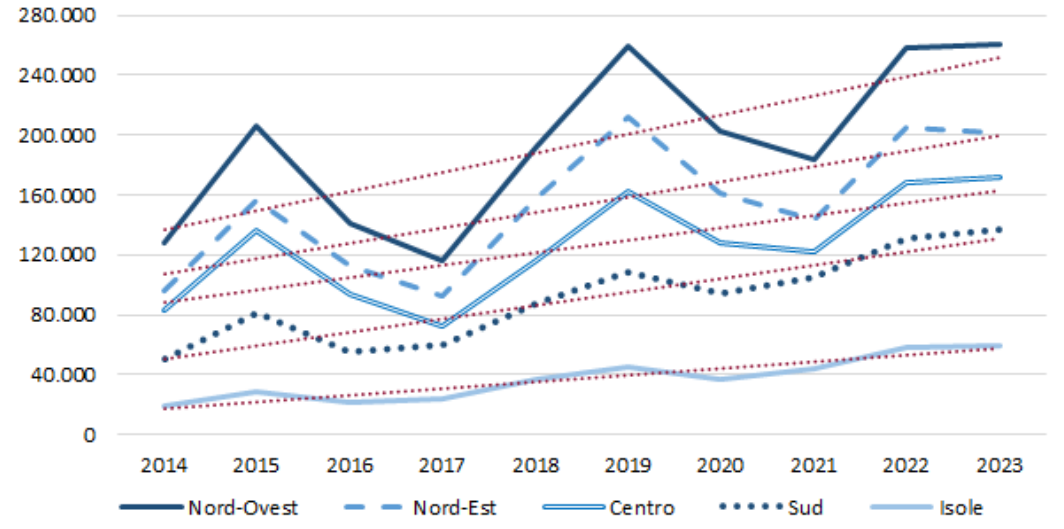
[353] Si veda INPS, "Nota metodologica dell'Osservatorio sul precariato". A titolo informativo, per dare una dimensione della platea mancante, nel 2022 i dipendenti agricoli sono stati, in media d'anno, 603.825 (di cui 95.579 a tempo indeterminato e 508.246 a tempo determinato). Nello stesso anno, i lavoratori domestici sono stati 894.299, ugualmente ripartiti tra badanti e collaboratori/collaboratrici familiari.

[354] Nel *dataset* dell'INPS le trasformazioni a tempo indeterminato possono interessare anche i contratti di somministrazione, intermittenti e stagionali ma, in questi casi, la tipologia contrattuale non cambia. I contratti restano gli stessi, salvo l'eliminazione del termine, senza che si producano variazioni sul saldo netto tra attivazioni e cessazioni. Si tratta, in sintesi, di una ricomposizione interna alla singola tipologia contrattuale.

All'interno del cono tra le attivazioni nette a tempo indeterminato e quelle a tempo determinato cadono sia le attivazioni nette di contratti di apprendistato (+1,1 milioni di unità), che quelle complessive, che includono anche contratti di somministrazione, intermittenti e stagionali (+3,7 milioni). Per ragioni di sintesi non si riporta lo spaccato per macro-area dal quale emergono dinamiche simili, con un cono relativamente più ampio al Nord e via via più ristretto passando al Centro, al Sud e alle Isole. Questa similitudine rimanda a fattori comuni riconducibili alla normativa nazionale e a cambiamenti del mondo del lavoro e del mercato del lavoro.

L'aggregato che fa registrare la crescita più marcata è quello delle trasformazioni a tempo indeterminato. Anche per queste, per esigenze di confronto, si riporta la variazione cumulata, ben sapendo che il fenomeno, non avendo veri e propri deflussi[355], assume necessariamente una tendenza positiva, eventualmente con fasi alterne da anno ad anno. Si osserva, invece, una crescita continua e quasi perfettamente lineare, a testimonianza del rilievo che questo canale di ricontrattazione delle posizioni lavorative ha avuto nell'ultimo decennio: tra il 2014 e il 2023 si registrano 6 milioni di trasformazioni. In termini dello *stock* esistente di contratti a tempo indeterminato, le trasformazioni da tempo determinato e da apprendistato più che compensano il saldo negativo delle attivazioni nette a tempo indeterminato. L'effetto consolidato sullo *stock* è, nel 2023, positivo per circa 2,3 milioni[356]. Anche il rilievo delle trasformazioni a tempo indeterminato ha coinvolto, nell'ultimo decennio, tutte le macro-aree, che hanno condiviso *trend* molto simili, crescenti e quasi paralleli (fig. 5.5).

Fig. 5.5 – Le trasformazioni a tempo indeterminato per macro-aree



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

[355] All'interno di uno stesso anno i trasformati a tempo indeterminato sono distinti dai cessati dal tempo determinato e dall'apprendistato, nel senso che la trasformazione non è considerata una causale di cessazione. Nei successivi anni, tuttavia, essi rientrano tra i contratti a tempo indeterminato che possono cessare e che, qualora ciò accada, vanno a modificare le attivazioni nette a tempo indeterminato.
[356] Questo valore è il saldo con le attivazioni nette a tempo indeterminato, che a loro volta sono già al netto delle cessazioni.

Prescindendo dalla ciclicità, connessa anche con le misure di incentivazione del mercato del lavoro e con la crisi da COVID-19, le trasformazioni passano da 128.000 a oltre 260.000 nel Nord-Ovest, da circa 96.000 a oltre 201.000 nel Nord-Est, da circa 82.000 a oltre 172.000 nel Centro, da quasi 51.000 a oltre 136.000 nel Sud, da circa 19.000 a circa 60.000 nelle Isole. La loro consistenza raddoppia nel Nord e nel Centro, si triplica o quasi nel Sud e nelle Isole.

Per completezza di informazione, la figura 5.6 riporta lo spaccato per tipologia contrattuale delle attivazioni, cessazioni e trasformazioni in termini di flussi annuali.

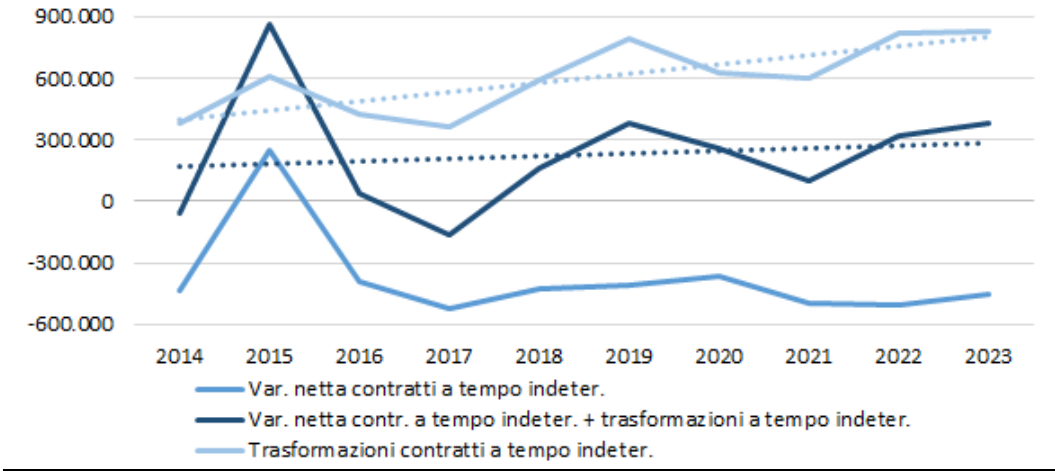
Il flusso di trasformazioni a tempo indeterminato è più che raddoppiato, passando da poco meno di 400.000 del 2004 a oltre 800.000 nel 2023. La quasi perfetta coevoluzione di attivazioni nette a tempo determinato e trasformazioni a tempo indeterminato emersa nella figura 5.4 lascia intendere che lo *stock* dei contratti a tempo determinato resti grossomodo costante nel tempo. Questa intuizione è confermata dal secondo pannello della figura 5.6, dove le attivazioni nette a tempo determinato, depurate dalle trasformazioni a tempo indeterminato, assumono un profilo di fatto piatto. **Sembrerebbe che, negli ultimi dieci anni, la dinamica del mercato del lavoro abbia relegato in posizione sempre più marginale l'assunzione diretta con contratto a tempo indeterminato e si sia sempre più svolta attraverso contratti a termine come ponte per trasformazioni a tempo indeterminato dopo qualche tempo** (uno o al più due anni, il limite massimo di durata del tempo determinato nell'attuale normativa). Se così fosse, si tratterebbe di un cambiamento strutturale, attribuibile plausibilmente anche al *Jobs Act* – che ha ridotto la distanza tra assunzioni a termine e a tempo indeterminato[357] – oppure a cambiamenti generazionali o a una pluralità di fattori, inclusi gli *shock* delle crisi e il loro impatto sulle scelte di lavoro, consumo e risparmio.

Meno rilevanti risultano gli andamenti rilevabili per gli altri contratti che per semplicità non sono inclusi nella figura 5.6. Le attivazioni nette di contratti di somministrazione di lavoro, comprensive anche delle eventuali trasformazioni in contratti di somministrazione a tempo indeterminato, sono aumentate tra il 2014 e il 2023 di 270.000. Una dinamica

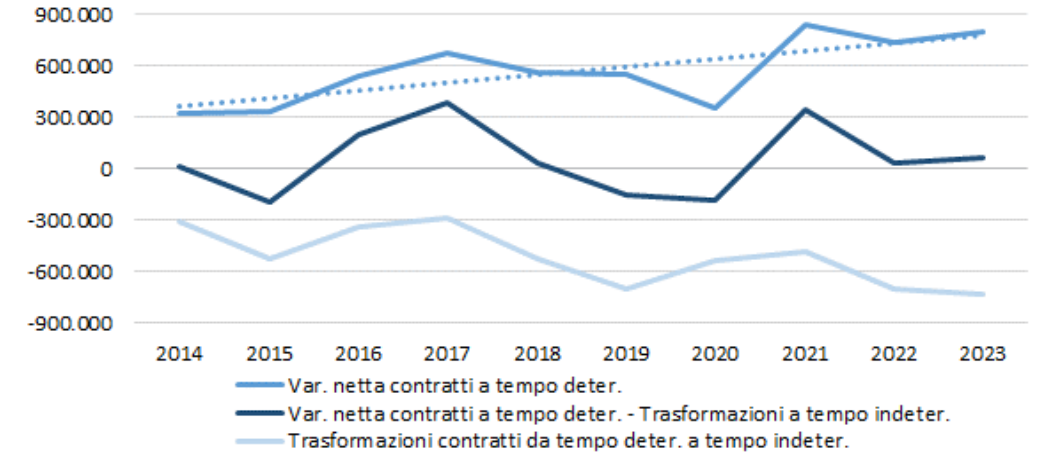
[357] Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti ha, soprattutto nei primi anni del rapporto di lavoro, caratteristiche più vicine a quelle del contratto a termine che a quelle dello storico contratto a tempo indeterminato *pre Jobs Act*. Per questa ragione, da un lato, i lavoratori possono percepire in maniera meno penalizzante di un tempo l'assunzione a termine e, dall'altro, i datori di lavoro possono utilizzare questo tipo di contratto per approfondire la conoscenza del lavoratore, posto che per legge non possono utilizzarlo per più di due anni con lo stesso lavoratore e, più in generale, per ogni datore di lavoro la quota dei contratti a termine rispetto ai contratti a tempo indeterminato non può superare il 20 per cento. Dopo il *Jobs Act* il mercato del lavoro ha acquisito un assetto più flessibile che non necessariamente implica più precarietà ed emarginazione. Gli esiti dipendono da come la flessibilità viene messa a frutto, se per relegare in posizioni permanentemente flessibili o se per favorire l'inclusione iniziale nel mercato del lavoro e successivamente permettere percorsi di evoluzione e crescita. In questa chiave di lettura, può essere interessante e utile capire come diversi assetti del mercato del lavoro (segnatamente *pre* e *post Jobs Act*) abbiano interagito con le condizioni di LOL aprendo più o meno spazi, riuscendo o meno a indebolirla e magari anche a rimuoverla. La LOL è una condizione di equilibrio stazionario (stabilità della dimensione dell'occupazione) e, come tale, dipende dai vari elementi che concorrono a formare l'equilibrio, e può venire meno con modifiche degli stessi elementi.

Fig. 5.6 – Attivazioni, cessazioni e trasformazioni per tipologia di contratto di lavoro

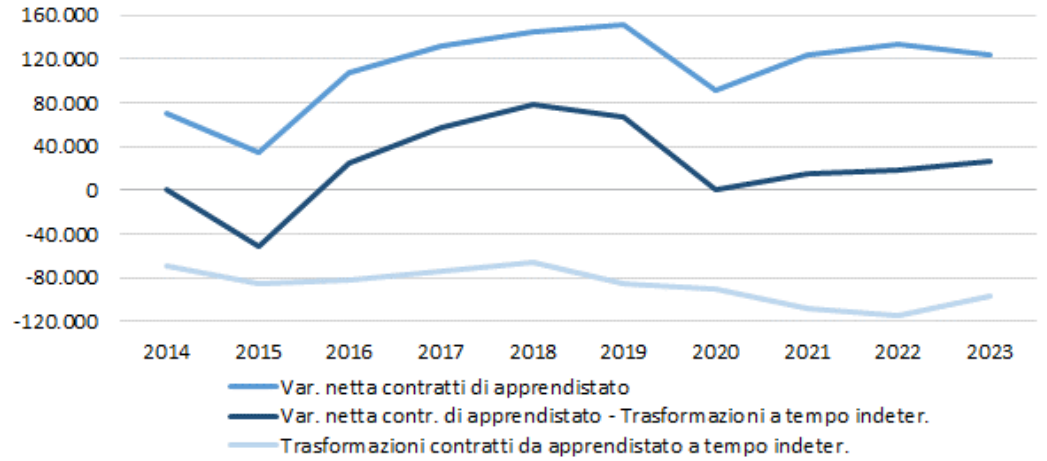
Contratti a tempo indeterminato



Contratti a tempo determinato



Contratti di apprendistato

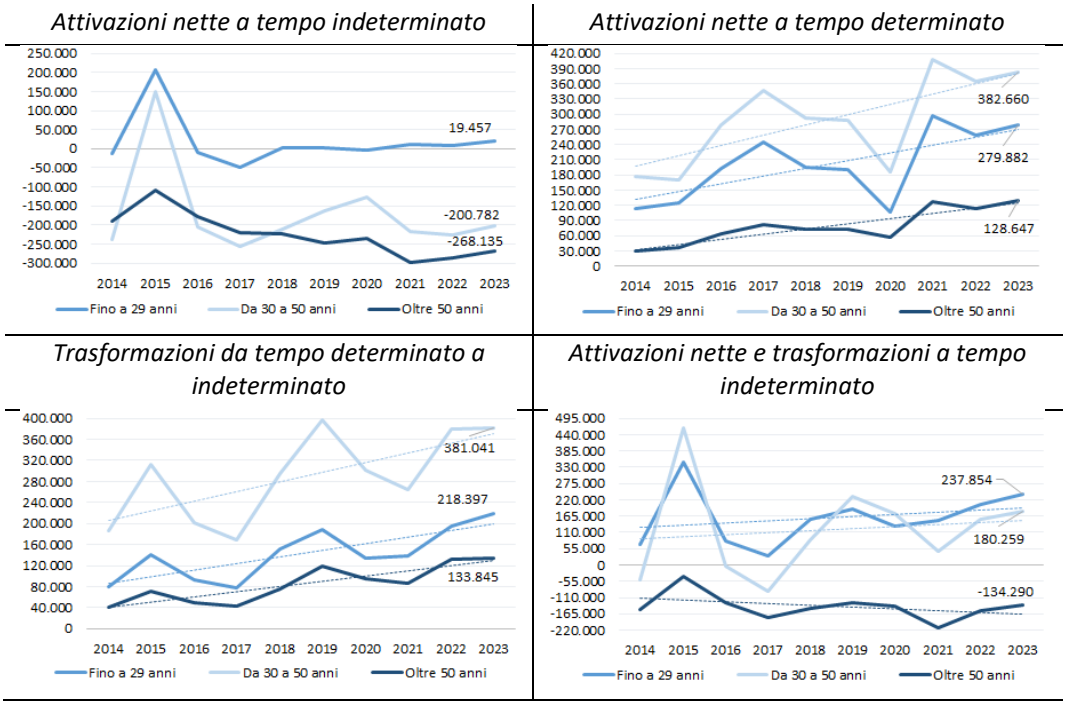


Fonte: elaborazioni su dati INPS.

non molto dissimile è riscontrabile per i contratti intermittenti e quelli stagionali, le cui cumulate, anch'esse comprensive delle eventuali trasformazioni in omologhi contratti a tempo indeterminato, si posizionano rispettivamente poco al di sopra di 270.000 e di 100.000. Si tratta, in tutti e tre i casi, di ordini di grandezza ampiamente inferiori rispetto a quelli osservati per i contratti a tempo indeterminato e determinato e per le trasformazioni a tempo indeterminato. È importante citare questi dati anche perché si temeva potessero avere un utilizzo sproporzionato i contratti di somministrazione e quelli intermittenti che sono particolari rapporti a tempo indeterminato o determinato che, all'interno delle nuove regole del *Jobs Act*, recuperano alcune caratteristiche di flessibilità che la riforma Biagi aveva concentrato sui contratti atipici con bassi livelli di tutela e di copertura degli istituti di *welfare*.

La dinamica delle attivazioni ha coinvolto soprattutto i giovani. Se si osservano le attivazioni nette a tempo indeterminato della figura 5.7, tra il 2014 e il 2023 l'andamento annuale è piatto e praticamente nullo per i giovani (sino a 29 anni), piatto con deflussi netti di circa 200.000 all'anno per la fascia di età centrale (30-50 anni), con deflussi netti e crescenti in valore assoluto per la fascia relativamente più anziana (oltre 50 anni). Sulla tendenza di quest'ultima fascia di età pesano ovviamente le cessazioni per pensionamento che fanno terminare rapporti plausibilmente per la maggior parte a tempo indeterminato (sono posizioni lavorative di fine carriera). I picchi in corrispondenza del 2015 si spiegano con la decontribuzione integrale triennale, l'incentivo riconosciuto alle assunzioni a tempo indeterminato e alle trasformazioni a tempo indeterminato perfezionate durante quell'anno (par. 5.6.1). Il quadro è completamente diverso se si

Fig. 5.7 – La dinamica contrattuale degli ultimi dieci anni, per fasce di età



Fonte: elaborazioni su dati INPS e Istat.

guarda alle attivazioni nette a tempo determinato, sempre positive e con tendenza crescente in tutte e tre le fasce di età, ma più intense, sia per valori annuali che per incrementi anno per anno, nelle due fasce relativamente più giovani rispetto a quella più anziana. Questi stessi andamenti si ripresentano se si guarda alle trasformazioni da contratto a tempo determinato a contratto a tempo indeterminato. Se poi si osserva la somma algebrica di attivazioni nette a tempo indeterminato e trasformazioni a tempo indeterminato (il quarto pannello della figura), mentre la fascia di età oltre i 50 anni ha visto costantemente ridursi, anno dopo anno, i contratti a tempo indeterminato, l'opposto è accaduto per le altre due fasce di età, con afflussi di fatto sempre positivi (tranne il 2017 e solo per i 30-50 anni) e lungo *trend* crescenti. Nel 2023, sono circa 238.000 i nuovi rapporti a tempo indeterminato per i giovanissimi (con meno di 29 anni) e oltre 180.000 quelli degli adulti (30-50 anni), mentre i rapporti a tempo indeterminato della fascia di età relativamente più anziana si riducono di oltre 134.000.

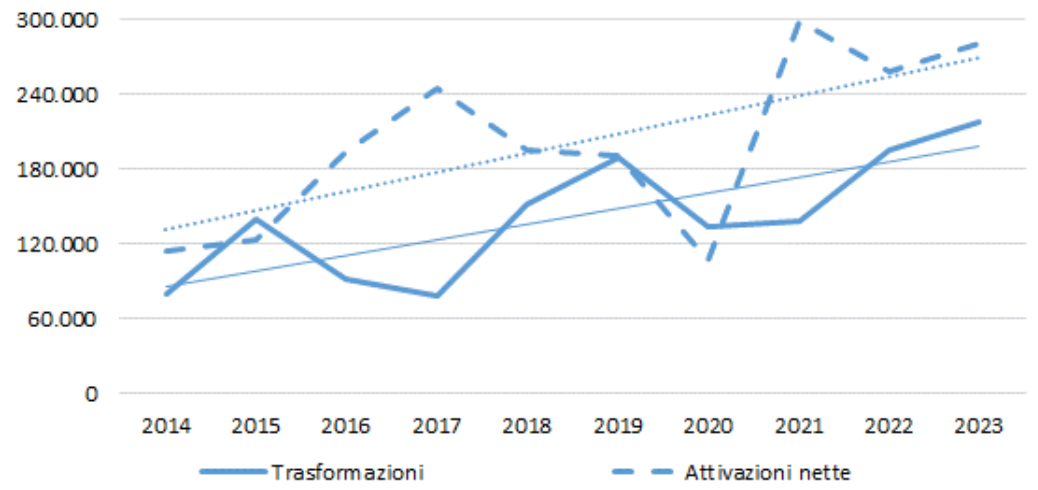
Un altro aspetto significativo è la coevoluzione ascendente tra le attivazioni nette a tempo determinato e le trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato lungo i dieci anni esaminati (fig. 5.8). Questo fenomeno ha coinvolto tutte le fasce di età ma soprattutto quella tra 30 e 50 anni, che in Italia comprende la maggioranza dei giovani dopo la formazione universitaria e *post* universitaria, la fascia alta del nuovo capitale umano che è essenziale possa subito inserirsi nel mondo del lavoro e delle professioni e messo nelle condizioni di valorizzarsi ed essere valorizzato.

Nella coevoluzione dei contratti si cominciano a intravedere i segni dell'aspirazione forse più importante della riforma del mercato del lavoro, la flessibilità positiva: ingressi e re-ingressi nell'occupazione con contratti a termine, di durata non eccessiva, e successiva evoluzione degli stessi in contratti a tempo indeterminato. Questo ciclo trova sostegno, almeno in linea di principio, nella possibilità di ricorrere al tempo determinato anche senza causali entro dodici mesi, nella reversibilità regolata del contratto a tutele crescenti (il "gradino" tra tempo determinato e tutele crescenti è meno impegnativo e meno rischioso che con il vecchio contratto a tempo indeterminato *pre* riforme) e nella proporzione che ogni datore deve mantenere tra suoi occupati a tempo determinato e a tempo indeterminato. In particolare, potrebbe essere proprio quest'ultima alla base dei due *trend* molto simili, praticamente sovrapponibili, delle attivazioni nette a tempo determinato e delle trasformazioni a tempo indeterminato. Potrebbero avervi inciso anche altri fattori, dai cambiamenti dei comportamenti sul mercato del lavoro dopo le diverse crisi che si sono succedute, alla diffusione di nuove tecnologie e dello *smart working*, a cambiamenti generazionali.

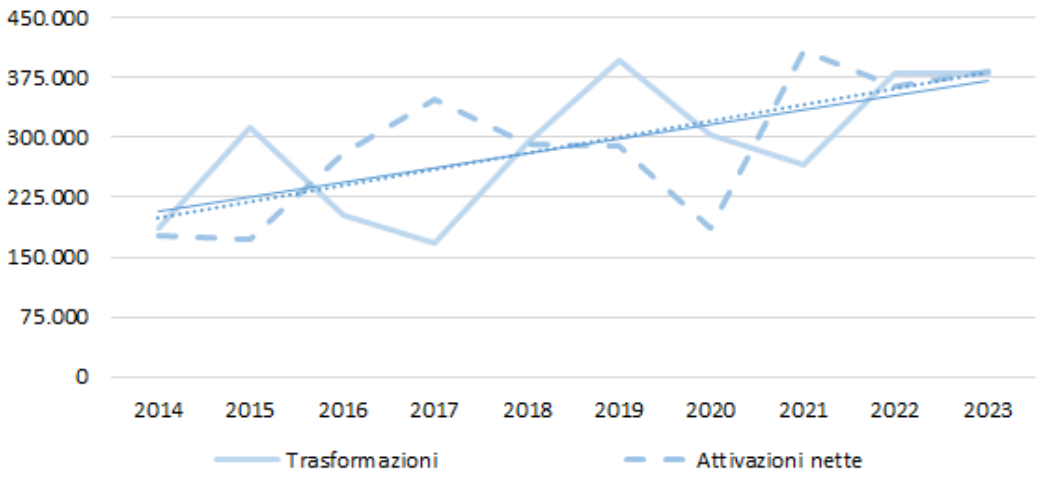
Una prima indicazione, molto grezza, dell'esistenza di una relazione tra i più intensi pensionamenti avvenuti dal 2014 a oggi e le osservate dinamiche di ingresso e di trasformazione sul mercato del lavoro è fornita dalla figura 5.9 che riporta i coefficienti di correlazione lineare tra i flussi annuali delle pensioni liquidate e le attivazioni nette delle varie tipologie di contratto di lavoro e le trasformazioni a tempo indeterminato.

Fig. 5.8 – Coevoluzione di attivazioni nette a tempo determinato e trasformazioni a tempo indeterminato, per fasce di età

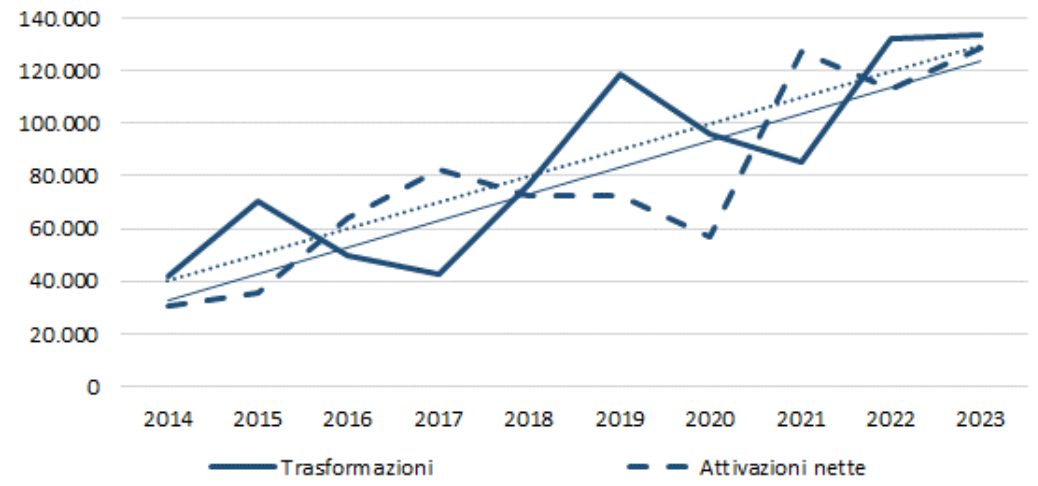
Fino a 29 anni



Da 30 a 50 anni

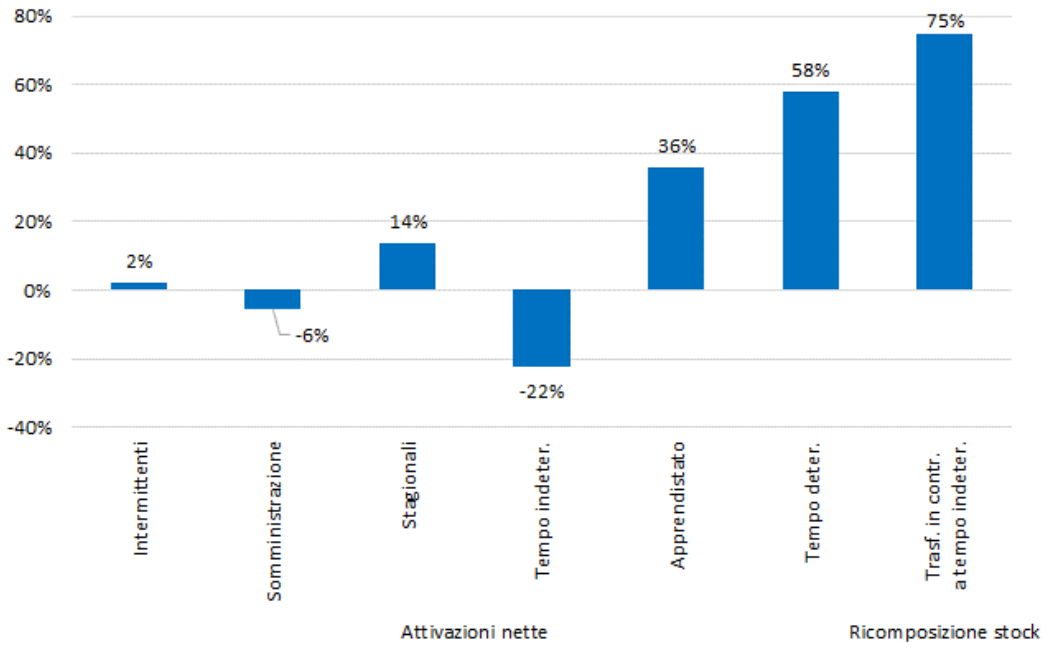


Oltre 50 anni



Fonte: elaborazioni su dati INPS e Istat.

Fig. 5.9 – Correlazione lineare tra pensionamenti e attivazioni nette e trasformazioni a tempo indeterminato



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Presa in valore assoluto, la correlazione è bassa per i contratti intermittenti (2 per cento), quelli di somministrazione (-6 per cento) e quelli stagionali (14 per cento). Ha un valore modesto per i contratti diretti a tempo indeterminato (quelli non passanti per le trasformazioni), qui assumendo anche un segno negativo che, sul piano descrittivo, e prima ancora di confrontarsi con la significatività statistica, tenderebbe a escludere, con riferimento specifico a questo canale, interazioni con i flussi di pensionamento. È un dato che conferma quanto descritto nel paragrafo 5.2 a proposito delle ultime riforme del lavoro, che hanno ampliato le possibilità di utilizzare contratti a termine, importanti soprattutto nella prima fase di mutua conoscenza tra datore di lavoro e lavoratore. Più elevati, invece, sono i coefficienti di correlazione lineare con riferimento alle attivazioni nette di apprendistato (36 per cento), a quelle di contratti a tempo determinato (58 per cento) e, soprattutto, alle trasformazioni a tempo indeterminato (75 per cento).

È relativamente a questi tre canali – tempo determinato, trasformazioni a tempo indeterminato e apprendistato – che è plausibile attendersi che vi sia stata una qualche forma di LOL e che i maggiori pensionamenti abbiano in qualche misura contribuito ad aprire spazi dentro il vincolo posto da questa. Alla luce del loro peso relativo in termini di dinamiche annuali, l'attenzione può ragionevolmente concentrarsi esclusivamente sulle trasformazioni a tempo indeterminato e sui contratti a termine, dato che l'apprendistato conta meno di un quarto del tempo determinato sia in termini di attivazioni nette che di trasformazioni in rapporti a tempo indeterminato.

5.5 *Gli occupati a termine e a tempo indeterminato, il ricorso al* part time *e i livelli retributivi*

Prima di passare all'esercizio econometrico per verificare l'esistenza di una qualche forma di LOL, è utile collocare, per quanto possibile, le dinamiche appena sintetizzate in termini di attivazioni, cessazioni e trasformazioni all'interno del quadro complessivo degli andamenti del mercato del lavoro in termini di occupati, ricorso al *part time* e livelli retributivi.

L'andamento favorevole delle attivazioni nette di tutte le tipologie contrattuali e delle trasformazioni trova riflesso nell'andamento degli occupati. I dati di contabilità nazionale mostrano che tra il 2014 e il 2023 gli occupati dipendenti, privati e pubblici, regolari e irregolari, sono cresciuti da 18,1 a 20,3 milioni (+2,2 milioni, di cui 0,4 nel solo 2023). Restringendo il campo ai regolari, i dipendenti sono passati da circa 15,8 a 17,4 milioni del 2021 (ultimo dato disponibile), con un aumento di circa 1,6 milioni. Questa intensa crescita è sopraggiunta in parte inaspettata, tant'è che nel dibattito che ha accompagnato la legge di bilancio per il 2024 e il Documento di economia e finanza del 2024 si è considerata anche l'ipotesi di una sottostima della crescita del PIL, che infatti è stato rivisto al rialzo per gli anni 2021-22[358].

Vi potrebbe avere contribuito, almeno in parte, un effetto di slancio dato dal rilassamento dei requisiti pensionistici. Tuttavia, va considerato che il *trend* crescente degli occupati è in corso da tempo e sta accomunando, in varie misure, molti paesi occidentali, anche quelli che non hanno messo mano alle regole di pensionamento, e in alcuni casi è stato anche più intenso che in Italia.

Il dibattito ha avanzato anche la tesi che le crisi del 2008 e del 2012 abbiano aumentato il senso di precarietà e di incertezza e, di conseguenza, determinato un innalzamento dei tassi di partecipazione, soprattutto delle donne e dei secondi/terzi potenziali percettori di reddito nei nuclei familiari, e una riduzione delle retribuzioni di riserva. Un'altra tesi chiama in causa fenomeni generazionali e di passaggio tra epoche, con il graduale avvento di una mentalità nuova, soprattutto tra i più giovani, più intraprendente e flessibile, favorita anche dalla rete e dallo *smart working*[359].

Non possono mancare, infine, le argomentazioni che ricollegano la crescita degli occupati anche alle politiche economiche adottate per fronteggiare le crisi del 2008 e del 2012 e,

[358] Si vedano Istat (2023), "La revisione del PIL e dei principali aggregati dei Conti Nazionali - Anni 2019-2022", 22 settembre e Istat (2024), "PIL e indebitamento netto AP", 1° marzo.

[359] Lo stesso cambio di mentalità che, nell'immediato *post* crisi da COVID-19, ha fatto emergere il fenomeno delle cosiddette grandi dimissioni, quell'anomala e ingente ondata di dimissioni volontarie che si è realizzata tra la metà del 2021 e la metà del 2022 coinvolgendo anche posizioni a tempo indeterminato. Per un commento sintetico ed esplicativo, si veda Coin, F. e Napolitano, M. (2023), "Le grandi dimissioni", in *Rivista di cultura e politica*, il Mulino. Nel dibattito si è affacciata anche l'ipotesi che lo *smart working* possa, entro certe misure, essere alternativo al *part time*, non solo dal lato del lavoratore cui permette quella flessibilità prima accessibile solo attraverso quest'ultimo, ma anche dal lato del datore di lavoro al quale permette riduzioni di costi operativi sinora non realizzabili.

più recentemente, la pandemia da COVID-19 e, in particolare, il programma di investimenti paneuropeo noto con *Next Generation EU* che finanzia il PNRR dell'Italia.

La Rilevazione continua delle forze di lavoro (RFL) conferma questi andamenti sebbene fornisca dati leggermente diversi rispetto alla contabilità nazionale. Secondo questa fonte, gli occupati dipendenti, regolari e irregolari, pubblici e privati, passano da circa 16,6 milioni del 2014 a 18,5 nel 2023, con un aumento di circa 1,9 milioni. La quota di posizioni a tempo indeterminato diminuisce di quasi 2,5 punti percentuali in un decennio, passando dall'86,4 per cento del 2014 a circa l'84 nel 2023, restando sostanzialmente costante dal 2018 a oggi. La quota dei contratti *part time*, invece, si riduce di circa 0,7 punti percentuali, passando dal 19,6 al 18,9 per cento, secondo una dinamica che ai modesti incrementi dei primi anni fa seguire una fase di contrazione dal 2018[360]. Alla luce di questi dati, la dinamica recente del lavoro ha lasciato sostanzialmente invariata la quota di occupazione a tempo indeterminato e ha marginalmente ridotto la presenza di rapporti *part time*. La relativa stabilità dei contratti a tempo indeterminato si rispecchia bene nella coevoluzione tra attivazioni nette a tempo determinato e trasformazioni a tempo indeterminato osservata nella figura 5.4.

Rimanendo sui dati di fonte Istat[361], tra il 2014 e il 2021 (ultimo dato disponibile) le retribuzioni orarie lorde del comparto privato sono aumentate in valore nominale di poco meno del 4 per cento per i rapporti a tempo determinato, del 7,9 per quelli a tempo indeterminato e del 5,7 nel complesso. Questi incrementi nominali vanno valutati alla luce dell'inflazione che, nello stesso periodo, è stata pari a poco più del 5,1 per cento secondo l'IPCA[362].

Per un *focus* sullo stesso aggregato cui si riferiscono attivazioni, cessazioni e trasformazioni di contratti di lavoro subordinato, descritte in precedenza, è necessario continuare a fare riferimento ai *dataset* amministrativi dell'INPS e, in particolare, all'Osservatorio sui lavoratori dipendenti e indipendenti che riporta dati fino a tutto il 2022[363]. Da questo *dataset*, è possibile circoscrivere la platea dei lavoratori dipendenti privati, con esclusione dei domestici e degli agricoli, e analizzarla per posizione prevalente nel corso dell'anno, oppure restringere il campo ai soli occupati che hanno mantenuto una posizione unica (solo da lavoro dipendente, anche cambiando datore di lavoro). Nel primo caso – posizione prevalente – gli occupati passano da circa 13,6 milioni del 2014 a 16,1 nel 2022, con un aumento di 2,5 milioni. Nel secondo caso – posizione unica – passano da circa 12,9 milioni a 15,6, con un aumento di 2,7 milioni[364]. Per i dipendenti

[360] L'anno del cosiddetto decreto dignità. Si veda il paragrafo 5.2.
[361] In particolare, si tratta di quelli del Registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese (RACLI).
[362] I tassi di inflazione più elevati hanno interessato il 2022 e parte del 2023.
[363] Si vedano l'apposita pagina web e la Nota metodologica dell'Osservatorio sui lavoratori dipendenti e indipendenti.
[364] Nel confrontare queste variazioni con quelle derivanti dai dati di Contabilità nazionale e delle Rilevazioni delle forze lavoro, si deve tenere presente che, per il *dataset* amministrativo, l'unità statistica di osservazione è costituita dal lavoratore che ha avuto almeno un contributo versato o una giornata retribuita nel corso dell'anno.

selezionati per posizione prevalente, la retribuzione settimanale passa da 530 euro lordi del 2014 a circa 570 nel 2022, con un incremento di oltre il 7,5 per cento. Per i dipendenti che hanno mantenuto una posizione unica, invece, la retribuzione settimanale lorda passa da 531 euro del 2014 a circa 564 nel 2022, con un incremento di circa il 6,2 per cento. Entrambi gli incrementi nominali sono per la maggior parte erosi dall'inflazione. Nel periodo 2014-2022 le retribuzioni reali sono di fatto rimaste ferme.

Per estrarre informazioni sul *part time* è necessario ricorrere all'Osservatorio sui lavoratori dipendenti del settore privato dell'INPS, che riporta anch'esso dati sino al 2022 ma con una copertura parzialmente diversa da quella dell'Osservatorio sui lavoratori dipendenti e indipendenti. In particolare, sono esclusi i dipendenti pubblici (con l'eccezione di quelli soggetti al contributo per la disoccupazione), i dipendenti agricoli e i lavoratori domestici. Questo Osservatorio permette la distinzione tra dipendenti *full time* e dipendenti *part time*[365].

Per i dipendenti *full time,* le giornate lavorate per occupato restano sostanzialmente stabili nel decennio intorno a 255 tra il 2014 e il 2022, con l'eccezione del 2020, l'anno più colpito dalla crisi da COVID-19. In media, confrontato con il numero massimo di giornate di lavoro nell'anno, pari a 312, emerge un minore carico di giornate di lavoro di quasi il 19 per cento, attribuibile plausibilmente ad assenze e permessi non retribuiti, a caratteristiche dei contratti di categoria o settore, oppure anche a interruzioni in corso d'anno degli stessi rapporti di lavoro. La retribuzione lorda per giornata lavorata è in continua ma modesta crescita da 103,4 euro del 2014 a 111,1 nel 2022, segnando un aumento del 7,5 per cento nominale che, al netto dell'inflazione, si riduce al 2,4 per cento. Su un arco temporale decennale, si tratta di una dinamica reale molto modesta, ma comunque non negativa.

Anche per i lavoratori *part time*, le elaborazioni indicano un numero di giornate lavorate per occupato sostanzialmente stabile nel tempo, che passa da 218,5 del 2014 a circa 220 nel 2022, con un valore medio di circa 217 e un minore carico di giornate, rispetto all'anno pieno, di circa il 31 per cento. La retribuzione lorda per giornata lavorata è in crescita da circa 47 euro del 2014 a poco più di 52 nel 2022, un aumento del 10,2 per cento nominale che, al netto dell'inflazione, arriva quasi a dimezzarsi. In questo caso la crescita reale è un po' più evidente ma, su un orizzonte decennale, è da ritenersi comunque relativamente bassa (circa lo 0,5 per cento all'anno). Il 31 per cento del minore carico di giornate lavorative dei contratti *part time* va ritenuto un limite superiore[366], perché anch'esso influenzato da assenze e permessi non retribuiti, da aspetti contrattuali di comparto o settore, così come da possibili interruzioni dei rapporti di lavoro in corso d'anno. Per ottenere un limite inferiore, al 31 per cento può essere sottratto il 19 per cento calcolato

[365] Si vedano l'apposita pagina web e la Nota metodologica dell'Osservatorio sui lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo.
[366] Per quanto detto in precedenza, il 31 per cento non è la differenza percentuale rispetto al *full time* ma rispetto all'anno standard di 312 giornate lavorative

per i contratti *full time*. Procedendo in questa maniera, si fa l'ipotesi che il minore carico percentuale di giornate lavorative riconducibile a questi fattori calcolato per i *full time* colga questa stessa dimensione anche per i *part time*. Nel complesso, dai dati emergerebbe, con riferimento al periodo 2014-2022, un'estensione[367] del *part time* compresa tra il 31 e il 12 per cento, sufficientemente stabile nel tempo. Questa informazione si aggiunge a quella sulla diffusione del *part time* ricavata dai dati della RFL, in riduzione di circa 0,7 punti percentuali (dal 19,6 al 18,9 per cento[368]).

Con l'ausilio dei dati sulle movimentazioni contrattuali tra il 2014 e il 2023 dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS, è possibile verificare l'incidenza del *part time* anche sui nuovi occupati anno per anno, un'informazione che viene utilizzata nell'analisi econometrica descritta nel prossimo paragrafo come regressore di controllo. Purtroppo, non è accessibile un'informazione equivalente per l'estensione del *part time*. Emerge che l'incidenza del *part time* sulle attivazioni dirette a tempo indeterminato è costantemente diminuita, passando dal 44 al 33 per cento, come risultato di contrazioni più significative nel Nord-Ovest (dal 39 al 24 per cento), nel Nord-Est (dal 41 al 27 per cento) e nel Centro (dal 51 al 37 per cento) e molto più lievi nel Sud (dal 45 al 44 per cento) e nelle Isole (dal 46 al 44 per cento). Negli stessi anni, la quota di *part time* sulle cessazioni da tempo indeterminato è calata in misura ampiamente inferiore, passando dal 36,4 al 34 per cento, come combinazione di riduzioni più contenute nel Centro e nel Nord e di aumenti nel Sud e nelle Isole (fig. 5.10). In sintesi, **tra il 2014 e il 2023, l'avvicendamento tra i cessati dal tempo indeterminato e i nuovi attivati a tempo indeterminato è avvenuto, in una prima fase, con un aumento della quota di *part time* e, dal 2020 in poi, con una riduzione**. La riduzione del *part time* sulle attivazioni dirette a tempo indeterminato appare un fenomeno in corso già da tempo, almeno dal 2014, ma una sua accelerazione sembra avvenire dopo la crisi da COVID-19 e in corrispondenza con il fenomeno delle "grandi dimissioni"[369].

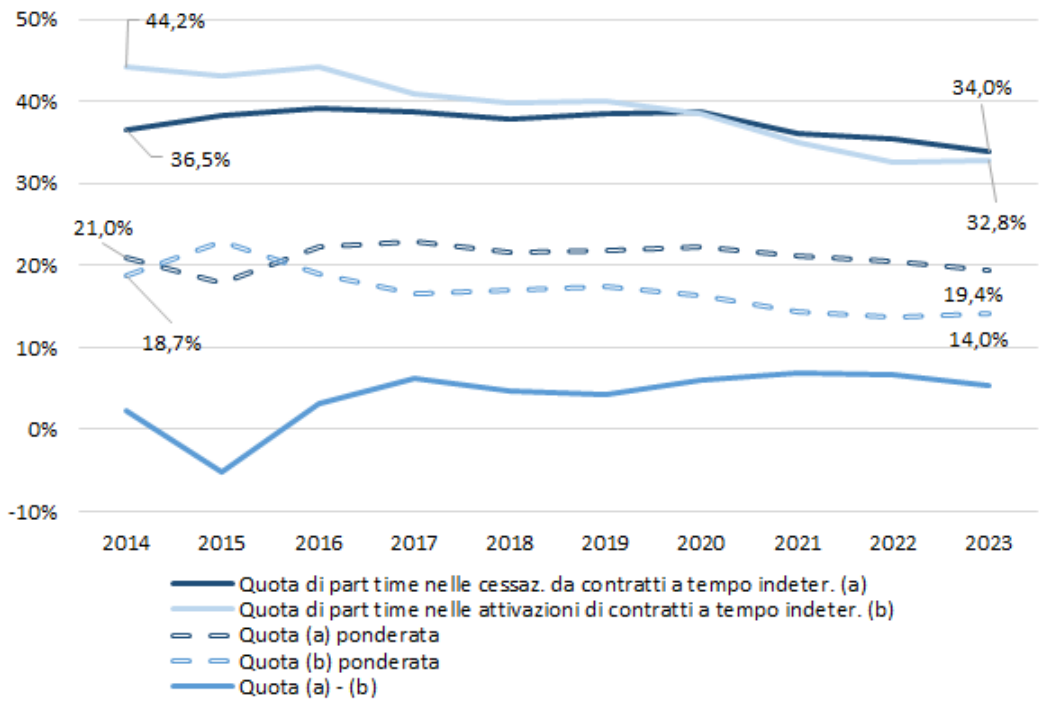
Una dinamica opposta è stata registrata dal *part time* nelle attivazioni a tempo determinato, aumentato dal 40 al 45 per cento. Tale incremento, tuttavia, si è

[367] Il fenomeno del *part time* può essere analizzato secondo una duplice dimensione: quanti sono i contratti *part time* (l'incidenza sul totale dei contratti di lavoro) e qual è la riduzione dell'orario di lavoro che il *part time* comporta (l'estensione media).

[368] Si veda Gruppo di lavoro tecnico e Comitato d'Indirizzo dell'Accordo fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Istat, INPS, Inail e Anpal (2019), "Il mercato del lavoro. Verso una lettura integrata". In particolare, ci si riferisce ai dati a pagina 14. Dopo una lunga fase di contrazione durata sino al 2014, le occupazioni a tempo pieno sono entrate in una fase di significativo recupero. Andamento opposto e simmetrico ha avuto il *part time* involontario, esploso tra il 2008 e il 2014 per poi rimanere grossomodo stabile al livello raggiunto. Su scala ridotta, un simile andamento ha contraddistinto anche il *part time* volontario. Osservato su un periodo di tempo più lungo rispetto al 2014-2022 oggetto di questa analisi, il *part time* si rivela un fenomeno che ha caratterizzato il decennio precedente, in corrispondenza sia degli inasprimenti dei requisiti pensionistici sia della crisi economico-finanziaria del periodo 2008-2012 (il *double dip*), ma rientrato a livelli meno anomali dal 2014.

[369] Cade al di là delle finalità di questo lavoro, ma sarebbe interessante verificare che cosa è accaduto a livello internazionale, e se anche altrove si riscontra una riduzione del *part time* sui contratti di lavoro equiparabili al tempo indeterminato italiano.

Fig. 5.10 – Quota di contratti *part time* nell'avvicendamento tra cessazioni e attivazioni a tempo indeterminato (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati INPS.
(1) Cessazioni e attivazioni sono raggruppamenti di numerosità diversa. Per rendere possibili, oltre che valutazioni sui singoli *trend*, anche confronti tra gli stessi, le linee tratteggiate ripropongono le due quote ponderate per l'incidenza della numerosità del singolo raggruppamento sulla somma dei due. Nello specifico, la ponderazione usa come pesi il rapporto tra le cessazioni da tempo indeterminato e la somma di cessazioni da tempo indeterminato e attivazioni a tempo indeterminato per (a) e il complemento all'unità per (b). La differenza verticale tra le linee tratteggiate informa sull'effetto sullo *stock* dei contratti esistenti (se la numerosità del *part time* aumenta o diminuisce dopo i flussi di cessati e attivati).

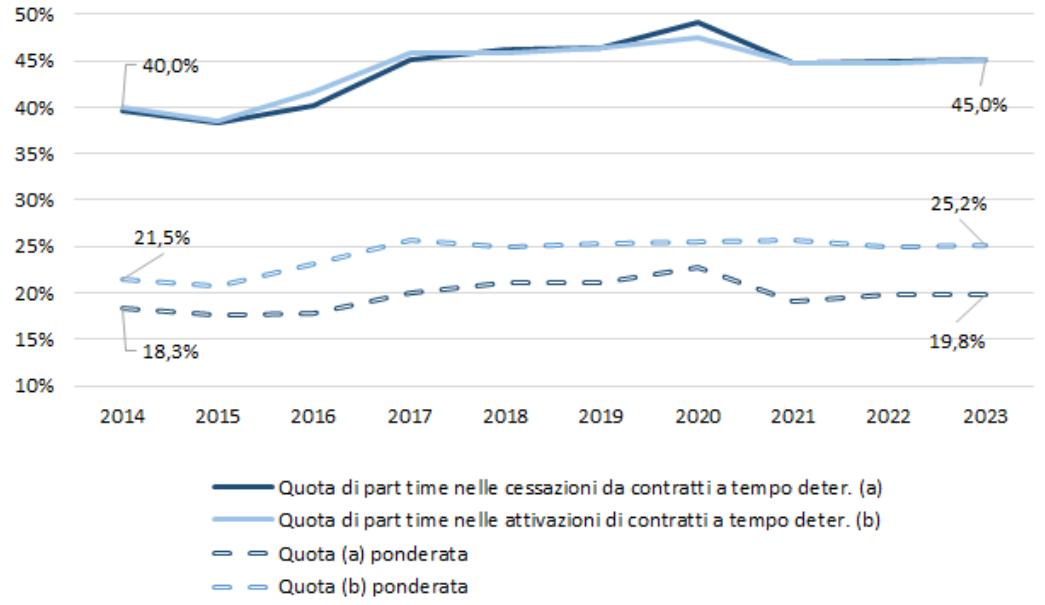
concretizzato quasi interamente tra il 2014 e il 2017, mentre successivamente la quota è rimasta stabile (tranne che per l'anno anomalo 2020), permettendo così di escludere la presenza di un *trend* crescente consolidato e con possibile prosecuzione, spesso paventato nel dibattito.

Lo spaccato per macro-aree è maggiormente differenziato rispetto a quanto visto per le attivazioni a tempo indeterminato. Al Nord-Ovest e al Nord-Est si registrano incrementi contenuti (rispettivamente, da 38 a 42 per cento e da 40 a 44 per cento), al Centro si osserva una lieve riduzione (da 39 a 38 per cento), mentre il Sud e le Isole mostrano aumenti significativi dell'ordine di 10 punti percentuali (rispettivamente da 44 a 55 per cento e da 40 a 50 per cento). Tuttavia, in tutte le macro-aree, incluse queste ultime due, si può ragionevolmente escludere che sia in corso una tendenza consolidata alla levitazione del *part time*, perché gli incrementi si realizzano sempre entro il 2017, mentre negli anni successivi le quote si stabilizzano o addirittura si riducono marginalmente. A oggi sembra potersi escludere, anche per questa tipologia contrattuale, quella *escalation* che in alcuni momenti è stata paventata nel dibattito.

Negli stessi anni, la quota di contratti *part time* all'interno delle cessazioni da tempo determinato ha avuto un'evoluzione grossomodo in linea con quella relativa alle attivazioni a tempo determinato (fig. 5.11). Questa coevoluzione la si ritrova, con alcune differenze nei sottoperiodi, all'interno di tutte le macro-aree.

Particolare importanza assume, alla luce del rilievo in termini di volumi, la dinamica del *part time* nelle trasformazioni a tempo indeterminato di contratti già in essere mostrate nella figura 5.4[370]. La quota aumenta dal 35 al 40 per cento, effetto di andamenti divergenti tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Il Nord-Ovest, il Nord-Est e il Centro mostrano solo lievi incrementi (rispettivamente, da 34 a 35 per cento, da 32 a 35 per cento e da 38 a 41 per cento). Invece, al Sud la quota di *part time* aumenta di 11 punti percentuali (da 37 a 48 per cento) e nelle Isole di 12 punti (da 38 a 50 per cento). Nonostante l'intensa crescita al Sud e nelle Isole, **anche per le trasformazioni si può escludere che sia in corso una *escalation* di *part time* alla luce del fatto che i picchi sono raggiunti sempre tra il 2018 e il 2019 con successiva riduzione e stabilizzazione sino al 2023**.

Fig. 5.11 – Quota di contratti *part time* nell'avvicendamento tra cessazioni e attivazioni a tempo determinato (1)
(valori percentuali)



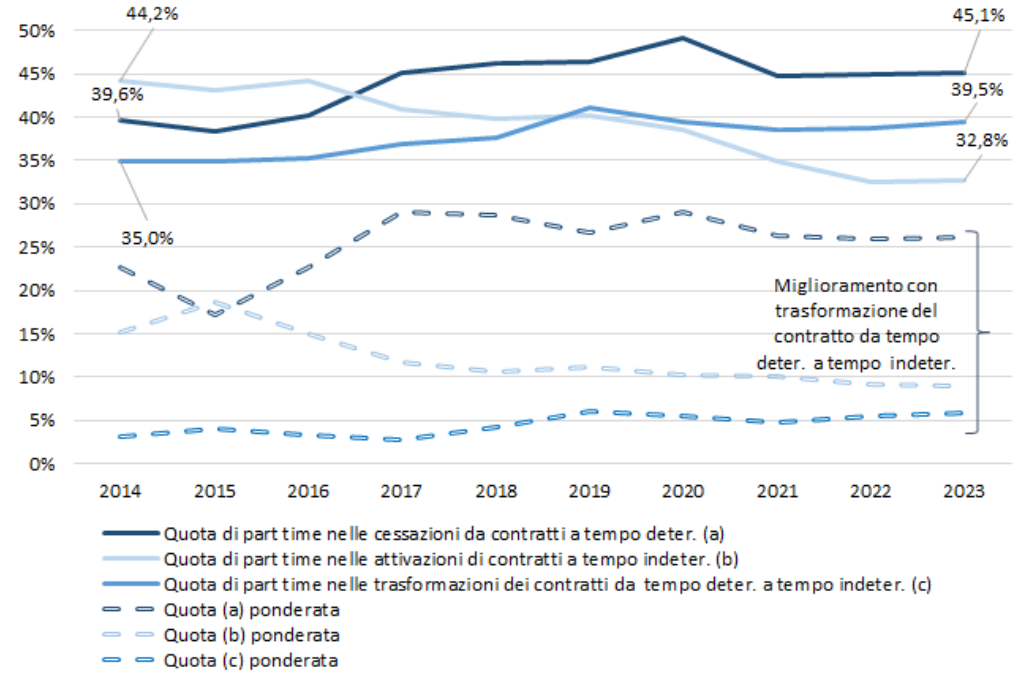
Fonte: elaborazioni su dati INPS.
(1) Cessazioni e attivazioni sono raggruppamenti di numerosità diversa. Per rendere possibili, oltre che valutazioni sui singoli *trend*, anche confronti tra gli stessi, le linee tratteggiate ripropongono le due quote ponderate per l'incidenza della numerosità del singolo raggruppamento sulla somma dei due. Nello specifico, la ponderazione usa come pesi il rapporto tra le cessazioni da tempo determinato e la somma di cessazioni da tempo determinato e attivazioni a tempo determinato per (a) e il complemento all'unità per (b). La differenza verticale tra le linee tratteggiate informa sull'effetto sullo *stock* dei contratti esistenti (se la numerosità del *part time* aumenta o diminuisce dopo i flussi di cessati e attivati).

[370] Per semplicità, si considerano solo le trasformazioni da tempo determinato a indeterminato, escludendo quelle da apprendistato. Se si includessero anche queste cambierebbero i livelli ma resterebbero dello stesso ordine di grandezza le variazioni osservate tra il 2014 e il 2023.

Dai dati dell'INPS non è possibile risalire alla originaria natura *full time* o *part time* dei contratti a termine trasformati in tempo indeterminato. Come si è avuto già modo di argomentare, le categorie sono tenute distinte e, inoltre, tra le cessazioni dei contratti a termine non sono comprese le trasformazioni a tempo indeterminato, e per seguire anno per anno l'evoluzione dello *stock* dei contratti a termine è necessario sottrarre dalla loro variazione netta (differenza tra attivazioni e cessazioni) le avvenute trasformazioni a tempo indeterminato. Come termine di paragone per la quota di *part time* nei contratti trasformati a tempo indeterminato è possibile utilizzare la quota di *part time* nei contratti a termine cessati nello stesso anno, nell'ipotesi che essa rispecchi anche la quota nel sottogruppo dei contratti a tempo determinato evoluti a tempo indeterminato, e la quota di *part time* nei contratti attivati direttamente a tempo indeterminato nello stesso anno (fig. 5.12).

Analizzando assieme le tre movimentazioni contrattuali, sembra possibile affermare che nell'ultimo decennio gli ingressi diretti a tempo indeterminato, che sono diventati meno

Fig. 5.12 – Quota di contratti *part time* nell'avvicendamento tra cessazioni da tempo determinato, attivazioni dirette a tempo indeterminato e trasformazioni a tempo indeterminato (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati INPS.
(1) Cessazioni, attivazioni e trasformazioni sono raggruppamenti di numerosità diversa. Per rendere possibili, oltre che valutazioni sui singoli *trend*, anche confronti tra gli stessi, le linee tratteggiate ripropongono le tre quote ponderate per l'incidenza della numerosità del singolo raggruppamento sulla somma dei tre. Nello specifico, la ponderazione usa come pesi il rapporto tra le cessazioni da tempo determinato e la somma di cessazioni da tempo determinato, attivazioni a tempo indeterminato e trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato per (a), il rapporto tra le cessazioni a tempo indeterminato e lo stesso denominatore per (b) e il complemento all'unità per (c). La differenza verticale tra le linee tratteggiate informa sull'effetto sullo *stock* dei contratti esistenti (se la numerosità del *part time* aumenta o diminuisce dopo i flussi di cessati e attivati).

rilevanti nel ricambio degli occupati, sono avvenuti sempre di più in modalità *full time*[371]. Al contrario, l'accesso al tempo indeterminato tramite trasformazione, modalità utilizzata sempre più frequentemente negli ultimi dieci anni, è stato caratterizzato da una presenza crescente del *part time*, ma comunque migliorativa rispetto al preesistente contratto. Pertanto, rispetto ai contratti attivati direttamente a tempo indeterminato, le trasformazioni implicano un aumento del ricorso al *part time* mentre, rispetto a quelli attivati a termine[372], la loro successiva trasformazione a tempo indeterminato porta una diminuzione dell'incidenza del *part time* (le differenze verticali nella figura 5.12). Alla dinamica congiunta di attivazioni nette a tempo determinato e trasformazioni a tempo indeterminato osservata nel decennio e mostrata in precedenza, che fa intuire che i contratti a tempo determinato siano stati trasformati in relazioni a tempo indeterminato, si affianca dunque l'evidenza della riduzione della quota di *part time*. Nel 2014, le attivazioni a tempo determinato con *part time* contavano il 40 per cento delle attivazioni a tempo determinato complessive, mentre la corrispondente quota per le trasformazioni a tempo indeterminato era del 35 per cento. Questa differenza di 5 punti percentuali si è mantenuta grossomodo costante negli anni successivi: nel 2023 l'incidenza del *part time* si è attestata al 45 per cento sulle attivazioni a tempo determinato e al 40 per cento sulle trasformazioni a tempo indeterminato. Tra l'altro, un aumento di 5 punti percentuali in un decennio dell'incidenza del *part time* sulle trasformazioni a tempo indeterminato non sembra poter costituire, almeno per adesso, un elemento di preoccupazione, soprattutto perché, dopo il picco del 2019 (poco sopra il 41 per cento), i valori si sono ridotti[373].

In questa lettura, la dicotomia esistente *pre Jobs Act* tra contratti a tempo indeterminato, da una parte, e contratti a termine e di parasubordinazione, dall'altra, sembra essere stata gradualmente sostituita da due tipologie contrattuali in stretto legame tra loro: il tempo determinato come primo passo di assunzione, seguito dal tempo indeterminato a tutele crescenti come evoluzione migliorativa dopo la fase di prova e mutua conoscenza tra lavoratore e datore di lavoro. L'assunzione diretta a tempo indeterminato resta sempre possibile, ovviamente, ma riguarda un minore numero di casi, probabilmente già con esperienza maturata e con anni di carriera alle spalle e, proprio per questo, la presenza del *part time* su questi contratti è limitata e decrescente nel tempo[374]. Il fatto che i cambiamenti del *Jobs Act* portino a precarizzazione o

[371] Tra il 2014 e il 2022 le attivazioni dirette di contratti a tempo indeterminato sono mediamente 1,3 milioni all'anno, mentre le cessazioni circa 1,7, per una variazione netta negativa di circa 400.000 unità, sufficientemente stabile nel tempo se si esclude il 2015, l'anno in cui è stata concessa la decontribuzione integrale triennale per le attivazioni/trasformazioni a tempo indeterminato. Al tempo indeterminato si accede in misura sempre maggiore passando dai contratti a termine.

[372] E anche rispetto a quelli cessati a termine che, come mostrato dalla figura 5.11, hanno la stessa incidenza del *part time* degli attivati.

[373] Sarebbe interessante poter verificare non la variazione dell'incidenza del *part time*, nella trasformazione dal tempo determinato al tempo indeterminato, ma piuttosto quella della sua estensione media (la riduzione di ore/giorni di lavoro).

[374] Le attivazioni dirette a tempo indeterminato sarebbero, in altri termini, la modalità contrattuale per l'assunzione di lavoratori di cui si possono già valutare capacità e professionalità, senza transitare per una relazione contrattuale a termine.

sottoccupazione dipende dai tempi e dalla consistenza delle trasformazioni a tempo indeterminato e dall'incidenza e dall'estensione del *part time* su queste ultime.

Per quanto riguarda l'incidenza e l'estensione del *part time* nello *stock* degli occupati, la relativa stabilità di entrambe, emersa dalle banche dati amministrative, conferma il dato della RFL. Si tratta di un aspetto che si riferisce in modo specifico al decennio in esame (2014-2023). Se l'orizzonte di tempo fosse esteso all'indietro, si osserverebbero andamenti diversi[375].

Ai fini della stima econometrica descritta nel prossimo paragrafo, più che il dato relativo allo *stock*, è importante quello riguardante attivazioni, cessazioni e trasformazioni di contratti dove, come si è visto, è stata registrata una certa variabilità della quota di *part time* nel tempo e tra macro-aree, soprattutto nel dettaglio per tipologia di movimentazione contrattuale. Questa variabilità può essere sfruttata dall'analisi econometrica per formulare ipotesi sui fattori determinanti la dinamica delle attivazioni e delle trasformazioni contrattuali, da utilizzare come variabili di controllo. In particolare, la variabilità potrebbe rispecchiare le diverse capacità dei datori di lavoro di trasferire ai contratti trasformati a tempo indeterminato il regime di *part time* dei preesistenti contratti a tempo determinato o di apprendistato (senza riconoscere miglioramenti). Tali capacità potrebbero, a loro volta, differenziarsi sul territorio a seconda delle condizioni locali del mercato del lavoro ed essere tra i fattori alla base della marcata crescita delle trasformazioni dal 2014 a oggi. Allo stesso modo, l'ampio ricorso alle attivazioni a tempo determinato, l'altro tratto distintivo degli ultimi dieci anni, potrebbe rispecchiare anche la diversa capacità dei datori di lavoro di richiedere il *part time* su questa tipologia contrattuale[376]. Se così fosse, l'incidenza del *part time* potrebbe essere una buona variabile di controllo ai fini delle stime econometriche.

Per quanto riguarda, invece, l'andamento delle retribuzioni, il periodo in esame è stato interessato solo marginalmente dalla fiammata inflazionistica causata dalla ripresa *post* crisi da COVID-19 e dall'inizio della guerra sul fronte ucraino. In termini reali, le retribuzioni sono rimaste pressoché stagnanti, nella media nazionale e all'interno delle macro-aree, sui livelli bassi e sperequati sul territorio che da decenni contraddistinguono l'Italia nei confronti internazionali[377]. La poca variabilità delle retribuzioni reali potrebbe fare ipotizzare una scarsa rilevanza di questa grandezza sulle dinamiche di cessazione, attivazione e trasformazione di contratti osservate negli ultimi dieci anni[378].

---

[375] Per esempio, la forte crescita del *part time* involontario.

[376] È plausibile che, rispetto ai lavoratori che accedono direttamente al tempo indeterminato, quelli che transitano prima per un contratto a tempo determinato, per poi attendere la trasformazione contrattuale, siano relativamente più giovani e meno esperti e pertanto con minore potere di contrattazione con il datore di lavoro.

[377] I dati sul mercato del lavoro dell'OCSE fotografano una situazione in cui le retribuzioni reali dell'Italia sono ferme da trent'anni. I valori registrati tra il 2014 e il 2023 sono allineati a quelli dei primi anni Novanta. Tutti i principali paesi industrializzati hanno fatto meglio, compresi Portogallo e Spagna.

[378] Sicuramente i livelli retributivi reali influenzano, tra le altre cose, gli andamenti del mercato del lavoro, la composizione del capitale umano e la produttività. Posto che le retribuzioni reali permanentemente basse e

Infine, un passaggio chiave per la lettura e l'interpretazione dei dati è la corrispondenza tra cessazioni e attivazioni di contratti di lavoro, da un lato, e variazioni degli occupati dipendenti, dall'altro. La coerenza tra la cumulata delle attivazioni nette di contratti tra il 2014 e il 2022 e la variazione sullo stesso arco temporale registrata per gli occupati dipendenti[379] fa emergere un coefficiente di riporto all'incirca pari a 1,5, mediamente un occupato in più ogni 1,5 attivazioni nette[380]. Esso trova, tra l'altro, conferma nelle statistiche delle Note trimestrali che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali pubblica sul sistema delle comunicazioni obbligatorie, da cui si evince che, oltre che per le attivazioni nette, il coefficiente di 1,5 è grossomodo valido anche per esprimere in occupati le attivazioni lorde e le cessazioni[381]. Per le trasformazioni di contratti a tempo indeterminato si adotta l'ipotesi di base che esse prescindano da coefficienti di riporto: dietro una trasformazione c'è sempre un occupato a tempo indeterminato in più che, qualora cessasse, andrebbe a incidere sul calcolo delle attivazioni nette dell'anno in cui avviene la cessazione[382]. Per ovviare alla necessità di applicare coefficienti di riporto, l'analisi dovrebbe essere tutta focalizzata sui rapporti di lavoro a tempo pieno che, a meno di casistiche particolari e rare, non possono coesistere con altri rapporti di lavoro. Si preferisce non ridurre la dimensione del *dataset* utilizzabile, tenuto conto che il *part time* è una componente rilevante delle dinamiche del mercato del lavoro.

---

piatte sono tra le concause dell'evoluzione del sistema produttivo italiano anche da molto prima del periodo in analisi, difficilmente esse possono concorrere a spiegare le marcate variazioni di cessazioni, attivazioni e trasformazioni di contratti degli ultimi anni, la cui origine va plausibilmente ricercata in altre determinanti che hanno fatto registrare maggiore variabilità.

[379] La variazione degli occupati è quella misurabile dagli Osservatori dell'INPS per i dipendenti regolari privati esclusi i domestici e gli agricoli, coerente, per platea di riferimento e natura amministrativa dei dati, con la variazione delle attivazioni nette.

[380] Il coefficiente è superiore all'unità perché uno stesso occupato dipendente può avere anche più di una posizione lavorativa aperta, a meno che non si tratti di un occupato dipendente con contratto *full time* già al massimo delle ore lavorabili legalmente.

[381] La stima del coefficiente di riporto sui dati di variazione effettiva degli occupati permette di escludere che si stiano traducendo in variazioni di occupati delle attivazioni nette che possono riferirsi anche a soggetti già occupati che diventano titolari di una o più ulteriori posizioni lavorative. Di per sé, questo errore dovrebbe essere poco probabile anche per il fatto che il *dataset* utilizzato esclude i lavoratori stagionali, i domestici e gli agricoli, ossia proprio quelle categorie dove è più diffusa la titolarità di più contratti di lavoro generalmente a termine, *part time*, anche contemporanei nel corso dell'anno.

[382] È un'ipotesi plausibile soprattutto perché il *dataset* utilizzato esclude i lavoratori stagionali, i domestici e gli agricoli, ossia proprio quelle categorie dove è più diffusa la titolarità di più contratti di lavoro generalmente a termine, *part time*, anche contemporanei nel corso dell'anno, di cui qualcuno potrebbe essere trasformato e altri no. Non si ha un riferimento vero e proprio nelle statistiche diffuse dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (come invece per attivazioni e cessazioni). Eppure, in linea teorica può accadere che uno stesso lavoratore sia titolare di più contratti che possono essere tutti o in parte trasformati a tempo indeterminato nello stesso anno, oppure che un lavoratore titolare di più contratti ne abbia già almeno uno a tempo indeterminato e possa vedersi trasformati a tempo indeterminato anche altri. Nel primo caso, non applicare alcuna correzione alle trasformazioni espone al rischio di sopravvalutare l'effetto delle trasformazioni sugli occupati a tempo indeterminato. Nel secondo caso, benché si possano registrare una o anche più trasformazioni, l'effetto sugli occupati a tempo indeterminato resta sempre nullo, perché il lavoratore ha già almeno un contratto a tempo indeterminato. La casistica potrebbe continuare con altri esempi.

5.6 La stima dell'effetto dei pensionamenti sull'occupazione

Per una verifica empirica della LOL in Italia negli anni 2014-2022 ci si affida a un esercizio econometrico di tipo *panel* con effetti fissi provinciali. Lo scopo è quello di verificare il ruolo che alcune variabili hanno avuto nel periodo considerato nel determinare la dinamica di attivazioni e trasformazioni contrattuali e, in particolare, quello assunto dai pensionamenti.

Di seguito si fornisce, dapprima, una descrizione dei dati utilizzati e delle relative fonti (par. 5.6.1) e, successivamente, dopo aver illustrato alcune statistiche descrittive sulle variabili dipendenti del modello (par. 5.6.2), si riportano e discutono i risultati delle stime (parr. 5.6.3-5.6.6).

5.6.1 Il dataset

Il livello di osservazione è quello provinciale che rispetto all'ambito regionale offre un duplice vantaggio: aumentare il numero di osservazioni a disposizione e adottare, all'interno dei *dataset* amministrativi dell'INPS, la scala geografica che possa meglio approssimare i sistemi locali di lavoro, ossia quegli aggregati di Comuni con rapporti di interdipendenza economica e sociale nei quali si realizza la maggior parte delle decisioni dei soggetti residenti (persone fisiche e giuridiche) riguardanti il lavoro (assunzione, cambio di datore di lavoro, passaggio da *part time* a *full time* e viceversa, trasformazione di contratto, trasferimento di domicilio, pendolarismo, ecc.). A fronte di questi vantaggi, la scelta del livello provinciale comporta limitazioni sia per il numero di variabili disponibili sia per la frequenza del loro aggiornamento (inferiore, ad esempio, a quella dei dati regionali).

Avvalendosi di tutte le informazioni pubblicamente accessibili, è possibile costruire un *dataset* provinciale composto da sei sezioni: movimentazioni contrattuali, pensioni liquidate per vecchiaia e anzianità, mercato del lavoro, *dummy* per le agevolazioni all'occupazione, per i principali eventi che hanno contraddistinto l'arco temporale considerato e per il regime di lavoro *part time/full time*.

Le movimentazioni contrattuali sono le cessazioni, le attivazioni e le trasformazioni a tempo indeterminato riguardanti tutti i lavoratori tranne agricoli, domestici e stagionali di fonte Osservatorio sul precariato dell'INPS. Cessazioni e attivazioni possono essere distinte tra tempo determinato e indeterminato, anche con dettaglio per fascia di età e per genere (dimensioni che però in questo primo esercizio sono tralasciate). La differenza tra attivazioni e cessazioni fornisce le attivazioni nette. Le cessazioni totali possono essere espresse al netto della parte dovuta ai pensionamenti e questa operazione può essere

ripetuta anche separatamente per il tempo determinato e indeterminato[383]. Le trasformazioni a tempo indeterminato, a loro volta, possono essere distinte in quelle che derivano dal tempo determinato o dall'apprendistato.

I flussi di pensioni liquidate possono essere differenziati per genere e per ultimo contratto di lavoro *pre* pensionamento. Si riferiscono a tutte le gestioni previdenziali dell'INPS per i lavoratori dipendenti privati. La platea sottostante è, pertanto, più ampia di quella a cui fanno riferimento attivazioni, cessazioni e trasformazioni di contratti. È disponibile anche il valore dell'assegno mensile con spaccato per genere. La fonte è l'Osservatorio sulle pensioni erogate dell'INPS.

La sezione del mercato del lavoro comprende variabili sia di fonte INPS che Istat. Tra le prime ci sono gli occupati dipendenti privati per posizione prevalente e per posizione unica nel corso d'anno e le loro retribuzioni lorde. Per favorirne l'utilizzo come variabile di controllo sullo stato complessivo del mercato del lavoro, gli occupati sono quelli dipendenti privati totali, inclusivi di agricoli e domestici. Dallo spaccato delle retribuzioni per fasce di età è possibile ricavare il *gap* retributivo tra i lavoratori a fine carriera e prossimi al pensionamento e i lavoratori nelle altre fasce di età, utilizzabile anch'esso come variabile di controllo sul costo del lavoro degli anziani rispetto agli altri lavoratori[384]. Sempre dall'INPS si ricavano le ore autorizzate di integrazione salariale. Si considerano tutte le causali (ordinaria, straordinaria, in deroga, per crisi e riorganizzazione industriale, solidarietà) e tutti i settori, inclusa l'agricoltura, di modo che questa variabile possa funzionare come controllo delle condizioni generali del mercato del lavoro e del ciclo economico. Le fonti specifiche sono l'Osservatorio sul precariato, l'Osservatorio sui lavoratori dipendenti e indipendenti e l'Osservatorio sulla cassa integrazione guadagni e sui fondi di solidarietà dell'INPS. Dalle RFL dell'Istat sono ricavati, invece, il tasso di occupazione e il tasso di attività (età 15-64). Oltre agli occupati di fonte INPS, il *dataset* è integrato anche con gli occupati di contabilità nazionale e delle RFL dell'Istat per scegliere quale delle statistiche permette il controllo migliore.

Le *dummy* per le agevolazioni all'occupazione coprono tutte le misure introdotte con legge dello Stato per favorire l'assunzione o la trasformazione contrattuale tramite riduzione del costo del lavoro dal lato dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro. Sono *dummy* annuali che si attivano (sono pari a 1) per tutte le province per le misure nazionali e, nel caso di misure territorializzabili, solo per le province coinvolte (come la decontribuzione per il Sud). Nell'esercizio si considerano tutte le agevolazioni

[383] Le cessazioni complessive nette possono essere calcolate sottraendo i pensionamenti per vecchiaia e anzianità dello stesso anno, oppure selezionando la causale "Altre motivazioni" disponibile nell'Osservatorio sul precariato dell'INPS. I risultati non sono identici ma abbastanza simili negli ordini di grandezza, convincendo che le "Altre motivazioni" di cessazione sono per la maggior parte costituite da pensionamenti (quelli complessivi, non solo per vecchiaia e anzianità). Alla luce di questa evidenza, l'operazione può essere ripetuta per i sottoinsiemi relativi al tempo determinato e indeterminato guardando alle rispettive cessazioni con causali diverse da "Altre motivazioni".

[384] Espresso in termini percentuali tra grandezze dello stesso anno, il *gap* solleva anche dal problema di avere a disposizione solo valori nominali e non reali.

censite alla voce "Tipologie di agevolazione contributiva" dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS tranne quelle relative all'apprendistato, alle donne *ex* L. 92/2012 e quelle ricomprese nella voce residuale "Altre misure" perché vigenti in tutti gli anni del periodo per il quale si esegue l'analisi (tab. 5.1).

Tra le agevolazioni alle assunzioni, la più importante per estensione geografica e per entità dello sgravio è stata la decontribuzione integrale triennale introdotta dalla legge di stabilità per il 2015[385]. Consisteva nell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali complessivi (con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL) nel limite massimo di 8.060 euro annui per le imprese che assumevano nuovi lavoratori a tempo indeterminato nel corso del 2015 o nello stesso anno trasformavano a tempo indeterminato contratti di lavoratori già alle dipendenze. Lo sgravio è stato avviato poco prima dell'emanazione del D.Lgs. 23/2015, che ha introdotto il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Allo sgravio triennale è seguito lo sgravio introdotto dalla legge di bilancio per il 2016[386],

Tab. 5.1 – Beneficiari di agevolazioni al lavoro

		Apprendis.	Disoccup. di lunga durata (L. 407/1990)	Decontrib. integrale triennale	Decontrib. parziale biennale	Occupaz. Sud	Esonero per i giovani (L. 205/2017)	Esonero per i giovani (L. 178/2020 e L. 197/2022)	Incentivo lavoro	Esonero (ex art. 6 DL 104/2020)	Esonero (ex art. 7 DL 104/2020 ed ex art. 4 DL 4/2022)	Incentivo donne (L. 92/2012)	Incentivo donne (ex L. 178/2020 ed ex L. 197/2022)	Decontrib. Sud	Altre misure minori
Attivazioni contrattuali	2014	249.792	195.031									18.437			117.724
	2015	203.466		1.125.076								13.597			100.621
	2016	264.847			404.912							21.981			100.145
	2017	326.562				84.824						46.176			84.382
	2018	368.079				75.685	69.783					64.437			59.882
	2019	399.426				30.648	58.732					63.715			57.412
	2020	275.082					46.549		15.838	102.332	12.592	54.051		198.505	37.255
	2021	365.892					11.192	89.073				50.559	39.952	1.140.741	44.200
	2022	408.475					19.592	86.519			40.820	53.058	42.993	1.264.532	36.954
	2023	389.513					14.421	107.433				45.159	50.847	1.339.473	33.565
Trasfromazioni contrattuali	2014	69.733	3.793									1.253			17.699
	2015	85.916		401.594								572			7.041
	2016	82.189			210.071							429			9.564
	2017	74.375				23.965						2.123			3.054
	2018	66.841				31.431	63.165					4.689			4.856
	2019	85.733				18.867	56.016					6.425			6.788
	2020	91.549					38.359		6.937	109.031		5.127		15.190	4.265
	2021	109.712					7.784	61.257				4.088	3.571	83.303	3.858
	2022	114.554					14.434	62.737			480	3.175	6.928	112.921	5.475
	2023	97.774					12.001	97.745				3.269	7.825	113.971	4.618
Totale	2014	**69.733**	**198.824**									**19.690**			**135.423**
	2015	**85.916**		**1.526.670**								**14.169**			**107.662**
	2016	**82.189**			**614.983**							**22.410**			**109.709**
	2017	**74.375**				**108.789**						**48.299**			**87.436**
	2018	**66.841**				**107.116**	**132.948**					**69.126**			**64.738**
	2019	**85.733**				**49.515**	**114.748**					**70.140**			**64.200**
	2020	**91.549**					**84.908**		**22.775**	**211.363**	**12.592**	**59.178**		**213.695**	**41.520**
	2021	**109.712**					**18.976**	**150.330**				**54.647**	**43.523**	**1.224.044**	**48.058**
	2022	**114.554**					**34.026**	**149.256**			**41.300**	**56.233**	**49.921**	**1.377.453**	**42.429**
	2023	**97.774**					**26.422**	**205.178**				**48.428**	**58.672**	**1.453.444**	**38.183**

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

[385] L. 190/2014. Per una descrizione dettagliata, si veda la Circolare n. 17/2015 dell'INPS.
[386] L. 208/2015. Per una descrizione dettagliata, si veda la Circolare n. 57/2016 dell'INPS.

che ha esteso la precedente misura alle nuove assunzioni a tempo indeterminato e alle trasformazioni a tempo indeterminato avvenute nel 2016, ma riducendone significativamente la durata e l'importo. Si trattava dell'esonero biennale dal versamento del 40 per cento dei contributi previdenziali complessivi (con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL) nel limite massimo di 3.250 euro annui. A questi si è aggiunto lo sgravio introdotto dal DL 104/2020, in favore dei datori di lavoro operanti nelle Regioni del Mezzogiorno (decontribuzione per il Sud), che è stato quello di dimensione più rilevante per numero dei beneficiari e durata[387]. Ha riguardato dapprima il 2020 e poi è stato esteso sino al 2029 dalla legge di bilancio per il 2021[388]; allo stato attuale, tuttavia, l'estensione ha ricevuto il *nulla osta* della Commissione europea solo sino alla metà del 2024. Questo sgravio non può, tuttavia, essere considerato un vero e proprio incentivo all'assunzione poiché consiste in un esonero contributivo parziale sia sui nuovi assunti che su tutti i lavoratori già alle dipendenze, configurandosi piuttosto come misura di riduzione del costo del lavoro per l'impresa. Vanno inoltre ricordati gli sgravi contributivi, tuttora in vigore, rivolti a categorie di lavoratori caratterizzate da tassi di disoccupazione più elevati della media (giovani e donne).

Si sono resi necessari alcuni passaggi di pulitura del *dataset* per rimuovere casi in cui la decontribuzione dedicata al Sud aveva fruitori anche al Centro-Nord. Si tratta di pochi casi ma che, tradotti nell'algebra binaria delle *dummy*, arrivano a pesare quanto tutti gli altri. Per la stessa ragione, alla luce della poca numerosità dei beneficiari della decontribuzione specifica del Sud nel primo anno di attivazione, soprattutto se confrontati con i beneficiari a regime, si è preferito non attivare la relativa *dummy* nel primo anno[389].

Oltre a fornire una visione di insieme, la tabella 5.1 suggerisce anche una prima considerazione di *policy*. La marcata crescita delle trasformazioni a tempo indeterminato mostrata nei paragrafi precedenti è avvenuta in un contesto in cui il numero di beneficiari di incentivi alle trasformazioni (tutte, non solo quelle da tempo determinato e da apprendistato[390]) è stato largamente inferiore a quello dei beneficiari di agevolazioni ai neoassunti o ai già occupati. Proprio per questa evidenza, quella intensa crescita diventa ancora più interessante per l'analisi econometrica, perché rimanda a nessi di causalità diversi dalle misure di incentivazione e da investigare.

Le *dummy* per eventi rilevanti includono l'entrata in vigore del *Jobs Act* e quella del decreto dignità correttivo del *Jobs Act,* il picco della pandemia, la vigenza del blocco dei licenziamenti – che è stata una delle misure più incisive per evitare che la crisi da COVID-19 avesse effetti duraturi sul mercato del lavoro – e la successiva ripresa economica. L'entrata in vigore del *Jobs Act* viene identificata ponendo pari all'unità la relativa *dummy*

[387] Il DL 104/2020 ha previsto anche l'esonero integrale dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per le assunzioni e le trasformazioni a tempo indeterminato effettuate tra il 15 agosto 2020 e il 31 dicembre 2020.
[388] L. 178/2020.
[389] La misura è stata attivata nella seconda metà del 2020.
[390] Dalle agevolazioni del 2015 e del 2016 sono esclusi i contratti di apprendistato, di lavoro domestico e intermittenti. Sono inclusi, invece, i contratti di somministrazione di lavoro e i contratti dei lavoratori dipendenti agricoli (questi ultimi non rientranti nella platea cui fanno riferimento attivazioni, cessazioni e trasformazioni di contratti censite dall'Osservatorio sul precariato dell'INPS).

negli anni dal 2015 o dal 2016, a seconda che si voglia tenere o meno conto della lentezza iniziale di applicazione. Alla stessa maniera si procede con l'entrata in vigore del decreto dignità, ponendo pari all'unità la relativa *dummy* negli anni dal 2018 o dal 2019. L'anno di crisi acuta è il 2020, il blocco dei licenziamenti riguarda il 2020 e il 2021 e il *post* crisi riguarda gli anni dal 2021. È importante sin da ora precisare che le *dummy* degli anni 2020 e 2021 possono cogliere l'effetto specifico del blocco dei licenziamenti solo se utilizzate in combinazione con adeguati controlli sul mercato del lavoro e sul ciclo economico, in assenza dei quali quegli stessi due anni veicolerebbero prima di tutto le conseguenze della crisi economica da COVID-19. Più in generale, come si preciserà meglio nel seguito, nell'ambito dell'esercizio econometrico si valuta quale combinazione delle *dummy* possa offrire la migliore resa statistica, anche tenendo conto della possibilità di ricorrere a *dummy* annuali o regionali.

Infine, è considerato l'andamento, sia nello *stock* di occupati sia nelle cessazioni, attivazioni e trasformazioni delle varie tipologie di contratto, delle quote di *part time* e di quelle di genere. In particolare, il *dataset* è costruito anche per valutare il ruolo del peso relativo del *part time* nelle attivazioni dirette a tempo indeterminato, in quelle a termine e nelle trasformazioni a tempo indeterminato, le tre modalità contrattuali che hanno fatto registrare le maggiori dinamiche negli ultimi anni.

Come si è già avuto modo di evidenziare, la scelta delle variabili è condizionata dal fatto che le statistiche a livello provinciale sono poco numerose e, quando disponibili, spesso aggiornate con ritardi superiori a quelli che riguardano le statistiche regionali, almeno un anno e a volte più di due. Per esempio, il *dataset* appena descritto è stato integrato con il valore aggiunto provinciale e quello provinciale *pro capite* o per occupato, ma si è dovuto rinunciare ai dati del 2022; non disponendo di un indice dei prezzi su base provinciale, entrambe queste variabili vengono prese al loro valore nominale. Esse possono comunque essere utilizzate, con le variabili del mercato del lavoro o in loro *vece*, per provare diverse combinazioni dei controlli sullo stato complessivo dell'economia[391].

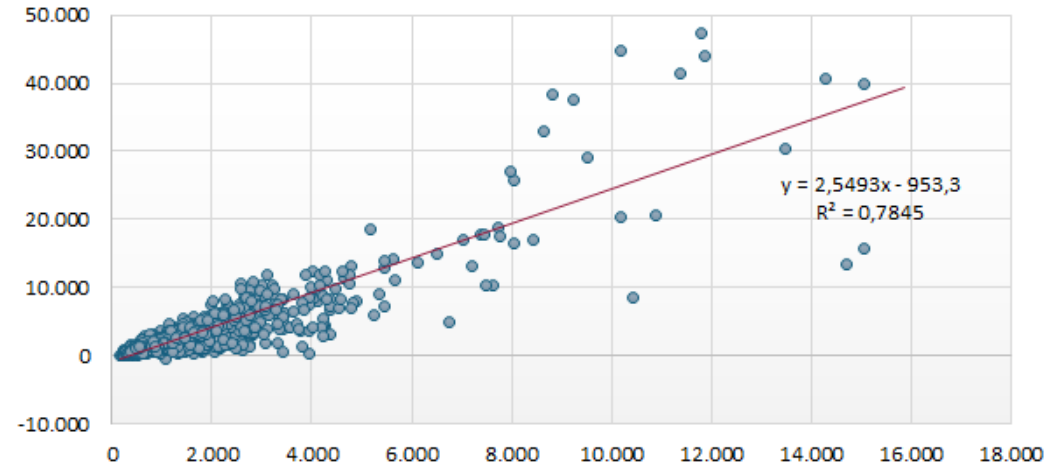
5.6.2 I pensionamenti e le dinamiche contrattuali a livello provinciale

Prima di entrare nei dettagli della regressione *panel*, si esaminano alcune statistiche descrittive sulle variabili dipendenti dell'esercizio econometrico: attivazioni nette, trasformazioni a tempo indeterminato e pensionamenti a livello provinciale. La figura 5.13 descrive l'andamento congiunto delle attivazioni nette totali e delle uscite per

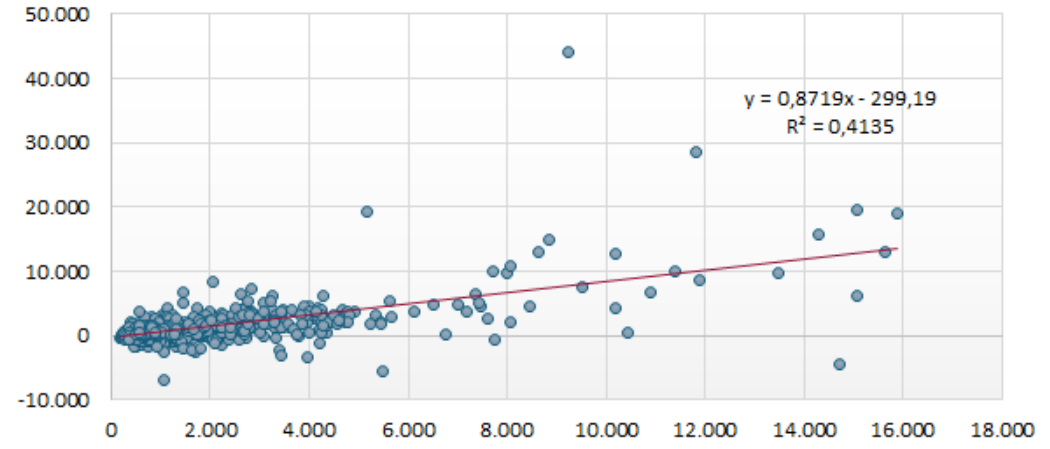
[391] È di poca utilità ricorrere al PIL o al valore aggiunto regionale. Le serie storiche sarebbero disponibili per tutti gli anni e anche a prezzi costanti, ma il loro utilizzo equivarrebbe di fatto all'inserimento di effetti fissi regionali che si aggiungerebbero a quelli provinciali, tra l'altro in un *set* di regressione in cui è già possibile controllare per la presenza di correlazione tra le osservazioni appartenenti alla stessa Regione.

Fig. 5.13 – Pensionamenti di vecchiaia e anzianità e attivazioni nette totali a livello provinciale
(pensionamenti in ascissa, movimentazioni contrattuali in ordinata)

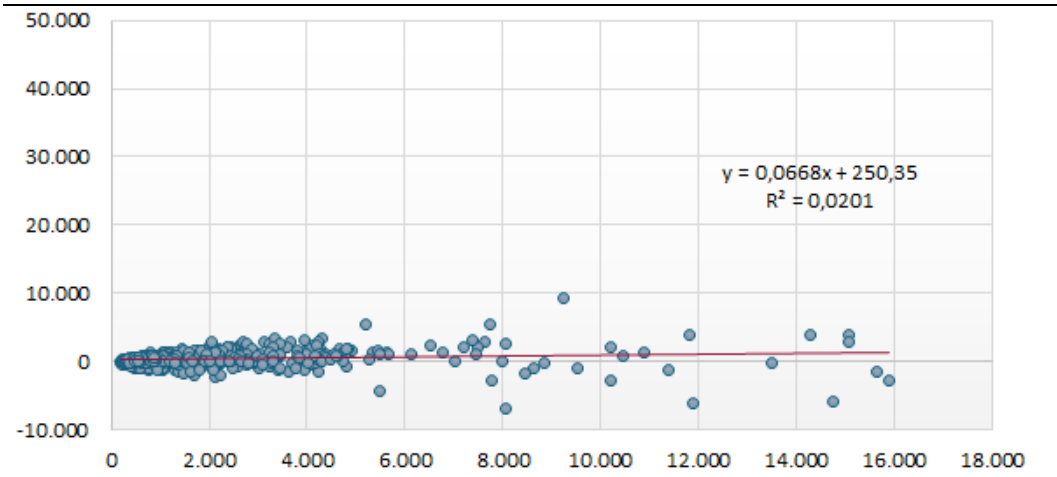
Fino a 29 anni



Da 30 a 50 anni



Oltre 50 anni



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

pensionamento di vecchiaia e di anzianità per le tre fasce di età disponibili nell'Osservatorio sul precariato dell'INPS, mettendo assieme tutte le Province e tutti gli anni. Le attivazioni nette della fascia di età più avanzata (51 anni e più) sono corrette per tenere conto delle uscite per pensionamento che si verificano interamente in questa ampia fascia e così favorire il confronto con le altre in cui non ci sono pensionandi[392]. I pensionamenti sono quelli complessivi per vecchiaia e anzianità che, aprendo spazi sui posti di lavoro e nel mercato del lavoro, possono in linea di principio favorire l'occupazione alle diverse età o miglioramenti contrattuali.

Solo per la fascia di età più giovane (fino a 29 anni), le attivazioni nette totali mostrano un apprezzabile grado di correlazione con i pensionamenti (pari a quasi 0,9), un *R-squared* (quota di varianza spiegata) dell'interpolante lineare superiore al 78 per cento e un coefficiente dei pensionamenti di 2,5. Si tratta, tuttavia, di una fascia di età sempre meno rappresentativa di quello che accade nel mercato del lavoro, perché comprende gli anni delle scuole medie superiori, della formazione professionale e dell'istruzione universitaria e *post* universitaria. Nella fascia di età da 30 a 50 anni la correlazione si riduce significativamente (0,6), l'*R-squared* si posiziona poco sopra il 41 per cento, il coefficiente dei pensionamenti diventa inferiore all'unità. Nella fascia di età più avanzata (51 anni e più) il coefficiente di correlazione diventa minimo (0,14), con *R-squared* al 2 per cento e un coefficiente dei pensionamenti di 0,06. In questa fascia di età non c'è di fatto correlazione. Questa analisi descrittiva, che usualmente precede quella di significatività controllata, suggerisce che per ricercare un ipotetico effetto di stimolazione sull'occupazione delle uscite per pensionamento non ci si debba fermare al livello aggregato, ma piuttosto occorre scendere nel dettaglio delle tipologie di contratto. Dato che per le fasce di età più rilevanti non c'è evidenza descrittiva di correlazione tra flussi di pensionamento e attivazioni nette riguardanti in maniera indifferenziata tutte le tipologie di contratto, il passo successivo è verificare se una qualche correlazione non emerga ripetendo il calcolo per singola tipologia.

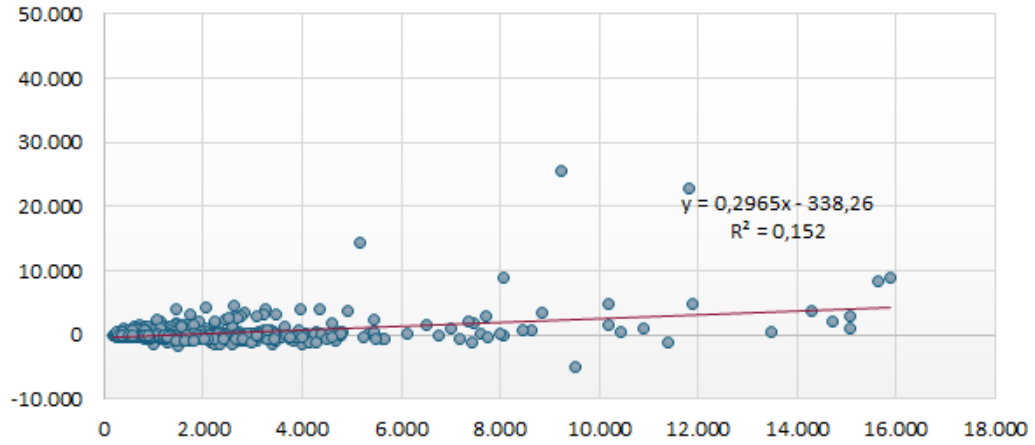
La figura 5.14 ripete la stessa analisi descrittiva per le attivazioni nette a tempo indeterminato. Per la prima fascia di età il coefficiente di correlazione è modesto, pari a 0,4, mentre per le altre è più elevato in valore assoluto ma si inverte di segno (-0,55 e -0,6). Il basso grado di coevoluzione è confermato da *R-squared* dell'interpolante sempre inferiori al 40 per cento, oltre che da coefficienti dei pensionamenti in valore assoluto inferiori all'unità. Solo l'interpolante della fascia di età più giovane ha inclinazione positiva ma, come si è detto, questa è proprio la fascia meno adatta per intuire dinamiche del lavoro e, soprattutto, l'*R-squared* qui tocca il minimo del 15 per cento.

La figura 5.15 si riferisce alle attivazioni nette a tempo determinato. Il quadro cambia significativamente: i coefficienti di correlazione sono tutti alti e positivi (rispettivamente, 0,86, 0,89, 0,90), con *R-squared* sempre sopra il 75 per cento e crescenti dalla fascia di età

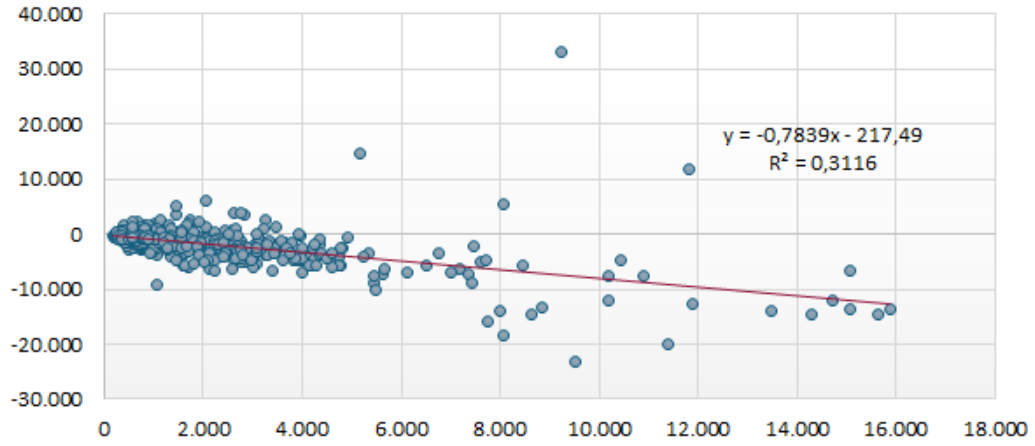
[392] Le attivazioni nette dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS sono maggiorate dei pensionamenti dell'Osservatorio dei flussi di pensionamento dell'INPS.

Fig. 5.14 – Pensionamenti di vecchiaia e anzianità e attivazioni nette a tempo indeterminato a livello provinciale
(pensionamenti in ascissa, movimentazioni contrattuali in ordinata)

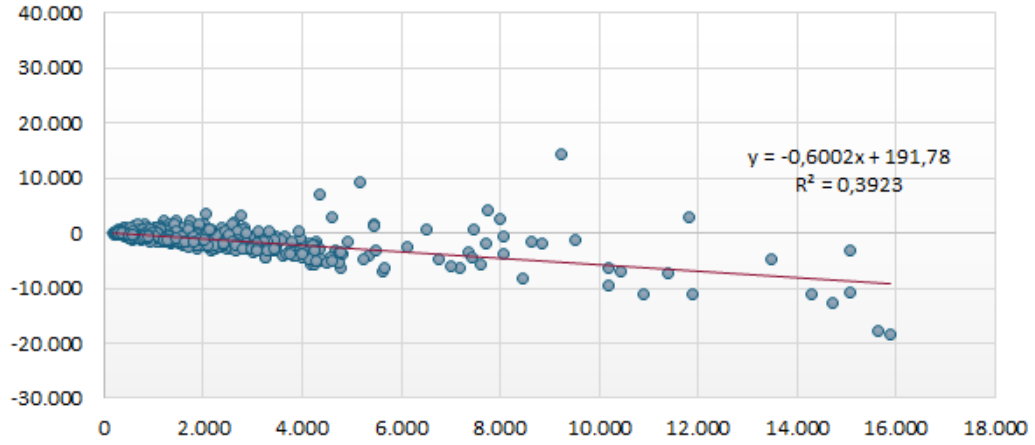
Fino a 29 anni



Da 30 a 50 anni



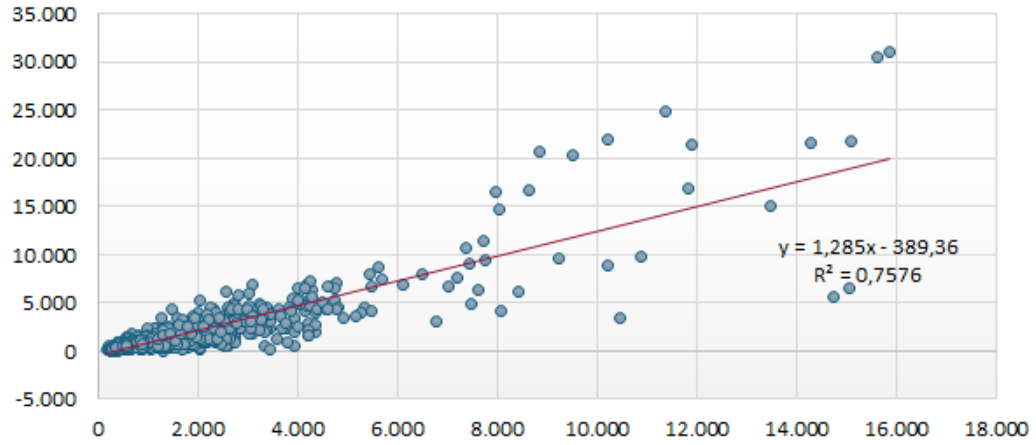
Oltre 50 anni



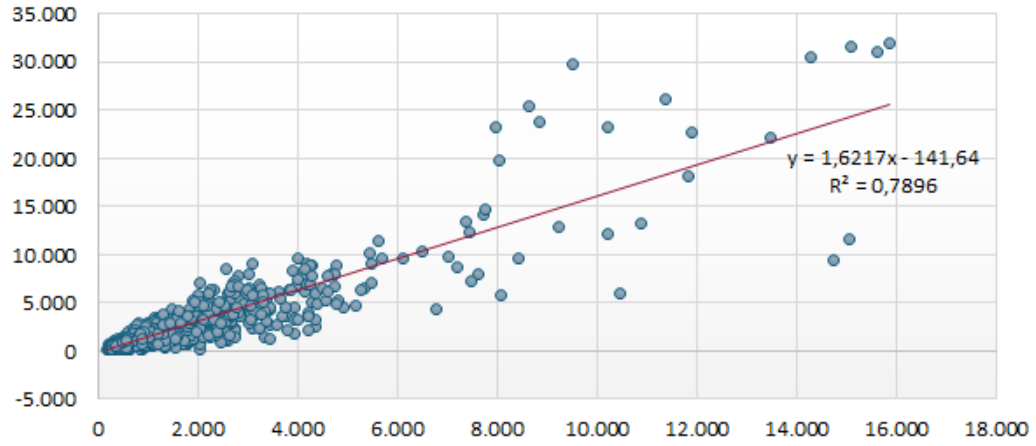
Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Fig. 5.15 – Pensionamenti di vecchiaia e anzianità e attivazioni nette a tempo determinato a livello provinciale
(pensionamenti in ascissa, movimentazioni contrattuali in ordinata)

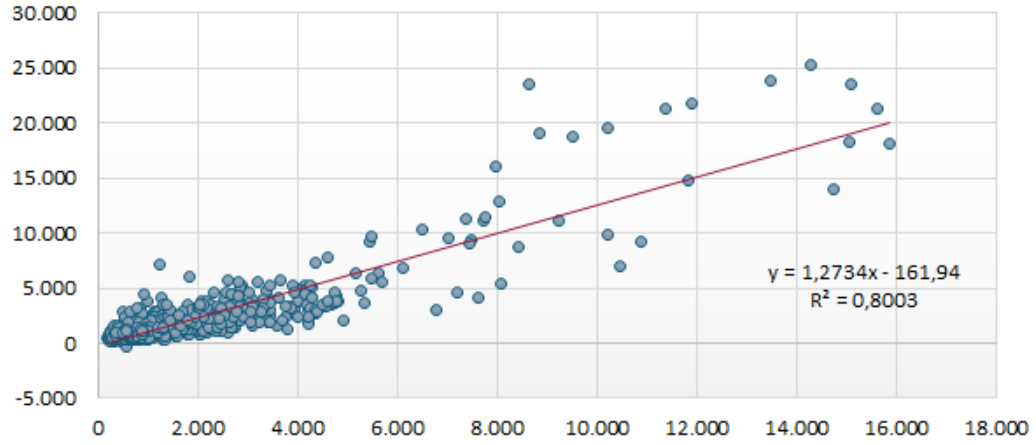
Fino a 29 anni



Da 30 a 50 anni



Oltre 50 anni



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

più giovane a quella più anziana e coefficienti dei pensionamenti nella interpolante lineare sempre superiori all'unità.

La correlazione con i pensionamenti è ancora più marcata se dalle attivazioni nette a tempo determinato si passa alle trasformazioni a tempo indeterminato di preesistenti contratti a tempo determinato e di apprendistato (fig. 5.16). La correlazione è molto alta nelle prime due fasce di età, in entrambi i casi 0,92, con *R-squared* dell'interpolante lineare superiori all'80 per cento e coefficienti dei pensionamenti superiori all'unità. Nell'età più anziana il legame sembra leggermente meno forte ma comunque rilevante perché, a fronte di un coefficiente di correlazione sempre oltre lo 0,9 e di un *R-squared* elevato, il coefficiente dei pensionamenti scende sotto 0,5. Dei due gruppi di trasformati a tempo indeterminato, ossia quello da contratti a tempo determinato e quello da apprendistato, è il primo a fare intuire un legame relativamente più forte con i pensionamenti, con un coefficiente di correlazione lineare superiore a 0,9, un *R-squared* dell'interpolante lineare prossimo all'84 per cento e un coefficiente dei pensionamenti superiore a 3. Oltretutto, le trasformazioni da tempo determinato sono più numerose (ogni anno circa il quadruplo di quelle da apprendistato).

L'analisi descrittiva e qualitativa a livello provinciale conferma, dunque, quanto già osservato nell'aggregato nazionale (fig. 5.9), con l'aggiunta di alcune informazioni sulle età dei lavoratori interessati da attivazioni e trasformazioni. Negli ultimi dieci anni, le uscite per pensionamento sembrano avere avuto una sommaria corrispondenza con le variazioni delle attivazioni nette a tempo determinato e delle trasformazioni a tempo indeterminato, cosa che non emerge né con le attivazioni nette dirette a tempo indeterminato né con le attivazioni nette di tutte le tipologie contrattuali (tempo indeterminato, tempo determinato, apprendistato, di somministrazione di lavoro, intermittente[393]). Per le attivazioni nette a tempo determinato e per le trasformazioni a tempo indeterminato questa corrispondenza non si è concentrata su una specifica fascia di età, coinvolgendole tutte[394].

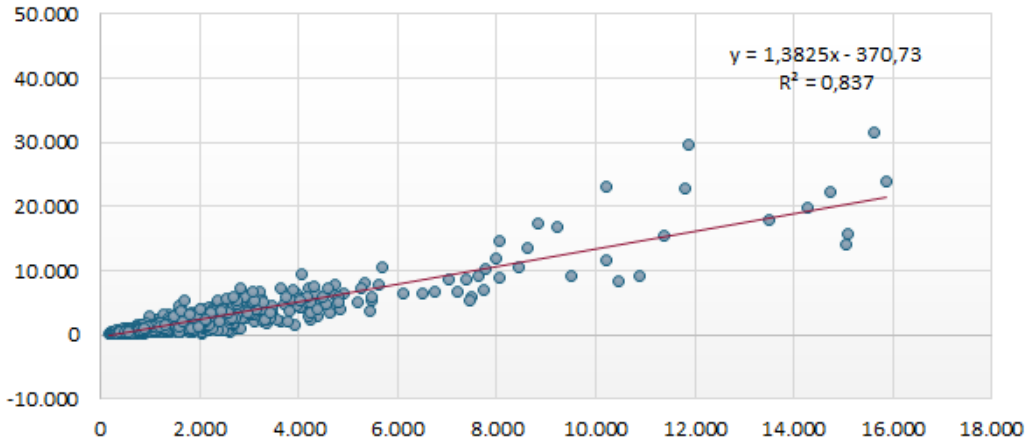
Il prossimo passaggio è la ricerca di significatività statistica per intuizioni che sinora si basano solo su analisi descrittive non controllate.

[393] Si ricorda che, rispetto alla copertura dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS, non sono considerati i lavoratori stagionali, per evitare che l'analisi possa essere distorta dai loro periodici flussi infra-annuali di attivazioni e cessazioni, di solito concentrati nei mesi estivi e nelle settimane di picco dei lavori del settore agricolo (vendemmia, raccolta frutta, mietitura).
[394] In parte questa osservazione risente del fatto che le fasce di età presenti nell'Osservatorio sul precariato dell'INPS sono poche (tre) e ampie.

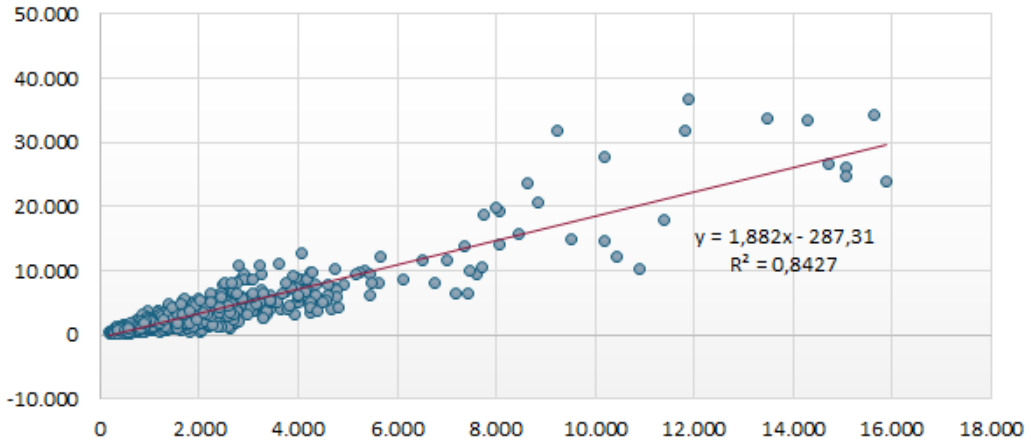
Fig. 5.16 – Pensionamenti di vecchiaia e anzianità e trasformazioni a tempo indeterminato a livello provinciale

(pensionamenti in ascissa, movimentazioni contrattuali in ordinata)

Fino a 29 anni



Da 30 a 50 anni



Oltre 50 anni

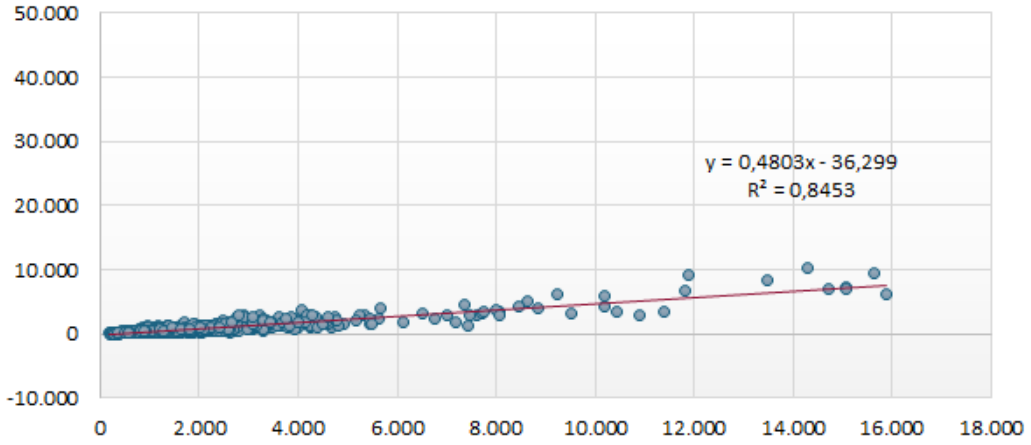
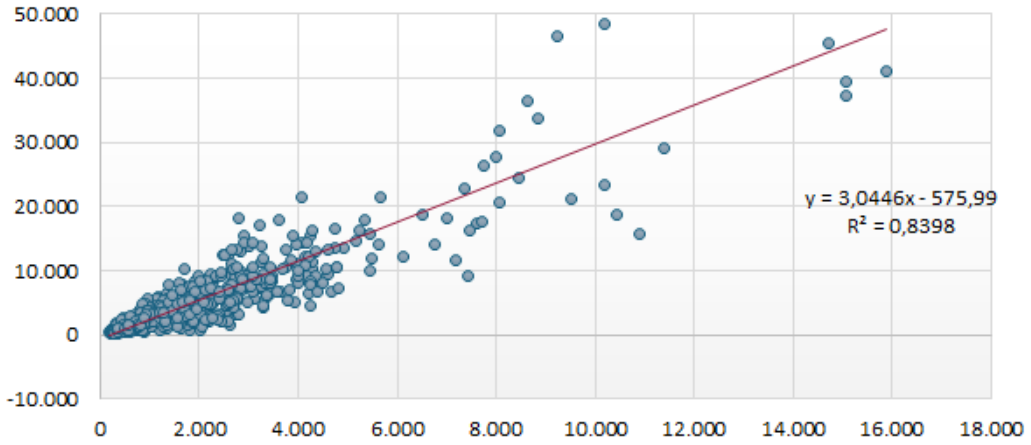
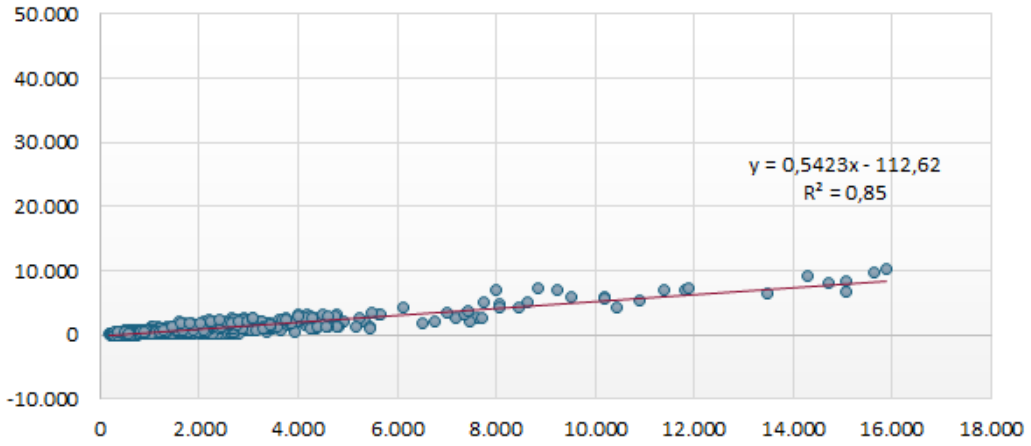


Fig. 5.16 – *(segue)* Pensionamenti di vecchiaia e anzianità e trasformazioni a tempo indeterminato a livello provinciale
(pensionamenti in ascissa, movimentazioni contrattuali in ordinata)

Da tempo determinato a indeterminato



Da apprendistato a tempo indeterminato



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

5.6.3 I pensionamenti e le attivazioni nette di tutte le tipologie di contratto subordinato

Per verificare la presenza di LOL nell'ultimo decennio si analizza, come punto di partenza, l'andamento delle attivazioni nette totali utilizzando un gruppo di regressori che inizialmente comprende: pensionamenti per vecchiaia e anzianità, cessazioni contrattuali per motivi diversi dal pensionamento, variazione annuale delle ore di cassa integrazione e degli occupati dipendenti e *dummy* per i periodi di vigenza del decreto dignità, del blocco dei licenziamenti e delle decontribuzioni triennale, biennale e per il Sud. **La tecnica è quella a effetti fissi usuale per i *panel* con variabili localizzate territorialmente** (in questo caso variabili provinciali).

Per allineare questo esercizio alla struttura prevalentemente seguita nella letteratura sulla LOL, la rilevanza delle uscite per pensionamento viene investigata prima sul complesso delle tipologie contrattuali (in questo paragrafo) e poi all'interno delle singole tipologie, procedendo da quella maggiormente diffusa, ossia il tempo indeterminato (par. 5.6.4), al tempo determinato (par. 5.6.5). Successivamente si considerano anche le trasformazioni a tempo indeterminato, caratterizzate da una dinamica sostenuta nell'ultimo decennio (par. 5.6.6). In questo modo, i risultati della prima regressione possono essere messi a confronto con quelli dei più recenti lavori sull'Italia, che non adottano lo spaccato per tipologie di contratto.

I pensionamenti per vecchiaia e anzianità sono il regressore principale, dal cui coefficiente si attendono informazioni sulla loro influenza sulle attivazioni contrattuali nette, ossia sulla presenza o meno di LOL; gli altri sono regressori di controllo. Quando il coefficiente dei pensionamenti è significativo, se ne possono esaminare segno e valore assoluto. Se è positivo e pari a *x*, esso implica che un pensionamento aggiuntivo si associa, in media, all'attivazione di 1+*x* contratti di lavoro: un contratto che compensa il pensionamento[395] e un ulteriore *x* che porta a un incremento dell'occupazione. Se il segno è negativo, invece, le attivazioni nette non compensano il pensionamento e si verifica una riduzione dell'occupazione.

I flussi di pensionamento sono contestuali alle attivazioni nette. Tentativi di utilizzare il ritardo di uno o due anni non danno esiti migliori. A questo proposito va ricordato che le pensioni sono mediamente liquidate con alcuni mesi di ritardo rispetto alla decorrenza del diritto e, per questa ragione, hanno già una qualche implicita trasformazione in ritardo.

I risultati delle stime sono riportati nella tabella 5.2.

Il coefficiente dei pensionamenti non è significativamente diverso da zero e può essere omesso senza rilevanti alterazioni nei risultati della regressione e, anzi, con un leggero miglioramento della quota di varianza spiegata dai soli effetti fissi (si ridimensiona) e aumenti di significatività di tutti i controlli. In linea di principio, questo risultato sarebbe coerente con la LOL e, in particolare, con una sostituzione uno a uno tra lavoratori uscenti ed entranti, se il resto della regressione fornisse risultati convincenti.

I controlli sono significativi, ma non sempre con il segno atteso. Tra le *dummy* relative alle agevolazioni contributive, quella più significativa e con il segno atteso è la decontribuzione triennale, la maggiore sia per la scala nazionale sia per l'entità economica. Le altre due sono meno significative e hanno segno apparentemente controintuitivo ma spiegabile, per la decontribuzione biennale, con il fatto che è stata

[395] Questo effetto è implicito nel fatto che la variabile dipendente consiste in attivazioni nette delle cessazioni, incluse anche le cessazioni per pensionamento.

Tab. 5.2 – Prima regressione: le attivazioni nette totali

```
Fixed-effects (within) regression               Number of obs      =       822
Group variable: Prov                            Number of groups   =       103

R-sq:  within  = 0.7076                         Obs per group: min =         6
       between = 0.9300                                        avg =       8.0
       overall = 0.1192                                        max =         8

                                                F(9,19)            =   1219.35
corr(u_i, Xb)  = -0.7655                        Prob > F           =    0.0000

                                                (Std. Err. adjusted for 20 clusters in Reg)
```

nettot	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
PensT	-.1869041	.6611913	-0.28	0.780	-1.570793	1.196985
cessdiversedapens	-.0710864	.0100174	-7.10	0.000	-.0920531	-.0501196
ORECINTtotMilioni						
D1.	-86.62189	30.85395	-2.81	0.011	-151.2	-22.04383
OccDiprivInpsposizprev						
D1.	.4543678	.042265	10.75	0.000	.3659063	.5428294
Esonerotriennale	2303.948	569.4828	4.05	0.001	1112.007	3495.889
Esonerobiennale	-462.8536	192.6856	-2.40	0.027	-866.1493	-59.5579
DecontribuzioneSudSu20202022	-628.0473	260.6067	-2.41	0.026	-1173.503	-82.59112
Dignita1	905.8568	274.4769	3.30	0.004	331.3701	1480.344
bloccolicenz	485.0323	285.5004	1.70	0.106	-112.5269	1082.591
_cons	5702.751	1195.186	4.77	0.000	3201.198	8204.304
sigma_u	9614.2918					
sigma_e	2159.3959					
rho	.95197625	(fraction of variance due to u_i)				

introdotta subito dopo la triennale risentendo dell'effetto di attrazione di quest'ultima[396] e, per la decontribuzione specifica per il Sud, con il fatto che non è un incentivo specifico per la creazione di nuovi occupati ma, più in generale, un taglio del costo del lavoro di cui beneficiano anche i già occupati[397].

Significative e con i segni attesi sono le *dummy* per eventi rilevanti, ossia quelle che identificano la vigenza del decreto dignità e del blocco dei licenziamenti[398]: al primo è riconducibile un aumento delle attivazioni pari a 905 in media all'anno in ogni Provincia, mentre al secondo un incremento di 485. L'effetto del primo si spiega, plausibilmente,

[396] Il coefficiente della decontribuzione biennale può essere visto come correttivo in negativo del coefficiente positivo e molto alto della decontribuzione triennale.

[397] La variabile dipendente comprende le attivazioni di tutti i contratti, anche quelli sprovvisti di agevolazioni. Anche questo aspetto concorre a spiegare come mai possano risultare significativi solo gli effetti delle misure maggiori, quelle i cui beneficiari hanno raggiunto quote sufficienti in rapporto alla platea degli occupati. I tentativi di includere le altre agevolazioni di cui alla tabella 5.1, anche in diverse combinazioni tra di loro, non danno esiti migliori.

[398] Combinazioni diverse degli eventi rilevanti (*pre/post* crisi, anno di crisi acuta, *pre/post Jobs Act*) non danno esiti migliori. Il *pre Jobs Act* è osservabile, tra l'altro, per un solo anno (il 2014) o al più per un biennio (2014-15) se si tiene conto di qualche lentezza di applicazione. Servirebbe un *dataset* più ampio, con serie storiche almeno dal biennio 2004-05.

con i limiti posti al numero di rinnovi dei contratti a termine, che ne hanno allungato le durate e corrispondentemente ridotto le cessazioni. L'effetto del secondo passa, invece, per la limitazione diretta e *pro tempore* alle cessazioni di tutte le forme di contratto subordinato salvo la naturale scadenza di quelli a termine. Poiché tra i regressori sono già presenti due controlli per l'andamento generale del mercato del lavoro e per il ciclo economico coprenti anche gli anni 2020 e 2021, una *dummy* che selezioni in maniera specifica solo il 2020 e il 2021 e che fornisca un contributo positivo alle attivazioni può rappresentare il blocco dei licenziamenti senza timori di sovrapposizioni di effetti.

Le cessazioni per motivi diversi dal pensionamento hanno coefficiente significativo, negativo ma molto piccolo in valore assoluto. Ciò lascia intendere che esiste una relazione grossomodo di uno a uno tra le cessazioni per motivi diversi dal pensionamento e le attivazioni lorde: mediamente un rapporto cessato per motivi diversi dal pensionamento viene quasi interamente rimpiazzato[399].

Congiuntamente, le variazioni delle ore di cassa integrazione e degli occupati dovrebbero cogliere l'andamento del mercato del lavoro e i loro coefficienti catturano la quota parte delle attivazioni nette che può originare direttamente dalle condizioni del mercato del lavoro e dal ciclo economico[400]. **Le ore di cassa integrazione sono significative e con coefficiente di segno atteso: quanto più ridotto è il regime orario dei già occupati, tanto meno opportuno/conveniente è per i datori di lavoro assumere altri lavoratori** che sarebbero subito coinvolti dal regime ridotto[401]. **Anche gli occupati sono significativi e con il coefficiente atteso**: se il *trend* dell'occupazione è positivo, per qualsivoglia ragione (ripresa *post* crisi, politiche espansive, PNRR, traino internazionale, ecc.), le attivazioni nette si collocano, in qualche misura, all'interno di questa evoluzione. Tentativi di inserire, in combinazione o in sostituzione, il valore aggiunto o il valore aggiunto *pro capite* o per occupato non danno esiti migliori. La ragione risiede nel fatto che le attivazioni nette sono movimentazioni del mercato del lavoro e se si vuole utilizzare una variabile di controllo sullo stato di quest'ultimo è preferibile ricorrere a grandezze che si riferiscano direttamente a esso e non in modalità mediata dall'andamento dell'economia[402].

---

[399] La regressione alternativa con le attivazioni lorde come variabile dipendente fornisce conferma. Utilizzare le attivazioni nette permette di interpretare i coefficienti delle cessazioni (per tutti i motivi, incluso il pensionamento) come effetto aggiuntivo rispetto a quello puramente contabile. Come si è detto, deve trattarsi, ovviamente, di coefficienti statisticamente significativi, perché, in assenza di significatività, la relativa variabile va estromessa dalla relazione funzionale non essendo necessaria.

[400] Per fare un esempio, nel 2020, l'anno in cui la crisi da COVID-19 è stata più acuta, le ore lavorate sono diminuite di quasi il 12 per cento rispetto al 2019 (dati di Contabilità nazionale) e la differenza tra occupati e ULA (unità di lavoro equivalenti a tempo pieno) ha raggiunto 3,5 milioni dagli 1,4 del 2019. Nello stesso anno, la spesa per integrazioni salariali (comprensiva anche delle prestazioni erogate dagli Istituti di bilateralità) è salita a 14,4 miliardi dagli 0,8 del 2019.

[401] Le ore di cassa integrazione identificano momenti di esubero di ore di lavoro.

[402] Tra l'altro, su archi di tempo limitati si può assistere anche a relazioni multiple tra variazioni del PIL (o del valore aggiunto) e variazioni degli occupati. Ci si è trovati di fronte a crescita senza creazione di occupazione o, più recentemente, anche a crescite occupazionali inaspettate alla luce dell'andamento (stimato) dell'economia. Quest'ultima è la fase che si sta attraversando oggi e che ha stimolato approfondimenti sulla LOL.

Vanno tuttavia rilevati il bassissimo *R-squared* complessivo (*overall*) e l'eccessiva quota di varianza spiegata dagli effetti fissi (in tabella il *rho*)[403] che segnalano la scarsa valenza esplicativa dell'intero impianto dei regressori. Unici aspetti positivi sono l'elevato valore assoluto del coefficiente di correlazione tra effetti fissi e regressori (in tabella il *corr(u_i, xb)*) e il *test F*. Il primo indica che è corretta la scelta degli effetti fissi rispetto agli effetti stocastici, il secondo che nel complesso la forma funzionale, se migliorata, potrebbe essere adatta a spiegare la variabile dipendente, grazie alla significatività dell'altro regressore principale, le cessazioni per motivi diversi dal pensionamento, e di alcuni dei regressori di controllo.

Vari tentativi hanno dimostrato che non si ottengono miglioramenti dei risultati né con l'eliminazione dai controlli delle cessazioni per ragioni diverse dalle pensioni, né inserendo tra i regressori le trasformazioni a tempo indeterminato come canale diverso dalle attivazioni dirette che potrebbe modificare spazi e convenienze per queste ultime.

Si può concludere che l'andamento delle attivazioni nette totali non trova sufficiente spiegazione nel gruppo delle esplicative raccolte, nonostante si tratti di grandezze che, su un piano logico, dovrebbero essere deputate a indicare la presenza di una qualche forma di LOL. **La domanda che ci si pone è se si giunga allo stesso esito investigando per tipologia contrattuale**. Infatti, alla luce delle dinamiche molto diverse e, in alcuni casi, diametralmente opposte che le attivazioni nette hanno fatto registrare per le singole tipologie contrattuali (fig. 5.4), può accadere che nell'aggregato netto complessivo le relazioni si indeboliscano e si perdano, mentre invece rispondano meglio ad analisi per canale contrattuale, includendo anche le trasformazioni a tempo indeterminato.

Per preparare la discussione delle prossime regressioni, è utile comunque commentare i risultati relativi alle cessazioni per pensionamento, tralasciando i problemi di significatività di questa prima regressione.

Le causali di cessazione diverse dai pensionamenti sono: licenziamento di natura economica, licenziamento di natura disciplinare, dimissioni volontarie, fine contratto (per i contratti che hanno un termine), risoluzione consensuale. Le cessazioni per pensionamento sono di gran lunga minoritarie, contando, nella media di tutte le Province e di tutti gli anni, circa il 4 per cento del complesso delle altre causali. Valori leggermente più elevati si registrano in alcune Province negli anni in cui è stata attiva la prima uscita a requisiti congiunti di età e anzianità (Quota 100), ma si tratta di pochi casi che arrivano al massimo al 12 per cento. La maggior parte delle cessazioni non pensionistiche, circa il 60

[403] L'*R-squared* complessivo non arriva al 12 per cento. Gli effetti fissi provinciali spiegano oltre il 95 per cento della variabilità delle osservazioni. Questo significa che, all'interno di ogni Provincia, la curva di regressione stimata è pressoché piatta, senza variabilità temporale e senza rispondere alla variabilità dei regressori.

per cento, avviene per fine contratto[404]; la seconda causale per numerosità è data dalle dimissioni volontarie che in media arriva a contare per oltre il 20 per cento.

Queste proporzioni lasciano intuire due aspetti importanti nella lettura dei risultati, estendibili al di là di questa prima regressione che non dà riscontri significativi. In primo luogo, la preponderanza delle cessazioni per motivi diversi dal pensionamento, circa 5,5 milioni all'anno per una media provinciale di poco più di 52.000, spiega la significatività di questo regressore. Il valore molto basso del coefficiente stimato suggerisce che tale deflusso ingente e continuo coinvolga lavoratori che cambiano impresa restando occupati e che gli eventuali passaggi alla disoccupazione o all'inattività siano in media compensati da nuovi occupati. Anticipando uno dei risultati del complesso delle prove di regressione, il valore ridotto del coefficiente si ritrova praticamente in tutte le regressioni, a volte positivo e a volte negativo, e sta a indicare che il ciclo continuo di scadenza dei contratti già in essere e del loro rimpiazzo è avvenuto, negli ultimi dieci anni, senza modificare il livello complessivo degli occupati.

In secondo luogo, sono proprio le relative piccole dimensioni dei pensionamenti a dare a questo regressore una capacità esplicativa molto diversa rispetto alle altre cessazioni: osservati dal 2014 al 2022, i pensionamenti sono poco più di 180.000 all'anno contro i 5,5 milioni delle altre cessazioni, per una media di circa 1.700 a Provincia contro le 52.000 delle altre cessazioni. La non significatività di questa variabile nella regressione appena descritta si potrebbe spiegare con il fatto che è sovrastata numericamente dalle altre cessazioni; ma questa stessa differenza di scala dovrebbe indurre a tenere in massima considerazione i casi in cui il "piccolo" regressore delle uscite per pensionamento assumesse invece significatività statistica. Questa significatività sarebbe il frutto, infatti, di variazioni, nel tempo e tra Province, di cessazioni dal lavoro per pensionamento che hanno proporzioni minime rispetto all'intero fenomeno delle cessazioni.

L'effetto dei pensionamenti sulle attivazioni nette è negativo per circa 0,19. Questo implicherebbe che in media le posizioni lasciate libere andando in quiescenza non siano rimpiazzate integralmente. Dopo la correzione per il coefficiente di riporto da attivazioni a occupati, il risultato sarebbe di 0,87 occupati (1 - 0,19/1,5) per ogni cessato che va in pensione di vecchiaia o anzianità. Il pensionamento lascerebbe spazio per l'ingresso di qualcuno, ma la sostituzione avverrebbe con una riduzione netta del livello degli occupati di 0,13. Pur ottenuto in una regressione con problemi di significatività, il risultato è confrontabile con quello del più recente *paper* che affronta il tema della LOL in Italia ricollegandolo ai flussi di pensionamento (Boeri *et al.*, 2022)[405]. Con riferimento al periodo 2008-2014 – gli anni dell'inasprimento dei requisiti di pensionamento – e al complesso delle tipologie contrattuali[406] e di tutte le fasce di età coinvolte, gli autori stimano un

[404] La fine contratto non riguarda solo i contratti a tempo determinato *tout court*, perché un termine può essere affisso anche ai contratti stagionali, a quelli di somministrazione, agli intermittenti e, in rari casi, anche ai contratti di apprendistato (che normalmente sono invece a tempo indeterminato).
[405] Boeri *et al.* (2022), *op. cit.*.
[406] In Boeri *et al.* (2022) non si distingue tra tipologie contrattuali, la qual cosa è invece un tratto distintivo dell'analisi che si presenta in questo capitolo.

effetto statisticamente significativo e pari a 0,86 potenziali occupati bloccati per ogni lavoratore costretto a posticipare il ritiro. Se si ipotizza che la relazione sia simmetrica e che un pensionato in più faccia spazio a 0,86 nuovi occupati, il risultato è quello di permettere l'avvicendamento tra pensionati e nuovi occupati ma a costo di un impatto netto sul livello occupazionale di 0,14, molto vicino al valore riportato in precedenza ma privo di significatività statistica.

Ma la simmetria degli effetti – ossia che i bloccati dalla permanenza al lavoro di un occupato siano equivalenti ai nuovi occupati dopo il pensionamento di un lavoratore – è solo un'ipotesi, che andrebbe verificata. **La non significatività della regressione complessiva appena proposta sembrerebbe mettere in guardia che quello che accade nel caso di inasprimenti dei requisiti di pensionamento può non essere speculare a quello che succede nel caso di rilassamento**. Che l'effetto complessivo trovato in altri lavori con riferimento a periodi precedenti adesso non ci sia più e che si debba passare a valutare che cosa accade all'intero dei singoli raggruppamenti contrattuali è, tuttavia, già una prima evidenza di asimmetria: lo spazio lasciato libero dai pensionati non è a disposizione di nuovi ingressi in senso lato e generico, ma va qualificato per tipologia contrattuale con cui si può assumere.

La reazione del mercato del lavoro alle uscite per pensionamento non rimane necessariamente la stessa nel tempo e, soprattutto, può assumere connotati e dimensioni diverse a seconda che venga misurata in un periodo di restrizione o in uno di allentamento dei requisiti di pensionamento, in una fase negativa o positiva del ciclo economico. In particolare, le stime di Boeri *et al.* si riferiscono al decennio *pre Jobs Act* mentre in quelle presentate in questo capitolo la relazione tra pensionamenti e mercato del lavoro è valutata nel decennio che si è aperto proprio con il *Jobs Act* e durante il quale sono cambiati in maniera significativa i contratti di lavoro, con l'introduzione del tempo indeterminato a tutele crescenti[407], la limitazione dei contratti di para-subordinazione[408] e l'inquadramento più rigido del ricorso al tempo determinato con paletti regolatori[409].

[407] D.Lgs. 23/2015, attuativo del *Jobs Act* per l'introduzione del contratto a tutele crescenti e dell'indennizzo economico in caso di licenziamento.

[408] Fonti normative recenti sono il D.Lgs. 81/2015 e la L. 81/2017: il primo attuativo del *Jobs Act* per il ridisegno dei contratti di lavoro subordinato, la seconda apportante misure restrittive per evitare il ricorso improprio alla parasubordinazione. Il D.Lgs. 81/2015 scelse di mantenere in vita, tra i rapporti di parasubordinazione, solo le collaborazioni coordinate e continuative riconducibili all'articolo 409 del Codice di Procedura civile, specificando che, in presenza di organizzazione del lavoro decisa prevalentemente dal datore di lavoro, le stesse fossero trasformate in rapporti di lavoro subordinato. A distanza di due anni, la L. 81/2017 ha esplicitato che tra i collaboratori coordinati e continuativi *ex* articolo 409 devono essere ricompresi i lavoratori che organizzano in autonomia la propria prestazione nel rispetto di modalità di relazione al datore di lavoro stabilite di comune accordo.

[409] Fonti normative recenti sono il D.Lgs. 81/2015, il DL 87/2018 (convertito con L. 96/2018), il DL 73/2021 (convertito con L. 106/2021) e il DL 48/2023 (convertito con L. 85/2023). Per una sintetica ma aggiornata ricostruzione normativa, si può fare riferimento alle schede preparate dall'Associazione Wiki-Labour di Milano, provvista di comitato scientifico e di redattori qualificati dall'accademia e dalle professioni. In particolare, per quanto riguarda la normativa del contratto subordinato a termine, si veda Contratto a termine (tempo determinato).

5.6.4 I pensionamenti e le attivazioni nette dirette a tempo indeterminato

Al fine di trovare maggiore significatività, la stessa forma funzionale è applicata alle attivazioni nette dirette a tempo indeterminato, alle attivazioni nette a tempo determinato e alle trasformazioni a tempo indeterminato. L'effetto dei pensionamenti sull'occupazione potrebbe, infatti, non emergere a livello complessivo, ma diventare rilevabile in uno o più canali contrattuali specifici con cui si può accedere all'occupazione o migliorare la propria posizione.

Nella tabella 5.3 sono descritti i risultati della regressione in cui la variabile dipendente consiste nelle attivazioni nette a tempo indeterminato. I regressori restano esattamente gli stessi della regressione precedente. In particolare, le pensioni sono quelle complessive di vecchiaia e anzianità e anche le cessazioni per motivi diversi dal pensionamento sono quelle complessive. I tentativi di sostituire, alle prime, le pensioni derivanti da contratti a tempo indeterminato come ultima posizione lavorativa e, alle seconde, le cessazioni da tempo indeterminato danno riscontri negativi e la ragione è intuibile: quello che conta sono gli spazi complessivi che, in linea di principio, si liberano attraverso pensionamenti e altre cessazioni per potenziali nuovi ingressi al lavoro, che poi, a seconda delle opportunità/convenienze, possono essere messi a frutto attraverso alcune tipologie di contrattazione dei nuovi ingressi piuttosto che altre[410]. Dopo l'esito insoddisfacente della prima regressione, quella complessiva su tutte le tipologie di contratti, la finalità adesso è proprio questa: valutare se ci sono tipologie contrattuali che, per le loro caratteristiche nel quadro delle regole del mercato del lavoro *post Jobs Act*, si prestano a favorire nuovi ingressi in occupazione di pari passo che i lavoratori più anziani lasciano il loro posto per pensionarsi. Ma c'è un'altra ragione, di natura econometrico-statistica, per preferire pensionamenti e cessazioni complessive e non specifiche della tipologia contrattuale cui si riferisce la variabile dipendente: in questo modo, aumenta la distanza e la distinzione tra quest'ultima e i regressori e ne beneficia tutto l'impianto di regressione. La medesima osservazione vale a proposito dei controlli sul mercato del lavoro, dove sia le ore di cassa integrazione sia gli occupati continuano a riferirsi a tutte le tipologie contrattuali e non solo ai rapporti a tempo indeterminato[411].

Il commento non è molto diverso da quello proposto per la prima regressione. **Il coefficiente dei pensionamenti è negativo e non significativo**. Questo regressore può essere omesso senza produrre apprezzabili alterazioni del resto dei risultati e, anzi, determinando qualche miglioramento di significatività. Ma è tutta la regressione che

[410] Più semplicemente, non è pensabile che si debba pensionare un occupato a tempo indeterminato per assumerne un altro sempre a tempo indeterminato, o che il pensionamento di uno o più lavoratori a tempo determinato debba necessariamente produrre una qualche variazione sulle assunzioni con tale tipologia contrattuale. Non vale la contrattazione *a silos*.

[411] Gli occupati, come si è già detto, includono anche agricoli, domestici e stagionali, che non fanno parte della platea su cui sono rilevate attivazioni e cessazioni di rapporti di lavoro subordinato. Più i controlli sono diversi e distanti dalla variabile dipendente, meglio riescono nella loro funzione quando, ovviamente, sono anche supportati da *ratio* economica e significatività.

Tab. 5.3 – Seconda regressione: le attivazioni nette a tempo indeterminato

```
Fixed-effects (within) regression               Number of obs      =       822
Group variable: Prov                            Number of groups   =       103

R-sq:  within  = 0.4735                         Obs per group: min =         6
       between = 0.8353                                        avg =       8.0
       overall = 0.4830                                        max =         8

                                                F(9,19)            =    235.40
corr(u_i, Xb)  = -0.9661                        Prob > F           =    0.0000

                                                (Std. Err. adjusted for 20 clusters in Reg)
```

nettoti	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
PensT	-.8464933	.5890881	-1.44	0.167	-2.079469	.3864823
cessdiversedapens	-.1793584	.0303889	-5.90	0.000	-.242963	-.1157538
ORECINTtotMilioni						
D1.	85.34308	20.73681	4.12	0.001	41.94044	128.7457
OccDiprivInpsposizprev						
D1.	.415304	.0778366	5.34	0.000	.2523902	.5782179
Esonerotriennale	7002.654	1168.978	5.99	0.000	4555.955	9449.354
Esonerobiennale	732.5138	430.9038	1.70	0.105	-169.3783	1634.406
DecontribuzioneSudSu20202022	-1469.688	392.5321	-3.74	0.001	-2291.267	-648.1085
Dignita1	3367.975	654.0619	5.15	0.000	1999.008	4736.943
bloccolicenz	-941.513	479.4621	-1.96	0.064	-1945.039	62.01276
_cons	3804.001	842.7335	4.51	0.000	2040.14	5567.863
sigma_u	10333.745					
sigma_e	3384.1363					
rho	.90314186	(fraction of variance due to u_i)				

mostra più di un problema. L'*R-squared* interno (*within*) è inferiore al 50 per cento così come quello complessivo (*overall*); le ore di cassa integrazione hanno massima significatività ma assumono segno logicamente incoerente e lo stesso può dirsi delle *dummy* del blocco dei licenziamenti e della decontribuzione specifica per il Sud; la quota di varianza spiegata dai soli effetti fissi è superiore al 90 per cento. Letti congiuntamente, quest'ultima e l'*R-squared* interno indicano che, per le singole Province la curva di regressione è inadatta a cogliere la dinamica temporale delle attivazioni nette che può essere solo approssimata in maniera grezza dai livelli degli effetti fissi[412].

Volendo sforzarsi di cercare una *ratio* economica, il segno positivo delle ore di cassa integrazione potrebbe cogliere il beneficio che riceve il bilancio dell'impresa quando sgravato da una parte dei costi del lavoro di gruppi di lavoratori, non solo quelli a tempo indeterminato, non utilizzabili al 100 per cento; questo beneficio permetterebbe di portare avanti programmi di inserimento di nuovi lavoratori a tempo indeterminato, magari mirati a professionalità specifiche di cui l'impresa potrebbe essere a corto. Il blocco dei licenziamenti, attivo su tutti i contratti e non solo su quelli a tempo

[412] Queste due diagnostiche segnalano un limite severo, perché i *panel* con effetti fissi servono proprio per permettere un migliore *fitting* all'interno di ogni singola unità osservazionale.

indeterminato, agisce in maniera opposta, gravando il bilancio di oneri relativi a contratti di lavoro di cui l'impresa avrebbe preferito liberarsi, riducendo le risorse disponibili per realizzare nuovi ingressi a tempo indeterminato. Se queste logiche economiche possono anche reggere, è più difficile trovare una *ratio* per l'impatto negativo della decontribuzione per il Sud (al massimo potrebbe risultare inefficace e a impatto nullo) e restano comunque insufficienti i riscontri sulle diagnostiche.

Aggiungere ai regressori le trasformazioni a tempo indeterminato, o i controlli sulla quota di *part time*, o altri controlli tra quelli preparati nel *dataset*, non migliora il quadro di significatività e di coerenza economica dei segni.

5.6.5 I pensionamenti e le attivazioni nette dirette a tempo determinato

Il riscontro di significatività cambia in maniera sostanziale se come variabile dipendente si utilizzano le attivazioni nette a tempo determinato, come si può apprezzare dalla tabella 5.4.

Tab. 5.4 – Terza regressione: le attivazioni nette a tempo determinato

```
Fixed-effects (within) regression               Number of obs      =       822
Group variable: Prov                            Number of groups   =       103

R-sq:  within  = 0.7361                         Obs per group: min =         6
       between = 0.9819                                        avg =       8.0
       overall = 0.9494                                        max =         8

                                                F(9,19)            =    297.86
corr(u_i, Xb)  = -0.1174                        Prob > F           =    0.0000

                                                   (Std. Err. adjusted for 20 clusters in Reg)
```

netttotd	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
PensT	1.048273	.1521266	6.89	0.000	.7298682	1.366677
cessdiversedapens	.0614724	.0186458	3.30	0.004	.0224463	.1004986
ORECINTtotMilioni						
D1.	-107.6095	27.23239	-3.95	0.001	-164.6075	-50.61143
OccDiprivInpsposizprev						
D1.	.0987204	.0349817	2.82	0.011	.0255028	.171938
Esonerotriennale	-2445.543	456.8735	-5.35	0.000	-3401.791	-1489.296
Esonerobiennale	-120.0946	207.5911	-0.58	0.570	-554.5878	314.3986
DecontribuzioneSudSu20202022	754.2489	216.0062	3.49	0.002	302.1428	1206.355
Dignita1	-1181.664	251.4118	-4.70	0.000	-1707.875	-655.4531
bloccolicenz	938.2781	239.0243	3.93	0.001	437.9945	1438.562
_cons	729.9929	1032.225	0.71	0.488	-1430.48	2890.466
sigma_u	970.49078					
sigma_e	1536.2467					
rho	.28524503	(fraction of variance due to u_i)				

La forma funzionale resta sempre la stessa e questa volta le diagnostiche danno tutte riscontro positivo: gli *R-squared* sono molto alti; quello interno, molto importante nelle regressioni *panel*, supera il 73 per cento, e l'*overall* arriva quasi al 95 per cento; la quota di varianza spiegata dagli effetti fissi ha un valore adeguato (sotto il 30 per cento); il *test F* è superato; il coefficiente di correlazione tra gli effetti fissi e i regressori è lontano dal valore zero (è pari a poco meno del 12 per cento). Tutti i regressori di controllo sono significativi e con i segni attesi, con l'eccezione dell'esonero contributivo parziale biennale, che ha il segno atteso ma non risulta significativo perché plausibilmente attratto dal più ampio esonero integrale triennale dell'anno precedente. Dai risultati della regressione emergono nuove considerazioni.

L'esonero triennale e quello biennale assumono segno negativo perché disegnati per incentivare l'attivazione di rapporti a tempo indeterminato o le trasformazioni a tempo indeterminato, riducendo opportunità/convenienze ad assumere a tempo determinato. La decontribuzione specifica per il Sud mostra, invece, segno positivo perché ha uno spettro più ampio e incentiva tutte le relazioni di lavoro a cominciare da quelle già esistenti (è, di fatto, un taglio del costo del lavoro). La *dummy* che rappresenta il decreto dignità è molto significativa e con segno negativo, perché il decreto, correggendo il *Jobs Act*, riduce le possibilità di ricorrere ai contratti a tempo determinato: ogni anno, mediamente, l'effetto è di circa 1.200 attivazioni in meno a Provincia. Significativa e di segno positivo la *dummy* del blocco dei licenziamenti che, negli anni in cui è stato in vigore, ha evitato la cessazione per motivi economici di circa 938 posizioni a tempo determinato nella media annuale di tutte le Province. L'aumento delle ore di cassa integrazione è significativo e di segno atteso: se i già occupati sono a regime ridotto, meglio posticipare le attivazioni, ancorché a tempo determinato, a momenti in cui gli entranti possano aggregarsi in condizioni di migliore partecipazione e più elevata produttività. Lo stato complessivo del mercato del lavoro, colto dalla variazione degli occupati, ha buona significatività e segno positivo: se l'occupazione cresce per qualsivoglia altra ragione interna o esterna, allora è logico che una parte delle attivazioni nette a tempo determinato sia spiegata dalla coevoluzione all'interno di questo *trend* generale.

La presenza di controlli sullo stato del mercato del lavoro e del ciclo economico – la cassa integrazione e gli occupati – significativi e con il segno atteso permette di attribuire alle *dummy* del decreto dignità e del blocco dei licenziamenti la funzione di cogliere l'effetto specifico di questi provvedimenti, altrimenti difficile da identificare in anni in cui l'effetto del ciclo economico è stato preponderante a causa della crisi da COVID-19.

Infine, ci sono i due regressori più rilevanti. **Le cessazioni totali per motivi diversi dal pensionamento hanno un effetto significativo ma basso, dell'ordine del 6 per cento**[413]**.**

[413] È ancora più importante, adesso che ci si trova davanti una regressione che restituisce risultanti significativi e coerenti, tenere a mente che sono distinti gli effetti delle due cessazioni, quelle per pensionamento e quelle per le altre motivazioni. Inoltre, si ribadisce che le cessazioni per altre motivazioni non riguardano solo i contratti a tempo determinato e coprono tutte le motivazioni che possano portare alla fine di un rapporto di lavoro, non solo la scadenza del termine prefissato nel contratto.

Per queste vale che i cessati sono mediamente sostituiti da un nuovo attivato con un rapporto che può aggirarsi attorno all'unità (poco sotto come visto in precedenza, poco sopra come parrebbe adesso). Merita particolare attenzione, invece, quello che accade al coefficiente dei pensionamenti per vecchiaia e anzianità, che ha massima significatività, segno positivo e valore superiore all'unità. Questo coefficiente implica che ogni pensionato porta, oltre all'effetto di liberare la posizione che occupava e per coprire la quale viene attivato un nuovo contratto a tempo determinato, anche quello di generare 1,05 attivazioni nette in più che, corrette per il coefficiente di riporto da attivazioni a occupati, a loro volta implicano circa 0,7 occupati in più a tempo determinato. In altri termini, **l'uscita di un lavoratore per pensionamento spinge all'assunzione a termine di 1,7 lavoratori, con un aumento dell'occupazione di 0,7 unità**[414].

È possibile trovare giustificazioni economiche per il diverso valore dei coefficienti delle cessazioni per pensionamento e delle altre cessazioni. Queste ultime sono parte dell'amministrazione del personale che si trova già presso l'impresa e sono numerosissime ogni anno (5,5 milioni in media), costituite per la maggior parte da rapporti che arrivano alla scadenza prefissata nel contratto (3,7 milioni in media, di cui 1,8 milioni di contratti a tempo determinato *tout court*), riguardanti lavoratori distribuiti nelle fasce di età più giovani[415] che scadono e vanno rinnovati e/o sostituiti. È un flusso ordinario che rientra nei ritmi della filiera produttiva e risponde anche ai suoi cicli. Le cessazioni per pensionamento hanno invece un peso specifico diverso: nella media di tutti gli anni e di tutte le Province sono costitute per circa la metà da cessazioni da contratti a tempo indeterminato; riguardano posizioni prevalentemente ben strutturate come quelle di lavoratori a fine carriera (con 60 e più anni, a seconda che il pensionamento avvenga per età o per anzianità); proprio perché riguardano lavoratori a fine carriera, coinvolgono anche i livelli retributivi relativamente più elevati, di contratti sia a tempo indeterminato che determinato. Alla luce di queste considerazioni, sembra plausibile che, laddove esse abbiano effetti sugli ingressi di nuovi occupati, le uscite per pensionamento possano averle in proporzioni maggiori delle altre cessazioni. I pensionamenti liberano spazi

[414] Nella lettura dei risultati si è presentato il dubbio che anche il posto lasciato libero dal pensionato andasse apprezzato in termini di attivazioni per la sua sostituzione, con conseguente applicazione del fattore di riporto dalle attivazioni agli occupati (1,5). In realtà, si è valutato più corretto rimanere aderenti alla struttura dell'equazione e partire dall'effetto del pensionamento sulla variabile dipendente, le attivazioni nette. Se le attivazioni nette (differenza tra attivazioni e cessazioni) aumentano di 1,04, vuol dire che gli occupati aumentano di 0,7. Poiché questo aumento si realizza mentre viene meno un lavoratore che si pensiona e che farebbe invece diminuire gli occupati di una unità, è segno che questa unità viene interamente recuperata. Non si può escludere che venga recuperata dallo stesso pensionato se, dopo il pensionamento, decide di rioccuparsi in regime di cumulo. A tale proposito, si ricorda che la normativa italiana (L. 503/1992, art. 1, c. 7 e L. 335/1995, art. 1, c. 20) prevede che, per potere accedere alla pensione, il lavoratore cessi da tutti i rapporti di lavoro subordinato in cui è impegnato a quella data. Questo obbligo implica che da una cessazione per pensionamento derivi necessariamente la riduzione di una unità degli occupati dipendenti (salvo successivo reimpiego).

[415] Prendendo a riferimento il 2023 (ma altri anni darebbero lo stesso riscontro), le cessazioni per scadenza del termine contrattuale riguardano 1,7 milioni di soggetti sino a 29 anni, oltre 1,8 milioni di quelli di età compresa tra 30 e 50 anni e 0,9 nel caso di età superiore.

maggiori nei vincoli di bilancio dei datori di lavoro e corrispondono, meglio delle altre cessazioni, a momenti di riorganizzazione interna di imprese, direzioni, reparti, ecc.[416].

Si rivela non conveniente aggiungere combinazioni degli altri controlli predisposti nel *dataset*. In particolare, l'aggiunta tra i regressori delle trasformazioni a tempo indeterminato rende non più significativi e/o con il segno incoerente alcuni controlli importanti, oltre a far aumentare al 75 per cento la quota di varianza spiegata dai soli effetti fissi. Ai medesimi inconvenienti porta l'eliminazione dai regressori delle cessazioni per motivi diversi dalle pensioni, nel tentativo di verificare il funzionamento di una relazione più immediata basata solo sulle uscite per pensionamento. Non sono significative le quote dei contratti *part time* sulle attivazioni a tempo determinato e indeterminato e sulle trasformazioni a tempo indeterminato, aggiunte isolatamente o in qualsivoglia combinazione delle tre.

In conclusione, se **la regressione porta evidenza che negli anni tra il 2014 e il 2022 ogni lavoratore passato in quiescenza ha favorito l'assunzione di nuovi lavoratori**, bisogna tuttavia sottolineare che la stima colloca il rapporto tra nuovi occupati e pensionati su livelli contenuti: 1,7 nuovi occupati per ogni pensionato, con un incremento netto dell'occupazione di 0,7 lavoratori. Si può quindi dire che, **per gli anni 2014-2022, i risultati indicano un impatto positivo moderato della dinamica dei pensionamenti su quella dell'occupazione**, così testimoniando dell'esistenza di condizioni di LOL nella sua definizione più ampia; ma questa affermazione va necessariamente qualificata dicendo che il ricambio tra uscenti ed entranti si è svolto con l'attivazione di posizioni a termine e soprattutto con una stimolazione dell'occupazione limitata, lontana dagli auspici che, nel 2019, hanno accompagnato l'inizio delle misure di rilassamento dei requisiti di pensionamento.

5.6.6 I pensionamenti e le trasformazioni a tempo indeterminato

La regressione che, tenuti in conto tutti gli aspetti, fornisce i risultati migliori riguarda le trasformazioni a tempo indeterminato dei contratti a termine e di apprendistato, come si può apprezzare dalla tabella 5.5.

Dopo avere provato la forma funzionale sinora utilizzata, vengono eliminate dai regressori la variazione delle ore di cassa integrazione e quella degli occupati. La motivazione risiede nel fatto che entrambe assumono segni non coerenti, la seconda non è significativa e la

[416] Un po' meno rilevante appare l'argomento che l'effetto relativamente più ampio dei pensionamenti derivi dal fatto che sono eventi noti con largo anticipo e attorno ai quali è più facile fare programmazione. Anche le scadenze dei contratti a tempo determinato sono note in anticipo. La differenza sembra invece risiedere proprio nel rilievo dell'evento per il datore di lavoro e per l'attività dell'impresa: rilievo ordinario quello del rimpiazzo della generica mole dei contratti a tempo determinato scaduti e rilievo straordinario quello del rimpiazzo dei lavoratori con l'esperienza e la retribuzione di fine carriera.

Tab. 5.5 – Quarta regressione: le trasformazioni a tempo indeterminato

```
Fixed-effects (within) regression               Number of obs      =       954
Group variable: Prov                            Number of groups   =       106

R-sq:  within  = 0.6183                         Obs per group: min =         9
       between = 0.9608                                        avg =       9.0
       overall = 0.9275                                        max =         9

                                                F(7,19)            =    100.79
corr(u_i, Xb)  = -0.4848                        Prob > F           =    0.0000

                                                   (Std. Err. adjusted for 20 clusters in Reg)
```

TRASFtidatot	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
PensT	1.745382	.0953363	18.31	0.000	1.545841	1.944924
cessdiversedapens	.0635497	.0086452	7.35	0.000	.045455	.0816444
Esonerotriennale	2099.082	350.668	5.99	0.000	1365.126	2833.039
Esonerobiennale	859.5623	151.2445	5.68	0.000	543.0041	1176.121
DecontribuzioneSudSu20202022	467.9624	161.2036	2.90	0.009	130.5594	805.3654
Dignita1	1784.181	312.7945	5.70	0.000	1129.495	2438.867
bloccolicenz	-1090.58	185.7056	-5.87	0.000	-1479.266	-701.8934
_cons	-1969.712	573.316	-3.44	0.003	-3169.676	-769.7474
sigma_u	1656.2356					
sigma_e	1545.6049					
rho	.53451102	(fraction of variance due to u_i)				

prima lo è solo all'1 per cento. L'omissione permette di migliorare la qualità della stima: tutti gli *R-squared* sono alti e in particolare quello interno raggiunge il 62 per cento, la quota di varianza spiegata dai soli effetti fissi è accettabile (poco sopra il 50 per cento), il *test F* è superato, la correlazione tra effetti fissi e regressori indica che gli effetti fissi sono preferibili agli effetti stocastici.

Al posto di questi due controlli, si prova a inserire, alternativamente o in combinazione, la quota dei contratti *part time* sulle attivazioni a tempo determinato, su quelle a tempo indeterminato, sulle stesse trasformazioni e sulle cessazioni da tempo determinato e indeterminato, alla ricerca di variabili in grado di cogliere la convenienza a trasformare un contratto esistente piuttosto che attivarne di nuovi. I risultati della stima non cambiano di molto e, in particolare, resta sostanzialmente confermato quello relativo ai pensionamenti (tab. 5.6). Le quote di *part time* migliorano leggermente l'*R-squared* interno, ma al costo di ridurre marginalmente quello complessivo e di far salire sopra il 65 per cento la quota di varianza spiegata dai soli effetti fissi. Tra l'altro, i controlli mostrano un livello di significatività leggermente inferiore a quello del gruppo dei controlli già in uso. Si rivela non conveniente anche l'aggiunta di combinazioni degli altri controlli predisposti nel *dataset*.

Plausibilmente, la variazione delle ore di cassa integrazione e quella degli occupati perdono importanza perché adesso la variabile dipendente si riferisce a lavoratori già occupati, che sono già negli organici dei datori di lavoro. La trasformazione a tempo

Tab. 5.6 – Quarta regressione modificata: le trasformazioni a tempo indeterminato

```
Fixed-effects (within) regression               Number of obs      =       954
Group variable: Prov                            Number of groups   =       106

R-sq:  within  = 0.6368                         Obs per group: min =         9
       between = 0.9482                                        avg =       9.0
       overall = 0.9166                                        max =         9

                                                F(11,19)           =    182.40
corr(u_i, Xb)  = -0.6637                        Prob > F           =    0.0000

                                                (Std. Err. adjusted for 20 clusters in Reg)
```

TRASFtidatot	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
PensT	1.904258	.1077011	17.68	0.000	1.678837	2.129679
cessdiversedapens	.0671808	.0092299	7.28	0.000	.0478624	.0864993
PTattTI	4985.571	1932.218	2.58	0.018	941.3924	9029.749
PTattTD	-25158.24	7890.081	-3.19	0.005	-41672.37	-8644.109
PTtrasfTI	7634.143	2720.761	2.81	0.011	1939.525	13328.76
PTcessTD	14501.19	6212.059	2.33	0.031	1499.2	27503.18
Esonerotriennale	1586.198	253.0312	6.27	0.000	1056.598	2115.799
Esonerobiennale	759.4777	141.1524	5.38	0.000	464.0424	1054.913
DecontribuzioneSudSu20202022	615.9665	194.6967	3.16	0.005	208.4617	1023.471
Dignita1	1654.37	285.5469	5.79	0.000	1056.713	2252.027
bloccolicenz	-1098.61	169.8829	-6.47	0.000	-1454.179	-743.041
_cons	-2278.195	1178.079	-1.93	0.068	-4743.943	187.5534
sigma_u	2250.2708					
sigma_e	1511.1846					
rho	.68918534	(fraction of variance due to u_i)				

indeterminato dei contratti di questi lavoratori è motivata anche da fattori diversi dal ciclo economico e dalla situazione del mercato del lavoro e, in particolare, dalle limitazioni che l'attuale normativa pone alla durata dei contratti a tempo determinato, ai loro rinnovi e al numero massimo di rapporti a termine che ogni datore può avere in proporzione di quelli a tempo indeterminato[417].

Nella formulazione della tabella 5.5 tutti i regressori di controllo hanno la massima significatività e i segni attesi. L'esonero triennale e quello biennale hanno segni positivi perché sono disegnati anche per incentivare le trasformazioni a tempo indeterminato oltre alle attivazioni dirette a tempo indeterminato. Positiva anche la decontribuzione specifica per il Sud che, tramite il taglio generalizzato del cuneo contributivo, sortisce

[417] La scelta di assumere un nuovo dipendente è più impegnativa, per il datore di lavoro, rispetto a quella della trasformazione contrattuale di un già occupato che è presente in organico e svolge già mansioni/funzioni. Per giunta, la prima può essere posticipata o rimandata senza che si precluda nulla mentre, in essenza della seconda, la relazione lavorativa già esistente è a rischio di interrompersi, per scelta del lavoratore che la ritiene non più soddisfacente, oppure per gli obblighi di legge sulla durata, rinnovabilità e numerosità dei rapporti a termine. Tra l'altro, come si è già argomentato, se è vero che i contratti a termine sono utilizzabili dal datore proprio nelle fasi del ciclo economico in cui è più difficile programmare l'attività su orizzonti medio-lunghi, è anche vero che la possibilità di ricorrervi deve per legge rimanere proporzionale alla numerosità degli occupati a tempo indeterminato che i trasformati a tempo indeterminato concorrono ad aumentare. Questo aspetto fa sì che, anche in fasi avverse del ciclo economico, le trasformazioni a tempo indeterminato mostrino meno reattività delle assunzioni dirette a tempo indeterminato.

l'effetto di agevolare le trasformazioni oltre che tutte le altre relazioni di lavoro dipendente[418]. La *dummy* che rappresenta il decreto dignità è molto significativa e questa volta con segno positivo: ogni anno, mediamente l'effetto è di circa 1.784 trasformazioni in più a Provincia. I limiti posti dal decreto alla durata e al rinnovo delle posizioni a termine favoriscono la loro trasformazione a tempo indeterminato. Oltretutto, andando ad aumentare la platea dei contratti a tempo indeterminato, i trasformati costituiscono anche una via per fare nuove attivazioni a tempo determinato rispettando il vincolo, che vale per ogni datore di lavoro, del tetto massimo alla proporzione tra dipendenti a termine e dipendenti a tempo indeterminato (20 per cento). Significativa e, in questo caso di segno negativo, è la *dummy* del blocco dei licenziamenti. Ne va tuttavia cambiata la lettura rispetto alla regressione precedente. In assenza di altri controlli sullo stato del mercato del lavoro e sul ciclo economico, una *dummy* che seleziona il 2020 e il 2021 diventa di fatto il controllo sugli effetti della crisi da COVID-19 e sull'andamento dell'economia. Nella media di tutte le Province, la crisi da COVID-19 ha fatto sfumare quasi 2.200 trasformazioni a tempo indeterminato nel biennio 2020-21.

Passando ai due regressori in primo piano, **le cessazioni totali per motivi diversi dal pensionamento hanno un effetto significativo ma basso, dell'ordine del 6 per cento.** È lo stesso valore assoluto emerso per il coefficiente delle cessazioni per ragioni diverse dal pensionamento nella terza regressione (tab. 5.4), dove la variabile dipendente è però costituita dalle attivazioni nette a tempo determinato. Se un coefficiente del 6 per cento implica di fatto che le attivazioni nette non sono influenzate (servirebbero infatti 17 uscite per ottenere un aumento occupazionale di una unità) e che c'è una sostituzione uno a uno tra il contratto cessato e quello attivato a tempo determinato, adesso coerentemente si può commentare che **le cessazioni per motivi diversi dal pensionamento sostanzialmente non influiscono sulle stabilizzazioni a tempo indeterminato**.

Si presenta qui l'esigenza di mettere assieme questo risultato con quello della terza regressione (tab. 5.4). L'inserimento delle attivazioni nette a tempo determinato (la variabile dipendente della precedente regressione) tra le esplicative delle trasformazioni a tempo indeterminato non dà risultati positivi (il nuovo regressore non è significativo e fa perdere parte della significatività a tutto il resto dell'esercizio); simmetricamente, l'inserimento delle trasformazioni a tempo indeterminato tra le esplicative delle attivazioni nette a tempo determinato (la precedente regressione) non dà risultati positivi. In particolare, l'inserimento dei nuovi regressori lascia sostanzialmente invariata la stima del coefficiente di impatto dei cessati per ragioni diverse dal pensionamento

[418] Le due decontribuzioni hanno, sulle scelte del datore di lavoro, sia un effetto di reddito sia uno di sostituzione. Entrambi hanno incentivato assunzioni a tempo indeterminato e trasformazioni a tempo indeterminato. La decontribuzione specifica per il Sud, invece, ha generato un effetto di reddito che ha sgravato i datori di lavoro di una quota del costo del lavoro di tutti i dipendenti, già assunti e neoassunti, senza distinzione di tipologia contrattuale. Nei risultati della stima si ritrova questa differenza di disegno delle misure. Le due decontribuzioni, che si giovano sia di effetto reddito che di effetto di sostituzione, hanno un impatto maggiore sulle trasformazioni a tempo indeterminato rispetto allo sgravio specifico per il Sud: la triennale ne favorisce 2.100 in media d'anno e di tutte le Province, mentre la biennale (di portata ridotta rispetto alla triennale) poco meno di 860 e lo sgravio per il Sud circa 468.

rispettivamente sulle attivazioni nette a tempo determinato (tab. 5.4) e sulle trasformazioni a tempo indeterminato (tab. 5.5)[419]. Di conseguenza, non c'è evidenza sufficiente per non ritenere che ogni cessazione per ragioni diverse dal pensionamento possa aver favorito, durante il periodo esaminato, l'attivazione di circa un rapporto a tempo determinato, senza incidere sulla trasformazione a tempo indeterminato di rapporti di lavoro già esistenti.

Ma il regressore più rilevante per le finalità di quest'analisi è quello delle cessazioni per pensionamento. A questo proposito, si deve di nuovo sottolineare, come nella precedente regressione, che il coefficiente dei pensionamenti per vecchiaia e anzianità assume massima significatività, segno positivo e valore ben superiore all'unità. Questo coefficiente implica che **ogni pensionato permette circa 1,7 trasformazioni a tempo indeterminato**. Sul regressore dei pensionamenti si presentano due dubbi di metodo: il primo, speculare a quello appena discusso per il regressore delle cessazioni diverse dal pensionamento, riguarda l'addizionalità dei risultati di questa regressione con quelli della precedente; il secondo è, invece, se anche l'impatto sulle trasformazioni vada, adesso che assume un valore molto diverso da zero, scalato per un coefficiente di riporto agli occupati (come in precedenza già fatto per le attivazioni nette).

Tentativi di inserire tra le variabili esplicative di questa regressione anche le attivazioni nette a tempo determinato (la variabile dipendente della precedente regressione) e, specularmente, tra le variabili esplicative della precedente regressione anche le trasformazioni a tempo indeterminato non danno, come già avvenuto per le cessazioni diverse da pensionamento, esiti positivi; i regressori aggiunti non sono significativi e fanno anche perdere parte della significatività a tutto l'esercizio. Non emergono elementi per ritenere non combinabili le stime delle due regressioni. Per quanto riguarda il coefficiente di raccordo con gli occupati, si sceglie di non applicare fattori correttivi, anche se non si può escludere né che qualche titolare di contratto trasformato potesse avere già altri contratti a tempo indeterminato né che un lavoratore possa vedersi trasformati a tempo indeterminato anche più contratti *part time* di cui è già titolare[420]. Come si è argomentato nel paragrafo 5.5, si tralascia questa casistica che dovrebbe avere numerosità limitata e si adotta la stima di 1,7 come un *upper bound* passibile di qualche marginale revisione al ribasso.

La combinazione delle stime delle due regressioni avrebbe, del resto, una sua *ratio* economica. È presumibile che una quota elevata dei contratti cessati per pensionamento riguardi il tempo indeterminato. Nel quadro delle regole sull'utilizzo dei contratti a

[419] Se fossero risultati significativi, i nuovi regressori avrebbero potuto acquisire in capo a loro stessi una quota di spiegazione delle variabili dipendenti, modificando l'effetto degli altri regressori, ivi incluso quello delle cessazioni. Ad esempio, l'attivazione netta di contratti a tempo determinato avrebbe potuto, di per sé, stimolare o sfavorire alcune trasformazioni a tempo indeterminato di contratti già esistenti, modificando l'effetto riconducibile alle cessazioni. Simili nessi diretti non risultano significativi.

[420] I vincoli non superabili sono il numero massimo di ore complessive di lavoro al giorno e l'assenza di incompatibilità e conflitti di interesse tra le occupazioni.

termine fissate dal *Jobs Act* e dal decreto dignità[421], la cessazione di un contratto a tempo indeterminato non pone il datore di lavoro soltanto di fronte alla scelta se rimpiazzare il lavoratore e in quale modalità, ma lo obbliga anche a verificare che resti soddisfatto il vincolo che il totale dei lavoratori impiegati a tempo determinato non superi il 20 per cento del totale dei lavoratori a tempo indeterminato. Se poi il sostituto viene assunto, almeno inizialmente, a tempo determinato, come più in generale sta accadendo per le assunzioni dal 2014 a oggi, allora quel vincolo è a rischio di violazione per una doppia ragione: sia la riduzione del denominatore, con la cessazione di un contratto a tempo indeterminato, sia l'aumento del numeratore, con la scelta di sostituire il cessato con un nuovo lavoratore a tempo determinato. Di qui l'esigenza, se il datore di lavoro vuole seguire questa strategia di gestione dell'organico[422], di fare evolvere, di pari passo con le nuove assunzioni a tempo determinato, anche i suoi occupati a tempo indeterminato tramite trasformazioni a tempo indeterminato di lavoratori già in forze all'impresa. Dai risultati della stima emergerebbe, in altri termini, uno dei tratti forse più innovativi del *Jobs Act*[423] che ha richiesto che, indipendentemente dalle condizioni dei mercati e dal ciclo economico, si mantenga equilibrio nella composizione dell'organico tra dipendenti a termine e dipendenti a tempo indeterminato. I lavoratori a tempo determinato non possono aumentare a dismisura e, se l'impresa cresce e ha bisogno di più lavoratori, i nuovi ingressi a termine hanno come conseguenza quella di spingere per la trasformazione a tempo indeterminato dei contratti dei lavoratori già in forze. Simmetricamente, i datori di lavoro non possono recedere dai contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti senza tenere conto delle conseguenze sul possibile superamento della proporzione del 20 per cento che, di fatto, ha reso non più sostitute ma complementari le due modalità contrattuali.

Un effetto sullo *stock* dei contratti a tempo indeterminato è riconducibile ai pensionamenti solo attraverso l'impatto positivo che questi hanno avuto, tra il 2014 e il 2022, sulle trasformazioni a tempo indeterminato di contratti già esistenti. Questo effetto, dalle proporzioni non trascurabili (per ogni pensionato 1,7 trasformati), ha modificato la composizione degli occupati per tipologia di contratto di lavoro ma non il numero assoluto degli occupati. Alla luce delle evidenze raccolte, dietro la tenuta della quota dei lavoratori a tempo indeterminato sugli occupati dipendenti nel corso degli ultimi anni – realizzatasi nonostante la crisi – c'è stata anche la spinta alle trasformazioni arrivata dalle uscite per pensionamento. Si tratta di un'altra prospettiva – l'evoluzione

[421] Lo stesso quadro è stato modificato ulteriormente dal DL 48/2023, entrato in vigore al di là del periodo analizzato.

[422] Vale a dire l'uso del contratto a tempo determinato come primo ingresso (che si tratti o meno di sostituzione di un lavoratore uscente), con trasformazione a tempo indeterminato negli anni successivi. La trasformazione di un assunto a termine uno o due anni prima apre la possibilità di assumere altri lavoratori a tempo determinato, secondo un ciclo di gestione dell'organico che, a meno di circostanze eccezionali, si può ripetere nel tempo.

[423] Il vincolo è stato Introdotto dal decreto Poletti, il primo tassello del *Jobs Act*.

contrattuale – con cui si può valutare l'esistenza o meno di LOL in un dato periodo e il suo superamento grazie alle uscite per pensionamento.

Va ricordato che i contratti a tempo indeterminato di nuova attivazione o da trasformazione ricadono nella normativa *post Jobs Act*. Essi, dal punto di vista dei datori di lavoro, costituiscono contratti meno impegnativi rispetto ai corrispondenti *pre Jobs Act*, soprattutto nei primi anni, mentre, dal punto di vista dei lavoratori, rappresentano contratti con un minore livello di difesa di mantenimento del posto[424]. Questa loro caratteristica, se da un lato può portare a sminuire il risultato che emerge dall'ultima regressione (i posti a tempo indeterminato liberati dai pensionamenti non hanno lo stesso peso contrattuale di qualche anno fa), dall'altro è plausibilmente tra i motivi che hanno reso possibile, dopo il pensionamento di un dipendente, che i datori di lavoro trovassero conveniente fare evolvere a tempo indeterminato altri dipendenti sino a quel momento inquadrati a tempo determinato (o in apprendistato). Infatti, se il "gradino" tra tempo determinato e indeterminato fosse rimasto lo stesso *pre Jobs Act*, non è detto si sarebbero osservati gli stessi effetti dei pensionamenti sulla dinamica delle attivazioni e trasformazioni né, più in generale, sulla dinamica occupazionale complessiva. Oltretutto, i dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS mostrano che la quota del *part time* nelle trasformazioni a tempo indeterminato è rimasta costantemente inferiore rispetto a quella nelle cessazioni da contratti a termine (fig. 5.12), suggerendo che sinora la trasformazione abbia mediamente migliorato la posizione del lavoratore per quanto riguarda il numero di ore/giornate di lavoro. Un'estensione di questo lavoro potrebbe essere quella di allungare all'indietro il periodo della stima, facendolo partire almeno dal 2008, così da avere osservazioni sufficienti a controllare per le riforme del mercato del lavoro e, in particolare, per l'entrata in vigore del *Jobs Act*. Si avrebbe anche la possibilità di testare la LOL, invece che − come avvenuto nella letteratura economica prodotta sinora −su due periodi separati, di cui il primo caratterizzato da inasprimento dei requisiti pensionistici e il secondo dal loro rilassamento, su un unico lungo periodo mettendo a frutto congiuntamente la variabilità delle regole di pensionamento e quella delle regole del mercato del lavoro.

[424] Prima del *Jobs Act*, in caso di licenziamento non giustificato, il lavoratore aveva diritto in molti casi a essere reintegrato in azienda. Adesso questo diritto è limitato a specifici casi, tra i quali emergono i casi di licenziamento discriminatorio (per motivi religiosi, politici, di razza, sesso, età, per partecipazione ad attività sindacali, ecc.), nullo, comunicato per via orale, per giustificato motivo soggettivo o giusta causa risultati poi insussistenti (privi di fatti materiali) dal giudice. In tutti gli altri casi il licenziamento è sempre possibile. Il lavoratore ha facoltà di accettarlo anche per via conciliativa con il datore, oppure di impugnarlo innanzi al giudice. Se la causa si chiude con un giudizio di legittimità, al lavoratore non spetta nulla, mentre, se il giudizio è di illegittimità, al lavoratore spetta un indennizzo economico crescente con l'anzianità di servizio presso lo stesso datore di lavoro, la cui misura minima e massima erano rispettivamente 4 e 24 mensilità. Il decreto dignità ha poi innalzato la misura minima e massima dell'indennizzo economico rispettivamente a 6 e 36 mensilità. Due recenti pronunce delle Corte costituzionale hanno dichiarato incostituzionale il criterio di determinazione dell'indennità, stabilendo che il giudice deve tenere conto anche di altri elementi oltre l'anzianità, come la dimensione di impresa, il numero di occupati, ecc..

5.7 *Principali risultati e considerazioni generali*

Osservato dal punto di vista delle misure pensionistiche, il ventennio passato si divide quasi perfettamente in due decadi, la prima caratterizzata dall'inasprimento dei requisiti di pensionamento e la seconda dal loro rilassamento. L'inasprimento è avvenuto per finalità di consolidamento del bilancio, anche in vista dell'invecchiamento della popolazione, attraverso modifiche strutturali, tra le quali le principali sono state l'innalzamento dei requisiti di uscita sia per vecchiaia che per anzianità, il loro aggiornamento automatico ai miglioramenti della vita attesa a 65 anni e l'aumento della frequenza di aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante nozionale in rendita (i cosiddetti coefficienti Dini). Il successivo rilassamento è avvenuto, invece, con misure temporanee, in attesa di una futura riorganizzazione sistemica complessiva orientata alla flessibilità, con requisiti di pensionamento puntuali di età o di anzianità sostituiti da intervalli di valori entro cui scegliere liberamente accettando adeguamenti degli assegni[425].

Durante gli stessi venti anni, è cambiato in maniera rilevante anche il mercato del lavoro, con un'iniziale proliferazione dei contratti a tempo determinato e di parasubordinazione in costanza delle regole dei contratti a tempo indeterminato (dal 2003 al 2011 circa) e una successiva fase in cui al migliore inquadramento dei contratti a tempo determinato e al chiaro ridimensionamento della parasubordinazione si è affiancata la riforma dei contratti a tempo indeterminato con la revisione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori (dal 2012). Nella prima fase erano arrivati a fronteggiarsi i due estremi: da un lato, le relazioni a tempo indeterminato con massimo grado di protezione contrattuale e minima facoltà di recedere da parte del datore di lavoro e, dall'altro, le relazioni a termine o di parasubordinazione, rapidamente cresciute proprio in contrapposizione alle limitazioni del contratto a tempo indeterminato, e provviste di un livello di tutela molto inferiore. Nella seconda fase, invece, entrambi questi estremi hanno iniziato un percorso di riequilibrio che ha generato importanti innovazioni. Parte di questo percorso di riequilibrio è stata la riforma degli ammortizzatori sociali, in costanza di rapporto di lavoro e in caso di disoccupazione, per renderne più ampia la copertura e migliorane il disegno. Il processo è ancora *in fieri* e se ne stanno ancora valutando gli effetti e i possibili aggiustamenti. Relativamente alla prima fase, va ricordato che le misure recepirono le linee di azione della Direttiva europea 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato, collocandosi all'interno di cambiamenti più ampi di livello internazionale. La seconda fase, culminata nel *Jobs Act* e nei suoi correttivi del 2018 e del 2023, ha favorito sia l'utilizzo del contratto a tempo determinato come porta di ingresso e/o di mutua

[425] Chi andasse in pensione un po' prima riceverebbe un importo relativamente più basso e viceversa per chi lo posticipasse. Per i lavoratori con primo versamento contributivo dal 1996 (i cosiddetti contributivi) l'adeguamento dell'assegno a seconda dell'età di pensionamento è già implicito nel calcolo contributivo ad accumulazione nozionale della pensione. Per gli altri, rientranti per intero nel vecchio calcolo retributivo (i retributivi) o con alcuni anni nel vecchio e altri in quello contributivo (i misti), l'adeguamento andrebbe disegnato e applicato. Il punto di partenza è la procedura di ricalcolo già adottata dal D.Lgs. 180/1997.

conoscenza tra lavoratore e datore di lavoro, sia la successiva evoluzione a tempo indeterminato.

Se la flessibilità dei requisiti di pensionamento ha trovato e ancora trova un generale consenso per venire incontro alle preferenze individuali che influenzano anche il benessere familiare e la produttività del lavoro, molto meno condivisa è la prospettiva che essa venga realizzata con ricalcolo degli assegni. È un confronto che dura da almeno un ventennio (dalla riforma Maroni del 2004)[426], ma che negli ultimi tempi, sulla spinta dell'andamento non particolarmente favorevole dell'economia e della crescente marginalizzazione dei giovani, si è più direttamente intersecato con le tematiche del mercato del lavoro e quindi con le possibilità aperte dalle riforme del lavoro. **L'abbassamento dei requisiti di pensionamento è da molti auspicato per non trattenere al lavoro anziani demotivati e poco produttivi e favorire il ricambio generazionale negli occupati, dando spazio alle capacità innovative e al capitale umano dei giovani, che altrimenti rischierebbero di impoverirsi e non arrivare mai a dare il loro contributo**. Più in generale, un più facile accesso al pensionamento è da molti considerato come il mezzo per dare slancio alle progressioni di carriera degli occupati nelle fasce di età intermedia, presso lo stesso datore o anche attraverso cambiamenti professionali, anche in questo caso portando nuove energie e capacità in ruoli di responsabilità e di scelta. **A seconda delle proporzioni di questo ricambio e dello stimolo alla produttività che ne potrebbe derivare, i costi della flessibilità[427] potrebbero trovare una qualche copertura endogena così ridimensionando la necessità di correzioni attuariali delle pensioni**. **Queste e altre considerazioni hanno definitivamente proiettato l'Italia nel vivace dibattito sulla *lump-of-labour* e, nello specifico, della LOL collegata alle riforme delle pensioni, ovvero se bassa crescita e rigidità all'espansione e alla trasformazione della base occupazionale rendano le uscite per pensionamento un canale importante per l'accesso al lavoro, per il miglioramento delle posizioni individuali e per aumentare la produttività complessiva**.

La letteratura recente ha sinora analizzato gli anni dal 2004 al 2014, caratterizzati da inasprimenti dei requisiti pensionistici e da riforme del lavoro ancora in corso. Non ha invece affrontato il periodo successivo, caratterizzato dai rilassamenti delle regole pensionistiche e da una normativa lavoristica arrivata a stabilizzarsi attorno ai nuovi principi del *Jobs Act* con le correzioni a questo apportate dal decreto dignità. Inoltre, le analisi sinora disponibili si sono concentrate, oltre che sull'effetto aggregato, sulle dimensioni di età e di genere, lasciando però in secondo piano quella della tipologia di

[426] In realtà, anche da molto tempo prima. La lunga transizione verso l'applicazione a regime delle regole contributive ad accumulazione nozionale, scelta dalla riforma Dini (L. 335/1995), ha a fasi alterne sollecitato il dibattito su quali soluzioni si potessero adottare per accorciarla, con la possibile applicazione, in varia misura e con varia tempistica, di correttivi attuariali agli assegni liquidati, *in toto* o in parte, con le vecchie regole di calcolo retributive. Il punto di partenza del dibattito era leggermente diverso da quello attuale (non l'esigenza di ripristinare flessibilità dei requisiti di pensionamento ma finalità di consolidamento della spesa e di equità intergenerazionale), ma la contrapposizione emergeva, come oggi, sui correttivi da applicare agli assegni.
[427] La spesa pensionistica più elevata da fronteggiare nel breve-medio periodo, soprattutto finché saranno in pagamento assegni con una significativa quota calcolata con le regole retributive.

contratto che invece, dopo il *Jobs Act*, ha assunto una rilevanza non trascurabile sulle dinamiche di ingresso e uscita dal lavoro.

L'analisi descritta in questo capitolo mira a fornire un contributo per colmare questa lacuna. In particolare, essa costituisce un tentativo di spiegare la dinamica nell'ultimo decennio delle attivazioni e delle cessazioni delle varie tipologie di contratto e delle trasformazioni a tempo indeterminato con una regressione di tipo *panel* a effetti fissi sulla base di gruppi di variabili esplicative, tra cui anche i flussi di pensionamento. Con i più recenti contributi sulla LOL che si sono concentrati sul decennio precedente, l'analisi condivide l'utilizzo di serie storiche lunghe, in questo caso a livello provinciale, e il pregio di osservare il fenomeno interamente *a posteriori*.

Dall'analisi emerge che ogni cessazione di un lavoratore per quiescenza è stata associata in media, nel decennio scorso, a un incremento degli occupati a tempo determinato di 0,7 e alla trasformazione di 1,7 contratti da tempo determinato a tempo indeterminato. L'effetto netto sullo *stock* degli occupati è stato quindi positivo ma limitato (+0,7 nuovi entranti) e per giunta ottenuto grazie a contratti a termine; ma c'è stata anche una ricomposizione interna agli occupati, verso il tempo indeterminato. Una possibile interpretazione è che al forte aumento delle attivazioni a termine e delle trasformazioni a tempo indeterminato, in corso da diversi anni, abbiano contribuito anche le uscite per pensionamento. Non emerge invece alcuna evidenza di un possibile effetto dei pensionamenti sulle assunzioni dirette a tempo indeterminato.

Questa dinamica di crescita dell'occupazione complessiva e a tempo indeterminato, moderatamente facilitata dai pensionamenti, ha coinvolto in maniera significativa anche i giovani, un esito diverso da quello trovato nelle stime relative al decennio precedente. Tra il 2014 e il 2023 l'andamento annuale delle attivazioni nette a tempo indeterminato è risultato piatto per i giovani (sino a 29 anni), con deflussi netti di circa 200.000 all'anno per la fascia di età centrale (30-50 anni), con deflussi netti e crescenti in valore assoluto per la fascia relativamente più anziana (51 anni e più). Sul *trend* di quest'ultima fascia di età pesano ovviamente le cessazioni per pensionamento che fanno terminare rapporti plausibilmente per lo più a tempo indeterminato (posizioni di fine carriera). Il quadro è completamente diverso se si guarda alle attivazioni nette a tempo determinato, sempre positive e con *trend* crescente in tutte e tre le fasce di età, ma più intense, sia per valori annuali che per incrementi anno per anno, nelle due fasce relativamente più giovani rispetto a quella più anziana. Questi stessi andamenti si ripresentano per le trasformazioni da contratto a termine a contratto a tempo indeterminato. Se poi si osserva la somma algebrica di attivazioni nette a tempo indeterminato e trasformazioni a tempo indeterminato, emerge che negli ultimi dieci anni, mentre la fascia oltre 50 anni ha visto costantemente ridurre, anno dopo anno, i contratti a tempo indeterminato (plausibilmente di tipo *pre Jobs Act*), l'opposto è accaduto ai contratti a tempo indeterminato delle altre due fasce di età, con afflussi di fatto sempre positivi (tranne il 2017 e solo per i 30-50 anni) e lungo *trend* crescenti. Nel 2023, sono circa 238.000 i nuovi rapporti a tempo indeterminato per i giovanissimi e oltre 180.000 quelli degli adulti (tra

30 e 50 anni), mentre i rapporti a tempo indeterminato della fascia di età relativamente più anziana si riducono di oltre 134.000.

Nonostante la bassa crescita dell'economia italiana e, soprattutto, le crisi sanitaria e inflazionistica, negli ultimi dieci anni il mercato del lavoro ha espresso una significativa dinamica che ha avuto come protagonisti soprattutto i lavoratori al di sotto dei 50 anni. Questi lavoratori hanno visto una continua crescita delle posizioni lavorative sia a termine (attivate direttamente) sia a tempo indeterminato (con trasformazioni dal tempo determinato). Poiché il *Jobs Act* è stato avviato nel 2015, questi risultati sono condizionati alle nuove regole dei contratti a termine e dei contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti. In particolare, la quasi perfetta coevoluzione ascendente tra le attivazioni nette a tempo determinato e le trasformazioni a tempo indeterminato lungo i dieci anni esaminati potrebbe riflettere il vincolo sulla proporzione che ogni datore di lavoro deve mantenere tra gli occupati a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato.

Circoscrivendo le conclusioni al contributo che i pensionamenti hanno avuto all'interno delle dinamiche del mercato del lavoro tra il 2014 e oggi, le stime confermano l'esistenza di un effetto, ma di dimensioni contenute, lontane da quelle auspicate quando nel 2019 è stata introdotta Quota 100, il primo canale temporaneo per l'uscita con requisiti inferiori a quelli ordinari. Allora si sperava in un rapporto di almeno tre nuovi occupati per ogni pensionato senza particolare riguardo alle modalità contrattuali, ma alla luce dei dati degli ultimi dieci anni il rapporto è largamente inferiore e basato su contratti a tempo determinato.

In conclusione, non si può escludere che il ripristino di requisiti pensionistici meno stringenti possa facilitare il *turnover* tra generazioni, gli ingressi al lavoro dei più giovani e anche la stabilizzazione dei già occupati. **Non appare tuttavia plausibile che misure in questa direzione possano autofinanziarsi nel breve-medio periodo senza pesare sui saldi di bilancio, sottraendo risorse ad altri istituti del sistema di *welfare,*** creati espressamente per svolgere funzioni redistributive e che nel frattempo sono alla ricerca di nuovi finanziamenti strutturali, come le prestazioni alle famiglie con figli, il contrasto della povertà — compresa quella durante la vecchiaia — e le prestazioni sanitarie e di *long-term care* (si veda il capitolo 6). **Una eventuale revisione dei requisiti di uscita verso un assetto flessibile con intervalli di età e anzianità entro cui il lavoratore possa scegliere, dovrebbe accompagnarsi all'applicazione di correttivi attuariali per gli assegni e le quote degli assegni basati sulle regole di calcolo retributive**. In questa direzione si è già prudentemente mossa le legge di bilancio per il 2024 che ha rinnovato Quota 103 per un ulteriore anno, ma con la significativa modifica del ricalcolo contributivo degli assegni.

6. LE POLITICHE PER LA *LONG TERM CARE* IN ITALIA: LUCI E OMBRE DELLE RECENTI RIFORME

6.1 Introduzione

In questo capitolo si analizzano le due riforme parallele previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in materia di disabilità e di non autosufficienza, esaminando il contesto in cui si inseriscono, i passi avanti realizzati e gli aspetti rimasti incompiuti.

La possibilità di dover ricorrere, da un certo momento della vita, a cure sanitarie e assistenziali continuative (*long term care*, LTC) è stata riconosciuta da tempo come uno dei nuovi rischi sociali che i sistemi di *welfare* tradizionali non erano preparati ad affrontare. L'Italia, con un'elevata speranza di vita e circa un quarto della popolazione con almeno 65 anni, è uno dei paesi dove questo rischio è più intenso e in cui l'esigenza di un intervento pubblico nel settore è più sentita. Tuttavia, **il** decennio passato è stato caratterizzato dal protrarsi di una sostanziale inerzia istituzionale a livello nazionale, a cui solo negli ultimi anni hanno fatto seguito gli attesi interventi di riforma, mentre le Regioni, che si erano attrezzate con i mezzi a disposizione per organizzare le politiche di LTC, hanno continuato a gestire modelli differenziati, a seconda delle risorse disponibili, delle capacità organizzative e delle preferenze per i diversi tipi di intervento.

Gli effetti devastanti della pandemia sulla popolazione anziana e fragile, soprattutto quella ospitata nelle strutture residenziali, hanno posto drammaticamente all'attenzione il problema della gestione delle persone con limitazioni dovute allo stato di salute. Il PNRR ha previsto due riforme in materia di politiche per la non autosufficienza e la disabilità, affiancate da una serie di investimenti, volte a rafforzare le misure sociali in questo campo e l'assistenza domiciliare, nell'ambito di un più generale riordino dell'assistenza sanitaria territoriale.

Le riforme sono state approvate entro le scadenze previste dal PNRR, ma al prezzo del rinvio di molte questioni fondamentali, tra cui la definizione dei diritti e quella degli standard dei servizi, che in parte dovrebbero essere affrontate con successivi decreti e regolamenti, ma che richiederanno uno sforzo finanziario per il quale si dovranno reperire nuovi spazi nel bilancio.

Di seguito ci si sofferma, innanzitutto, su alcuni aspetti che possono aiutare a comprendere l'urgenza di un intervento sul *welfare* per la non autosufficienza e di un riordino delle politiche per la disabilità: da un lato, si mostra l'estensione della platea delle popolazioni coinvolte, cui si prova a dare un contorno, accennando anche alla possibile evoluzione futura in base alle proiezioni demografiche per i prossimi decenni; dall'altro lato, si guarda all'esperienza internazionale, condensata essenzialmente in un sintetico quadro delle riforme adottate e in una comparazione tra i sistemi europei realizzata sulla base di alcuni studi recenti (par. 6.2). Quindi si dà conto, sia pure nei limiti dei dati disponibili, della situazione attuale delle politiche in Italia, avendo presente l'interagire

dei diversi livelli di governo ed enti coinvolti, considerando gli effetti degli interventi del PNRR e facendo il punto sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in materia di disabilità e non autosufficienza (par. 6.3). Successivamente, si analizzano le due riforme previste dal PNRR, concentrandosi su alcuni aspetti ritenuti più critici e rilevanti (le risorse, i LEP, l'integrazione socio-sanitaria, le procedure di valutazione della condizione di disabilità e non autosufficienza, i servizi domiciliari e residenziali, le prestazioni monetarie) (par. 6.4) e si conclude con una valutazione generale, evidenziando luci e ombre degli interventi di riordino (par. 6.5).

6.2 Il rischio di non autosufficienza e le politiche adottate in Europa

L'emergere del rischio di non autosufficienza come fattore critico nei paesi avanzati (e non solo) è legato, da un lato, al progressivo invecchiamento della popolazione – sia pure in parte compensato dal miglioramento delle condizioni generali di salute[428] – e, dall'altro, al cambiamento della struttura familiare, con la riduzione della dimensione del nucleo, e alla crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro, con le difficoltà di conciliazione tra la vita professionale e quella familiare. Anche l'innalzamento dell'età di pensionamento contribuisce a ridurre la capacità della famiglia di gestire informalmente questa criticità[429].

Per quanto riguarda il processo di invecchiamento, secondo lo scenario mediano delle recenti proiezioni demografiche dell'Istat la quota di popolazione con più di 64 anni si attesta nel 2022 al 23,8 per cento ed è prevista crescere costantemente fino al 2054, quando raggiunge il massimo del 34,5 per cento, per poi iniziare una lieve discesa fino al 34 per cento nel 2070. Per la popolazione dei grandi anziani (85 anni e più), pari al 3,8 per cento nel 2022, è previsto un costante aumento fino a raggiungere l'8,7 per cento della popolazione complessiva nel 2064, per poi segnare una leggera flessione attestandosi all'8,1 per cento nel 2070. Per comprendere meglio le possibili conseguenze di tali andamenti, è utile osservare l'evoluzione recente della speranza di vita e della percentuale di anni trascorsi con limitazioni rispetto alla vita attesa[430], una variabile utilizzabile come *proxy* della presenza di disabilità e non autosufficienza.

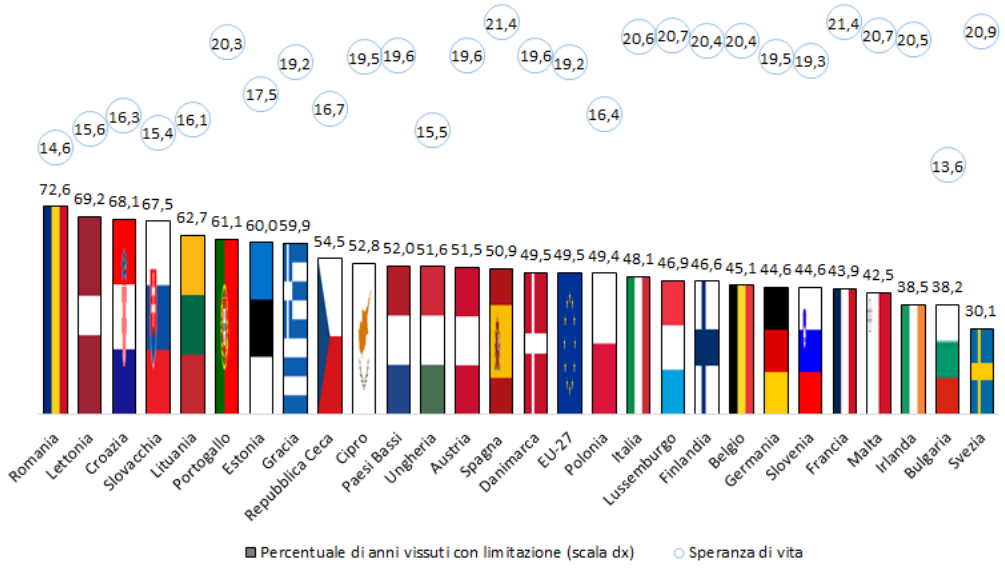
I dati Eurostat mostrano che nel 2021 l'Italia presentava una speranza di vita a 65 anni (20,6 anni) tra le più elevate della UE, superata solo da Spagna e Francia (entrambe 21,4

[428] Si vedano, tra gli altri, Commissione europea (2006), "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050) – Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN)", Special Report n. 1 e Seshamani, M. e Gray, A. (2004), "Ageing and health care expenditure: the red herring argument revisited", in *Health Economics*, vol. 13, n. 4, pagg. 303-314, aprile.
[429] Si veda Spasova, S., Baeten, R. e Vanhercke B. (2018), "Challenges in long-term care in Europe", in *Eurohealth Observer*, Eurohealth, vol. 24, n. 4.
[430] Gli anni trascorsi con limitazioni sono ottenuti come complemento tra il primo indicatore e il numero di anni vissuti in buona salute.

anni), Svezia, Lussemburgo e Malta[431]. Le aspettative di vita più contenute, con circa 8 anni in meno rispetto ai paesi sopra citati, si registravano in Romania e Bulgaria (rispettivamente, 14,6 e 13,6 anni). Osservando l'incidenza degli anni vissuti con limitazioni rispetto alla speranza di vita, l'Italia si collocava poco al di sotto della media europea (48,1 per cento, contro 49,5). Tuttavia, rispetto ai paesi che la precedono in termini di aspettativa di vita, fatta eccezione per la Spagna (50,9 per cento), l'Italia è quello in cui la quota di anni vissuti con limitazione risulta più elevata. In Svezia (30,1 per cento) la popolazione anziana gode invece delle condizioni migliori (fig. 6.1).

Per l'Italia, osservando congiuntamente, dal 2008 al 2022, l'andamento della speranza di vita a 65 anni e degli anni vissuti con limitazioni emerge che, mentre la prima ha segnato un percorso di crescita pressoché costante, con l'unica eccezione del 2020 causata dagli effetti della pandemia, gli anni vissuti con limitazioni sono rimasti sostanzialmente invariati. Gli andamenti osservati suggeriscono che, con lo spostamento della mortalità verso età più avanzate, lo stato di salute per età tenderebbe a migliorare e l'aggravamento legato all'anzianità sarebbe posticipato nella stessa misura degli anni di vita guadagnati, confermando l'ipotesi cosiddetta di "equilibrio dinamico"[432] per l'evoluzione delle condizioni di salute[433]. Questo compenserebbe in qualche misura

Fig. 6.1 – Speranza di vita a 65 anni e incidenza degli anni vissuti con limitazioni nel 2021
(anni e valori percentuali)



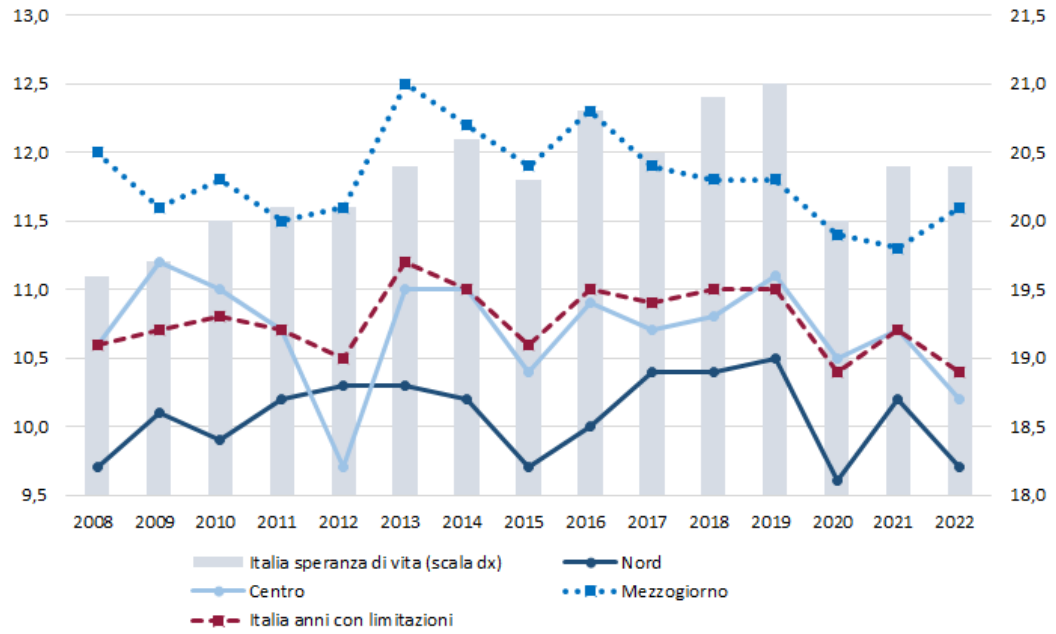
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

[431] Prima della pandemia solo la Spagna e la Francia presentavano una speranza di vita superiore all'Italia.
[432] Secondo tale ipotesi il profilo per età dello stato di salute si sposta con gli anni di vita guadagnati perché ogni anno di vita in più è vissuto in buona salute.
[433] In proposito si veda Costa, G. e Di Girolamo, C. (2023), "Salute disuguale: un metro per valutare l'impatto dei cambiamenti", in *Politiche sociali*, n. 3, pagg. 245-268.

l'effetto dell'invecchiamento sui bisogni di cure sanitarie e di LTC, introducendo una nota di ottimismo anche sugli aspetti della sostenibilità finanziaria del *welfare* nel lungo periodo.

Più preoccupante appare la permanenza nel tempo di differenze territoriali, con la popolazione del Mezzogiorno che rimane costantemente svantaggiata rispetto a quella del Centro e del Nord (fig. 6.2).

Fig. 6.2 – Speranza di vita a 65 anni e anni vissuti con limitazioni per ripartizione geografica



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

6.2.1 Disabilità e non autosufficienza: un quadro d'insieme

Gli indicatori sopra presentati condensano al loro interno condizioni e bisogni di soggetti che appartengono a varie categorie, tra cui le persone con disabilità e gli anziani non autosufficienti, di cui è opportuno evidenziare alcune caratteristiche.

Innanzitutto, è utile chiarire alcuni aspetti definitori. L'individuazione delle persone con disabilità e/o non autosufficienza può seguire due approcci differenti, quello medico-legale e quello bio-psicosociale[434]. Nel primo caso si prendono a riferimento coloro che sono in possesso di un certificato rilasciato da un'apposita commissione. La seconda impostazione, quella utilizzata nel contesto internazionale e a cui per lo più si farà riferimento nel seguito, adotta criteri che garantiscono la confrontabilità del fenomeno

[434] Si veda Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità (2023), "Nota dell'Istituto Nazionale di Statistica", 6 dicembre.

nel tempo e nello spazio, non essendo condizionati dalle diverse e mutevoli normative dei paesi.

Per le persone con disabilità si adotta generalmente la definizione nota come *Global activity limitation indicator* (GALI), che rileva, attraverso l'autovalutazione dell'intervistato, la presenza di limitazioni dovute a problemi di salute (problema fisico, mentale o emotivo) nello svolgimento di attività abituali e ordinarie. L'indicatore contempla diversi gradi di limitazione, anche se generalmente si fa riferimento a quelle gravi.

Nel caso della non autosufficienza, invece, si rilevano congiuntamente il grado di autonomia/indipendenza nello svolgimento quotidiano di attività di cura della persona (*Activities of daily living*, ADL) e di attività domestiche (*Instrumental activities of daily living*, IADL). L'indicatore ADL considera cinque fondamentali attività quotidiane[435]; l'indicatore IADL misura, invece, il grado di autosufficienza necessario per vivere autonomamente, individuando sette attività strumentali[436].

L'appartenenza delle persone a una o più delle tre definizioni utilizzate delinea perimetri che racchiudono popolazioni tra loro differenti, sovrapponibili solo in parte. A titolo di esempio si può ricordare che, ai fini dell'elaborazione delle proiezioni di spesa di lungo periodo legate all'invecchiamento nei paesi della UE[437], su cui si tornerà più avanti (par. 6.3), si riconosce che persone con forme di disabilità possono condurre una vita indipendente senza bisogno di assistenza, mentre altre, che non rientrano nelle definizioni (anche semplicemente per una differente percezione delle loro condizioni), possono essere non autosufficienti.

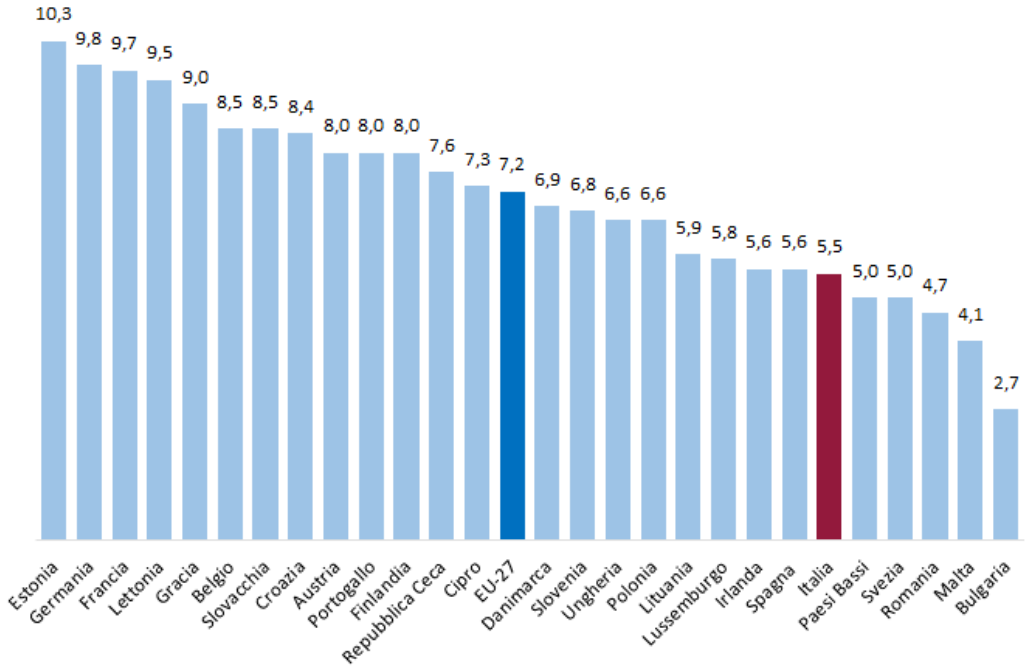
Nel 2022, in Europa, il 7,2 per cento della popolazione con più di 16 anni ha dichiarato gravi limitazioni nelle attività secondo la definizione GALI (rilevata nell'indagine EU-SILC), con i diversi paesi che si collocavano in un *range* compreso tra il 10,3 per cento dell'Estonia e il 2,7 per cento della Bulgaria. L'Italia, con il 5,5 per cento, è tra i paesi in cui è minore l'incidenza di persone con disabilità, preceduta solo da Paesi Bassi, Svezia, Romania, Malta e Bulgaria (fig. 6.3).

[435] Le attività considerate sono: mangiare da solo, anche tagliando autonomamente il cibo; sdraiarsi e alzarsi dal letto o sedersi e alzarsi da una sedia; vestirsi e spogliarsi; usare i servizi igienici; fare il bagno o la doccia, senza l'aiuto di una persona o l'uso di ausili/apparecchi o modifiche dell'abitazione. L'indicatore è costruito secondo le indicazioni di Eurostat, considerando i due massimi livelli di difficoltà: "molta difficoltà" e "non sono in grado".

[436] Le attività considerate sono: preparare i pasti; usare il telefono; fare la spesa; prendere le medicine; svolgere lavori domestici leggeri; svolgere occasionalmente lavori domestici pesanti; gestire le proprie risorse economiche. Analogamente all'ADL, sono considerati i massimi livelli di difficoltà: "molta difficoltà" e "non sono in grado". Sono esclusi coloro che non svolgono tali attività perché non hanno necessità di farlo e quindi non hanno problemi di autonomia.

[437] Commissione europea (2024), "2024 Ageing Report", Institutional paper n. 279, European Economy, aprile.

Fig. 6. 3 – Persone con più di 16 anni con gravi limitazioni nel 2022
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

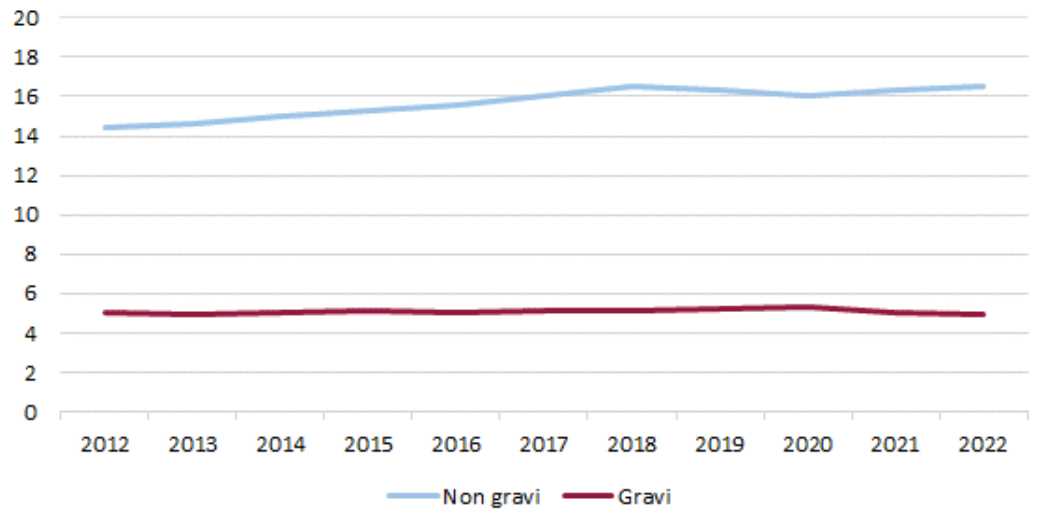
Inoltre, la quota di persone con disabilità in Italia, nel periodo 2012-2022, è rimasta sostanzialmente stabile[438] e pari circa al 5 per cento della popolazione, che nel 2022 corrisponde a 2,9 milioni di persone, di cui il 62,3 per cento ha più di 65 anni (1,8 milioni), il 23,8 per cento (695.000) ha un'età compresa tra 45 e 64 anni e il restante 13,9 per cento (407.000) ha meno di 45 anni. Nel corso del periodo analizzato sono invece aumentate le persone che dichiarano limitazioni non gravi, passate dal 14,4 per cento del 2012 al 16,5 nel 2022, mentre poco più di sette cittadini su dieci non riferiscono alcuna limitazione (fig. 6.4).

L'incidenza di persone con disabilità (limitazioni gravi) più elevata si registra in Sardegna e in Umbria (rispettivamente, 7,2 e 7,1 per cento), mentre Veneto e Trentino-Alto Adige sono le Regioni con l'incidenza minore (rispettivamente, 3,9 e 3,8 per cento).

Utilizzando, in alternativa al precedente, l'approccio medico per individuare le persone con disabilità emerge che, nel 2021, coloro che possiedono una certificazione o sono titolari di una pensione o indennità legata alla disabilità sono 7,7 milioni, rispetto ai circa 3 milioni che dichiarano limitazioni gravi e ai 9,8 milioni con limitazioni non gravi.

[438] I dati qui riportati fanno riferimento all'indagine campionaria Aspetti della vita quotidiana, che rileva anche la definizione GALI. Tuttavia, trattandosi di indagini campionarie, le quote di persone con disabilità risultano lievemente differenti da quelle registrate in EU-SILC, che fa inoltre riferimento a un segmento di popolazione diverso.

Fig. 6.4 – Persone per gravità delle limitazioni nelle attività abitualmente svolte *(valori percentuali)*



Fonte: Istat – Disabilità in cifre.

Tra i detentori di un certificato o titolari di una prestazione economica 455.000 sono minori, circa 3 milioni hanno tra i 18 e i 64 anni e i restanti 4,2 milioni hanno più di 65 anni[439].

Un'analisi più approfondita sulla condizione delle persone con disabilità e degli anziani non autosufficienti può essere svolta facendo ricorso all'Indagine europea sulla salute (EHIS)[440] riferita al 2019. Di seguito, ci si concentra sugli anziani (65 anni o più), ai quali è dedicata una delle due riforme in esame. Le informazioni contenute nell'indagine permettono di delineare con chiarezza i segmenti di popolazione che soffrono di condizioni di scarsa autonomia, di non autosufficienza o della presenza di limitazioni gravi; queste situazioni possono sussistere contemporaneamente. Dapprima, si guarda alle condizioni di non autosufficienza espresse sia in termini di ADL, sia di IADL; successivamente saranno considerati anche coloro che riferiscono gravi limitazioni dovute a problemi di salute (GALI).

Sulla base dell'indagine EHIS, in Italia il 28,4 per cento della popolazione con 65 anni e più, corrispondente a circa 3,8 milioni di individui, dichiara di avere gravi difficoltà nelle attività di cura della persona o della vita domestica[441] e, di questi, poco meno del 10 per cento esprime difficoltà in entrambe le dimensioni, mentre circa il 18 per cento ne segnala solo nelle attività domestiche. Peraltro, come atteso, la quasi totalità degli anziani con

[439] Si veda Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità (2023), *op. cit.*.

[440] L'indagine europea sulla salute è condotta in tutti gli Stati della UE per confrontare la situazione relativa ai principali aspetti delle condizioni di salute della popolazione e il ricorso ai servizi sanitari e consente di costruire i principali indicatori di salute a livello regionale. L'indagine, per l'Italia, è stata eseguita su un campione di circa 30.000 famiglie, distribuite in 840 Comuni di diversa ampiezza demografica, e ha coinvolto ogni componente con più di 14 anni. Per maggiori approfondimenti si veda la pagina dedicata all'indagine.

[441] Si fa riferimento a coloro che dichiarano di avere "molta difficoltà" o di "non essere in grado" di svolgere almeno una delle attività di cura della persona (ADL) e/o domestiche (IADL).

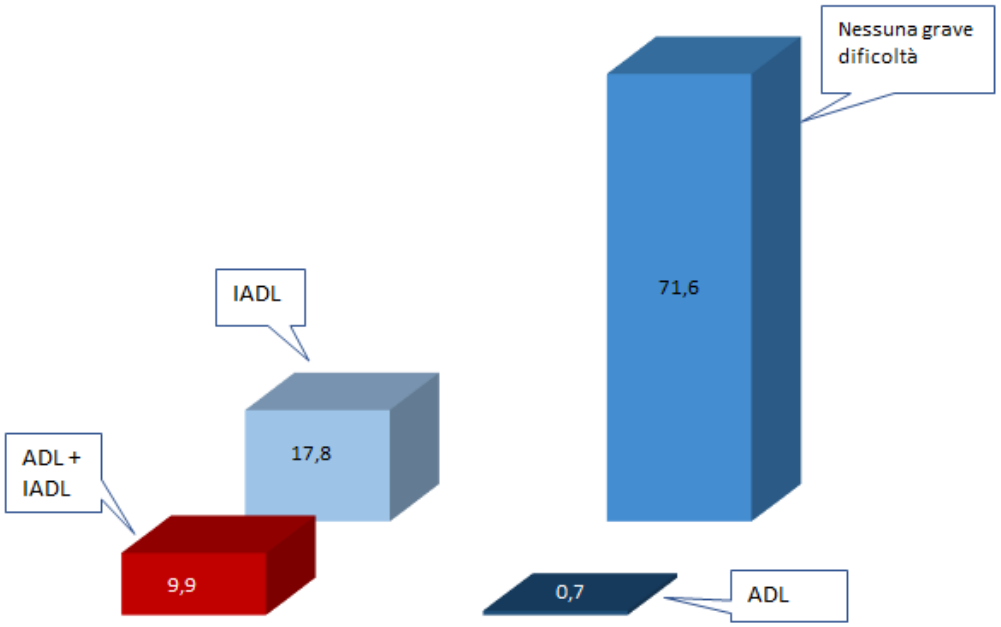
difficoltà nella cura della persona riferisce anche gravi difficoltà nelle attività domestiche (fig. 6.5).

Le persone con scarsa autonomia o non autosufficienti si concentrano prevalentemente nelle Regioni del Mezzogiorno, con la Calabria che raggiunge la massima incidenza (37,3 per cento); il fenomeno assume valori rilevanti anche, con eccezione del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto, nelle Regioni adriatiche, che si collocano tutte sopra la media nazionale (fig. 6.6).

La difficoltà nella cura della persona o nelle attività domestiche esprime una conseguente necessità di ricevere un sostegno, che può arrivare da diversi canali. Per semplicità espositiva si farà riferimento agli aiuti ricevuti nel caso di difficoltà domestiche, ricordando che la gran parte delle persone anziane che riferiscono difficoltà nella cura della persona ne dichiarano anche in quelle domestiche.

La famiglia rimane il principale pilastro su cui fare affidamento, ma il sostegno da parte del nucleo è maggiore soprattutto tra coloro che hanno redditi bassi (88 per cento nel primo quintile di reddito) **e si riduce al crescere delle disponibilità economiche**, attestandosi al 78,9 per cento tra le persone con redditi più elevati (ultimo quintile).

Fig. 6.5 – Persone con più di 64 anni distinte per condizione di non autosufficienza (IADL e/o ADL) nel 2019
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EHIS riferita al 2019.

Fig. 6.6 – Incidenza delle persone con più di 64 anni in condizione di non autosufficienza (IADL e/o ADL) per Regione
(valori percentuali)

Fonte: elaborazioni su dati EHIS riferita al 2019.

Di contro, il ricorso a personale a pagamento è prerogativa di coloro che hanno maggiori disponibilità economiche ed è più diffuso all'aumentare del reddito, fino a raggiungere una frequenza del 35,6 per cento nell'ultimo quintile (fig. 6.7).

Si ricorda che il numero di badanti registrati dall'INPS era pari a 412.916 nel 2019, anno a cui sono riferite le informazioni sopra riportate, e a 429.426 nel 2022[442] (con un aumento del 15 per cento rispetto al 2013). Nell'ultimo anno disponibile, si trattava di donne nel 92 per cento dei casi e di stranieri nel 73 per cento. È stato stimato che nel 2019 (dunque prima della sanatoria del 2020,

[442] Rispetto a un totale di 894.299 lavoratori domestici.

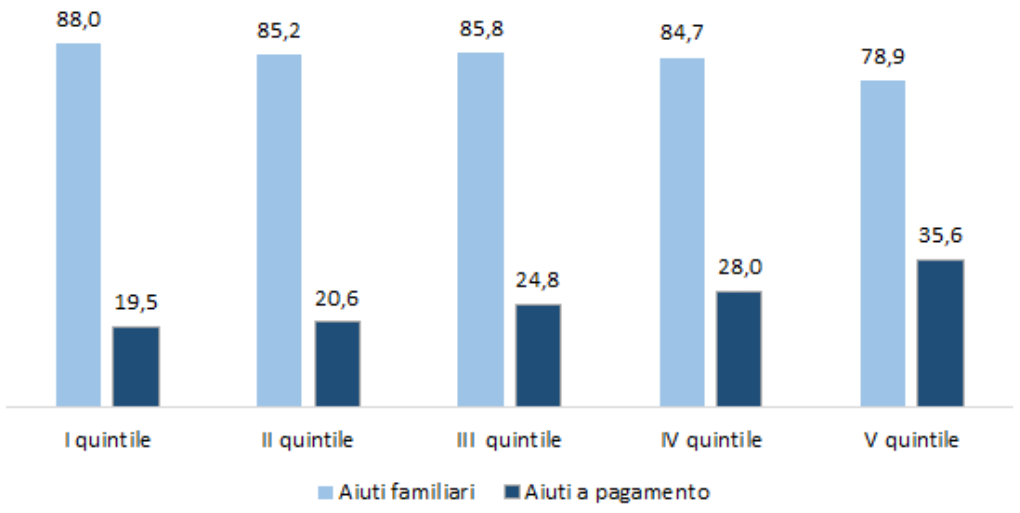
per la quale sono state registrate 176.848 domande per questo profilo) le badanti con contratti regolari fossero circa il 40 per cento del totale[443].

Gli aiuti ricevuti, tuttavia, non sono sempre sufficienti a sopperire alle difficoltà incontrate nello svolgere le varie attività e la necessità di maggiore supporto da parte delle persone con scarsa autonomia è pertanto elevata. La richiesta di maggiore sostegno in genere è più frequente tra coloro che hanno minori disponibilità economiche (primo quintile) e il fenomeno assume maggiore intensità nel Mezzogiorno; in quest'area coloro che riferiscono la necessità di maggiore aiuto rappresentano mediamente poco più della metà delle persone con scarsa autonomia, fino a raggiungere circa il 55 per cento nella fascia economicamente più svantaggiata (primo quintile). Nel Nord, la richiesta di maggiore aiuto interessa mediamente una persona su tre con gravi difficoltà (fig. 6.8).

Prima di passare dalla descrizione della platea di persone con difficoltà nella cura della persona o nelle attività quotidiane a quella di coloro che riferiscono, secondo la definizione GALI, gravi limitazioni dovute alle condizioni di salute, **è interessante mostrare in che misura l'appartenenza a una o più delle tre definizioni utilizzate restituisca popolazioni di riferimento differenti, oppure parzialmente sovrapponibili.**

Le persone con più di 64 anni che riferiscono gravi limitazioni rappresentano circa il 18,8 per cento (2,5 milioni) della popolazione anziana. Coloro che congiuntamente dichiarano anche gravi difficoltà nella cura della persona e nello svolgimento delle attività quotidiane

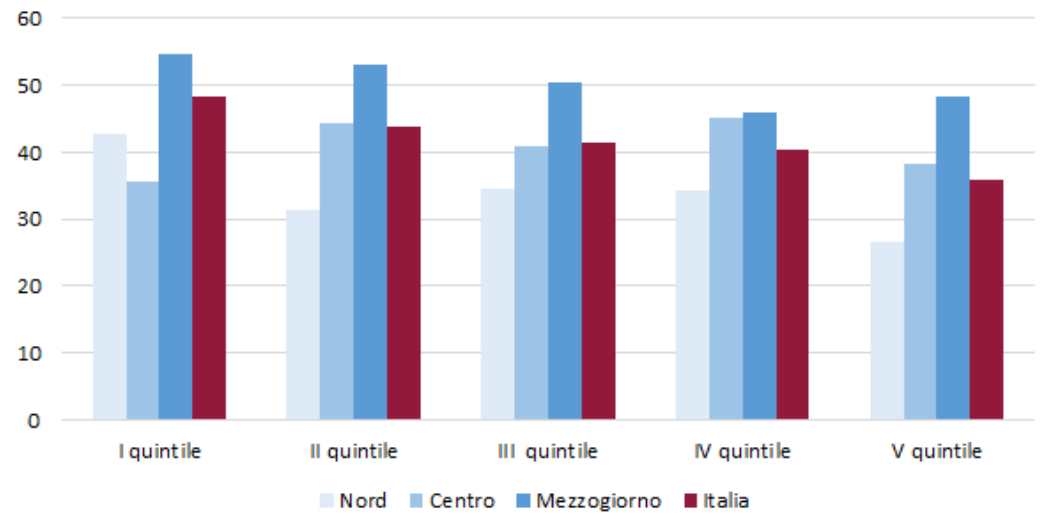
Fig. 6.7 – Persone con più di 64 anni con gravi difficoltà nelle attività quotidiane distinte per tipologia di aiuti ricevuti e quintili di reddito
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EHIS riferita al 2019.

[443] Si veda Pasquinelli, S. e Rusmini, G. (2021), "Le assistenti familiari e il lavoro privato di cura", in NNA Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 7° Rapporto, Maggioli editore, Ravenna.

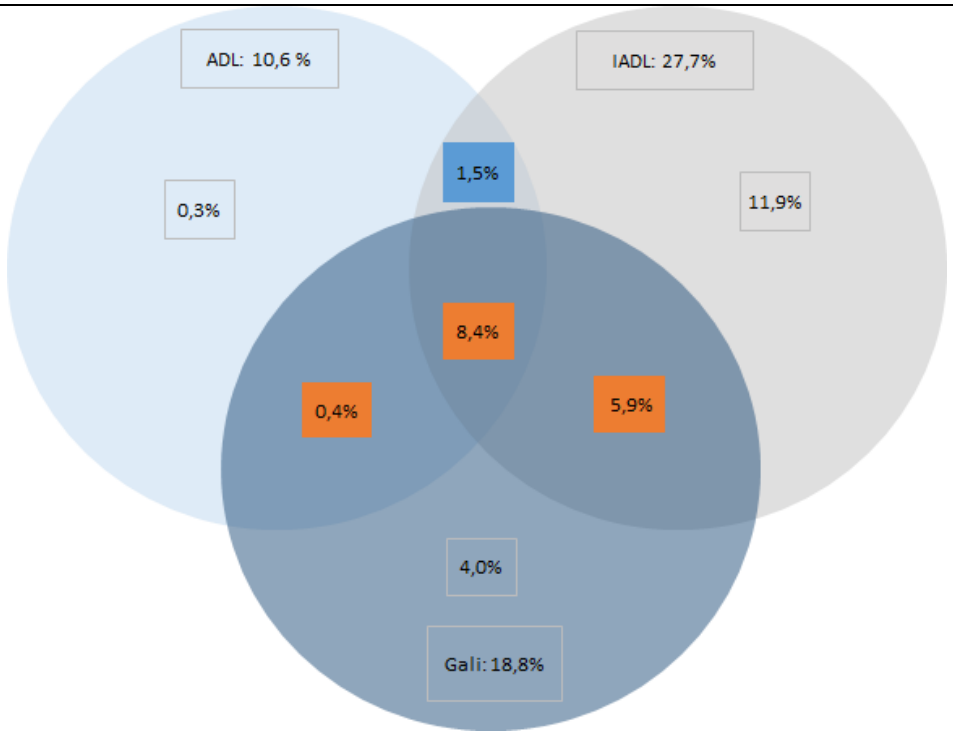
Fig. 6.8 – Persone con più di 64 anni con gravi difficoltà nelle attività quotidiane con bisogno di maggiore aiuto distinte per area geografica e quintili di reddito *(valori percentuali)*



Fonte: elaborazioni su dati EHIS riferita al 2019.

sono l'8,4 per cento della popolazione (circa 1,1 milioni), mentre il 5,9 per cento dichiara solo difficoltà nelle attività domestiche. Il 4 per cento invece, pur riferendo limitazioni gravi, conduce una vita indipendente, senza bisogno di assistenza nella cura della persona o nello svolgimento delle attività quotidiane (fig. 6.9).

Fig. 6.9 – Persone con più di 64 anni distinte per appartenenza ad ADL, IADL e GALI *(valori percentuali)*

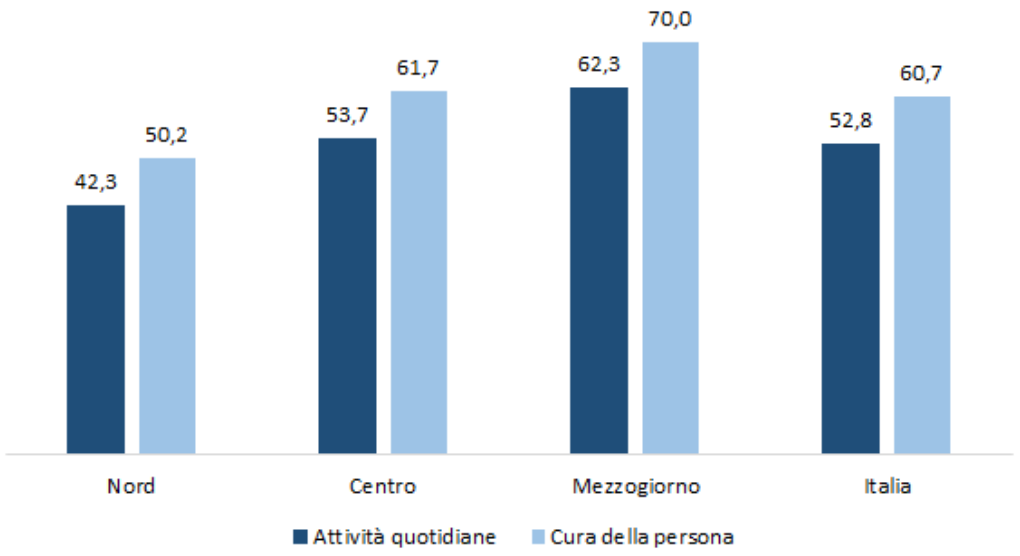


Fonte: elaborazione su dati EHIS riferita al 2019.

Concentrando l'attenzione sulle persone che, oltre ad avere gravi limitazioni di salute, presentano anche bisogno di assistenza sia nella cura della persona, sia nelle attività quotidiane (coloro che si collocano nell'intersezione delle tre sfere della figura 6.9, pari all'8,4 per cento), **trova conferma l'aumento del bisogno tradotto nella richiesta di ricevere maggiori aiuti**, bisogno più elevato nei casi di cura della persona rispetto alle attività domestiche. In particolare, i maggiori bisogni si registrano sempre nel Mezzogiorno, dove il 70 per cento delle persone con disabilità e non autosufficienza desidera maggiori sostegni per la cura della persona e il 62,3 per cento maggiore aiuto per le attività domestiche. Anche nel Nord dove, come mostrato nella figura 6.8, a richiedere maggiori aiuti è una quota minore di popolazione, con la presenza di gravi limitazioni aumentano significativamente i bisogni e circa il 42 per cento desidera più assistenza per le attività domestiche e il 50,2 per cento per la cura della persona (fig. 6.10).

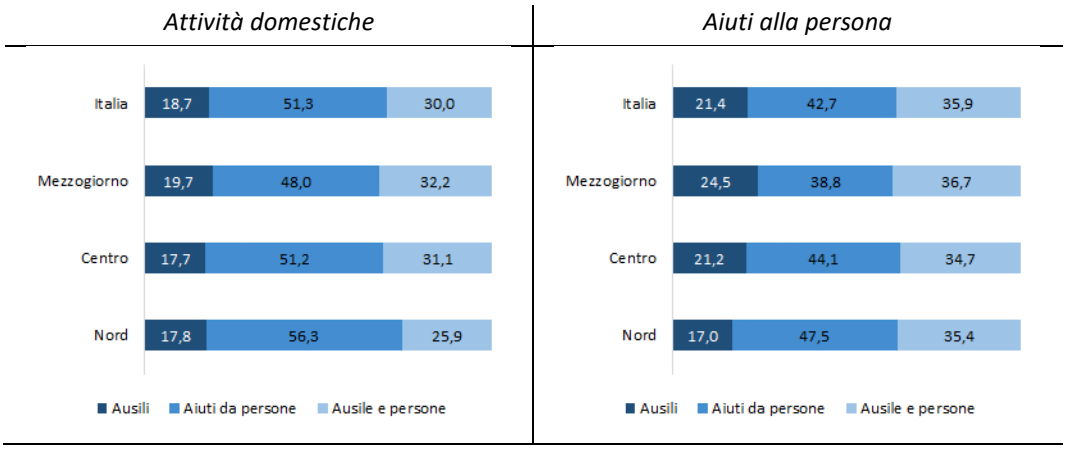
La richiesta di maggiore aiuto si manifesta in forme differenti a seconda del bisogno, sia esso di cura alla persona o nelle attività domestiche, e dell'area di appartenenza, con necessità di aiuto da persone, di ausili o di entrambi. La modalità prevalente rimane la richiesta di ricevere solo aiuto da persone, che assume però una maggiore frequenza nel caso delle attività domestiche e, in particolare, nel Nord (56,3 per cento). Nel caso di cura della persona, invece, seppure gli aiuti da persone rimangano la modalità prevalente, aumenta la richiesta di soli ausili, in particolare nel Mezzogiorno (24,5 per cento, contro 19,7 nel caso di attività domestiche). Solo per il Nord si registra una minore richiesta di ausili rispetto al caso di cura della persona (17 per cento, contro 17,8) (fig. 6.11).

Fig. 6.10 Persone con più di 64 anni con gravi limitazioni, difficoltà nelle attività quotidiane e nella cura della persona che necessitano di maggiore aiuto distinte per area geografica
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati EHIS riferita al 2019.

Fig. 6.11 – Persone con più di 64 anni con gravi limitazioni, difficoltà nelle attività quotidiane e nella cura della persona distinte per tipo di maggiore aiuto e per area geografica
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati EHIS riferita al 2019.

6.2.2 L'evoluzione dei sistemi di LTC in Europa

La "socializzazione" della LTC, con assunzione di una responsabilità pubblica, almeno parziale, su strumenti integrati di copertura di questo rischio, non è un processo privo di ostacoli; a essa si frappongono numerose difficoltà e, in particolare, la frammentazione dei soggetti coinvolti (diversi livelli di governo, mutue e assicurazioni private, erogatori privati di prestazioni e servizi a fini o meno di lucro, famiglie e comunità) **e dei sistemi e forme di protezione sociale implicati** (sanitario, assistenziale, previdenziale), **nonché la necessità di reperire risorse per finanziare un nuovo programma di *welfare***[444].

Sono stati individuati[445], con riferimento al 2020, una cinquantina di paesi – gran parte dei quali in Europa – in cui è stata adottata una legislazione nazionale che stabilisce i diritti alle prestazioni di LTC e in cui vi è una certa integrazione tra i diversi elementi del sistema, ma solo diciotto di questi avevano individuato la LTC come un campo della politica sociale a sé stante. Tra questi ultimi, i Paesi Bassi hanno introdotto per primi un sistema distinto dalle altre forme di protezione sociale nel 1967, seguiti dai paesi scandinavi (dove peraltro diversi servizi sono stati sviluppati già dalla metà del XX secolo) tra il 1974 e il 1982 e –

[444] Si vedano, ad esempio, Rothgang, H., Fischer, J., Sternkopf, M. e Frisina Doetter, L. (2021), "The classification of distinct long-term care systems worldwide: the empirical application of an actor-centered multi-dimensional typology", Socium-SFB1342, Working Papers, n. 12 e Pavolini, E. (2021), *Long-term care social protection models in the EU*, European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg, Publications Office of the European Union.

[445] Si vedano Fischer, J., Polte, A. e Sternkopf, M. (2022), "Introduction of Long-Term Care Systems: The Nascent Diffusion of an Emergent Field of Social Policy", in Windzio, M., Mossig, I., Besche-Truthe, F. e Seitzer, H. (a cura di), *Networks and Geographies of Global Social Policy Diffusion, Global Dynamics of Social Policy*, Palgrave Macmillan e Rothgang *et al.* (2021), *op. cit.*.

fermandosi al continente europeo[446] – da Austria e Germania (1993 e 1994, rispettivamente), dal Lussemburgo (1998), dalla Repubblica Ceca, dal Portogallo e dalla Spagna (entrambi 2006) e dal Regno Unito, che disponeva di programmi per gli anziani già dal dopoguerra, con riforme in Inghilterra, Scozia e Galles nel biennio 2013-14. Va osservato che, mentre nei Paesi scandinavi al settore pubblico è stato attribuito un ruolo dominante nella regolazione, nel finanziamento e nell'erogazione[447], in altri paesi sono stati introdotti modelli, anche a responsabilità pubblica, che prevedono che la fornitura sia spesso gestita da soggetti privati con o senza scopo di lucro (compresi i collaboratori domestici, spesso stranieri), coinvolgendo i *caregiver* familiari[448].

I tentativi di classificare i sistemi di LTC sono stati numerosi, ma costruire una tassonomia resta una sfida complessa, anche perché richiede di distinguerli attraverso più dimensioni.

Il Rapporto dell'*European Social Policy Network* (ESPN) del 2021[449], basandosi principalmente su due variabili, la spesa pubblica in rapporto al PIL e la quota di trasferimenti monetari sulla spesa pubblica totale, raggruppa i paesi membri della UE in sei modelli, presentati di seguito in ordine crescente di spesa[450]:

1) intervento pubblico limitato, che riguarda paesi collocati nell'Europa meridionale e Centro-Orientale (Cipro, Grecia, Portogallo, Bulgaria, Estonia, Croazia, Ungheria, Lettonia e Romania): bassa spesa pubblica (in media 0,4 per cento del PIL), quota di spesa per prestazioni monetarie rispetto a quella per servizi reali variabile tra i paesi del gruppo;

2) intervento pubblico moderato per mezzo di trasferimenti monetari, che riguarda la Spagna e alcuni paesi dell'Europa Centro-Orientale (Lituania, Polonia, Slovenia e Slovacchia): spesa pubblica più alta del precedente modello (0,8 per cento del PIL), di cui quasi la metà rivolta a prestazioni monetarie;

3) intervento pubblico moderato per mezzo di servizi, che riguarda pochi paesi appartenenti a diverse aree del continente (Irlanda, Lussemburgo e Malta): spesa pubblica un poco più elevata del precedente modello (1,1 per cento), ma comunque inferiore alla media europea, diretta soprattutto all'assistenza residenziale e domiciliare;

4) intervento pubblico sostenuto per mezzo di trasferimenti monetari, che riguarda Austria, Germania, Italia e la Repubblica Ceca: spesa pubblica piuttosto elevata

[446] I paesi non europei che hanno introdotto sistemi specifici di LTC sono Israele, Australia, Giappone, Corea del Sud, Uruguay e Singapore.
[447] Anche se a partire dagli anni Novanta c'è stata una certa apertura verso altri soggetti.
[448] Oltre che di parenti, può trattarsi di amici e/o vicini di casa.
[449] Pavolini, E. (2021), *op. cit.*.
[450] Questi modelli articolano maggiormente i tre proposti in Saraceno, C. e Keck, W. (2010), "Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?", in *European Societies*, vol. 12, n. 5, pagg. 675-696.

(1,7 per cento del PIL in media), che si traduce per circa il 40 per cento in sostegni monetari;

5) intervento pubblico sostenuto per mezzo di servizi, che riguarda Francia, Belgio e Finlandia: la spesa raggiunge in media il 2 per cento del PIL e più del 90 per cento finanzia servizi;

6) intervento pubblico molto sostenuto per mezzo di servizi, che riguarda due paesi scandinavi, Danimarca e Svezia, e i Paesi Bassi: la spesa arriva al 3,5 per cento del PIL e si forniscono soprattutto servizi in natura.

Ulteriori caratteristiche vengono poi associate ai modelli individuati, in modo da dipingerne un quadro più completo e dettagliato.

Gli ultimi due modelli comprendono solo paesi in cui esiste una branca della protezione sociale specificamente dedicata alla LTC. Inoltre, nei paesi con forte focalizzazione sui servizi, l'organizzazione della LTC è affidata prevalentemente a un livello territoriale/istituzionale prevalente.

Il tasso di copertura dei potenziali beneficiari aumenta significativamente nel passaggio dal primo modello all'ultimo, essendo pari nel primo caso al 33 per cento per quanto riguarda l'erogazione di servizi reali e al 12 per cento con riferimento alle prestazioni monetarie, contro percentuali superiori al 70 per cento nei modelli con sostenuto intervento pubblico, nel settore prevalente (servizi o trasferimenti), e intorno al 40 per cento nell'altro settore. Inoltre, nel modello con intervento pubblico molto sostenuto, si osserva una copertura totale degli anziani con gravi limitazioni attraverso servizi in natura, con presa in carico anche di individui con limitazioni di livello medio-basso, e un 40 per cento di copertura relativamente ai benefici monetari; nel passaggio dall'intervento limitato a quello sostenuto e poi a quello molto sostenuto diminuisce il rischio di povertà o esclusione sociale dei soggetti con oltre 64 anni con gravi limitazioni delle attività, che passa progressivamente dal 42 al 19 per cento. Negli ultimi due gruppi, che assicurano una elevata copertura soprattutto grazie ai servizi, i trasferimenti monetari sono generalmente vincolati, integrano le prestazioni in natura e rendono più flessibile il sistema.

Passando ai criteri di selettività, nei modelli con intervento pubblico sostenuto o molto sostenuto l'approccio è tendenzialmente di tipo universalistico, oppure misto, soprattutto laddove sono prevalenti i trasferimenti monetari, mentre in quelli con moderato intervento pubblico si va dall'impostazione selettiva (frequente nel caso di predominanza dei trasferimenti monetari) a quella mista o quasi universalistica o anche universalistica (diffusa nel caso di maggiore presenza di servizi); nei modelli con intervento pubblico limitato l'approccio è selettivo o, raramente, quasi-universalistico. La spesa diretta delle famiglie (riferita agli aspetti sanitari) è legata, come prevedibile, all'intensità dell'intervento pubblico, essendo tendenzialmente poco presente dove quest'ultimo è intenso.

Un precedente confronto internazionale condotto nel 2018, e basato su trentacinque paesi europei[451], ha inoltre consentito di individuare tre tendenze principali nelle riforme introdotte nei sistemi di LTC (con riferimento al periodo 2008-2018)**:** spostamento dalle cure residenziali a quelle domiciliari e alla *community care*[452];

[451] Si veda Spasova *et al.* (2018), *op. cit.*, che è tratto da un più ampio rapporto dell'ESPN (Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailan,i D., Peña-Casas, R. e Vanhercke, B. (2018), "Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies", European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission).

[452] La *community care* riguarda le forme di assistenza e supporto fornite nella comunità e dalla comunità, attraverso una rete, che si vorrebbe integrata, di operatori pubblici e privati, di volontari e di *caregiver* informali.

predisposizione di misure volte alla sostenibilità finanziaria del sistema, attraverso restrizioni di bilancio, soprattutto nel periodo della Grande Recessione (ad esempio, in Danimarca, Spagna, Portogallo, Irlanda e Regno Unito); introduzione di riforme volte a migliorare l'accesso alle prestazioni, attraverso aumento delle risorse, revisione dei meccanismi di selettività e dei livelli delle prestazioni, tentativi di rafforzamento dell'integrazione, riconoscimento e sostegno del lavoro informale di cura (Austria, Francia, Repubblica Ceca, Portogallo e Polonia).

Contestualmente, venivano proposte alcune raccomandazioni: 1) lo sviluppo delle cure domiciliari, accompagnato dalla diffusione di misure di prevenzione e riabilitazione, evitando di ridurre l'offerta di assistenza residenziale prima di aver assicurato l'espansione di quella presso il domicilio; 2) l'applicazione di standard ai diversi fornitori e la condivisione tra i paesi di un insieme di indicatori diretti a monitorare la qualità della LTC (con una definizione comune di qualità a livello europeo); 3) la subordinazione dei trasferimenti monetari a un utilizzo rivolto a procurarsi le cure, con contratti regolari per i lavoratori domestici oppure con definizione di un ruolo preciso per i *caregiver* informali, nell'ambito di un piano di assistenza multidisciplinare, assicurando il rafforzamento dei diritti nell'ambito della sicurezza sociale, la formazione e la riconciliazione con il mercato del lavoro; 4) la raccolta da parte dei diversi paesi di informazioni ed evidenze sulla sostenibilità dei sistemi, tesa a supportare la programmazione dell'insieme delle politiche di LTC, e il rafforzamento degli investimenti nella riabilitazione, nella prevenzione, nelle nuove tecnologie e nei servizi.

Per inserire meglio l'Italia nel quadro generale sopra tratteggiato, si ricorda che nell'ultimo Rapporto dell'*Ageing Working Group* del Comitato di politica economica (EPC-WGA)[453] è stata rilevata, per il 2022, una spesa per LTC[454] appena inferiore a quella della media della UE27, che è pari all'1,7 per cento del PIL. Inoltre, secondo dati Eurostat tratti dall'indagine EHIS, risulta che nel 2019 il 3,2 per cento degli individui di età maggiore di 15 anni dichiarava l'uso di servizi domiciliari (il 28,5 per cento di quelli con più di 64 anni con gravi difficoltà nelle attività di cura personale o domestiche), contro il 4,2 per cento medio della UE27 (il 28,6 per cento di quelli con più di 64 anni con gravi difficoltà), il 7 per cento della Francia (40,1), il 5,4 della Germania (43,3) e il 3,3 della Spagna (28,9). Inoltre, secondo dati Eurostat, il numero medio di posti letto nelle strutture sanitarie residenziali per 100.000 abitanti in Italia era pari a circa 503 nel 2021, contro 1.184 in Germania, 980 in Francia e 859 in Spagna.

[453] Commissione europea (2024), *op. cit.*.

[454] La spesa per LTC viene definita come un insieme di servizi richiesti da una persona con un livello ridotto di capacità funzionale (fisica o cognitiva) e che quindi dipende per un periodo di tempo prolungato da aiuti per svolgere le attività della vita quotidiana e/o le attività domestiche. Questi servizi sono spesso erogati insieme a prestazioni mediche di base come quelle infermieristiche, di prevenzione, di riabilitazione o cure palliative. L'*Ageing Working Group* per la stima dei tassi di disabilità si rifà alla definizione GALI, aggiungendo informazioni sui minori di sedici anni da un'indagine *ad hoc* EU-SILC del 2017.

6.3 Il sistema di LTC in Italia

In Italia il sistema di *welfare* nel campo della disabilità e della non autosufficienza, in assenza di una riforma nazionale, è rimasto relativamente poco sviluppato, differenziato tra le Regioni e anche molto frammentato, poiché diversi livelli di governo e differenti istituzioni intervengono nel finanziamento, nella programmazione e nella gestione.

A livello centrale, l'INPS eroga prestazioni monetarie (e l'INAIL interviene nel caso di infortuni sul lavoro o malattie professionali). L'assistenza sanitaria è fornita dal servizio sanitario nazionale (SSN) e quella sociale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001), è posta nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Allo Stato spettano, tuttavia, la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e il relativo finanziamento, nonché la perequazione delle corrispettive risorse, e i poteri sostitutivi da attivare se necessario al fine di tutelare i LEP. La progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle prestazioni sono di competenza dei Comuni e degli Ambiti territoriali sociali (ATS), forme associative dei Comuni autorizzate dalle Regioni.

L'integrazione tra la componente sociale e quella sanitaria è definita a livello regionale, ma spesso addirittura municipale o di ATS[455], ed è realizzata in gradi e con modalità diverse sul territorio. In linea di principio, nell'ambito dei servizi integrati, gli oneri dell'assistenza sanitaria sono a carico del SSN, mentre quelli dell'assistenza sociale ricadono in parte sugli Enti locali e in parte sugli utenti e sulle loro famiglie.

Come si è visto anche nel paragrafo 6.2, un ruolo importante è svolto dal mercato privato, che comprende una quota rilevante di assistenti personali (badanti), spesso immigrati, principalmente donne, non sempre reclutati con regolari contratti. Infine, interviene l'assistenza informale garantita dalla famiglia o dalle reti di comunità (amici, vicini, ecc.)[456].

---

[455] Ad esempio, è stato mostrato che in Umbria, nel primo decennio degli anni Duemila, coesistevano un modello di integrazione tra spesa socio-assistenziale e socio-sanitaria e un modello di prevalente delega della spesa socio-assistenziale alle ASL, mentre in altre Regioni, come ad esempio l'Emilia-Romagna, era il SSN a trasferire risorse ai Comuni. Pertanto si auspicava un'integrazione delle informazioni sulla spesa dei diversi Enti. Si veda al riguardo Caruso, E. (2013), "Le spese sociali correnti e i trasferimenti di spesa sociale dei comuni umbri", in *Il welfare locale in Umbria. Politiche, interventi, spesa pubblica,* Agenzia Umbria Ricerche.

[456] La L. 205/2017 definisce *caregiver* familiare chi assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto, di un familiare o di un affine entro il secondo grado (ovvero, qualora queste figure non siano presenti o siano affette da patologie invalidanti o abbiano compiuto 65 anni, di un familiare entro il terzo grado) che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata (L. 104/1992, art. 3) o sia titolare di indennità di accompagnamento.

Una riforma globale delle politiche di LTC è attesa da molto tempo. Già alla fine degli anni Novanta la cosiddetta Commissione Onofri[457] aveva individuato alcuni passaggi necessari, proponendo la creazione di un Fondo per la non autosufficienza, sul modello tedesco, con copertura assicurativa estesa a tutta la popolazione. In seguito, **gli esperti in materia si sono** ampiamente **interrogati sulle ragioni della mancata riforma e tra queste sono emerse la presenza dei vincoli di bilancio legati agli squilibri di finanza pubblica e le resistenze a eventuali modifiche del principale strumento di sostegno esistente, l'indennità di accompagnamento**, divenuta una sorta di *buffer*, un tampone che assicura comunque un qualche sostegno alle famiglie, di fronte alla carenza di servizi pubblici[458].

Un'altra causa della mancata riforma è stata individuata nel processo inconcluso di attuazione del federalismo fiscale[459]. Con la riforma del Titolo V della Costituzione e la legge delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009), che ha previsto l'abolizione di ogni vincolo di destinazione dei finanziamenti centrali alle Regioni, restava infatti il solo ancoraggio ai LEP. La via maestra per introdurre una riforma nazionale della LTC dovrebbe essere pertanto quella di determinare i LEP in materia. Tuttavia, gli squilibri territoriali e le politiche di bilancio orientate al riequilibrio della finanza pubblica hanno reso complicato il finanziamento dei LEP per la difficoltà, da un lato, di reperire nuove risorse e, dall'altro, di redistribuire quelle già disponibili tra i territori, a scapito di quelli più dotati di servizi e più solidi dal punto di vista economico. Mentre la definizione dei LEP nel campo della disabilità e della non autosufficienza è rimasta incerta[460], tra la preoccupazione del Governo di doverli finanziare e quella delle Regioni di non disporre delle risorse per garantirli, al Fondo nazionale per le non autosufficienze (L. 296/2006) e ai diversi fondi per la disabilità sono state destinate risorse limitate (par. 6.4.1), sia pure crescenti.

Dopo che la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) aveva inquadrato i LEP sociali (LEPS) — compresi alcuni interventi mirati direttamente al supporto delle persone non autosufficienti e con disabilità, con l'individuazione di determinate prestazioni e servizi — in seguito all'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione la cogenza di tali LEPS, peraltro non ancora declinati in forma di precisi diritti esigibili, con l'eccezione dei diritti soggettivi (indennità di accompagnamento), è rimasta a lungo incerta[461], anche perché

[457] Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), "Relazione finale".

[458] Si vedano tra gli altri: De Roit, B. (2010), *Strategies of care. Changing elderly care in Italy and the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press; Costa, G. (2013), "Long-Term Care Italian policies: a case of inertial institutional change", in Ranci, C. e Pavolini, E. (2013) (a cura di), *Reforms in long-term care policies in Europe. Investigating institutional change and social impacts*, Springer, p. 221-242; Gori, C., di Maio, A. e Pozzi A. (2003), "Long term care for older people in Italy", in Comas-Herrera, A. e Wittenberg, R. (a cura di), *European study of long term care expenditure*, The London School of economics, Report to the European Commission, Employment and Social Affairs DG.

[459] Gabriele S. e Tediosi, F. (2014), "Intergovernmental relations and Long Term Care reforms: Lessons from the Italian case", in *Health Policy*, vol. 116, pagg. 61-70.

[460] Per approfondimenti si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", 1° febbraio.

[461] Si veda tra gli altri Kazepov, Y., Arlotti, M. e Barberis, E. (2009), "La de-sincronizzazione, il disallineamento e la frammentazione territoriale delle politiche sociali. Alcune considerazioni preliminari", in Kazepov, Y. (a

comunque l'erogazione era condizionata dalle risorse disponibili. La L. 42/2009, attuativa del federalismo fiscale, ha poi delineato un percorso di progressivo avvicinamento ai LEP attraverso successivi obiettivi di servizio e di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo. A distanza di più di un ventennio dall'approvazione della legge quadro, con la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) è stato introdotto il LEPS di assistenza sociale, volto a fissare il rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente, mentre con quella dell'anno successivo (L. 234/2021) sono state indicate le aree di intervento dei servizi socio-assistenziali domiciliari per la non autosufficienza (prevedendo un contenuto incremento del finanziamento del Fondo per le non autosufficienze, pari a 100 milioni per il 2022, 200 per il 2023, 250 per il 2024 e 300 dal 2025) e si è rinviato a successivi provvedimenti applicativi per la relativa attuazione, il monitoraggio e la verifica. Tuttavia, rimanevano dubbi e incertezze sul fatto che i LEPS fossero effettivamente stati determinati con tale disposizione legislativa o se la relativa definizione, sia pure progressiva, restasse affidata a successivi DPCM[462].

Ai fini dell'attuazione rileva essenzialmente il Piano per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024[463], importante documento di programmazione promosso dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che ha stabilito anche il riparto tra le Regioni delle risorse disponibili nel Fondo per la non autosufficienza, che le Regioni trasferiscono poi agli ATS. Il Piano, nei limiti delle risorse disponibili, individua la progressione degli interventi in vista di una graduale attuazione dei LEPS su tutto il territorio nazionale. Inoltre, prevede che le Regioni si impegnino a monitorare e rendicontare al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali gli interventi programmati.

La mancata attuazione del federalismo fiscale e l'incertezza sui ruoli e i rapporti tra i diversi livelli di governo hanno contribuito a ostacolare la realizzazione della riforma della LTC**.** Così mentre in Germania, ad esempio, tale riforma è stata favorita dalla presenza di un sistema maturo di ripartizione delle entrate tra livelli di governo con la previsione di un meccanismo di perequazione tale da stimolare l'azione comune dei Länder di fronte all'incremento dei costi, contribuendo all'introduzione di un programma finanziato da contributi di sicurezza sociale[464], in Italia hanno pesato piuttosto gli sforzi reciproci di riversare su altre istituzioni le responsabilità delle decisioni meno popolari (*fiscal blame avoidance*)[465].

In attesa della riforma nazionale, i Comuni hanno sviluppato alcune iniziative e le Regioni, riconoscendo in qualche modo la non autosufficienza come un nuovo rischio

cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, dove si indicano come cause della mancata attuazione della L. 328/2000 la carenza di risorse e la successiva riforma del Titolo V.

[462] Questi, secondo alcuni osservatori, avrebbero dovuto limitarsi a indicare gli obiettivi di servizio. Si veda Pesaresi, F. (2022), "La scomparsa dei LEP per la non autosufficienza dalla legge di bilancio 2022", in welforum.it, 4 gennaio.

[463] Proposto dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale e adottato con DPCM del 3 ottobre 2022 previa Intesa in Conferenza unificata, acquisito il parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). La Rete, istituita con il D.Lgs. 147/2017, è presieduta dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e comprende rappresentanti di alcuni Ministeri, delle Regioni, dei Comuni e degli ATS e, come invitato permanente, dell'INPS. Si ricorda che il 25 luglio 2021 la Rete aveva già approvato anche il Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023.

[464] Si veda Campbell, A.L. e Morgan, K. J. (2005), "Federalism and the politics of old-age care in Germany and the United States", in *Comparative Political Studies*, vol. 38, pagg. 1-28.

[465] Si veda Costa-Font, J. (2010), "Devolution, diversity and welfare reform: long-term care in the 'Latin Rim'", in *Social Policy&Administration*, vol. 44, August, pagg. 481-494.

sociale[466] – attraverso una produzione legislativa sviluppatasi soprattutto tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del secolo e tramite i documenti di programmazione – **hanno definito i propri modelli**[467], basati prioritariamente sui contributi economici e assegni di cura oppure sui servizi, domiciliari e residenziali, condividendo in vario modo con i Comuni le responsabilità e perseguendo nel tempo diverse modalità di integrazione tra assistenza sociale e sanitaria. Tuttavia, in assenza di LEPS e di standard nazionali, si sono determinate forti disparità territoriali. Si è pure creato un ampio spazio per il mercato privato, riempito anche in parte dal Terzo settore[468] e da lavoratori immigrati. Sono stati adottati numerosi provvedimenti volti alla regolarizzazione degli assistenti personali (o badanti) immigrati e sono state introdotte agevolazioni fiscali rivolte, tra l'altro, all'emersione (par. 6.4.6). Attualmente anche le imprese con scopo di lucro si stanno espandendo, compresi i grandi gruppi multinazionali[469]. La tendenza a esternalizzare i servizi, particolarmente intensa nel settore dell'assistenza agli anziani, è stata spiegata dall'obiettivo di ridurre il costo del lavoro e aumentarne la flessibilità, in presenza di sistemi contrattuali molto diversi e in genere meno generosi rispetto al settore pubblico[470].

La conoscenza di questi fenomeni è particolarmente frammentata e, in assenza di adeguate informazioni, è difficile fornire un quadro completo della situazione, soprattutto, ma non solo, con riguardo alle prestazioni e ai servizi di tipo assistenziale. Malgrado la presenza di numerose banche dati amministrative e indagini, infatti, spesso esistono problemi di mancata trasmissione e compilazione delle informazioni da parte delle Regioni e, soprattutto, degli Enti locali, e la sovrapposizione delle fonti rende meno agevole la sintesi su dati coerenti. Tuttavia, di seguito si cerca di offrire alcuni elementi informativi in proposito.

---

[466] Si veda Andreani, T. (2024), "L'assistenza continuativa integrata alle persone anziane non autosufficienti: prime considerazioni d'insieme intorno alla legge delega 33 del 2023", in *Corti supreme e salute*, n. 1.

[467] Si veda, tra gli altri, Giorgi, G. e Ranci Ortigosa, P. (2008), "Il governo delle politiche regionali", in Gori, C. (a cura di), *Le riforme regionali per i Non Autosufficienti*, Carocci.

[468] A tale proposito alcuni hanno osservato che il "Codice del Terso settore" (D.Lgs. 117/2017) ha teso a rafforzare le organizzazioni senza scopo di lucro – soprattutto quelle più grandi, il mondo della cooperazione e l'impresa sociale – sul piano imprenditoriale, per accrescerne il ruolo nel sistema di *welfare*, spesso sostitutivo rispetto ai soggetti pubblici, e contribuire alla crescita economica e occupazionale. Si veda Ascoli, U. (2020), "Welfare e Terzo settore", in Giorgi, C. (a cura di), *Welfare, Parole-chiave*, n. 4.

[469] Si veda Barsanti, S. (2021), "I servizi residenziali II. Un'agenda per il dibattito", in NNA Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 7° Rapporto, Maggioli editore, Ravenna, in cui si osserva che le multinazionali probabilmente tenderanno a privilegiare, nel caso delle soluzioni residenziali, le grandi strutture.

[470] Si veda Dorigatti, L., Mori, A. e Neri, S. (2018), "Pubblico e privato nei servizi sociali ed educativi: il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche", in *La rivista delle politiche sociali*, n. 3, Ediesse.

6.3.1 Un quadro della spesa, degli interventi e dei ruoli dei diversi livelli di governo

Una quantificazione della spesa per LTC è offerta dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS)[471], che si rifà alle definizioni concordate a livello internazionale e, in particolare, a quanto stabilito nell'ambito dell'EPC-WGA ai fini dell'elaborazione delle proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica collegata all'età. La spesa per LTC include tutti gli interventi di natura assistenziale e sanitaria a favore delle persone anziane o disabili non autosufficienti. Per l'Italia, in particolare, vengono incluse tre componenti: la spesa sanitaria per LTC, le indennità di accompagnamento[472] e gli interventi socio-assistenziali erogati a livello locale (in natura o in denaro) rivolti ai disabili e agli anziani non autosufficienti[473].

La spesa complessiva per la LTC è indicata pari all'1,73 per cento del PIL nel 2022[474]; di questa, il 74 per cento riguarda soggetti con più di 65 anni. La componente sanitaria rappresenta il 40,5 per cento del totale (37 per cento se si guarda ai soggetti con più di 65 anni), **le indennità di accompagnamento il 43 per cento** (44 per cento per i soggetti più anziani) **e le altre prestazioni assistenziali il rimanente 16,5 per cento** (19 per cento per i soggetti più anziani). Le prestazioni monetarie, complessivamente, arrivano a circa metà della spesa. La spesa per prestazioni di tipo residenziale rappresenta poco più di un terzo del totale e quella per assistenza domiciliare il 16 per cento. Va osservato, tuttavia, che negli ultimi anni la spesa per LTC risulta essere diminuita in rapporto al PIL. Infatti, il rapporto della RGS indica una spesa complessiva pari all'1,8 per cento del PIL nel 2010 e nel 2015 e all'1,9 per cento nel 2020. La riduzione riguarderebbe le indennità di accompagnamento e le prestazioni sanitarie. Tra il 2010 e il 2020 si sarebbe inoltre verificata una ricomposizione della spesa, con un incremento della quota relativa ai soggetti con almeno 80 anni di età e una riduzione per quelli nella fascia 65-79 anni. Queste evidenze confermano quanto rilevato sopra (par. 6.2) con riguardo al miglioramento dello stato di salute secondo il profilo di età al crescere della speranza di vita.

6.3.1.1 Le prestazioni erogate dagli Enti previdenziali a livello centrale

A livello centrale, l'INPS eroga l'indennità di accompagnamento agli invalidi civili[475], pari nel 2024 a 531,76 euro mensili (978,50 per i ciechi assoluti) per dodici mensilità. Il

[471] Si veda Ragioneria generale dello Stato (2023), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", giugno.
[472] Più in dettaglio, si tratta delle indennità erogate a invalidi e ciechi civili e di quelle di comunicazione riconosciute ai sordomuti.
[473] La classificazione è coerente con quella indicata dal *System of Health Accounts* (SHA) dell'OCSE.
[474] Come si è accennato, il più recente Rapporto sull'invecchiamento elaborato dall'EPC-WGA pone la spesa un decimo di punto di PIL più in basso.
[475] Concessa ai soggetti mutilati o invalidi totali con impossibilità di deambulare autonomamente o con incapacità di compiere azioni quotidiane.

riconoscimento del diritto spetta a una Commissione medico-legale collocata presso l'ASL, integrata con un medico designato dall'INPS, o a un Centro medico-legale dell'INPS, qualora la Regione abbia affidato a quest'ultimo l'accertamento sanitario.

Tale prestazione non è soggetta a condizioni di reddito o di età e non è vincolata a obblighi di acquistare beni o servizi volti a migliorare la condizione del percettore e, pertanto, può essere considerata come una compensazione alla famiglia per le cure informali fornite, sebbene sia spesso utilizzata per pagare (parzialmente) assistenti personali privati (badanti), anche senza regolare contratto[476]. Secondo le informazioni pubblicate dalla RGS[477], i percettori dell'indennità di accompagnamento erano complessivamente circa 1,98 milioni nel 2022 e la spesa corrispondente era pari allo 0,7 per cento del PIL. Guardando ai soli percettori invalidi civili (che assorbivano il 94 per cento della spesa), l'incidenza sulla popolazione risultava in significativa crescita dopo i 65 anni, fino a raggiungere, oltre i 90 anni, il 27 per cento degli uomini e il 44 delle donne.

La distribuzione geografica non è uniforme: nel 2018 i percettori erano pari al 9,9 per cento degli anziani in Lombardia e al 17,6 per cento in Calabria, mostrando che nei contesti socio-economici più deboli la frequenza di indennità di accompagnamento è maggiore[478]. Se, da un lato, in tali contesti sono più elevati i tassi di non autosufficienza, dall'altro lato, possono influire un effetto di sostituzione della minore presenza di servizi e, in certe fasi, la carenza di forme di sostegno al reddito contro la povertà.

Le principali criticità dell'indennità di accompagnamento sono state individuate nella mancanza a livello nazionale di criteri uniformi da adottare per la valutazione, nell'assenza di una modulazione della prestazione sul bisogno, nel mancato collegamento con il sistema dei servizi — compresi quelli di informazione e orientamento — e nell'impossibilità di incidere sulla qualità e appropriatezza dei servizi alla persona (compresa la formazione degli assistenti familiari) acquistati con il sussidio[479].

L'INPS gestisce anche altre prestazioni monetarie (e ulteriori trasferimenti possono essere previsti a livello locale, come si vedrà più oltre), che a differenza dall'indennità di accompagnamento, rivolta alla tutela delle persone in condizioni di non autosufficienza, svolgono funzioni diverse e dunque non vengono considerate nell'aggregato di spesa considerato dalla RGS. In particolare, sono previste altre prestazioni per persone con disabilità.

Tra gli interventi di natura assistenziale, le pensioni e gli assegni di invalidità civile mirano ad attenuare gli effetti reddituali di una riduzione della capacità lavorativa. Le pensioni di inabilità agli

[476] È stato stimato che il costo per la famiglia di una badante regolare può arrivare a 17.000 euro annui (Pasquinelli, S. e Rusmini, G. (2021), *op. cit.*.
[477] Si veda Ragioneria generale dello Stato (2023), *op. cit.*.
[478] Si veda Gori, C. e Gubert, E. (2021), "L'indennità di accompagnamento", in NNA Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 7° Rapporto, Maggioli editore, Ravenna.
[479] Si veda Gori C. e Gubert E. (2021), *op. cit.*.

invalidi civili (333,33 euro mensili per 13 mensilità nel 2024, 360,48 nel caso di ciechi assoluti non ricoverati) sono riconosciute in caso di inabilità lavorativa totale (100 per cento) e permanente (invalidi totali) nella fascia di età 18-67 anni e sono vincolate a un reddito personale annuo non superiore a 19.461,12 euro nel 2024[480]. Gli invalidi parziali (riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 74 e il 99 per cento) possono ottenere invece l'assegno mensile di assistenza, dello stesso importo della pensione di inabilità, solo se hanno un reddito non superiore a 5.725,46. I titolari di prestazioni di invalidità civile hanno diritto all'iscrizione nelle liste speciali dei Centri per l'impiego per l'assunzione agevolata al lavoro (almeno 46 per cento di invalidità), all'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria (almeno 67 per cento di invalidità o comunque titolarità di indennità di accompagnamento) e a ottenere gratuitamente protesi e ausili ortopedici (almeno 33,33 per cento di invalidità). Inoltre, sono previsti permessi orari e congedi per la persona con disabilità e per chi l'assiste. Secondo il più recente Rapporto INPS[481], al 31 dicembre 2022 si riscontravano 3.215.973 prestazioni agli invalidi civili, con un importo medio di 468,74 euro mensili.

Inoltre, si possono ricordare le prestazioni di natura previdenziale, soggette al versamento di contributi: l'assegno di invalidità (che richiede una capacità lavorativa ridotta a meno di un terzo), che è parametrato sui contributi pagati e consente l'integrazione al minimo (riducibile in caso di attività lavorativa), e la pensione di inabilità (in caso di impossibilità a svolgere qualunque attività lavorativa). Al 31 dicembre 2022 si riscontravano 907.317 pensioni di invalidità, di importo medio pari a 1.017,87 euro mensili[482].

Una serie di altre prestazioni a carattere previdenziale, di tipo monetario, come le rendite dirette per inabilità permanente, ma anche in natura (prestazioni sanitarie e riabilitative) sono erogate dall'INAIL nell'ambito della tutela in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale.

Va inoltre ricordato che la presenza nel nucleo familiare di un soggetto con disabilità o con almeno 60 anni di età o in condizione di svantaggio e inserito in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione può consentire l'accesso all'assegno di inclusione, la nuova misura di sostegno al reddito introdotta in sostituzione del reddito di cittadinanza (DL 48/2023), soggetta a *means-testing*.

Sulle agevolazioni tributarie si tornerà più avanti (par. 6.4.6.).

6.3.1.2 Le prestazioni erogate a livello decentrato

Il SSN sostiene la spesa per le prestazioni di natura sanitaria erogate alle persone disabili e non autosufficienti che, nell'accezione della RGS, comprende quelle per l'assistenza territoriale agli anziani e ai disabili (ambulatoriale, domiciliare, semi-residenziale e residenziale), l'assistenza psichiatrica, quella agli alcolisti e ai tossicodipendenti, l'assistenza ospedaliera in regime di lungodegenza e una quota dell'assistenza integrativa,

[480] A età più avanzata generalmente subentra l'assegno sociale, mentre per i minori è stata prevista un'indennità di frequenza scolastica. Inoltre, i sordomuti possono ottenere l'indennità di comunicazione.
[481] Si veda INPS (2023), "XXII Rapporto annuale", settembre.
[482] Si veda INPS (2023), *op. cit.*.

protesica e farmaceutica. Si tratta, con riferimento al 2022, del 10,2 per cento della spesa sanitaria complessiva[483], pari a circa lo 0,7 per cento del PIL. Più di due terzi della spesa riguarda soggetti con più di 65 anni.

Secondo dati Istat[484], inoltre, rispetto ai 13,147 miliardi di spesa sanitaria per LTC a carico delle Amministrazioni pubbliche nel 2023 per assistenza residenziale, ospedaliera, ambulatoriale, domiciliare e per servizi ausiliari, le famiglie hanno speso, direttamente, 4,4 miliardi e 114 milioni sono stati intermediati da istituzioni senza scopo di lucro (non viene rilevata la componente del *welfare* aziendale).

Gli interventi in campo sanitario dovrebbero essere integrati con quelli di tipo prettamente assistenziale, forniti dai Comuni singoli o associati, erogati principalmente o esclusivamente in favore degli anziani non autosufficienti, dei disabili, dei malati psichici e delle persone dipendenti da alcool e droghe (si consideri che l'87,2 per cento della spesa riguarda anziani e disabili[485]). Si tratta per lo più di servizi in natura, di tipo residenziale (ad esempio, residenze socio-sanitarie per anziani o comunità socio-riabilitative), semi-residenziale (centri diurni e i centri di aggregazione) o domiciliare (servizi di assistenza domiciliare, SAD), ma possono essere previste anche prestazioni monetarie.

Le fonti utilizzate dalla RGS per la stima di questa componente, assai eterogenea come tipo di interventi, sono i Conti della protezione sociale, dai quali viene ricostruito l'aggregato complessivo, e l'Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, utilizzata per dedurre il riparto tra servizi e trasferimenti. Risulta una spesa pari allo 0,28 per cento del PIL nel 2022.

Di seguito, si forniscono alcune informazioni più di dettaglio sugli interventi sanitari e sociali dispensati.

Secondo l'Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati[486], la

---

[483] La fonte è ancora Ragioneria generale dello Stato (2023), *op. cit.*, e le informazioni corrispondono a quelle prodotte dall'Istat nell'ambito del Sistema dei conti della sanità (SHA).
[484] Si veda Istat, Sistema dei conti della sanità.
[485] Si veda Ragioneria generale dello Stato (2023), *op. cit.*.
[486] L'Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati dell'Istat (la rilevazione dei dati viene condotta in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze, con diverse Regioni e con la Provincia autonoma di Trento) raccoglie numerose informazioni sugli interventi di tipo assistenziale degli Enti locali. Tuttavia, va adottata una certa cautela nell'interpretazione dei dati per diverse ragioni. Innanzitutto, la coesistenza dei Comuni, degli ATS e di altri Enti, che recepiscono risorse da diverse fonti, e l'integrazione degli interventi con le ASL, gestita in maniera difforme nelle diverse Regioni e anche all'interno delle stesse, complicano l'analisi. In secondo luogo, vi è un'alta percentuale di mancate risposte. Ad esempio, nel 2020, il tasso di risposta di Comuni ed enti associativi è stato pari al 75,5 per cento, ma dalla nota metodologica non si evince la natura e la dimensione degli Enti che non hanno fornito le informazioni (Istat (2023), "La spesa dei comuni per i servizi sociali, anno 2020", in Statistiche Report, 6 aprile). Infine, la disaggregazione dei dati a livello comunale viene in parte stimata. D'altronde anche altre fonti risultano ancora in via di consolidamento, in particolare il Sistema unitario dei servizi sociali (SIUSS), che comprende il Sistema informativo dei bisogni e delle prestazioni sociali, ex Casellario dell'assistenza, istituito presso l'INPS, e il Sistema informativo

spesa degli Enti locali[487] **per le persone anziane con disabilità o dipendenza per interventi e servizi** (al netto di quanto finanziato dalle ASL) **risulta nel 2021 pari a 1,7 miliardi (di cui il 54 per cento erogato al Nord, il 20 nel Centro e il 26 nel Mezzogiorno)**, quella per le strutture a poco più di 800 milioni (il 64 per cento al Nord, il 18 nel Centro e il 18 nel Mezzogiorno), quella per trasferimenti in denaro a circa 900 milioni (il 56 per cento al Nord, il 21 nel Centro e il 23 nel Mezzogiorno)[488]. Sulla maggior parte delle prestazioni sono presenti forme di compartecipazione degli utenti.

I contributi monetari forniti da Regioni ed Enti locali sono molto variabili sul territorio sia per diffusione, sia per regole di accessibilità, fissate a livello locale o regionale o entrambi, e a volte sono vincolati all'acquisto di servizi. Dai dati Istat già citati risulta che nel 2021 ha ricevuto *voucher*, assegni di cura o buoni socio-sanitari lo 0,4 per cento degli anziani e il 2,8 per cento dei disabili. Questi sussidi sono previsti, nel primo caso, dal 50 per cento dei Comuni e, nel secondo caso, dal 59 per cento (anche se una parte riguarda il sostegno socio-educativo alle persone con disabilità e altri servizi).

Passando ai servizi in natura, **secondo i dati Istat nel 2021 hanno usufruito di assistenza domiciliare socio-assistenziale lo 0,9 per cento degli anziani (almeno 65 anni) e il 4,6 per cento dei disabili (sotto 65 anni) e di assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari, rispettivamente, lo 0,6 e l'1,5 per cento** (tab. 6.1). La prima forma di supporto sarebbe erogata agli anziani e ai disabili nell'84 e nel 69 per cento dei Comuni, la seconda, rispettivamente, nel 39 e nel 33 per cento. La percentuale di anziani trattati a domicilio è più elevata al Nord, ma nel caso delle persone con disabilità l'assistenza domiciliare socio-assistenziale sembra essere più diffusa nel Mezzogiorno e nel Centro.

Tab. 6.1 – Utenti dei servizi domiciliari nel 2021
(percentuale sulla popolazione target*)*

	Anziani (65 anni e più)	Disabili
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	0,9	4,6
Nord	1,2	2,6
Centro	0,7	5,6
Mezzogiorno	0,6	6,1
Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari	0,6	1,5
Nord	1,0	2,1
Centro	0,3	1,1
Mezzogiorno	0,1	1,1

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati.

dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), gestito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la cui alimentazione da parte degli Enti locali è ancora carente.

[487] Comune, distretto/ambito/zona sociale, Comunità montana, consorzio, unione di Comuni, altra associazione di Comuni (non si considera la spesa delle aziende sanitarie).

[488] La spesa complessiva risulta inferiore a quella considerata dalla RGS.

In genere è prevista una quota di compartecipazione, modulata sull'ISEE del nucleo familiare[489]. La residualità del servizio di assistenza domiciliare (SAD), limitato e con accesso legato a criteri molto selettivi[490], lo rende attraente solo per le fasce in maggiore condizione di disagio, anche economico, che riescono a ottenerlo gratuitamente o quasi[491].

L'assistenza domiciliare integrata (ADI) fornisce le cure sanitarie presso il domicilio (medico di base e specialista, infermiere, fisioterapista) **che, in principio, dovrebbero essere combinate con quelle di tipo assistenziale, ma raramente lo sono**. Infatti, secondo il Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza domiciliare (SIAD), utilizzato anche per la rendicontazione delle misure previste nel PNRR, i pazienti con almeno 65 anni trattati in ADI nel 2019 erano pari al 4,66 per cento della popolazione in quella fascia di età (una percentuale molto più elevata di quella rilevata per il SAD). Come si vedrà poco oltre (par. 6.3.2), tale percentuale è cresciuta significativamente grazie all'investimento 1.2.1 della Missione salute del PNRR. I modelli organizzativi variano tra Regioni, con quote diverse di partecipazione del privato, vari sistemi di valutazione multidimensionale, livelli difformi di utilizzo delle tecnologie informatiche e domotiche e differente capacità di integrazione socio-sanitaria, e con diffuse carenze su questi ultimi aspetti[492]. Sono stati costituiti punti unici di accesso (PUA) nella maggior parte delle Regioni, anche se vengono denominati in modo differente, ma la valutazione multidimensionale raramente coinvolge gli assistenti sociali e a volte viene effettuata da un solo operatore, e inoltre la difficoltà di integrazione e coordinamento è resa più acuta dal frequente affidamento della gestione dei servizi a privati[493].

I dati raccolti nell'ambito del Nuovo sistema di garanzia (NSG) ai fini del monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) che devono essere assicurati dal SSN adottano criteri più restrittivi rispetto a quelli sopra riportati[494], pur provenendo dal flusso SIAD e

---

[489] Con regole particolari per l'individuazione del nucleo.

[490] Per ottenere il SAD sono necessari, in genere, oltre alla condizione di non autosufficienza, requisiti legati a reti familiari carenti e ridotte risorse economiche e solo il 7 per cento dei beneficiari di assistenza domiciliare integrata riceverebbe anche la SAD; le prestazioni possono comprendere principalmente interventi medico-infermieristico-riabilitativi-psicologici, sostegni nelle attività fondamentali della vita quotidiana, azioni di affiancamento e supporto a familiari e badanti, assegni di cura, assistenza integrativa-protesica, telemedicina e teleassistenza (Da Col, P., Pelliccia, L. e Pesaresi, F. con il Tavolo di lavoro "Servizi domiciliari" del Patto (2023), "Domiciliarità", in Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza (2023b), "Proposte per i decreti legislativi attuativi della Legge 33/2023 recante 'Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane'", 24 ottobre).

[491] Noli, M. (2021), "I servizi domiciliari", in NNA Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 7° Rapporto, Maggioli editore, Ravenna.

[492] Si veda, tra gli altri, Vetrano, D.L. (2020), "Assistenza domiciliare", in Spandonaro, F., D'Angela, D. e Polistena, B. (a cura di), *16° Rapporto sanità. Oltre l'emergenza: verso una "nuova" vision del nostro SSN*, Centro per la Ricerca Economica Applicata in Sanità, CREA sanità, pagg. 397-407.

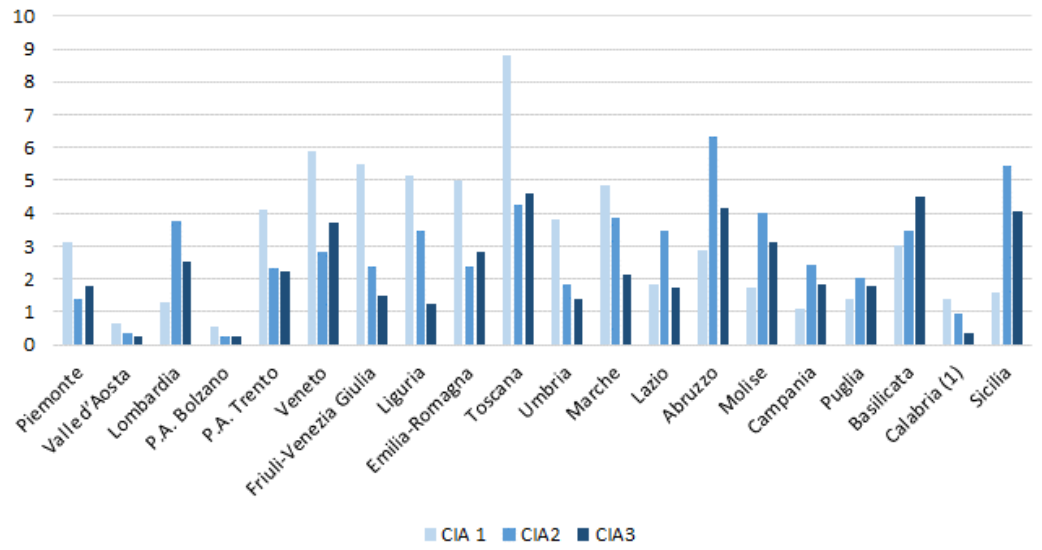
[493] Si veda Noli, M. (2021), *op. cit.*.

[494] Si considerano le prese in carico già aperte nell'anno precedente con almeno un accesso nell'anno e ci si concentra sull'assistenza integrata e non sulle cure domiciliari occasionali o anche a ciclo programmato, tali comunque da non richiedere presa in carico, valutazione multidimensionale e individuazione di un piano di cura multidisciplinare (livello base). Va osservato che il coefficiente di intensità assistenziale (CIA) è dato dal rapporto tra giornate effettive di assistenza erogate e giornate di cura (dalla data di presa in carico a quella di

includendo tutte le fasce di età. Guardando a tali dati (fig. 6.12), si osserva che la platea dei beneficiari dell'ADI tende a ridursi per livelli di intensità assistenziale maggiore e la disponibilità di servizi varia molto tra una Regione e l'altra. La Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano presentano il tasso di pazienti trattati in ADI più basso, seguite dalla Calabria (i cui dati sono tuttavia riferiti al 2020), per i livelli assistenziali CIA 2 e CIA 3. Le Regioni più attrezzate, nel caso del livello CIA 1, sono la Toscana, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria e l'Emilia-Romagna (tra 5 e 9 pazienti per 1.000 abitanti), ma se si guarda a livelli di intensità maggiore la classifica si modifica, con Abruzzo e Sicilia in vantaggio per il CIA 2, seguite dalla Toscana, dal Molise, dalla Marche e dalla Lombardia. Nel caso del CIA 3 la Toscana torna al primo posto, seguita dalla Basilicata, dall'Abruzzo e dalla Sicilia. Ne deriva che, complessivamente, alcune Regioni con elevati tassi di pazienti trattati in ADI presentano quote maggiori di tali pazienti cui è assicurato solo un basso livello assistenziale.

L'Annuario statistico del Servizio Sanitario Nazionale[495] offre alcune indicazioni sulle cure ricevute: nel 2022 il numero degli accessi per caso trattato da parte dei terapisti della riabilitazione è pari in media a 4, quello da parte degli infermieri a 15 (14 con riferimento agli assistiti anziani)**, dei medici a 2 e degli altri operatori a 4** (3 per gli anziani).

Fig. 6.12 – Tasso di pazienti trattati in ADI per intensità di cura nel 2021
(pazienti per 1.000 abitanti)



Fonte: Ministero della Salute, Nuovo sistema di garanzia, flusso SIAD. Non sono disponibili dati per la Sardegna.
(1) Il dato è riferito al 2020.

conclusione, al netto delle sospensioni). Il livello zero, o base, corrisponde all'intervallo 0-0,13, il cui limite massimo si ottiene rapportando quattro giornate effettive di assistenza a trenta giornate di cura; per quanto riguarda l'assistenza integrata, invece, per il livello CIA 1 l'intervallo è 0,14-0,30, per il CIA 2 è 0,31-0,50 e per il CIA 3 si considerano i rapporti superiori a 0,50.

[495] L'annuario rileva tradizionalmente presso le aziende sanitarie locali (ASL) i dati sui casi trattati in ADI. Va osservato tuttavia che il numero di pazienti trattati risulta superiore a quello rilevato dal flusso SIAD.

Passando all'assistenza residenziale, l'Istat fornisce diverse informazioni sulle strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie, riferite al 1° gennaio 2022[496]. Si rilevano 413.998 posti letto (7 per 1.000 residenti) **e 356.556 ospiti. Di questi, oltre 267.000 hanno almeno 65 anni** (quasi 19 anziani per 1.000 anziani residenti) **e circa l'80 per cento degli anziani è non autosufficiente.** Tre quarti degli assistiti anziani è di genere femminile.

Si può osservare che i posti prevalentemente per anziani non autosufficienti sono almeno il 70 per cento nelle due macroaree del Nord, il 46 per cento al Centro e rappresentano quote comprese tra il 30 e il 40 per cento nel Mezzogiorno. In quest'ultima area invece è più elevata la percentuale di posti letto rivolti prevalentemente alle persone con disabilità (considerando anche le patologie psichiatriche poco meno del 20 per cento, contro il 14 per cento al Centro e circa il 10 al Nord). Il tasso di ricovero degli anziani è pari al 28 per mille al Nord, contro l'8 al Sud.

Guardando alla funzione delle unità di servizio (moduli) dei presidi si osserva che il 77 per cento dei posti letto riguarda il campo socio-sanitario (più dell'80 per cento al Nord, tra il 60 e il 70 per cento al Centro e nel Sud e il 47 per cento nelle Isole)[497]. Il documento dell'Istat sottolinea, inoltre, che le persone con disabilità si trovano solo nel 9 per cento dei casi in strutture di tipo familiare, ritenute più appropriate, mentre nel 23 per cento dei casi sono collocate in strutture con più di 45 posti letto. Il 75 per cento delle persone con disabilità è presente in strutture di tipo socio-sanitario e solo il 17 per cento in strutture socio-educative, mentre il 18 per cento è collocato in strutture rivolte ad altri soggetti (anziani, adulti con disagio sociale, multiutenza).

Inoltre, il settore pubblico è titolare del 19 per cento delle strutture, ma ne gestisce il 13 per cento, mentre gli enti senza scopo di lucro sono titolari nel 45 per cento dei casi e gestiscono il 51 per cento delle strutture, gli altri enti privati ne possiedono e gestiscono circa il 24 per cento e gli enti religiosi ne possiedono e gestiscono il 12 per cento. La quota di strutture pubbliche gestita da enti senza scopo di lucro è maggiore nel Centro e nel Mezzogiorno (38 per cento, contro il 6 nel Nord).

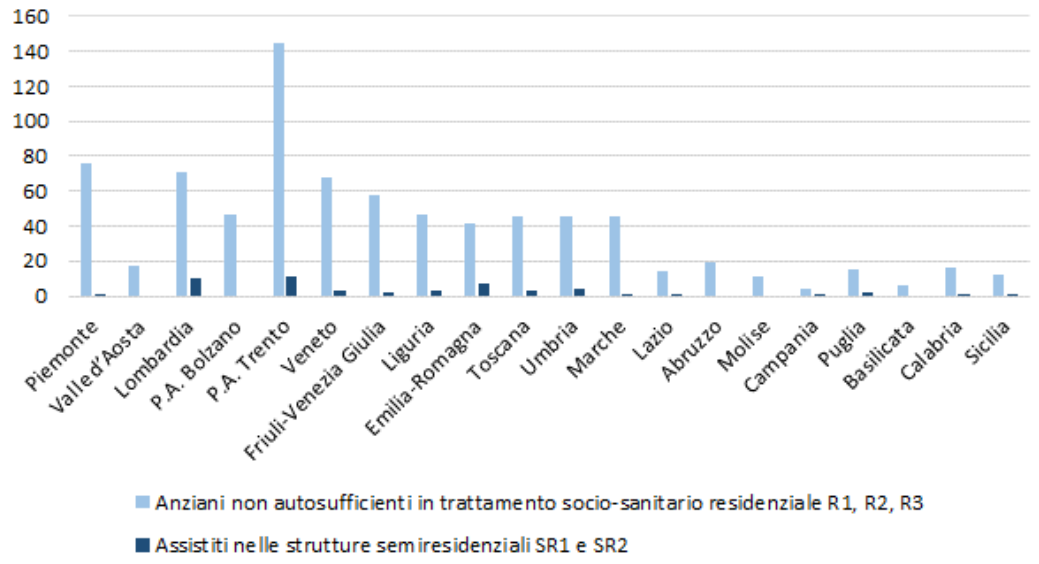
Nelle strutture residenziali risultano 376.941 unità di personale, di cui il 9 per cento circa volontari o operatori del servizio civile. Il 41 per cento dei dipendenti è occupato a tempo parziale. La carenza e le caratteristiche del personale sono state individuate come uno dei principali problemi dell'assistenza residenziale in Italia. È stato calcolato un rapporto medio tra personale di assistenza e addetti di 0,51, con alcune Regioni collocate molto più in basso[498]. Secondo una recente analisi[499], il confronto internazionale mostra un numero

[496] Si veda Istat (2023), "Le strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie al 1° gennaio 2022", in Statistiche report, 13 novembre. La nota metodologica spiega che il tasso di risposta (rapporto tra il numero delle strutture rispondenti e quello totale) è stato pari al 78 per cento, con differenze tra le Regioni e mancate risposte più frequenti nel Lazio e nella maggior parte delle Regioni del Mezzogiorno (tasso di risposta del 44 per cento per la Sicilia). Gli indicatori sono stati ponderati per tenere conto delle mancate risposte totali.
[497] In queste strutture il 75 per cento dei posti è per anziani non autosufficienti, il 9 per cento per anziani autosufficienti, il 7 per cento per disabili, il 5 per cento per persone con patologie psichiatriche, il 2 per cento per persone con dipendenze.
[498] Si veda Pelliccia, L. (2019), "Presidi residenziali per anziani: quali figure professionali operano nelle varie regioni?", in *I luoghi della cura on line*, NNA Network Non Autosufficienza, n. 5.
[499] Si veda Barsanti, S. (2021), *op. cit*..

di infermieri per assistiti anziani in strutture residenziali molto basso in Italia e la retribuzione è in genere, rispetto alle strutture ospedaliere, più contenuta (circa il 35 per cento in meno a parità di mansioni e responsabilità), mentre sono presenti fattori di rischio fisico e la formazione è insufficiente (problemi questi ultimi in parte condivisi con altri paesi).

Dal monitoraggio dei LEA si ottengono alcune informazioni anche sull'assistenza socio-sanitaria residenziale e semiresidenziale. Le strutture sono distinte a seconda del livello di intensità assistenziale[500]. Come mostra la figura 6.13**,** il numero di anziani per 1.000 abitanti trattati nelle strutture residenziali e semiresidenziali varia molto tra le Regioni e appare più elevato nella maggior parte di quelle del Nord e del Centro (ma il Lazio, ad esempio, fa eccezione). La Provincia autonoma di Trento arriva a 145, Piemonte e Lombardia si collocano sopra 70 e il Veneto a 68, mentre la Campania si ferma a 4 e la Basilicata a 6. La Provincia autonoma di Trento tratta anche il maggior numero di assistiti

Fig. 6.13 – Anziani di età superiore a 74 anni non autosufficienti in strutture residenziali e semiresidenziali
(per 1.000 residenti di età superiore a 74 anni)



Fonte: Ministero della Salute, Nuovo sistema di garanzia. Il dato della Sardegna per le strutture residenziali non è disponibile.

[500] Il Ministero della Salute segnala sul proprio sito web che nelle diverse Regioni le definizioni utilizzate (Residenze sanitarie assistenziali, RSA, Residenze assistenziali, RA) possono essere differenti, dunque conviene classificare le residenze in base al livello di intensità assistenziale. R1 corrisponde alle Unità di cure residenziali intensive (persone non autosufficienti ad alto grado di intensità assistenziale, essenziale per il supporto alle funzioni vitali), R2 alle Unità di cure residenziali estensive (persone non autosufficienti con elevata necessità di tutela sanitaria) e R3 alle Unità di cure residenziali di mantenimento (anche di tipo riabilitativo, erogate a persone non autosufficienti con bassa necessità di tutela sanitaria), mentre RS1 riguarda i trattamenti di riabilitazione e di mantenimento per anziani erogati in unità d'offerta o in centri diurni e RS2 i trattamenti di cure estensive per persone con demenza senile che richiedono trattamenti di carattere riabilitativo, riorientamento e tutela personale erogate in unità d'offerta o in centri diurni.

in strutture semiresidenziali (11), seguita dalla Lombardia (10), mentre diverse Regioni non offrono questo tipo di trattamento (Abruzzo, Molise, Basilicata, Sardegna, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano), oppure lo offrono a meno di una persona con più di 75 anni su 1.000 (Calabria, Sicilia, Lazio e Campania).

Per quanto riguarda gli oneri, in linea di massima il SSN si fa carico del costo delle prestazioni sanitarie erogate anche nelle strutture di medio/bassa intensità sanitaria, **mentre le prestazioni non sanitarie e di natura alberghiera restano a carico dell'assistito o del Comune in presenza di condizioni di disagio economico**. Tuttavia, data la difficoltà di distinguere i due tipi di servizi, la retta tendenzialmente è posta al 50 per cento a carico dell'assistito (eventualmente supportato dal Comune).

Per una misura delle tariffe delle strutture residenziali ci si affida a un paio di studi relativamente recenti[501], di cui l'uno relativo alle Residenze sanitarie assistenziali (RSA), che in linea di massima dovrebbero corrispondere a quelle con maggiore intensità assistenziale, in particolare di tipo sanitario, **e l'altro riferito alle Residenze protette**, termine con cui nelle Regioni si indicano generalmente istituti che provvedono a un'offerta residenziale di mantenimento.

In generale, le tariffe possono essere per giornata di degenza, senza tenere conto dello specifico fabbisogno assistenziale, o per caso trattato (comunque calcolate giornalmente). Le ragioni delle differenze tra le tariffe regionali andrebbero ricercate nell'esclusione o meno di alcune prestazioni sanitarie nel caso delle RSA, nei diversi requisiti di autorizzazione e accreditamento (soprattutto con riferimento agli standard di personale), nei diversi metodi di calcolo dei costi, che spesso non sono basati su una stima dei costi standard di produzione (D.Lgs. 502/1992 e decreto del Ministro della Salute 15 aprile 1994) e possono dipendere anche da forme di contrattazione con gli erogatori.

Nel caso delle RSA, il primo sistema (per giornata di degenza), che prevede spesso (in un terzo delle Regioni) una differenziazione per tipo di struttura[502], viene adottato in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano. Il secondo sistema (per caso trattato) è più complesso e implica la valutazione e l'attribuzione dell'assistito a un gruppo, cui è associata una determinata tariffa. Le tariffe delle RSA sono fissate dalla Regione, tranne che nelle Province autonome di Trento e Bolzano, in Lombardia e in Veneto, dove è la singola struttura a decidere le quote alberghiere. Secondo Pesaresi (2019), che ha raccolto le delibere regionali in proposito, le tariffe giornaliere analizzate variavano molto tra Regioni, risultando in Valle d'Aosta pari a circa il doppio rispetto a quelle della Basilicata (167,5 euro, contro 82,08), con una media di 112,6 euro e una mediana di 107,5[503].

Nel caso delle residenze protette, non presenti ovunque sul territorio, le Regioni non sempre fissano le tariffe, in alcuni casi indicano solo l'importo del contributo sanitario. L'Emilia-Romagna utilizza una forma semplificata di tariffazione giornaliera per caso trattato, le altre Regioni adottano la tariffa per giorno di degenza. Anche in questo caso, la tariffa più alta, rilevata questa volta in Sardegna (116 euro), risulta doppia rispetto alla più bassa, adottata in Molise (56 euro). La

[501] Si veda Pesaresi, F. (2018), "Le tariffe delle Residenze protette per anziani", in *I luoghi della cura online*, NNA Network non autosufficienza, n. 2, ottobre; Pesaresi, F. (2019), "Le tariffe delle Residenze sanitarie assistenziali", *I luoghi della cura online*, NNA Network non autosufficienza, n. 4, settembre.
[502] In altri casi vengono scorporate alcune prestazioni sanitarie coperte dalle ASL.
[503] Nei moduli Alzheimer delle RSA venivano rilevate tariffe più elevate (127,71 euro in media).

media è 90,46 euro e la mediana 79,47. La quota sanitaria inoltre non risulta sempre pari al 50 per cento (anche perché in alcuni casi la parte complementare non viene fissata dalla Regione), variando tra 28 euro in Molise e 62,49 in Calabria, mentre la media è 40,65. La media per la quota sociale è pari a 43,2.

Mancano quasi ovunque informazioni sulla qualità e l'appropriatezza dei trattamenti, in un sistema in cui i meccanismi di autorizzazione e accreditamento e, dunque, gli standard sono delegati alle singole Regioni. E ciò accade malgrado un incremento della gravità e complessità dei casi trattati — che richiederebbe un attento monitoraggio degli esiti — legato probabilmente anche alla contrazione dei ricoveri negli ospedali[504] e della relativa durata (in assenza, spesso, di strutture di ricovero intermedie, più appropriate, come gli ospedali della comunità).

6.3.2 Gli interventi del PNRR

Il PNRR prevedeva l'approvazione, entro il 2021, di una legge delega in materia di disabilità, volta a semplificare l'accesso ai servizi e i meccanismi di accertamento della disabilità e a potenziare il progetto di intervento individualizzato, promuovendo la deistituzionalizzazione e l'autonomia delle persone coinvolte[505]. **Entro il secondo trimestre del 2024 dovevano essere approvati i decreti attuativi**, in modo da rafforzare l'offerta dei servizi sociali per le persone disabili. **Inoltre, si attendeva entro il primo trimestre del 2023 una riforma organica degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti** volta a semplificare i percorsi di accesso alle prestazioni sanitarie e sociali attraverso sportelli unici, a rivedere le procedure di accertamento della condizione di non autosufficienza e a rafforzare i servizi presso il domicilio, identificando le risorse necessarie. **Per i decreti attuativi la scadenza era fissata al primo trimestre del 2024**. La nuova sensibilità rispetto alla questione della non autosufficienza era stata in parte stimolata, come ricordato sopra, dalle conseguenze devastanti del COVID-19 sugli anziani e in particolare su quelli assistiti in strutture residenziali[506].

Strettamente connessa a queste era anche la riforma finalizzata a definire un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale, che avrebbe contribuito a rendere possibile la realizzazione di un nuovo sistema di interventi integrati, sanitari e sociali, per i non autosufficienti e i disabili[507].

---

[504] Si veda Barsanti, S. (2021), *op. cit*..

[505] Nell'ambito della Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore), in coerenza con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con la Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 presentata a marzo 2021 dalla Commissione europea.

[506] Si veda Gori, C. e Trabucchi, M. (2021), "Che cosa abbiamo imparato dal COVID?", in NNA Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 7° Rapporto, Maggioli editore, Ravenna.

[507] Nell'ambito della Missione 6 (Salute), Componente 1 (Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale).

Per tutte e tre le riforme sopra citate sono stati approvati appositi provvedimenti, rispettando le scadenze. Per la terza si rinvia a precedenti lavori dell'UPB[508], ricordando comunque che, nell'ambito del Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel SSN[509], è stato stabilito che i Punti unici di accesso (PUA), ovvero i luoghi di accoglienza e indirizzamento verso i servizi socio-sanitari e quelli sociali, dove deve operare, insieme al personale del SSN, quello degli ATS[510], devono essere collocati presso le Case della comunità. Inoltre, la diffusione degli Ospedali di comunità sarebbe cruciale per far fronte al dilemma tra ospedalizzazioni inappropriate, o che si prolungano in modo inadeguato per la mancanza di servizi territoriali volti a prendere in carico le persone dopo la fase acuta, e dimissioni in assenza di una rete di supporto socio-sanitaria, ponendo sulla famiglia l'onere di gestire soggetti in fase di convalescenza e/o in condizione di cronicità, eventualmente con necessità di prestazioni di riabilitazione.

La delega al Governo in materia di disabilità è stata approvata il 22 dicembre 2021 (L. 227/2021) e il 13 dicembre 2023 è stato emanato il primo decreto attuativo, il D.Lgs. 222/2023, seguito dal D.Lgs. 20/2024, del 5 febbraio sorso, e dall'ultimo, il D.Lgs. 62/2024, che modifica quello approvato in via preliminare il 3 novembre 2023 e che ha avuto il via libera definitivo dal Consiglio dei Ministri il 15 aprile scorso[511]. Inoltre, il 23 marzo 2023 è stata approvata una delega al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane (L. 33/2023) e il relativo decreto attuativo è stato emanato un anno dopo (D.Lgs. 29/2024), nonostante il parere negativo delle Regioni.

Alcuni investimenti supportano questi interventi istituzionali. I**n particolare, ci si riferisce a quelli per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti (M5C2 I1.1) e per i percorsi di autonomia per persone con disabilità (M5C2 I1.2), nonché all'intervento per la casa come primo luogo di cura e telemedicina (M6C1 I1.2).** Anche altri investimenti del PNRR potrebbero contribuire.

In particolare, nell'ambito della strategia nazionale per le aree interne (M5C3 I1), si mirava al consolidamento dei servizi scolastici, sanitari e sociali che fanno fronte a situazioni di disagio e fragilità, facilitando tra l'altro l'accessibilità e la mobilità (attraverso trasferimenti destinati alle autorità locali per la realizzazione di infrastrutture sociali), e al rafforzamento delle farmacie rurali convenzionate nei piccoli centri, al fine di potenziarne l'offerta e favorirne la partecipazione al servizio integrato di assistenza domiciliare (assegnando risorse pubbliche ai privati per il cofinanziamento di investimenti). Gli investimenti volti al rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale comprendono anche la realizzazione di Case della comunità (M6C1 I1.1) e di Ospedali della comunità (M6C1 I1.3). Inoltre, a supporto degli interventi per la telemedicina, la Missione 1,

[508] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "L'assistenza sanitaria territoriale: una sfida per il Servizio sanitario nazionale", Focus tematico n. 2, 13 marzo.
[509] Approvato con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, del 23 maggio 2022, n. 77.
[510] Legge di bilancio per il 2022.
[511] Un secondo decreto approvato invia preliminare, che doveva istituire una Cabina di regia per la determinazione dei LEP in favore delle persone con disabilità, è stato poi abbandonato a seguito del parere negativo del Consiglio di Stato.

Componente 1, Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione, è volta a rafforzare le infrastrutture, le reti, le competenze e la sicurezza dei processi digitali in tutte le amministrazioni.

Anche altre azioni previste nell'ambito delle diverse missioni possono riguardare le persone con disabilità: la rimozione delle barriere architettoniche e sensoriali in musei, biblioteche e archivi (Missione 1); gli interventi per la mobilità, il trasporto pubblico locale e le linee ferroviarie (Missione 2 e 3); la specifica attenzione per le persone con disabilità, nell'ambito degli interventi per ridurre i divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado (Missione 4).

Come ricordato dal Piano per la non autosufficienza 2022-24, un ulteriore supporto potrà discendere dal Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, che interviene anche sulle nuove fragilità.

Con riferimento agli investimenti sopra richiamati, va considerato che, a seguito della revisione del PNRR approvata dal Consiglio europeo a dicembre 2023 e del DL 19/2024, gli stanziamenti inizialmente previsti hanno subito una rimodulazione. In particolare, gli investimenti della Missione 6, Componente 1 sono stati aumentati di 750 milioni, di cui 250 milioni per le case come primo luogo di cura (potenziamento dell'ADI) e 500 milioni per la telemedicina (tab. 6.2), reperiti attraverso il definanziamento, per lo stesso ammontare, dell'investimento "Verso un ospedale sicuro e sostenibile" (M6C2 I1.2). Inoltre, si ricorda che, nell'ambito della Strategia delle aree interne, con uno stanziamento iniziale di 825 milioni, di cui 725 destinati al Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità, l'intervento M5C3 I1.1 è uscito dal perimetro dei finanziamenti del PNRR, trovando una nuova copertura secondo quanto disposto dal DL 19/2024[512].

In campo sanitario, l'intervento più direttamente mirato alla platea degli anziani non autosufficienti è quello rivolto alla domiciliarità. Con il decreto del Ministro della Salute del 23 gennaio 2023 sono stati ripartiti i finanziamenti tra le Regioni, compresi quelli già stanziati dal DL 34/2020 per l'assistenza domiciliare e gli infermieri di comunità (500 milioni annui), stabilendo che il 75 per cento dei finanziamenti fosse distribuito in base alla quota della popolazione residente di età superiore a 65 anni rispetto a quella italiana della stessa età e il 25 per cento in base al fabbisogno, ovvero considerando la condizione di partenza delle diverse Regioni e la distanza dall'obiettivo del 10 per cento di presa in carico dei soggetti di età superiore a 65 anni[513]. Va osservato che, ai fini del PNRR, i costi sono stati stimati ipotizzando una distribuzione tra i livelli assistenziali molto spostata verso il basso[514], assumendo che il 60 per cento degli assistiti venga collocato in assistenza domiciliare di base, il 20 in CIA 1, il 10 in CIA 2, il 4 in CIA 3 e il 6 nell'ambito delle cure

[512] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DL n. 19 del 2024, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752)", 14 marzo.
[513] Per approfondimenti sul riparto e sull'opposizione delle Regioni con tassi di presa in carico in partenza più elevati, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), *op. cit*..
[514] Si sono prese a riferimento alcune Regioni con una platea di beneficiari ampia, ma un livello di intensità assistenziale limitato, ovvero Emilia-Romagna, Veneto e Toscana.

Tab. 6.2 – Risorse del PNRR in favore di non autosufficienti, disabili e vulnerabili pre e post revisione
(milioni di euro)

Missione	Componente	Misura	Submisura	Risorse post revisione	Risorse ante revisione	Differenza
M5	C2	I1.1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	1: Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini	84,6	84,6	0,0
M5	C2		2: Azioni per una vita autonoma e deistituzionalizzazione per gli anziani	307,5	307,5	0,0
M5	C2		3: Rafforzare i servizi sociali domiciliari per garantire una dimissione assistita precoce e prevenire il ricovero in ospedale	66,0	66,0	0,0
M5	C2		4: Rafforzare i servizi sociali e prevenire il *burn out* tra gli assistenti sociali	42,0	42,0	0,0
M5	C2	I1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità	-	500,0	500,0	0,0
M6	C1	I1.2: Casa come primo luogo di cura e telemedicina	1: Casa come primo luogo di cura (ADI)	2.970,0	2.720,0	250,0
M6	C1		2: Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT)	280,0	280,0	0,0
M6	C1		3: Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici	1.500,0	1.000,0	500,0

Fonte: elaborazioni su ItaliaDomani e relazione tecnica del DL 19/2024.

palliative domiciliari[515]. La tabella 6.3 mostra, attraverso il confronto con la situazione al 2019, dedotta dal flusso SIAD, l'incremento delle prese in carico previsto per ogni Regione (quarta colonna), che dovrebbe portare a raggiungere l'obiettivo del 10 per cento degli anziani (1,454 milioni di assistiti circa), poco più di 800.000 persone in più rispetto al passato (quinta colonna). **L'obiettivo intermedio previsto per il 2023 era di 526.000 nuovi assistiti** (decreto del 23 gennaio 2023) **e secondo il monitoraggio Agenas[516] è stato pienamente raggiunto a livello nazionale[517] e superato largamente da alcuni territori** (ad esempio, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Puglia e Toscana), **mentre altri sono ancora indietro** (Sicilia, Campania, Sardegna e Calabria). Va ricordato, tuttavia, che l'obiettivo finale del PNRR, a seguito dell'aumento delle risorse stanziate, è stato incrementato a 842.000 assistiti addizionali. Dopo la conclusione del PNRR, andranno reperite le risorse per finanziare a regime l'incremento delle prese in carico realizzato nel frattempo grazie ai finanziamenti del Piano.

Quanto agli investimenti M5C2 I1.1 e 1.2, è possibile effettuare, in base alle informazioni disponibili sulla piattaforma ReGiS, alcune considerazioni circa lo stato di avanzamento.

[515] Decreto del Ministero della Salute del 13 marzo 2023, che approva la metodologia di costo semplificata per l'investimento relativo all'assistenza domiciliare. Tale decreto riporta anche i dati del flusso SIAD riferiti al 2019.
[516] Si veda Agenas (2024), "Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi previsti dal decreto interministeriale 24 novembre 2023 'Modifiche al decreto 23 gennaio 2023, recante ripartizione delle risorse relative all'investimento M6.C1-1.2.1 Casa come primo luogo di cura (ADI) del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)'", anno 2023.
[517] Nel 2022 ci si era invece fermati al 66 per cento rispetto all'obiettivo.

Tab. 6.3 – Assistenza domiciliare: l'incremento delle prese in carico per Regione *(assistiti con almeno 65 anni)*

	Assistiti al 2019 DM 13/3/2023 (SIAD 2019)	Assistiti al 2019 DM 13/3/2023 (SIAD 2019)	Obiettivo per il 2025 DM 23/01/2023	Differenza	Nuove prese in carico previste al 2025 DM 23/01/2023	Nuove prese in carico previste al 2023 DM 23/01/2023	Incremento effettivo Fonte AGENAS	Incremento effettivo Fonte AGENAS
	(a) *(val. assoluti)*	(b) *(%)*	(c) (%)	(c) - (b) (%)	*(val. assoluti)*	*(val. assoluti)*	*(val. assoluti)*	*%*
Piemonte	56.977	5,11	10,21	5,10	59.211	40.007	49.567	124
Valle d'Aosta	227	0,75	9,48	8,73	2.745	1.774	1.853	104
Lombardia	92.551	4,03	9,48	5,45	133.839	83.026	85.682	103
P.A. Bolzano	361	0,34	9,48	9,14	10.513	6.889	7.882	114
P.A. Trento	6.541	5,35	9,48	4,13	5.922	3.476	8.167	235
Veneto	88.598	7,80	10,98	3,18	43.894	36.182	36.561	101
Friuli-Venezia Giulia	17.108	5,35	10,49	5,14	16.997	11.647	12.518	107
Liguria	15.638	3,57	9,48	5,91	25.818	17.475	18.940	108
Emilia-Romagna	91.391	8,47	10,98	2,51	31.685	26.174	26.660	102
Toscana	75.401	7,93	10,98	3,05	32.044	26.595	38.302	144
Umbria	9.528	4,22	9,48	5,26	12.557	8.262	17.042	206
Marche	14.579	3,83	9,48	5,65	22.768	15.065	15.166	101
Lazio	30.999	2,43	9,48	7,05	98.411	58.568	64.825	111
Abruzzo	14.666	4,67	10,39	5,72	19.678	12.031	12.060	100
Molise	4.620	6,09	10,98	4,89	3.904	2.518	2.981	118
Campania	28.733	2,61	9,48	6,87	84.548	51.890	31.952	62
Puglia	20.780	2,33	9,48	7,15	68.376	42.200	61.233	145
Basilicata	6.449	4,96	10,48	5,52	7.938	4.788	4.804	100
Calabria	8.233	1,96	9,48	7,52	34.286	20.903	19.952	95
Sicilia	49.974	4,73	10,29	5,56	65.245	39.121	200	1
Sardegna (1)	12.236	3,11	9,48	6,37	28.450	17.408	13.414	77
ITALIA	**645.590**	**4,66**	**10,00**	**5,34**	**808.827**	**526.000**	**529.761**	**101**

Fonte: decreti del Ministro della Salute del 13 marzo 2023 e del 23 gennaio 2023.
(1) Il dato della Sardegna, che non compila il flusso SIAD, è tratto dall'Annuario statistico del SSN 2019.

Per entrambi gli investimenti a febbraio 2022 era stato pubblicato un avviso pubblico per la presentazione di proposte di intervento da parte degli ATS, ripartendo tra le Regioni il numero di progetti massimi finanziabili[518].

Complessivamente era prevista l'attivazione di 925 progetti per l'Investimento 1.1 e 700 per l'Investimento 1.2. In particolare, per l'Investimento 1.1, 400 progetti (circa il 43 per cento del totale) erano destinati ad "Azioni volte a sostenere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini" (M5C2 I1.1.1), 125 ad "Azioni per una vita autonoma e deistituzionalizzazione per gli anziani" (M5C2 I1.1.2) e i restanti 400 equamente suddivisi tra "Rafforzare i servizi sociali domiciliari per garantire una dimissione assistita precoce e prevenire il ricovero in ospedale" (M5C2 I1.1.3) e "Rafforzare i servizi sociali e prevenire il *burn out* tra gli assistenti sociali" (M5C2 I1.1.4).

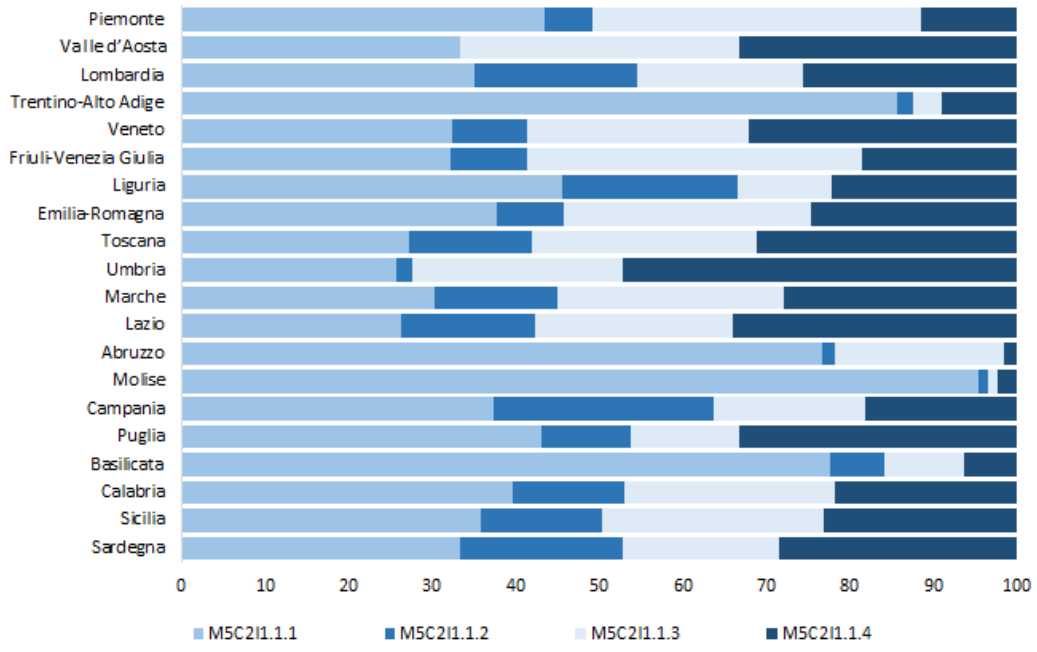
Coerentemente con la distribuzione iniziale dei progetti, è l'area per il sostegno alla capacità genitoriale a interessare il numero maggiore di Comuni[519]; in alcune Regioni

[518] Si veda l'Avviso n.1-2022 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.
[519] Le informazioni riportate nel testo sono state ricostruite guardando alla localizzazione dei progetti provvisti di un Codice unico di progetto (CUP) e Codice locale di progetto (CLP). È utile ricordare che a un CUP possono

come, ad esempio, Molise, Trentino-Alto Adige, Basilicata e Abruzzo questo intervento assume proporzioni anche più ampie rispetto alla ripartizione iniziale dei progetti. Un minore impegno dei territori sembra invece caratterizzare le azioni per una vita autonoma degli anziani (M5C2 I1.1.2), che raggiungono un numero di Comuni più contenuto rispetto alle altre aree di intervento (fig. 6.14).

Con riguardo all'Investimento 1.2, "Percorsi di Autonomia per persone con disabilità" si rilevano maggiori difficoltà di attuazione. **A fronte dei 700 progetti inizialmente previsti, attualmente se ne rilevano 587**. In alcune Regioni come, ad esempio, Marche, Lazio e Liguria, anche a seguito di riaperture dei termini di adesione e recupero di progetti esclusi nella fase iniziale, si registra un numero di progetti maggiore (valori superiori a 100) rispetto a quelli inizialmente previsti. Di contro, in realtà come il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, la Calabria e la Sicilia il numero di progetti avviati è sensibilmente inferiore (valori inferiori a 100) rispetto a quelli programmati (fig. 6.15).

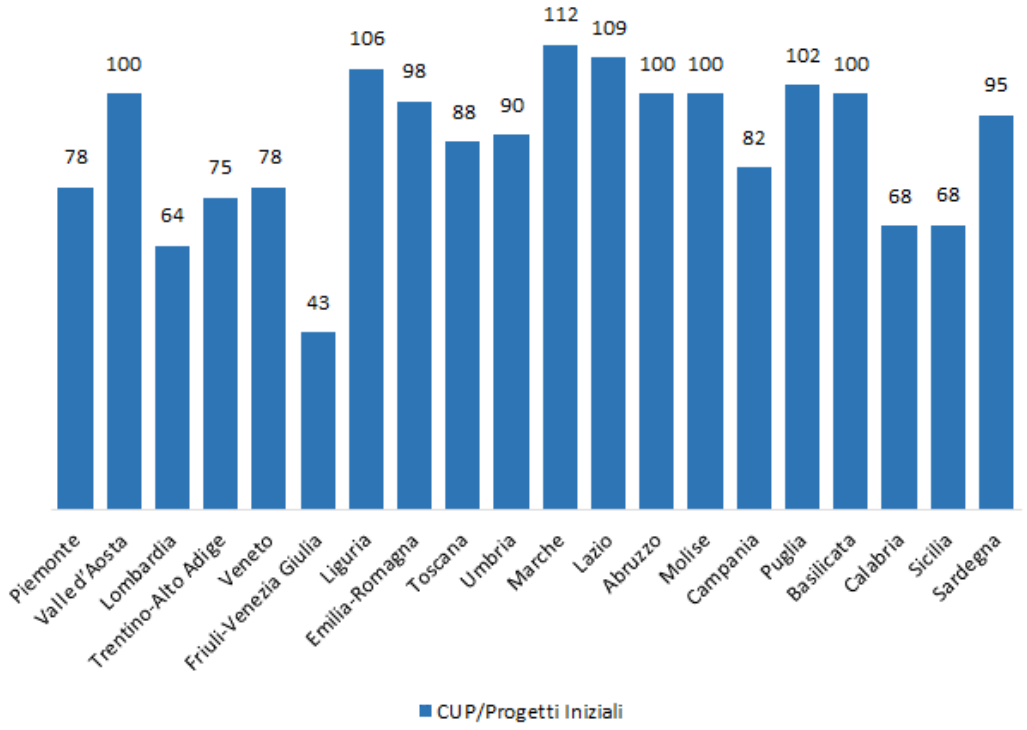
Fig. 6.14 – Composizione percentuale dei Comuni interessati dall'Investimento M5C2 I1.1 per submisura e Regione



Fonte: elaborazione su dati ReGiS (aggiornamento al 29 maggio 2024).

corrispondere più CLP e che lo stesso CLP può interessare più Comuni. Nel caso dell'Investimento 1.1 sono stati rilevati 924 CUP unici, a cui sono associati vari CLP che hanno interessato diversi Comuni.

Fig. 6.15 – Incidenza dei progetti con CUP univoci rispetto ai progetti assegnati *(valori percentuali)*



Fonte: elaborazione su dati ReGiS (aggiornamento al 29 maggio 2024).

6.4 Le recenti riforme per le persone anziane non autosufficienti e per quelle con disabilità

La L. 227/2021 (rivista dal DL 36/2022 e dalla L. 14/2023) delegava il Governo a rivedere e riordinare le normative in materia di disabilità, nei limiti delle risorse disponibili, incluse quelle del PNRR. I principi e criteri direttivi della delega erano indicati in maniera abbastanza dettagliata e per l'approvazione dei decreti attuativi si prevedeva una procedura particolarmente complessa, evidentemente dettata dal timore di non riuscire a rispettare i tempi del PNRR.

A oggi risultano emanati tre decreti di attuazione. Il D.Lgs. 222/2023 contiene le misure volte a garantire l'accessibilità delle persone con disabilità alle pubbliche Amministrazioni e ai servizi pubblici, sia in modalità fisica, sia elettronica, sia curando l'informazione e la comunicazione, e la tutela dei lavoratori pubblici con disabilità. Non sono previsti oneri per la finanza pubblica. Il D.Lgs. 20/2024 è volto all'istituzione dell'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Il D.Lgs. 62/2024 affronta il cuore della riforma occupandosi: della ridefinizione della condizione di disabilità come forma di compromissione che, a seguito dell'interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la partecipazione nei diversi contesti di vita su un piano di uguaglianza con gli altri; della valutazione di base e di quella multidimensionale; dell'accomodamento

ragionevole[520] e del progetto di vita indipendente, volti a garantire l'accesso al sistema di *welfare*; della determinazione dei LEP.

I tempi di effettiva attuazione, tuttavia, non sembrano brevi, dal momento che l'Autorità garante viene istituita dal 2025, che il D.Lgs. 62/2024 entrerà in vigore solo in parte il 30 giugno 2024 e che nel 2025 si intende soltanto sperimentare le nuove procedure di valutazione di base e multidimensionale, applicando a campione le nuove disposizioni e modalità di accertamento.

Passando alla riforma per le persone anziane non autosufficienti, le finalità dichiarate della L. 33/2023[521] erano, in generale, la tutela della dignità e la promozione delle condizioni di vita, di cura e assistenza delle persone anziane, anche per assicurare la realizzazione e il successivo potenziamento delle misure della Componente 2 della Missione 5 e della Componente 1 della Missione 6 del PNRR. Tuttavia, **va osservato che la L. 33/2023 è stata mirata in generale alle politiche in favore delle persone anziane, inglobando una serie innumerevole di interventi per l'invecchiamento attivo, non previsti dal PNRR, che rischiano di distogliere dagli obiettivi del rafforzamento dei diritti e del potenziamento dell'intervento pubblico per le persone non autosufficienti[522]**, rivolgendo l'attenzione verso azioni di semplice incoraggiamento di comportamenti dell'anziano e della comunità circostante, coinvolgendo il volontariato[523] e attribuendo compiti estesi alle farmacie.

I principi e criteri direttivi della delega sono molteplici[524], risultando in qualche modo sovradimensionati rispetto al contenuto innovativo della riforma, che su molti aspetti non appare in grado di introdurre cambiamenti epocali, nell'immediato, nelle politiche per gli anziani e per la non autosufficienza.

L'approvazione della legge delega è stata salutata con favore da molti osservatori e dagli *stakeholders*, nell'auspicio che i decreti delegati avrebbero assicurato l'atteso disegno del sistema assistenziale integrato per gli anziani non autosufficienti e lo avrebbero finanziato

[520] Ovvero "le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali" (Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, art. 2).

[521] Erano previsti l'intesa in Conferenza unificata sugli schemi di decreto e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Inoltre, si ammetteva la possibilità di emanare entro un anno disposizioni integrative e correttive.

[522] Si veda, ad esempio, Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza (2024), "Il decreto legislativo in attuazione della legge delega di riforma dell'assistenza agli anziani (L. 33/2023)", 6 febbraio, dove si sottolinea come l'introduzione di tale tema implichi il rischio di confusione tra le due materie, collegate, ma distinte. Si è parlato a tale proposito di "natura compromissoria del contenuto della legge" (Andreani, T. (2024), *op. cit.*).

[523] Molte misure riguardano la solidarietà e la coesione tra generazioni e includono esperienze di servizio civile e di volontariato degli studenti, anche riconoscendo a questi ultimi crediti scolastici e formativi. Non mancano la promozione dell'attività sportiva e delle relazioni con gli animali da affezione.

[524] Sono distinti tra: quelli generali; quelli specificamente indicati per la materia dell'invecchiamento attivo, della promozione dell'inclusione sociale e della prevenzione della fragilità; quelli che riguardano l'assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria; quelli di cui tenere conto ai fini delle politiche per la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine.

adeguatamente. Tuttavia, così non è stato. **Il D.Lgs. 29/2024** (emanato il 15 marzo scorso per rispettare le scadenze del PNRR) in realtà **non compie molti passi avanti, anzi in molti casi si discosta dal percorso delineato, rinvia a una ventina di provvedimenti successivi per l'attuazione concreta della riforma e non stanzia nuove risorse.**

Tale decreto disciplina, in primo luogo, le misure per la promozione della dignità, autonomia, inclusione sociale, invecchiamento attivo e prevenzione della fragilità della popolazione anziana, attraverso: 1) l'accesso alla valutazione multidimensionale unificata; 2) gli strumenti di sanità preventiva e di telemedicina a domicilio; 3) il contrasto all'isolamento e alla deprivazione relazionale e affettiva; 4) la coabitazione solidale domiciliare tra persone anziane e quella intergenerazionale; 5) lo sviluppo di forme di turismo del benessere e di turismo lento. In secondo luogo, interviene con riguardo alle attività di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria, limitandosi a obiettivi di riordino, semplificazione, integrazione e miglioramento dell'efficacia, anche attraverso il coordinamento e la riorganizzazione delle risorse disponibili, mirando ad assicurare la sostenibilità economica e prevedendo la flessibilità dei servizi a lungo termine.

Di seguito si approfondiscono alcuni aspetti di particolare rilevanza delle due riforme, in materia di disabilità e di non autosufficienza. Per quanto riguarda gli innumerevoli articoli del D.Lgs. 29/2024 che riguardano l'invecchiamento attivo, ci si limita qui a osservare come alcune misure, ad esempio con riferimento ai luoghi di lavoro, sembrino sostanziarsi essenzialmente nel ribadire la normativa vigente sugli obblighi di valutazione dei fattori di rischio e di sorveglianza sanitaria, oltre a sollecitare l'adozione di iniziative per il lavoro agile, mentre si rinvia a successivi decreti interministeriali, da approvarsi previa intesa in Conferenza unificata, per l'individuazione, ad esempio, dei livelli di servizio per l'adeguamento del trasporto pubblico locale alle esigenze di mobilità delle persone anziane, ma anche delle prestazioni di telemedicina e della relativa sperimentazione in ognuna della tre macroaree del Paese. **Lascia alcune perplessità l'enfasi sul *cohousing*, anche intergenerazionale, e sul volontariato studentesco, eventualmente "remunerato" attraverso crediti formativi, in assenza di un parallelo rapido rafforzamento dei servizi pubblici e delle risorse allocate alla LTC.**

6.4.1 Il finanziamento delle riforme

La legge delega in materia di disabilità, come modificata dal DL 36/2022, **contava, per i nuovi o maggiori oneri da sostenere, sul Fondo per le politiche in favore delle persone affette da disabilità**, dotato di 29 milioni per il 2020, 200 per il 2021 e 300 dal 2022 (L. 160/2019)[525], arrivati a 350 milioni annui per il periodo 2023-26 grazie alla legge di bilancio per il 2022 e, successivamente, con quella per il 2024, ridotti di 320 milioni per il 2024 e incrementati di 85 milioni a partire dal 2026. I decreti legislativi avrebbero dovuto operare

[525] Per la precisione la L. 160/2019 aveva istituito il Fondo per la disabilità e la non autosufficienza, la cui denominazione è stata modificata dalla L. 234/2021.

in maniera progressiva nell'ambito delle risorse disponibili, ma quelle per il 2022 e per il 2023, data la mancata attuazione della riforma, sono state utilizzate per altre finalità, e il ridimensionamento per l'anno in corso conferma la prospettiva di un'attuazione rallentata. La legge delega faceva anche genericamente affidamento sulle risorse del PNRR utilizzabili per gli interventi nel campo della disabilità, oltre che sulla razionalizzazione e riprogrammazione delle risorse previste a legislazione vigente per il settore.

A tale proposito, **si ricorda che la legge di bilancio per il 2024 ha istituito il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità**, con una dotazione pari a circa 552 milioni per il 2024 e 232 milioni annui dal 2025[526], dove sono stati trasferiti, per il solo 2024, i 320 milioni di riduzione del Fondo per le politiche in favore delle persone affette da disabilità, e sono confluite le risorse annue volte a finanziare una serie di altre politiche specifiche (il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare e il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia, contestualmente soppressi)[527]. Tale operazione doveva favorire il superamento della frammentazione degli interventi, ma a essa ha corrisposto una riduzione dello stanziamento complessivo a regime, in quanto non sono pervenuti al nuovo Fondo 50 milioni assegnati dal 2023 al Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità per finanziare interventi per le persone con disturbo dello spettro autistico. Per il 2024 tale riduzione è stata scongiurata grazie allo spostamento di risorse dal Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità. Questo peraltro è rimasto distinto e ancorato alle esigenze della riforma.

Gli oneri stimati dal D.Lgs. 62/2024 per il riordino della normativa riguardante la disabilità saranno coperti dai finanziamenti stanziati, a patto di non ampliare significativamente il campo dei servizi e delle prestazioni personalizzati.

Il D.Lgs. 62/2024 prevede una spesa di circa 10 milioni nel 2024, 80 nel 2025 e 248 dal 2026 per rafforzare l'INPS e, in particolare, per potenziarne il personale ai fini dello svolgimento della valutazione di base, e istituisce il Fondo per l'implementazione dei progetti di vita, con una dotazione di 25 milioni dal 2025[528], aggiuntiva rispetto alle risorse già destinate a tale obiettivo. Ulteriori oneri, pari a 20 milioni per il 2024 e 30 per il 2025, reperiti dal Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità, sono previsti per le iniziative di formazione dei soggetti coinvolti nelle valutazioni, da definire con un regolamento da adottare previa intesa in Conferenza

[526] Cui possono essere aggiunte le risorse non utilizzate in favore degli enti del Terzo settore stanziate per il 2002 dal DL 144/2022 (170 milioni).
[527] Si ricorda che lo stanziamento del Fondo Dopo di noi, non confluito nel Fondo unico, è pari a poco più di 70 milioni annui nel triennio 2024-26.
[528] Da ripartire tra le Regioni con DPCM o decreto dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con altri Ministri, d'intesa con la Conferenza unificata, in base ai fabbisogni risultanti dall'apposita rilevazione annuale.

unificata. Per la sperimentazione di servizi e prestazioni personalizzati si fa riferimento alle risorse disponibili a legislazione vigente, che confluiscono nel "budget di progetto"[529].

Per quanto riguarda la riforma degli interventi per gli anziani, a differenza di altri casi del passato, in cui l'introduzione di importanti innovazioni istituzionali è stata accompagnata dalla costituzione di un apposito Fondo, l'intervento non è sostenuto da un finanziamento specifico o da un significativo rafforzamento di precedenti capitoli di spesa, ma si fa affidamento sulle risorse disponibili a legislazione vigente, compresi gli investimenti del PNRR. In assenza di ulteriori stanziamenti rispetto ai 300 milioni a regime destinati alle politiche per la non autosufficienza dalla legge di bilancio per il 2022, la legge delega intendeva al più operare attraverso interventi di riordino e revisione delle misure già in atto o l'emanazione dei decreti attuativi sarebbe rimasta subordinata allo stanziamento delle risorse necessarie. Si contava di utilizzare una serie di finanziamenti, in parte dedicati agli interventi per le persone con disabilità, in parte indirizzati ad altre forme di fragilità[530], con un rischio di conflitto oggettivo tra esigenze e tra beneficiari diversi[531].

Il decreto di attuazione della riforma (D.Lgs. 29/2024) fa più volte riferimento a investimenti del PNRR, senza tuttavia chiarire la misura delle risorse che potrebbero essere utilizzate per le iniziative a favore delle persone non autosufficienti, se non per l'assegno di assistenza. Infatti, gli oneri della nuova prestazione universale, su cui si tornerà nel paragrafo 6.4.6, pari complessivamente a 250 milioni, saranno coperti per 50 milioni annui, nel biennio 2025-26, dal PNRR, Missione 5, mentre per 125 milioni annui si farà ricorso al Programma nazionale "Inclusione e lotta alla povertà" 2021-2027 e il resto sarà reperito dal Fondo per le non autosufficienze. Va tuttavia ricordato che le risorse del PNRR si esauriranno nel 2026. Il decreto legislativo ha disposto pertanto l'utilizzo di risorse già disponibili, non individuando ulteriori fonti di finanziamento, come è stato fatto, ad esempio, in Germania (par. 6.2).

---

[529] Il decreto elenca una serie di finanziamenti che possono contribuire al budget di progetto: il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità e anche il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, oltre che i finanziamenti del SSN.

[530] Gli interventi per la disabilità e per la non autosufficienza si intrecciano con altre linee di intervento in ambito sociale, finanziate, ad esempio, attraverso le risorse per gli obiettivi di servizio comunali per il trasporto di alunni disabili e per lo sviluppo dei servizi sociali comunali che confluiscono nel Fondo di solidarietà comunale (e dal 2025 nel Fondo speciale equità livello dei servizi).

[531] In particolare si contemplavano: il Fondo per le non autosufficienze (913,6 milioni per il 2024, 914,185 per il 2025, e 961 per il 2026); il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (ora Fondo per il sostegno alla povertà e l'inclusione attiva) e il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, ormai confluito nel Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, nei limiti della parte destinata a prestazioni per le persone anziane e anziane non autosufficienti; parte del Fondo per le politiche della famiglia, ai fini del finanziamento delle attività di informazione e comunicazione a sostegno della componente anziana dei nuclei familiari. Inoltre, la L. 33/2023 prevedeva il concorso delle risorse predisposte per alcuni investimenti del PNRR, nonché del Programma nazionale "Inclusione e lotta alla povertà" della programmazione 2021-2027. Le risorse da utilizzare per le prestazioni sanitarie erano quelle del SSN, volte ad assicurare i LEA.

A fronte della mancanza di nuove risorse aggiuntive e strutturali[532]**, in Conferenza unificata è stata rifiutata l'intesa da parte della Conferenza delle Regioni e Province autonome sullo schema di decreto**[533], a seguito della contrarietà delle Regioni Emilia-Romagna, Puglia, Campania e Toscana e della preoccupazione della maggioranza delle restanti. Il parere negativo è disceso anche dalla definizione della platea dei beneficiari delle prestazioni socio-sanitarie e dei LEPS, limitata agli anziani di almeno 70 anni, con esclusione di molti soggetti di età compresa tra 65 e 69 anni già presi in carico dai servizi territoriali e con problemi di incoerenza rispetto alle leggi regionali. D'altronde anche il Senato, nel proprio parere sullo schema di decreto, ha osservato che per la prestazione universale si pone il limite a 80 anni e che per gli interventi di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria, peraltro non chiaramente individuate, si fa riferimento ai 70 anni[534], mentre nell'ambito delle definizioni e disposizioni di coordinamento si indica come "persona anziana" chi abbia almeno 65 anni e "persona grande anziana" chi ne abbia almeno 80. Si ricorda peraltro che il Piano per la non autosufficienza 2022-2024 indicava come popolazione anziana quella di età superiore a 65 anni.

In conclusione, la maggioranza delle Regioni ha espresso l'auspicio che il Governo reperisca le risorse necessarie per realizzare il decreto, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, e che venga istituito un Tavolo di lavoro tra Ministeri interessati e Regioni per monitorarne l'attuazione, in particolare con riferimento ai profili economico-finanziari, alle esigenze organizzative ed eventualmente di intervento normativo, ammettendo la possibilità di rivedere le risorse necessarie, anche per gli anni successivi al 2026, e la normativa. Inoltre, è stata chiesta una deroga alle assunzioni delle figure professionali previste nel Piano per la non autosufficienza.

6.4.2 Il cortocircuito dei LEP

La determinazione dei LEP è rimasta confusa, in parte rinviata, e non è evidente quali nuovi diritti siano diventati esigibili, né come finanziarli.

La legge delega in materia di disabilità (L. 227/2021) non ha previsto tra i principi e criteri direttivi l'obiettivo di determinare i LEPS per le persone con disabilità[535], **ma piuttosto quello di definire, da un lato, le procedure volte a determinarli**, anche avvalendosi della

[532] Le risorse del PNRR (Missioni 1, 5 e 6) sarebbero già programmate e destinate ad altri interventi.
[533] Pur accettando che il Governo lo approvasse comunque rapidamente (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 24/31/CU01/C4-C7-C8).
[534] Con l'eccezione del passaggio all'età anziana delle persone con disabilità (fissato a 65 anni), alle quali viene riconosciuto il diritto di non essere escluse dai servizi di cui precedentemente usufruivano e di accedere alle prestazioni per le persone anziane e per quelle anziane non autosufficienti senza dover richiedere un nuovo accertamento della propria condizione.
[535] Si richiede anche che vengano coordinate le disposizioni introdotte dai decreti legislativi con quelle ancora vigenti, comprese quelle relative agli incentivi e ai sussidi di natura economica e ai relativi fondi, facendo salvi le prestazioni, i servizi, le agevolazioni e i trasferimenti monetari già previsti in materia di invalidità civile, di cecità civile, di sordità civile e di sordocecità e della L. 104/1992, per salvaguardare i diritti già acquisiti.

Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), **e, dall'altro lato, una disciplina transitoria, nelle more della loro effettiva applicazione, per individuare e garantire degli obiettivi di servizio.** A tal fine si sarebbe dovuta promuovere la collaborazione tra i soggetti pubblici e i privati, compresi gli enti operanti nel Terzo settore.

Il D.Lgs. 62/2024 affida al Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri: 1) la proposta sui LEP per le persone con disabilità, servendosi della CTFS e in raccordo con la segreteria tecnica della Cabina di regia[536] per la determinazione dei LEP[537]; 2) la verifica delle modalità di integrazione con i LEA, formulando anche proposte per l'integrazione di questi ultimi, in raccordo con la Commissione nazionale per il relativo aggiornamento e per la promozione dell'appropriatezza. L'individuazione dei LEP e delle modalità di integrazione con i LEA avverrà poi tramite DPCM[538], in modo graduale nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Quanto alla L. 33/2023 in materia di politiche in favore delle persone anziane, questa prevedeva tra i principi e criteri direttivi l'individuazione dei LEPS, da integrare con i LEA, nonché l'adozione di un sistema di monitoraggio e valutazione, di meccanismi sanzionatori e di eventuali interventi sostitutivi, assicurando il raccordo con la legge delega in materia di disabilità e con quanto disposto dalla legge di bilancio per il 2023 sulla determinazione dei LEP. Solo nella parte definitoria si richiamavano anche l'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, i principi e criteri indicati dalla Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) e le previsioni della legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021). Sembrava dunque che fosse accettata l'impostazione secondo cui i LEPS in materia di non autosufficienza sono ancora da definire.

Invece il D.Lgs. 29/2024, attuativo della legge delega in materia di politiche in favore delle persone anziane, per l'individuazione dei LEPS si rifà alla legge di bilancio per il 2022, come se il lavoro fosse già stato compiuto[539]. Tale legge indicava le aree dell'assistenza domiciliare sociale e dell'assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, i servizi sociali di sollievo e quelli di supporto, e richiamava i PUA e le unità di valutazione multidimensionale, che definiscono il progetto di assistenza individuale integrata (PAI). Il D.Lgs. 29/2024 contempla un'attuazione graduale e progressiva, nei limiti delle risorse

[536] Istituita dalla legge di bilancio 2023, i suoi lavori sono concentrati prioritariamente sulle materie passibili di richieste di autonomia differenziata.
[537] Si sottolinea che sono fatte salve le disposizioni del decreto legislativo sulle politiche per le persone anziane e quelle sulla determinazione dei LEP della legge di bilancio per il 2023, che ha indicato una procedura accelerata nelle sole materie di interesse per l'attribuzione di forme di autonomia differenziata, dunque non l'assistenza sociale, che già rientra nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni.
[538] In raccordo con la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, previa intesa in Conferenza unificata, in coerenza con le disposizioni del D.Lgs. 68/2011, attuativo della L. 42/2009. Questo DPCM regolerà anche il monitoraggio dei LEP.
[539] Si confermano anche le disposizioni del D.Lgs. 147/2017 sul coordinamento dei servizi territoriali e la gestione associata dei servizi sociali, che individuava come LEP l'offerta integrata di interventi e servizi sociali.

disponibili, in coerenza con il D.Lgs. 68/2011. Tuttavia, quest'ultimo prevedeva che il Governo proponesse un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio, individuati con intesa in Conferenza unificata congiuntamente al relativo fabbisogno, ai LEPS[540], mentre di tale percorso, debitamente finanziato, non si trova traccia nel D.Lgs. 29/2024, che rinvia invece il miglioramento delle capacità gestionali degli ATS e l'attuazione graduale e progressiva dei LEPS, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, all'adozione di linee guida da parte del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Per il sistema di monitoraggio dei LEPS e degli obiettivi di servizio, con i relativi criteri e indicatori, e per gli interventi sostitutivi in caso di inadempienza, si rinvia a un decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle finanze, della Salute e per le Disabilità, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, in raccordo con la Cabina di regia prevista dalla legge di bilancio per il 2023. Tale decreto indicherà anche come migliorare il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), con la trasmissione obbligatoria delle informazioni su prestazioni e servizi erogati a livello locale, anche per le verifiche che si renderanno necessarie nell'ambito dell'erogazione della prestazione universale, nonché ai fini della progressiva attuazione dei LEPS. Si intende pure favorire l'interoperabilità dei sistemi informatici delle istituzioni coinvolte e sono confermate le rispettive competenze del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e delle Regioni sul controllo, attraverso la rendicontazione delle Regioni, del rispetto dei LEPS (L. 213/2023), sulla cui adeguatezza verrà effettuata una verifica triennale. Va peraltro ricordato che la legge di bilancio per il 2024 ha previsto disposizioni per modificare il sistema di rendicontazione di alcuni finanziamenti vincolati, che prevedeva la restituzione delle somme non utilizzate, per tenere conto della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale, ma tale impostazione non sembra essere stata recepita con riguardo agli interventi per le persone anziane non autosufficienti e ai progetti per il Dopo di noi e per la vita indipendente[541].

In conclusione, non si osservano passi avanti nella determinazione dei LEPS nel campo della disabilità e della non autosufficienza, tra provvedimenti successivi che rinviano al futuro o addirittura al punto di partenza, oppure che si limitano a delineare le procedure per l'introduzione dei diritti. La legge di bilancio per il 2022 resta il riferimento principale per gli anziani non autosufficienti, malgrado la sua genericità, con la limitata integrazione di risorse da essa prevista per il Fondo per le non autosufficienze, mentre per l'applicazione dei LEPS il Piano per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024 sembra ancora rappresentare l'azione più concreta. Positiva appare l'intenzione di rafforzare le banche dati, data la difficoltà di monitorare gli interventi svolti a livello locale, ma non sembra che i tempi siano stretti neppure per il raggiungimento di questo obiettivo.

[540] Operazione da svolgere nell'ambito della programmazione di bilancio.

[541] Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

Quanto alla disabilità, si riscontrano ulteriori rinvii e un continuo soffermarsi sulle procedure piuttosto che sul risultato, che sembra allontanarsi anziché avvicinarsi.

6.4.3 L'integrazione socio-sanitaria

Uno degli obiettivi principali della riforma per la non autosufficienza era l'integrazione tra componente sociale, componente sanitaria e trasferimenti monetari gestiti dall'INPS, al fine di coordinare gli interventi in favore degli anziani e degli anziani non autosufficienti, snellire le procedure e dare coerenza all'insieme dei programmi di *welfare* in questo campo.

La L. 33/2023 istituiva il Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA)[542], con compiti di coordinamento e programmazione integrata delle politiche nazionali in favore delle persone anziane – in particolare, quelle per la presa in carico delle fragilità e della non autosufficienza – **e delegava ai successivi decreti attuativi la definizione del Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente (SNAA)**, come modalità organizzativa permanente per il governo unitario e la realizzazione congiunta delle misure a titolarità pubblica in questo campo.

La legge delega attribuiva al CIPA i seguenti compiti: 1) adottare i due nuovi documenti di programmazione triennale, il Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana e il Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana – che avrebbe sostituito il Piano per la non autosufficienza, elaborato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale – su cui si sarebbero dovuti basare i piani regionali e locali; il contributo di Regioni ed Enti locali sarebbe rimasto limitato a una intesa in sede di Conferenza unificata, mentre si sarebbero dovute sentire le parti sociali, le associazioni di settore e le associazioni rappresentative delle persone in condizioni di disabilità[543]; 2) promuovere l'integrazione dei sistemi informativi di tutti gli enti coinvolti nella valutazione ed erogazione dei servizi ai vari livelli di governo e la realizzazione di un sistema di monitoraggio delle attività, dei servizi e delle prestazioni; 3) monitorare l'attuazione dei piani, predisponendo un'apposita relazione annuale da trasmettere alle Camere; 4) promuovere l'armonizzazione tra LEPS e obiettivi di servizio per le persone anziane non autosufficienti, da un lato, e LEA, dall'altro, acquisendo il parere preventivo della CTFS e in raccordo sia con la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, sia con le

[542] Il CIPA è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, è composto dai Ministri del Lavoro e delle politiche sociali, della Salute, per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità, per le Disabilità, per lo Sport e i giovani, per gli Affari regionali e le autonomie e dell'Economia e delle finanze o loro delegati. Vi partecipano anche gli altri Ministri o loro delegati di volta in volta coinvolti sui temi affrontati.

[543] La Conferenza unificata, pur esprimendo parere favorevole sullo schema di legge delega in materia di politiche in favore delle persone anziane, aveva chiesto che invece il DPCM sul funzionamento e sull'organizzazione del CIPA assicurasse un raccordo stabile con la Conferenza delle Regioni e l'ANCI.

operazioni di definizione delle procedure per la determinazione dei LEP in favore delle persone con disabilità e dei relativi obiettivi di servizio (L. 227/2021).

Malgrado l'impegno del Piano per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024 ai fini della messa a terra delle disposizioni generali della L. 234/2021, la delega prevedeva dunque per il futuro un accentramento dello sforzo di integrazione, a livello di pianificazione, monitoraggio, banche dati e definizione dell'*entitlement*, **in un organismo interministeriale**, mentre gli Enti territoriali sarebbero stati chiamati successivamente a esprimere l'intesa sui documenti di programmazione nazionale. Piuttosto che favorire l'integrazione, questa impostazione sembrava poter esasperare i contrasti tra i livelli di governo, soprattutto in presenza di una scarsità di risorse, che può stimolare tentativi, da parte dei diversi Enti, di *fiscal blame avoidance*. È singolare tra l'altro l'auspicato coinvolgimento nella programmazione pubblica dei servizi, sia pure come ascolto di pareri, non solo delle parti sociali e delle associazioni rappresentative delle persone in condizioni di disabilità, ma anche delle associazioni di settore, che inevitabilmente rappresentano gli interessi degli erogatori privati, diversi da quelli dei cittadini i cui bisogni si vogliono soddisfare.

Allo SNAA era attribuito il compito di programmare in modo integrato i servizi, gli interventi e le prestazioni sanitarie, sociali e assistenziali per le persone anziane non autosufficienti, nell'ambito degli indirizzi generali indicati dal CIPA, anche in questo caso coinvolgendo attivamente le parti sociali e le associazioni di settore, con il concorso dello stesso CIPA, degli assessorati regionali competenti, dei Comuni e delle Aziende sanitarie territoriali di ciascuna regione a livello regionale, degli ATS e del distretto sanitario a livello locale.

Il D.Lgs. 29/2024 rilegge la legge delega con un orientamento in parte diverso, anche se ribadisce il ruolo generale del CIPA.

A questo spettano il coordinamento e la programmazione integrata delle politiche nazionali per le persone anziane, soprattutto quelle fragili e non autosufficienti, e la rilevazione sistematica delle attività, dei servizi e delle prestazioni, anche attraverso lo SNAA. Il CIPA dovrà promuovere l'armonizzazione dei LEPS e dei LEA e la migliore allocazione delle risorse[544], l'adozione di strumenti di pianificazione multisettoriali, l'organizzazione e la realizzazione integrata degli interventi, nel rispetto delle prerogative del SSN e degli Enti che erogano l'assistenza sociale.

Inoltre, si conferma la procedura di approvazione del Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana. Tuttavia, per quanto riguarda il Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana, il decreto legislativo sembra ritornare a un'impostazione più tradizionale, definendolo come parte del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (L. 328/2000) e strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le non autosufficienze. Viene

[544] In raccordo con la Cabina di regia per la determinazione dei LEP (L. 197/2022) e anche grazie al monitoraggio dei servizi e delle prestazioni erogate dai soggetti che compongono lo SNAA.

ricalcato dal Piano per la non autosufficienza l'obiettivo di individuare le priorità nell'aggiornamento dei LEPS e la relativa progressione tenendo conto dei servizi sociosanitari e dei modelli organizzativi regionali. Inoltre, vengono riviste le modalità di adozione, anche se in modo poco chiaro: mentre, da un lato, sono confermate quelle previste dalla legge delega, dall'altro, un richiamo al D.Lgs. 147/2017 sembrerebbe recuperare il ruolo della Rete della protezione e dell'inclusione sociale come proponente del Piano, da adottare successivamente attraverso le stesse regole seguite per il riparto dei fondi. In questo modo sembra si recuperi il raccordo con le strutture associative delle Regioni e dei Comuni, come nell'ambito delle precedenti azioni di programmazione e come richiesto in Conferenza unificata.

Quanto allo SNAA, il D.Lgs. 29/2024 lo ridefinisce esclusivamente come insieme integrato dei servizi e delle prestazioni sociali, di cura e di assistenza necessari a garantire un adeguato e appropriato sostegno ai bisogni della popolazione anziana non autosufficiente, evitando di citare esplicitamente le prestazioni sanitarie, di competenza del SSN[545], malgrado alla programmazione debbano contribuire anche gli assessorati regionali competenti in materia sanitaria, così come le ASL e i Distretti sanitari, e restino responsabili dell'azione integrata dello SNAA, oltre alle Amministrazioni competenti dello Stato, l'INPS, le Regioni e Province autonome, i Comuni singoli o associati negli ATS e anche le ASL. Viene sottolineato che la programmazione integrata deve rispettare i modelli organizzativi regionali. I Piani regionali sono trasmessi al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che assicura il monitoraggio e la verifica sull'attuazione dei LEPS ed eventualmente adotta le necessarie misure correttive. È prevista la partecipazione alla programmazione delle parti sociali, delle associazioni di settore e delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità.

Il ruolo di questa nuova struttura, come delineata nella legge delega, presentava aspetti controversi. Da un lato, è cruciale riuscire ad assicurare l'integrazione tra le politiche sanitarie e quelle sociali per garantire la tutela delle persone non autosufficienti; i paesi con *welfare* più maturo in questo campo hanno una branca della protezione sociale specificamente dedicata alla LTC. Dall'altro lato, destava qualche preoccupazione il divario esistente in Italia tra il SSN, che prevede garanzie consolidate, tutelate dalla Costituzione (art. 32), e l'incerto universo dei LEPS per la non autosufficienza[546]. Si temeva che il CIPA,

[545] Si può ricordare che la L. 833/1978, istitutiva del SSN, all'art. 1, c. 1, stabilisce che "Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio".

[546] Il ridimensionamento dello SNAA che emergerebbe dalla lettura del D.Lgs. 29/2024 è stato fortemente criticato dal Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza. Si vedano, ad esempio, Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza (2024), *op. cit.*, e Pesaresi, F. (2024), "Riforma non autosufficienza: tradimenti e rinvii", in *I luoghi della cura on line*, NNA Network non autosufficienza, 23 febbraio, dove si sostiene che la programmazione, pur coinvolgendo formalmente tutti i soggetti pubblici interessati, di fatto riguarda solo servizi e interventi sociali, tanto che il Piano nazionale assistenza e cura degli anziani non autosufficienti è divenuto parte di quello dei servizi e interventi sociali del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

posto al centro della programmazione integrata prodotta dallo SNAA, e lo stesso SNAA potessero condizionare la tutela del diritto alla salute, eventualmente limitandolo in base alla disponibilità di risorse. Così come ridefinito dal D.Lgs. 29/2024 lo SNAA sembrerebbe comprendere soltanto gli interventi di tipo assistenziale, ponendosi come nuovo sistema accanto al tradizionale SSN.

L'integrazione andrà costruita anche nella gestione quotidiana dei servizi, attraverso i PUA insediati presso le Case della comunità, la valutazione multidimensionale, l'identificazione dei bisogni e del PAI, l'interazione di ADI e SAD e l'organizzazione delle strutture residenziali (parr. 6.4.4 e 6.4.5). Altri principi e criteri della legge delega insistono peraltro sul coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari erogati dai diversi livelli di governo e sulla promozione dell'integrazione funzionale tra distretto sanitario e ATS, come già previsto dalla L. 234/2021. Il decreto legislativo dispone a sua volta che, ai fini dell'integrazione, ATS, Aziende sanitarie e Distretti regolino attraverso accordi di collaborazione organizzativi le funzioni di erogazione delle prestazioni, degli interventi e dei servizi per le persone anziane non autosufficienti, in modo da arrivare a un'effettiva integrazione operativa dei processi. Si ricorda che il Piano per la non autosufficienza 2022-24 aveva già predisposto appositi modelli per accordi di programma. All'integrazione dovrebbe concorrere anche il Terzo settore, attraverso le forme di co-programmazione e co-progettazione previste dal relativo Codice e dalle linee guida del Ministero del Lavoro, strumenti per attuare una collaborazione tra pubblico e privato. Una buona integrazione tra i diversi settori di intervento è decisiva anche per il successo della riforma in materia di disabilità, basti pensare alla valutazione multidimensionale e al progetto di vita individuale.

6.4.4 La semplificazione dell'accesso e delle procedure di accertamento e valutazione della disabilità e della non autosufficienza

Il D.Lgs. 62/2024 regola dettagliatamente il nuovo processo di valutazione della disabilità, che rappresenta il più rilevante e condiviso elemento di innovazione della riforma, mirato alla semplificazione e al raggruppamento in un solo processo dei percorsi per l'ottenimento delle prestazioni e dei servizi, dando attuazione in modo piuttosto fedele ad alcuni dei principali aspetti della legge delega. L'applicazione di tale innovazione, tuttavia, come si è visto, non è immediata.

Con il decreto legislativo si introduce la valutazione di base, affidata all'INPS, da svolgere attraverso un'unica visita collegiale, come procedura unitaria di riconoscimento della condizione di disabilità, accorpando la certificazione di ogni tipo di invalidità civile e di tutte le situazioni che richiedono supporti e agevolazioni – compresa la non autosufficienza[547] – e prevedendo una revisione nel tempo solo in casi eccezionali; si finalizza la valutazione di base all'accesso al sostegno o al sostegno intensivo, alla tutela dell'accomodamento ragionevole (che può essere richiesto a soggetti pubblici e privati) e alla domanda di avvio della valutazione multidimensionale; si curano

[547] Si rinvia anche al decreto legislativo attuativo della legge delega in materia di non autosufficienza.

l'informazione e l'interoperabilità tra le banche dati; si prevede la valutazione multidimensionale, che sulla base dei bisogni e delle preferenze, attraverso la definizione del profilo di funzionamento, perviene alla definizione congiunta e contestuale degli interventi, stabilendo il progetto di vita individuale (che comunque può essere richiesto autonomamente), che coinvolge attivamente la persona con disabilità[548] e mira anche all'inclusione nel contesto sociale; si conferma che il progetto di vita debba individuare i sostegni formali e informali, le risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, nonché del terzo settore, attivabili anche nella comunità territoriale e nel sistema dei supporti informali, previste dal budget di progetto e debba essere sostenibile nel tempo e garantire la continuità e la portabilità degli interventi[549] ; si dispone che le Regioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, disciplinino l'attività delle unità di valutazione multidimensionale, assicurando il coordinamento e la riunificazione con quelle previste nell'ambito della sanità (DPCM 12 gennaio 2017 sui LEA e DM 77/2023 sui nuovi modelli e standard dell'assistenza territoriale).

Con appositi regolamenti si devono definire le modalità delle sperimentazioni della valutazione di base, da un lato, e di quella multidimensionale e del progetto di vita, dall'altro, da condurre nel 2025, i territori in cui verranno condotte e, nel primo caso, i sistemi di verifica degli esiti, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, sentito l'INPS e, nel secondo caso, il riparto e il monitoraggio, con intesa in Conferenza unificata.

La riforma della non autosufficienza, a sua volta, conferma l'obiettivo di assicurare la presenza di PUA presso le Case della comunità, semplificando l'accesso ai servizi e alle prestazioni e rendendo più agevole e spedito il sistema di accertamento e valutazione della condizione di non autosufficienza.

Anche nel caso delle procedure di accertamento e valutazione della condizione di persona anziana non autosufficiente, la semplificazione prevista rappresenta un passo avanti concreto in favore dei soggetti che necessitano di assistenza, mirata a riunificare i procedimenti in capo a un solo soggetto, ridurre le duplicazioni e ridimensionare i costi e gli oneri amministrativi.

Sono previsti tre passaggi: 1) valutazione multidimensionale unificata, realizzata con criteri standardizzati e omogenei, volta all'individuazione dei fabbisogni di natura bio-psico-sociale, sociosanitaria e sanitaria della persona anziana e del suo nucleo familiare e, contestualmente, alla verifica delle condizioni per l'accesso alle prestazioni di competenza statale[550], che dovrà sostituire i meccanismi attuali di accertamento dell'invalidità civile e delle condizioni per l'accesso ai benefici previsti dalla L. 104/1992 e all'indennità di accompagnamento; 2) in base ai fabbisogni così individuati, definizione del PAI da parte delle apposite unità multidimensionali che operano nel PUA (con la partecipazione del destinatario, dei *caregiver* familiari, eventualmente dell'amministratore di sostegno o, su richiesta della persona non autosufficiente o di chi la rappresenta, degli enti del Terzo settore; 3) previsione di un budget di cura e assistenza per la ricognizione delle prestazioni e dei servizi sanitari e sociali e delle risorse utilizzabili per l'attuazione del PAI.

---

[548] In particolare, si sostengono le scelte sull'abitazione della persona con disabilità**,** ricercando le soluzioni più adatte, e garantendo il diritto alla domiciliarità qualora richiesto e possibile in base all'intensità e qualità degli interventi da assicurare.

[549] Il progetto di vita e il relativo budget sono definiti dall'unità di valutazione multidimensionale insieme ai responsabili dei vari servizi e interventi, anche informali. Il budget di progetto può essere autogestito, con rendicontazione (le cui modalità devono essere definite con apposito regolamento).

[550] Tenendo conto anche di eventuali informazioni fornite dagli enti del Terzo settore erogatori dei servizi.

Il decreto legislativo, a tale proposito, **individua l'obiettivo di ridurre le duplicazioni, contenere i costi e gli oneri amministrativi e facilitare l'accesso alle prestazioni sanitarie, attraverso l'attivazione immediata e automatica dei benefici e delle comunicazioni necessarie, attuate tra Amministrazioni senza richiedere ulteriori adempimenti al cittadino**. Viene dato corpo a tutto ciò dettagliando il percorso di valutazione e le relative caratteristiche, ma anche in questo caso si rinviano a un futuro decreto interministeriale alcuni passaggi fondamentali per l'attuazione delle prescrizioni.

Il PUA[551] gestisce la valutazione e la presa in carico della persona anziana, utilizzando le Unità di valutazione multidimensionale (UVM), composte di personale del SSN (uno o più professionisti, tra cui il responsabile clinico del processo di cura) e degli ATS (un professionista di area sociale). La valutazione multidimensionale unificata porta alla definizione del PAI. Il monitoraggio dell'attuazione degli interventi del PAI si svolge periodicamente, anche in funzione di eventuali modifiche. Il PAI deve contenere gli obiettivi di cura, l'indicazione degli interventi a seconda della durata e dell'intensità del bisogno e le figure professionali coinvolte, e può comprendere un Piano di riabilitazione individuale (PRI)[552]. Il PUA diviene anche la porta di accesso alle prestazioni e agli interventi erogati dalle Amministrazioni centrali, quali quelle previste dalla L. 104/1992, l'indennità di accompagnamento e le misure in favore dei mutilati e invalidi civili (L. 118/1971). L'UVM individua il budget di cura, garantito da Aziende sanitarie, Distretti e ATS, che comprende in particolare risorse del SSN, del Fondo per le non autosufficienze, della quota del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità destinata ai *caregiver* ed eventualmente di porzioni di altri fondi sociali nazionali che le Regioni possono dedicare agli anziani non autosufficienti. Nell'ambito degli aventi diritto all'accesso si introducono criteri di priorità da definire successivamente con decreto interministeriale. Tale decreto dovrà anche indicare la composizione e le modalità di funzionamento delle UVM, lo strumento della valutazione multidimensionale unificata, omogeneo a livello nazionale e basato sulle linee guida per le buone pratiche clinico-assistenziali, e l'armonizzazione con le previsioni della L. 227/2021. Le modalità di condivisione delle banche dati e di raccolta delle informazioni necessarie per predisporre una relazione annuale sono rinviate ad apposito decreto interministeriale, sentito l'INPS, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali e acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata.

La semplificazione delle procedure è stata accolta con soddisfazione da molti osservatori[553], che auspicano[554] la riduzione della frammentazione tra i soggetti istituzionali coinvolti e la condivisione delle informazioni tra questi, il ridimensionamento della complessità delle procedure burocratiche, che oggi richiedono frequenti duplicazioni di adempimenti, e una maggiore trasparenza dei criteri di esclusione. Tuttavia, anche per questo obiettivo, che sembra rappresentare uno degli aspetti più

[551] Va osservato che sui PUA, il cui ruolo è stato successivamente ripensato e rafforzato dalla L. 234/2021, si riflette dagli anni Novanta (Pesaresi, F. (2022), "Il nuovo punto unico di accesso (PUA): il quadro nazionale", in *I luoghi della cura online*, NNA Network Non Autosufficienza, n. 4).

[552] Si confermano il diritto delle persone con disabilità a non perdere i supporti di cui si beneficiava una volta divenuti anziani e a ottenere quelli per le persone anziane e per quelle anziane non autosufficienti senza dover ripetere tutte le valutazioni già effettuate. Tuttavia, le prestazioni di invalidità civile sono sostituite dall'assegno sociale.

[553] Tra gli altri, Gori, C. (2024), "Riforma dell'assistenza agli anziani: approvata e rinviata", lavoce.info, 27 marzo, osserva come si passi da 5-6 valutazioni a 2.

[554] Si veda Giunco, F., Longo F., Brizioli E. e Tavolo di lavoro "Nuove valutazioni e percorso assistenziale" del Patto (2023), "Nuove valutazioni e percorso assistenziale, Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza, 24 ottobre. Proposte per i decreti legislativi attuativi della Legge 33/2023 recante 'Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane'".

rilevanti della riforma, i tempi non sono strettissimi, dal momento che il D.Lgs. 29/2024 fa salve le procedure vigenti per le misure di competenza statale e dell'INPS sino alla piena attuazione delle nuove, che può tardare fino alla fine del 2025.

6.4.5 L'assistenza domiciliare e quella residenziale

Gli obiettivi condivisi della riforma per l'assistenza domiciliare erano l'integrazione di ADI e SAD, l'espansione dei servizi — sia in termini di platea, sia in termini di intensità assistenziale — e la formazione e qualificazione del personale[555]; mentre per l'assistenza residenziale ci si aspettava una riqualificazione delle strutture, in termini di requisiti strutturali e di standard di personale (quantitativi e qualitativi)**, dopo le criticità emerse durante e dopo l'emergenza pandemica.** Pertanto, si sarebbero dovuti ripensare i meccanismi di autorizzazione e accreditamento di tutti gli erogatori. È stato anche osservato che sarebbero auspicabili interventi di ristrutturazione volti a rendere disponibili strutture piccole-medie[556]. **Non sembra che tali obiettivi siano stati raggiunti.**

Per l'assistenza domiciliare la legge delega insiste sull'integrazione di ADI e SAD, utilizzando anche strumenti di telemedicina e coinvolgendo il Terzo settore, oltre che gli erogatori pubblici e privati accreditati e a contratto. Viene, inoltre, chiarito che le prestazioni devono avere durata e intensità adeguate, così come adeguati devono essere i livelli di intensità assistenziale nelle strutture residenziali, anche grazie alla revisione delle dotazioni di personale, ma nell'ambito delle facoltà assunzionali date. Inoltre, si prevedono, previa intesa in Conferenza unificata, l'aggiornamento e la semplificazione dei criteri minimi di autorizzazione e di accreditamento strutturale, organizzativo e di congruità del personale, sottolineando che a quest'ultimo vanno applicati i contratti collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nei limiti delle compatibilità finanziarie. L'autorizzazione e l'accreditamento riguarderebbero un ampio ventaglio di erogatori (pubblici e privati, del Terzo settore e del servizio civile universale) e andrebbero effettuati tenendo conto della presenza di sistemi di videosorveglianza e della coerenza con il sistema di monitoraggio, valutazione e controllo (L. 118/2022) e degli esiti di tali verifiche.

Il decreto legislativo, nel promuovere l'attuazione di servizi di comunità operanti secondo logiche di rete e di sussidiarietà orizzontale, conferma che a tal fine concorrono soggetti pubblici e privati accreditati e convenzionati, ma anche le farmacie territoriali, le organizzazioni del Terzo settore, i familiari e le associazioni di volontariato, le reti informali di prossimità e il servizio civile universale. Non si riscontra alcun impulso

[555] Per i *caregiver* familiari servirebbero interventi di informazione e orientamento, *counseling* e supporto psicologico, formazione ed educazione terapeutica, assistenza compensativa-alternativa e di sollievo, di emergenza o programmati, mentre per gli assistenti familiari (badanti) sarebbe necessario assicurare azioni formative, e anche il monitoraggio delle condizioni e capacità e di supporto (Da Col P., Pelliccia L. e Pesaresi F. con il Tavolo di lavoro "Servizi domiciliari" del Patto (2023), *op. cit.*).
[556] Pavolini E. (2021), "Il PNRR e gli anziani non autosufficienti", saluteinternazionale.info, 23 giugno.

specifico per lo sviluppo dei servizi pubblici. **Si insiste** invece **sull'utilizzo, in maniera integrata, delle diverse risorse disponibili** per perseguire gli obiettivi del PAI, **con un'impostazione che sembra ribaltare la logica che richiederebbe di passare invece dalla valutazione multidimensionale all'individuazione del fabbisogno di assistenza e quindi all'erogazione garantita delle necessarie prestazioni e servizi**. All'obiettivo di offrire prestazioni di durata e intensità assistenziale adeguate, indicato dalla legge delega, si sostituisce inoltre la constatazione che l'intensità e la complessità degli interventi a domicilio sarà variabile, all'interno dei percorsi di cura e del PAI[557], abbandonando ogni proposito di giungere all'erogazione di servizi disegnati effettivamente in base al fabbisogno di cure e di superare le carenze attuali, anche dell'ADI, di cui nemmeno il PNRR prevede un rafforzamento, limitandosi essenzialmente all'obiettivo di estensione della platea dei beneficiari (par. 6.3.2).

Il D.Lgs. 29/2024 rinvia alle linee di indirizzo nazionali, da adottare con lo stesso decreto interministeriale previsto nell'ambito delle disposizioni sulla valutazione multidimensionale unificata[558], per l'integrazione operativa degli interventi sociali e sanitari nell'ambito dell'assistenza domiciliare e per l'adozione del nuovo approccio multidimensionale e continuativo, anche attraverso strumenti digitali e di telemedicina[559]. **Solo in seguito le Regioni potranno definire,** con propria legge, **le procedure per l'accreditamento dei servizi di assistenza domiciliare socioassistenziale**, con particolare riguardo alla dotazione tecnologica digitale per l'erogazione dei servizi in telemedicina. Le modalità dell'integrazione tra sanità e assistenza nell'ambito dei servizi e delle prestazioni domiciliari non sono dunque ancora delineate[560].

Quanto ai servizi socioassistenziali di tipo residenziale offerti dagli ATS[561], il decreto legislativo richiede che le strutture godano dei requisiti operativi e di sicurezza, in modo da garantire adeguati livelli di intensità assistenziale e di qualità degli ambienti di vita, nonché il diritto alla continuità delle cure e al mantenimento delle relazioni sociali e interpersonali. Anche nell'ambito dell'assistenza residenziale è definito il PAI (eventualmente il PRI). In base agli accordi contrattuali con il SSN deve essere assicurata l'integrazione con i servizi sociali, utilizzando le risorse previste dalla L. 33/2023.

---

[557] L'importanza del concetto di adeguatezza della durata e dell'intensità assistenziale è stata sottolineata dal Patto per la non autosufficienza (Patto per la non autosufficienza, 2023, *op. cit.*), che osserva in particolare come la continuità delle cure su lunghi periodi di tempo rappresenti una caratteristica necessaria dell'assistenza domiciliare.

[558] Su proposta congiunta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) e della componente tecnica della Rete della protezione e dell'inclusione sociale.

[559] Viene richiamata a tale proposito l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 4 agosto 2021 sui requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi per l'autorizzazione all'esercizio e i requisiti ulteriori per l'accreditamento delle cure domiciliari di base e integrate (Rep. Atti n. 151/CSR del 4 agosto 2021). Si ricorda che il sistema di autorizzazione, accreditamento e accordi contrattuali è stato esteso alle organizzazioni pubbliche e private che erogano cure domiciliari dalla L. 178/2020, seguita dall'Intesa citata. Per approfondimenti si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), *op. cit.*.

[560] Si veda Pesaresi, F. (2024), *op. cit.*.

[561] Ulteriori disposizioni riguardano le cure palliative: diritto all'accesso in tutti i luoghi di cura, compreso il domicilio, e pianificazione condivisa delle stesse.

L'adozione di criteri di autorizzazione e accreditamento unitari e più rigorosi, tuttavia**, sembra ancora lontana.** Per le strutture e organizzazioni pubbliche e private, anche del Terzo settore, che erogano prestazioni residenziali, semiresidenziali e domiciliari a carattere sanitario e sociosanitario alle persone anziane con disabilità psichiche e sensoriali che necessitano di trattamenti riabilitativi e di mantenimento è previsto che con un decreto del Ministro della Salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, siano individuati, non i requisiti minimi di sicurezza e i requisiti ulteriori di qualità per l'autorizzazione e l'accreditamento, ma piuttosto solo i criteri condivisi ed omogenei a livello nazionale per l'individuazione di tali requisiti, da aggiornare e semplificare. Di fronte a questa impostazione sostanzialmente dilatoria su aspetti fondamentali della riforma poco consola il fatto che si chieda alle Regioni, nell'ambito dell'invecchiamento attivo, di promuovere l'accesso degli animali da affezione nelle strutture residenziali e residenze protette.

È plausibile che i requisiti autorizzativi e di accreditamento e di standard di personale più rigorosi ritardino per il timore di espellere dal mercato numerose strutture, oltre che di accrescere i costi.

Inoltre, la legge delega prevedeva la determinazione delle modalità per la formazione del personale attraverso la definizione: 1) dei percorsi per gli addetti all'assistenza e al supporto nei servizi residenziali e nell'ambito di quelli domiciliari; 2) degli standard formativi per gli assistenti familiari degli anziani presso il domicilio (senza peraltro introdurre requisiti di accesso alla professione), tramite linee guida da adottare con accordo in Conferenza Stato-Regioni, onde definire le competenze, individuando e validando quelle pregresse (in coerenza con i livelli di inquadramento della contrattazione collettiva nazionale sulla disciplina del rapporto di lavoro domestico comparativamente più rappresentativa); 3) dei fabbisogni regionali di personale occupato negli Enti pubblici e privati. Infine, si delegavano anche il riordino della normativa riguardante le condizioni dei *caregiver* familiari, la promozione di forme di certificazione delle relative competenze acquisite nel corso dell'esperienza di cura e le forme di partecipazione di rappresentanze di tali soggetti alla programmazione sociale, sociosanitaria e sanitaria ai diversi livelli.

Anche in questo caso, il decreto legislativo rinvia a un successivo provvedimento per la formazione degli operatori.

Si prevede l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'Istruzione e del merito e del Ministero dell'Università e della ricerca, previa Intesa in Conferenza Stato-Regioni, di linee guida per l'attuazione dei percorsi formativi volti al miglioramento della formazione per le professioni di cura (con graduazione rispetto ai bisogni) e all'acquisizione della qualificazione professionale di assistente familiare. Da un lato, tali linee guida dovrebbero fissare standard formativi uniformi su tutto il territorio nazionale, dall'altro lato, le Regioni non sarebbero obbligate a farvi riferimento; tuttavia, esse dovranno istituire dei registri dei soggetti con le qualifiche in esse indicate, comprensivi di ulteriori titoli di studio e formazione, oltre a sottoscrivere accordi di collaborazione istituzionale tra Centri per l'impiego e ATS per favorire l'incontro tra offerta e domanda di lavoro degli assistenti familiari e promuovere corsi rivolti anche ai beneficiari dell'assegno di inclusione e del supporto per la formazione e il lavoro

(DL 48/2023). Possono essere anche previsti percorsi di formazione attraverso gli enti bilaterali. Tutto questo non deve comportare oneri per la finanza pubblica.

Quanto ai *caregiver* familiari, non sono previste nuove risorse. Il D.Lgs. 29/2024 si limita a ribadire il loro ruolo, la partecipazione alla valutazione multidimensionale unificata e alla definizione del PAI, prevedendo l'erogazione a loro favore di un servizio informativo e auspicando che la loro attività venga valorizzata dalle Regioni ai fini di un eventuale rientro nel mondo del lavoro e nell'ambito del percorso scolastico e formativo.

Si è visto che invece il D.Lgs. 62/2024 ha individuato alcuni finanziamenti per rafforzare il personale dell'INPS e formare il personale coinvolto nelle valutazioni della disabilità.

6.4.6 I trasferimenti monetari e le agevolazioni fiscali

La L. 33/2023 prevedeva che venisse introdotta una prestazione universale, anche di natura sperimentale e progressiva, in base a opzione comunque reversibile, **da erogare su scelta del beneficiario come trasferimento monetario oppure come servizi alla persona, finanziata con le risorse già disponibili. Tale trattamento doveva essere graduato secondo il bisogno assistenziale,** ma comunque non avrebbe potuto essere inferiore alla indennità di accompagnamento e agli eventuali ulteriori contributi erogati dagli ATS (L. 234/2021) volti al sostegno della domiciliarità e dell'autonomia delle persone anziane non autosufficienti e al supporto ai familiari che partecipano all'assistenza[562].

Il decreto legislativo ha istituito tale prestazione[563] per il solo biennio 2025-26 in via sperimentale. Si tratta di un beneficio monetario pari alla somma degli importi dell'indennità di accompagnamento e del cosiddetto "assegno di assistenza" (850 euro mensili), con cui remunerare esclusivamente lavoratori domestici con mansioni di assistenza alla persona dotati di regolare contratto, oppure acquistare servizi di cura forniti da imprese qualificate nell'assistenza non residenziale, pena la revoca e l'obbligo di restituzione. Viene confermato che la nuova misura assorbe l'indennità di accompagnamento e gli eventuali ulteriori contributi erogati dagli ATS e che l'opzione per tale prestazione può essere revocata, riconfermando i precedenti benefici. Per la misura è stato previsto un limite di spesa di 250 milioni annui (in caso di previsioni di superamento di tale ammontare, gli importi dell'assegno di assistenza verranno ridotti).

I requisiti di accesso sono particolarmente stringenti, connotando la prestazione che avrebbe dovuto essere universale come un programma selettivo, con criteri di selezione basati non solo sul bisogno, ma anche sull'età e sulla condizione economica.

[562] Utilizzabili esclusivamente per remunerare il lavoro di cura attraverso rapporti di lavoro conformi ai contratti collettivi nazionali di settore o per l'acquisto di servizi forniti da imprese qualificate nel settore dell'assistenza sociale non residenziale.
[563] Si tratta di un beneficio esente da imposte e non assoggettabile a pignoramento.

L'età deve essere maggiore o uguale a 80 anni, l'ISEE per le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria non superiore a 6.000 euro[564], sono necessari la titolarità – o il possesso dei requisiti per il relativo riconoscimento – dell'indennità di accompagnamento e la presenza di un bisogno assistenziale gravissimo. Quest'ultimo sarà individuato dall'INPS (anche senza visita diretta) in base alle informazioni sanitarie possedute e alle indicazioni di una Commissione tecnico-scientifica[565] che sarà nominata dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali coinvolgendo gli Enti territoriali attraverso i relativi organismi di coordinamento. Le modalità attuative e operative, l'organizzazione dei controlli e della eventuale revoca e le attività preparatorie e organizzative, anche informative, da svolgere entro l'anno in corso, sono state rinviate a uno o più decreti interministeriali, sentito l'INPS e previa intesa in Conferenza unificata.

La relazione tecnica stima in circa 25.000 i beneficiari della misura, ipotizzando che il bisogno assistenziale gravissimo riguardi il 23 per cento dei percettori di indennità di accompagnamento con età pari almeno a 80 anni (1,085 milioni circa) e che dei 250.000 così selezionati solo il 10 per cento presenti un ISEE inferiore a 6.000 euro.

La prestazione universale appare una misura di poca ambizione. La platea cui è rivolta è estremamente limitata, dal momento che si sovrappongono requisiti di età molto elevati, di condizione economica particolarmente stringenti (molto più di quelli indicati dal Piano per la non autosufficienza 2022-24) e di non autosufficienza molto grave. Per di più**,** la graduazione dell'importo in base al fabbisogno non è stata realizzata e, del resto, non sono ancora disponibili nemmeno gli indicatori utili per la definizione dei criteri di classificazione del bisogno. Anche il Senato, nel proprio parere sullo schema di decreto, ha espresso preoccupazioni sul rispetto dei principi della delega, in particolare con riguardo ai requisiti diversi dal fabbisogno assistenziale, alla mancata graduazione dell'importo su quest'ultimo, all'esclusione della scelta del destinatario tra prestazione monetaria e servizi. Peraltro, va osservato che potenziare i benefici monetari, piuttosto che puntare sul rafforzamento dell'offerta pubblica, è certamente un'opzione più facile da gestire, ma tende a intensificare la tradizionale focalizzazione del sistema italiano di LTC sui trasferimenti e stimolare l'ulteriore rafforzamento del mercato privato.

Dal lato delle agevolazioni fiscali e contributive, la L. 33/2023 ne prevedeva la ricognizione e il riordino, anche mediante la rimodulazione delle aliquote e dei termini, sia pure nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente, al fine di favorire la regolarizzazione del lavoro di cura e l'occupazione di qualità nei servizi socio-assistenziali. Il decreto delegato provvede alla ricognizione, considerando alcune misure.

In particolare, la deducibilità dal reddito complessivo, fino al tetto di 1.549,37 euro, dei contributi previdenziali e assistenziali per gli addetti ai servizi domestici e all'assistenza personale o familiare; la detraibilità del 19 per cento delle spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale in caso

[564] Il Piano per la non autosufficienza prevedeva che le prestazioni fossero condizionate all'ISEE per prestazioni di natura sociosanitaria, con una soglia di almeno 50.000 euro per le persone in condizione di disabilità gravissima (65.000 se minorenni).

[565] La Commissione terrà conto del decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali del 26 settembre 2016, volto al riparto del Fondo nazionale per le non autosufficienze per lo stesso anno, che indicava come persone in condizione di disabilità gravissima i beneficiari dell'indennità di accompagnamento e le persone non autosufficienti secondo il regolamento dell'ISEE (DPCM 159/2013) che si trovino in condizioni specifiche.

di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, fino a 2.100 euro, qualora il reddito complessivo non superi 40.000 euro; il non concorso al reddito del lavoratore dipendente delle somme e prestazioni erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie degli stessi per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari a carico anziani o non autosufficienti; il non concorso dei contributi e premi versati dal datore di lavoro a tutti o categorie dei dipendenti per prestazioni, anche assicurative, aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana o il rischio di gravi patologie.

Non vengono considerate nell'ambito della ricognizione altre agevolazioni fiscali, quali le detrazioni per premi (anche se versati dai datori di lavoro) relativi alle assicurazioni aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana e alle assicurazioni finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave (come definita dalla L. 104/1992).

Va inoltre ricordato che il DL 19/2024 ha introdotto un'ulteriore agevolazione, di tipo contributivo.

È stato riconosciuto fino alla fine del 2025 l'esonero dei contributi previdenziali e assicurativi a carico del datore di lavoro domestico, fino a un massimo di 3.000 euro annui, in caso di assunzione o trasformazione a tempo indeterminato di contratti di lavoro domestico per assistenti a soggetti anziani di età non inferiore a 80 anni e con ISEE per le prestazioni socio-sanitarie non superiore a 6.000 euro, titolari dell'indennità di accompagnamento. L'agevolazione resta subordinata al reperimento delle risorse per la relativa copertura (10 milioni per il 2024, 39,9 per il 2025, 58,8 per il 2026, 27,9 per il 2027 e 0,6 per il 2028), da assicurare modificando il Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro 2021-2027, qualora la misura sia ammessa al finanziamento.

In un precedente lavoro dell'UPB[566] si esamina la distribuzione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali, e, in particolare, si osserva che quelle per addetti all'assistenza personale in caso di non autosufficienza sono usufruite da contribuenti con reddito compreso tra 15.000 e 50.000 euro nel 67 per cento dei casi, contro il 33 per cento per redditi più bassi, e nel 68 per cento dei casi da contribuenti che riedono al Nord, rispetto al 24 per cento nel Centro e al 9 nel Mezzogiorno. Per quanto concerne le assicurazioni, le detrazioni relative a quelle per il rischio di non autosufficienza sono tra le voci con una distribuzione territoriale più diseguale, in quanto al Nord risiede il 74 per cento dei percettori dell'agevolazione (contro, il 16 per cento al Centro e il 10 nel Mezzogiorno), probabilmente anche per effetto di una maggiore diffusione dei programmi di *welfare* aziendale in questo campo. Inoltre, il 63 per cento dei beneficiari dell'agevolazione è collocato nella fascia centrale di reddito, il 28 per cento dichiara un reddito maggiore e il 9 per cento un reddito minore. Quanto alle assicurazioni relative alla disabilità grave, la quota di beneficiari della detrazione nella fascia di reddito tra 15.000 e 50.000 euro arriva al 77 per cento (mentre cala al 18 per cento quella relativa ai più benestanti e al 5 per cento quella dei dichiaranti con reddito minore), mentre la distribuzione geografica è relativamente più equilibrata (57 per cento al Nord, 27 al Centro e 17 nel Mezzogiorno).

[566] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Detrazioni e agevolazioni fiscali: analisi dei recenti interventi normativi", Focus tematico n. 4, 11 aprile.

Il decreto legislativo non affronta la questione del riordino delle agevolazioni fiscali. In generale, queste tendono ad aumentare nel tempo in termini di fattispecie, di beneficiari e di costo per l'erario, e negli ultimi anni questo è avvenuto anche con riferimento alle misure del *welfare* aziendale. Come osservato dall'UPB[567], il proliferare di spese fiscali tende a ridurre la trasparenza e aumentare la frammentarietà del sistema tributario, oltre a produrre effetti iniqui, a seguito principalmente dell'esclusione dei soggetti incapienti. Pertanto, **in molti casi, al posto delle agevolazioni, sarebbero preferibili programmi di spesa** (*bonus ad hoc*)**, che consentirebbero di migliorare la trasparenza, l'equità e l'efficienza, anche per la possibilità di adottare criteri selettivi più mirati e controllare meglio gli esborsi. Nel caso specifico, poi, si deve considerare l'opportunità di potenziare la fornitura di servizi pubblici, piuttosto che finanziare l'acquisto di quelli privati.**

6.5 Considerazioni generali

L'esame condotto sin qui mostra che, anche dopo le recenti riforme, l'assunzione di una responsabilità pubblica sulla LTC è ancora molto parziale. Restano numerosi i problemi da affrontare per il riordino delle misure per la disabilità e per garantire una copertura pubblica adeguata del rischio di non autosufficienza su tutto il territorio nazionale.

Nel campo della LTC anche l'individuazione dei potenziali beneficiari non è banale, esistendo diverse definizioni a cui fare riferimento e informazioni non sempre coerenti tra loro, tanto che uno degli obiettivi delle riforme è stato proprio fare chiarezza sugli aspetti definitori, rifacendosi a impostazioni internazionali e superando espressioni obsolete e discriminatorie. La platea della popolazione interessata alla LTC in Italia è comunque piuttosto consistente, principalmente a seguito dell'elevata speranza di vita. Dalle inchieste condotte in proposito emerge la percezione di una significativa necessità di maggiore supporto alle famiglie. Tuttavia, una nota di ottimismo per il futuro può derivare dalla percentuale relativamente ridotta di persone con gravi limitazioni, rispetto alla media europea, e dall'osservazione dell'evoluzione del numero di anni vissuti con limitazioni al crescere della speranza di vita, piuttosto stabile nel passato.

Le difficoltà di realizzare riforme globali in questo campo sono numerose e non riguardano solo l'Italia. Introdurre un nuovo settore di intervento della protezione sociale è un'operazione che richiede uno sforzo congiunto da parte di quelli tradizionali, dalla sanità all'assistenza, dei diversi livelli di governo ed Enti che hanno responsabilità in materia, tenendo conto della frammentazione dei soggetti implicati, pubblici e privati, e richiede l'individuazione di fonti di finanziamento nuove e adeguate. Tuttavia, molti sono i Paesi già intervenuti per introdurre un sistema di LTC, anche se i modelli emersi sono molto differenziati e nella UE solo i Paesi Bassi, la Svezia e la Danimarca, tra i primi a

[567] *Ibidem*.

introdurre riforme, hanno sistemi forti (spesa pubblica al 3,5 per cento del PIL) e basati sull'offerta di servizi.

L'Italia, con una spesa inferiore al 2 per cento nell'ultimo decennio, si colloca tra i paesi che dedicano al settore una quantità di risorse di livello intermedio, ma il modello è prevalentemente basato su trasferimenti monetari, privi di vincolo di spesa (in particolare, l'indennità di accompagnamento, che rappresenta il 43 per cento della spesa per LTC), utilizzati generalmente per compensare i *caregiver* familiari o per acquistare servizi di assistenza personale, non sempre con contratti regolari. Condiscendendo a questo modello, nel tentativo almeno di frenare il mercato sommerso, sono stati introdotti nel tempo diversi provvedimenti di regolarizzazione.

Il quadro dei servizi è estremamente diversificato tra le Regioni, ma anche tra singoli Comuni e ATS (che pure erogano limitati benefici monetari), e complessivamente non molto sviluppato. La stessa conoscenza degli interventi realizzati, soprattutto a livello locale, non è soddisfacente, malgrado le diverse indagini effettuate, che offrono comunque alcune evidenze interessanti, e le banche dati amministrative predisposte o in costruzione. Di recente si sta comunque lavorando sul flusso di informazioni, da quelle derivanti dal Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), in particolare il flusso SIAD sull'assistenza domiciliare, a quelle del Sistema unitario dei servizi sociali (SIUSS), che dovrebbe raccogliere le indicazioni sulle prestazioni e i servizi sociali, da utilizzare anche per la rendicontazione degli interventi da parte delle Regioni, e il cui rafforzamento potrebbe rappresentare uno dei prodotti del PNRR e dello sforzo di riordino e miglioramento.

Venendo dunque **alle riforme, appare importante avere introdotto una disciplina uniforme di valutazione**, sia per il riconoscimento della condizione di disabilità che di non autosufficienza, per semplificare la definizione del fabbisogno di assistenza e l'accesso ai servizi. **I tempi di attuazione tuttavia sono piuttosto lunghi.**

Rimane controversa invece la questione se sia stato effettivamente introdotto un nuovo settore di *welfare* dedicato ad affrontare il rischio di non autosufficienza. Dal punto di vista dell'ingegneria istituzionale, lo SNAA sembrerebbe riguardare solamente l'assistenza sociale, non la componente sanitaria – anche se la responsabilità dell'azione integrata coinvolge le strutture del SSN, da un lato, e l'INPS, dall'altro – e il Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana sembrerebbe essere stato riportato nella competenza della Rete della protezione e dell'inclusione sociale (che comprende le Regioni), istituita presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, piuttosto che essere affidato a un Comitato interministeriale (CIPA). Questo esito può rendere più difficile il processo di integrazione, che potrà realizzarsi solo se ci sarà un forte impegno in questo senso sia in fase di programmazione, sia di realizzazione degli interventi, ma è anche un frutto della diversa natura dei diritti sociali e di quelli sanitari in Italia, con i secondi costituzionalmente tutelati e i primi ancora molto confusi e indeterminati, difficilmente esigibili. Infatti, **le riforme sono rimaste**

timide nella definizione dei LEP, giocando su rinvii a provvedimenti successivi, soffermandosi sull'indicazione di metodologie e criteri piuttosto che compiere il passo decisivo della determinazione dei livelli garantiti, recuperando disposizioni del passato che erano apparse ancora di tipo preliminare. In conclusione, non sono indicati diritti esigibili, né per il presente, né in una progressione temporale predefinita. Laddove si fa riferimento a prestazioni e servizi da fornire, l'erogazione è subordinata alla disponibilità di risorse, che non vengono contestualmente incrementate, nonché alla programmazione integrata socio-assistenziale come strumento per delineare, ma anche limitare, le modalità e la misura in cui i bisogni e i diritti possono essere soddisfatti. La stessa possibilità di accedere alla valutazione multidimensionale, volta a individuare i fabbisogni di assistenza, sarà assicurata solo gradualmente. Pertanto, l'asimmetria tra assistenza sociale e sanitaria viene riconfermata, e con essa i timori di quanti vedevano in un ipotetico sistema nazionale per la LTC, sovrastante il SSN, il rischio che anche il diritto alla salute venisse indebolito.

Va pure sottolineato il ruolo rilevante attribuito al Terzo settore nell'ambito degli interventi integrati e l'auspicato coinvolgimento delle associazioni di settore, oltre che di quelle rappresentative dei beneficiari e delle parti sociali, da consultare ai fini della programmazione dei servizi. Il rischio, tenendo anche conto delle tendenze imprenditoriali di una parte rilevante del Terzo settore, è dare troppa voce, nell'organizzazione dell'intervento pubblico, agli interessi degli erogatori privati, che mirano a espandere il proprio mercato in funzione sostitutiva. Tra l'altro, nell'ambito della riforma delle politiche per le persone anziane, sono state affiancate al nucleo centrale dell'intervento una serie di misure per l'invecchiamento attivo che, con il loro carattere in buona misura volontaristico o promozionale, finiscono per indebolire l'obiettivo dell'assunzione di una forte responsabilità pubblica sul rischio di non autosufficienza.

Per quanto riguarda più strettamente la gestione, integrazione ed erogazione di servizi e prestazioni, molti appaiono gli aspetti non risolti, rinviati o semplicemente non affrontati.

Le modalità di erogazione dei servizi concepite dalle riforme sembrano relativamente coerenti con la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000), con la legge di bilancio per il 2022 e con il DM 77/2022 sui modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale del SSN, nonché con le esperienze più avanzate delle Regioni, ma non sono stati compiuti significativi passi avanti e si crea qualche confusione sull'età soglia per avere diritto alle prestazioni per gli anziani. Il PNRR finanzia, fino al suo esaurimento, l'incremento delle prese in carico in ADI, per arrivare al 10 per cento dei soggetti di età superiore a 65 anni, ma a patto che l'intensità assistenziale media sia molto bassa. Il decreto legislativo in materia di non autosufficienza non sembra promuovere lo sviluppo dei servizi pubblici, ma piuttosto l'enfasi sulla logica di rete e di sussidiarietà orizzontale, con il coinvolgimento di soggetti pubblici, privati e del Terzo settore, famiglie e comunità, farmacie. Questo e l'abbandono del concetto di adeguatezza dell'intensità assistenziale portano al disegno di un sistema in cui non è il

bisogno a determinare il supporto erogato alla persona, ma sono gli aiuti disponibili, rastrellati e affiancati in vario modo, a determinare l'offerta. L'integrazione operativa degli interventi sociali e sanitari relativi all'assistenza domiciliare e l'adozione del nuovo approccio multidimensionale e continuativo sono rinviate a linee di indirizzo da definire. Sostanzialmente non si interviene sugli standard dei servizi domiciliari e residenziali, rinviando al futuro la definizione, da parte delle Regioni, delle procedure per l'accreditamento dei servizi di assistenza domiciliare socio-assistenziale e le previste nuove regole di autorizzazione e accreditamento per le strutture che offrono riabilitazione. Gli aspetti relativi alla formazione e qualificazione del personale che si occupa delle persone non autosufficienti, compreso quello che opera nella cura a domicilio, sono anch'essi rinviati, nell'attesa di future linee guida, così come la valutazione del fabbisogno di personale nel comparto pubblico e in quello privato, e per i *caregiver* familiari si auspicano interventi delle Regioni, ma non si appostano finanziamenti. Il decreto legislativo appare dunque estremamente lacunoso con riguardo agli aspetti più strettamente legati al potenziamento dei servizi pubblici e alla garanzia di qualità di quelli privati, finanziati anche con risorse pubbliche. Limitate risorse sono previste per la formazione e il rafforzamento del personale destinato a operare le valutazioni delle persone con disabilità.

La prestazione universale, a sua volta, resta un programma estremamente limitato, di cui non sono stati pianificati gli sviluppi. Il previsto riordino della disciplina fiscale e, in particolare, delle spese fiscali, può essere utile per razionalizzare il settore, ma un ulteriore, eventuale loro potenziamento non sembra rappresentare la strada migliore per rafforzare il sostegno alla non autosufficienza, considerando che non raggiungono gli incapienti e che è difficile definire e applicare meccanismi selettivi appropriati.

Alla base di questi rinvii e delle lacune dei decreti legislativi c'è soprattutto il limitato finanziamento delle riforme, che contavano sugli investimenti del PNRR, che si concluderà nel 2026, e sulle risorse disponibili a legislazione vigente, le quali includono soltanto lo stanziamento di qualche centinaio di milioni per i servizi socio-assistenziali domiciliari per la non autosufficienza (legge di bilancio per il 2022) e per le politiche per le persone affette da disabilità (leggi di bilancio per il 2020, il 2022 e il 2024).