

dossier

XIX Legislatura

18 Aprile 2024

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024

Doc. LVII, n. 2



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario
TEL. 06 6706-2451 ✉ stud1@senato.it - ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - ✕ [@SR_Bilancio](https://www.instagram.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ st_bilancio@camera.it - ✕ [@CD_bilancio](https://www.instagram.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

OSSERVATORIO SULLA FINANZA PUBBLICA E SULLE POLITICHE DI BILANCIO E PER I
RAPPORTI CON GLI ENTI, NAZIONALI E INTERNAZIONALI, COMPETENTI IN MATERIA

TEL. 06 6760 5501 ✉ osservatorio.fp@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 12

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte

INDICE

Il Documento di economia e finanza 2024.....	1
Parte I Il quadro macroeconomico.....	5
1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro	5
1.1 Le prospettive macroeconomiche per il 2024.....	7
2. Lo scenario macroeconomico nazionale	9
2.1 Tendenze recenti: i risultati nel 2023.....	9
2.2 Le prospettive dell'economia italiana: il quadro tendenziale	15
2.3 Il mercato del lavoro	25
Parte II La finanza pubblica	27
1. Gli andamenti di finanza pubblica	27
• Tavole DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2024	28
1.1. Il consuntivo 2023	33
1.1.1. L'indebitamento netto	33
1.1.2. Le entrate.....	34
1.1.3 Le spese	35
1.2 Le previsioni tendenziali per il periodo 2024-2027	38
1.2.1. L'indebitamento netto	41
1.2.2. Le entrate.....	43
1.2.3 Le spese	47
2. Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano.....	65
3. La finanza pubblica nel quadro delle regole europee.....	67
3.1 Spesa primaria netta e saldo strutturale rispetto alle Raccomandazioni UE.....	67
3.2. L'evoluzione del rapporto debito/PIL.....	69
4 Orientamenti europei di politica fiscale per il 2024 e il 2025 ed effetti dell'introduzione della nuova <i>governance</i> economica	75
4.1 Indirizzi europei e nuovo assetto di <i>governance</i>	75
4.2. Scenari relativi agli effetti della nuova <i>governance</i> economica sull'andamento del debito pubblico di medio periodo	79
Parte III PNR e approfondimenti.....	84
1. La revisione del piano nazionale di ripresa e resilienza	84
2. L'impatto macroeconomico del PNRR.....	85
3. Politica energetica.....	89
4. Transizione ecologica	96
5. Politiche per il sostegno alla natalità e altre misure a carattere sociale.....	97
6. Riforma fiscale.....	101
7. Investimenti e riforme per la crescita e la produttività. Competitività. Proprietà industriale.....	107
8. Istruzione, università e ricerca	110
9. Mercato del lavoro	116
10. Modernizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione	120
11. L'avanzamento dell'attuazione della riforma della giustizia.....	125

12. Sanità	127
13. Il percorso dell'Italia verso l'attuazione dell'Agenda 2030 e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile	130
14. Agricoltura sostenibile	136
15. Politiche di coesione	140

IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2024

Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il **principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio**. Esso traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita** europeo (PSC). Il DEF si colloca al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il cd. **Semestre europeo**.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 10 della legge di contabilità (**legge n. 196 del 2009**), il DEF si compone di tre sezioni e di una serie di allegati. La **I Sezione (Programma di Stabilità)** contiene gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

Il Programma di stabilità espone, in particolare:

- **gli obiettivi di politica economica** e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo, evidenziando eventuali scostamenti rispetto al precedente Programma di stabilità;
- **l'evoluzione economico-finanziaria internazionale**, per l'anno in corso e il triennio di riferimento, nonché, con riguardo all'Italia, il contributo alla crescita dei diversi fattori, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero;
- **gli obiettivi programmatici relativi al PIL**, all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA, accompagnati anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi. Ciò anche ai fini di dar conto del rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT), qualora si sia verificato uno scostamento da quest'ultimo.
- **le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità.

La **II Sezione (Analisi e tendenze della finanza pubblica)** riporta, principalmente:

- l'analisi del **conto economico** e del **conto di cassa** delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici;
- le **previsioni tendenziali a legislazione vigente**, almeno per il triennio successivo, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico e del saldo di cassa;
- le **previsioni a politiche invariate** per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo;

- le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali **settori di spesa**, nonché all'ammontare della spesa per interessi del bilancio dello Stato;
- in un'apposita Nota metodologica, allegata alla II Sezione del DEF, sono infine indicati analiticamente i **criteri di formulazione** delle previsioni tendenziali.

La **III Sezione (Programma Nazionale di riforma)** espone, in coerenza con il Programma di Stabilità, gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per il Programma nazionale di riforma, indicando, in particolare:

- lo **stato di avanzamento delle riforme** avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- gli **squilibri macroeconomici** nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- le **priorità del Paese**, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- gli **effetti prevedibili** delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

La legge n. 196 del 2009 prevede che il Governo trasmetta **il DEF alle Camere** entro il **10 aprile** di ogni anno, affinché queste si esprimano sugli obiettivi e sulle strategie di politica economica in esso indicati per il triennio di riferimento.

Le **Camere** si esprimono sul DEF attraverso la votazione di **atti di indirizzo** (risoluzioni) in tempo utile per **l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**, del **Programma di Stabilità** e del **Programma Nazionale di Riforma**, rispettivamente I e III Sezione del DEF.

Il DEF 2024 presenta una **struttura più sintetica** rispetto ai precedenti documenti di economia e finanza, in considerazione dell'attuale **fase di transizione verso le nuove regole delle governance economica europea** e quindi della predisposizione di un quadro programmatico coerente con le nuove regole europee.

Il Governo ha quindi annunciato che **gli obiettivi di politica economica** dei prossimi anni saranno definiti nel **Piano strutturale di bilancio di medio periodo**. L'Italia dovrà infatti presentare entro il **prossimo 20 settembre** il nuovo **Piano strutturale di bilancio di medio termine**, tenendo conto della predisposizione da parte della Commissione europea di una **traiettoria di riferimento** dell'andamento dell'indice della **spesa primaria netta**.

In vista dell'entrata in vigore delle nuove regole europee, il Governo si è limitato a illustrare nel DEF 2024 i contenuti e le informazioni di carattere

essenziale sull'**andamento tendenziale dei principali dati della finanza pubblica** con una stima delle politiche invariate per il prossimo triennio.

Alla luce di tali premesse, il DEF sottolinea come l'economia italiana nel corso del **2023** abbia dimostrato una resilienza superiore alle attese, nonostante un quadro macroeconomico connotato da instabilità politica, elevata inflazione e da un ciclo restrittivo di politica monetaria, registrando un **incremento del PIL dello 0,9%**, in decelerazione rispetto al 2022, ma superiore a quello della media dell'area euro (+0,4%). In tale contesto, la previsione tendenziale del **tasso di crescita del PIL** si attesta, **per il 2024, all'1,0 per cento**, mentre si prospetta pari all'1,2 per cento nel 2025, e all'1,1 e allo 0,9 per cento, rispettivamente, nei due anni successivi. La marginale revisione al ribasso rispetto allo scenario programmatico della NADEF (1,2%), è legata ad una scelta prudenziale, dato il contesto internazionale incerto. Secondo le previsioni del DEF, la crescita del PIL sarà sostenuta, in particolare, dagli investimenti connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e da un graduale recupero del reddito reale delle famiglie.

Per quanto riguarda il **debito pubblico**, per il 2023, i primi dati ufficiali indicano che il rapporto debito/PIL è **sceso al 137,3 per cento**, in calo di 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Rispetto al massimo storico registrato nel 2020 (154,9 per cento), la riduzione cumulata nei tre anni successivi è stata dunque pari a 17,6 punti percentuali.

Il DEF evidenzia come **a partire dal 2024 il rapporto debito/PIL tenderà a risalire** lievemente a causa della recente revisione al rialzo del deficit (che nel 2023 si è attestato su un valore pari al 7,2 per cento del PIL) dovuta alle maggiori spese legate al **Superbonus**.

L'aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente fissa **l'indebitamento netto della PA per il 2024 al 4,3 per cento del PIL**, in linea con le previsioni contenute nella NADEF e in netta diminuzione rispetto al consuntivo dello scorso anno (7,2 per cento).

La previsione per il quadriennio 2024-2027 indica un progressivo rientro dell'indebitamento netto sul PIL lungo tutto l'orizzonte di previsione. Negli anni successivi, infatti, il **deficit** è previsto in continua riduzione, al **3,7 per cento nel 2025**, al **3,0 per cento nel 2026** e, quindi, al **2,2 per cento nel 2027**.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, il Documento sottolinea come l'**occupazione** e la **disoccupazione** sono **attese, rispettivamente, in aumento e in diminuzione** nell'intero periodo analizzato. In particolare, il tasso di **disoccupazione**, pari al 7,1 per cento nel 2024 scenderà al 6,8 per cento nel 2027. La nuova proiezione macroeconomica tendenziale per il 2024 si caratterizza altresì per un **tasso di inflazione significativamente inferiore** a quanto previsto nella NADEF 2023. La BCE ha annunciato che **le prossime scelte di politica**

monetaria potranno tenere in considerazione anche l'obiettivo di procedere con gradualità a una **riduzione dei tassi di interesse nel corso dell'anno**.

Di seguito si riportano alcuni tra i dati più significativi contenuti all'interno del **Programma di Stabilità del DEF 2024**, con riferimento ai principali indicatori del quadro macroeconomico. Si rinvia al **dossier** per un loro **esame e commento più dettagliati**.

Tabella 1 - Confronto sulle previsioni di crescita del PIL 2024-2027

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	NADEF 2023- Programmatico settembre 2023			DEF 2024 aprile 2024			
		2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026
PIL	0,9	1,2	1,4	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9

Fonte: DEF 2024, Sezione I: Programma di Stabilità.

Tabella 2 - Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
		2023	2024	2025	2026
PIL	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9
Importazioni	-0,5	2,1	4,2	3,8	2,6
Spesa delle famiglie e I.S.P.	1,2	0,7	1,2	1,1	1,1
Spesa delle P.A.	1,2	1,3	0,5	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	4,7	1,7	1,7	2,6	1,0
Esportazioni	0,2	2,0	4,2	3,6	2,6
Deflatore del PIL	5,3	2,6	2,3	1,9	1,8
Deflatore dei consumi	5,2	1,6	1,9	1,9	1,8
Occupazione (ULA)	2,2	0,8	1,0	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione	7,7	7,1	7,0	6,9	6,8
<i>PIL nominale (miliardi di euro)</i>	<i>2.085,4</i>	<i>2.162,7</i>	<i>2.238,2</i>	<i>2.305,9</i>	<i>2.367,6</i>

Fonte: DEF 2024, Sezione I: Programma di Stabilità.

Tabella 3 - I saldi di finanza pubblica

(In % del PIL)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
		2023	2024	2025	2026
SALDO PRIMARIO DELLA P.A. <i>(indebitamento – spesa per interessi)</i>	-3,4	-0,4	0,3	1,1	2,2
Interessi Passivi	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. - TENDENZIALE	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2
DEBITO DELLA P.A. tendenziale - % del PIL	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6

Fonte: DEF 2024, Sezione I: Programma di Stabilità.

PARTE I IL QUADRO MACROECONOMICO

1. LA CONGIUNTURA INTERNAZIONALE E L'AREA DELL'EURO

La **I Sezione del DEF 2024**, recante il **Programma di Stabilità**, evidenzia come il **quadro economico internazionale**, pur avendo ormai superato gli effetti dello *shock* pandemico, resti fortemente condizionato da **fattori di incertezza** preesistenti, come il protrarsi della guerra in Ucraina, e dall'emergere di ulteriori fronti di crisi geopolitica, come le tensioni diffuse nel medio-oriente e nell'area del Mar Rosso, che incidono sulla crescita economica globale e sul volume del commercio internazionale.

In questo contesto, il **tasso di crescita dell'economia globale per il 2023**, pari al 3,1%, risulta sostanzialmente **invariato rispetto al 2022** (3,2 per cento). Tuttavia, mentre alcuni Stati – Stati Uniti d'America, Repubblica Popolare Cinese, Giappone - hanno registrato un aumento dei tassi di crescita nell'ultimo anno, si segnala come **l'economia dell'area dell'euro** sia cresciuta dello 0,4 per cento. Tale dato rappresenta quindi un **netto calo del tasso di crescita del PIL** dell'area dell'euro rispetto a quello del 2022 (pari al 3,4 per cento).

Si è inoltre registrata una diminuzione del **volume del commercio internazionale**, dal 3,3 per cento del 2022 all'1,9 per cento del 2023, in linea con gli effetti delle misure commerciali restrittive introdotte da molti Stati nell'ambito delle politiche regolatorie dell'economia internazionale e l'impatto di fenomeni di rilocalizzazione delle catene globali del valore. Secondo il Fondo Monetario Internazionale **nel 2023** sono state adottate circa **3200 nuove restrizioni** agli scambi commerciali internazionali. Concorre a questo trend anche la riorganizzazione delle catene globali del valore sulla base di nuove **dinamiche di riarticolazione dei rapporti economici e commerciali**. Nella rilocalizzazione degli attuali sistemi di approvvigionamento delle materie prime e dei componenti semilavorati sta emergendo più chiaramente l'influenza di fattori come la vicinanza geografica (*reshoring*) e la convenienza strategica (*friend-shoring*).

Nonostante il tasso di crescita invariato dell'economia globale e l'andamento negativo del volume del commercio internazionale, nei **mercati del lavoro nel 2023** si osserva un modesto miglioramento delle principali variabili di riferimento (**tasso di disoccupazione globale e tasso di partecipazione al mercato del lavoro**), pur persistendo rilevanti squilibri riguardo alcune categorie. In particolare, il tasso di partecipazione risulta ancora basso per le donne, i giovani e gli immigrati.

Il **tasso di disoccupazione nell'area dell'euro** si è attestato al **6,4 per cento** nel **quarto trimestre del 2023**. Per quanto riguarda i **livelli di occupazione**, il numero di persone occupate nell'area dell'euro è aumentato dell'1,2 per cento nel quarto trimestre del 2023 rispetto allo stesso periodo del 2022. L'andamento positivo dei dati del mercato del lavoro non ha prodotto effetti sulle dinamiche salariali.

La forte **inflazione** che ha caratterizzato l'economia di molti Stati negli ultimi due anni sta gradualmente riducendosi verso livelli più contenuti su scala globale. Secondo le stime relative all'area dell'OCSE, **nel 2023 l'inflazione mensile si è ridotta dal 9,2 per cento di gennaio al 6,0 per cento di dicembre** (tale dato si è ulteriormente ridotto a gennaio 2024 fino al 5,7 per cento). La **dinamica inflattiva**, derivata inizialmente dall'incidenza dell'aumento dei prezzi delle materie prime sui costi di produzione e sui prezzi al consumo, si è **considerevolmente ridotta**. L'andamento decrescente dell'inflazione si rileva anche nell'ambito dell'**economia dell'area dell'euro**, dove l'**inflazione si è attestata in media al 5,4 per cento** per il 2023, in considerazione del calo dei prezzi dell'energia e del comparto alimentare. **L'indice armonizzato dei prezzi al consumo** - che nella metodologia della contabilità europea non contempla i dati relativi ai prezzi del mercato dell'energia, dei prodotti alimentari, dell'alcol e del tabacco (indice cosiddetto *core inflation*) - ha segnato invece un **incremento pari al 6,2 per cento** nello stesso anno. Al fine di tutelare il potere d'acquisto delle famiglie e delle imprese rispetto agli effetti dell'alta inflazione, le politiche di sostegno dei redditi sono state prolungate per il 2023.

Nelle economie occidentali una tale riduzione dell'inflazione è dovuta sia al **nuovo andamento dei prezzi delle materie prime** sia al protrarsi delle **politiche monetarie restrittive** della *Federal Reserve*, della Banca Centrale Europea e della *Bank of England*. Il quadro esposto nel Programma di Stabilità 2024 evidenzia come le citate autorità di politica monetaria abbiano affrontato la preesistente dinamica inflazionistica con **alti tassi di interesse** e una **consistente riduzione dell'ammontare di liquidità presente nel mercato**. In continuità con le scelte di politica monetaria annunciate nel 2022, nell'area dell'euro la **BCE** ha consolidato una restrizione delle condizioni monetarie, mantenendo ancora elevati **tassi sulle operazioni di rifinanziamento principali (al 4,5 per cento nel 2023)** e **riducendo progressivamente il portafoglio del programma di acquisto di attività finanziarie** (*Asset Purchase Programme*) e dei finanziamenti erogati con le **operazioni di rifinanziamento a più lungo termine** (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*).

La congiuntura economica si è quindi dimostrata favorevole al verificarsi di un rialzo della **propensione al rischio degli investitori sui mercati finanziari** che ha influito anche sul nuovo dinamismo degli indici di borsa che hanno conseguito nuovi record delle quotazioni azionarie delle principali economie. Nel caso dell'**area dell'euro** si sottolinea altresì come **il differenziale tra i rendimenti dei titoli di stato** si sia **considerevolmente ridotto**, ritornando ai valori precedenti alla fase di tensione inflazionistica e all'invasione russa dell'Ucraina. Le informazioni riportate nel DEF segnalano come da ottobre 2023, lo **spread tra il rendimento dei titoli di Stato italiani di durata decennale e quello degli analoghi titoli tedeschi** si sia ridotto di 70 punti base (p.b.) e una simile riduzione si sia verificata anche in relazione all'andamento dei rendimenti del titolo decennale greco (60 p.b.), di quello spagnolo (30 p.b.) e di quello francese (20 p.b.).

1.1 Le prospettive macroeconomiche per il 2024

Le principali tendenze economiche verificatesi nel 2023 potranno quindi risentire nel corso del 2024 dei **fattori di incertezza** presenti nell'attuale **congiuntura internazionale** che riguardano prevalentemente i seguenti **potenziali canali di trasmissione all'economia reale e al sistema finanziario**:

- gli sviluppi delle **recenti tensioni geopolitiche in Medio Oriente** con il crescente rischio di un coinvolgimento nel conflitto degli Stati dell'intera regione mediorientale, dove è concentrata la produzione di circa il 35 per cento delle esportazioni mondiali di petrolio e il 14 per cento di quelle di gas;
- l'insicurezza dovuta all'impatto delle **aggressioni subite dalle società di navigazione nell'area di transito del Mar Rosso** con possibili aumenti dei costi del trasporto tramite container nella rotta Asia-Mediterraneo;
- nuove fasi di **deficit dell'offerta delle materie prime e dei beni energetici** non direttamente dipendenti da tensioni geopolitiche. L'Agenzia Internazionale per l'Energia prevede un calo dell'offerta da parte di alcuni dei maggiori produttori per la prima parte del 2024 (l'OPEC+ potrebbe dare seguito a ulteriori tagli alle forniture);
- l'incertezza sull'effettivo **impatto** delle scelte di **politica monetaria restrittiva** attuata nelle principali economie occidentali **sull'andamento dell'economia reale**;
- l'effetto derivante dal possibile **indebolimento della crescita dell'economia cinese** e dai rischi connessi al **settore immobiliare** (si segnala l'instabilità di alcuni mercati come quello degli immobili commerciali anche al di là del contesto dell'economia della Cina).

In tal senso, oltre le aspettative tendenti verso un **minore dinamismo dell'attività economica nel contesto globale**, le principali economie stanno registrando dati in parte discordanti. In primo luogo, si è verificata una **flessione della produzione industriale** nei primi mesi del 2024, che ha interessato l'economia del Giappone (-6,7 per cento su base mensile), quella dell'Eurozona (-3,2 per cento su base mensile) e quella degli Stati Uniti (-0,5 per cento su base mensile). In secondo luogo, **i costi globali di trasporto sarebbero diminuiti** in questa prima fase del 2024, segnalando come le catene globali del valore (CGV) stiano risentendo in misura più contenuta rispetto alle attese della minore percorribilità delle principali vie di collegamento dei mercati internazionali. A febbraio il *GEP Global Supply Chain Volatility Index* ha registrato un moderato miglioramento rispetto al valore di gennaio. Tuttavia, altri indicatori evidenziano come sia in atto un **cambiamento delle condizioni di trasporto delle merci** in specifici contesti, come quello della rotta delle navi cargo nel Mar Rosso, che possono dar luogo a tensioni nello scenario del commercio internazionale. In particolare, dalla fine del 2023 il **prezzo dei noli dei container** del *Baltic Exchange* per la rotta Asia Orientale-Cina/Mediterraneo è aumentato del 56 per cento su base mensile a dicembre, attestandosi a 2.354 \$/container (dai 1.551

\$/container di novembre). A **gennaio 2024** il costo per il nolo dei container è **aumentato del 150 per cento rispetto a dicembre del 2023**

I dati riportati nel DEF illustrano anche le **stime dell'impatto sull'economia italiana** di questi maggiori costi, calcolati in termini di incidenza percentuale del costo dei noli sul totale del prezzo dei prodotti importati, per la quota di merci trasportate via mare da/per i Paesi interessati e il valore unitario dei beni importati ed esportati da/verso tali Paesi. L'incremento del prezzo dei noli nel 2024 comporterebbe l'aumento medio del prezzo delle importazioni del 2,5 per cento con valori più elevati per i prodotti energetici e minerari. Il prezzo delle importazioni totali aumenterebbe in media dello 0,5 per cento. Se le tensioni dovessero persistere per tutto il 2024, **l'impatto dell'incremento del prezzo delle importazioni** per i maggiori costi dei noli sarebbe pari al **-0,18% del PIL reale**. Nel caso in cui tali tensioni dovessero invece affievolirsi nell'anno, il calo del PIL reale sarebbe pari a **-0,09%**.

2. LO SCENARIO MACROECONOMICO NAZIONALE

Il DEF 2024 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno **2023** e le **previsioni tendenziali** per il **2024** e per il **triennio successivo**.

Riguardo al quadro programmatico, il Governo ha annunciato che **gli obiettivi di politica economica dei prossimi anni** saranno definiti nel **Piano strutturale di bilancio di medio periodo**, in conformità di quanto previsto dalle nuove regole europee.

Le previsioni del quadro **tendenziale** incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica e di politica fiscale messe in atto precedentemente alla presentazione del Documento stesso. Il quadro **programmatico**, invece, **includerà l'impatto** delle **politiche** economiche che saranno concretamente definite a settembre e adottate con la prossima legge di bilancio.

Nel rispetto dei Regolamenti europei¹, le previsioni macroeconomiche tendenziali presentate nel DEF sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)**, secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio.

Il quadro macroeconomico tendenziale presentato nel DEF 2024 è stato **validato** dall'UPB il **10 aprile 2024** (cfr. *il box in fondo al capitolo*).

2.1 Tendenze recenti: i risultati nel 2023

Il DEF, richiamando le stime ufficiali dell'ISTAT, evidenzia che il **PIL** nel **2023** è cresciuto dello **0,9%** (dopo la robusta crescita del 4,0% nel 2022); la NADEF 2023 aveva prefigurato una crescita del 0,8%. L'economia italiana nel 2023, dopo la **pausa** nella crescita del **secondo trimestre**, ha ripreso a espandersi a ritmi moderati, intorno a **due decimi** di punto ogni trimestre, sostenuta dalla crescita dei servizi e delle costruzioni.

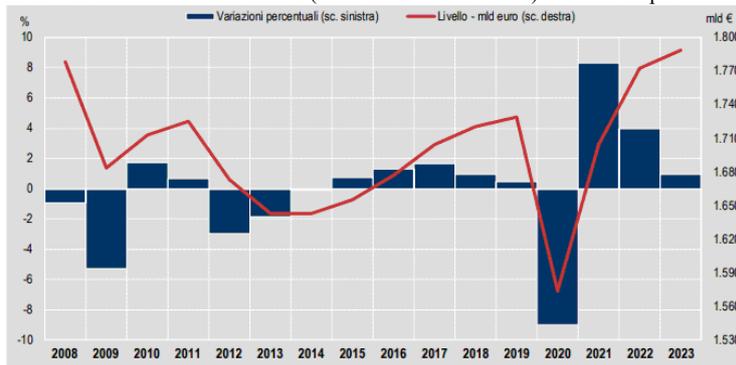
Secondo i dati forniti dall'ISTAT nei "**Conti economici trimestrali**" (5 marzo 2024), nel **IV trimestre 2023** il PIL è aumentato dello 0,2% rispetto al trimestre precedente e dello 0,6% nei confronti del quarto trimestre del 2022. Rispetto al trimestre precedente, tra i principali aggregati della domanda interna, i consumi finali nazionali sono diminuiti dello 0,9%, mentre sono in crescita del 2,4% gli investimenti fissi lordi. Per quanto riguarda i flussi con l'estero, le importazioni di beni e servizi sono cresciute dello 0,2% e le esportazioni sono cresciute del 1,2%.

La **crescita del PIL** nel triennio 2021-2023, dopo la caduta del 2020, è evidenziata nel grafico seguente. Il DEF sottolinea che il PIL reale è aumentato di 4,2 punti percentuali rispetto al livello pre-Covid registrato nel quarto trimestre 2019.

¹ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente parte del c.d. *Two-Pack*.

Figura 1 – Andamento del PIL in volume

Anni 2008-2023 Valori concatenati in milioni di euro (anno di riferimento 2015) e variazioni percentuali annuali



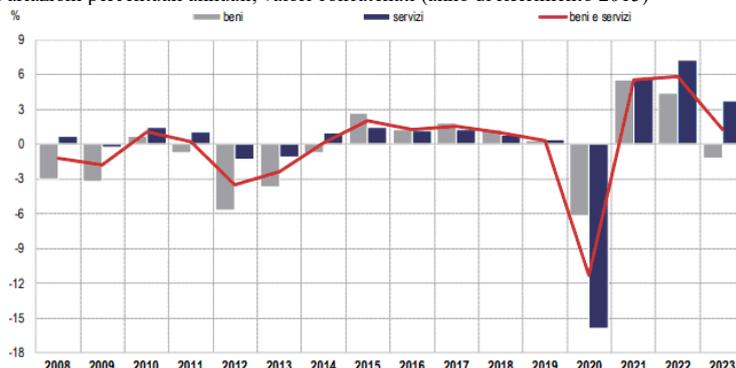
Fonte: ISTAT, Comunicato “[PIL e indebitamento AP](#)” (1° marzo 2024).

Nel complesso, la crescita nel 2023, in flessione solo nel secondo trimestre, è stata trainata dalla **domanda interna** (4,6 punti percentuali) unitamente alla ripresa della **domanda estera netta**.

I **consumi delle famiglie** nei primi tre trimestri del 2023 sono cresciuti a un ritmo significativo. Tuttavia, la contrazione rilevata nello scorcio finale dell'anno (-1,4 per cento) ha riflesso la diminuzione della domanda di servizi, settore caratterizzato da un'inflazione ancora elevata.

Figura 2 – Spese per consumi finali delle famiglie sul territorio per tipo di prodotto

Anni 2008-2023 Variazioni percentuali annuali, valori concatenati (anno di riferimento 2015)



Fonte: ISTAT, Comunicato “[PIL e indebitamento AP](#)” (1 marzo 2024)

Nel complesso la **propensione al risparmio** in percentuale del reddito disponibile nel 2023 è diminuita (6,3 per cento, dal 7,8 per cento del 2022), raggiungendo il valore minimo in serie storica; tuttavia ha successivamente intrapreso una tendenza all'aumento, collocandosi al 7,0 per cento nel quarto trimestre. La situazione patrimoniale delle famiglie si è confermata solida: nel terzo trimestre 2023 il **debito delle famiglie** si è attestato al 59,3 per cento del reddito disponibile (in flessione rispetto al secondo trimestre del 2022), un livello nettamente inferiore alla media dell'area dell'euro (89,0 per cento).

Gli **investimenti** nel 2023 sono risultati volatili: dopo un deciso incremento del primo trimestre (1,8 per cento t/t) hanno successivamente mostrato un andamento più debole, risentendo del peggioramento delle condizioni finanziarie. Nel quarto

finale dell'anno gli investimenti hanno avuto una forte ripresa (2,4 per cento t/t), sospinti in particolare dal comparto delle costruzioni.

Nel secondo trimestre del 2023 il [mercato immobiliare](#) ha registrato una diminuzione delle compravendite con una variazione di -4,1% rispetto al trimestre precedente, mentre la variazione su base annua calcolata sul dato non destagionalizzato è di -16,0%. Nella media del 2023 i prezzi delle abitazioni aumentano dell'1,3%. L'incremento più marcato si registra per le abitazioni nuove (+5,6%) mentre per le abitazioni esistenti la crescita media annua dei prezzi si attesta allo 0,4%. (Comunicato ISTAT, "[Prezzi delle abitazioni](#)", 20 marzo 2024).

In un contesto di generalizzata decelerazione degli scambi internazionali, sia le **esportazioni** sia le **importazioni** italiane in valore hanno confermato un **ridimensionamento**. Con riferimento agli scambi con l'estero, si registra un andamento lievemente positivo delle **esportazioni** (+0,2 per cento nel 2023 rispetto al +12,9 del 2022) e una diminuzione delle **importazioni** (-0,5 per cento rispetto al +12,9 per cento del 2022). La domanda estera netta ha comunque fornito un **contributo positivo** alla crescita del PIL.

Tabella 4 – Conto economico delle risorse e degli impieghi - anni 2021-2023

(variazioni percentuali)

	2021	2022	2023
PIL	8,3	4,0	0,9
Importazioni	15,6	12,9	-0,5
Consumi finali nazionali	4,4	3,9	1,2
- spesa delle famiglie residenti	5,4	4,9	1,2
- spesa delle P.A.	1,4	1,0	1,2
- spesa delle I.S.P. (Istituzioni Sociali Private)	8,7	5,4	6,9
Investimenti fissi lordi	20,3	8,6	4,7
- costruzioni	28,5	11,8	3,1
- macchinari, attrezzature*	17,8	8,6	3,2
- mezzi di trasporto	20,9	-1,6	23,4
Esportazioni	14,1	10,2	0,2

Fonte: ISTAT, "[PIL e indebitamento delle AP - Anni 2021-2023](#)" (1° marzo 2024).

* La voce "macchinari, attrezzature" comprende anche Apparecchiature ICT, altri impianti e macchinari, armamenti e risorse biologiche coltivate.

Dal lato dell'offerta, la dinamica del PIL nel 2023 – sottolinea il DEF – è stata caratterizzata dal **dinamismo** delle **costruzioni** e dei **servizi**, mentre l'attività **manfatturiera** è rimasta **debole**, in connessione alla fragilità della domanda mondiale.

L'**industria** manifatturiera ha registrato un lieve calo (0,2 per cento). La produzione industriale ha avuto una decisa flessione in media d'anno (-2,5 per cento, dallo 0,4 per cento del 2023). Dai dati ISTAT più recenti², peraltro, si stima, che a gennaio il fatturato dell'industria, al netto dei fattori stagionali, possa aver registrato un calo congiunturale sia in valore (-3,1%) sia in volume (-2,6%). Il comparto delle costruzioni ha registrato la crescita più ampia tra i settori (3,9 per

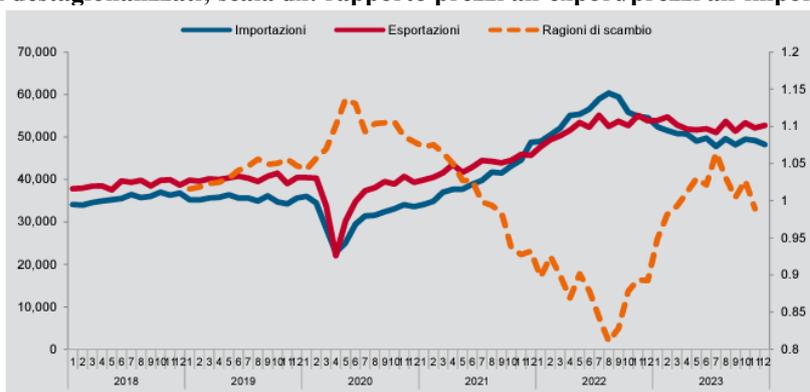
² ISTAT, "[Fatturato dell'industria e dei servizi – Gennaio 2024](#)" (12 aprile 2024).

cento), seppur ancora inferiore a quella del biennio 2021-2022. Il settore dei **servizi** ha proseguito la propria fase positiva (1,6 per cento), anche se ad un ritmo meno dinamico rispetto ai due anni precedenti. Si stima che il settore turistico abbia in particolare sostenuto il comparto. Dai dati ISTAT già citati si osserva un incremento congiunturale per il settore dei servizi sia in valore (+1,6%) sia in volume (+1,7%).

Riguardo al **commercio estero**, l'interscambio commerciale italiano nel **2023** ha risentito dell'incertezza del quadro geopolitico internazionale e della diminuzione della domanda mondiale, nonostante il rientro dei prezzi delle materie prime energetiche.

Secondo i dati Istat ([Rapporto sulla competitività dei settori produttivi](#), pubblicato il 28 marzo 2024), nel corso del **2023** l'interscambio commerciale italiano ha risentito del **rallentamento della domanda internazionale** e della prosecuzione delle **dinamiche inflazionistiche**; ne sono conseguiti **andamenti diversificati** sia tra i flussi di import ed export, sia tra gli andamenti in valore e in volume. Dopo la forte crescita del 2022 (+36,6 per cento), i **prezzi dei beni importati** hanno evidenziato una decisa **contrazione** (-9,0 per cento), favorendo una **caduta** di entità simile dell'**import complessivo in valore** (-10,4 per cento), a fronte di una **lieve riduzione dei volumi** (-1,5 per cento). L'**export**, al contrario, ha segnato una **stagnazione** (+0,0 per cento), grazie a una **dinamica dei prezzi ancora crescente** (+5,3 per cento), **ma a fronte di un calo nelle quantità** (-5,1 per cento). La dinamica nulla dell'export totale in valore sottende un'**espansione delle vendite di beni strumentali** (+8,4 per cento) e di **consumo non durevoli** (+2,7 per cento), a fronte di una **ampia caduta dei beni energetici** (-25,7 per cento) e dei **prodotti intermedi** (-6,6 per cento); in volume, solo i beni strumentali hanno evidenziato una leggera contrazione (-1,0 per cento), a fronte di una caduta delle quantità esportate per tutte le altre categorie (-6,8, -5,8 e -8,5 per cento rispettivamente per energia, beni di consumo e prodotti intermedi).

Esportazioni, importazioni e ragioni di scambio dell'Italia. Anni 2019-2023 (scala sx: milioni euro, dati destagionalizzati; scala dx: rapporto prezzi all'export/prezzi all'import)



Fonte: ISTAT

Per quanto riguarda l'anno **2024**, i più recenti dati ISTAT ([comunicato stampa del 16 aprile 2024](#)) relativi a **febbraio 2024**, indicano una **crescita congiunturale** per entrambi i flussi commerciali con l'estero, più intensa per le importazioni (+5,1%) che per le esportazioni (+3,8%). L'aumento su base mensile dell'**export** è **marcato per i mercati extra-Ue** (+7,5%), modesto per l'area Ue (+0,3%).

Su **base annua**, la **crescita dell'export** è pari all'**1,7%** in valore e all'**1,1%** in volume. L'aumento delle esportazioni in termini monetari è **maggiore per i mercati extra-Ue** (+2,8%) rispetto a quelli Ue (+0,6%). L'import registra una flessione tendenziale del 6,1% in valore – più ampia per l'area extra Ue (-10,3%) rispetto all'area Ue (-3,0%) – e una contenuta crescita in volume (+0,7%). Tra i settori che più contribuiscono all'aumento dell'export nazionale si segnalano: mezzi di trasporto, autoveicoli esclusi (+34,7%), macchinari e apparecchi non classificati altrove (+7,1%), prodotti alimentari, bevande e tabacco (+11,4%), autoveicoli (+20,5%) e articoli sportivi, giochi, strumenti musicali, preziosi, strumenti medici e altri prodotti (+22,8%).

Si riducono su base annua le esportazioni di articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici (-18,9%) e metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti (-9,7%).

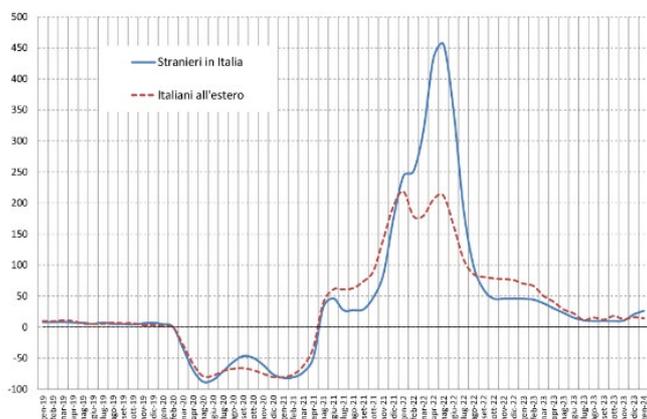
Le statistiche del **settore estero** confermano comunque la vivacità dell'attività dei **servizi** nei maggiori Stati europei a **forte vocazione turistica**, cui si accompagna una **moderazione delle esportazioni di beni**, ad eccezione della flessione riportata dalla Germania.

Secondo i dati diffusi da [Banca d'Italia](#), nell'anno **2023**, l'**avanzo della bilancia turistica** è stato pari a 20,1 miliardi di euro (1,0 per cento del PIL).

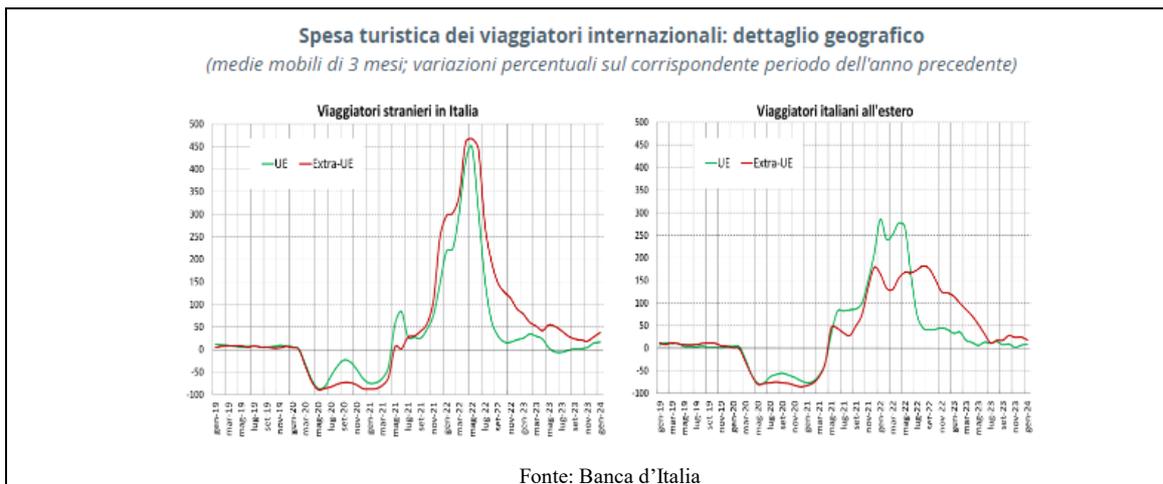
A **gennaio 2024** la bilancia dei pagamenti turistica dell'Italia ha registrato un avanzo di 0,3 miliardi di euro, appena superiore a quello dello stesso mese del 2023; le entrate turistiche (2,7 miliardi) sono aumentate del 23 per cento, a fronte di un incremento del 18 per cento delle uscite (pari a 2,5 miliardi).

Il **miglior andamento delle entrate rispetto alle uscite** è confermato anche nel complesso dei tre mesi terminanti in gennaio 2024: le prime sono cresciute del 26 per cento rispetto allo stesso periodo del 2023, mentre le seconde del 14 per cento (Figura 1). Sempre nella media degli ultimi tre mesi disponibili, è proseguita la **dinamica più favorevole della spesa dei viaggiatori provenienti dai paesi extra-UE** rispetto a quelli dell'Unione europea (rispettivamente, il 38 e il 16 per cento). Anche la spesa degli italiani è cresciuta di più nei paesi extra-UE (il 18 per cento contro il 9).

Spesa turistica dei viaggiatori internazionali
(medie mobili di 3 mesi; variazioni percentuali sul corrispondente periodo dell'anno precedente)



Fonte: Banca d'Italia



Nel corso del 2023 il **mercato del lavoro** ha confermato l'elevata capacità di resilienza mostrata a partire dal periodo post-pandemico, facendo registrare un nuovo **incremento** dell'**occupazione** e la graduale **riduzione** del tasso di **disoccupazione**. D'altro canto, in un contesto di moderata crescita economica e dinamismo dell'occupazione, la produttività del lavoro, misurata come rapporto tra PIL e ore lavorate, ha continuato a diminuire, contraendosi complessivamente dell'1,6 per cento rispetto al 2022. Durante lo scorso anno si è inoltre osservata una ripresa della dinamica salariale, anche in risposta agli elevati tassi d'inflazione registrati nel corso degli ultimi due anni (per approfondimenti sul *mercato del lavoro* si rinvia al § 2.3).

Per quel che concerne l'inflazione, lo scorso anno è stato segnato da un **progressivo rientro dell'inflazione** al consumo, più rapido delle aspettative. L'inflazione, misurata dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato (**IPCA**) è stata pari in media all'**5,7 per cento**, con un andamento **in discesa** rispetto al 2022 (8,7 per cento). La riduzione del tasso d'inflazione è stata favorita dalla diminuzione dei prezzi di elettricità, gas e combustibili, mentre in senso contrario hanno agito, per buona parte dell'anno, **i prezzi dei beni alimentari** (9,5 per cento, dall'8,4 per cento del 2022), in particolare dei beni alimentari lavorati che hanno reagito con più lentezza alle variazioni dei prezzi delle materie prime utilizzate nei processi produttivi. Anche **i prezzi dei servizi** hanno registrato un'accelerazione, in particolare dovuta ai servizi ricettivi e di ristorazione; a livello di singole componenti, spiccano i servizi ricreativi e alla persona (al 5,9 per cento dal 4,4 per cento del 2022) e quelli relativi all'abitazione (al 3,6 per cento dall'1,6 per cento del 2022); i servizi relativi ai trasporti, dopo il picco del 2022 (5,6 per cento) hanno invece sperimentato una decelerazione nel 2023, crescendo del 4,4 per cento. L'inflazione di fondo – depurata dall'andamento dei prezzi dei beni energetici e da quello degli alimentari freschi – ha registrato un ulteriore incremento (5,5 per cento dal 4,0 per cento del 2022).

2.2 Le prospettive dell'economia italiana: il quadro tendenziale

Lo scenario a legislazione vigente esposto nel DEF 2024 riflette un quadro economico ancora condizionato dall'**incertezza** dovuta alle **tensioni geopolitiche**, che restano elevate, ma orientato verso una **fase di graduale rafforzamento della crescita**.

Il DEF sottolinea come l'economia italiana nel corso del 2023 abbia dimostrato una **resilienza** di fondo superiore alle attese, nonostante un quadro macroeconomico connotato da instabilità politica, elevata inflazione e da un ciclo restrittivo di politica monetaria, registrando un incremento del PIL dello **0,9%**, in decelerazione rispetto al 2022, ma **superiore** a quello della **media dell'area euro** (+0,4%).

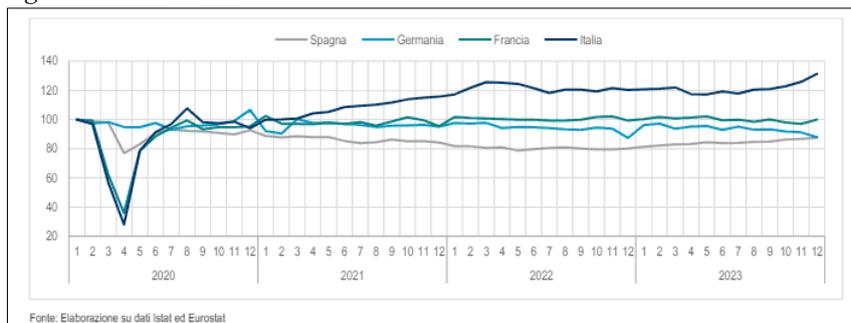
Dopo la contrazione registrata nel II trimestre 2023 (-0,4 per cento rispetto al +0,6 del primo trimestre) l'attività economica ha **ripreso a espandersi a ritmi moderati** (+0,1 e +0,2 per cento nei trimestri successivi), sostenuta dalla crescita dei servizi e delle costruzioni. I dati congiunturali più recenti portano a **stimare un andamento simile** in termini di espansione economica anche per la **prima parte del 2024**.

Il DEF 2024 mette in evidenza che, nonostante il calo della produzione industriale registrato a gennaio, il forte incremento segnato dal settore delle **costruzioni** e le indicazioni favorevoli derivanti dal **clima di fiducia** dei consumatori e delle imprese nei primi tre mesi dell'anno prefigurano un **graduale recupero** dell'attività produttiva nei **prossimi mesi**.

In particolare, con riferimento al **settore industriale**, il DEF 2024 sottolinea il miglioramento registrato a marzo del clima di fiducia delle **imprese manifatturiere**, che potrebbe far prefigurare una moderata ripresa del settore già nella prima parte del 2024. L'indice PMI manifatturiero è tornato a marzo sopra la soglia d'espansione (50,4 punti), dopo un anno di difficoltà, grazie al miglioramento delle aspettative di crescita e dei nuovi ordini. Per quanto riguarda le **costruzioni**, i dati della produzione del settore indicano il consolidamento della crescita. In più, i recenti dati sul clima di fiducia delle imprese nel settore prefigurano un **rafforzamento** dell'attività nella prima metà del 2024.

Guardando ai **dati ISTAT più recenti**, l'indice della [produzione industriale](#) destagionalizzata a febbraio cresce lievemente rispetto a gennaio (+0,1 per cento). Resta, tuttavia, negativo l'andamento congiunturale complessivo nella media degli ultimi tre mesi (Comunicato 11 aprile 2024). Riguardo all'indice della [produzione delle costruzioni](#), si registra il livello più elevato degli ultimi due anni, segnando il quarto mese consecutivo di crescita congiunturale: a gennaio +3,7% rispetto a dicembre (Comunicato 27 marzo 2024). In particolare, negli ultimi anni l'Italia ha registrato nel settore delle costruzioni la **crescita più elevata** tra i principali **Stati europei** ([Nota sull'andamento dell'economia](#), 12 marzo 2024).

Figura 3 - Indice di produzione delle costruzioni. Dati destagionalizzati e corretti per effetti di calendario base gennaio 2020 = 100



Fonte: Istat, Comunicato [Nota sull'andamento dell'economia](#), 12 marzo 2024.

I segnali provenienti dalle indagini sul [clima di fiducia](#) sono discordanti. A marzo 2024 il clima di fiducia delle imprese è tornato ad aumentare, con un diffuso miglioramento della fiducia in tutti i comparti economici, rimanendo comunque al di sotto della quota raggiunta a gennaio. Mentre l'indice di fiducia dei consumatori subisce una battuta d'arresto, interrompendo la crescita degli ultimi quattro mesi.

Figura 4 – Indici del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese italiane (IESI)



Fonte: Istat, Comunicato Istat ["Fiducia dei consumatori e delle imprese"](#), 28 marzo 2024.

Anche per quel che concerne la **domanda estera**, il DEF 2024 sottolinea le prospettive positive per l'*export*, grazie alla **ripresa** della domanda mondiale.

Nel DEF si evidenzia la riduzione congiunturale registrata a gennaio 2024 di entrambi i flussi commerciali con l'estero, dovuta all'incertezza che ha gravato sul contesto internazionale nel corso del 2023. Per l'*export*, la riduzione congiunturale ha investito entrambe le aree, Ue ed extra-Ue. Su base annua le esportazioni complessive in valore dell'Italia sono diminuite dello 0,2 per cento. Tuttavia, i primi **dati ISTAT** di febbraio per i mercati *extra-europei* (Istat, [Commercio estero extra UE](#), 28 marzo 2024) stimano, per l'interscambio commerciale con i paesi extra Ue27, un aumento congiunturale per entrambi i flussi, più ampio per le esportazioni (+7,0%) rispetto alle importazioni (+5,4%), con un incremento delle vendite in valore del 2,1 per cento su base annua, interessando la quasi totalità dei Paesi e con il contributo positivo prevalente degli Stati Uniti.

Sulla base di questi andamenti congiunturali, la crescita tendenziale del **PIL per il 2024** è attesa all'**1,0 per cento**, con una marginale revisione al ribasso di 0,2

punti percentuali rispetto allo scenario programmatico della NADEF del settembre scorso (+1,2 per cento), legata – si spiega nel DEF - ad una **scelta prudentiale**, dato l'elevato grado di incertezza che caratterizza il contesto internazionale ed il protrarsi di tensioni geopolitiche.

Sebbene infatti lo scenario di crescita dell'economia mondiale e le condizioni finanziarie siano lievemente più favorevoli rispetto al quadro su cui si basava la NADEF, i rischi di natura geopolitica restano, secondo il DEF, assai elevati.

Tabella 5 - Confronto sulle previsioni di crescita del PIL 2024-2027

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	NADEF 2023- Programmatico settembre 2023			DEF 2024 aprile 2024			
		2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026
PIL	0,9	1,2	1,4	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9

Nel complesso, il PIL del 2024 dovrebbe aumentare dell'1,0 per cento. Nella **prima metà dell'anno** la crescita del PIL procederebbe alla stessa velocità della seconda parte del 2023, intorno a **due decimi** di punto, per poi riprendere slancio nel secondo semestre.

L'espansione del PIL per l'anno in corso sarebbe principalmente guidata, secondo il DEF, dall'incremento della **domanda interna**, sostenuta principalmente dal **rientro dell'inflazione** e da un **allentamento graduale delle condizioni monetarie** e del costo del credito.

La nuova proiezione macroeconomica tendenziale per il 2024 si caratterizza infatti per un **tasso di inflazione significativamente inferiore** a quanto previsto nella NADEF 2023.

In particolare, la previsione di inflazione del DEF 2024 stima, per l'**indice NIC**, un **aumento all'1,1** per cento nel **2024**, a fronte del 2,5 per cento ipotizzato nella NADEF, principalmente per via degli effetti della discesa dei prezzi dell'energia e dei prodotti intermedi.

Anche il **deflatore dei consumi** delle famiglie è stimato in rallentamento all'**1,6 per cento nel 2024**, a fronte del 2,4 ipotizzato nella NADEF, in netta decelerazione **rispetto al 5,2** per cento registrato nel **2023**. La crescita del **deflatore del PIL** è prevista al 2,6 per cento nel 2024, rispetto al 5,3 del 2023.

Tabella 6 - L'andamento dei prezzi – Confronto con NADEF

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	NADEF 2023 – PROGRAMMATICO			DEF 2024 - TENDENZIALE			
		2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026
Deflatore del PIL	5,3	2,9	2,1	2,1	2,6	2,3	1,9	1,8
Deflatore dei consumi	5,2	2,4	2,0	2,0	1,6	1,9	1,9	1,8
Indice prezzi al consumo (NIC)	5,7	2,5	2,0	2,0	1,1	2,0	2,0	-

Riguardo alla previsione di inflazione per l'anno in corso, il DEF 2024 riporta che le evidenze disponibili e i risultati delle simulazioni econometriche indicano un

graduale calo dell'inflazione misurata dall'indice NIC nei prossimi trimestri, con un rallentamento meno marcato dell'inflazione di fondo.

L'Istat, nel [Rapporto sulla competitività dei settori produttivi](#), pubblicato il 28 marzo 2024 – ha condotto una disamina della **dinamica inflazionistica in Italia nel periodo 2019-2023**, utilizzando l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC)³.

Nel complesso, l'Istituto di statistica rileva come **nel 2023** i prezzi al consumo siano risultati in media del **16,2 per cento più elevati** rispetto al 2019; gli aumenti cumulati più marcati si sono registrati per i Beni energetici (+59,4 per cento) e per i Beni alimentari, sia non lavorati (+21,7 per cento) sia trasformati (+21,5 per cento). All'interno di tali categorie, tuttavia, i singoli prodotti hanno mostrato variazioni molto eterogenee (Figura 1.33). Tra il 2019 e il 2023 oltre il 40 per cento dei beni ha registrato aumenti di prezzo compresi tra il 5 e il 15 per cento, più di un quinto dei beni ha registrato incrementi superiori al 20 per cento. Di questi prodotti circa la metà appartengono al comparto dei beni alimentari e circa un quarto a quello dei beni energetici. Una dinamica dei prezzi ben più contenuta ha interessato i **servizi relativi alle comunicazioni**: nei **quattro anni** a cavallo della **crisi pandemica**, oltre la metà di queste attività ha registrato incrementi di prezzo molto contenuti (tra lo 0 e il +5 per cento), mentre più del **42 per cento** ha addirittura sperimentato **riduzioni** (comprese tra il +5 e il +10 per cento).

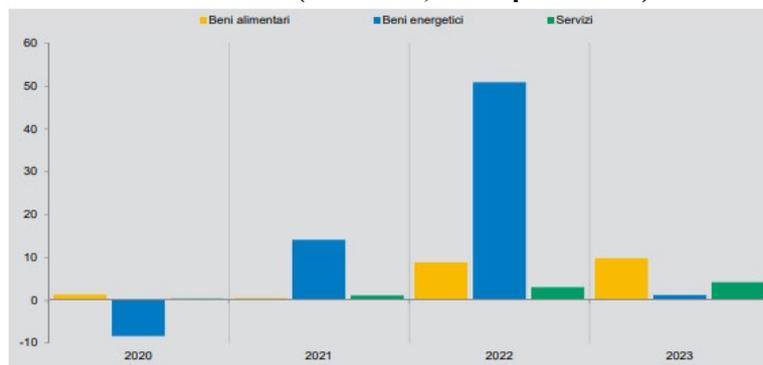
Istat evidenzia che **per tutti i principali paesi europei i beni energetici** hanno rappresentato il **principale fattore di traino dell'inflazione** a partire **dal 2021**. In un secondo momento, la spinta al rialzo si è trasmessa agli altri settori di beni e servizi.

Per quanto riguarda l'**Italia**, nel 2021, alla crescita annua dei prezzi dei beni energetici non hanno fatto riscontro effetti degni di nota sui prezzi dei beni alimentari e servizi. Nel 2022, al contrario, l'ulteriore, forte rincaro dei beni energetici (+50,9 per cento, notevolmente superiore a quello del 2021) è stato accompagnato da un sensibile incremento dei prezzi dei beni alimentari e, in misura minore, dei servizi. Nel **2023**, mentre i **prezzi dei prodotti energetici** sono rimasti **sostanzialmente invariati** in media d'anno, quelli dei **beni alimentari** e dei **servizi hanno continuato a crescere, anche in misura maggiore** rispetto all'anno precedente.

In altri termini, le **dinamiche inflattive** innescate dalla crescita dei prodotti energetici si sono **trasmesse con un certo ritardo sui prezzi degli altri beni** (in questo caso gli alimentari) **e dei servizi**. Ciò ha comportato, in particolare, che anche a fronte di un arresto della crescita dei prezzi dei beni energetici, i prezzi dei beni alimentari e dei servizi abbiano continuato a crescere per un certo lasso temporale, riproducendo gli effetti di cause inflattive determinatesi nei mesi precedenti.

³ Gli indici IPCA e NIC si riferiscono entrambi alla stessa popolazione di riferimento (la popolazione presente sul territorio nazionale), ma presentano differenze sia nel paniere di beni considerati – il paniere dell'IPCA esclude, sulla base di un accordo comunitario, le lotterie, il lotto e i concorsi pronostici – sia nel concetto di prezzo considerato: il NIC considera il prezzo pieno di vendita; l'IPCA quello effettivamente pagato dal consumatore. Ad esempio, nel caso dei medicinali, mentre per gli indici nazionali viene considerato il prezzo pieno del prodotto, per quello armonizzato europeo il prezzo di riferimento è rappresentato dalla quota effettivamente a carico del consumatore (il "ticket"). Inoltre, l'IPCA tiene conto anche delle riduzioni temporanee di prezzo (saldi e promozioni).

**Tassi di crescita degli indici dei prezzi al consumo di beni alimentari, beni energetici e servizi.
Anni 2020- 2023 (dati annuali; valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Relativamente all'anno 2024, i più recenti dati ISTAT ([Comunicato ISTAT, 16 aprile 2024](#)) registrano, per l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, una **variazione congiunturale nulla** e un **aumento dell'1,2%** su **base annua**. Tale aumento riflette l'attenuarsi della flessione su base tendenziale dei prezzi dei beni energetici (-10,8% da -17,3% di febbraio), sia per la componente regolamentata che non regolamentata. Un sostegno all'inflazione si deve inoltre all'accelerazione dei prezzi dei servizi relativi al trasporto (+4,5% da +3,8%). Di contro, i prezzi dei prodotti alimentari non lavorati mostrano anche a marzo un rallentamento (+2,6% da +4,4%). **Frena la dinamica su base annua dei prezzi del "carrello della spesa" (+2,6%)**, mentre **l'inflazione di fondo si attesta al +2,3%** (stabile rispetto al mese precedente).

La dinamica rallentata dei prezzi al consumo, unitamente all'incremento atteso del reddito disponibile e alla tenuta complessiva del mercato del lavoro, dovrebbe favorire un progressivo **recupero del potere d'acquisto** delle famiglie, con un impatto positivo sull'evoluzione dei **consumi**.

Anche gli **investimenti**, oltre a beneficiare dalle risorse messe a disposizione attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), saranno favoriti dalla riduzione dei costi degli *input* legata alla discesa dei prezzi energetici e dalla capacità di autofinanziamento delle imprese accumulata tramite i margini di profitto ottenuti negli ultimi anni. Tuttavia, le condizioni di finanziamento ancora restrittive e il ridimensionamento degli incentivi all'edilizia residenziale peserebbero sugli investimenti.

La domanda interna, dunque, nel complesso, risulterebbe tuttavia leggermente **meno dinamica** rispetto all'anno precedente, condizionata ancora dalle rigide condizioni di **accesso al credito** presenti sul mercato, sebbene queste ultime appaiano destinate a migliorare gradualmente.

Nel corso del 2023 l'andamento del **credito** ha subito gli effetti di una politica monetaria restrittiva, tuttavia, negli ultimi mesi si sono iniziati a vedere i primi **segnali di stabilizzazione**.

Da inizio quarto trimestre del 2022, i prestiti al settore privato non finanziario hanno registrato una contrazione, con una riduzione annuale del 3,3% a gennaio 2024. I prestiti

alle famiglie consumatrici hanno mostrato una flessione dello 0,9% dal loro picco storico nel novembre 2022, con i mutui in calo e il credito al consumo in aumento. I prestiti alle imprese hanno registrato un calo più significativo, ma con segnali di rallentamento (dal -8,3 per cento a/a di settembre 2023 al -5,1 per cento dello scorso gennaio).

Per il primo trimestre del 2024, le banche hanno dichiarato un allentamento dei criteri di concessione dei prestiti, con aspettative di una leggera crescita della domanda di prestiti da parte delle imprese nel primo trimestre del 2024.

In un contesto di affievolimento delle tensioni inflazionistiche, il DEF 2024 sottolinea come **l'intenzione** segnalata dalla BCE di procedere con gradualità a una **riduzione dei tassi di interesse nel corso dell'anno** sembra aver già orientato le strategie del sistema bancario.

Secondo le [ultime proiezioni macroeconomiche elaborate dagli esperti dell'Eurosistema](#) e della Banca Centrale Europea (BCE), riportate nel DEF, la discesa dell'inflazione dell'area dell'euro verso l'obiettivo del 2 per cento porterà ad un allentamento graduale delle condizioni monetarie e del costo del credito, innescando una dinamica più favorevole della spesa in consumi, e anche degli investimenti, nella seconda metà dell'anno.

Al momento i mercati prevedono un primo taglio dei tassi di interesse ufficiali da parte della BCE in primavera o in estate.

Guardando all'intero periodo previsivo, si prospetta una crescita del PIL **per il 2025 all'1,2 per cento**, più sostenuta rispetto al 2024, ma **al ribasso** rispetto all'1,4 per cento previsto nella NADEF.

La nuova stima si fonda, principalmente, sulla capacità di ripresa dell'economia italiana e della sua **domanda interna** e sulla tenuta del **settore estero** in relazione al miglioramento del contesto internazionale.

Per i due anni successivi, la previsione di crescita è posta all'**1,1 per cento** per il 2026 e allo **0,9 per cento** per il 2027.

Il DEF sottolinea peraltro che sulle nuove previsioni di crescita, per motivi prudenziali, **non è stato considerato appieno** lo stimolo fornito dal **PNRR** ed i suoi effetti espansivi dal lato dell'offerta e sulle stime di prodotto potenziale. Il dato di crescita del 2027 risente, inoltre, del fatto che l'esercizio previsivo è a legislazione vigente e, di conseguenza, il quadro di finanza pubblica per tale anno incorpora un livello significativamente più basso degli investimenti fissi lordi, correlato al venire meno del PNRR.

Per una analisi dell'impatto macroeconomico delle riforme e degli investimenti del PNRR, *si rinvia al paragrafo 2. della Parte III del presente dossier.*

Nel complesso, le nuove previsioni economiche tendenziali sono indicate nel DEF come **prudenziali**, in **considerazione** di un **quadro internazionale** tendenzialmente improntato al **miglioramento** – con condizioni finanziarie più favorevoli e la ripresa del commercio internazionale – ma **soggetto a rischi particolarmente elevati**, specialmente di natura geopolitica.

In sostanza - ribadisce il DEF 2024 - anche se le nuove ipotesi sulle **variabili esogene** alla previsione avrebbero spinto ad operare una **revisione verso l'alto** delle previsioni di crescita rispetto alla Nota di Aggiornamento dello scorso settembre, si è valutato di non procedere in tale direzione.

Nel complesso, secondo quanto riportato nel DEF (*cf.* il **Focus** su “**La revisione delle stime per il 2023 e gli anni seguenti**”), le stime effettuate con il modello ITEM in uso al Tesoro indicano che **l'impatto cumulato** della variazione di tutte le **variabili esogene** spingerebbe a **riedere verso l'alto** la crescita in misura pari a 0,1 punti percentuali nel 2024 e a 0,3 punti percentuali nel 2025 e nel 2026.

Tabella 7 – Effetti sul PIL dello scenario internazionale rispetto alla NadeF 2023 (impatto sui tassi di crescita)

	<i>(variazioni percentuali)</i>		
	2024	2025	2026
1. Commercio mondiale	-0,1	0,0	0,1
2. Prezzo del petrolio e gas	0,2	0,2	-0,1
3. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	0,0	0,0
4. Ipotesi tassi d'interesse	0,1	0,2	0,3
Totale	0,1	0,3	0,3

Rispetto alla previsione sottostante la NADEF 2023, **incidono positivamente** sul nuovo quadro previsionale gli effetti dei ribassi dei **prezzi del petrolio e gas**, che determinano un impatto positivo di 2 decimi di punto sul tasso di variazione del PIL nel 2024 e nel 2025, con un impatto **nullo** nell'anno successivo.

Riguardo al prezzo del gas, che è divenuta una variabile rilevante nella definizione del quadro macroeconomico a seguito dei bruschi rialzi registrati negli anni scorsi, le ipotesi del DEF riguardano un profilo di prezzo del gas che nel 2024 sarebbe pari a circa **la metà di quanto prospettato a settembre**.

Anche il profilo dei **tassi d'interesse** sui titoli di Stato risulta più **favorevole**, in particolare nel 2025 e nel 2026, coerentemente con le aspettative di **politiche monetarie più accomodanti** da parte delle banche centrali già a partire dalla seconda metà dell'anno in corso.

Le esogene sottostanti il quadro tendenziale già scontano gli effetti economici dei conflitti in atto e, in generale, delle tensioni di carattere geo-politico che pervadono lo scenario internazionale. Tuttavia, alla luce del quadro di **incertezza** che caratterizza lo scenario internazionale, le previsioni di crescita tendenziali sono indicate nel DEF come **prudenziali**, in quanto, nonostante l'economia italiana sia risultata più resiliente di quanto previsto lo scorso autunno e gli indicatori ciclici internazionali mostrino una prospettiva di espansione, persistono **rischi** che potrebbero indebolire l'attività economica rispetto al quadro macroeconomico tendenziale del DEF.

Al riguardo, il DEF fornisce una valutazione degli effetti sull'economia italiana di alcuni **scenari di rischio** associati a un inasprirsi delle tensioni geo-strategiche e all'acuirsi della frammentazione globale, legati all'ipotesi di un'evoluzione meno sostenuta del **commercio mondiale**; ad un andamento dei **prezzi delle materie prime energetiche** (in particolare petrolio e gas naturale) meno favorevole rispetto

a quanto ipotizzato nello scenario di riferimento; all'evoluzione dei tassi di cambio, con l'eventuale **apprezzamento dell'euro** nei confronti del dollaro maggiore rispetto a quello dello scenario di base; all'eventuale deterioramento delle **condizioni finanziarie** dell'economia.

Nel *Focus* “Un’analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene” sono analizzati incognite ed elementi di rischio insiti nel quadro economico internazionale, sebbene la previsione di crescita dello scenario tendenziale già incorpori le conseguenze negative sul piano economico delle tensioni di carattere geo-politico dello scenario internazionale.

Gli **scenari alternativi** analizzati riguardano ipotesi meno favorevoli riguardo l'evoluzione delle seguenti variabili: il profilo della **domanda** mondiale, i **prezzi** dei beni energetici, i **tassi di cambio** e le condizioni dei **mercati finanziari**. Mediante esercizi di simulazione con il modello econometrico ITEM, sono stati esaminati **quattro scenari**, il cui effetto sul PIL è sintetizzato nella Tabella che segue (*cf.* il riquadro di pag. 63 e segg. del Doc. LVII, n. 2).

Tabella 8 - Effetti sul PIL degli scenari di rischio (impatto sui tassi di crescita *percentuale* rispetto al quadro macroeconomico tendenziale) *(variazioni percentuali)*

	2024	2025	2026	2027
1. Commercio mondiale	-0,1	-0,3	0,1	0,2
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,3	-0,5	-0,4
2. Prezzi delle materie prime energetiche	-0,1	-0,3	0,1	0,3
4. Condizioni finanziarie dell'economia	-0,1	-0,4	-0,5	-0,5

Fonte: DEF 2024 – Programma di Stabilità, Tavola R4, riquadro pag. 64.

Le **previsioni** di crescita tendenziale del DEF 2024 sono state **validate** dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (*vedi riquadro successivo*).

Si ritiene utile riportare un **confronto tra le previsioni tendenziali** di crescita dell'Italia recate nel **DEF 2024** con quelle **elaborate dai principali istituti di ricerca nazionali e internazionali** a marzo/aprile.

Tabella 9 - Previsioni degli istituti nazionali e internazionali sulla crescita del PIL italiano *(variazioni percentuali)*

	2024	2025
GOVERNO (aprile '24)	1,0	1,2
FMI – WEO (aprile '24)	0,7	0,7
OCSE – Interim Economic outlook (febbraio '24)	0,7	1,2
Commissione UE – <i>Winter forecasts</i> (febbraio '24)	0,7	1,2
Confindustria (aprile '24)	0,9	1,1
Banca d'Italia (aprile '24)	0,6	1,0
REF (aprile '24)	0,9	0,8
PROMETEIA (marzo '24)	0,7	0,9
UPB (febbraio '24)	0,8	1,1
CER (gennaio '24)	0,9	0,8

Fonte: elaborazione Servizio Studi

La validazione delle previsioni macroeconomiche

Nel rispetto dei regolamenti europei⁴, la previsione macroeconomica tendenziale ha ottenuto la **validazione** dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, con nota del **10 aprile 2024**, secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio.

Le previsioni sono validate assumendo la piena e tempestiva realizzazione dei progetti del PNRR e il graduale venire meno delle tensioni geopolitiche. Il quadro è tuttavia instabile e incerto, anche per le tensioni geopolitiche e finanziarie, per cui le prospettive potrebbero cambiare in misura non trascurabile nel corso dell'orizzonte di previsione. I rischi sono bilanciati nel breve termine ma si orientano al ribasso per i prossimi anni.

L'UPB allega alla validazione una nota esplicativa che illustra tale valutazione. La nota afferma che il profilo di crescita del PIL reale delineato per quest'anno nel quadro macroeconomico tendenziale del Governo appare nel complesso accettabile, sebbene sia soggetto a rischi, con particolare riferimento all'attesa volatilità dei prossimi andamenti del settore industriale e dell'edilizia.

Il divario tra la previsione del MEF e la mediana del panel UPB è accettabile nel 2024-26 ma si amplia notevolmente al termine dell'orizzonte di previsione. Si ricorda che nel 2027 si assume il venir meno dello stimolo esercitato dal PNRR, quindi manca un importante sostegno all'attività economica.

L'UPB sottolinea che nel complesso i rischi sull'attività economica appaiono nel breve termine bilanciati, ma nel medio termine sono orientati prevalentemente al ribasso, soprattutto al termine dell'orizzonte del Quadro macroeconomico tendenziale.

Le componenti del quadro macroeconomico tendenziale

La tabella che segue riporta il dettaglio della previsione con riferimento ai **principali indicatori** del quadro macroeconomico tendenziale esposto nel DEF 2024, a raffronto con i dati di consuntivo del 2023.

Tabella 10 - Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI				
	2023	2024	2025	2026	2027	
PIL	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9	
Importazioni	-0,5	2,1	4,2	3,8	2,6	
Spesa delle famiglie e I.S.P.	1,2	0,7	1,2	1,1	1,1	
Spesa delle P.A.	1,2	1,3	0,5	0,0	0,0	
Investimenti fissi lordi	4,7	1,7	1,7	2,6	1,0	
Esportazioni	0,2	2,0	4,2	3,6	2,6	
Deflatore del PIL	5,3	2,6	2,3	1,9	1,8	
Deflatore dei consumi	5,2	1,6	1,9	1,9	1,8	
Occupazione (ULA)	2,2	0,8	1,0	0,8	0,8	
Tasso di disoccupazione	7,7	7,1	7,0	6,9	6,8	
<i>PIL nominale (miliardi di euro)</i>	<i>2.085,4</i>	<i>2.162,7</i>	<i>2.238,2</i>	<i>2.305,9</i>	<i>2.367,6</i>	

Fonte: DEF 2024, Sezione I: Programma di Stabilità, Tavole I.1, II.3.A, II.3.B, II.3.C, pag. 19 e 65-66.

⁴ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente parte del c.d. Two-Pack.

Nel dettaglio della previsione, la crescita del PIL per l'anno in corso è **prevista all'1,0 per cento, sostenuta essenzialmente dalla domanda interna** al netto delle scorte (che il DEF stima contribuire per 0,9 punti percentuali alla crescita economica), a cui si affianca un contributo positivo delle scorte (0,2 punti percentuali). L'impatto delle **esportazioni nette**, invece, si attende essere **nullo**.

Guardando alle **componenti della domanda**, la dinamica dei **consumi delle famiglie** nel 2024 (pari allo 0,7 per cento) risulta inferiore a quella del PIL, in quanto, nonostante il calo dell'inflazione, risulterebbe ancora condizionata dalle rigide condizioni di accesso al credito presenti sul mercato. Nel confronto con lo scorso anno, i consumi delle famiglie nel **2024** risultano peraltro **meno dinamici** (0,7 per cento rispetto all'1,2 registrato nel 2023), soprattutto per l'effetto di trascinamento negativo della forte contrazione registrata nel quarto trimestre del 2023 (-1,4 punti percentuali).

La previsione per gli **anni successivi** evidenzia una **maggiore spesa delle famiglie**, che, secondo il DEF, sarà favorita dal buon andamento del mercato del lavoro, dai rinnovi dei contratti salariali e dalla corresponsione degli arretrati nel pubblico, nonché dal rallentamento della dinamica dei prezzi e dall'allentamento delle condizioni creditizie. L'allentamento delle condizioni monetarie e creditizie porterà, secondo il DEF, ad una dinamica più favorevole della spesa in consumi e anche degli investimenti, a partire dalla seconda metà dell'anno in corso.

Gli **investimenti** sono previsti espandersi ad un **tasso superiore a quello del PIL** in tutto il periodo di previsione, anche grazie all'impulso derivante dalle risorse del PNRR, beneficiando inoltre della riduzione dei costi degli *input* legata alla discesa dei prezzi energetici.

Si prevede molto positiva la dinamica delle **esportazioni** per l'anno in corso e per gli anni successivi, con un picco nel 2025, in linea con la ripresa dei mercati esteri rilevanti per Italia. Il saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti in percentuale del PIL, dopo essere tornato positivo nel 2023, aumenterebbe gradualmente nell'orizzonte previsionale considerato, fino a raggiungere il 2,2 per cento nel 2027.

Dal **lato dell'offerta**, il DEF sottolinea come - anche grazie alla ripresa dell'*export* - **l'industria** continuerebbe ad espandersi a ritmi gradualmente più elevati nell'arco dei primi tre anni, così come il settore delle **costruzioni**, sebbene con una dinamica più modesta, pur sostenuto dall'attuazione dei piani di **spesa del PNRR**. Il livello del valore aggiunto in rapporto al PIL del settore delle costruzioni è peraltro, attualmente, molto al di sopra della media storica. Per i servizi si prospetta un loro recupero nel 2025, proseguendo però poi con un profilo decrescente fino al 2027.

Quanto alla **dinamica dei prezzi**, il quadro tendenziale del DEF 2024 si caratterizza per una previsione di inflazione inferiore a quanto ipotizzato a settembre scorso.

Per l'**indice NIC**, il DEF stima un **aumento dell'1,1** per cento nel **2024**, a fronte del 2,5 per cento ipotizzato nella NADEF, principalmente per via degli effetti della discesa dei prezzi dell'energia e dei prodotti intermedi.

Anche il **deflatore dei consumi** delle famiglie è stimato in rallentamento al 2,6 per cento nel 2024, rispetto al 5,3 del 2023.

2.3 Il mercato del lavoro

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, il Documento sottolinea i **risultati positivi registrati nel 2023**, pur evidenziando che **non** sono ancora stati **recuperati i livelli precedenti alla pandemia** e che la produttività del lavoro, misurata come rapporto tra PIL e ore lavorate, ha continuato a diminuire, contraendosi dell'1,6 per cento rispetto al 2022.

Per quanto concerne il **tasso di occupazione**, si evidenzia nel 2023 un ulteriore incremento, attestandosi al 61,5 per cento (+1,3% rispetto al 2022), con un aumento del numero di occupati del 2,1 per cento (+481 mila unità, in lieve rallentamento rispetto al 2022), che ha riguardato maggiormente i lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi.

Risultati positivi hanno riguardato anche il **tasso di disoccupazione** che, a gennaio 2024 ha raggiunto il valore minimo degli ultimi 15 anni, pari al 7,2 per cento. Parimenti in diminuzione rispetto al 2022, di circa un punto percentuale, il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) si è attestato nel 2023 al 22,7 per cento.

I più recenti dati sull'andamento del mercato del lavoro diffusi da ISTAT ([Comunicato del 3 aprile 2024](#)) mostrano una riduzione pari a circa 0,8 milioni degli **inattivi** nella fascia d'età 15-64 anni da fine 2019 a febbraio 2024, di cui 0,5 milioni di genere femminile.

Il DEF si sofferma ad analizzare le **possibili cause** che hanno portato l'occupazione in Italia a crescere, nonostante tassi di variazione del PIL positivi, ma via via sempre minori. Il mantenimento di elevati livelli di occupazione potrebbe essere stato favorito dal **costo del lavoro** per addetto, la cui dinamica in termini reali è stata ancora marginalmente negativa nel corso dell'anno, dalla distribuzione settoriale degli incrementi di occupazione, che dal recupero post-pandemico si sono concentrati soprattutto in settori ad alta intensità di lavoro e basso valore aggiunto, nonché da un generalizzato **incremento del labour hoarding** tra i settori, ossia della pratica con cui un'azienda durante un periodo di crisi sceglie di tenere i dipendenti e di non licenziarli.

Per quanto riguarda le **tendenze dei salari**, il Governo sottolinea la ripresa, sia pur moderata, della dinamica salariale registrata nel 2023; le retribuzioni di fatto per dipendente sono cresciute del 3 per cento, rispetto allo 0,3 del 2022. Tale incremento è stato determinato sia dalla corresponsione di importi *una tantum* che dall'innalzamento dei minimi tabellari previsti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Tabella 11 - Il mercato del lavoro*(variazioni percentuali)*

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2023	2024	2025	2026	2027
Costo del lavoro	1,8	3,5	1,9	2,1	2,7
Occupazione (ULA) *	2,2	0,8	1,0	0,8	0,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	7,7	7,1	7,0	6,9	6,98

* Unità di lavoro standard – variazione %

Fonte: DEF 2024, Sezione I: Programma di Stabilità, Tavola II.1, pag. 48.

Per quanto riguarda i **valori tendenziali** del mercato del lavoro, il DEF sottolinea come, nonostante una leggera revisione verso il basso della previsione di crescita rispetto alla NADEF di settembre, l'**occupazione e la disoccupazione sono attese, rispettivamente, in aumento e in diminuzione** nell'intero periodo analizzato.

Il DEF stima che nel quadriennio 2024-2027, il tasso di disoccupazione, pari al 7,1 per cento nel 2024 scenderà al 6,8 per cento nel 2027 (in ulteriore diminuzione rispetto alle previsioni della NADEF 2023, che stimava la disoccupazione al 7,3% nel 2024, al 7,2% nel 2025 e al 7,1% nel 2026).

Anche per l'occupazione si attendono miglioramenti nel quadriennio, portando il numero di occupati a 24,4 milioni a fine periodo (da circa 23,5 milioni del 2023).

Il Documento analizza altresì gli effetti sull'occupazione del Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), previsto dal PNRR. Il Governo stima che circa 1,5 mln di persone inattive vengano coinvolte dal programma e ipotizza, in via prudenziale, che solo una quota pari ad un terzo di queste entrerà a far parte gradualmente della forza lavoro tra la seconda metà del 2022 ed il 2026.

PARTE II

LA FINANZA PUBBLICA

1. GLI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA

Il Documento di economia e finanza riporta l'analisi del conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, per il periodo 2024-2027, integrato con le informazioni relative alla chiusura dell'esercizio 2023.

Per quanto riguarda i dati riferiti al **consuntivo 2023**, le informazioni riportate nel Documento tengono conto degli aggiornamenti dei dati diffusi dall'ISTAT con i seguenti comunicati:

- il comunicato “Pil e indebitamento delle AP”, del 1° marzo 2024;
- il comunicato “IV trimestre 2023 - Conto trimestrale delle AP”, del 5 aprile 2024.

Le tabelle di seguito riportate espongono quindi i dati, inclusi nel DEF, relativi al consuntivo 2023 e alle previsioni 2024-2027.

Sono presentati, inoltre, elementi di raffronto con le precedenti stime formulate nella **Nota tecnico illustrativa della legge di bilancio 2024 (NTI)**, che incorporano gli effetti della legge di bilancio 2024.

● **Tavole DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2024**

Tabella 12 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Valori assoluti

	<i>(importi in milioni di euro)</i>				
	2023	2024	2025	2026	2027
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	186.474	196.474	198.016	198.770	198.024
Consumi intermedi	174.395	176.742	181.324	181.046	181.549
Prestazioni sociali in denaro	424.491	447.080	455.900	467.740	480.930
<i>Pensioni</i>	319.075	337.480	345.730	356.330	368.110
<i>Altre prestazioni sociali</i>	105.416	109.600	110.170	111.410	112.820
Altre uscite correnti	96.031	87.766	91.938	89.036	88.548
Totale spese correnti netto interessi	881.391	908.062	927.178	936.592	949.051
Interessi passivi	78.611	84.765	88.648	95.505	103.551
Totale spese correnti	960.002	992.827	1.015.826	1.032.097	1.052.603
di cui: <i>Spesa sanitaria</i>	131.119	138.776	141.814	144.760	147.420
Totale spese in conto capitale	186.065	112.737	120.464	116.303	93.176
Investimenti fissi lordi	66.805	67.953	78.091	76.453	70.217
Contributi agli investimenti	111.220	41.022	36.458	33.889	17.194
Altre spese in conto capitale	8.040	3.762	5.915	5.962	5.765
Totale spese netto interessi	1.067.456	1.020.799	1.047.642	1.052.895	1.042.227
Totale spese finali	1.146.067	1.105.565	1.136.290	1.148.400	1.145.778
ENTRATE					
Tributarie	617.107	633.476	649.269	664.771	683.698
<i>Imposte dirette</i>	320.817	325.525	334.996	342.832	354.287
<i>Imposte indirette</i>	294.682	306.460	312.770	320.424	327.887
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.608	1.491	1.503	1.515	1.524
Contributi sociali	269.221	276.191	300.484	309.283	317.289
<i>Contributi sociali effettivi</i>	265.022	271.931	296.142	304.859	312.779
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.199	4.260	4.342	4.424	4.510
Altre entrate correnti	87.923	91.696	93.976	90.840	89.000
Totale entrate correnti	972.643	999.872	1.042.226	1.063.379	1.088.463
Entrate in conto capitale non tributarie	22.341	10.263	10.591	14.180	4.734
Totale entrate finali	996.592	1.011.626	1.054.320	1.079.074	1.094.721
<i>Pressione fiscale</i>	42,5	42,1	42,4	42,2	42,3
Saldo primario	-70.864	-9.173	6.678	26.179	52.494
Saldo di parte corrente	12.641	7.045	26.400	31.282	35.860
Indebitamento netto	-149.475	-93.939	-81.970	-69.326	-51.057
PIL nominale	2.085.376	2.162.697	2.238.234	2.305.906	2.367.640

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 13 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Incidenza sul PIL

	(% del PIL)				
	2023	2024	2025	2026	2027
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	8,9	9,1	8,8	8,6	8,4
Consumi intermedi	8,4	8,2	8,1	7,9	7,7
Prestazioni sociali in denaro	20,4	20,7	20,4	20,3	20,3
<i>Pensioni</i>	15,3	15,6	15,4	15,5	15,5
<i>Altre prestazioni sociali</i>	5,1	5,1	4,9	4,8	4,8
Altre uscite correnti	4,6	4,1	4,1	3,9	3,7
Totale spese correnti netto interessi	42,3	42,0	41,4	40,6	40,1
Interessi passivi	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
Totale spese correnti	46,0	45,9	45,4	44,8	44,5
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	6,3	6,4	6,3	6,3	6,2
Totale spese in conto capitale	8,9	5,2	5,4	5,0	3,9
Investimenti fissi lordi	3,2	3,1	3,5	3,3	3,0
Contributi agli investimenti	5,3	1,9	1,6	1,5	0,7
Altre spese in conto capitale	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2
Totale spese netto interessi	51,2	47,2	46,8	45,7	44,0
Totale spese finali	55,0	51,1	50,8	49,8	48,4
ENTRATE					
Tributarie	29,6	29,3	29,0	28,8	28,9
<i>Imposte dirette</i>	15,4	15,1	15,0	14,9	15,0
<i>Imposte indirette</i>	14,1	14,2	14,0	13,9	13,8
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	12,9	12,8	13,4	13,4	13,4
<i>Contributi sociali effettivi</i>	12,7	12,6	13,2	13,2	13,2
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,2	4,2	4,2	3,9	3,8
Totale entrate correnti	46,6	46,2	46,6	46,1	46,0
Entrate in conto capitale non tributarie	1,1	0,5	0,5	0,6	0,2
Totale entrate finali	47,8	46,8	47,1	46,8	46,2
<i>Pressione fiscale</i>	42,5	42,1	42,4	42,2	42,3
Saldo primario	-3,4	-0,4	0,3	1,1	2,2
Saldo di parte corrente	0,6	0,3	1,2	1,4	1,5
Indebitamento netto	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 14 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all'anno precedente

(importi in milioni di euro)

	2024	2025	2026	2027
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	10.000	1.542	754	-746
Consumi intermedi	2.347	4.582	-278	503
Prestazioni sociali in denaro	22.589	8.820	11.840	13.190
<i>Pensioni</i>	18.405	8.250	10.600	11.780
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4.184	570	1.240	1.410
Altre uscite correnti	-8.265	4.172	-2.902	-488
Totale spese correnti netto interessi	26.671	19.116	9.414	12.459
Interessi passivi	6.154	3.883	6.857	8.046
Totale spese correnti	32.825	22.999	16.271	20.506
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	7.657	3.038	2.946	2.660
Totale spese in conto capitale	-73.328	7.727	-4.161	-23.127
Investimenti fissi lordi	1.148	10.138	-1.638	-6.236
Contributi agli investimenti	-70.198	-4.564	-2.569	-16.695
Altre spese in conto capitale	-4.278	2.153	47	-197
Totale spese netto interessi	-46.657	26.843	5.253	-10.668
Totale spese finali	-40.502	30.725	12.110	-2.622
ENTRATE				
Tributarie	16.369	15.793	15.502	18.927
<i>Imposte dirette</i>	4.708	9.471	7.836	11.455
<i>Imposte indirette</i>	11.778	6.310	7.654	7.463
<i>Imposte in c/capitale</i>	-117	12	12	9
Contributi sociali	6.970	24.293	8.799	8.006
<i>Contributi sociali effettivi</i>	6.909	24.211	8.717	7.920
<i>Contributi sociali figurativi</i>	61	82	82	86
Altre entrate correnti	3.773	2.280	-3.136	-1.840
Totale entrate correnti	27.229	42.354	21.153	25.084
Entrate in conto capitale non tributarie	-12.078	328	3.589	-9.446
Totale entrate finali	15.034	42.694	24.754	15.647
<i>Pressione fiscale</i>	-0,4	0,4	-0,2	0,0
Saldo primario	61.691	15.851	19.501	26.315
Saldo di parte corrente	-5.596	19.355	4.882	4.578
Indebitamento netto	55.536	11.969	12.644	18.269
PII nominale	77.321	75.537	67.672	61.734

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 15 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Variazioni rispetto all'anno precedente

	<i>(variazioni percentuali)</i>			
	2024	2025	2026	2027
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	5,4	0,8	0,4	-0,4
Consumi intermedi	1,3	2,6	-0,2	0,3
Prestazioni sociali in denaro	5,3	2,0	2,6	2,8
<i>Pensioni</i>	5,8	2,4	3,1	3,3
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,0	0,5	1,1	1,3
Altre uscite correnti	-8,6	4,8	-3,2	-0,5
Totale spese correnti netto interessi	3,0	2,1	1,0	1,3
Interessi passivi	7,8	4,6	7,7	8,4
Totale spese correnti	3,4	2,3	1,6	2,0
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	5,8	2,2	2,1	1,8
Totale spese in conto capitale	-39,4	6,9	-3,5	-19,9
Investimenti fissi lordi	1,7	14,9	-2,1	-8,2
Contributi agli investimenti	-63,1	-11,1	-7,0	-49,3
Altre spese in conto capitale	-53,2	57,2	0,8	-3,3
Totale spese netto interessi	-4,4	2,6	0,5	-1,0
Totale spese finali	-3,5	2,8	1,1	-0,2
ENTRATE				
Tributarie	2,7	2,5	2,4	2,8
Imposte dirette	1,5	2,9	2,3	3,3
Imposte indirette	4,0	2,1	2,4	2,3
Imposte in c/capitale	-7,3	0,8	0,8	0,6
Contributi sociali	2,6	8,8	2,9	2,6
Contributi sociali effettivi	2,6	8,9	2,9	2,6
Contributi sociali figurativi	1,5	1,9	1,9	1,9
Altre entrate correnti	4,3	2,5	-3,3	-2,0
Totale entrate correnti	2,8	4,2	2,0	2,4
Entrate in conto capitale non tributarie	-54,1	3,2	33,9	-66,6
Totale entrate finali	1,5	4,2	2,3	1,5
<i>Pressione fiscale</i>	-1,0	0,9	-0,5	0,1
Saldo primario	-87,1	-172,8	292,0	100,5
Saldo di parte corrente	-44,3	274,7	18,5	14,6
Indebitamento netto	-37,2	-12,7	-15,4	-26,4
PII nominale	3,7	3,5	3,0	2,7

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 16 - Conto economico della PA a legislazione vigente – Raffronto fra la Nota tecnico illustrativa (NTI) 2024 e il DEF 2023

(importi in milioni di euro)

	Nota tecnico -illustrativa			DEF 2024			Differenza DEF - NTI					
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	190.586	192.865	196.109	195.881	186.474	196.474	198.016	198.770	-4.112	3.609	1.907	2.889
Consumi intermedi	170.606	172.478	175.100	174.435	174.395	176.742	181.324	181.046	3.789	4.264	6.224	6.611
Prestazioni sociali in denaro	425.100	447.789	460.715	472.455	424.491	447.080	455.900	467.740	-609	-709	-4.815	-4.715
Pensioni	319.483	338.585	350.944	361.486	319.075	337.480	345.730	356.330	-408	-1.105	-5.214	-5.156
Altre prestazioni sociali	105.617	109.204	109.771	110.969	105.416	109.600	110.170	111.410	-201	396	399	441
Altre uscite correnti	97.714	85.389	90.966	88.565	96.031	87.766	91.938	89.036	-1.683	2.377	972	471
Totale spese correnti netto interessi	884.007	898.520	922.890	931.335	881.391	908.062	927.178	936.592	-2.616	9.542	4.288	5.257
Interessi passivi	78.377	89.299	95.185	104.371	78.611	84.765	88.648	93.505	234	-4.534	-6.537	-8.866
Totale spese correnti	962.384	987.819	1.018.075	1.035.706	960.002	992.827	1.015.826	1.032.097	-2.382	5.008	-2.249	-3.609
Totale spese in conto capitale	129.740	94.457	104.171	93.621	186.065	112.737	120.464	116.303	56.325	18.280	16.293	22.682
Investimenti fissi lordi	59.906	68.257	72.621	64.351	66.805	67.953	78.091	76.453	6.899	-304	5.470	12.102
Contributi agli investimenti	64.443	24.167	26.989	24.794	111.220	41.022	36.458	33.889	46.777	16.855	9.469	9.095
Altre spese in conto capitale	5.391	2.032	4.562	4.476	8.040	3.762	5.915	5.962	2.649	1.730	1.353	1.486
Totale spese netto interessi	1.013.747	992.977	1.027.061	1.024.956	1.067.456	1.020.799	1.047.642	1.052.895	53.709	27.822	20.581	27.939
Totale spese finali	1.092.124	1.082.275	1.122.246	1.129.327	1.146.067	1.105.565	1.136.290	1.148.400	53.943	23.290	14.044	19.073
ENTRATE												
Tributarie	602.143	613.126	635.157	651.142	617.107	633.476	649.269	664.771	14.964	20.350	14.112	13.629
Imposte dirette	310.011	306.669	320.624	328.449	320.817	325.525	334.996	342.832	10.806	18.856	14.372	14.383
Imposte indirette	290.511	304.906	312.966	321.114	294.682	306.460	312.770	320.424	4.171	1.554	-196	-690
Imposte in c/capitale	1.622	1.551	1.566	1.579	1.608	1.491	1.503	1.515	-14	-60	-63	-64
Contributi sociali	270.186	276.161	300.947	310.060	269.221	276.191	300.484	309.283	-965	30	-463	-777
Contributi sociali effettivi	265.939	271.817	296.508	305.532	265.022	271.931	296.142	304.859	-917	114	-366	-673
Contributi sociali figurativi	4.247	4.344	4.439	4.528	4.199	4.260	4.342	4.424	-48	-84	-97	-104
Altre entrate correnti	89.876	91.363	93.752	91.182	87.923	91.696	93.976	90.840	-1.953	333	224	-342
Totale entrate correnti	960.583	979.098	1.028.290	1.050.804	972.643	999.872	1.042.226	1.063.379	12.060	20.774	13.936	12.575
Entrate in conto capitale non tributarie	20.443	9.230	12.292	10.202	22.341	10.263	10.591	14.180	1.898	1.033	-1.701	3.978
Totale entrate finali	982.648	989.879	1.042.148	1.062.586	996.592	1.011.626	1.054.320	1.079.074	13.944	21.747	12.172	16.488
Pressione fiscale	42,5	41,6	42,3	42,1	42,5	42,1	42,4	42,2	0,0	0,4	0,1	0,1
Saldo primario	-31.099	-3.097	15.087	37.629	-70.864	-9.173	6.678	26.179	-39.765	-6.076	-8.409	-11.450
in percentuale del PIL	-1,5	-0,1	0,7	1,6	-3,4	-0,4	0,3	1,1	-3,9	-0,6	-0,8	-1,4
Saldo di parte corrente	-1.801	-8.720	10.215	15.098	12.641	7.045	26.400	31.282	14.442	15.765	16.185	16.184
in percentuale del PIL	-0,1	-0,4	0,5	0,7	0,6	0,3	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6
Indebitamento netto	-109.476	-92.396	-80.097	-66.742	-149.475	-93.939	-81.970	-69.326	-39.999	-1.543	-1.873	-2.584
in percentuale del PIL	-5,3	-4,3	-3,6	-2,9	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-3,9	-0,5	-0,6	-0,8
PIL nominale	2.050.599	2.135.238	2.212.160	2.281.743	2.085.376	2.162.697	2.238.234	2.305.906	34.777	27.459	26.074	24.163

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

1.1. Il consuntivo 2023

1.1.1. L'indebitamento netto

I dati riferiti all'ultimo esercizio concluso, resi noti dall'ISTAT ad aprile⁵, attestano un **indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per il 2023** pari, in valore assoluto, a 149,5 miliardi di euro, corrispondente al **7,2 per cento del Pil**.

Per quanto attiene al **confronto con le precedenti stime** per il medesimo anno, si evidenzia che la **NADEF 2023** aveva previsto, in termini di Pil, un indebitamento netto pari al 5,2 per cento su base tendenziale e al 5,3 per cento su base programmatica; valore, quest'ultimo, prospettato anche dalla **NTI 2023**.

Lo scostamento del consuntivo 2023 rispetto alle stime contenute per il medesimo anno nella NTI, pari a circa 40 miliardi di euro con riferimento sia all'indebitamento netto che al saldo primario, è attribuibile in larga misura all'andamento più elevato delle spese in conto capitale (maggiori di circa 56 miliardi di euro).

A fronte, infatti, di un saldo corrente con segno positivo (+0,6 per cento del Pil) e migliore rispetto alle attese per circa 14,4 miliardi di euro (cui concorrono entrate tributarie maggiori rispetto alle stime di circa 15 miliardi di euro), l'aumento dell'indebitamento netto rispetto alle previsioni è dovuto, in particolare, ai maggiori contributi agli investimenti (per circa 47 miliardi di euro), voce che comprende i contributi riconosciuti nell'ambito della misura cd "Superbonus".

Per quanto attiene, invece, al **confronto con l'esercizio precedente**, il dato evidenzia un **miglioramento rispetto all'anno 2022** (esercizio nel quale l'indebitamento netto è infatti risultato pari a circa 168,0 miliardi di euro, corrispondente all'8,6 per cento del Pil). La riduzione del deficit dal 2022 al 2023 – pari a circa 18,5 miliardi di euro – è dovuta al miglioramento del saldo corrente di circa 35,7 miliardi rispetto all'anno precedente, in parte assorbito da un deterioramento del saldo tra spese e entrate in conto capitale per circa 17,2 miliardi di euro.

Il miglioramento dell'indebitamento netto rispetto al 2022 si riflette anche in un saldo primario tra entrate e spese al netto degli interessi passivi che, migliorando di circa 14,2 miliardi di euro, inverte il suo segno, attestandosi su valori positivi.

Gli andamenti delle voci di entrata e di spesa sono esaminati distintamente nei successivi paragrafi.

⁵ Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle amministrazioni Pubbliche in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi annesso al Trattato di Maastricht.

1.1.2. Le entrate

Dai dati di consuntivo per il 2023, le **entrate totali** delle amministrazioni pubbliche sono risultate pari a circa 996,6 miliardi, in aumento di circa 6 punti percentuali rispetto all'anno precedente (un incremento in valore assoluto di circa 60 miliardi). In rapporto al Pil si registra un lieve incremento dal 47,7 per cento del 2022 al 47,8 per cento del 2023.

In particolare, le **entrate tributarie** aumentano, in valore assoluto, di circa 44,9 miliardi di euro (da 572,2 miliardi del 2022 a 617,1 miliardi nel 2023). Concorrono a tale incremento tutti i principali aggregati (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale).

In rapporto al Pil, il valore si attesta al 29,6 per cento (rispetto al 29,2 per cento del 2022).

Nel dettaglio, come evidenziato dal comunicato ISTAT di marzo⁶, le entrate correnti hanno registrato un aumento del 5,8%, attestandosi al 46,6 per cento del Pil. In particolare, le imposte dirette sono cresciute del 10,2 per cento, principalmente per l'aumento dell'IRPEF e dell'IRES. In aumento anche le sostitutive sugli interessi e sui redditi da capitale e le ritenute sugli utili distribuiti dalle società.

A questo riguardo va sottolineato che **rispetto alle stime per l'anno 2023 contenute nella NTI**, i dati del DEF 2024 rilevano un aumento delle **entrate tributarie** di circa 15 miliardi. In particolare, le imposte dirette aumentano di 10.807 milioni di euro e le imposte indirette di 4.171 milioni, mentre sono sostanzialmente in linea con le previsioni le imposte in conto capitale (-14 milioni). In proposito il Documento precisa che, con riguardo ai singoli aggregati (Bilancio dello Stato, Poste correttive ed Enti territoriali) e alle principali categorie economiche, presentano uno scostamento positivo rispetto a quanto previsto le voci classificate nel Bilancio dello Stato (+6.716 milioni) ed Enti territoriali (+1.273 milioni). Le Poste correttive (tra le quali vi sono i rimborsi, le compensazioni e i risultati dell'attività da accertamento e controllo), che nettizzano le entrate tributarie, sono risultate pari a -34.730 milioni inferiori alle attese (-41.705 milioni) determinando un effetto positivo di 6.975 milioni.

Nel dettaglio, a consuntivo, il miglioramento delle entrate del Bilancio dello Stato è ascrivibile al maggior gettito registrato dalle imposte dirette per effetto, in particolare, dei maggiori introiti delle imposte versate in autoliquidazione IRPEF e IRES. Le entrate degli enti territoriali sono superiori di 1.273 milioni rispetto alle previsioni, quasi esclusivamente per effetto del maggior gettito versato in autoliquidazione Irap (+1.193). Lo scostamento positivo relativo alle voci delle Poste correttive (+6.975 milioni) risulta ascrivibile per 4,5 miliardi alle maggiori entrate derivanti dalle attività di accertamento e controllo rispetto a quanto previsto.

⁶ Pil e Indebitamento delle AP – Anni 2021-2023.

Un andamento crescente viene riscontrato anche rispetto alle entrate per **contributi sociali** che hanno fatto registrare, nel 2023, un incremento di circa il 3 per cento rispetto al 2022 (269,2 miliardi di euro rispetto a 261,4 miliardi del 2022).

Rispetto alle stime per l'anno 2023 contenute nella NTI, il DEF evidenzia come le entrate contributive siano risultate inferiori rispetto alle previsioni contenute nella NTI per 965 milioni, dei quali 917 milioni ascrivibili ai contributi sociali effettivi e 48 milioni ai contributi sociali figurativi. Tale risultato sconta, fra l'altro, gli effetti della contabilizzazione sull'anno 2024 dell'anticipo dell'erogazione della indennità di vacanza contrattuale per il personale delle Amministrazioni Statali disposto dal decreto-legge 145 del 2023, scontato, nelle previsioni della NTI, sull'anno 2023 (si veda, in proposito, il paragrafo concernente la spesa per redditi da lavoro dipendente) nonché lo slittamento del rinnovo di alcuni contratti del pubblico impiego.

Con riferimento al comparto delle **imposte indirette** (+5,4 per cento rispetto al 2022), l'ISTAT afferma che sono stati registrati aumenti significativi dell'imposta sull'energia elettrica, dopo la riattivazione degli oneri di sistema e delle accise, e di quella sugli oli minerali e derivati.

Le **imposte in conto capitale**, risultate pari a 1.608 milioni nel 2023, registrano una riduzione di 99 milioni rispetto al 2022.

In rapporto al Pil, l'aggregato evidenzia una ridotta incidenza (0,1 per cento) che rimane invariata nel 2023 rispetto al 2022.

Un incremento significativo si registra per le **altre entrate in conto capitale** che passano da 15.431 milioni nel 2022 a 22.341 milioni nel 2023. L'ISTAT sottolinea come la crescita delle entrate in conto capitale (+39,7 per cento) sia dovuto principalmente all'incremento della suddetta componente attribuibile, in particolare, ai contributi agli investimenti provenienti dall'Unione europea relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La **pressione fiscale** complessiva è risultata pari al 42,5 per cento, invariata rispetto all'anno precedente, per effetto, come precisato dall'ISTAT, di una crescita del Pil a prezzi correnti (+6,2%) pari a quella delle entrate fiscali e contributive (+6,3%).

1.1.3 Le spese

Le **spese totali** si attestano nel 2023 a 1.146.067 milioni, in aumento del 3,8 per cento rispetto al dato 2022 (pari a 1.104.268 milioni).

Il valore registrato a consuntivo è superiore di 53.943 milioni rispetto a quello indicato dalla Nota tecnico-illustrativa (NTI) 2024⁷ che stimava un ammontare complessivo di 1.092.124 milioni di euro: la variazione rispetto alle precedenti stime è determinata da un

⁷ Il confronto è effettuato con riferimento al quadro programmatico del Conto economico della PA contenuto nella Nota Tecnica Illustrativa pag. 45.

incremento della spesa per interessi di 234 milioni e della spesa in conto capitale di 56.325 milioni solo parzialmente compensato da una diminuzione della spesa corrente primaria di 2.616 milioni.

Nel complesso le spese totali diminuiscono in termini relativi, dal momento che la loro **incidenza rispetto al Pil passa dal 56,3 per cento del 2022 al 55,0 per cento del 2023**. La variazione complessiva è dovuta essenzialmente alla riduzione dell'incidenza sul Pil della spesa corrente primaria (che dal 43,8 per cento del 2022 passa al 42,3 per cento del 2023) e della spesa per interessi (che passa dal 4,2 per cento del 2022 al 3,8 per cento del 2023). Tale riduzione risulta parzialmente compensata dall'incremento dell'incidenza della spesa in conto capitale che passa dall'8,3 per cento del 2022 all'8,9 per cento del 2023.

Nel 2023 la spesa per **prestazioni sociali in denaro** è risultata pari a circa 424.491 milioni di euro, corrispondente al 20,4 del PIL, in diminuzione rispetto al rapporto registrato nel 2022 (20,7 per cento). In valori assoluti, la spesa in oggetto ha registrato un incremento di 17.593 milioni di euro, rispetto al 2022, che in percentuale corrisponde a circa il +4,3 per cento.

Per quanto concerne la spesa pensionistica (+7,4%, per un rialzo in termini assoluti di 21,9 miliardi di euro), tra i fattori che hanno contribuito al suo incremento rispetto al 2022 va ricordata l'indicizzazione ai prezzi, pari a +8,1 per cento, mentre gli altri fattori di incremento sono riconducibili al saldo tra le nuove pensioni liquidate e quelle eliminate, sia in termini numerici sia di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e agli arretrati liquidati.

Con riferimento alle altre prestazioni sociali in denaro, (-3,9% rispetto al 2022, che corrispondono a un calo di 4,3 miliardi), l'andamento risente della riduzione della spesa per assegni e sussidi assistenziali, solo parzialmente compensata dagli incrementi di spesa per trattamenti di famiglia, per prestazioni di liquidazioni di fine rapporto, per ammortizzatori sociali e per altre prestazioni.

Rispetto a quanto stimato nella Nota tecnico-illustrativa, la spesa complessiva per prestazioni in denaro si contrae di circa 609 milioni di euro, soprattutto in ragione di parziali minori spese, rispetto agli stanziamenti previsti, per interventi adottati in corso d'anno per l'anno 2023 e di talune minori spese emerse durante l'attività di monitoraggio.

Nel medesimo esercizio 2023 la spesa per **redditi da lavoro dipendente** registra una riduzione rispetto al 2022, con una flessione dello 0,5 per cento, attestandosi su un valore assoluto di 186.474 milioni (-945 milioni).

Con riguardo alle precedenti stime fornite dalla NTI (190.586 milioni) il dato di consuntivo 2023 risulta inferiore di 4.112 milioni rispetto alle attese. Il DEF rileva che ciò è imputabile allo slittamento dei rinnovi di parte dei contratti pubblici

nonché alla contabilizzazione nel 2024 dell'anticipo dell'indennità di vacanza contrattuale del personale statale a tempo indeterminato erogato a fine 2023⁸.

L'incidenza in termini di Pil si attesta all'8,9 per cento, in riduzione rispetto a quella registrata l'anno precedente (9,5 per cento). Il DEF evidenzia che tale riduzione è ascrivibile all'azione combinata della riduzione della spesa e dell'incremento del PIL.

Il DEF riferisce che la dinamica della spesa per redditi di lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche nell'ultimo biennio è stata influenzata, in particolar modo, dalla sottoscrizione dei contratti relativi alla tornata contrattuale 2019-2021 dei comparti Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità, Carriera prefettizia e diplomatica, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del personale non dirigente appartenente alle Forze armate e ai Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare e del comparto Istruzione e ricerca (quest'ultimo limitatamente agli aspetti del trattamento economico). Tale circostanza ha comportato nel 2022 un incremento della spesa per circa 11 miliardi di euro, comprensivi degli emolumenti arretrati corrisposti ai lavoratori. Sulla predetta dinamica di spesa hanno inciso anche gli effetti della legge di bilancio per il 2023 e, in particolare, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 330-333, riguardanti l'emolumento accessorio *una tantum*, per il solo anno 2023, da corrispondere al personale sia del settore Stato sia del settore non Stato, e il comma 561 riguardante la costituzione di un fondo per la valorizzazione del personale scolastico. Sul dato di consuntivo 2023 ha avuto effetto anche la contabilizzazione imputata per competenza nell'anno 2024, ai fini dell'indebitamento netto, dell'erogazione avvenuta a fine anno dell'anticipo dell'indennità di vacanza contrattuale del personale statale a tempo indeterminato.

L'aggregato dei **consumi intermedi** ha registrato nel 2023 un rialzo del 3,2 per cento rispetto al 2022 (+5.390 milioni), raggiungendo un totale di 174.395 milioni. Nel confronto con le precedenti stime fornite dalla NTI, il dato di consuntivo 2023 risulta superiore di 3.789 milioni rispetto alle attese. Il DEF riferisce che su tale incremento rispetto alle previsioni hanno inciso, oltre alla revisione della base 2022, le maggiori spese per il *bonus* sociale elettrico.

L'incidenza dei consumi intermedi in termini di Pil invece diminuisce passando dall'8,6 per cento del 2022 all'8,4 per cento del 2023.

La voce di consuntivo per l'anno 2023 delle **altre uscite correnti** registra una lieve diminuzione di 6 milioni rispetto all'anno precedente, con un livello di spesa pari a 96.031 milioni di euro.

Rispetto a quanto indicato nella NTI il dato è rivisto al ribasso di 1.683 milioni rispetto alle precedenti stime.

Anche l'incidenza delle altre uscite correnti in termini di PIL diminuisce, passando dal 4,9 per cento del 2022 al 4,6 per cento nel 2023.

⁸ In merito al cambiamento delle modalità di contabilizzazione delle risorse destinate al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) si veda il paragrafo successivo relativo alle spese.

Da ultimo, la **spesa in conto capitale** del 2023 è risultata pari, in valore assoluto, a 186.065 milioni, con un incremento, rispetto al 2022 (162.031 milioni), del 14,8 per cento, pari in valore assoluto a 24.034 milioni.

Rispetto alle stime della NTI, la voce della spesa in conto capitale risulta in aumento di 56.325 milioni soprattutto per effetto dell'incremento dei contributi agli investimenti (+46.777 milioni), mentre crescono in misura inferiore gli investimenti fissi lordi (+6.899 milioni) e le altre spese in conto capitale (+2.649 milioni). La notevole crescita dei contributi agli investimenti, secondo il DEF, è l'effetto delle maggiori spese per il superbonus e, in misura inferiore, per quelle relative alla misura agevolativa "Transizione 4.0". Inoltre, precisa il DEF, la crescita degli investimenti fissi lordi sconta le maggiori spese da parte degli enti locali e di alcune società pubbliche effettuate nell'ultima parte del 2023. Con riferimento alle altre uscite in conto capitale, la maggiore spesa è attribuibile alle garanzie standardizzate su cui ha inciso la modifica del criterio di contabilizzazione delle spese del Fondo di garanzia per le PMI recentemente introdotta dall'ISTAT, e ai maggiori crediti per imposte anticipate⁹

Anche l'incidenza della spesa in conto capitale rispetto al PIL risulta in crescita, passando dall'8,3 per cento del 2022 all'8,9 per cento del 2023.

1.2 Le previsioni tendenziali per il periodo 2024-2027

Il DEF espone l'andamento previsto dell'**indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni** nel periodo 2024-2027.

Rispetto alle precedenti stime (riferite al triennio 2024-2026) incorporate nella NTI, il DEF formula le nuove previsioni sulla base:

- dei risultati di consuntivo rilasciati dall'ISTAT;
- del nuovo quadro macroeconomico rappresentato nella Sezione I del DEF medesimo (che contiene il Programma di stabilità dell'Italia);
- degli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2024;
- di quanto emerso nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle entrate e delle uscite.

Il DEF specifica, in aggiunta, che l'aggiornamento delle previsioni del Conto della PA tiene conto anche dell'aggiornamento del profilo temporale delle spese finanziate da sovvenzioni a fondo perduto e prestiti nell'ambito del PNRR, alla luce delle modifiche al Piano approvate dal consiglio l'8 dicembre 2023¹⁰.

⁹ Il DEF precisa che il nuovo metodo utilizza il dato del flusso di accontamenti effettuati dal gestore del fondo opportunamente modificato al fine di stimare più correttamente la perdita attesa dalle garanzie concesse nell'anno.

¹⁰ Cfr. pp. 21 e 140 del Doc. LVII, n. 2.

Sono inoltre presentate le previsioni relative all'esercizio 2027, non considerato nell'orizzonte previsionale della NTI.

A questo riguardo si segnala che tali previsioni, essendo basate sul criterio della legislazione vigente, non tengono conto, in quanto tali, delle cosiddette politiche invariate. Il DEF, tuttavia come risulta dalla sua premessa, riporta una stima delle cosiddette "politiche invariate" per il prossimo triennio, all'interno delle quali **viene data priorità** al rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro.

Più specificamente il DEF chiarisce che la legge di contabilità e finanza pubblica prevede un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo. Tali stime sono utilizzate anche dalla Commissione Europea come ulteriore elemento per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese. Tuttavia, il DEF sottolinea come la stessa legge di contabilità pone come scenario primario di riferimento per la valutazione sia degli andamenti di finanza pubblica, sia della manovra necessaria a realizzare gli obiettivi stabiliti dalla *governance* europea, le previsioni formulate sulla base del criterio della legislazione vigente. È questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato e per la sua gestione.

La Commissione europea ha pubblicato a fine 2016 una descrizione dettagliata dei criteri che utilizza per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate. Fra i principi metodologici indicati è confermato quello dell'estrapolazione dei *trend* storici per le entrate e le spese, effettuata in coerenza con i passati orientamenti di *policy* ed integrata da tutte quelle misure che comportano una modifica di tali orientamenti, a condizione che le misure siano specificate con sufficiente dettaglio ed adottate, o almeno annunciate, in modo credibile.

I valori a politiche invariate presentati nel DEF sono stati quindi elaborati partendo dai dati a legislazione vigente e tenendo conto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dar corso nei prossimi mesi¹¹.

Il DEF riporta quindi la seguente tabella in cui viene evidenziato, da un lato, l'andamento dell'indebitamento netto a legislazione vigente e, dall'altro, l'effetto differenziale delle politiche invariate sul medesimo indebitamento netto:

Tabella 17 - Previsione di spesa a legislazione vigente e a politiche invariate

(milioni di euro e percentuale)

	Previsioni a legislazione vigente				Differenziale politiche invariate				Previsioni a politiche invariate			
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
Indebitamento netto	-93.939	-81.970	-69.326	-51.057	0	-19.923	-23.068	-25.060	-93.939	-101.893	-92.394	-76.117
In % del PIL	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2	0,0	-0,9	-1,0	-1,1	-4,3	-4,6	-4,0	-3,2

(Cfr. Tabella II.3-1, p. 153 del Doc. LVII, n. 2)

In proposito, andrebbe chiarito quali siano le misure che hanno condotto al calcolo del citato effetto differenziale per gli anni dal 2025 al 2027.

¹¹ Cfr. pp. 152 e 153 del Doc. LVII, n. 2.

In particolare, dovrebbe essere chiarito se tale effetto sia ascrivibile al solo rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale (menzionato come rifinanziamento prioritario nella premessa del DEF), ovvero sia riferibile anche a quello di altre misure che a legislazione vigente, analogamente al predetto taglio, sono finanziate per il solo esercizio 2024.

Inoltre, appare opportuno fornire indicazioni sul citato effetto differenziale non solo in termini di saldo, ossia di indebitamento netto, ma distintamente in termini di entrate e di spese, anche in considerazione del fatto che l'ammontare delle spese assume particolare importanza ai fini del rispetto delle regole previste dalla nuova governance europea.

1.2.1. L'indebitamento netto

Nel **nuovo quadro previsionale tendenziale** il DEF prospetta **per il 2024** un indebitamento netto pari al **4,3 per cento del Pil** (93,9 miliardi).

Rispetto al 2024, **negli anni successivi** si stima un costante decremento dell'indebitamento netto, sia in termini quantitativi sia in rapporto al Pil, nei seguenti termini¹²:

2025: -82,0 miliardi (-3,7 per cento del Pil);

2026: -69,3 miliardi (-3,0 per cento del Pil);

2027: -51,1 miliardi (-2,2 per cento del Pil).

L'indicata evoluzione dell'indebitamento netto è determinata dal miglioramento del **saldo primario**. Quest'ultimo, ancora negativo nel 2024, torna ad essere positivo nel 2025 e migliora in tutti gli anni del quadriennio di previsione tendenziale, passando dai -9,2 miliardi del 2024, ai +6,7 miliardi del 2025, ai +26,2 miliardi del 2026 e, infine, ai +52,5 miliardi del 2027.

A fronte di detti miglioramenti, si prospetta un incremento della **spesa per interessi** che passa progressivamente dagli 84,8 miliardi del 2024 ai 103,6 miliardi del 2027.

Riguardo all'andamento dell'indebitamento netto rispetto al Pil, occorre altresì considerare la crescita del Pil nominale, prevista per ciascuno degli esercizi indicati, che vede tale ultima grandezza passare da 2.162,7 miliardi nel 2024 a 2.367,6 miliardi nel 2027.

In valori percentuali, a fronte di una spesa primaria decrescente, dal 51,2% del Pil nel 2023 al 44,0% nel 2027, si prevede un profilo crescente della spesa per interessi, dal 3,8% nel 2023 al 4,4% nel 2027; ne consegue una riduzione nel tempo della spesa complessiva dal 55,0% nel 2023 al 48,4% nel 2027.

Sul lato delle entrate, si prevede un andamento decrescente nel tempo, dal 47,8% del Pil nel 2023 al 46,2% del 2027 (con la sola eccezione del 2025, esercizio nel corso del quale si prevede un aumento delle entrate dal 46,8% del 2024 al 47,1%). A ciò contribuisce principalmente la previsione di una graduale riduzione delle entrate tributarie (dal 29,6% nel 2023 al 28,9% nel 2027) e delle entrate in conto capitale non tributarie (dall'1,1% nel 2023 allo 0,2% nel 2027), mentre è previsto un incremento nel tempo dei contributi sociali (dal 12,9% nel 2023 al 13,4% nel 2027).

Con riferimento al triennio 2024-2026 è possibile operare un **raffronto con le previsioni contenute nella NTI**.

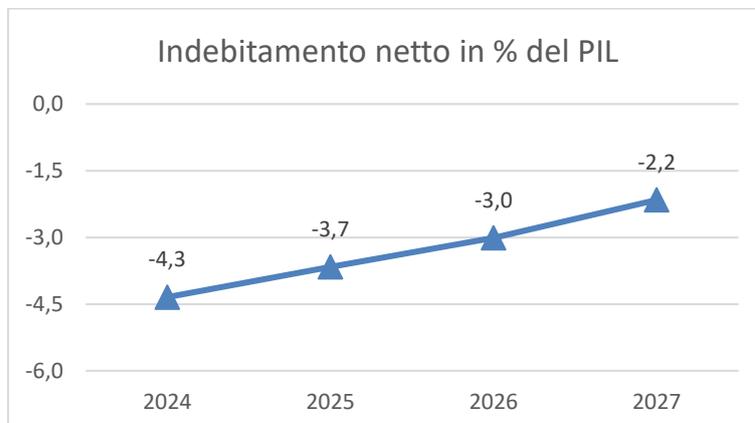
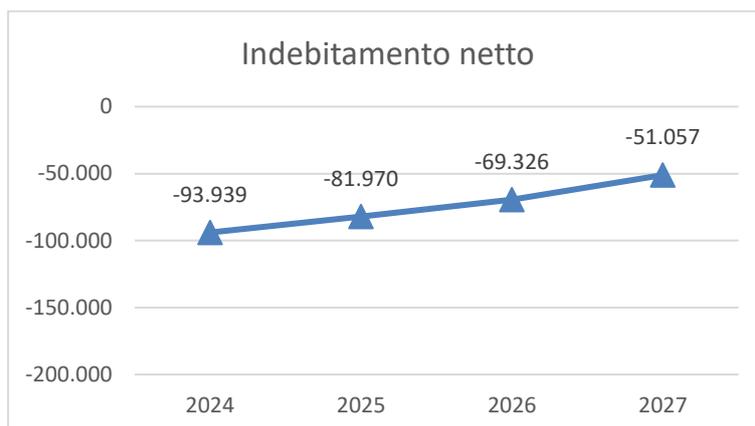
Relativamente al **2024** l'indebitamento netto (pari, come visto, al 4,3 per cento del Pil) risulta in linea con quello indicato dalla Nota tecnico illustrativa (NTI) 2024, seppur con maggiori entrate e maggiori spese per 0,4 punti percentuali. Per gli esercizi successivi la previsione di indebitamento netto della NTI resta

¹² Nei valori indicati, il segno negativo indica l'indebitamento netto delle pp. aa.

sostanzialmente confermata dal DEF (in rapporto al PIL), salvo indicare valori di un decimo di punto percentuale più elevati. In particolare:

- per il 2025 la previsione passa dal 3,6 per cento (NTI) al 3,7 per cento (DEF);
- per il 2026 la previsione passa dal 2,9 per cento (NTI) al 3,0 per cento (DEF).

I grafici che seguono evidenziano l'andamento della variabile nel periodo 2023-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.



1.2.2. Le entrate

(milioni di euro e percentuale)

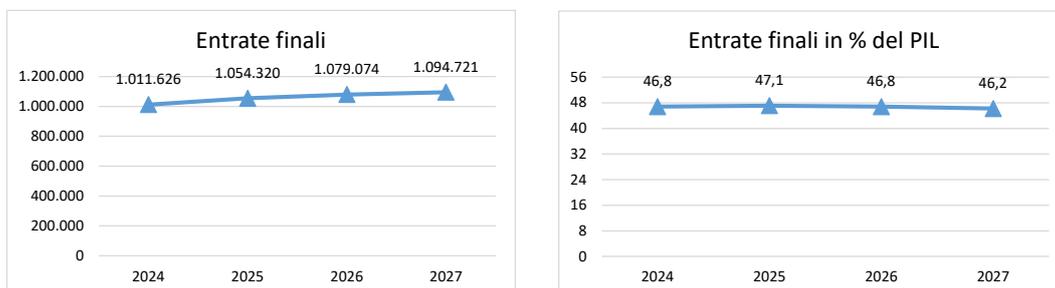
	2024	2025	2026	2027
Entrate finali	1.011.626	1.054.320	1.079.074	1.094.721
Entrate tributarie	633.476	649.269	664.771	683.698
<i>Imposte dirette</i>	325.525	334.996	342.832	354.287
<i>Imposte indirette</i>	306.460	312.770	320.424	327.887
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.491	1.503	1.515	1.524
Contributi sociali	276.191	300.484	309.283	317.289
Altre entrate correnti	91.696	93.976	90.840	89.000
Entrate in conto capitale non tributarie	10.263	10.591	14.180	4.734
<i>In % del PIL</i>				
Entrate finali	46,8	47,1	46,8	46,2
<i>Entrate tributarie</i>	29,3	29,0	28,8	28,9
<i>Imposte dirette</i>	15,1	15,0	14,9	15,0
<i>Imposte indirette</i>	14,2	14,0	13,9	13,8
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Contributi sociali</i>	12,8	13,4	13,4	13,4
<i>Altre entrate correnti</i>	4,2	4,2	3,9	3,8
<i>Entrate in conto capitale non tributarie</i>	0,5	0,5	0,6	0,2
<i>Tasso di variazione (%)</i>				
Entrate finali	1,5	4,2	2,3	1,5
<i>Entrate tributarie</i>	2,7	2,5	2,4	2,8
<i>Imposte dirette</i>	1,5	2,9	2,3	3,3
<i>Imposte indirette</i>	4,0	2,1	2,4	2,3
<i>Imposte in c/capitale</i>	-7,3	0,8	0,8	0,6
<i>Contributi sociali</i>	2,6	8,8	2,9	2,6
<i>Altre entrate correnti</i>	4,3	2,5	-3,3	-2,0
<i>Entrate in conto capitale non tributarie</i>	-54,1	3,2	33,9	-66,6
Entrate finali (NTI)	989.879	1.042.148	1.062.586	-
Differenza (DEF) - (NTI)	21.747	12.172	16.488	-

Il Documento di economia e finanza stima un andamento crescente delle **entrate finali** in valore assoluto per tutto il periodo di previsione, nel corso del quale l'aggregato passa da 1.011,6 miliardi nel 2024 a 1.094,7 miliardi nel 2027¹³.

In termini di **incidenza sul PIL**, le stime complessive relative alle entrate totali della p.a. diminuiscono, nel 2024, di 1,0 punti percentuali rispetto al 2023, attestandosi al 46,8 per cento, e sono previste in aumento nel 2025 di 0,3 punti percentuali e in diminuzione negli anni successivi, fino a raggiungere il 46,2 per cento nel 2027.

¹³ Rispetto alle previsioni della NTI, l'aggiornamento delle stime delle entrate totali evidenzia una generale revisione al rialzo per il periodo 2023-2026 (+13.944 milioni nel 2023, +21.747 milioni nel 2024, +12.172 milioni nel 2025 e +16.488 milioni nel 2026).

I seguenti grafici riportano l'andamento delle entrate finali nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.



Concorrono agli andamenti sopra descritti i singoli aggregati che compongono le entrate: entrate tributarie, entrate contributive e altre entrate.

In particolare, **le entrate tributarie** mostrano, in valore assoluto, un incremento nelle stime per il 2024, pari a 16.369 milioni, rispetto ai valori 2023. Tale incremento, afferma il DEF, riflette la positiva dinamica delle principali variabili macroeconomiche, con una crescita più pronunciata per le imposte indirette (+11.778 milioni) rispetto alle dirette (+4.708 milioni).

L'andamento crescente è confermato anche dalle previsioni riferite a tutto il periodo 2024-2027 (da 633.476 milioni nel 2024 a 683.698 milioni nel 2027).

Contribuiscono a tale andamento sia le imposte dirette che quelle indirette che presentano un andamento crescente per tutto il periodo considerato.

Le imposte in conto capitale, invece, registrano una riduzione di 117 milioni nel 2024 e lievi incrementi nei tre anni successivi (+12 milioni nel 2025 e 2026 e +9 milioni nel 2027).

In **rapporto al PIL**, invece, il gettito delle entrate tributarie è atteso scendere progressivamente nell'anno in corso e nei tre successivi, passando dal 29,3 per cento del 2024 al 28,9 per cento nel 2027.

L'andamento decrescente in rapporto al PIL caratterizza prevalentemente le imposte indirette che passano dal 14,2 per cento nel 2024 al 13,8 per cento nel 2027. L'incidenza rispetto al PIL delle imposte dirette, invece, rimane sostanzialmente invariata lungo tutto il periodo di previsione (dal 15,1 per cento nel 2024 al 15 per cento nel 2027).

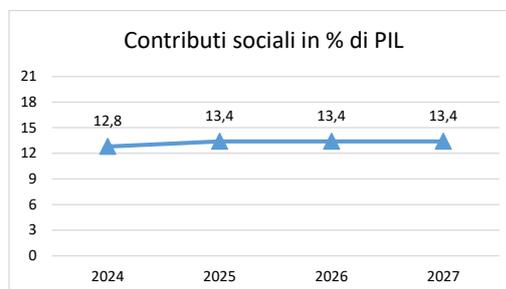
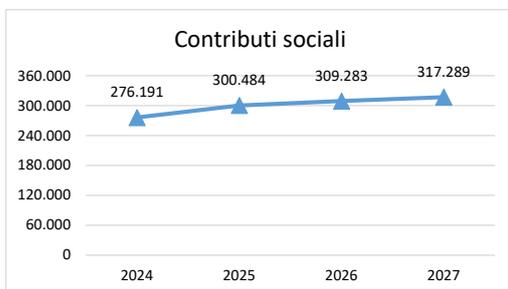
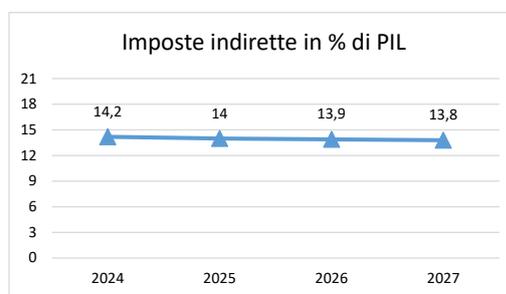
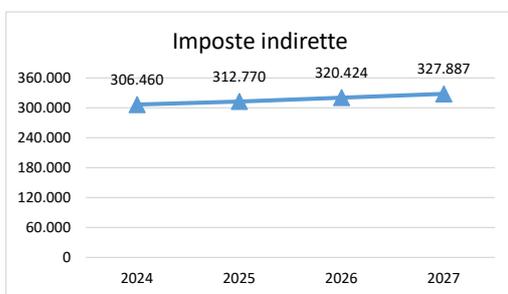
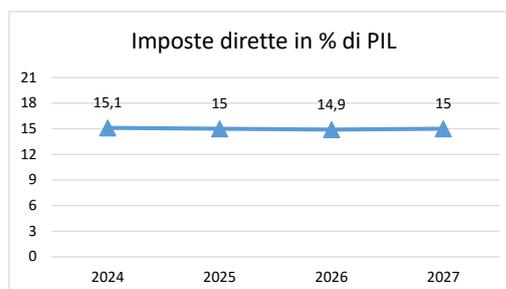
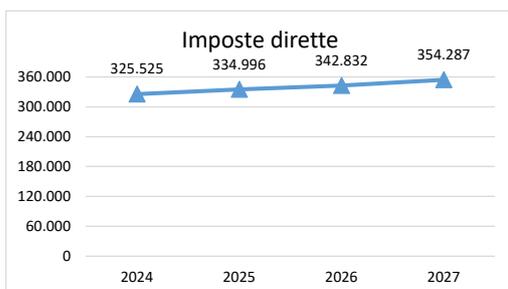
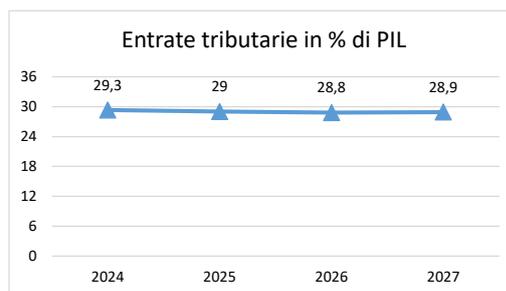
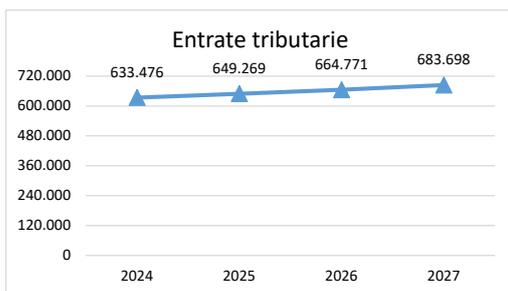
Le imposte in conto capitale, invece, evidenziano una ridotta incidenza (0,1 per cento del Pil) che rimane invariata per tutto il periodo di previsione.

Con riferimento ai **contributi sociali**, le previsioni rispetto ai dati di consuntivo 2023 (269.221 milioni) indicano un incremento del 2,6 per cento nel 2024 (276.191 milioni), mentre nel 2025 (300.484 milioni) l'incremento stimato in termini percentuali risulta dell'8,8 per cento. Il gettito è previsto in ulteriore crescita nel 2026 (309.283 milioni, corrispondente a un +2,9 per cento) e nel 2027 (317.289 milioni, corrispondente a un +2,6). Tale andamento crescente, secondo quanto precisato dal DEF, riflette gli andamenti ipotizzati per le variabili

macroeconomiche rilevanti nonché l'evoluzione del profilo previsionale dei redditi da lavoro dei dipendenti pubblici. La previsione per l'anno 2024 sconta, inoltre, la riduzione del cuneo fiscale derivante dalla misura di agevolazione contributiva prevista per tale anno dalla legge di bilancio 2024-2026 in favore dei lavoratori dipendenti (articolo 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023). Negli anni successivi, invece, di tale riduzione non si tiene conto in quanto le previsioni, come detto in precedenza, sono state elaborate sulla base del criterio della legislazione vigente.

In rapporto al PIL, le previsioni indicano una percentuale del 12,8 per cento nel 2024 (in calo di un decimale rispetto al 2023); tale percentuale risalirà al 13,4 negli anni dal 2025 al 2027.

I seguenti grafici riportano l'andamento delle suddette componenti delle entrate finali nel periodo 2024-2027 in valore monetario e in termini percentuali del PIL.



Per quanto riguarda **le altre entrate**, ossia le entrate diverse da quelle tributarie e contributive, le entrate **correnti** sono previste in aumento di 3.773 milioni nel 2024 e di 2.280 milioni nel 2025 e in riduzione nei due anni successivi (-3.136 milioni nel 2026 e -1.840 milioni nel 2027), per effetto, come precisato dal DEF, della dinamica dei contributi a fondo perduto dall'Unione europea per il PNRR (in aumento fino al 2025) in parte compensato da quella degli introiti per dividendi e interessi attivi, in calo nel primo biennio e in leggera crescita nel periodo successivo. In rapporto al PIL le previsioni mostrano valori decrescenti per tutto il periodo considerato (dal 4,2 per cento nel 2024 al 3,8 per cento nel 2027).

Le entrate in conto capitale non tributarie registrano, in valore assoluto, una riduzione nel 2024 di 12.078 milioni, un lieve incremento nel 2025 di 328 milioni e un incremento più marcato nel 2026 di 3.589 milioni; nel 2027 evidenziano una

nuova contrazione, pari a 9.446 milioni. Il DEF precisa che anche l'evoluzione delle entrate in conto capitale non tributarie è strettamente collegata alle sovvenzioni per i progetti PNRR che si riducono significativamente nel 2024 rispetto al 2023, rimangono stabili nel 2025 e aumentano nuovamente nel 2026, ultimo anno del Piano.

In termini di PIL, l'incidenza passa dallo 0,5 per cento nel 2024 allo 0,2 per cento nel 2027.

In conseguenza dei descritti andamenti, la pressione fiscale rimane sostanzialmente stabile durante tutto il periodo di previsione: 42,1 nel 2024, 42,4 nel 2025, 42,2 nel 2026 e 42,3 nel 2027.

1.2.3 Le spese

Rispetto a quanto considerato in sede di legge di bilancio 2024, le nuove previsioni di spesa scontano il nuovo quadro macroeconomico e considerano gli effetti finanziari associati ai provvedimenti approvati fino a marzo 2024. Il DEF chiarisce che le previsioni tengono conto anche dell'aggiornamento del profilo temporale delle spese finanziate da sovvenzioni a fondo perduto e prestiti nell'ambito del PNRR¹⁴, alla luce delle modifiche al Piano approvate dal Consiglio l'8 dicembre 2023.

L'analisi delle spese del presente paragrafo confronta le stime contenute dal DEF con il quadro programmatico del conto economico delle pubbliche amministrazioni allegato alla Nota tecnico illustrativa (NTI) 2024¹⁵, il cui periodo previsionale termina con l'anno 2026.

(milioni di euro - percentuale)

		2024	2025	2026	2027
Spese finali	NTI	1.082.275	1.122.246	1.129.327	-
Spese finali	DEF	1.105.565	1.136.290	1.148.400	1.145.778
<i>In % del PIL</i>		<i>51,1</i>	<i>50,8</i>	<i>49,8</i>	<i>48,4</i>
<i>Tasso di variazione (%)</i>		<i>-3,5</i>	<i>2,8</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,2</i>
Spese finali - differenza (DEF) - (NTI)		23.290	14.044	19.073	-

In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2024 al 2027 sono rispettivamente pari a: 1.105.565 milioni, 1.136.290 milioni, 1.148.400 milioni e 1.145.778 milioni. Rispetto all'esercizio precedente, l'aggregato mostra una riduzione nel 2024: il valore annuo stimato diminuisce del 3,5 per cento (-40,5 miliardi). Nel biennio 2025-2026 la spesa stimata cresce del 2,8 per cento nel 2025 (+30,7 miliardi), dell'1,1 per cento nel 2026 (+12,1 miliardi) mentre nel 2027 si registra una flessione dello 0,2 per cento (-2,6 miliardi).

¹⁴ Le spese totali sono riviste al rialzo di 4,1 miliardi per il 2023 e di 13,7 miliardi per il 2024 e di 18,8 miliardi nel 2025 rispetto alle valutazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa.

¹⁵ Nota tecnico illustrativa allegata alla legge di bilancio 2024-2026.

L'**incidenza delle spese rispetto al PIL** si riduce di quasi 4 punti percentuali nel 2024 rispetto al precedente esercizio, raggiungendo il 51,1 per cento per poi contrarsi ulteriormente di 0,3 punti percentuali nel 2025, di 1 punto percentuale nel 2026 e di 1,4 punti percentuali nel 2027, anno in cui l'incidenza di tale voce di spesa rispetto al PIL si attesta al 48,4 per cento.

La riduzione del rapporto che si registra nel 2024 è da porre in relazione soprattutto con la riduzione dell'aggregato di spesa (-40,5 miliardi) - ascrivibile alla minore spesa in conto capitale (-73,3 miliardi), compensata dall'incremento della spesa corrente inclusa quella per interessi - e solo in parte alla dinamica del PIL. In generale, l'evoluzione delle principali componenti di spesa rispetto al PIL è influenzata dalla dinamica del denominatore; il PIL nominale stimato per gli anni 2024, 2025, 2026 e 2027 cresce, rispettivamente, del 3,7, del 3,5 del 3,0 e del 2,7 per cento rispetto all'anno precedente.

Riguardo alle principali componenti di spesa, si evidenzia che per le **spese correnti al netto degli interessi** (spese correnti primarie) i dati stimati per gli anni dal 2024 al 2027 sono, rispettivamente, pari a 908.062 milioni, 927.178 milioni, 936.592 milioni e 949.051 milioni, con incrementi su base annua pari al 3 per cento nel 2024 (+26,7 miliardi), al 2,1 per cento nel 2025 (+19,1 miliardi), all'1 per cento nel 2026 (+9,4 miliardi) e all'1,3 nel 2027 (+12,5 miliardi).

(milioni di euro - percentuale)

		2024	2025	2026	2027
Spesa corrente primaria	NTI	898.520	922.890	931.335	-
Spesa corrente primaria	DEF	908.062	927.178	936.592	949.051
<i>In % del PIL</i>		42,0	41,4	40,6	40,1
<i>Tasso di variazione (%)</i>		3,0	2,1	1,0	1,3
Differenza (DEF) - (NTI)		9.542	4.288	5.257	-

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL diminuisce per tutto il periodo di previsione ad un ritmo medio annuo di oltre mezzo punto percentuale raggiungendo nel 2027 il 40,1 per cento.

Di seguito sono brevemente illustrati i dati di sintesi e le considerazioni contenute nel DEF e riferiti alle diverse componenti della spesa primaria corrente.

Spesa per redditi da lavoro dipendente

(milioni di euro - percentuale)

		2024	2025	2026	2027
Redditi da lavoro dipendente	NTI	192.865	196.109	195.881	-
Redditi da lavoro dipendente	DEF	196.474	198.016	198.770	198.024
<i>In % del PIL</i>		9,1	8,8	8,6	8,4
<i>Tasso di variazione (%)</i>		5,4	0,8	0,4	-0,4
Differenza (DEF) - (NTI)		3.609	1.907	2.889	-

La spesa per **redditi da lavoro dipendente** è prevista in aumento rispetto al dato indicato dalla Nota tecnico-illustrativa (NTI) per il 2024 (+3,6 miliardi), è

quindi rivista in ulteriore rialzo per il 2025 (+1,9 miliardi) e per il 2026 (+2,9 miliardi). In valore assoluto i dati stimati per gli anni 2024, 2025, 2026 e 2027 sono rispettivamente pari a 196,5 miliardi, 198,0 miliardi, 198,8 miliardi e 198,0 miliardi, con un incremento su base annua del 5,4 per cento nel 2024 (+10,0 miliardi), dello 0,8 per cento nel 2025 (+1,54 miliardi) e dello 0,4 per cento nel 2026 (+0,75 miliardi) per poi ridursi dello 0,4 per cento nel 2027 (-0,75 miliardi).

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta al 9,1 per cento nel 2024, in aumento rispetto al 2023 (8,9 per cento), per diminuire nel 2025 (8,8 per cento) e nel 2026 (8,6 per cento) fino a raggiungere l'8,4 per cento del PIL nel 2027.

Il DEF per quanto concerne i fattori sottostanti il summenzionato andamento della spesa segnala che gli incrementi evidenziati sono principalmente correlati alle risorse destinate al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e, in misura minore, agli stanziamenti per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC). Al dato per il 2024 concorre anche la modalità di registrazione dell'anticipo dell'IVC richiamata nel paragrafo sui risultati di consuntivo. Nella nota metodologica di accompagnamento del DEF viene evidenziato che la previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente è stata elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile, pubblicato dall'ISTAT nel mese di marzo. La metodologia di previsione adottata ai fini del presente documento presenta, infatti, alcune differenze rispetto alle precedenti edizioni, in quanto si è tenuto conto della modifica che sarà adottata dall'ISTAT a partire dalla prossima revisione complessiva delle serie storiche prevista per il mese di settembre. Ciò al fine di allineare, in vista dell'entrata in vigore dei regolamenti europei recanti le nuove regole in materia di sorveglianza e coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri e della prossima elaborazione del Piano fiscale strutturale di medio termine ivi previsto, le stime presentate con i criteri che saranno effettivamente utilizzati negli anni inclusi nell'orizzonte previsivo. La principale differenza introdotta con l'adozione di tale nuova modalità riguarda il momento della registrazione degli effetti dei rinnovi contrattuali. In linea con il criterio di competenza previsto dalle regole di contabilità nazionale (SEC 2010), tali effetti devono rappresentare la maggiore retribuzione della prestazione lavorativa imputabile a ciascun anno, indipendentemente dal profilo temporale delle erogazioni e quindi dalla tempistica di stipula dei contratti e dal riconoscimento di eventuali arretrati, fattori che rilevano unicamente ai fini della valutazione per cassa. La nuova metodologia, per ogni tornata contrattuale, con riferimento al personale contrattualizzato, imputa ad ogni anno le somme destinate alla contrattazione dalla legislazione vigente o, per i trienni per i quali non sono stati ancora effettuati stanziamenti, il valore previsto dell'IVC¹⁶. Pertanto, con riferimento al triennio 2022-2024, l'importo imputato ai rinnovi contrattuali dei vari comparti è stato calcolato sulla base delle somme stanziare per anno, in prima battuta dalla legge di bilancio per il 2022 e in misura più rilevante da quella per il 2024. La previsione 2024 per il personale statale sconta dunque sia la somma che sarà sicuramente erogata nell'anno a titolo di IVC sia quella che, a valere sullo stanziamento complessivo

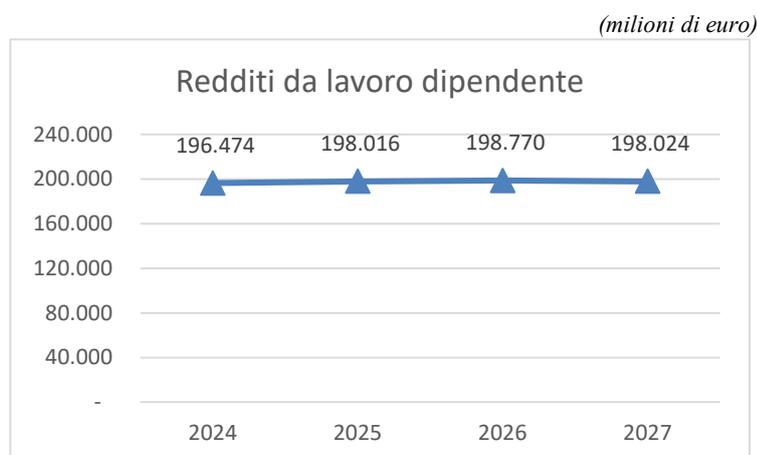
¹⁶ Con riferimento al personale in regime di diritto pubblico con adeguamento automatico della retribuzione, sono imputate, per ogni anno, le quote di aggiornamento della retribuzione calcolate mediante l'applicazione dell'indice ISTAT (che tiene conto delle somme erogate a seguito della sottoscrizione dei contratti).

e nei limiti dello stesso, sarà erogata in fase di sottoscrizione dei relativi contratti, indipendentemente dall'anno di sottoscrizione¹⁷.

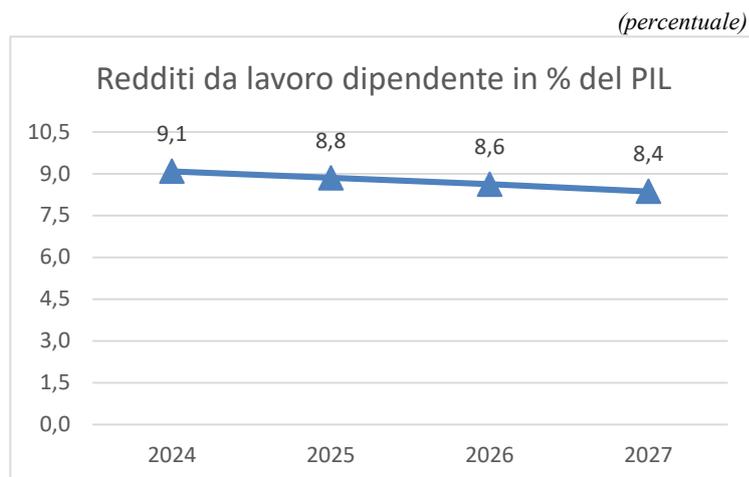
Analogo criterio è stato adottato per il triennio 2019-2021, il che ha comportato che gli importi relativi agli arretrati da riconoscere nel 2024 per i contratti non ancora rinnovati non abbiano avuto effetto sulla stima dell'anno in corso, in quanto riclassificati per competenza negli anni precedenti. Per il triennio 2025-2027, l'onere imputato a legislazione vigente tiene conto unicamente della previsione dell'IVC.

Una quota rilevante del mercato incremento dell'aggregato redditi da lavoro dipendente tra il 2023 e il 2024 (pari a 10 miliardi) è, pertanto, dovuto alle nuove modalità di registrazione contabile adottate: al 2024 è stato infatti imputato per intero l'importo destinato alla contrattazione per il triennio 2022-2024 dall'ultima legge di bilancio, indipendentemente dalla data prevista di stipula dei relativi contratti (con un effetto rispetto al 2023 di circa 8,5 miliardi). Sull'incremento ha avuto altresì effetto, come s'è detto, l'attribuzione per competenza al 2024, effettuata dall'ISTAT, dell'anticipo IVC erogato nel 2023 in favore del personale dello Stato a tempo indeterminato. Per gli anni successivi, l'andamento crescente delle spese registrato per gli anni 2025 e 2026 è determinato dalla previsione del riconoscimento dell'IVC relativa al triennio contrattuale 2025-2027 e dagli effetti differenziali dei provvedimenti legislativi adottati in anni precedenti. Per l'anno 2027, la diminuzione rispetto all'anno precedente sconta il venir meno delle spese di personale connesse all'attuazione dei progetti PNRR.

I grafici che seguono evidenziano l'andamento della variabile nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.



¹⁷ Per il personale non statale, il cui onere è posto a carico dei bilanci degli enti, è stata applicata la medesima metodologia, tenendo conto che la legge prevede che gli importi da destinare alla contrattazione siano definiti secondo gli stessi criteri individuati per il personale statale.



Spesa per consumi intermedi

(milioni di euro - percentuale)

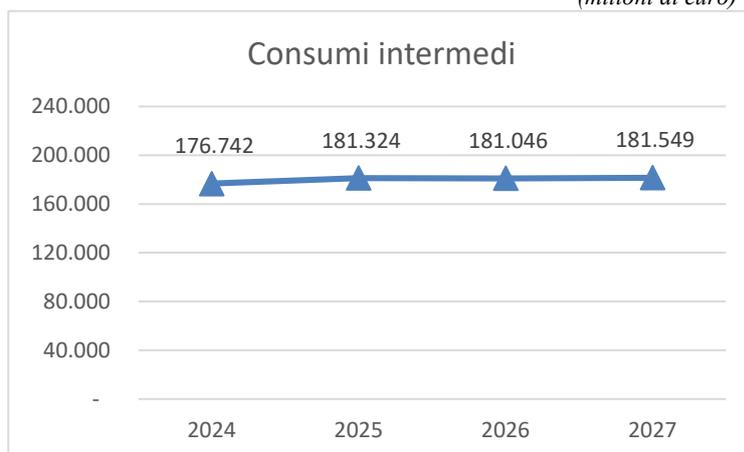
		2024	2025	2026	2027
Consumi intermedi	NTI	172.478	175.100	174.435	-
Consumi intermedi	DEF	176.742	181.324	181.046	181.549
<i>In % del PIL</i>		8,2	8,1	7,9	7,7
<i>Tasso di variazione (%)</i>		1,3	2,6	-0,2	0,3
Differenza (DEF) - (NTI)		4.264	6.224	6.611	-

La spesa per **consumi intermedi**, rispetto alle previsioni della Nota tecnico-illustrativa (NTI) di inizio anno, è rivista in rialzo per 4,3 miliardi nel 2024, per 6,2 miliardi nel 2025 e per 6,6 miliardi nel 2026. In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2024 al 2027 sono rispettivamente pari a 176.742 milioni, 181.324 milioni, 181.046 milioni e 181.549 milioni, con un incremento dell'1,3 per cento nel 2024 (+2,3 miliardi), del 2,6 per cento nel 2025 (+4,6 miliardi), seguito da una riduzione dello 0,2 per cento nel 2026 (-0,3 miliardi) e, infine, da un incremento dello 0,3 per cento nel 2027 (+0,5 miliardi). L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta all'8,2 per cento nel 2024, in riduzione rispetto all'anno precedente (8,4 per cento), per poi ridursi all'8,1 per cento nel 2025, al 7,9 per cento nel 2026 e al 7,7 per cento nel 2027.

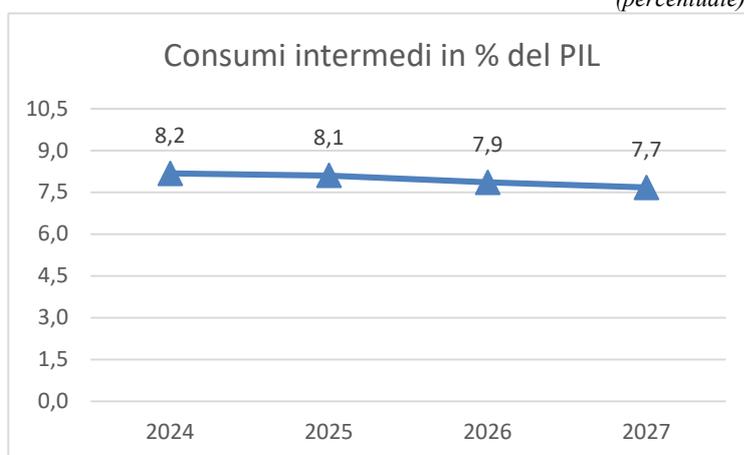
Il DEF precisa che i consumi intermedi sono previsti aumentare nel 2024 e 2025 per effetto delle spese legate ai progetti PNRR e per l'aumento della spesa sanitaria (Cfr. *Infra*) per poi rimanere stabili nel biennio finale.

I grafici che seguono evidenziano l'andamento della variabile nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.

(milioni di euro)



(percentuale)



Spesa per prestazioni sociali

(milioni di euro - percentuale)

		2024	2025	2026	2027
Prestazioni sociali in denaro	NTI	447.789	460.715	472.455	-
Prestazioni sociali in denaro	DEF	447.080	455.900	467.740	480.930
<i>In % del PIL</i>		20,7	20,4	20,3	20,3
<i>Tasso di variazione (%)</i>		5,3	2,0	2,6	2,8
DI CUI					
	Pensioni	337.480	345.730	356.330	368.110
<i>In % del PIL</i>		15,6	15,4	15,5	15,5
<i>Tasso di variazione (%)</i>		5,8	2,4	3,1	3,3
	Altre prestazioni sociali	109.600	110.170	111.410	112.820
<i>In % del PIL</i>		5,1	4,9	4,8	4,8
<i>Tasso di variazione (%)</i>		4,0	0,5	1,1	1,3
Prestazioni sociali - differenza (DEF) - (NTI)		-709	-4.815	-4.715	-

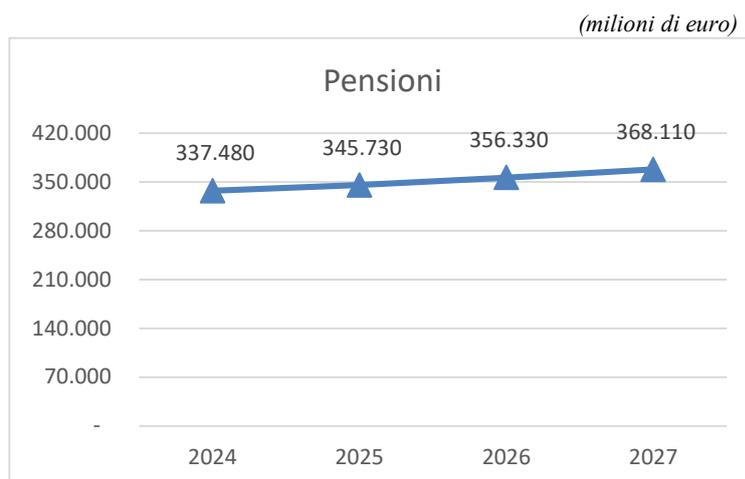
Relativamente alle **prestazioni sociali in denaro** (spesa pensionistica e altre prestazioni), le nuove previsioni tendenziali stimano per l'aggregato una crescita del 5,3 per cento nel 2024 rispetto all'anno precedente (circa 22,6 miliardi in valore assoluto): la previsione complessiva di spesa passa infatti da 424.491 milioni nel 2023 a 447.080 milioni nel 2024. Per il 2025 è stimato un incremento del 2 per cento (più 8,2 miliardi in valore assoluto); nel 2026 l'aggregato continuerà a crescere a un tasso dell'2,6 per cento (circa 11,8 miliardi in più rispetto al 2025) e ancora del 2,8 per cento nel 2027 (circa 13,2 miliardi in più rispetto al 2026).

Nei grafici che seguono è evidenziato l'andamento della spesa per prestazioni sociali, in valore assoluto e in percentuale rispetto al PIL.



Considerando le singole componenti che concorrono al predetto andamento, si evidenzia che il *trend* della **spesa pensionistica** (+5,8 per cento nel 2024, cui seguono gli incrementi stimati al 2,4 per cento nel 2025, al 3,1 nel 2026 e al 3,3 nel 2027) è riconducibile in primo luogo all'indicizzazione delle prestazioni, in parte mitigato dagli interventi contenuti all'articolo 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023) e dall'articolo 1, commi 134 e 135 della legge n. 213 del 2023 (legge di bilancio 2024). Vengono altresì considerati gli interventi contenuti nella suddetta legge di bilancio per il 2024, tra cui la previsione di "Quota 103" e di "Opzione Donna", pur con requisiti più stringenti rispetto a quanto previsto in precedenza.

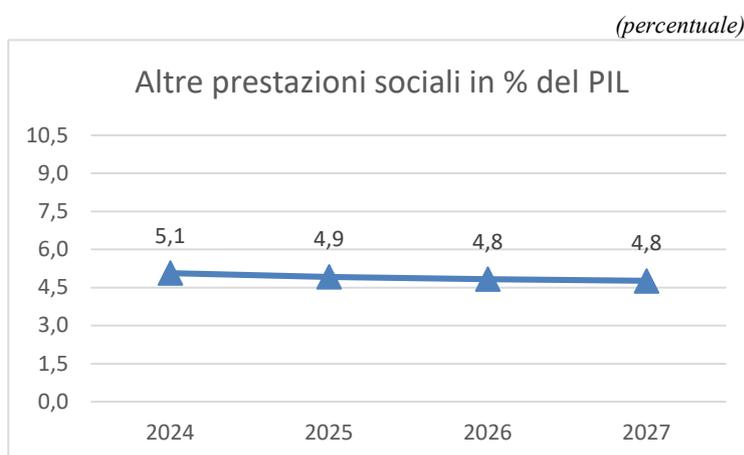
I seguenti grafici riportano l'andamento della variabile nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.



La componente rappresentata dalle **altre prestazioni sociali in denaro** si incrementa del 4,0 per cento nel 2024 per poi registrare incrementi più contenuti, stimati allo 0,5 per cento nel 2025, all'1,1 per cento nel 2026 e all'1,3 per cento nel 2027.

La previsione tiene conto degli interventi previsti dalla legge di bilancio 2024, tra cui: il potenziamento dell'indennità per congedo parentale, il rifinanziamento e potenziamento del bonus per l'accesso agli asili nido, la proroga della prestazione denominata Ape sociale, il rifinanziamento degli interventi di sostegno al reddito in deroga anche tramite il rifinanziamento del fondo sociale per occupazione e formazione, la conferma per il 2024 della Carta solidale acquisti.

I seguenti grafici riportano l'andamento della variabile nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.



Spesa sanitaria

Con specifico riferimento alla **spesa sanitaria**, il DEF reca per il 2024 una previsione di spesa pari a 138.776 milioni, con un tasso di crescita del 5,8 per cento rispetto all'anno precedente¹⁸, come rappresentato nella tabella che segue.

(milioni di euro - percentuale)

	2024	2025	2026	2027
Spesa sanitaria	138.776	141.814	144.760	147.420
<i>In % del PIL</i>	6,4	6,3	6,3	6,2
<i>Tasso di variazione (%)</i>	5,8	2,2	2,1	1,8

La crescita dell'aggregato nel 2024 riflette l'incremento di tutte le voci di spesa del settore, tra le quali si segnalano le seguenti: redditi da lavoro dipendente in

¹⁸ Nel biennio in esame la spesa sanitaria è influenzata anche dagli oneri per assicurare l'assistenza sanitaria correlata con l'accoglienza umanitaria per la crisi in Ucraina (articolo 1, comma 392, lettera c), della legge n. 213 del 2023)

aumento del 9,7 per cento per effetto dell'ipotesi di perfezionamento del rinnovo contrattuale del personale dirigente degli enti del SSN per il triennio 2022-2024; incremento del 5,2 per cento delle prestazioni sociali in natura dei produttori market¹⁹; crescita del 2,9 per cento dei consumi intermedi imputabile essenzialmente ai prodotti farmaceutici. determinata, oltre che da una generale dinamica in aumento, anche dai riflessi derivanti dalla rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti e dall'ulteriore incremento del fondo per il concorso al rimborso dei farmaci innovativi. A parziale compensazione dei succitati fattori di crescita viene scontata nel 2024 un'ipotesi di incasso di *pay-back* per i dispositivi medici di poco superiore all'importo contabilizzato l'anno precedente. La previsione tiene conto dei contenziosi amministrativi da parte delle aziende fornitrici.

Nel triennio 2025-2027 si osserva un incremento della spesa per tutto il periodo di previsione (2,2 per cento nel 2025, 2,1 per cento nel 2026 e 1,8 per cento nel 2027). Il Documento spiega che la dinamica dell'aggregato è dovuta a una parziale contabilizzazione degli oneri per i miglioramenti economici per il triennio 2025-2027²⁰ e sconta una dinamica incrementale dei costi.

In rapporto al PIL l'andamento dell'aggregato di spesa è invece decrescente e passa dal 6,3 per cento del 2025 e 2026 fino ad arrivare al 6,2 per cento nel 2027. Il DEF precisa che tale andamento è influenzato dalla dinamica del PIL che è previsto crescere con una media annua del 3,1 per cento per gli anni 2025-2027.

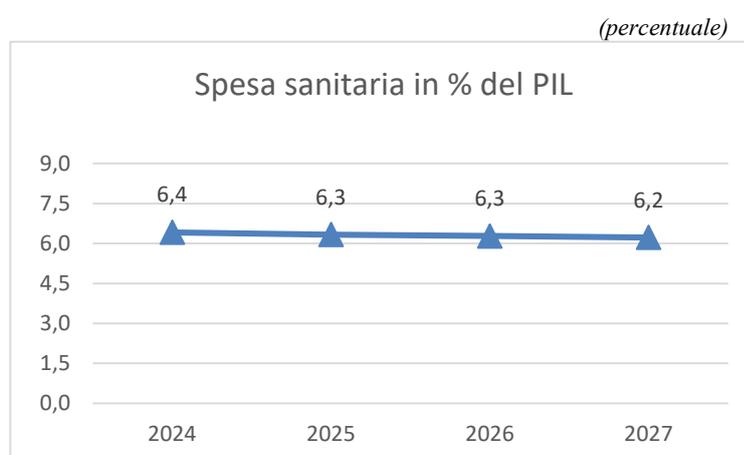
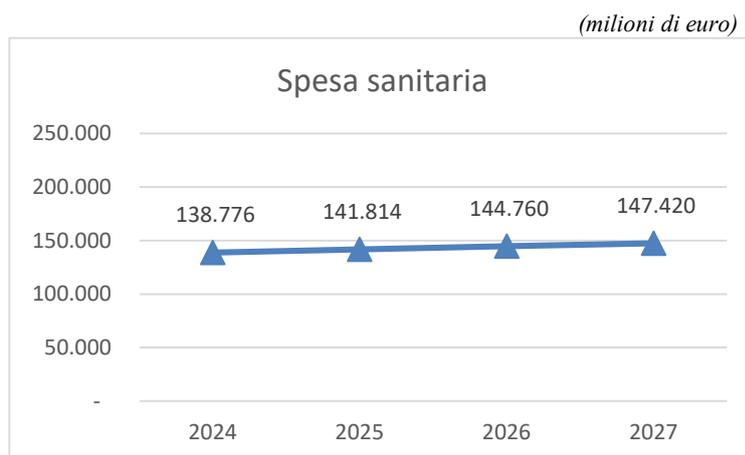
Il Documento precisa che la previsione riflette inoltre le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²¹ nonché gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN.

I seguenti grafici riportano l'andamento della variabile nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.

¹⁹ Tra le voci di spesa che presentano una dinamica più marcata (pari al 14 per cento in più del 2023) si rileva la spesa per l'assistenza medico-generica. La crescita della voce di spesa è dovuta essenzialmente agli oneri relativi al rinnovo delle convenzioni, all'attuazione della Missione 6 del PNRR e alle misure per il trattenimento in servizio fino al compimento del settantaduesimo anno di età i medici in regime di convenzione.

²⁰ A decorrere dal 2025 è contabilizzata la stima dell'anticipazione dei benefici complessivi da attribuire all'atto del rinnovo contrattuale del relativo triennio.

²¹ Nello specifico, precisa il DEF, vengono incluse le risorse afferenti alla 'Missione 6: Salute'.



Altre uscite correnti

(milioni di euro - percentuale)

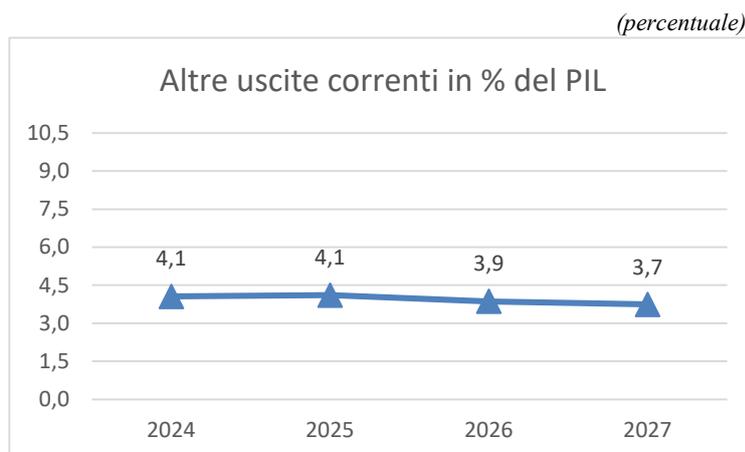
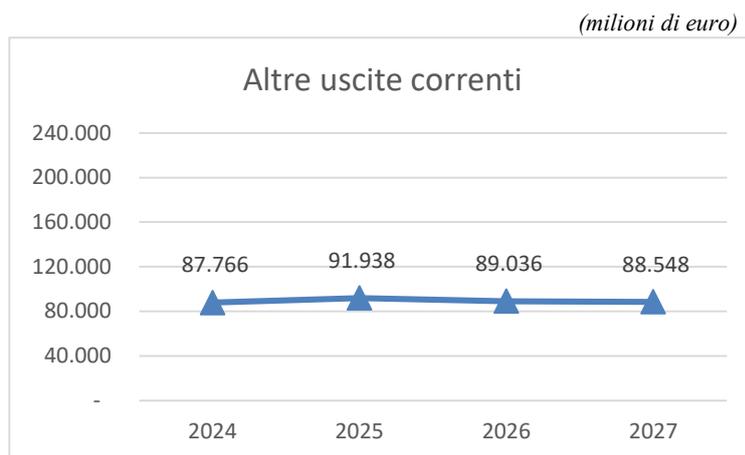
		2024	2025	2026	2027
Altre uscite correnti	NTI	85.389	90.966	88.565	-
Altre uscite correnti	DEF	87.766	91.938	89.036	88.548
<i>In % del PIL</i>		4,1	4,1	3,9	3,7
<i>Tasso di variazione (%)</i>		-8,6	4,8	-3,2	-0,5
Differenza (DEF) - (NTI)		2.377	972	471	-

L'aggregato relativo alle **altre spese correnti** è rivisto in crescita, rispetto alla NTI, di 2,4 miliardi nel 2024, 1 miliardo nel 2025 e di 0,5 miliardi nel 2026. In valore assoluto i dati stimati per gli anni dal 2024 al 2027 sono, rispettivamente, pari a 87.766 milioni, a 91.938 milioni, a 89.036 milioni e a 88.548 milioni. Per il 2024 è stimata una riduzione pari all'8,6 per cento (-8,3 miliardi), mentre nel 2025 tale voce di spesa cresce del 4,8 per cento (+4,2 miliardi), per tornare a ridursi del 3,2 per cento nel 2026 (-2,9 miliardi) e dello 0,5 per cento nel 2027 (-0,5 miliardi).

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si attesta su base annua al 4,1 per cento nel 2024 e nel 2025, in riduzione rispetto al 2023 (4,6 per cento), portandosi al 3,9 per cento nel 2026 e al 3,7 per cento nel 2027.

Il DEF evidenzia che la forte diminuzione dell'aggregato relativo alle altre uscite correnti prevista per il 2024 rispetto al dato di consuntivo 2023 e la successiva complessiva stabilità prevista per gli anni 2025-2027 riflette quasi interamente la dinamica della spesa per contributi alla produzione, che lo scorso anno scontava gli effetti dei crediti di imposta connessi al rialzo dei prezzi energetici.

I seguenti grafici riportano l'andamento della variabile nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.



Spesa in conto capitale

(milioni di euro – percentuale)

		2024	2025	2026	2027
Totale spese in conto capitale	NTI	94.457	104.171	93.621	-
Totale spese in conto capitale	DEF	112.737	120.464	116.303	93.176
In % del PIL		5,2	5,4	5,0	3,9
Tasso di variazione (%)		-39,4	6,9	-3,5	-19,9
DI CUI					
	Investimenti fissi lordi	67.953	78.091	76.453	70.217
In % del PIL		3,1	3,5	3,3	3,0
Tasso di variazione (%)		1,7	14,9	-2,1	-8,2
	Contributi agli investimenti	41.022	36.458	33.889	17.194
In % del PIL		1,9	1,6	1,5	0,7
Tasso di variazione (%)		-63,1	-11,1	-7,0	-49,3
	Altre spese in conto capitale	3.762	5.915	5.962	5.765
In % del PIL		0,2	0,3	0,3	0,2
Tasso di variazione (%)		-53,2	57,2	0,8	-3,3
Spese in conto capitale - differenza (DEF) - (NTI)		18.280	16.293	22.682	-

Per la **spesa in conto capitale** (investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti e altre spese in conto capitale) i dati stimati per gli anni dal 2024 al 2027 sono rispettivamente pari a 112.737 milioni, 120.464 milioni, 116.303 milioni e 93.176 milioni. L'aggregato mostra una riduzione annua nel 2024 del 39,4 per cento (-73,3 miliardi) rispetto all'anno precedente. Nel 2025 si prevede un incremento della spesa del 6,9 per cento (+7,7 miliardi), mentre nel biennio 2026-2027 la voce di spesa diminuisce del 3,5 per cento nel 2026 (-4,2 miliardi) e 19,9 per cento nel 2027 (-23,1 miliardi)²².

L'incidenza di tali spese rispetto al PIL si riduce di circa 3,7 punti percentuali nel 2024 arrivando al 5,2 (nel 2023 era dell'8,9 per cento), nel 2025 si registra un piccolo aumento portando l'incidenza al 5,4 per cento, cui segue un arretramento al 5 per cento nel 2026 fino ad arrivare al 3,9 per cento nel 2027.

Il DEF segnala che, nell'ambito dell'aggregato complessivo delle spese in conto capitale, la spesa per gli **investimenti fissi lordi** aumenta di 1,1 miliardi nel 2024, di 10,1 miliardi nel 2025 e si riduce di 1,6 miliardi nel 2026 e di 6,2 miliardi nel 2027. Su base annua il volume degli investimenti lordi risulta crescente nel primo biennio: in particolare l'incremento registrato nel 2024 è del 1,7 per cento, nel 2025 è del 14,9 per cento. La spesa si riduce nel biennio successivo del 2,1 per cento nel 2025 e del 8,2 per cento nel 2027. Il DEF evidenzia che l'andamento della voce è determinato dalla spesa connessa all'attuazione dei progetti PNRR. L'incidenza rispetto al PIL di tale voce di spesa è pari al 3,1 per cento nel 2024, al 3,5 per cento negli anni 2025, al 3,3 per cento nel 2026 e al 3 per cento nel 2027.

²² La spesa in conto capitale è rivista al rialzo per circa 56,3 miliardi per il 2024, 18,3 miliardi nel 2025, 16,3 miliardi nel 2026 e di 22,7 miliardi nel 2027 rispetto a quanto previsto dalla Nota tecnico-illustrativa per il 2024. Rispetto alla NTI, nel 2024 lo scostamento più rilevante nella nuova previsione riguarda la voce dei contributi agli investimenti (+46,8 miliardi) mentre variazioni di minor peso riguardano le altre spese in conto capitale (+2,7 miliardi) e gli investimenti fissi lordi (+6,9 miliardi).

Per quanto riguarda i **contributi agli investimenti**, essi si riducono per tutto il periodo di previsione. Nel 2024 la riduzione è particolarmente rilevante (-63,1 per cento) in confronto all'anno precedente, nel 2025 e nel 2026 è pari rispettivamente all'11,1 per cento e al 7 per cento e nel 2027 si registra una nuova forte riduzione pari al 49,3 per cento.

Al termine del periodo di previsione l'incidenza rispetto al PIL di tale voce di spesa si riduce dell'1,2 per cento passando dal 1,9 per cento del 2024 allo 0,7 per cento del 2027.

L'andamento di tale voce di spesa riflette, secondo quanto specificato nel DEF, in larga misura, la flessione delle spese per i bonus edilizi.

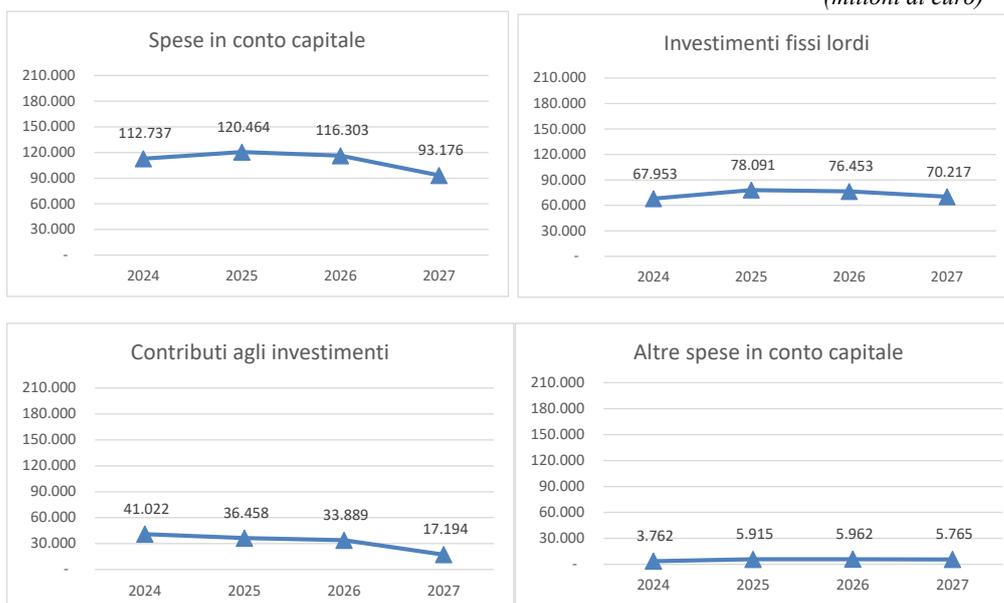
Per quanto concerne le **altre spese in conto capitale**, esse nel corso del quadriennio 2024-2027 risultano, rispettivamente, pari a 3.762 milioni, a 5.915 milioni, a 5.962 milioni e, infine, a 5.765 milioni.

L'incidenza della voce di spesa in questione rispetto al PIL è pari allo 0,2 per cento nel 2024 e pari allo 0,3 per cento negli anni 2025 e 2026, per tornare allo 0,2 per cento nel 2027.

Il DEF esplicita che la stima dell'andamento della voce di spesa è legata alle attese sulle vendite del gas acquistato nel 2022 al fine di consentire un approvvigionamento di scorte adeguato a fronteggiare gli effetti della crisi internazionale e al venir meno di alcune operazioni straordinarie. La diminuzione tra i primi due anni è parzialmente compensata dall'incremento della spesa per le garanzie dello Stato attribuibile agli effetti dei regimi maggiormente agevolativi introdotti per il solo 2024. Negli anni successivi, si registra una riduzione della spesa per tale voce dovuta all'esaurirsi dei predetti regimi.

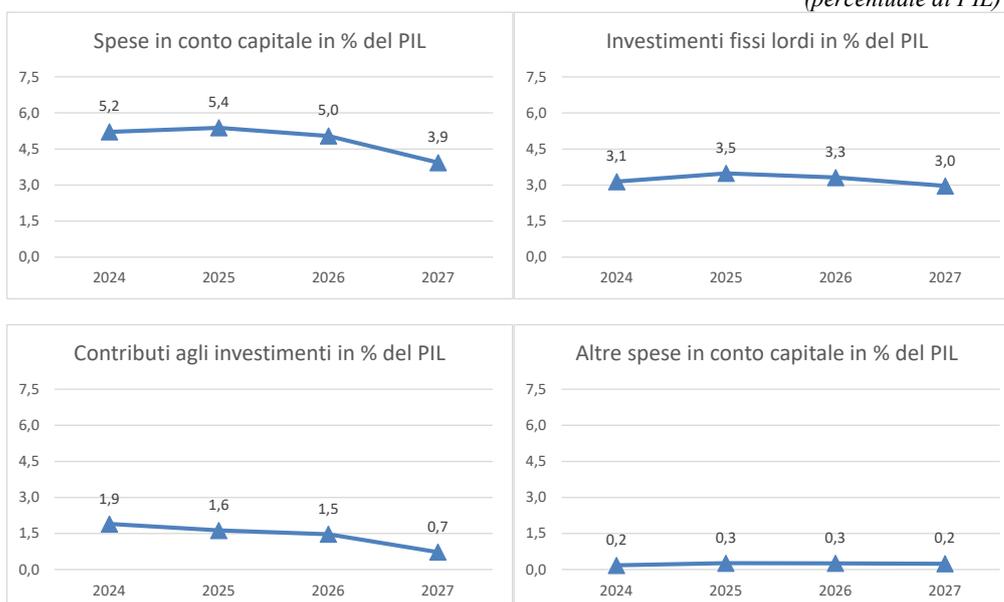
Nei grafici che seguono è evidenziato, in valore assoluto, l'andamento complessivo delle spese in conto capitale e quello delle singole componenti dianzi esaminate.

(milioni di euro)



I grafici che seguono, invece, mostrano l'andamento delle medesime variabili considerate in precedenza in rapporto al valore del PIL.

(percentuale di PIL)



1.2.3.1 La spesa per interessi

(milioni di euro e percentuale)

	2023	2024	2025	2026	2027
Interessi passivi NTI	78.377	89.299	95.185	104.371	-
Interessi passivi DEF	78.611	84.765	88.648	95.505	103.551
<i>In % del PIL</i>	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
<i>Tasso di variazione (%)</i>	-5,1	7,8	4,6	7,7	8,4
Differenza (DEF) - (NTI)	234	-4.534	-6.537	-8.866	-

Dai dati di consuntivo per il 2023, la spesa per interessi risulta pari a 78.611 milioni, con una riduzione rispetto al dato del 2022 (82.878 milioni), di circa 4,3 miliardi (-5,1 per cento). In termini di PIL la spesa si colloca, nel 2023, al 3,8 per cento in diminuzione di 0,4 punti percentuali rispetto al 2022 (4,2 per cento).

Rispetto alle stime per l'anno 2023 contenute nella Nota tecnico illustrativa (NTI), la spesa per interessi è in lievissimo aumento (+234 milioni).

Per quanto attiene alle previsioni per gli anni 2024 - 2027, l'andamento stimato indica progressivi incrementi della spesa che passa da 84.765 milioni nel 2024 a 103.551 milioni nel 2027.

In proposito il Documento evidenzia che la spesa per interessi è prevista in accelerazione lungo tutto l'arco previsivo ma con una dinamica meno sostenuta di quanto previsto nella NTI per effetto del miglioramento delle aspettative sull'andamento dei tassi di inflazione che incidono sui titoli indicizzati.

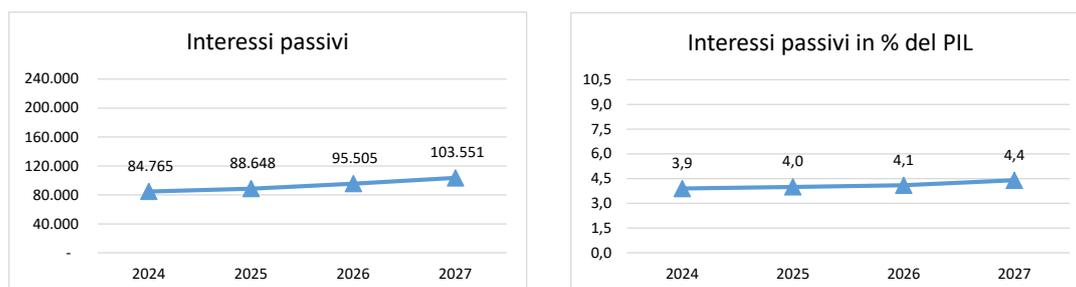
In termini di incidenza sul Pil, la spesa presenta il medesimo andamento, passando dal 3,9 per cento nel 2024 al 4,4 per cento nel 2027²³.

In proposito il DEF precisa che nel 2024 la spesa per interessi è prevista crescere al 3,9 per cento del PIL rispetto al 3,8 del 2023, in primo luogo per via della necessità di finanziare un più elevato fabbisogno del settore statale, che determina quindi maggiori volumi in emissione. Inoltre, a fronte dei numerosi rialzi dei tassi ufficiali della BCE, l'ultimo dei quali si è verificato a settembre 2023, i più alti rendimenti di mercato portano ad un aumento progressivo, sebbene contenuto, della spesa a partire proprio dal 2024. Tale effetto, in questo primo anno, viene solo parzialmente compensato da una minore quota di rivalutazione del capitale dei titoli indicizzati all'inflazione. Nel triennio dal 2025 al 2027, pertanto, la spesa per interessi continua a crescere marginalmente, mantenendosi in media al 4,2 per cento del PIL. Il Documento afferma, inoltre, che, rispetto a quanto stimato nella NADEF di settembre 2023, si registra tuttavia una riduzione della spesa per interessi lungo tutto l'orizzonte di previsione, dovuta all'aggiornamento dello scenario dei tassi di mercato e dell'inflazione. Nel 2024 prevale, come detto,

²³ Rispetto alle previsioni della NTI 2024, l'aggiornamento delle stime della spesa per interessi evidenzia una riduzione del valore in tutto il periodo considerato. Lo stesso andamento si registra in termini di incidenza rispetto al PIL.

l'ipotesi di un più veloce rientro del tasso di inflazione per l'area dell'euro verso l'obiettivo di medio termine della BCE, mentre per gli anni successivi la riduzione è guidata da livelli più contenuti della struttura a termine dei rendimenti, che incorpora anche un miglioramento nella percezione del rischio di credito dei titoli governativi italiani da parte del mercato.

I seguenti grafici riportano l'andamento della variabile nel periodo 2024-2027 in valore assoluto e in termini percentuali del PIL.



Nella seguente tabella si riportano i dati forniti dal DEF riferiti alle ipotesi utilizzate riguardo all'andamento dei tassi di interesse a breve e a lungo termine.

Tabella 18 - Ipotesi utilizzate per i tassi di interesse

	2023	2024	2025	2026	2027
Tasso di interesse a breve termine	n.d.	3,6	3,0	2,9	3,0
Tasso di interesse a lungo termine (media annuale)	4,4	3,8	3,9	4,1	4,3

Fonte: DEF 2024

Nota: Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

Con riferimento all'andamento dei tassi di interesse si rileva, inoltre, che ad aprile 2024²⁴ il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha deciso di mantenere invariati i tre tassi di interesse di riferimento della BCE. Pertanto, i tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale rimarranno invariati, rispettivamente, al 4,50%, al 4,75% e al 4,00%.

²⁴ Comunicato stampa della BCE dell'11 aprile 2024

2. LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

L'analisi delle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano è operata dal Documento in esame in base alla legislazione vigente, e quindi tenendo conto degli istituti transitori solo per l'orizzonte di applicazione vigente (ivi compresi gli istituti che non sono stati più oggetto di proroga, ma che possono ancora trovare applicazione in alcuni casi e determinare effetti finanziari).

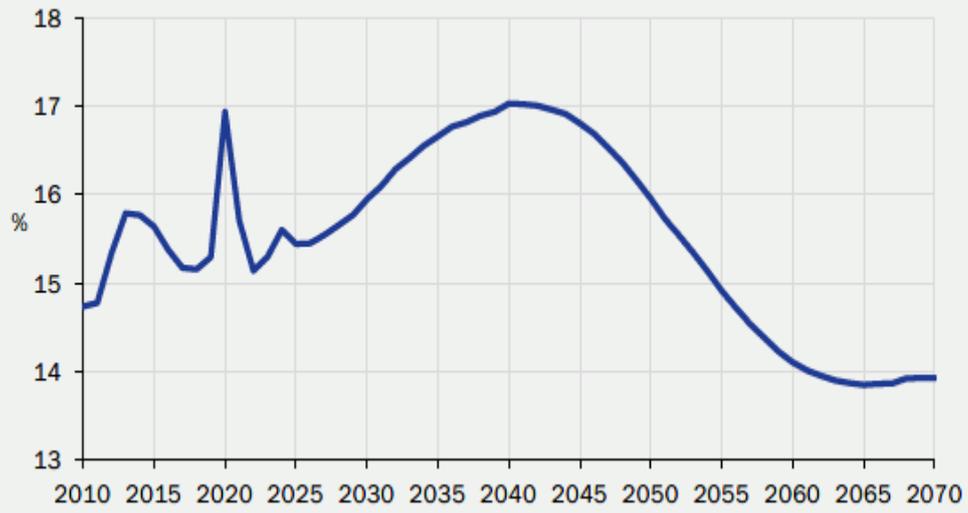
Tale impostazione è connessa anche alla circostanza che il Documento in esame non reca indicazioni specifiche sui contenuti delle misure che potrebbero essere adottate nel settore pensionistico (anche in relazione alle scadenze, a legislazione vigente, di alcuni istituti). Si ricorda, tuttavia, che nell'elenco di disegni di legge da qualificare come collegati alle leggi di bilancio rientra un disegno di legge recante interventi in materia di disciplina pensionistica.

Il Documento fa riferimento, per lo scenario macroeconomico e demografico di medio e lungo periodo, al Rapporto sull'Invecchiamento del 2024 (*Ageing Report 2024*) della Commissione europea – redatto insieme con il *Working Group on Ageing Populations and Sustainability* (WGA) del Comitato di Politica Economica del Consiglio dell'Unione europea –, assumendo che nel periodo 2028-2070 la crescita media annua del PIL reale sia pari allo 0,7 per cento; per il precedente periodo, costituito dagli anni 2024-2027, la previsione sulla crescita è mutuata dalla relativa previsione del Documento di economia e finanza in esame.

In tale quadro, il rapporto tra spesa per pensioni e PIL, previsto in crescita fino ad un valore del 15,6 per cento alla fine dell'anno in corso, si mantiene stabile nel quadriennio successivo e riprende a crescere nel 2029, fino a raggiungere un picco nel 2040, con un valore pari al 17,0 per cento. Tale andamento crescente, rileva il Documento, è in via principale la conseguenza dell'incremento del rapporto tra il numero di pensioni e il numero degli occupati; tale incremento è dovuto all'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom* e al carattere solo parziale della compensazione mediante l'adeguamento dei requisiti per il trattamento in relazione all'evoluzione della speranza di vita e mediante il contenimento degli importi pensionistici (derivante dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa). A decorrere dal 2044, il suddetto rapporto percentuale decresce prima gradualmente e poi rapidamente, in ragione della scomparsa delle generazioni del *baby boom* (oltre che sulla base dell'applicazione in via generale del sistema di calcolo contributivo e dell'adeguamento dei requisiti per il trattamento in relazione all'evoluzione della speranza di vita); il rapporto risulta pari al 16,0 per cento nel 2050 ed al 13,9 per cento nel 2070.

Per un esame dettagliato, si rinvia al grafico sottostante.

FIGURA III.2-1 SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN % PIL (SCENARIO NAZIONALE BASE)



Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

3. LA FINANZA PUBBLICA NEL QUADRO DELLE REGOLE EUROPEE

3.1 Spesa primaria netta e saldo strutturale rispetto alle Raccomandazioni UE

Le Raccomandazioni specifiche per il 2024, approvate dall'ECOFIN e dal Consiglio europeo nello scorso giugno, suggerivano agli Stati membri di impostare la programmazione di bilancio di medio periodo in modo coerente con i criteri che avrebbero ispirato la riforma della *governance* finanziaria.

La richiesta ai Paesi, come l'Italia, che non avevano ancora raggiunto il proprio obiettivo di medio termine (*Medium-Term Objective*, MTO), era di intervenire sulla spesa primaria netta per il 2024. Il Documento sottolinea come l'indicatore di riferimento per la sorveglianza di bilancio di quest'anno è la spesa finanziata a livello nazionale al netto delle spese per interessi, delle spese relative ai programmi dell'Unione interamente coperte dai trasferimenti provenienti dalla UE, della componente ciclica della spesa per le indennità di disoccupazione, delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure *una tantum* e temporanee. Tale indicatore sarà sostanzialmente quello valido quando la riforma entrerà in vigore a regime, ovvero dal 2025, con la sola eccezione dell'esclusione dal computo anche della spesa per cofinanziamenti nazionali a fronte dei programmi finanziati dalle entrate provenienti dalla UE.

Secondo le Raccomandazioni, per l'Italia, il tetto massimo di crescita della spesa primaria netta raccomandato per il 2024 è pari all'1,3 per cento, ed è compatibile con un miglioramento del bilancio strutturale di 0,7 punti percentuali del PIL. Tale correzione è ritenuta necessaria in considerazione delle esigenze di sostenibilità del debito del nostro Paese e della necessità di ricondurre l'indebitamento netto al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL. Tale correzione sarebbe coerente con il principio previsto dal braccio preventivo del PSC (art. 5 del Regolamento CE n. 1466 del 1997), secondo cui è richiesto un aggiustamento superiore alla correzione minima di 0,5 punti percentuali del PIL (*minimum benchmark*) agli Stati membri che non hanno conseguito l'MTO e che hanno un debito pubblico superiore al 60 per cento del PIL.

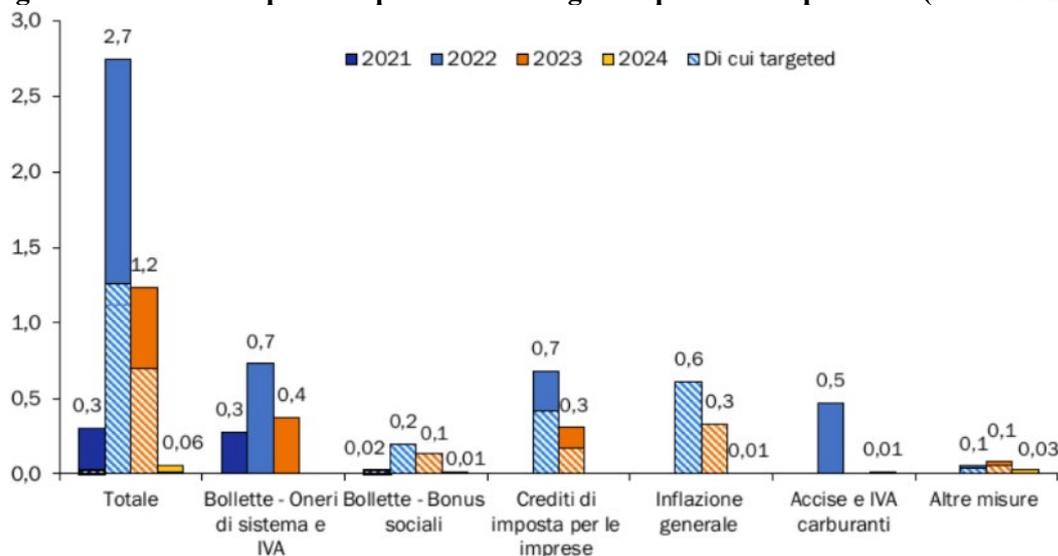
In base all'aggiornamento delle previsioni del DEF in esame, nel 2024 l'andamento della spesa primaria netta e del saldo di bilancio strutturale del quadro tendenziale possono ritenersi conformi alle raccomandazioni specifiche proposte dalla Commissione europea, approvate dall'ECOFIN il 16 giugno 2023 e poi dal Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023. Infatti, il tasso di crescita nominale annuo della spesa primaria netta si colloca ampiamente al di sotto dell'obiettivo raccomandato, risultando negativo.

A fronte di questo andamento, nel 2024 si osserva poi un notevole miglioramento del saldo di bilancio strutturale rispetto al 2023, pari a circa 3,2 punti percentuali (contro gli 1,1 punti percentuali attesi nella NADEF 2023 e nel

DPB 2024). Il miglioramento del saldo primario strutturale sarebbe poi leggermente più ampio (pari a 3,3 punti percentuali) del PIL.

La riduzione della spesa primaria netta nel 2024 (così come la riduzione del saldo strutturale) è dovuta principalmente alle maggiori spese per contributi agli investimenti legati al Superbonus che sono stati registrati a consuntivo nel 2023 rispetto a quelle stimate nei precedenti documenti ufficiali. Infatti, il maggiore aggravio di spesa nel 2023 si ripercuote sul tasso di crescita nominale annuo della spesa primaria netta (c.d. effetto base) del 2024, e anche sulla variazione annua dei saldi di finanza pubblica. Al contenimento della spesa concorre, inoltre, il venire meno delle spese di natura temporanea legate all'emergenza energetica, sostanzialmente azzeratesi nel 2024, come emerge dalla seguente figura.

Figura 5 - Misure temporanee per il caro energia: impatto lordo per anno (% del PIL)



Fonte: Elaborazione MEF sull'impatto finanziario lordo (maggiori spese e minori entrate) degli allegati 3 e delle Relazioni Tecniche dei provvedimenti normativi.

Nota: Con il termine 'targeted' si intendono le misure mirate alle famiglie e alle imprese più vulnerabili agli aumenti dei prezzi dell'energia. Il totale per il 2024 include gli effetti indiretti (pari allo 0,02 per cento del PIL) di misure adottate nel 2022, principalmente relativi ai tagli delle accise sui carburanti.

Fonte: DEF 2024, sez. I (Programma di stabilità), pag. 64.

La tendenza al miglioramento dei saldi strutturali è confermata anche negli anni seguenti. Nel triennio 2025-2027, il miglioramento del saldo primario strutturale sarebbe pari in media a circa 0,8 punti percentuali del PIL. La correzione annua del saldo strutturale complessivo sarebbe invece più bassa, pari a 0,7 punti percentuali del PIL in media, per effetto dell'aumento atteso della spesa per interessi in rapporto al PIL. I livelli e le variazioni dei saldi strutturali tengono conto del profilo aggiornato dell'*output gap*, che rimarrebbe positivo lungo tutto l'orizzonte di previsione, e si collocherebbe su un livello prossimo all'1 per cento del PIL in media, suggerendo la presenza di condizioni cicliche normali. Conseguentemente, la componente ciclica del saldo di bilancio sarebbe anch'essa

positiva e comporterebbe un livello dei saldi strutturali peggiore rispetto ai corrispondenti espressi in termini nominali.

Secondo le metriche del Patto di Stabilità e Crescita vigente, questo profilo medio di miglioramento rispetterebbe quanto richiesto in termini di convergenza all'obiettivo di medio termine. Il DEF ricorda poi che la valutazione circa il rispetto delle regole di bilancio del PSC qui presentata è più sintetica rispetto al passato in coerenza con gli orientamenti della Commissione europea sulla predisposizione di questa ultima edizione dei Programmi di Stabilità. Il Documento rileva, comunque, che il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente già consente di rispettare per il 2024-2027 il tradizionale *benchmark* di spesa previsto dal braccio preventivo del PSC. Il DEF fa presente, inoltre, che le variazioni del saldo primario strutturale del quadro tendenziale di finanza pubblica sono congrue e raccolgono lo spirito della riforma appena approvata in sede di trilogio.

Infine, il Governo, in vista della presentazione del Piano, si impegna a gestire la spesa pubblica preservando i miglioramenti dei saldi di bilancio appena delineati, dando poi impulso agli investimenti pubblici, specialmente nel settore energetico.

Tabella 19 – La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale del PIL)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	8,3	4,0	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9
2. Indebitamento netto	-8,7	-8,6	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2
3. Interessi passivi	3,5	4,2	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
4. Misure una tantum (2)	0,4	0,3	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0,4	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0
<i>Misure di spesa</i>	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	0,1	1,0	1,0	1,2	1,1	1,0	0,9
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	-0,3	0,5	0,6	0,7	0,6	0,4	0,4
<i>Capitale</i>	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
6. Output gap	-1,8	1,1	1,1	0,9	1,0	1,2	1,1
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,0	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-7,8	-9,2	-7,7	-4,8	-4,2	-3,7	-2,8
9. Saldo primario corretto per il ciclo	-4,3	-5,0	-4,0	-0,9	-0,3	0,5	1,6
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-8,2	-9,5	-8,0	-4,8	-4,3	-3,7	-2,8
11. Saldo primario strutturale (3)	-4,7	-5,2	-4,3	-0,9	-0,3	0,4	1,6
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	-3,8	-1,3	1,4	3,2	0,6	0,5	1,0
13. Variazione saldo primario strutturale	-3,7	-0,6	1,0	3,3	0,6	0,7	1,2

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati nella tavola.

(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.

(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

Fonte: DEF 2024, sez. I (Programma di stabilità), pag. 65.

3.2. L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato in media di oltre 5 punti percentuali (p.p.) all'anno nel periodo 2008-2013 fino al 132,5% del 2013, per poi stabilizzarsi intorno al 135% tra il 2014 e il 2016 (135,4% nel 2014, 135,3% nel 2015, 134,8%

nel 2016)²⁵. Il rapporto si è mantenuto su un **livello medio del 134%** (134,2% nel 2017, 134,5% nel 2018 e 134,2% nel 2019) **prima della pandemia da Covid-19**. La lieve diminuzione del rapporto negli anni 2017-2019 è dovuta in parte alla crescita del PIL nominale che, combinata con gli avanzi del saldo di bilancio primario, ha più che compensato la spinta all'aumento prodotta dalla componente *snow-ball*²⁶. Il leggero aumento del rapporto nel 2018 è in parte dovuto alla componente dell'aggiustamento *stock-flussi*²⁷. L'avvento della pandemia ha determinato **nel 2020 un aumento del rapporto debito/PIL di oltre 20 p.p. fino al 155%** per effetto del forte peggioramento del saldo di bilancio primario, della componente *snow-ball* molto sfavorevole e di quella *stock-flussi* anch'essa sfavorevole. Come chiarito dalla NADEF 2022, il **miglioramento del rapporto nel 2021** è riconducibile alla ripresa economica e alla riduzione del tasso di interesse implicito sul debito. La componente *snow-ball* ha quindi più che compensato la spinta di segno opposto esercitata dal deficit di bilancio primario. Il rapporto debito/PIL del 2022 è stato recentemente rivisto al ribasso (dal 141,7% al 140,5%) per effetto di una **revisione della serie del PIL nominale** operata dall'Istat²⁸.

Per il 2023, i primi dati ufficiali indicano che il rapporto debito/PIL è sceso al 137,3 per cento, **in calo di 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente**. Tale valore risulta inferiore di circa 2,9 p.p. rispetto a quanto previsto nella NADEF 2023 (140,2%) per effetto sia **al rialzo del livello del PIL nominale**, dovuta alla crescita nominale maggiore rispetto alla previsione e alla revisione al rialzo del PIL del 2022, che ha fornito un contributo pari a ben 2,3 punti percentuali, sia dell'**andamento dei saldi di cassa** di finanza pubblica più favorevole delle attese. Il fabbisogno del settore pubblico a fine 2023 si è attestato, infatti, al 5,1 per cento del PIL, anziché al 5,6 per cento atteso a settembre 2023.

Le **componenti** che hanno determinato l'andamento del rapporto debito/PIL nel 2023 sono individuate dal DEF nella **spesa per interessi** (3,8% del PIL) che si è

²⁵ Il debito pubblico o debito delle Amministrazioni pubbliche è calcolato ufficialmente dalla Banca d'Italia sulla base dei criteri definiti nel [Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 549 del 2013](#) (Sistema Europeo di Conti Nazionali e Regionali - SEC 2010). I dati sono pubblicati mensilmente nel rapporto "[Finanza pubblica: fabbisogno e debito](#)".

²⁶ Il cosiddetto "effetto valanga" (*snowball effect*) o "differenziale interesse-crescita" rappresenta l'effetto combinato del costo del debito e del tasso di crescita del PIL nominale sul rapporto debito/PIL. Questa componente mostra l'impatto sul debito di fattori non direttamente controllabili dai decisori di politica di bilancio. A parità di altre condizioni, un aumento del tasso di interesse determina un peggioramento del rapporto debito/PIL attraverso una maggiore spesa per interessi e quindi un maggior disavanzo, mentre un aumento del tasso di crescita del PIL nominale determina un miglioramento del rapporto attraverso un aumento del denominatore.

²⁷ Il raccordo disavanzo-debito, o "aggiustamento stock-flusso" (*stock-flow adjustment*) indica quella parte della variazione del rapporto debito/PIL che non si riflette nel saldo di bilancio (ad esempio, privatizzazioni, acquisizioni di quote di imprese, prestiti ad altri stati o a istituzioni finanziarie, variazioni della valutazione di debito estero causato da variazioni del tasso di cambio, poste di raccordo contabile tra dati di cassa e di competenza economica e altre operazioni di natura finanziaria che incidono sul debito). A parità di altre condizioni, un valore positivo del raccordo implica che il debito pubblico cresce più di quanto determinato dal deficit del bilancio pubblico (ovvero diminuisce di meno di quanto determinato dal surplus di bilancio).

²⁸ Istat, "PIL e Indebitamento netto", 1° marzo 2024.

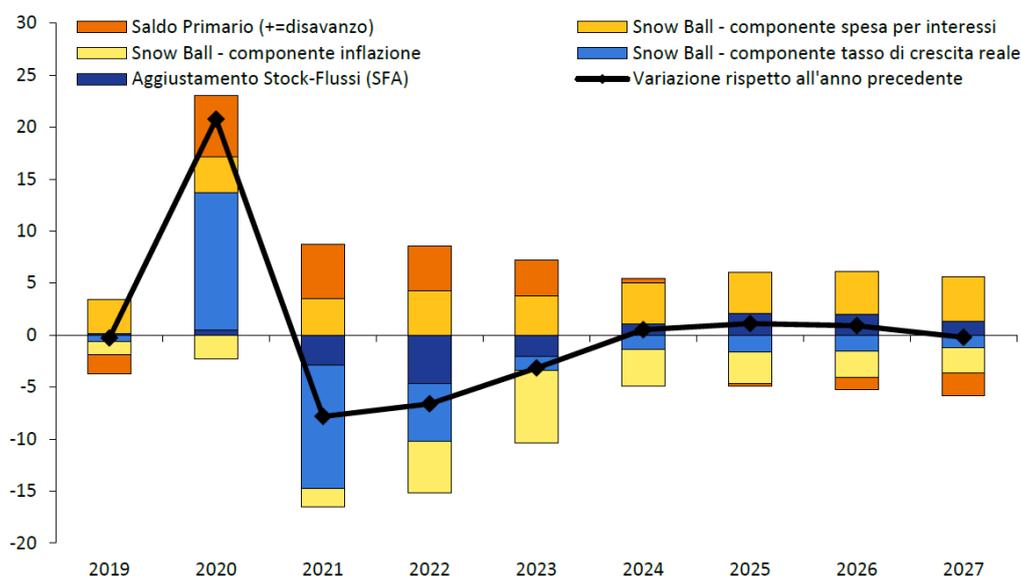
ridotta rispetto al 2022 (4,2%), prevalentemente per effetto della riduzione della spesa indicizzata all'inflazione; nel più basso **tasso di inflazione** rispetto alle previsioni, che ha avuto anche un effetto diretto sullo *stock* del debito, contenendo la componente di rivalutazione; lo **stock di debito** è invece aumentato per effetto degli scarti delle emissioni sotto la pari, che hanno risentito dell'evoluzione dei rendimenti di mercato dei titoli di Stato durante l'anno, e dell'aumento delle giacenze liquide del Tesoro comportando una lieve revisione al rialzo dell'aggiustamento *stock-flussi* del 2023.

Nel DEF, il Governo specifica in particolare che l'aggiustamento *stock-flussi* nel complesso è risultato ampiamente negativo (-2,1 per cento), risentendo essenzialmente dell'**effetto dei bonus edilizi**. Nel 2023, infatti, la revisione dei costi relativi al Superbonus ha comportato un peggioramento del disavanzo primario rispetto a quanto previsto nella poichè in termini di competenza l'impatto di queste spese è contabilizzato interamente nell'anno in cui è maturato il diritto. L'impatto sul fabbisogno, e di conseguenza sul debito, è invece registrato secondo il profilo di cassa di effettiva fruizione delle agevolazioni e risulterà diluito negli anni successivi.

Il peggioramento del disavanzo primario è stato parzialmente compensato dal **miglioramento della componente relativa all'aggiustamento *stock-flussi***, che include al suo interno la differenza tra i saldi valutati in termini di competenza e di cassa.

La descritta *performance* del tasso di crescita nominale del PIL (dovuta alla crescita reale, all'aumento del deflatore e alla revisione statistica), insieme con un'evoluzione del tasso implicito sul debito caratterizzata da una sostanziale stabilità (grazie all'elevata vita media del debito che tende a distribuire su tempi lunghi l'impatto dei più alti tassi di interesse), ha fatto sì che la componente *snowball* fosse negativa e rilevante (-4,5 per cento) (cfr. la Figura 6).

Figura 6 – Andamento della variazione annua del rapporto debito/PIL e delle sue determinanti (in %)



Fonte: Istat e Banca d'Italia. Dal 2024, previsioni dello scenario tendenziale.

Fonte: Figura III.3, pagina 73, del DEF 2024

Quanto alle **previsioni** (cfr. Figura 6, Tabella 20), il DEF stima che, nello scenario a legislazione vigente, il rapporto debito/PIL è previsto collocarsi su un **sentiero di lieve aumento, dal 137,8 per cento dell'anno in corso fino al 139,8 per cento nel 2026**, per poi iniziare a scendere. La riduzione del rapporto sarebbe destinata ad accelerare dopo il 2027. Infatti, fino al 2026, sulla dinamica del debito pubblico incideranno significativamente le **minori entrate dovute al flusso di crediti di imposta relativi ai bonus edilizi** utilizzati in compensazione. Ciò comporta che l'aggiornamento dello scenario tendenziale non confermi il percorso di riduzione previsto nella NADEF, ritardandolo di tre anni. Il rapporto debito/PIL alla fine dell'orizzonte di previsione è comunque atteso collocarsi su un **livello coerente con l'obiettivo enunciato nella NADEF**, ossia conseguire per la fine del decennio un livello allineato al valore di fine 2019 (prepandemia).

Al netto del notevole appesantimento del dato di cassa, che inciderà lungo tutto l'arco della previsione (sia pure in misura inferiore nel 2027), il DEF conferma rispetto alla NADEF una **tendenza favorevole degli andamenti di fondo della finanza pubblica**, e in particolare un **progressivo aumento del saldo primario** in rapporto al PIL nel quadriennio 2024-2027; un **livello stabile del tasso di interesse implicito** derivante da un aumento contenuto dei tassi di rendimento e dalla strategia di gestione del debito; un **deflatore del PIL nel 2024 ancora sostenuto** da un ulteriore – anche se più contenuta – contrazione dei prezzi alle importazioni; una **componente snow-ball che resterà in territorio negativo** per l'anno in corso e per il prossimo, con una stima pari rispettivamente al -1,0 e al -0,7%, per poi tornare marginalmente positiva (0,1%) a partire dal 2026, finendo con il collocarsi allo 0,7% nel 2027; un **parziale utilizzo delle giacenze di**

liquidità del Tesoro nel corso degli anni, reso possibile dal progressivo efficientamento dell'attività di gestione di tali giacenze e soprattutto dai proventi derivanti dalla prosecuzione del piano di valorizzazione del patrimonio e degli *asset* pubblici avviato a fine 2023, che proseguirà nel triennio in esame. Questi due ultimi fattori incideranno direttamente sulla componente relativa all'aggiustamento *stock-flussi*, compensando parzialmente l'effetto dei crediti di imposta, riflesso nello scostamento tra saldi di cassa e competenza. Nel complesso, la componente *stock-flussi* è prevista salire all'1,1 per cento del PIL quest'anno, toccando un picco nel 2025 al 2,1 per cento, per poi quasi dimezzarsi nel 2027, con il venir meno dell'impatto del Superbonus.

Tabella 20 - Debito delle amministrazioni pubbliche al lordo dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾

	<i>(in milioni e in percentuale del PIL)</i>							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Amministrazioni pubbliche	2.574.153	2.680.558	2.758.225	2.863.438	2.980.947	3.109.779	3.224.405	3.305.546
<i>in % del PIL</i>	155,0	147,1	140,5	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6
p.m. DPB 2024 (<i>in % del PIL</i>)				140,2	140,1	139,9	139,6	
p.m. NADEF 2023 (<i>in % del PIL</i>)			141,7	140,2	140,1	139,9	139,6	
p.m. DEF 2023 (<i>in % del PIL</i>)			144,4	142,1	141,4	140,9	140,4	
Amministrazioni centrali				2.797.759	2.917.213	3.047.918	3.164.397	3.247.841
Amministrazioni locali				111.895	109.950	108.077	106.224	103.921
Enti di previdenza e assistenza				134	134	134	134	134
p.m. PIL nominale programmatico				-	-	-	-	-
p.m. PIL nominale tendenziale			1.962.800	2.085.400	2.162.700	2.238.200	2.305.900	2.367.600

Fonte: DEF 2024, Tavola III.10, pagina 78, e Tavola I.2, pagina 7

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 1) Al lordo delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2023 l'ammontare di tali interventi è stato di circa 55 miliardi, di cui 40,7 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 marzo 2024). Le stime tengono conto delle previsioni sui prestiti europei emessi sotto il programma NGEU. Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF rispetto al livello molto elevato raggiunto a fine 2023. Inoltre, le stime tengono conto del piano di dismissione degli asset avviato nel 2023 per un valore cumulato vicino all'1,0 per cento del PIL. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente Documento.

La Tabella 21 riporta il valore del rapporto debito/PIL al **netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti** a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale del MES.

Tabella 21 - Debito delle amministrazioni pubbliche al netto dei sostegni finanziari ai paesi dell'area euro⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

(in milioni e in percentuale del PIL)

	2023	2024	2025	2026	2027
Amministrazioni pubbliche	2.808.493	2.926.337	3.055.738	3.171.355	3.253.526
<i>in % del PIL</i>	<i>134,7</i>	<i>135,3</i>	<i>136,5</i>	<i>137,5</i>	<i>137,4</i>
Amministrazioni centrali	2.797.759	2.917.213	3.047.918	3.164.397	3.247.841
Amministrazioni locali	111.895	109.950	108.077	106.224	103.921
Enti di previdenza e assistenza	134	134	134	134	134

Fonte: DEF 2023, Tavola III.13, pagina 90

- 1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 1) Al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2023 l'ammontare di tali interventi è stato di circa 55 miliardi, di cui 40,7 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 marzo 2024). Le stime tengono conto delle previsioni sui prestiti europei emessi sotto il programma NGEU. Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF rispetto al livello molto elevato raggiunto a fine 2023. Inoltre, le stime tengono conto del piano di dismissione degli asset avviato nel 2023 per un valore cumulato vicino all'1,0 per cento del PIL. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente Documento.
- 2) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

4 ORIENTAMENTI EUROPEI DI POLITICA FISCALE PER IL 2024 E IL 2025 ED EFFETTI DELL'INTRODUZIONE DELLA NUOVA *GOVERNANCE* ECONOMICA

4.1 Indirizzi europei e nuovo assetto di governance

Il Documento di economia e finanza richiama gli indirizzi delineati in sede europea in merito alla predisposizione della programmazione economica e di bilancio degli Stati membri nella fase attuale di transizione verso il nuovo assetto di regole e procedure delineato dalla riforma della *governance* economica europea, la cui entrata in vigore è attesa entro la primavera 2024.

Tale riforma, com'è noto, con riguardo al cosiddetto “braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita”, sostituisce la precedente regola di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT) con un **processo di aggiustamento di medio termine**, finalizzato ad obiettivi di **miglioramento del saldo primario strutturale** individuati in base all'analisi di **sostenibilità del debito** (*Debt Sustainability Analysis, DSA*) riferita a ciascuno Stato e di ulteriori **clausole numeriche di salvaguardia comuni**.

L'aggiustamento è affidato alla definizione (*ex ante*) ed all'attuazione di un percorso di **spesa primaria netta**, che costituisce l'**indicatore operativo unico** per la valutazione della politica fiscale e la sorveglianza di bilancio.

L'evoluzione dell'indicatore verrà indicata all'interno dei **Piani fiscali strutturali di medio termine**, la cui predisposizione – che, per l'Italia, secondo il DEF dovrebbe avvenire entro settembre 2024 - consentirà di coniugare, secondo rapporti di complementarità e reciproca sinergia, le esigenze di **aggiustamento fiscale** con quelle di promozione della crescita economica. Queste ultime saranno affidate ad un complesso di **strumenti di investimento e di riforma strutturale**, che consentiranno di allungare da 4-5 anni fino a 7 anni il periodo di aggiustamento fiscale.

Nell'attuale fase di transizione verso il nuovo *framework* fiscale, **entro il 21 giugno 2024**, la Commissione europea:

- nel quadro del semestre europeo, proporrà l'apertura di eventuali **Procedure per Deficit Eccessivi** per disavanzi verificatisi nel 2023 e le raccomandazioni specifiche per Paese per il 2024;
- nel quadro dell'attuazione della nuova *governance* economica, invierà agli Stati membri la **traiettoria di riferimento per la spesa primaria netta**, con la quale dovranno essere coerenti i percorsi di spesa netta delineati nei percorsi di spesa previsti dai singoli Piani nazionali.
La traiettoria di riferimento di spesa primaria netta deve garantire:
 - che alla fine del periodo di aggiustamento di bilancio e in assenza di ulteriori misure correttive la traiettoria del rapporto debito/PIL si collochi su un sentiero di

- riduzione plausibile e il disavanzo si mantenga al di sotto del parametro del 3 per cento del PIL nel medio periodo;
- il rispetto di una riduzione media annua del debito pari a 1 punto percentuale del PIL per i Paesi con un debito superiore al 90 per cento del PIL e a 0,5 punti percentuali del PIL per i Paesi con un debito compreso tra il 60 per cento e il 90 per cento del PIL (*debt safeguard clause*);
 - il raggiungimento di un livello di disavanzo strutturale pari all'1,5 per cento del PIL, con un miglioramento annuale del saldo primario strutturale pari a 0,4 punti percentuali del PIL (0,25 punti in caso di proroga del periodo di aggiustamento a sette anni) (*deficit resilience safeguard*).

Per una più approfondita descrizione dei contenuti della riforma, si rinvia al [dossier](#) dei Servizi parlamentari sulle proposte normative della Commissione in tema di *governance* economica dell'aprile 2022 e al [dossier](#) dell'Osservatorio sulla finanza pubblica della Camera dei deputati sui testi concordati tra dicembre 2023 e febbraio 2024 in sede di Consiglio europeo e nell'ambito del "trilogo".

In attesa delle indicazioni della Commissione, alla base della predisposizione di un Piano fiscale strutturale di medio termine conforme alle nuove regole, il DEF si limita ad aggiornare le previsioni tendenziali macroeconomiche e di finanza pubblica, rinviando l'individuazione del quadro programmatico al momento della presentazione del medesimo Piano.

A tali fini, il Documento fa riferimento agli indirizzi che emergono dagli atti ufficiali adottati dalle autorità europee.

Esercizio 2024

Per quanto riguarda l'esercizio in corso, come già evidenziato al paragrafo 3 nelle Raccomandazioni specifiche per Paese approvate dal Consiglio nel giugno 2023 veniva già richiesto ai Paesi che non avevano ancora raggiunto l'obiettivo di medio termine (OMT, corrispondente per l'Italia ad un avanzo dello 0,25 per cento del Pil) di effettuare uno sforzo fiscale in linea con i principi ispiratori della riforma in corso di definizione, assumendo come parametro di riferimento la **spesa primaria netta** (ossia la spesa pubblica al netto degli interessi, delle entrate discrezionali, delle spese relative ai programmi dell'Unione interamente coperte dai trasferimenti provenienti dalla UE, della componente ciclica della spesa per le indennità di disoccupazione, e delle misure temporanee ed una tantum): si tratta di un aggregato analogo all'indicatore di spesa considerato dalla riforma del Patto, che verrà tuttavia depurato anche della spesa per cofinanziamenti nazionali di programmi finanziati con risorse europee.

Per l'Italia, il **tetto massimo di crescita della spesa primaria netta raccomandato per il 2024 è pari all'1,3 per cento**, coerente con un miglioramento del saldo di bilancio strutturale di 0,7 punti percentuali del PIL ed una riduzione del saldo di indebitamento netto nominale al di sotto della soglia del 3% del Pil.

IL DEF precisa che nelle nuove previsioni tendenziali, che scontano la manovra per il 2024, il **tasso di crescita della spesa primaria netta risulta addirittura negativo**, determinando un **miglioramento** del saldo di bilancio strutturale del 3,2 per cento e del saldo primario strutturale del 3,3 per cento, al di sopra delle stime dei precedenti documenti programmatici.

Concorrono a questo risultato superiore alle attese l'imputazione al 2023 di una spesa per Superbonus più ampia rispetto alle precedenti stime, con conseguente riduzione degli oneri ascrivibili all'anno in corso, e il venir meno delle spese legate all'emergenza energetica, sostanzialmente annullate nel 2024.

Risulterebbero quindi rispettate, secondo il DEF, le indicazioni delle Autorità europee per il 2024.

Esercizi 2025-2027

Le previsioni per il 2025-2027 confermano la tendenza al miglioramento del **saldo primario strutturale** (pari in media a circa 0,8 punti percentuali del PIL). Più contenuta risulterebbe la correzione annua del **saldo strutturale complessivo** per effetto dell'incidenza in aumento della spesa per interessi in rapporto al PIL (0,7 punti percentuali del PIL in media nel triennio 2025-2027).

Il DEF evidenzia che tali andamenti risulterebbero conformi alle regole del Patto di Stabilità e Crescita finora vigenti, relative alla convergenza verso l'obiettivo di medio termine. Inoltre, le variazioni del saldo primario strutturale nel quadro tendenziale di finanza pubblica “sono congrue e raccolgono lo spirito della riforma appena approvata in sede di trilogia”.

In proposito si rinvia al successivo paragrafo 4.2 che, commentando una simulazione contenuta nel capitolo IV del DEF, esamina gli scenari relativi agli effetti della nuova *governance* economica sull'andamento del debito pubblico di medio periodo.

Confronto tra nuove e precedenti regole del Patto di stabilità e crescita

Il Documento di economia e finanza contiene un *focus* che reca un sintetico raffronto tra le regole del PSC che entreranno a breve in vigore e quelle attualmente vigenti, evidenziando le più rilevanti differenze riferite alle fasi di impostazione delle politiche di bilancio e di sorveglianza sulla loro attuazione. Il raffronto è condotto con riferimento ad alcuni elementi qualificanti dell'assetto di *governance* economica. Si segnalano, di seguito, le principali differenze evidenziate dal Documento.

a) Complessità della metodologia utilizzata per calcolare *ex ante* gli obiettivi programmatici di bilancio

Il DEF evidenzia che la metodologia di calcolo, in base alle precedenti regole, dell'obiettivo di medio termine specifico per ciascuno Stato era “*altrettanto elaborata*” di quella sottesa al calcolo – tramite DSA – del saldo primario strutturale da conseguire entro la fine del piano di aggiustamento. Il successivo

eventuale aggiustamento richiesto dalla clausola di salvaguardia sul deficit (*deficit resilience safeguard*) è finalizzato al raggiungimento di un deficit non inferiore all'1,5 per cento del Pil in termini strutturali. Rispetto all'avanzo dello 0,25 per cento richiesto dalle attuali regole, si determina quindi uno "spazio di bilancio" per il nostro Paese, misurabile dalla differenza tra questa nuova soglia e l'OMT (1,75 punti percentuali).

b) Velocità dell'aggiustamento di bilancio richiesto

Per quanto riguarda la **correzione del saldo strutturale di bilancio** ("braccio preventivo" del PSC), le precedenti regole prevedevano originariamente una riduzione annua di almeno lo 0,5 per cento, regola successivamente modulata attraverso un'apposita "matrice", che prevede un passo di aggiustamento differenziato in base alla condizione di ciascun Paese rispetto al ciclo economico (misurata *dall'output gap*) e rispetto al rapporto debito/Pil. Le regole consentivano inoltre un certo margine di tolleranza per la deviazione (c.d. "deviazione significativa") dal percorso di convergenza stabilito dalla matrice degli aggiustamenti di bilancio.

Riguardo alla **riduzione del debito**, la regola prevista dal "braccio correttivo" del PSC richiedeva agli Stati membri che avevano un rapporto del debito sul PIL superiore al 60 per cento di ridurre l'eccesso rispetto a tale soglia ad un ritmo pari a 1/20 l'anno in media. Il DEF evidenzia che, per l'Italia, la regola avrebbe richiesto una riduzione del rapporto debito/PIL di circa 4 punti percentuali del PIL per l'anno in corso e di circa 8 punti percentuali per il successivo. Tale regola risulta abrogata nel nuovo assetto di *governance*, che introduce una salvaguardia comune sul debito, che si aggiunge alla correzione richiesta dalla DSA, al fine di assicurare una riduzione media minima del rapporto debito/PIL (dell'1 per cento all'anno per gli Stati con debito superiore al 100 per cento del Pil, e dello 0,50 per gli Stati con debito compreso tra 60 e 100 per cento del Pil).

In ogni caso, tale correzione costituisce un vincolo rilevante per l'impostazione ex ante del percorso di spesa, mentre ai fini dell'apertura della procedura per disavanzo eccessivo (EDP) rileva esclusivamente l'entità della deviazione effettiva dal percorso di spesa, misurata dal c.d. conto di controllo.

c) Grandezze da monitorare nella fase di sorveglianza

In base alle precedenti regole, le grandezze da monitorare riguardavano essenzialmente la variazione annua del saldo strutturale di bilancio, determinata in base alla congiuntura economica e al livello del rapporto debito/PIL, mentre nel nuovo schema di *governance* è oggetto di monitoraggio la variazione nominale annua della spesa primaria netta e gli eventuali relativi scostamenti rispetto al percorso di spesa. Quest'ultimo, fissato nel Piano fiscale di medio termine, resterà invariato fino alla conclusione del Piano su un orizzonte di 4-5 anni, non risentendo quindi di revisioni legate all'incidenza del ciclo economico (miglioramenti o peggioramenti ciclici).

d) Margine di tolleranza in fase di sorveglianza

Il margine di tolleranza previsto dalle precedenti regole (“deviazione significativa”) risultava pari a 0,5 p.p. del PIL su base annua e 0,25 p.p. del PIL in media all’anno sul biennio rispetto alla correzione strutturale annua richiesta dalla matrice degli aggiustamenti di bilancio.

Le nuove regole permetteranno deviazioni da registrare nel **conto di controllo nel limite di 0,3 punti percentuali del PIL su base annua e 0,6 punti percentuali del PIL su base cumulata** lungo l’orizzonte di previsione considerato nei Piani (cinque anni nel caso del nostro Paese). Entro questi limiti, le deviazioni non daranno luogo all’apertura di procedure di infrazione EDP per debito eccessivo.

Complessivamente, il DEF evidenzia che le simulazioni di medio periodo condotte attraverso la DSA e pubblicate lo scorso settembre mostrano che l’aggiustamento di bilancio richiesto dalle nuove regole “sarebbe meno sfidante rispetto alle precedenti, permettendo comunque di porre il rapporto debito/PIL su una traiettoria discendente e garantendone dunque la sostenibilità di medio periodo”, nel caso di estensione del percorso di aggiustamento da quattro a sette anni, consentito in presenza di un piano di riforme strutturali e investimenti pubblici. Questo percorso sarà quindi “verosimilmente più graduale, meno incerto e meno pro-ciclico e tenderà a far convergere verso obiettivi di finanza pubblica meno ambiziosi”. Inoltre, l’impossibilità di variazioni del percorso di spesa lungo l’arco temporale del Piano, fa ritenere, secondo il DEF, che la futura programmazione di bilancio possa essere più stabile e maggiormente anticiclica rispetto al passato.

4.2. Scenari relativi agli effetti della nuova governance economica sull’andamento del debito pubblico di medio periodo

Nell’ambito dell’analisi di sostenibilità del debito pubblico di medio periodo²⁹, il DEF fornisce due scenari di simulazione di possibili percorsi di aggiustamento di bilancio che potrebbero trovare applicazione in un contesto di vigenza delle nuove regole di *governance*.

Gli scenari illustrati nel DEF arrivano fino al 2031, anno terminale del percorso settennale di aggiustamento (2025-2031) che verrà presentato dall’Italia entro il prossimo 20 settembre³⁰.

Entro tale data è prevista la predisposizione del primo Piano fiscale di medio termine, di durata conforme a quella della legislatura nazionale (5 anni). Il primo Piano fiscale di medio termine programmerà pertanto l’attuazione solo di una parte del percorso settennale di aggiustamento previsto.

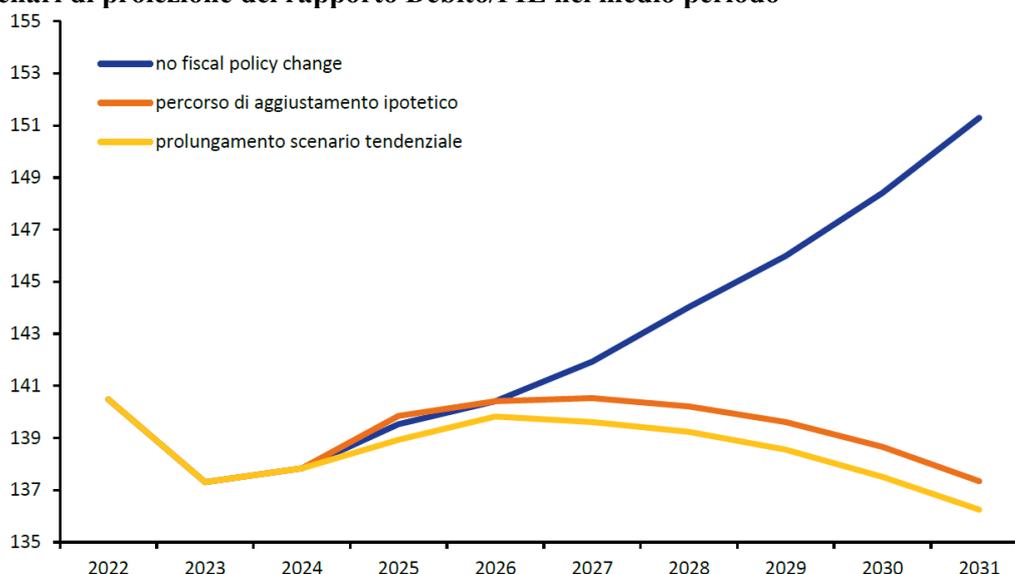
²⁹ Cfr. il paragrafo IV.2 del Programma di stabilità.

³⁰ Entro tale data è prevista la predisposizione del primo Piano fiscale di medio termine, di durata conforme a quella della legislatura nazionale (5 anni). Il primo Piano fiscale di medio termine programmerà pertanto l’attuazione solo di una parte del percorso settennale di aggiustamento previsto.

I due scenari di simulazione del percorso di aggiustamento sono posti a confronto con uno scenario di base corrispondente all'ipotesi di mantenimento nel tempo il saldo primario strutturale del 2024 (-0.9 punti di PIL).

Nella figura seguente, tratta dal DEF, lo **scenario di base**, corrispondente alla linea blu, mostra che, nell'ipotesi di mantenimento di un saldo primario strutturale negativo e costante nel tempo (*no fiscal policy change*) pari a -0,9 punti di PIL, si determinerebbe una crescita marcata e prolungata del rapporto debito/PIL, che arriverebbe al 151 per cento nel 2031.

Scenari di proiezione del rapporto Debito/PIL nel medio periodo



Fonte: figura IV.2 del DEF 2024, Programma di stabilità, pg. 90.

È opportuno notare che tale scenario di base è peggiorativo, sotto il profilo della finanza pubblica, rispetto all'andamento tendenziale. Nello scenario tendenziale, infatti, il saldo primario strutturale è previsto raggiungere a legislazione vigente una posizione di avanzo pari a 1,6 punti nel 2027, con miglioramenti di importo crescente nel tempo rispetto al livello di -0,9 punti di PIL atteso per il 2024. L'assenza nello scenario di base di tali miglioramenti del saldo primario strutturale, implica un orientamento espansivo rispetto allo scenario tendenziale per importi pari a 0,6 punti nel 2025, 0,7 nel 2026 e 1,2 nel 2027 (ovvero circa 0,8 punti annui in media). È peraltro opportuno sottolineare che la funzione dello scenario "no policy change" è meramente tecnica, come base di raffronto rispetto agli scenari con aggiustamento.

Lo **scenario 'percorso di aggiustamento ipotetico'**, evidenziato in arancione scuro, è costruito in modo da essere in linea con le nuove regole del braccio preventivo nel periodo 2025-2031, sia per quanto riguarda l'ottemperanza rispetto ai requisiti richiesti dall'analisi di sostenibilità del debito (**DSA**), sia per quanto riguarda le altre salvaguardie previste dalle nuove regole di *governance*.

In accordo alla metodologia europea, le proiezioni non considerano gli effetti economici delle riforme strutturali del PNRR.

Il DEF evidenzia che **la DSA richiede che nel 2031**, ovvero al termine del percorso di aggiustamento settennale, **si raggiunga un avanzo primario strutturale pari a +3,3 punti di PIL** (corrispondente a un saldo di bilancio strutturale complessivo pari a -1,6 per cento del PIL³¹).

Tale obiettivo di saldo primario strutturale, scaturito dalla DSA, garantisce che, senza ulteriori correzioni nei dieci anni successivi (quindi nel presupposto del mantenimento del medesimo avanzo di 3,3 punti di PIL fino al 2041), l'andamento del rapporto debito/PIL si mantenga su un percorso decrescente e resiliente a shock deterministici e stocastici (nel caso degli shock stocastici la prova di resilienza è richiesta solo per 5 anni, ovvero fino al 2036).

L'obiettivo di avanzo primario strutturale richiesto dalla DSA, pari a +3,3 punti di PIL nel 2031, rende necessaria, a partire dal disavanzo di -0,9 punti previsto per il 2024, una correzione di 4,2 punti in 7 anni, corrispondente a un percorso lineare di **aggiustamento**, rispetto allo scenario "no policy change", **di circa 0,6 punti percentuali di PIL all'anno**³².

Gli effetti di retroazione sulla crescita di tale correzione, rispetto allo scenario "no policy change", calcolati secondo la metodologia europea, benché marcati nei primi due anni (-0,4 punti di crescita), risultano modesti se considerati con riferimento all'intero periodo di riferimento (2025-2031), per il quale il DEF stima una flessione della crescita reale di soli 0,1 punti.

Tale percorso di aggiustamento consentirebbe di raggiungere nel 2031 un livello del rapporto debito/PIL prossimo al 137 per cento: quindi, **al termine del percorso di aggiustamento di sette anni, si tornerebbe all'incirca al livello del rapporto debito/PIL registrato nel 2023 (137,3)**.

Il DEF evidenzia che **l'aggiustamento** di 0,6 punti annui richiesto dallo scenario denominato **'percorso di aggiustamento ipotetico'**, è inferiore, **nel triennio 2025-2027, all'aggiustamento previsto nello scenario tendenziale**: come già detto, infatti l'andamento tendenziale considera una correzione del saldo primario strutturale pari in media a 0,8 punti percentuali all'anno nel triennio 2025-2027.

Pertanto anche lo scenario 'percorso di aggiustamento ipotetico', coerente con la nuova governance, considera implicitamente spazi finanziari espansivi nel triennio 2025-2027 rispetto all'andamento tendenziale, corrispondenti alla differenza tra la correzione annua prevista nell'andamento tendenziale e quella prevista nello scenario in esame. Tale differenza, è pari in media a circa 0,2 punti annui nel triennio 2025-27 (più in dettaglio, è pari a 0 punti nel 2025, 0,1 punto nel 2026 e 0,6 punti nel 2027).

³¹ Nel DEF viene specificato che si trascura l'ulteriore correzione di 0,1 punti, necessaria per il raggiungimento del margine di resilienza che prevede che l'aggiustamento vada proseguito fino al raggiungimento di un obiettivo del saldo strutturale di -1,5 punti di PIL, in quanto tale minima ulteriore correzione ricadrebbe comunque sul successivo percorso di aggiustamento.

³² Nel DEF si evidenzia che **tale correzione è inferiore a quella richiesta dalle previgenti regole del PSC** che richiedevano una correzione annua all'incirca di pari importo (superiore a 0,5 punti di PIL all'anno fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine), da applicare, non al saldo primario strutturale, ma del saldo strutturale. Quindi, in caso di andamento crescente della spesa per interessi, la correzione richiesta doveva compensare anche tale dinamica.

L'ultima simulazione presentata nel grafico, denominata “**prolungamento scenario tendenziale**” è definita nel DEF “**più realistica**” e indicativa di una possibile traiettoria di aggiustamento di bilancio del futuro Piano strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia. Il DEF sottolinea che si tratta comunque di **una prima approssimazione**, soggetta a revisione al momento dell'effettiva predisposizione del Piano, quando verrà ripetuta la DSA sulla base del quadro aggiornato sulle variabili macroeconomiche e di contesto.

In tale scenario il primo anno di simulazione è il 2028, poiché **fino al 2027 si assumono i valori del quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziali**. Come già evidenziato, per il triennio 2025-27 la correzione prevista nel quadro tendenziale di finanza pubblica è maggiore di quella richiesta dalla DSA. Per tale ragione il profilo del rapporto debito/PIL dello scenario tendenziale è inferiore rispetto al ‘percorso di aggiustamento ipotetico’.

Per gli ultimi 4 anni del percorso “prolungamento scenario tendenziale”, 2028-2031, viene applicata la correzione residua necessaria a raggiungere il medesimo livello di avanzo primario strutturale richiesto dalla DSA per il 2031, ovvero il 3,3 per cento³³.

Il livello del **rapporto debito/PIL** che verrebbe raggiunto alla fine del percorso sarebbe leggermente inferiore rispetto a quello dello scenario “**percorso di aggiustamento ipotetico**” e prossimo al 136 per cento.

IL DEF evidenzia che **l'ultimo scenario illustrato non include una verifica puntuale del rispetto dei vincoli** richiesti dalle nuove regole su tutto il percorso di aggiustamento, **atteso lo scopo puramente illustrativo** dell'esercizio.

Da ultimo, il DEF evidenzia il **carattere cautelativo delle simulazioni** proposte, le quali, in coerenza con la metodologia europea³⁴, incorporano proiezioni dei tassi particolarmente sfavorevoli, con un aumento del differenziale dei titoli di Stato italiani rispetto al *bund* tedesco che, secondo il DEF, “non appare plausibile”, soprattutto in uno scenario di risanamento della finanza pubblica. Inoltre anche nello scenario in esame, in accordo alla metodologia europea, le proiezioni non considerano gli effetti economici delle riforme strutturali del PNRR.

Tra gli scenari proposti, non è chiaro se sia considerato quello corrispondente all'intenzione del Governo, richiamata a pag. 6 del DEF, di migliorare ulteriormente, nell'immediato, il profilo del deficit rispetto al suo andamento tendenziale, al fine di ricondurre tale saldo al di sotto del 3 per cento già nel 2026, come previsto dalla NADEF 2023, con effetti di miglioramento anche sui saldi di cassa, abbassando così, rispetto al tendenziale, il profilo del rapporto debito/PIL già nel breve periodo.

³³ Ciò implica una correzione di circa 0,42 punti di PIL all'anno, pari a un quarto della differenza di 1,7 punti tra l'avanzo primario strutturale tendenziale previsto per il 2027 (+1,6) e l'avanzo richiesto dalla DSA per il 2031 (+3,3).

³⁴ Si veda il [Debt Sustainability Monitor 2023](#), Institutional Paper 271, March 2024.

La simulazione “prolungamento scenario tendenziale”, definita nel DEF come più realistica e indicativa di una possibile traiettoria di aggiustamento di bilancio del futuro Piano strutturale, non sembra fare riferimento esplicito a tale ipotesi di anticipazione della correzione dei saldi rispetto agli andamenti tendenziali.

Peraltro, ove il deficit venisse portato sotto al 3 per cento già nel 2026, si **anticiperebbe presumibilmente di un anno**, rispetto all’andamento tendenziale³⁵, la data di **chiusura della procedura di disavanzo eccessivo**, della quale il DEF preannuncia l’imminente apertura, con implicazioni ai fini della costruzione del sentiero settennale di aggiustamento in conformità con le nuove regole di governance.

Infatti, tali regole prevedono che dalla data di uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo decorra l’attivazione della clausola che prevede una riduzione media del rapporto debito/PIL di un punto l’anno.

Pertanto, nel caso di uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo già nel 2028 (coerente con un deficit inferiore al 3% del PIL dal 2026), dovrebbe prevedersi uno scenario di riduzione del rapporto debito/PIL di 4 punti nel quadriennio 2028-2031. Tale riduzione non sembra tuttavia considerata nel grafico in corrispondenza della simulazione “prolungamento scenario tendenziale”.

Si ricorda in ogni caso che, benché l’aggiustamento relativo al **quadriennio 2028-2031** debba essere formalmente considerato nell’ambito del **complessivo percorso settennale** (che sarà individuato entro settembre 2024), la sua effettiva definizione sarà oggetto del **nuovo Piano fiscale di medio termine che verrà presentato** presumibilmente nel 2027³⁶.

Da ultimo, ai fini della comparabilità tra i diversi scenari, non è chiaro se la simulazione “prolungamento scenario tendenziale” assuma l’ipotesi tecnica, espressamente considerata negli altri due scenari, di assenza di effetti sul debito dello stock flow adjustment (SFA) dal 2026.

Si ricorda infatti che nelle previsioni tendenziali – a causa di vari fattori tra cui, il Superbonus e gli altri incentivi classificati come “pagabili” (Transizione 4.0), nonché per il disallineamento tra gli incassi per le sovvenzioni del PNRR e le relative spese – gli effetti dello SFA sul rapporto debito/PIL risultano significativi sia per il 2026 (+ 2 per cento) che per il 2027 (+1,3 per cento).

³⁵ Sulla base dell’andamento tendenziale, che prevede che il deficit rientri al di sotto del 3 per cento nel 2027, la disattivazione della procedura per disavanzo eccessivo appare prevedibile per il 2028.

³⁶ Le nuove regole di *governance* prevedono infatti che, in caso di insediamento di un nuovo governo, il Paese possa presentare un nuovo Piano fiscale di medio termine.

PARTE III PNR E APPROFONDIMENTI

1. La revisione del piano nazionale di ripresa e resilienza

Come noto, il [7 agosto 2023](#) il Governo ha chiesto alle istituzioni europee una [modifica del Piano nazionale di ripresa e resilienza originariamente approvato](#). Rispetto a tale richiesta la Commissione europea ha espresso una valutazione positiva il [24 novembre 2023](#); l'approvazione ad opera del Consiglio dell'Unione ha avuto luogo, con [decisione di esecuzione](#), l'8 dicembre 2023³⁷.

[La revisione ha determinato l'aggiunta di un capitolo RePower-EU \(nuova Missione 7\)](#).

Ai sensi del [regolamento \(UE\) 2023/435](#)³⁸, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di aggiungere ai rispettivi PNRR un **capitolo specifico** dedicato al **piano REPowerEU**³⁹ – finalizzato a promuovere il risparmio di energia, la produzione di energia pulita e la diversificazione delle fonti di fornitura - da presentarsi insieme ad eventuali modifiche del PNRR medesimo. A questo fine sono state messe a disposizione **ulteriori sovvenzioni** per un ammontare di **20 miliardi**, il 13,8 per cento dei quali (2,76 miliardi) per l'Italia.

Per effetto della modifica, il Piano risulta articolato in **7 missioni, 66 riforme e 150 investimenti**.

In termini di **contenuto**⁴⁰, sono state incluse misure relative a: digitalizzazione, competitività, transizione ecologica, mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute. Le **nuove riforme** riguardano, tra l'altro, la politica di coesione, la razionalizzazione degli incentivi alle imprese, la predisposizione di un testo unico per le autorizzazioni relative alle fonti energetiche rinnovabili, il rafforzamento delle competenze verdi per assicurare una migliore corrispondenza tra domanda e offerta sul mercato del lavoro.

Il Governo riferisce la **natura strategica delle modifiche apportate, tali da elevare il livello di ambizione del Piano secondo un approccio più strutturato e integrato, così da affrontare le sfide energetiche, ambientali e digitali in modo sinergico. In particolare, si afferma che apporteranno un contributo più marcato ed efficace alla transizione verde (con una quota di spesa che contribuisce agli obiettivi climatici pari al 39% della dotazione totale), alla transizione digitale**

³⁷ Le varie fasi di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono illustrate in dettaglio in una Nota, curata dai Servizi di documentazione del Senato della Repubblica e aggiornata periodicamente. Si veda da ultimo ["Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza: le prossime tappe"](#), Nota UE 1/3, gennaio 2024.

³⁸ [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.

³⁹ Per dettagli sul piano REPowerEU si rinvia al [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#).

⁴⁰ La revisione del PNRR è illustrata nel dettaglio nella pubblicazione del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR ["Il nuovo PNRR italiano"](#), novembre 2023.

(25,6%) e alla riduzione dei divari sociali e territoriali (con una spesa sociale superiore al 28% del totale).

FOCUS

Box 1. Il PNRR dopo la revisione approvata dal Consiglio Ecofin a dicembre 2023

Gli obiettivi delle sette Missioni sono:

- per la Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, con una dotazione di 41,35 miliardi di euro, il rilancio della produttività e della competitività del sistema Paese attraverso riforme e la promozione della trasformazione digitale, l’innovazione del sistema produttivo nonché lo sviluppo di due settori chiave per l’Italia quali turismo e cultura;
- per la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, con una dotazione di 55,53 miliardi di euro, migliorare la sostenibilità ambientale ed energetica e la resilienza, assicurando una transizione verde che sia equa e inclusiva;
- per la Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, con una dotazione di 23,74 miliardi di euro, promuovere lo sviluppo razionale di un’infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese;
- per la Missione 4 “Istruzione e ricerca”, con una dotazione di 30,09 miliardi di euro, il rafforzamento del sistema educativo, delle competenze digitali e scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche (c.d. STEM), della ricerca e del trasferimento tecnologico;
- per la Missione 5 “Inclusione e coesione”, con una dotazione di 16,92 miliardi di euro, facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzare le politiche attive del lavoro nonché favorire l’inclusione sociale;
- per la Missione 6 “Salute e resilienza”, con una dotazione di 15,62 miliardi di euro, rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure;
- per la nuova Missione 7 “REPowerEU”, con una dotazione di 11,18 miliardi di euro, il rafforzamento delle reti di trasmissione e distribuzione di energia, comprese quelle relative al gas; l’accelerazione della produzione di energia rinnovabile; la riduzione della domanda di energia, anche attraverso l’aumento dell’efficienza energetica; la creazione di competenze per la transizione verde nel mercato del lavoro e nella pubblica amministrazione; la promozione delle catene del valore delle energie rinnovabili e dell’idrogeno attraverso misure che facilitino l’accesso al credito e crediti d’imposta.

Contenuto del PNRR dopo la revisione approvata dal Consiglio Ecofin di dicembre. Fonte: Documento di economia e finanza 2024, [Doc LVII, n. 2](#)

Si segnala peraltro che il [4 marzo 2024](#) l’Italia ha presentato alla Commissione una nuova richiesta di revisione mirata del piano, di natura prettamente tecnica e legata alla sopra citata revisione organica.

2. L’impatto macroeconomico del PNRR

Nel DEF, il Governo riporta una **stima dell’impatto macroeconomico delle spese e delle principali riforme previste dal PNRR** (Sezione II.2) che tiene conto della revisione del Piano approvata dal Consiglio UE a dicembre 2023 (si veda il paragrafo 1).

Le **risorse a disposizione del nuovo PNRR** ammontano a 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi di prestiti e 71,8 miliardi di sovvenzioni). Rispetto alla

dotazione iniziale di 191,5 miliardi, le risorse aggiuntive provengono dall'introduzione del REPowerEU (2,76 miliardi) e dall'aumento del contributo da parte dell'UE (0,16 miliardi). Oltre che di tali risorse, la valutazione del Governo tiene anche conto di una serie di misure strettamente connesse all'attuazione del Piano, ovvero, i 30,6 miliardi del Piano Nazionale Complementare e i 13,9 miliardi del REACT-EU.

L'analisi dell'impatto macroeconomico del PNRR contenuta nel DEF aggiorna, impiegando gli stessi modelli econometrici, quella elaborata dal Governo in occasione della stesura iniziale del Piano ed aggiornata via via nei successivi documenti di finanza pubblica sulla base delle nuove informazioni riguardo l'andamento delle spese e delle misure. Inoltre, coerentemente con l'approccio adottato precedentemente, al fine di isolare unicamente l'impatto addizionale sull'economia, la valutazione è stata effettuata **considerando, tra tutte le risorse citate, solo quelle che finanziano progetti che possono essere considerati aggiuntivi**: prestiti e sovvenzioni RRF (137,7 miliardi), fondi REACT-EU (13,9 miliardi), le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (14,8 miliardi) e quelle stanziare attraverso il Fondo complementare (30,6 miliardi), per un totale di circa 197 miliardi. Non si tiene, quindi, conto delle misure che si sarebbero comunque realizzate in assenza del PNRR (scenario base).

La Tavola II.2 mostra l'impatto del Piano sulle principali grandezze macroeconomiche in termini di **scostamento dallo scenario base**, nonché l'impatto stimato nel Documento programmatico di bilancio (DPB) del 2024 al fine di confrontare l'impatto del nuovo PNRR con quello della versione precedente la revisione.

TAVOLA II.2: IMPATTO MACROECONOMICO PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,2	0,3	0,7	1,6	2,6	3,4
Consumi privati	-0,4	-0,7	-0,9	-1,0	-0,7	0,1
Investimenti totali	1,4	4,1	7,9	11,7	15,3	16,5
Importazioni	0,0	0,2	0,7	1,6	2,7	3,8
Esportazioni	-0,1	-0,5	-0,8	-0,7	-0,2	1,0
PIL (DPB 2024)	0,2	0,3	0,6	1,5	2,6	3,1

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

Nel 2026, anno finale del Piano, per effetto delle spese ivi previste **il PIL risulterebbe più alto del 3,4 per cento rispetto allo scenario base** (che non considera tali spese), con un effetto maggiore rispetto a quanto stimato nel precedente aggiornamento (DPB 2024) a causa delle maggiori risorse nette stanziare nel nuovo Piano e al contestuale aumento dei progetti aggiuntivi rispetto alla versione precedente (+12,3 miliardi di euro).

Nel DEF, il Governo precisa che le simulazioni si basano sull'ipotesi che gli **investimenti finanziati siano quelli con un'elevata efficienza e ricaduta in termini di crescita del prodotto potenziale**, ipotesi che rispecchia anche l'interazione tra gli investimenti e l'ambizioso programma di riforme contenute nel Piano. Nel DEF si nota, d'altro canto, che le misure considerate per la

simulazione non comprendono, unicamente, investimenti pubblici in senso stretto, ma anche incentivi e contributi alle imprese, decontribuzione, spesa corrente e trasferimenti. Rispetto agli investimenti, le altre categorie di spesa hanno effetti di breve e lungo periodo sul PIL significativamente meno elevati. Inoltre, in via prudenziale, le stime non tengono conto esplicitamente dell'“effetto leva” diretto ed indiretto che alcuni degli strumenti contenuti nel Piano potrebbero avere sull'economia italiana, attraverso la mobilitazione di investimenti privati.

Per quanto riguarda gli **impatti a livello settoriale e per Missione**, il Governo valuta nel periodo 2021 – 2026 un impatto medio sul livello del PIL del 1,7 per cento, che corrisponde ad un **incremento cumulato**, ovvero la somma nel tempo degli scostamenti del PIL rispetto allo scenario base, di **10 punti percentuali**. Il dettaglio delle stime per i vari settori è riportato nella Tavola II.3.

TAVOLA II.3: IMPATTO DEL PNRR PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA NEL PERIODO 2021-2026 (scostamenti percentuali cumulati rispetto allo scenario base)

	Peso sul Valore Aggiunto complessivo (punti percentuali)	Variazione cumulata del Valore Aggiunto (punti percentuali)	Contributi cumulati alla crescita del Valore Aggiunto complessivo (punti percentuali)
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,1	6,7	0,1
Attività estrattiva	0,2	9,7	0,0
Attività manifatturiere	16,5	8,1	1,3
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1,6	8,7	0,1
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	1,0	8,0	0,1
Costruzioni	4,3	41,4	1,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	11,7	7,3	0,9
Trasporto e magazzinaggio	5,6	7,4	0,4
Servizi di alloggio e di ristorazione	3,8	7,1	0,3
Servizi di informazione e comunicazione	3,8	15,3	0,6
Attività finanziarie e assicurative	5,3	8,7	0,5
Attività immobiliari	13,6	7,3	1,0
Attività professionali, scientifiche e tecniche	6,4	15,1	1,0
Attività amministrative e di servizi di supporto	3,2	21,6	0,7
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	6,7	4,7	0,3
Istruzione	4,1	11,3	0,5
Sanità e assistenza sociale	6,0	3,3	0,2
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	1,4	7,0	0,1
Altre attività di servizi	1,5	6,8	0,1
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	1,2	5,4	0,1
Totale economia	100,0		10,0

Fonte: Elaborazione MEF- DT su modello MACGEM-IT.

La stima dell’**impatto per Missioni** è invece riportata nella Tavola II.4, dalla quale risulta che, in tutto l’orizzonte del Piano, l’apporto più rilevante alla crescita del PIL viene dalla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, con un contributo cumulato all’incremento del PIL di 2,5 punti percentuali, concentrati nel triennio 2024-2026 (Cfr. Tavola II.4) e riferibili in gran parte alle Componenti 2 “Energia rinnovabile, idrogeno, reti e mobilità sostenibile” e 3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”. Il Governo segnala che, a questo riguardo, la nuova Missione 7 “RePower-EU” contribuirà per 0,3 punti percentuali alla crescita cumulata del PIL nel periodo 2021-2026.

TAVOLA II.4: IMPATTO SUL PIL DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (scostamenti percentuali cumulati rispetto allo scenario base)

	2021 - 2023	2024 - 2026
Totale	1,5	8,6
M1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	0,4	1,4
M1-C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	0,1	0,7
M1-C2: digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	0,3	0,4
M1-C3: turismo e cultura 4.0	0,0	0,3
M2: rivoluzione verde e transizione ecologica	0,3	2,3
M2-C1: agricoltura sostenibile ed economia circolare	0,0	0,3
M2-C2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	0,0	0,9
M2-C3: efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	0,2	0,8
M2-C4: tutela del territorio e della risorsa idrica	0,0	0,3
M3: infrastrutture per una mobilità sostenibile	0,1	0,9
M3-C1: investimenti sulla rete ferroviaria	0,1	0,8
M3-C2: intermodalità e logistica integrata	0,0	0,1
M4: istruzione e ricerca	0,2	1,3
M4-C1: potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione	0,2	1,0
M4-C2: dalla ricerca all’impresa	0,1	0,3
M5: inclusione e coesione	0,3	1,1
M5-C1: politiche per il lavoro	0,2	0,5
M5-C2: infrastrutture sociali, famiglie e comunità del terzo settore	0,1	0,4
M5-C3: interventi speciali per la coesione territoriale	0,0	0,1
M6: salute	0,1	0,9
M6-C1: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza	0,1	0,5
M6-C2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del S.S.N.	0,0	0,4
M7: RePower-EU	0,0	0,3

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
Fonte: Elaborazione MEF- DT su modello MACGEM-IT.

Nel DEF il Governo riporta anche un aggiornamento della stima dell’**impatto macroeconomico delle principali riforme previste dal PNRR**, in particolare quelle relative a istruzione, ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica Amministrazione, giustizia, concorrenza e appalti.

Il DEF riferisce che, nel complesso, le riforme possano generare un **incremento del PIL del 5,6 per cento al 2030 e di circa il 10 per cento nel lungo termine** e che tali risultati rimangono molto vicini alle stime precedenti la revisione del Piano. Il dettaglio dell’impatto dei singoli ambiti di riforma è riportato nella Tavola II.5. Si veda anche il recente dossier sulla riprogrammazione degli interventi del PNRR

italiano:

https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28Rb.pdf?_1712927150740

TAVOLA II.5: EFFETTI SUL PIL REALE DELLE RIFORME IN ISTRUZIONE E RICERCA, MERCATO DEL LAVORO, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, GIUSTIZIA, CONCORRENZA E APPALTI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

Riforme	2026	2030	Lungo periodo ¹
Istruzione e ricerca	0,4	0,8	2,8
Politiche attive del mercato del lavoro	1,5	2,4	3,5
Pubblica Amministrazione	0,9	1,6	2,3
Giustizia	0,4	0,6	0,7
Concorrenza e Appalti	0,1	0,2	0,6

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D. (1) Il "Lungo Periodo" fa riferimento all'anno 2050.

3. Politica energetica

Il DEF evidenzia come il **settore energetico** sarà chiamato nei prossimi anni a introdurre processi innovativi radicali, indispensabili per tragguardare gli obiettivi climatici, in un'ottica non solo di transizione ecologica, ma anche di sicurezza dei sistemi energetici. Prioritaria, in questa prospettiva, è la **riduzione** della **dipendenza dai combustibili fossili**, come raccomandato dal **Consiglio UE**.

Nella [raccomandazione del Consiglio UE 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 (2023/C 312/12), il Consiglio ha specificamente raccomandato all'Italia di prendere provvedimenti, nell'anno 2023 e 2023, per:

Raccomandazione 1. Eliminare gradualmente le misure di sostegno di emergenza connesse all'energia, usando i relativi risparmi per ridurre il disavanzo pubblico, quanto prima nel 2023 e nel 2024; qualora nuovi aumenti dei prezzi dell'energia dovessero richiedere nuove misure di sostegno o il proseguimento di quelle esistenti, provvedere a che tali misure di sostegno mirino a tutelare le famiglie e le imprese vulnerabili, siano sostenibili a livello di bilancio e preservino gli incentivi al risparmio energetico;

Raccomandazione 3. **Ridurre** la dipendenza dai combustibili fossili; razionalizzare le procedure di concessione per **accelerare** la **produzione di energie rinnovabili** aggiuntive e sviluppare **interconnessioni delle reti elettriche** per assorbirla; **accrescere la capacità di trasporto interno del gas** al fine di diversificare le importazioni di energia e rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento; **aumentare l'efficienza energetica nei settori residenziale e produttivo**, anche attraverso sistemi di incentivi maggiormente mirati, rivolti in particolare alle famiglie più vulnerabili e agli edifici con le prestazioni peggiori; promuovere la mobilità sostenibile, anche eliminando le sovvenzioni dannose per l'ambiente e accelerando l'installazione di stazioni di ricarica; **intensificare** le **iniziative** a livello politico a favore dell'offerta e dell'acquisizione delle abilità e competenze necessarie **per la transizione verde**.

Il Governo ascrive – in questo contesto – grande importanza al processo **in corso di revisione dei documenti programmatici in materia di energia e clima**, quali il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), che fissa gli indicatori chiave che il nostro Paese intende perseguire al 2030, e la Strategia di

Lungo Termine sulla riduzione dei gas ad effetto serra (si rinvia in proposito al [dossier sulla relazione sui gas serra allegata al DEF 2024](#)).

Dal documento non si evincono dettagli in merito all'*iter* del procedimento di revisione del PNIEC, anche avendo riguardo all'attuale interlocuzione con la **Commissione UE**, la quale, a dicembre 2023, ha adottato una **raccomandazione sulla proposta italiana** di aggiornamento volta ad indicare al Governo una serie di **modifiche ed integrazioni** al Documento già presentato.

Il **30 giugno 2023**, l'Italia ha trasmesso alla Commissione europea la [proposta di aggiornamento del PNIEC](#), da adottarsi entro giugno 2024. La **Commissione** – a dicembre 2023 – ha adottato una **raccomandazione C (2023) 9607 final sulla proposta italiana** volta ad indicare al Governo una serie di modifiche ed integrazioni al Documento già presentato ([i rilievi della Commissione sono disponibili qui](#)). Si rinvia anche al **documento di lavoro** dei Servizi della Commissione europea, Valutazione della bozza aggiornata del Piano Nazionale per l'Energia e il Clima dell'Italia([SWD\(2023\) 917](#))).

Sulla proposta di aggiornamento del PNIEC – come presentata alla Commissione – è anche in corso un **ciclo di audizioni informali** in sede parlamentare, presso le Commissioni riunione X e VIII della Camera dei deputati, ai fini dell'espressione di indirizzi al Governo. Il PNIEC aggiornato dovrebbe essere adottato, secondo la tabella di marcia delineata nell'articolo 14 del regolamento europeo sulla *governance* dell'energia (regolamento 2018/1999/UE e s. mod. e int.), entro giugno 2024. La **tabella** che segue, tratta dal documento di lavoro della Commissione([SWD\(2023\) 917](#)), indica gli obiettivi chiave del PNIEC italiano aggiornato e i progressi raggiunti.

		2020	Progressi, basati sugli ultimi dati disponibili	Target 2030
	Obiettivo vincolante per le emissioni di gas a effetto serra (GHG) rispetto al 2005 ai sensi del Regolamento sulla condivisione degli sforzi (ESR) (%)		2021:-17.1% 2022: -18.5% ¹	-43.7%
	Obiettivo vincolante per l'assorbimento netto di gas serra nell'ambito del Regolamento sull'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF)		Assorbimenti netti dichiarati di - 27470 kt CO2 eq. nel 2021 e assorbimenti netti approssimati di - 31690 kt CO2 eq. nel 2022.	-3.158 kt CO2 eq. (obiettivo di assorbimento aggiuntivo) - 35 758 kt CO2 eq. (assorbimento netto totale)
	<i>Target</i> nazionale/contributo dell'Italia (agli obiettivi UE) in materia di fonti rinnovabili: Quota di energia da fonte rinnovabile nei consumi finali lordi di energia (%)	20,4% (il target era del 17%)	2021: 19.0%	40.5%
	Contributo nazionale per l'efficienza energetica:			
	Consumo di energia primaria	158.0 Mtoe	2021: 145,31 Mtoe	115.000 ktoe
	Consumo finale di energia	124 Mtoe	2021: 113,27 Mtoe	94.400 ktoe
	Livello di interconnettività elettrica	8.8%	4.6%	15%

Il Documento del Governo mette in rilievo il rafforzamento, nell'ultimo anno, del proprio impegno nell'**avanzamento della transizione ecologica** (per cui si rinvia al Paragrafo 4. Transizione ecologica della parte III del presente *dossier*) e nella **diversificazione** dei propri **approvvigionamenti energetici**.

Le misure attuate vanno a rinforzare una **strategia** che poggia su quattro assi principali:

- i) la transizione energetica, con il potenziamento dell'impiego di fonti di energia alternative a quelle fossili;
- ii) il potenziamento delle infrastrutture di energia;
- iii) la trasformazione del sistema di produzione, trasporto e consumo;
- iv) l'acquisizione di nuove competenze per i lavoratori che dovranno contribuire a realizzare tale transizione.

Transizione energetica: sviluppo delle rinnovabili e dei sistemi di accumulo. Interventi per l'efficienza energetica

Funzionale alla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, e, dunque alla transizione energetica, è lo **sviluppo delle fonti rinnovabili**, fortemente sostenuto dal PNRR italiano, in particolare, dalla Missione 2 e dal Capitolo *RepowerEU*, contenuto nella nuova Missione 7 (qui, un commento approfondito sulla [Missione 2](#) e sulla [Missione 7](#)). Il DEF afferma, in proposito, che il Governo continua a lavorare alla finalizzazione di un **Testo Unico** in materia di energie rinnovabili (previsto dalla Riforma M7C1-R.1.1 **Semplificazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili**), che possa permettere la semplificazione normativa dei procedimenti nel settore delle fonti energetiche rinnovabili, così come previsto dal PNRR.

Tale processo viene connesso al tema delle **aree idonee**. Il procedimento di **individuazione** di tali aree (disciplinato dall'articolo 20, commi 1-3 del [D.lgs. 199/2021](#)) è comunque tuttora pendente.

Il DEF segnala – quanto all'**incentivazione** alla produzione di energia da **fonti rinnovabili** – la recente **adozione** del decreto attuativo della disciplina sulle comunità energetiche rinnovabili e l'autoconsumo diffuso ([D.M. MASE 414 del 7 dicembre 2023](#), c.d. **decreto CACER**⁴¹) e annuncia che sono in corso di adozione i decreti c.d. **FER 2** e **FER X**.

Il **D.M. FER X** – si evidenzia – prevedrà che il sistema tariffario si faccia carico del rischio dell'inflazione, riducendo i rischi per gli operatori. Particolare attenzione sarà riservata agli impianti da **fonte eolica e fotovoltaica**. Con tale

⁴¹ Il [D.lgs. 199/2021](#) ha definito, nel Titolo IV, Capo I, articoli 30-33, la disciplina "a regime" dell'autoconsumo e delle comunità energetiche rinnovabili, rimettendone le specifiche modalità attuative all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente-ARERA, che ha provveduto, con propri provvedimenti. Quanto alla disciplina incentivante per la condivisione dell'energia, il Decreto legislativo, all'**articolo 8**, ha **demandato ad un decreto** del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, l'**aggiornamento dei meccanismi di incentivazione** già previsti in via transitoria dal [D.L. n. 162/2019](#). In attuazione dell'articolo 8, nonché degli articoli 13 e 14 del [D.lgs. 199/2021](#) – relativi all'attuazione dell'**Investimento M2C2 I.2** "*Promozione delle rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo*" è stato adottato il D.M. MASE 414 del 7 dicembre 2023).

decreto, l'accesso all'incentivo avverrà tramite presentazione di domanda diretta per impianti di potenza fino a 1 MW e partecipazione a procedure competitive per impianti di potenza superiore a tale soglia.

Si rammenta che allo stato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 9, comma 4 del [D.lgs. 199/2021](#), il decreto c.d. FER 1 (D.M. 4 luglio 2019) continua a supportare la realizzazione di impianti nelle tecnologie rinnovabili con costi più bassi e vicini alla competitività di mercato. Tale meccanismo, basato su procedure di aste e registro, continuerà ad applicarsi, (al netto della saturazione dei contingenti di potenza complessivamente resi disponibili), fino all'entrata in vigore del nuovo meccanismo incentivante, tuttora in via di definizione, da adottare, ai sensi dell'articolo 6 del D.lgs. n. 199/2021, con uno o più decreti del MASE.

Il **D.M. FER 2** – indicato come attualmente all'attenzione della Commissione europea – prevede un meccanismo d'incentivazione basato su **aste concorrenziali** dedicato a **fonti e tecnologie poco competitive** per gli elevati costi di esercizio (tra queste, l'eolico *offshore floating*, gli impianti geotermici innovativi, le biomasse e i biogas).

È in corso di adozione un ulteriore decreto ministeriale, che introduce un **obbligo di vendita di energia da fonte rinnovabile**, ai sensi dell'articolo 27, comma 1 del D.lgs. n. 199/2021. In base alla norma, il decreto dovrebbe obbligare le società che effettuano vendita di energia termica sotto forma di calore per il riscaldamento e il raffrescamento a soggetti terzi per quantità superiori a 500 TEP annui, ad assicurare che una quota dell'energia venduta provenga da fonti rinnovabili.

Altro aspetto messo in evidenza dal documento governativo è lo sviluppo della **capacità di accumulo**, con l'avvio, **primo in Europa**, di un **mercato a termine degli stoccaggi centralizzati**, che permetterà di promuovere nuovi investimenti in stoccaggi **elettrochimici e pompaggi idroelettrici**, per un'energia accumulabile di almeno 70 GWh e per un valore complessivo stimato di circa 17 miliardi di euro nell'arco dei prossimi 10 anni.

Le tecnologie mature a livello commerciale attualmente disponibili sono l'**accumulo elettrochimico** e l'**accumulo idroelettrico**. Secondo il DEF, per gli accumuli elettrochimici, dal 2021 si è assistito ad un progressivo incremento delle iniziative per impianti *stand alone* con circa 3000 MW autorizzati (di cui 2200 circa di competenza statale) che consistono nel 25% degli obiettivi PNIEC, pari a 11 GW. Di questi, risultano **avviati già alcuni cantieri per circa 300 MW** di potenza, con tempi di ultimazione compresi tra il 2024 e il 2025.

Sulla base del principio *energy efficiency first*, il Governo dichiara di star lavorando alla definizione di una serie di misure, relative all'elettrificazione dei consumi; all'efficienza energetica dei processi e dei prodotti industriali; e alla riqualificazione energetica degli edifici. Le misure non vengono ulteriormente dettagliate.

Si richiama inoltre, l'istruttoria per la definizione del Piano Sociale per il Clima – previsto dal regolamento (UE) 2023/955 – grazie al quale l'Italia potrà accedere a un Fondo di circa 7 miliardi di euro, che permetterà di finanziare azioni che mitighino l'impatto sociale del sistema di scambio di quote di emissioni per gli edifici e il trasporto su strada (per cui si rinvia al Paragrafo 4. Transizione ecologica della parte III del presente *dossier*).

Il potenziamento delle infrastrutture di energia

In ordine a questo specifico aspetto, nel DEF si evidenzia che l'Italia ha sviluppato una strategia per l'indipendenza energetica che poggia, per quanto riguarda il gas naturale, su: i) diversificazione delle importazioni; ii) potenziamento della produzione nazionale; iii) rafforzamento delle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio.

Per quanto riguarda le misure per diversificare la provenienza del gas importato, sono stati siglati **accordi con vari Paesi, per oltre 10 mld di metri cubi**, in particolare con l'**Algeria**, per un graduale aumento delle forniture di gas, che consentirà di massimizzare l'impiego degli attuali gasdotti. Sono state inoltre avviate le **interlocuzioni** con l'**Azerbaijan** per il **raddoppio** delle importazioni dal **gasdotto TAP**.

Al fine di incrementare nell'immediato le importazioni di gas, sono stati poi **sviluppati nuovi rigassificatori**, utilizzando strutture galleggianti (*off-shore*). Un **terminale di rigassificazione** situato nel porto di **Piombino** è **in esercizio da metà del 2023** e sarà dislocato nei prossimi anni in Liguria. Il secondo entrerà in esercizio a **Ravenna** nel **primo trimestre del 2025**.

Il progetto della **Rete Adriatica**, con alcuni tratti già in fase di realizzazione, viene poi segnalato come di fondamentale importanza per il superamento delle strozzature sulla rete di trasporto del territorio nazionale e per garantire il trasporto delle ulteriori forniture dal sud Italia, funzionali alla sicurezza degli approvvigionamenti.

Gli interventi citati, afferma il Governo nel DEF, **permetteranno di sostituire più di 20 miliardi** di metri cubi di **gas russo entro il 2025**. Il potenziamento infrastrutturale e l'elevata diversificazione delle fonti potranno poi consentire all'Italia di divenire un **hub europeo per l'energia** e, in futuro, anche per l'idrogeno.

Quanto alla **produzione nazionale di gas**, funzionale anche ad evitare che la volatilità dei prezzi, si richiamano le recenti misure finalizzate ad un suo incremento e contenute nell'articolo 2 del D.L. n. 181/2023 (L. n. 11/2024), cd "**DL Energia**". Il DEF prevede, con tali interventi, un **incremento complessivo della produzione nazionale di gas** di circa **6,5 miliardi di m3** da destinare, a prezzi calmierati, al settore industriale italiano.

Tutte le misure sopra citate sono analiticamente descritte nel [tema](#) dell'attività parlamentare sulla **sicurezza energetica**.

Trasformazione del sistema di produzione, trasporto e consumo

Nel contesto degli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti, il DEF dichiara **necessario adottare una strategia di supporto alle imprese**, che preveda misure sia trasversali sia specifiche, in grado di:

- i) sostenere agli investimenti delle imprese nell'**efficientamento energetico** e nell'**autoproduzione** di energia da fonti rinnovabili. Il Governo, segnala, quali misure già adottate, in questo quadro:
 - la **riforma del regime di agevolazioni** a favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica (c.d. “**elettrivore**”), di cui all’articolo 3 del D.L. n. 131/2023 ([qui](#), in sintesi, i contenuti), autorizzata dalla Commissione UE (Decisione C(2023) 9135 FINAL), e la relativa delibera attuativa [ARERA 619/2023/R/EEL](#);
 - le misure per lo **sviluppo di nuova capacità di generazione** da fonti rinnovabili da parte delle energivore, cd. **nuovo “electricity release”**. Si tratta di un meccanismo già introdotto e recentemente riformato con l’articolo 1 del D.L. n. 181/2023 (L: n. 11/2024) ([qui](#), in sintesi, i contenuti);
- ii) **finanziare la ricerca nelle tecnologie sostenibili** e la creazione di **nuove start-up** attive nella **transizione ecologica**.
Su tale punto, appare opportuno rammentare l’investimento del **PNRR M2C2-I 5.4 Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica**, dotato di **250 milioni** di euro (per una descrizione, anche della sua attuazione, si rinvia [qui](#), alla scheda dedicata (pag. 30)).
- iii) favorire investimenti per lo sviluppo di **tecnologie pulite** e la resilienza delle **catene di approvvigionamento strategiche**.
Al riguardo, con la revisione del **PNRR**, nell’ambito del **Capitolo RepowerEU**, Missione 7, è stato inserito il nuovo Investimento **M7C1-I.8.1 Approvvigionamento sostenibile, circolare e sicuro delle materie prime critiche**, dotato di **50 milioni** di euro (per una descrizione, anche della sua attuazione, si rinvia alla scheda dedicata, disponibile [qui](#) (pagg. 5-6)).

In questo ambito, il DEF considera fondamentale anche l’avvio della misura **Transizione 5.0**, inserita nella Missione 7 del **PNRR**.

Con la revisione del **PNRR**, operata con decisione Ecofin dell’8 dicembre 2023, e l’introduzione nel medesimo Piano del **Capitolo RepowerEU** (nuova Missione 7), è stato introdotto un ulteriore investimento, denominato **Investimento M7C1 I.15 Transizione 5.0**, finalizzato alla transizione dei processi produttivi verso un modello di produzione sostenibile e con un budget di 6.300 milioni, puntando a raggiungere un risparmio energetico cumulato di 400.000 TEP (tonnellate di equivalente in petrolio). La misura è strutturata come un **credito di imposta** a valere sulle spese effettuate dalle imprese nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2024 ed il 31 dicembre 2025. Le tipologie di beni interessati dalla misura sono per: *asset* digitali (beni 4.0 materiali e immateriali); *asset* necessari per l’autoproduzione e l’autoconsumo di energia da FER (esclusa la biomassa); **formazione del personale in competenze** per la transizione ecologica.

Il **D.L. n. 19/2024** (c.d. DL PNRR), il cui disegno di legge di conversione in legge è all'esame del Parlamento ([A.C.1752](#)), all'**articolo 38** dà attuazione all'investimento (per una descrizione, anche della sua attuazione, si rinvia alla scheda dedicata, disponibile [qui](#)).

Tra gli strumenti rifinanziati al di fuori del perimetro del PNRR – che comunque rientrano nell'alveo del sostegno alla transizione, anche attraverso la promozione dell'economia circolare – il documento governativo richiama:

- la c.d. **Nuova Sabatini**, la cui dotazione è stata implementata di **100 milioni** di euro per l'anno **2024** dalla **legge di bilancio 2024** ([L. n. 213/2023](#), **articolo 1, comma 256**);
- il **Fondo per la crescita sostenibile**, dalla medesima legge (art. 1, comma 257 e ss.) rifinanziato di 110 milioni per l'anno 2024 e di 220 milioni per l'anno 2025;
- il c.d. **Fondo Green New Deal**, a sostegno delle imprese per progetti di investimento verso un'economia pulita e circolare e i cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni, attraverso la concessione di garanzie gestite da SACE s.p.a (c.d. **garanzia Green SACE**). Il fondo ha goduto di un finanziamento pluriennale, sino all'anno 2023.

La legge di bilancio 2024 ha disposto una proroga dell'operatività al 2024 della garanzia *Green SACE*, a valere sulle risorse residue, rimaste disponibili sul Fondo.

Con la stessa legge bilancio 2024 (art. 1, comma 259 e ss.) è stato poi introdotto lo schema di **garanzia Archimede SACE**, per il sostegno di imprese diverse dalle PMI nella realizzazione di grandi progetti di investimento.

La legge, in particolare, autorizza SACE s.p.a. a rilasciare, **fino al 31 dicembre 2029**, garanzie connesse a investimenti nei settori delle infrastrutture, anche a carattere sociale, dei servizi pubblici locali, dell'industria e ai **processi di transizione** verso un'economia pulita e circolare e la mobilità sostenibile, l'adattamento ai cambiamenti climatici la sostenibilità e la resilienza ambientale e l'innovazione industriale, tecnologica e digitale delle imprese.

Acquisizione di nuove competenze per i lavoratori impegnati nella transizione

L'avvio dell'attuazione dell'investimento del PNRR **M7C1 I.15 Transizione 5.0** (articolo 38 del D.L. n. 19/2024) viene richiamato nel DEF anche nell'ambito delle misure chiave a sostegno dello sviluppo di nuove competenze e capacità connesse alla transizione.

Il DEF informa inoltre che, nel contesto dell'aggiornamento del PNIEC, il Governo ha istituito un tavolo di lavoro interistituzionale per affrontare gli **aspetti sociali ed occupazionali** legati alla **transizione ecologica**.

4. Transizione ecologica

In relazione alle tematiche della transizione ecologica e della sicurezza energetica, nel PNR viene sottolineato che, nell'ultimo anno, sono state adottate misure volte a rinforzare una strategia che poggia su quattro assi principali:

- i) la transizione energetica**
- ii) il potenziamento delle infrastrutture di energia;**
- iii) la trasformazione del sistema di produzione, trasporto e consumo;**
- iv) l'acquisizione di nuove competenze per i lavoratori che dovranno contribuire a realizzare tale transizione**

Su tali punti si rinvia, più diffusamente, al **Paragrafo 3. Politica energetica** della parte III del presente *dossier*.

In relazione al punto iii), riguardo alle principali questioni attinenti alle tematiche non energetiche ma relative ai settori ambientale, agricolo e dei trasporti, il DEF sottolinea come, nel corso del 2024, proseguiranno gli sforzi per un **rapido recepimento delle nuove norme europee in materia di EU ETS** (si ricorda che la delega per il recepimento delle nuove direttive EU ETS nn. 2023/958 e 2023/959 è recata dalla legge 21 febbraio 2024, n. 15 – legge di delegazione europea 2022-2023; si rinvia in proposito al [dossier sulla relazione sui gas serra allegata al DEF 2024](#)).

Un altro tassello importante è costituito dalle misure volte all'innovazione dei sistemi di consumo, trasporto e riciclo. In questo ambito, il PNR evidenzia che, per potenziare i sistemi di economia circolare, un ruolo importante è svolto dal Programma nazionale di gestione dei Rifiuti (PNGR) approvato nel giugno 2022, che fissa i macro-obiettivi e definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nell'elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti. Il PNR ricorda altresì che nel 2024 diverrà operativo il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti (RENTRI), nonché le misure per il potenziamento e lo sviluppo delle infrastrutture idriche primarie e delle reti di distribuzione idrica previsti dal PNRR e dal Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (si rinvia, in proposito, al [dossier sull'allegato infrastrutture](#) al DEF in esame).

Il PNR evidenzia altresì che, al fine di modificare i **sistemi di trasporto** verso soluzioni più sostenibili, che riducano le opzioni su gomma, sono stati previsti diversi incentivi per stimolare la domanda di servizi di **trasporto ferroviario delle merci**. In particolare viene ricordato il l'incentivo c.d. *Ferrobonus*, che è stato rafforzato a fine 2023 con l'introduzione del nuovo programma di “*Sea Modal Shift*”, che mira a migliorare ed ottimizzare la catena intermodale e a decongestionare la rete viaria, riducendo l'impatto del trasporto di merci su gomma, mediante maggior utilizzo di servizi marittimi.

Si ricorda altresì che la promozione del trasporto e della **mobilità sostenibile** costituiscono un asse prioritario nella strategia italiana di decarbonizzazione: in proposito si ricordano gli investimenti nel settore **ferroviario** previsti nel PNRR,

sia nell'ambito dello sviluppo delle reti europee TEN-T che per il potenziamento del parco ferroviario regionale, nonché quelli previsti nel Contratto di programma con RFI, che vanno oltre l'orizzonte temporale 2026 del PNRR. Vengono infine ricordati gli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale Complementare per promuovere l'intermodalità e la logistica integrata nel **settore portuale**.

Per lo sviluppo del **trasporto rapido metropolitano e locale** si ricorda l'investimento complessivo di 20 miliardi di euro, anche in ottica di sostenibilità ambientale con il rinnovo delle flotte dei mezzi del TPL, anche nell'ottica dell'accessibilità a persone a mobilità ridotta e il potenziamento di altri sistemi come la *sharing mobility* e le ciclovie. Si ricordano altresì gli investimenti per l'acquisto di autoveicoli non inquinanti, compresi quelli a idrogeno, nel trasporto privato stradale, nonché i progetti sperimentali per i treni a idrogeno.

Si ricorda infine che per gli obiettivi di mobilità sostenibile concorrono **altri fondi europei**, allocati all'Italia nell'ambito del Programma *Connecting Europe Facility – CEF Transport*, per un importo di circa 2,5 miliardi di euro per circa 170 azioni italiane. Tra questi sono ricompresi l'installazione di 3.189 **stazioni di ricarica elettrica** entro la fine del 2024 ed altre 1.186 entro il 2027, investimenti che andranno ad aggiungersi a quelli del PNRR. Con lo scopo di promuovere la mobilità sostenibile, è stato altresì modificato *l'ecobonus automotive* per favorire l'acquisto di veicoli a minore emissione.

Il PNR evidenzia inoltre che l'Italia continua gli sforzi per aumentare la sostenibilità del settore agricolo, per favorire l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, l'innovazione della catena logistica, l'ammodernamento della strumentazione e del parco macchine delle imprese agricole, nonché una più attenta *governance* condivisa della risorsa idrica.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia al paragrafo 14. Agricoltura sostenibile della parte III del presente dossier).

5. Politiche per il sostegno alla natalità e altre misure a carattere sociale

Il Documento di economia e finanza evidenzia la **continuità delle politiche a sostegno della natalità e delle famiglie**, che sono indicate come temi al centro dell'agenda politica degli ultimi anni, al fine di renderle strutturali e strategiche nella programmazione degli interventi per contrastare il cd. inverno demografico. Esse riguardano principalmente la semplificazione dell'utilizzo e la razionalizzazione, riordino e nuovo finanziamento delle risorse previste. A tali misure si associa, come più avanti esaminato, il potenziamento dell'Assegno unico universale, quale trasferimento monetario alle donne per il sostegno della natalità - legato solo in quota-parte all'ISEE -, il potenziamento dei servizi per la prima infanzia come misura di conciliazione dei temi di vita e di lavoro, insieme ai congedi parentali (v. par. Conciliazione vita-lavoro), oltre a diverse altre specifiche misure a sostegno del reddito delle famiglie.

Gli ultimi dati sulla natalità pubblicati dall'ISTAT ([Report indicatori demografici 2023](#), del 29 marzo 2024) segnalano 379mila nati nel 2023, undicesimo anno consecutivo dal 2013 di riduzione delle nascite ed un saldo naturale ancora fortemente negativo (-281mila unità), che ha confermato il trend marcatamente discendente del dato 2022, per la prima volta sceso sotto la soglia delle 400mila nascite.

Dal 2008, ultimo anno in cui si è assistito in Italia a un aumento a 577mila nascite, il calo è di circa 197mila unità equivalente a più di 1/3 (-34,2%). La riduzione della natalità riguarda indistintamente nati di cittadinanza italiana e straniera (13,3% del totale dei neonati, pari a 50mila nascite, 3mila in meno rispetto al 2022). Il numero medio di figli per donna, in contrazione su tutto il territorio nazionale, è sceso da 1,24 nel 2022 a 1,20 nel 2023, avvicinandosi al minimo storico di 1,19 figli registrato nel 1995.

In tale contesto, si conferma il fenomeno di riduzione generale della fecondità: nel 2023 l'età media al parto si porta a 32,5 anni (+0,1 sul 2022), con differenti valori nel Nord e nel Centro (rispettivamente di 32,6 e 32,9 anni), superiori rispetto al Mezzogiorno (32,2), dove però si osserva da ultimo l'aumento maggiore sul 2022 (era 32,0).

Potenziamento dell'assegno unico universale (AUU)

In base ai dati riportati dal DEF 2024, l'importo complessivo delle risorse erogate nel 2023 per l'AUU ammonta a 18 miliardi di euro, per un numero di 10.021.926 figli a carico, su un totale di 8,9 milioni di domande accettate, in aumento rispetto ai 13,2 miliardi di euro erogati nel 2022. Il tasso di adesione della misura, che è stato caratterizzato da una crescita lenta ma costante, ha raggiunto la soglia dell'89% degli aventi diritto, con un importo medio per bambino che varia tra 54 e 214 euro.

In proposito si ricorda che la sistematizzazione delle misure per l'istituzione del "[Fondo assegno universale e servizi alla famiglia](#)" è stata avviata già dalla legge di bilancio 2020 e, in seguito, con la [legge n. 46 del 2021](#) è stata approvata la delega per il riordino, la semplificazione ed il potenziamento delle misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'introduzione, nell'ordinamento nazionale, dell'[Assegno unico e universale \(AUU\)](#), attuato con il [D. Lgs. 29 dicembre 2021, n. 230](#). (qui un [approfondimento](#) sulla misura).

L'importo, al netto delle maggiorazioni previste (famiglie numerose, figli al primo anno di vita, figli con disabilità, madre minore di 21 anni o situazione reddituale di entrambi in genitori lavoratori) varia da un minimo di 54 euro ad un massimo di 189 euro al mese per ogni figlio minore a carico, mentre per quelli compresi dai 18 ai 21 anni gli importi oscillano tra un minimo di 27 fino ad un massimo di 91 euro/mese (v. ultima [Circolare INPS del 7.4.2023](#)). Da ultimo, il D.L. 48/2023 sul tema dell'inclusione sociale (articolo 22) ha esteso la maggiorazione specifica dell'assegno attribuita per i casi in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro e il valore dell'ISEE del nucleo familiare sia inferiore ad un determinato limite - attualmente pari a 43.132 euro - anche alle

famiglie in cui sia deceduto un genitore e l'altro sia lavoratore, fino a 5 anni successivi all'evento del decesso.

Potenziamento dei servizi per la prima infanzia

Tra le misure di conciliazione dei tempi di vita e lavoro, il DEF 2024 inserisce le risorse per potenziare i servizi per l'infanzia, in accordo con gli investimenti previsti nell'ambito del PNRR per una migliore offerta educativa con 4,6 miliardi di euro per sovvenzionare nuovi posti nido - tra asili nido e scuole per l'infanzia - su tutto il territorio nazionale per la fascia d'età compresa tra zero e sei anni. Allo stato, sono stati realizzati **150.480 nuovi posti** per servizi educativi e di cura della prima infanzia.

Come indicato dal Documento, sono stati innalzati a 3.600 euro (con riferimento ai nati dal 1° gennaio 2024) i *bonus* per il pagamento delle rette per la frequenza di asili nido, che di fatto consentirà la gratuità della retta a partire dal secondo figlio. Per il 2024 sono previsti contributi a favore dei comuni per l'erogazione del servizio di asilo nido pari a 230 milioni di euro, con un incremento di 55 milioni di euro rispetto allo stanziamento 2023 che ammontava a 175 milioni.

L'ultima legge di Bilancio (L. n. 213/2023, art. 1, commi 177-178) ha disposto l'incremento del buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, pubblici e privati, e per forme di supporto domiciliare per bambini aventi meno di tre anni di età e affetti da gravi patologie croniche. L'incremento riguarda solo i nuclei familiari in relazione a un figlio (o a più figli), nato dopo il 1° gennaio 2024, a condizione che nel nucleo sia presente almeno un altro figlio, di età inferiore a dieci anni, con ISEE inferiore a 40.000, con una misura complessiva del buono fino a 3.600 euro annui.

Ulteriori misure di conciliazione dei tempi vita-lavoro sono previste con appositi sgravi contributivi per le donne lavoratrici dal 2024 al 2026, con una riduzione di tutti i contributi a carico per le dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli (2 figli per il solo 2024) (v. par. *Sgravi contributivi*).

Altre misure a sostegno delle famiglie e per la disabilità e non autosufficienza a tutela di soggetti fragili

Con riferimento alle altre misure a carattere sociale, si segnalano le misure previste dall'ultima legge di Bilancio (L. n. 213/2023, art. 1):

- il rifinanziamento, per il 2024, del Fondo destinato all'acquisto di beni alimentari di prima necessità, di carburanti ed abbonamenti a mezzi di trasporto pubblico, già istituito presso il MASAF - Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, per 600 milioni di euro) e del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari alle persone indigenti (+50 milioni) (commi 2-6);
- il contributo straordinario ai clienti domestici già titolari del *bonus* sociale elettrico nel primo trimestre 2024, in continuità con il quarto trimestre 2023, per complessivi 200 milioni (comma 14);

- la proroga della garanzia statale per l'acquisto prima casa giovani e famiglie numerose, rifinanziando il Fondo di garanzia di 282 milioni (commi 7-13);

Appositi contributi per sostenere l'attività del Terzo settore contribuendo a rimborsarsi sui costi dell'energia e gas, sono stati inoltre erogati tramite apposita piattaforma informatica di Invitalia per oltre 100 milioni di euro già stanziati dal DL. 144/2022 (cd. Aiuti ter).

Sul tema della **disabilità e della non autosufficienza**, le politiche proseguono l'attuazione delle riforme previste nel quadro degli interventi del PNRR per potenziare la tutela ed il supporto a disabili e anziani, rispettivamente:

- la [legge n. 227 del 22 dicembre 2021](#) concernente le deleghe in materia di disabilità (decreti attuativi [D. Lgs.13 dicembre 2023, n. 222](#) Riqualficazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità e [D. Lgs. n. 20 del 5 febbraio 2024](#) Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità e l'[AG. 122](#), terzo provvedimento per la revisione ed il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità⁴², definendone condizione, procedure di accertamento, valutazione dimensionale e progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato;
- la [L. n. 33/2023](#) concernente le deleghe in materia di politiche in favore delle persone anziane (decreto attuativo [D. Lgs. 15 marzo 2024, n. 29](#) che introduce diverse misure per promuovere la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana. Per tali soggetti l'obiettivo è una valutazione multidimensionale unica a livello nazionale, la definizione di modalità per una effettiva integrazione tra servizi sanitari e sociali, il contrasto all'isolamento e alla deprivazione relazionale e affettiva, con forme di coabitazione solidale a carattere domiciliare e intergenerazionale, oltre che sostegno al turismo.

Si ricorda peraltro che il D.L. 13/2023 PNRR ha previsto l'istituzione (art. 1, comma 2) di un Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, allo scopo di redigere, con cadenza triennale ed aggiornamento annuale, un "Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana", oltre che un "Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana".

Si segnala poi l'istituzione, ad opera dei commi 210-212 della legge di Bilancio 2024, nell'ambito dello stato di previsione del MEF, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, del **Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità**, con una

⁴² Approvato in via definitiva il 15 aprile 2024.

dotazione pari, in base agli importi ridefiniti nel corso dell'esame parlamentare, a 552.177.454 euro per l'anno 2024 ed a 231.807.485 euro annui a decorrere dal 2025, contestualmente abrogando diversi fondi (Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, Fondo per l'assistenza all'autonomia ed alla comunicazione degli alunni con disabilità, Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare e Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia).

Viene peraltro rifinanziato il **Fondo per l'Alzheimer e le demenze** per il triennio 2024-2026 (comma 247, L. n. 213/2023).

6. Riforma fiscale

Il Documento di economia e finanza ricorda che nel 2023, il Consiglio dell'Unione europea ha esortato l'Italia a proseguire e implementare correttamente la riforma fiscale, introdotta con la [legge delega n. 111 del 2023](#).

La riforma si propone di ridurre la complessità del sistema, creare un quadro normativo e regolamentare certo, semplice e trasparente, definire di un sistema fiscale favorevole alla crescita economica e al sostegno dell'offerta di lavoro e degli investimenti. Si tratta di un intervento strutturale che mira altresì a rendere il sistema fiscale italiano meno complesso e incentivare la *compliance* fiscale.

Il Governo rammenta anzitutto che uno degli aspetti centrali della riforma è la prima fase della riforma dell'IRPEF, attuata con il [decreto legislativo n. 216 del 2023](#), che in primo luogo prevede la riduzione del numero di scaglioni di reddito e delle relative aliquote. Questa misura, attuata per l'anno 2024, secondo l'esecutivo **mira a diminuire il carico fiscale per circa 25 milioni di contribuenti**, allo scopo di generare beneficio diretto per il potere d'acquisto delle famiglie e dei lavoratori, contribuendo così a mitigare le tensioni inflattive. Con la riduzione dei contributi sociali per i lavoratori a reddito medio-basso e le agevolazioni sui *fringe benefits*, operata per effetto della legge di Bilancio per il 2024, il Governo nel DEF chiarisce che si intende generare un **beneficio complessivo di quasi mille euro annui per circa 30 milioni di lavoratori**.

Per incentivare le assunzioni, il Governo ricorda l'introduzione (articolo 4 del decreto legislativo n. 216 sopra richiamato) di una deduzione dal reddito imponibile per il costo del lavoro dei nuovi assunti a tempo indeterminato. Secondo l'esecutivo, tale misura dovrebbe interessare circa **380 mila imprese**.

Al fine di ridurre l'evasione e l'elusione fiscale, sono state adottate le prime disposizioni per introdurre nuove modalità nei rapporti tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria.

Il Governo rammenta tra di esse il potenziamento dell'istituto dell'adempimento collaborativo (*cooperative compliance*, di cui al [D.Lgs. 221 del 2023](#)) per i contribuenti di maggiori dimensioni e l'introduzione di un [concordato preventivo biennale](#) ([D.Lgs. n. 13 del 2024](#)) rivolto alle imprese meno strutturate

e ai professionisti, che l'esecutivo preannuncia verrà **precisato in modo puntuale dalla normativa secondaria di attuazione**.

Al riguardo il Governo sottolinea che gli strumenti di promozione della *compliance* volontaria sono volti a migliorare l'efficacia delle strategie di controllo, favorite dall'utilizzo dei dati provenienti dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, di quelli contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari e di quelli derivanti dall'interoperabilità delle banche dati, nonché del crescente utilizzo di tecniche basate su soluzioni di intelligenza artificiale.

Viene altresì ricordata la riforma dello Statuto dei diritti del contribuente (Legge n. 212 del 2000, modificata dal [D.Lgs. n. 219 del 2023](#)) e la razionalizzazione e armonizzazione degli adempimenti dichiarativi ([decreto legislativo n. 1 del 2024](#)).

L'esecutivo sottolinea che il percorso di riforma è accompagnato da una serie di investimenti previsti nel PNRR, volti a consentire l'utilizzo massiccio delle tecnologie digitali, a incoraggiare il rispetto degli obblighi fiscali e potenziare le risorse necessarie allo svolgimento di tali attività. Nel merito, segnala che - a fronte della predisposizione delle opportune infrastrutture digitali - sono stati raggiunti i seguenti risultati, che hanno consentito il pieno conseguimento, e in alcuni casi il superamento, degli obiettivi preventivati in relazione a:

- i) la disposizione di oltre 2,4 milioni di dichiarazioni IVA precompilate;
- ii) l'invio di 3,2 milioni di lettere di conformità;
- iii) un aumento del gettito fiscale generato dalle lettere di conformità, pari a 3,9 miliardi di euro.

Segnala infine, che è in fase di approvazione il decreto attuativo volto a modificare i meccanismi sanzionatori che intende tra l'altro favorire una maggiore integrazione tra sanzioni amministrative e penali e ad allineare il nostro Paese a quanto riscontrato in media a livello europeo, **ridimensionando gli importi delle sanzioni amministrative al di sotto del 60 per cento del debito fiscale dei contribuenti inadempienti** ([Atto del Governo n. 144](#)).

Il Governo evidenzia che tali riforme e investimenti intendono contribuire al **consolidamento della dinamica di riduzione dell'evasione fiscale**, favorendo il **raggiungimento degli obiettivi fissati per la fine del 2025 e la metà del 2026** (che prevedono una **riduzione della propensione all'evasione rispetto al 2019 rispettivamente del 5 per cento per cento nel 2023 e del 15 per cento nel 2024**). Secondo quanto pubblicato nell'Aggiornamento alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, la propensione all'evasione nell'anno d'imposta 2021 si è ridotta del 17,8 per cento rispetto al 2019.

Il DEF inoltre rammenta che con il decreto legislativo sulla fiscalità internazionale ([D.Lgs. n. 209 del 2023](#)) è stata aggiornata la disciplina della residenza delle persone fisiche, delle società e degli enti diversi dalle società ed è stata introdotta nell'ordinamento nazionale la *global minimum tax*, in vigore dal 1°

gennaio 2024, mediante il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2523. L'esecutivo si attende che tale misura, disincentivando gli investimenti in Paesi con bassa tassazione, favorisca tra l'altro la rilocalizzazione delle imprese nel Paese, generando un **impatto in termini di recupero di gettito**. Il medesimo decreto ha modificato altresì regime speciale a favore dei lavoratori che rientrano in Italia.

Con riferimento infine al **contenzioso tributario**, l'esecutivo rammenta l'introduzione di norme destinate, tra l'altro, a rafforzare la struttura e la dotazione della giustizia tributaria, attraverso la costituzione – nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze – di un Dipartimento *ad hoc*, nonché ad incrementare il numero dei magistrati tributari, attraverso la previsione di un concorso da svolgersi con modalità semplificate.

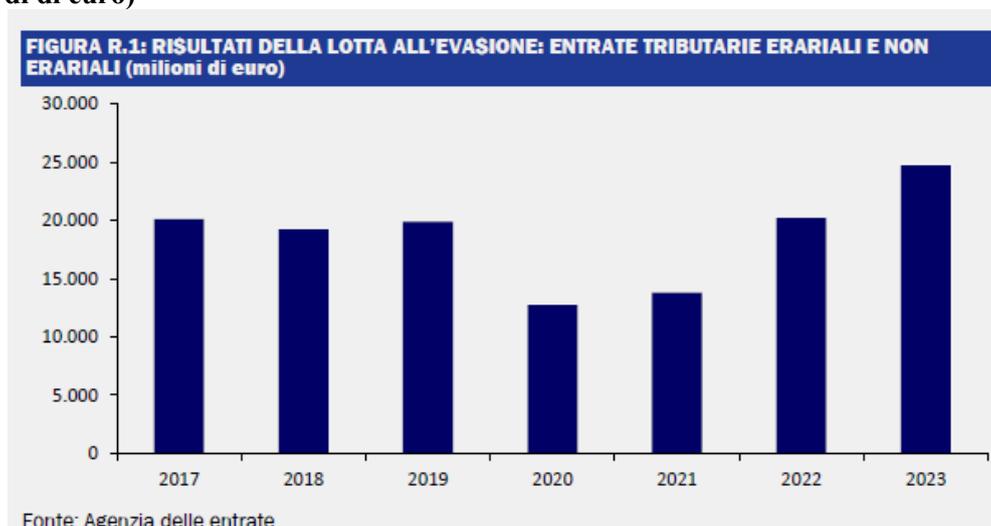
In tema di procedure del contenzioso tributario, al fine di contenere la durata dei processi, il Governo evidenzia come, in attuazione della delega, siano state disposte misure quali l'abolizione della mediazione obbligatoria ([Decreto legislativo n. 220 del 2023](#)) e la possibilità di ricorrere alla conciliazione giudiziaria anche per i giudizi pendenti in Cassazione. Ricorda infine le misure volte a promuovere la digitalizzazione e telematizzazione del processo tributario.

Per rafforzare gli strumenti di tutela all'interno del processo è stato introdotto l'appello cautelare e sono state introdotte anche ulteriori disposizioni in materia di litisconsorzio necessario e di divieto di nova in appello, demandando in ogni caso a specifiche norme tecniche, da adottarsi sentito il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria e gli ordini professionali, la **disciplina degli adempimenti e degli aspetti tecnici di dettaglio**.

Politiche di contrasto all'evasione fiscale

In materia di attività di **contrasto all'evasione fiscale**, il Governo rileva che il risultato raggiunto nel 2023 rappresenta il valore più elevato degli ultimi anni in termini di recupero di gettito, con riferimento all'attività **dell'Agenzia delle entrate**. Sono stati riscossi complessivamente **24,7 miliardi**, di cui 19,6 miliardi derivanti dalle attività di promozione della *compliance* (propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti) e di controllo ordinaria, e 5,1 miliardi relativi a incassi da misure straordinarie. In particolare, i risultati dell'attività ordinaria si ripartiscono in 11,6 miliardi derivanti dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia, 3,8 miliardi da cartelle di pagamento affidate ad Agenzia delle entrate-Riscossione e circa 4,2 miliardi dal risultato dell'attività di promozione della *compliance*. Gli incassi da misure straordinarie si ripartiscono in 4,3 miliardi da rottamazione delle cartelle, 586 milioni da definizione delle liti pendenti e 245 milioni dall'applicazione di misure di definizione agevolata, cd. 'pace fiscale'.

Figura 7 - Risultati della lotta all'evasione: entrate tributarie erariali e non erariali (in miliardi di euro)



Con riferimento, invece, alle stime dell'**evasione fiscale e contributiva**, pubblicate nella [Relazione](#) sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - Aggiornamenti per gli anni 2016-2021, si evidenzia una dinamica di netto miglioramento della *tax compliance*, confermando l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale adottate negli anni più recenti, con una riduzione dell'evasione fiscale e contributiva di 24,1 miliardi nel 2021 rispetto al livello di quasi 107,8 miliardi nel 2016, di cui 23,6 miliardi relativi alle sole entrate tributarie. Nel **2021**, viene rilevato nella Relazione, il **tax gap** complessivo (misurazione del divario - *gap* - tra le imposte e i contributi effettivamente versati e quelli che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento degli obblighi tributari e contributivi) **si attesta a 83,6 miliardi**, di cui circa 73,2 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,4 miliardi di mancate entrate contributive, con una diminuzione di 2,7 miliardi (-3,1 per cento) rispetto al 2020, di cui 2,2 miliardi sono relativi all'evasione fiscale (-2,9 per cento rispetto al 2020) e 0,5 miliardi all'evasione contributiva (-4,3 per cento rispetto al 2020). L'aumento del *gap* IRPEF di circa 2,1 miliardi di euro, di cui 0,1 miliardi per i lavoratori dipendenti irregolari e quasi 2 miliardi per lavoratori autonomi e le imprese, si contrappone alla riduzione del *gap* IVA (-3,9 miliardi), del *gap* da locazioni (-336 milioni) e del *gap* IMU (-135 milioni); parallelamente, si registra una sostanziale stabilità del *gap* in livelli per l'IRES (+33 milioni), l'IRAP (+86 milioni) e le accise (+31 milioni).

Lo stesso andamento positivo risulta confermato dalla **propensione al gap** delle entrate tributarie (ovvero l'indicatore costruito come rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e l'ammontare complessivo del gettito teorico o potenziale). **La propensione all'evasione si è ridotta di 5,7 punti percentuali**, passando dal 21,0 per cento nel 2016 al 15,3 per cento nel 2021. Anche in questo caso, il miglioramento della *tax compliance* più consistente si registra per l'IVA, per la quale la propensione all'evasione si riduce di 12,3 punti percentuali, passando dal

26,2 per cento nel 2016 al 13,8 per cento nel 2021. Il miglioramento della *compliance* IVA - osserva il Governo - è confermato anche dalla stima della Commissione europea, secondo la quale la propensione all'evasione IVA passa dal 26,7 per cento nel 2016 al 10,8 per cento nel 2021. Viene, tuttavia, evidenziato che nonostante il notevole miglioramento degli anni recenti, a livello comparativo, il *gap* IVA in Italia risulta comunque al quinto posto nella classifica degli Stati membri a più alta evasione, dopo Romania, Malta, Grecia e Lituania.

Il Governo pone, altresì, in evidenza che i risultati raggiunti nel 2021 sono molto confortanti in vista degli obiettivi di riduzione del *tax gap* previsti dal PNRR., nell'ambito delle misure correlate alla 'Riforma dell'Amministrazione fiscale'. Questi obiettivi prevedono che **la propensione all'evasione** (relativa al complesso delle imposte con l'esclusione delle imposte immobiliari e delle accise) **si riduca nel 2024 del 15 per cento rispetto al valore di riferimento nel 2019** (Missione 1, Componente 1 del PNRR, Target M1C1-121), **ossia al 15,7 per cento**. È previsto uno *step* intermedio (Target M1C1-116) nel 2023, con un *target* di riduzione del 5,0 per cento rispetto al valore di riferimento del 2019, ossia pari al 17,6 per cento. Nel testo si osserva che gli ultimi dati pubblicati nell'Aggiornamento, collocano la stima al 15,2 per cento nel 2021, con una riduzione del 17,8 per cento rispetto all'indicatore base del 2019 (18,5 per cento). Alla luce di questi risultati, i due obiettivi del PNRR sarebbero, quindi, già raggiunti.

Nel testo si rappresenta inoltre che **l'azione di contrasto all'evasione fiscale è tra gli obiettivi principali della legge delega al Governo per la riforma fiscale**. Si osserva che la legge delega mira a consolidare e rafforzare alcuni strumenti già esistenti e introdurre di nuovi per definire ed attuare azioni mirate di intervento, che potranno contribuire con maggiore efficacia alla riduzione del *tax gap*. Per potenziare le analisi del rischio, la delega, infatti, prevede la completa interoperabilità delle banche dati, la piena utilizzazione dei dati del sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale, nel rispetto della disciplina unionale sulla tutela dei dati personali. Inoltre, il nuovo concordato preventivo, secondo il Governo, consentirà all'Amministrazione finanziaria di formulare una proposta per la definizione biennale del reddito derivante dall'esercizio d'impresa o dall'esercizio di arti e professioni e del valore della produzione netta, rilevanti, rispettivamente, ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive. La proposta di concordato è elaborata dall'Agenzia delle entrate, in coerenza con i dati dichiarati dal contribuente e comunque nel rispetto della sua capacità contributiva, sulla base di una metodologia che valorizza le informazioni già nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria, limitando l'introduzione di nuovi oneri dichiarativi.

Infine, il Governo precisa che prevede non solo di **destinare le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo**, secondo la consueta metodologia già in vigore, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, ma anche di destinare al **Fondo per l'attuazione della delega fiscale** (articolo 62, comma 1, del decreto legislativo del 27 dicembre 2023, n. 209). le maggiori entrate erariali, per il biennio 2024-2025, derivanti dall'introduzione della disciplina del concordato preventivo biennale, nella misura determinata sulla base del monitoraggio effettuato dal Dipartimento delle finanze e dall'Agenzia delle entrate (articolo 40, comma 3, del decreto legislativo del 12 febbraio 2024, n. 13).

Con riferimento infine ai dati presentati nella sezione II del DEF, che riprendono quanto indicato dalla NADEF 2023, e riferiti alla variazione della *compliance* nel 2023, in ragione della valutazione delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, avendo come anno di riferimento il 2020, essa è risultata pari a 0 essendo stati già utilizzati, a copertura delle manovre di finanza pubblica, 1,2 miliardi di euro stimati *ex ante* come miglioramento della *compliance* a seguito delle misure normative introdotte nel 2020 con riguardo all'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, alle disposizioni di prevenzione delle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti e al contrasto alle frodi IVA sulle auto.

A fronte di un miglioramento della *compliance* di 235 milioni di euro il saldo risulta negativo per circa un miliardo di euro e quindi non sono rispettate le condizioni previste dalla disciplina vigente per assegnare risorse al Fondo.

Si ricorda che sotto il profilo del miglioramento della *tax compliance* e, in particolare, al fine di stabilire una connessione tra i risultati derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, ai sensi dell'articolo 10-bis. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dell'articolo 1, commi 2-6, della legge 30 dicembre, n. 178, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, il Governo è tenuto a indicare le maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale e che – nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - potranno essere restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo. Le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo sono riportate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nella “Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva”. La valutazione per l'anno 2023 fa riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2020.

Si ricorda altresì che la disciplina vigente prevede **due condizioni necessarie** per determinare le risorse da destinare al Fondo. La **prima condizione**, prevista nell'articolo 1, comma 4, della Legge 30 dicembre, n. 178, si riferisce alla definizione delle maggiori entrate “permanenti” mentre la seconda condizione, prevista nel comma 5, concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La prima condizione prevede, principalmente, che le maggiori entrate sono considerate permanenti **se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione**, la somma

algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo **risultati non negativa**.

La **seconda condizione** prevede che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza **indichi la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento di economia e finanza**, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo da destinare al Fondo.

7. Investimenti e riforme per la crescita e la produttività. Competitività. Proprietà industriale.

In tema di incremento della **produttività**, il Programma Nazionale di Riforma 2024 sottolinea l'importanza di un quadro regolatorio chiaro e uniforme. A tale esigenza è connessa l'adozione della legge delega [n. 160 del 2023](#) per la **revisione complessiva del sistema degli incentivi alle imprese**. L'intervento era stato inserito tra i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (cfr. [NADEF 2023](#), p. 19).

La relazione illustrativa al disegno di legge sulla revisione del sistema degli incentivi, presentato il 3 marzo 2023 al Parlamento ([A.S. n. 571](#)), osserva come DEF del 2023, oltre a prevedere la revisione organica degli incentivi alle imprese, abbia fatto esplicito riferimento agli incentivi per le imprese nel Mezzogiorno. Tale riferimento, come esplicitato nella citata relazione illustrativa, è indotto dalla genesi dell'iniziativa, che trova fondamento nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Nell'ambito del piano, infatti, è prevista come riforma abilitante, tra le altre, anche la "semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno", pur declinata nel disegno di legge nell'ambito del più ampio obiettivo di riforma complessiva del sistema degli incentivi alle imprese.

Per un approfondimento sui contenuti della legge n. 160 del 2023, cfr. il [relativo dossier di documentazione](#).

Si rammenta che in sede di revisione del PNRR, è stata inserita, su richiesta della stessa Commissione UE - la quale ha valutato come buona prassi l'aver avviato, in sede nazionale, con la legge 27 ottobre 2023, n. 160, un percorso di razionalizzazione del panorama degli incentivi esistenti - la riforma **razionalizzazione e semplificazione degli incentivi per le imprese (MIC2-R 3)**.

Il DEF 2024 in esame segnala, oltre alla predisposizione degli atti che daranno attuazione alla suddetta riforma organica degli incentivi, l'avvio dei lavori per la stesura della **prima legge annuale per le micro, piccole e medie imprese (MPMI)**. Di tali lavori dà conto il sito del MIMIT (v. [link](#)).

Richiama, inoltre, gli investimenti per il **rafforzamento dell'industria cinematografica e per sostenere l'innovazione e l'approccio verde in tutta la filiera culturale e creativa**. Per tali finalità l'investimento 3.3 ("*Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde*") della Missione n. 1, Componente n. 3, del PNRR, stanziava 155 milioni di euro. Il documento in esame sottolinea come siano state "concluse tutte le procedure di

evidenza pubblica per la selezione delle imprese e delle reti di imprese con un significativo incremento dei valori target originariamente previsti” (pt. III, p. 48).

L'investimento 3.3 della M1C3 qui sopra richiamato si articola in 4 sub-investimenti: Interventi per migliorare l'ecosistema in cui operano i settori culturali e creativi, incoraggiando la cooperazione tra operatori culturali e organizzazioni e facilitando upskill e reskill (M1C3-I.3.3.1-7); Sostegno ai settori culturali e creativi per l'innovazione e la transizione digitale (M1C3-I.3.3.2-7); Promuovere la riduzione dell'impronta ecologica degli eventi culturali (M1C3-I.3.3.3-7); Promuovere l'innovazione e l'ecoprogettazione inclusiva (M1C3-I.3.3.4-7).

Riguardo ai profili attuativi, si veda:

- Il [Decreto direttoriale n. 91 del 5 maggio 2022](#) che approva le "[Linee di indirizzo](#) per le iniziative di sistema della Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, Componente 3 - Turismo e cultura 4.0, Misura 3 - Industrie culturali e creative. Investimento 3.3 – Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde".
- L'[Avviso pubblico](#) per la transizione digitale degli organismi culturali e creativi del 20 ottobre 2022, che prevede **115 milioni** di euro destinati al sub-investimento 3.3.2 "Sostegno ai settori culturali e creativi per l'innovazione e la transizione digitale", ossia all'Azione A2.
- L'[Avviso pubblico](#) per la transizione ecologica degli organismi culturali e creativi del 12 aprile 2023. [Qui](#) il relativo comunicato stampa.

Il DEF 2024 in esame, inoltre, richiama l'approvazione della [legge n. 214 del 2023](#), legge annuale per la concorrenza 2022 (cfr. al riguardo il relativo [temaweb](#)) e rammenta come la revisione del PNRR abbia modificato i contenuti minimi - previsti dal Piano medesimo - delle leggi annuali per il mercato e la concorrenza 2022 e 2023. Le modifiche, prosegue il documento in esame, sono “volte ad aumentare il livello di ambizione complessivo della riforma” (pt III, p. 48).

Come noto, l'entrata in vigore delle leggi annuali per il mercato e la concorrenza, riferite a ciascuno degli anni 2021-2024, e dei relativi provvedimenti attuativi, è l'oggetto della Riforma n. 2, Missione n. 1, Componente n. 2, del PNRR.

Come evidenziato dalla Quarta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (DOC. XIII, n. 2, p. 710 e seguenti), per quanto concerne la **Legge sulla concorrenza 2022** (M1C2-9 e 10, T4-2023) “il contenuto minimo della legge sulla concorrenza 2022 previsto dal PNRR è stato arricchito con interventi volti ad aumentare i poteri di enforcement dell'AGCM, semplificare alcune procedure autorizzative nel settore del commercio al dettaglio e garantire la proporzionalità dei requisiti autorizzativi per la vendita dei farmaci galenici”.

Con riferimento alla **Legge sulla concorrenza 2023** (M1C2-11 e 12, T4-2024), sono state introdotte delle modifiche inerenti al tema delle concessioni autostradali “necessarie per garantire la coerenza complessiva della riforma rispetto al nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n.36 del 2023) e alla sentenza della Corte Costituzionale n. 218/2021 in tema di obbligo di esternalizzazione dei lavori da parte dei concessionari”.

Ulteriori revisioni riguardano l'incentivazione del *cold ironing*, le norme su *start-up*, PMI innovative e *venture capital*.

Per quanto concerne il tema delle concessioni autostradali, la citata "Quarta Relazione" prospetta un intervento organico di riforma delle concessioni autostradali che miri ad incidere sulle materie inerenti all'accesso e alla contendibilità delle concessioni, alla risoluzione dei contratti di concessione al calcolo del costo del pedaggio, all'individuazione dei diritti degli utenti in tema di sicurezza e livelli adeguati di servizio, nonché *all'outsourcing* dei lavori da parte dei concessionari.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, si ricorda che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 218 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni, contenute nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e nella corrispondente norma di delega della legge 28 gennaio 2016, n. 111, concernenti l'obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di affidare all'esterno, mediante appalto a terzi, l'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture oggetto di concessione, e di assegnare il restante 20 per cento a società *in house* o comunque controllate o collegate. A giudizio della Corte, le norme dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al fine, pur legittimo, di garantire l'apertura al mercato e alla concorrenza. Si veda, al riguardo, la rassegna di giurisprudenza costituzionale, [Anno I, n. 4](#), curata dai Servizi studi di Camera e Senato.

Un ulteriore tema di interesse, prosegue il documento in esame, riguarda il **sostegno all'export e all'internazionalizzazione delle imprese**.

Il DEF 2024 richiama, a tale proposito, l'attività della [Cabina di regia per l'internazionalizzazione](#) che adotta e rende operative le linee guida e di indirizzo strategico per l'azione di promozione del Made in Italy definite dal Comitato per il *Made in Italy* nel Mondo (CIMIM). Il CIMIM è stato istituito dall'art. 9 del [decreto-legge n. 173 del 2022](#) con il compito di indirizzare e coordinare le strategie in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane, al fine di valorizzare il *made in Italy* nel mondo.

È richiamato, altresì, il [d.m. 1° giugno 2023](#) che stabilisce i termini, le modalità e le condizioni delle agevolazioni finanziarie concesse a valere sul Fondo 394/81 a sostegno delle iniziative delle imprese italiane dirette alla loro promozione, sviluppo e consolidamento sui mercati internazionali. Tale intervento segue, peraltro, il rifinanziamento e la ridefinizione del medesimo Fondo 394/81 connesso al raggiungimento, nel 2021, del *target* PNRR relativo all'investimento 5.1 della Missione 1, Componente 2. Tale target prevedeva, oltre al rifinanziamento e alla ridefinizione del Fondo operato con l'art. 11 del d.l. n. 121/2021 (l. n. 156/2021), il finanziamento di almeno 4.000 imprese.

Nel Programma Nazionale di Riforma 2024 sono, altresì, elencate le misure di politica industriale per l'innovazione (Transizione 4.0 e contratti di sviluppo), il completamento della riforma del sistema della proprietà industriale e le misure di sostegno alla realizzazione di investimenti in settori strategici per lo sviluppo nazionale.

Per approfondimenti, si veda [qui](#) il "tema" sul sito della Camera dei deputati.

Riguardo alla **riforma del sistema della proprietà industriale**, il DEF 2024 rammenta la [legge n. 102 del 2023](#), recante modifiche al decreto legislativo n. 30 del 2005, la cui approvazione si inquadra nella Componente 2 della prima Missione (M1C2) volta a perseguire la digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.

In quest'area di intervento si inseriscono due misure relative alla proprietà industriale:

- la riforma del sistema della proprietà industriale (Riforma 1), volta ad adattare la legislazione ai cambiamenti del sistema economico e garantire che il potenziale di innovazione contribuisca efficacemente alla ripresa e alla resilienza del Paese;
- l'investimento nel sistema della proprietà industriale (Investimento 6), il cui obiettivo è di sostenere il sistema della proprietà industriale e accompagnarne la riforma.

Per un approfondimento sulla legge n. 102 del 2023, cfr. il [dossier di documentazione](#) dei Servizi studi di Camera e Senato.

Per un inquadramento delle materie qui menzionate all'interno del PNRR, si veda anche il tema *Competitività del sistema produttivo* sul portale della documentazione della Camera dei deputati, al seguente link: <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/politiche/OCD54-17/politiche.html>.

8. Istruzione, università e ricerca

Le risposte di policy alle principali sfide economiche, occupazionali e sociali contenute nel **Programma nazionale di riforma** del DEF 2024, un posto di rilievo è occupato da quelle in materia di **istruzione, università e ricerca**. Si tratta di alcuni tra i settori sui quali maggiormente insistono **le riforme e gli investimenti del PNRR**.

Il Governo, nel DEF 2024, stima che dalle riforme contenute nel PNRR su tali versanti possa derivare un **effetto sul PIL reale** pari a **+0,4%** al **2026**, a **+0,8%** al **2030**, e a **+2,8%** al **2050**. Tali risultati deriveranno in particolare dagli effetti benefici che le riforme in oggetto produrranno in termini di **riduzione dell'abbandono scolastico**, di **miglioramento del capitale umano** (aumento dei laureati e dei ricercatori) e **della qualità dell'offerta scolastica e universitaria** (formazione e reclutamento dei docenti).

Si riporta di seguito una sintesi della **panoramica tracciata** dal Governo, nel Programma di riforma del DEF 2024, delle riforme in corso di attuazione in questi settori di *policy*.

Il miglioramento del sistema d'istruzione

Il DEF 2024 rileva che il sistema di istruzione e formazione è stato interessato in questi anni da **sei riforme inserite nel PNRR** (reclutamento dei docenti, orientamento scolastico, riorganizzazione del sistema scolastico, riforma degli istituti tecnici e professionali, riforma degli Istituti tecnologici superiori, Scuola di alta formazione e formazione del personale scolastico), che hanno determinato un complesso ridisegno normativo della legislazione primaria, e dall'adozione di tutti i connessi atti di legislazione secondaria, che sono stati emanati entro il 2023 (per un approfondimento sui contenuti e sull'attuazione delle suddette riforme, si rinvia al [relativo allegato](#) presente nel [Portale della documentazione](#)).

In particolare - prosegue il Documento in esame - la **riforma del sistema di reclutamento dei docenti** mira a determinare un significativo miglioramento della qualità dei percorsi didattici, nonché a coprire con regolarità e stabilità le cattedre disponibili con insegnanti di ruolo. A tal fine saranno reclutati 70.000 docenti nel triennio 2024-2026, sulla base di regolari concorsi, alcuni dei quali già banditi nel 2023. Complementare a tale riforma è l'istituzione della **Scuola di alta formazione dell'istruzione**, costituita in tutte le sue articolazioni (Presidenza, Comitato di indirizzo, Comitato scientifico internazionale, Segreteria tecnica), che ha già emanato specifici indirizzi per l'organizzazione della formazione dei docenti e del personale scolastico. Inoltre, si segnalano gli interventi, sia finanziari che organizzativi, finalizzati a **potenziare le competenze di base e ad estendere il tempo pieno**, con particolare riguardo alle istituzioni scolastiche che operano nelle aree più svantaggiate del Paese, contribuendo così a ridurre i divari territoriali e a promuovere l'uguaglianza sostanziale, anche attraverso il forte impulso dato dall'attuazione coordinata dell'investimento del PNRR per la riduzione dei divari territoriali nell'apprendimento, della prevenzione della dispersione scolastica e dell'adozione dell'"Agenda sud".

Al fine di promuovere la migliore **diffusione delle competenze STEM** – prosegue il DEF 2024 - sono state adottate apposite [Linee Guida](#) (con il [DM n. 184 del 15 settembre 2023](#)) che introducono nuove modalità di approccio alle stesse, anche sfruttando l'intelligenza artificiale, e che dovranno essere recepite nei Piani triennali dell'offerta formativa di ciascuna scuola. Il [DM 12 aprile 2023, n. 65](#), ha poi **destinato 750 milioni alle "Nuove competenze e nuovi linguaggi"** in tutte le istituzioni scolastiche (in attuazione dell'Investimento 3.1 della Missione 4, componente 1 del PNRR) (per un approfondimento sugli investimenti del PNRR in materia di istruzione, si rinvia al presente [allegato](#) del [Portale della documentazione](#)). Il suddetto investimento ha il duplice obiettivo di promuovere l'integrazione, all'interno dei curricula di tutti i cicli scolastici, di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare le competenze STEM, digitali e di innovazione, e di potenziare le competenze multilinguistiche di studenti e insegnanti. Un focus specifico riguarda le **studentesse**, per sollecitare una più ampia partecipazione femminile a determinati percorsi formativi. Anche l'**orientamento** è oggetto di un complesso disegno di riordino al fine di garantire

la personalizzazione degli interventi e la valorizzazione dei talenti con l'introduzione del docente *tutor*, l'*e-portfolio*, l'utilizzo della piattaforma "Unica", con una intera area dedicata all'orientamento.

Si segnalano poi le attività finalizzate a finanziare un progetto pilota relativo all'allestimento di spazi appositi in scuole che non dispongono di aree idonee allo **svolgimento di attività motoria, fisica e sportiva in condizioni di sicurezza**. Attraverso le risorse messe a disposizione – prosegue il Documento in esame - sarà possibile proporre tale progetto (promosso dal Ministro per lo sport e i giovani, per il tramite del Dipartimento per lo sport, e da Sport e salute S.p.A. in collaborazione con il Ministero dell'istruzione e del merito) a livello nazionale.

Viene ricordato poi lo sviluppo degli **ITS Academy**, recentemente riformati, quali scuole di eccellenza ad alta specializzazione tecnologica post diploma che permettono di conseguire il titolo di tecnico superiore, per i quali sono destinate specifiche risorse del PNRR (1,5 miliardi di euro complessivi, a valere sull'investimento 1.5 della Missione 4, Componente 1). Contestualmente, la **riforma degli istituti tecnici e professionali**, che sarà completata nel corso del 2024, sarà ulteriormente rafforzata con la creazione di una **filiera formativa fino agli ITS**, e con la possibilità di transitare, dopo 4 anni di studi, direttamente nella formazione terziaria professionalizzante, in linea con quanto previsto dalla maggior parte dei Paesi europei.

Al fine di consentire una maggiore personalizzazione dei processi di apprendimento degli studenti – prosegue il Documento - sono state **implementate le attività laboratoriali** mediante l'investimento in ambienti innovativi e la diffusione di nuove pratiche didattiche, anche attraverso il Piano "Scuola 4.0". Ulteriori investimenti sono previsti per scuole nuove, palestre, mense, messa in sicurezza e un importante investimento anche in asili nido e scuole dell'infanzia.

Per quanto riguarda le iniziative citate dal DEF in materia di potenziamento **dei servizi per l'infanzia e dell'offerta educativa per la fascia d'età compresa tra zero e sei anni**, si rinvia alla sezione del *dossier* relativa alle politiche per il sostegno alla natalità e alle famiglie.

Infine, nell'ambito delle riforme e degli interventi contenuti nel PNRR in materia di **digitalizzazione dei servizi pubblici**, si segna l'istituzione dell'**Anagrafe Nazionale dell'Istruzione Superiore (ANIS)**, un sistema informativo unitario in grado di facilitare l'accesso ai dati distribuiti in oltre cinquecento sistemi informativi locali. Il Governo segnala che la recente realizzazione del portale *web* pubblico dell'anagrafe ha reso disponibili i primi servizi online per i cittadini (consultazione e richiesta di attestazione relative all'iscrizione a percorsi di istruzione e ai titoli di studio conseguiti).

Attrattività dell'Università: non c'è eccellenza senza inclusione

L'Italia mira a migliorare i **percorsi di orientamento universitario**, stimolare il coinvolgimento delle imprese, incentivare la ricerca applicata e assicurare maggiore flessibilità nei percorsi curricolari.

Ciò – rileva il DEF 2024 - permetterà di **semplificare e velocizzare l'accesso alle professioni** e di rendere l'offerta formativa più adeguata e coerente con l'evoluzione della domanda e delle competenze richieste dal mercato del lavoro.

Supporto al diritto allo studio

Al fine di garantire il diritto allo studio, in via sostanziale, assicurando agli studenti meritevoli ma con condizioni svantaggiate di accedere al percorso universitario, e al fine di favorire la mobilità tra atenei – rileva il Documento in esame - sono state allocate determinate risorse nazionali e previste iniziative specifiche nel PNRR: in particolare, con la legge di bilancio è stato **incrementato il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio** ed è stato approvato il **Fondo per l'Erasmus italiano**, che permetterà di finanziare borse di studio in favore degli studenti iscritti ai corsi di laurea o di laurea magistrale che partecipano a programmi di mobilità tra atenei. Nell'ambito del PNRR, in relazione alla riforma del quadro delle borse di studio per l'accesso all'università, a dicembre 2023 è stato superato il *target* previsto per l'assegnazione di 55.000 borse di studio per l'accesso all'università: le risorse, pari a 250 milioni di euro, sono state ripartite tra le Regioni ([D.D. n. 1960 del 27 novembre 2023](#)). Parimenti, sono state disposte nuove risorse nazionali per **sostenere gli studenti nella formazione** e, al tempo stesso, incrementare la **disponibilità di alloggi e posti letto per gli studenti fuori sede**. A tale scopo, - prosegue il Documento - è stato introdotto un Fondo aggiuntivo (articolo 11 del [decreto-legge n. 145 del 2023](#)). Con la legge di bilancio 2024 – rileva il DEF 2024 - sono stati stanziati ulteriori 150 milioni di euro a tali scopi (dei quali, 10 milioni di euro nel 2024, 20 milioni nel 2025 e 50 milioni nel 2026 - allocati nel capitolo 7273 dello stato di previsione del MUR - e 70 milioni di euro nel 2027, attualmente allocati nel capitolo 7266 del medesimo stato di previsione). A queste risorse, si aggiungono gli stanziamenti a valere sulle risorse del PNRR che, a seguito della revisione, sono state incrementate per sostenere la **realizzazione di ulteriori 60.000 posti letto per studenti universitari** entro il 30 giugno 2026. Le risorse complessive disponibili per tale riforma (1.7 della Missione 4, Componente 1 del PNRR) ammontano a circa 1,2 miliardi di euro.

Infine – rileva il DEF 2024 - è stato previsto il finanziamento di **programmi di supporto psicologico degli studenti**, anche per contrastare il fenomeno dell'abbandono. Uno specifico stanziamento di 77 milioni di euro – prosegue il Documento - consentirà di potenziare il sostegno e i servizi per gli studenti, nonché il finanziamento di iniziative di ricerca, promosse da Università e Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica che diano risposte efficaci a condizioni di particolare fragilità e valorizzino le discipline sportive in percorsi di miglioramento del benessere psicofisico ed emotivo (si veda il [comunicato stampa](#) del 26 luglio 2023, che rimanda all'[avviso n. 1159 del 25 luglio 2023](#), art. 3 e al [DM n. 809 del 7 luglio 2023](#), art. 9, lett. f)).

Aumentare l'offerta e la multidisciplinarietà dei corsi di laurea e di dottorato.

Nell'ambito delle misure volte ad ampliare l'offerta e l'interdisciplinarietà dei corsi di laurea, nonché a semplificare le procedure per l'accesso all'esercizio delle professioni, vanno considerate la **riforma delle classi di laurea** e delle **lauree abilitanti**. Per la prima – rileva il DEF 2024 - è stata adottata una serie di provvedimenti, volti ad ampliare l'autonomia didattica degli atenei, in modo che essi possano aumentare la flessibilità e l'interdisciplinarietà dei corsi di studio, nel rispetto di quanto previsto dalle classi di laurea. Parallelamente gli atenei hanno revisionato i rispettivi regolamenti didattici. In merito, invece, all'avanzamento della riforma delle lauree abilitanti il Documento segnala che sono stati adottati i decreti ministeriali riguardanti le lauree professionalizzanti per edilizia e territorio, le tecniche agrarie, alimentari e forestali e tecniche industriali e dell'informazione, in attuazione della [legge n. 163 del 2021](#) ed in linea con i provvedimenti di attuazione già adottati nel 2022 per l'accesso all'esercizio delle professioni di farmacista, medico veterinario, odontoiatra e psicologo.

Il DEF 2024 rileva poi che l'Italia ha introdotto **dottorati innovativi che rispondono ai bisogni di innovazione delle imprese**. Nella prima fase di attuazione, 1.708 borse di dottorato (di cui 491 destinate al Mezzogiorno) sono state assegnate per ciascuno degli anni accademici 2022/2023 e 2023/2024. La misura è stata oggetto di riprogrammazione, a seguito della revisione del PNRR che ha previsto l'incremento da 60.000 a 70.000 euro dell'ammontare complessivo della singola borsa di studio. La seconda fase di attuazione prevede programmi atti a incentivare l'assunzione di 20.000 ricercatori da parte delle imprese e, a tal fine, sarà monitorato il raggiungimento di tale *target* all'esito delle assegnazioni delle borse di dottorato di cui al [DM n. 117 del 2 marzo 2023](#), sulla base del quale risultano attualmente attribuite n. 13.292 borse di studio. Inoltre – prosegue il DEF 2024 - al fine di **promuovere percorsi di studio e dottorato nelle discipline STEM**, sono state attuate diverse misure per promuovere l'orientamento, incrementare le iscrizioni, ridurre l'abbandono e favorire l'equilibrio di genere nelle lauree scientifiche.

Ancora, grazie al [DM n. 226 del 2021](#) che ha dato la possibilità di istituire **dottorati di rilevanza nazionale**, alcuni atenei hanno creato dottorati di interesse nazionale in diverse discipline riconducibili alla transizione verde.

Infine, si è provveduto a potenziare **l'offerta di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica amministrazione e il patrimonio culturale**, finanziando 2.400 borse di studio per percorsi di dottorato di ricerca per l'anno accademico 2022/2023 e 5.068 percorsi di dottorato per l'anno accademico 2023/2024. Tali azioni – rileva il DEF 2024 - hanno permesso di raggiungere e superare l'obiettivo previsto per la fine del 2024.

Tra le iniziative per promuovere l'inclusione lavorativa e la riallocazione della forza lavoro vengono poi menzionati i **patti territoriali dell'alta formazione per le imprese**, che promuovono, in specifiche Regioni del Sud, l'ampliamento dell'offerta formativa con una attenzione particolare alle discipline STEM, nonché

l'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi e altamente specializzati, per superare la non completa corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro.

Potenziamento delle attività di ricerca

Accanto alle iniziative promosse nell'ambito del PNRR, l'Italia continua nell'attuazione delle linee di azione strategiche inserite nel [Programma nazionale per la ricerca \(PNR\) 2021-2027](#), dedicate al **trasferimento di nuove conoscenze e tecnologie**, nonché alla promozione di una **maggiore collaborazione tra università, ricerca e imprese**, nei settori digitale, industriale e aerospaziale.

Inoltre, sono state introdotte alcune modifiche nel contesto del **Fondo Italiano scienze applicate – FISA**, per promuovere una più stretta collaborazione e responsabilità da parte delle imprese, nonché l'incremento delle risorse a disposizione per progetti che prevedano un elevato grado di innovazione tecnologica in settori ad elevato potenziale tecnologico.

Ancora, i **processi di internazionalizzazione e di potenziamento dell'attrattività dell'Italia** sono favoriti da iniziative come: a) l'istituzione del Fondo Italiano per la Scienza (FIS), volto a valorizzare proposte progettuali di eccellenza sul modello *dell'European Research Council*; b) le alleanze universitarie europee; c) la costruzione di un quadro comune a livello europeo per la progettazione, l'erogazione e il rilascio di programmi di laurea congiunti; d) il rafforzamento della cooperazione con le istituzioni europee, tra cui la Banca Europea per gli investimenti e il Fondo Europeo per gli investimenti, soprattutto nell'ambito delle attività dello *European Innovation Council*.

Infine – chiosa il DEF 2024 - nella strategia internazionale del MUR rientrano le misure volte a rafforzare la **partecipazione alle infrastrutture di ricerca internazionali**, a partire *dall'Einstein Telescope*, l'osservatorio di nuova generazione sulle onde gravitazionali. In particolare, il Governo ha provveduto a rafforzare e potenziare la proposta italiana per ospitare l'infrastruttura, tramite azioni di carattere internazionale e nazionale, e si impegnato a sostenerne i costi in caso di assegnazione.

Il PNRR e Agenda 2030

Il Programma nazionale di riforma del DEF 2024 reca anche una sezione dedicata al percorso dell'Italia verso il raggiungimento degli **Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) di Agenda 2030**, ed al ruolo che svolgono in tale direzione le riforme e gli investimenti in corso di attuazione grazie al PNRR.

In particolare, in relazione all'Obiettivo 4 (**Istruzione di qualità per tutti - fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva e promuovere opportunità di apprendimento continuo**), il Governo segnala che la Commissione europea, nella sua Relazione per Paese, ha riconosciuto i **notevoli progressi** in merito a quasi tutti gli indicatori. Tuttavia, l'Italia rimane **sotto la media europea sotto**

diversi profili: l'abbandono precoce, la partecipazione della popolazione adulta a processi di formazione, la percentuale di adulti con competenze digitali di base, la percentuale di giovani con istruzione superiore, l'offerta di servizi per l'infanzia. Per di più, in tutti questi ambiti, continuano a segnalarsi **significative differenze tra i territori**, con il Mezzogiorno in grave difficoltà rispetto al resto del Paese.

Il Governo evidenzia come nella direzione di raggiungere l'Obiettivo 4 dell'Agenda 2030, l'Italia abbia rafforzato gli sforzi mediante **riforme strutturali**, nonché misure e investimenti, pari a circa **16,6 miliardi di euro del PNRR**. Sono in particolare citati: i piani infrastrutturali per gli asili nido, i servizi per la prima infanzia e l'estensione del tempo pieno, i programmi specifici per la riduzione dell'abbandono scolastico, lo sviluppo della formazione professionale terziaria, di nuove competenze e linguaggi per i docenti, nonché le misure a supporto degli alloggi per gli studenti universitari.

9. Mercato del lavoro

Il Documento riporta gli **interventi adottati in materia di lavoro** nel corso del 2023 e nei primi mesi del 2024 volti - in linea con quanto raccomandato all'Italia nel corso degli ultimi anni dal Consiglio dell'UE - ad una maggiore inclusione di donne e giovani nel mercato del lavoro, nonché ad una protezione sociale adeguata, in particolare per i lavoratori atipici.

Tali obiettivi sono stati perseguiti, in particolare, attraverso:

- il rafforzamento delle politiche attive, tramite:
 - l'attuazione del programma “**Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori**” (GOL), previsto all'interno del PNRR, rivolto ai soggetti privi di occupazione e sostenuto da un piano di investimenti per il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego;
 - il **Piano nazionale giovani, donne e lavoro**, volto a sostenere la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che non rientrano nel programma GOL;
 - l'istituzione di due nuove misure, l'**Assegno di inclusione ed il Supporto per la formazione e il lavoro**, a seguito dell'abrogazione del Reddito di cittadinanza.
- l'implementazione del **Sistema della certificazione della parità di genere**, come previsto dal PNRR;
- il potenziamento delle misure volte a favorire la **conciliazione vita lavoro**;
- la previsione di nuovi **sgravi contributivi**, o la conferma di alcuni già esistenti, al fine di incentivare nuove assunzioni e la proroga di talune **indennità** volte a favorire la protezione sociale di talune categorie di lavoratori, anche atipici.

1. Interventi

1.1 Politiche attive

Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori (GOL)

Passando ad analizzare gli interventi volti al potenziamento delle politiche attive, il Documento sottolinea la centralità che, tra questi, rivestirà la piena attuazione del richiamato **Programma GOL**, la cui dotazione finanziaria, in occasione della revisione del PNRR, è passata da 4,4 a 5,4 miliardi di euro, mantenendo invariati gli obiettivi previsti per la fine del 2025, ossia:

- almeno 3 milioni di soggetti partecipanti al Programma, tra i quali almeno 800.000 coinvolti in attività di formazione professionale (di cui 300.000 in formazione di competenze digitali);
- garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da parte dei centri per l'impiego. Su tale punto, il Documento ricorda che, nella modifica del PNRR, è stato previsto che i LEP includano lo sviluppo di azioni a favore del lavoro autonomo, l'auto-impresa e l'imprenditorialità e che siano coinvolti anche servizi per l'impiego privati.

In vista di tali scadenze, con il Decreto interministeriale MEF - MLPS del 24 agosto 2023, sono stati recentemente approvati gli obiettivi annuali, in termini di beneficiari di risorse relative al 2023 tra Regioni e Province autonome, per un totale di 1,2 miliardi di euro, nonché una quota delle risorse 2024-2025 pari a 600 milioni di euro per ciascuna annualità.

Il Governo ricorda, infine, che al 31 dicembre 2023 i beneficiari presi in carico dal programma sono stati pari a 1.929.289, mentre le attività formative sono state avviate con 197.758 moduli formativi, di cui 128.054 in competenze digitali. I moduli completati ammontano a 82.177, di cui 50.706 in competenze digitali.

Piano nazionale giovani, donne e lavoro

Complementare al Programma GOL è il **Piano Nazionale Giovani, Donne e Lavoro**⁴³, che sosterrà la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che non rientrano nel programma GOL in quanto non aventi un obbligo di rivolgersi ai servizi per l'impiego in ragione della presa in carico nel medesimo programma.

Assegno di inclusione e Supporto formazione e lavoro

Tra le misure volte all'inclusione lavorativa, il Documento ricorda l'istituzione, ad opera del D.L. 48/2023 e a fronte dell'abrogazione del Reddito di cittadinanza, dell'**Assegno di inclusione, a decorrere dal 1° gennaio 2024**, e del **Supporto per la formazione e il lavoro, a decorrere dal 1° settembre 2023**.

Si ricorda che l'Assegno di inclusione è riconosciuto ai nuclei familiari che hanno almeno un componente minorenne, o con almeno 60 anni di età, o con disabilità, o in condizione di svantaggio e inserito in specifici programmi di cura, in possesso di determinati requisiti e consiste in un'integrazione al reddito fino a 6.000 euro annui (7.560 se nucleo composto solo da persone con almeno 67 anni o da queste più persone disabili) moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. L'erogazione di tale beneficio è subordinata a talune condizionalità tra cui la

⁴³ Programma cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus, approvato dalla Commissione europea con decisione C(2022)9030 del 1° dicembre 2022 e volto alla promozione del lavoro e delle competenze, a favorire l'occupazione di giovani, donne e persone fragili e a modernizzare i servizi per il lavoro e le politiche attive nel rispetto dei criteri di ammissibilità e delle procedure del predetto programma

sottoscrizione di un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa da parte dei componenti del nucleo familiare beneficiari della misura e del Patto di servizio personalizzato da parte dei soggetti tra i 18 e i 59 anni attivabili al lavoro.

Il Supporto per la formazione e il lavoro è una misura di attivazione al lavoro - mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate, ivi compresi il servizio civile universale e i progetti utili alla collettività – riconosciuto alle persone tra 18 e 59 anni che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione (o che fanno parte di un nucleo familiare che lo riceve, ma non sono considerati nella relativa scala di equivalenza. Tale beneficio consiste nell'erogazione di un'indennità di partecipazione alle suddette misure di attivazione lavorativa, pari ad un importo mensile pari a 350 euro per un massimo di 12 mensilità.

1.2 Occupazione femminile

Il Governo ricorda l'adozione di una serie di misure nella Legge di Bilancio per il 2024, nonché gli investimenti per circa 84,6 milioni di euro, delle risorse PNRR, per promuovere, tra l'altro, l'occupazione femminile e la parità di genere nel mondo del lavoro. Di seguito una breve sintesi delle misure richiamate nel Documento sul tema.

Sistema della certificazione della parità di genere

Tra le misure volte a promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il Documento sottolinea l'importanza dell'investimento previsto nel PNRR per l'istituzione del **Sistema di certificazione della parità di genere**, al fine di incentivare le imprese ad adottare politiche aziendali adeguate a ridurre il divario di genere in tutte le aree che presentano maggiori criticità, come, ad esempio, le opportunità di crescita in azienda, la parità salariale a parità di mansioni, le politiche di gestione delle differenze di genere, la tutela della maternità.

La certificazione della parità di genere è stata disciplinata dalla L. n. 162 del 2021 e dalla L. n. 234 del 2021 e implementata attraverso diversi passaggi tra cui la definizione della Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022 "[Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici Kpi inerenti alle politiche di parità di genere nelle organizzazioni](#)", che prevede sei criteri (*driver*) necessari per stabilire la concessione della certificazione, che ha validità triennale ed è soggetta a monitoraggio annuale e al cui possesso la normativa vigente collega determinati benefici (sgravi contributivi per i datori di lavoro privati certificati, punteggio premiale per la valutazione di progetti ai fini della concessione di aiuti di Stato e altre agevolazioni in materia di appalti).

Conciliazione vita-lavoro

Tra le misure dirette a favorire la conciliazione vita-lavoro, il Documento evidenzia, oltre all'aumento del bonus asilo nido (sul quale si rinvia al paragrafo "Potenziamento dei servizi per la prima infanzia" del capitolo "Politiche sociali" del presente dossier), il **potenziamento dell'istituto del congedo parentale**. Sul punto, viene ricordato che la legge di Bilancio 2024 ha ampliato l'importo

dell'indennità fruibili dal genitore entro il sesto anno di vita del bambino (o entro il sesto anno dall'ingresso del minore nel nucleo familiare in caso di adozione o affidamento): l'indennità, pari in base alla normativa generale al 30% della retribuzione imponibile, è stata aumentata all'80% per due mesi nel solo 2024 e, a partire dal 2025, all'80% per un mese e al 60% per un altro mese.

Tra le misure ricordate dal Governo nel Documento vi sono anche quelle connesse al **welfare aziendale**, nonché l'adozione, su base volontaria, del **Codice per le imprese in favore della maternità**, strumento di autodisciplina, con l'obiettivo di favorire la collaborazione tra datore di lavoro e dipendenti rispetto al tema della genitorialità.

Sgravi contributivi

Al fine di **favorire l'occupazione dei giovani e delle donne**, il Documento ricorda la previsione di nuove misure, o il potenziamento di alcune già esistenti, nel corso del 2023. In particolare, vengono ricordate le seguenti misure:

- sgravio contributivo per l'assunzione di donne svantaggiate;
- sgravio contributivo per l'assunzione di donne disoccupate vittime di violenza beneficiarie del contributo denominato Reddito di libertà;
- sgravio contributivo per l'assunzione di giovani fino a 30 anni;
- sgravio contributivo per l'assunzione di percettori dell'Assegno di inclusione;
- dal 2024 al 2026, riduzione del 100% dei contributi a carico per le donne lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli (2 figli per il solo 2024). Si prevede che la misura avrà un impatto positivo su 811.065 lavoratrici, pari al 6,8% della forza lavoro femminile, per una riduzione media di 150 euro mensili;
- incremento di 50 milioni di euro delle risorse destinate al finanziamento dei percorsi di apprendistato e di alternanza scuola-lavoro;

1.3 Protezione sociale e lavoro autonomo

Per quanto riguarda la protezione sociale di particolari categorie di lavoratori, anche atipici, il Documento ricorda che la legge di bilancio 2024 ha reso strutturale l'indennità ISCRO per i lavoratori autonomi e ha rifinanziato talune misure a sostegno dei lavoratori che operano in settori più vulnerabili o in situazioni di crisi aziendali.

Disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2023-2025

Il Documento conferma l'elenco di disegni di legge da qualificare come collegati (alle leggi di bilancio) definito dalla Nota di aggiornamento al DEF 2023 (come integrata, sul punto, dalle risoluzioni parlamentari approvate con riferimento alla medesima Nota). Riguardo all'elenco in precedenza definito, si ricorda – al netto dei disegni di legge già all'esame delle Camere o comunque già approvati dal Consiglio dei ministri - la previsione di:

- un disegno di legge recante misure a sostegno delle politiche per il lavoro;
- un disegno di legge recante interventi a favore delle politiche di contrasto alla povertà;

- un disegno di legge recante interventi in materia di disciplina pensionistica;
- un disegno di legge recante disposizioni in materia di giovani e servizio civile universale e deleghe al Governo per il riordino della materia;
- un recante disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni.

10. Modernizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione

In relazione alle riforme volte a proseguire l'azione di modernizzazione ed efficientamento della pubblica amministrazione, il Governo nel Programma nazionale di riforma 2024 evidenzia alcuni degli obiettivi di policy raggiunti negli ultimi mesi e a richiama, per il futuro, alcuni traguardi del PNRR.

Si ricorda che nella [Relazione per Paese relativa all'Italia 2023](#) (cd. *Country Report 2023*) del 24 maggio 2023, la Commissione Europea, pur riconoscendo alcuni miglioramenti compiuti negli ultimi anni, valuta come le inefficienze strutturali del settore pubblico continuino a scoraggiare gli investimenti e a rallentare la crescita della produttività. “La pubblica amministrazione continua a essere soggetta a una gestione inefficace e a un'eccessiva burocrazia. Gli **enti locali, soprattutto al Sud**, hanno difficoltà ad assorbire i fondi dell'UE e ad adattarsi ai cambiamenti a causa della **limitata capacità amministrativa**”. Per le istituzioni europee è importante dunque che l'**Italia rafforzi la capacità amministrativa**, in particolare a livello subnazionale, per far sì che gli impegni del piano per la ripresa e la resilienza continuino a essere rispettati, mentre per dare al piano un'attuazione agevole e tempestiva resta fondamentale garantire un quadro di *governance* efficace e pienamente operativo. Tali indicazioni sono state recepite dal **Consiglio dell'Unione europea**, in data **11 luglio 2023**, nell'ambito [Raccomandazioni specifiche](#) (*Country-specific recommendations – CSR*) rivolte all'**Italia**.

Riforma del pubblico impiego

Il Documento ricorda l'entrata in vigore degli atti giuridici per la riforma del pubblico impiego, prevista dal PNRR (M1C1-56, 58 e 59), e della normativa riguardante la gestione strategica delle risorse umane nelle PA.

L'adozione della legislazione attuativa per la riforma del pubblico impiego è avvenuta principalmente con i decreti legge n. 80 e n. 44 del 2021, n. 36 del 2022 e con il DPR 82/2023.

Fra le **misure già avviate** nell'ambito di tale **riforma del pubblico impiego** - che prevede una riduzione a sei mesi dei tempi massimi per lo svolgimento delle procedure concorsuali - il Governo ricorda, in particolare, che il reclutamento dei

dipendenti pubblici prevede attualmente un **Portale del reclutamento** quale interfaccia unica per tutti i concorsi pubblici e gli incarichi professionali della PA.

Si ricorda che il nuovo Portale di reclutamento della Pubblica amministrazione è operativo dal 1° luglio 2022 per tutte le amministrazioni pubbliche centrali e le autorità amministrative indipendenti, le quali, dal 1° novembre 2022, devono obbligatoriamente utilizzare tale Portale per tutte le procedure di assunzione a tempo determinato e indeterminato. Il Portale è altresì esteso anche alle Regioni e agli enti locali per le rispettive selezioni di personale e le relative modalità di utilizzo sono definite con apposito [decreto](#) ed è obbligatorio dal 1° giugno 2023.

Per quanto concerne gli **obiettivi**, il Governo prevede che, come contemplato nel PNRR (M1C1-59bis, **introdotto a seguito della rimodulazione del Piano**), entro il 2024 si darà attuazione alla **gestione strategica delle risorse umane nella PA**.

Tale traguardo risulta infatti in corso di realizzazione. Come riportato dalla banca dati Regis, sono state individuate le 10 pubbliche amministrazioni pilota per lo sviluppo del *framework* dei profili professionali e si è svolto un primo incontro e avviato le attività di mappatura delle esperienze di gestione delle risorse umane innovative. Si segnala, poi, l'avvio della fase individuazione del secondo gruppo di 30 pubbliche amministrazioni con cui sperimentare il *framework* completo ai fini del rilascio degli output definitivi che saranno oggetto di un'azione di disseminazione ad ulteriori 200 PA.

Semplificazione amministrativa

In tema di semplificazione, il Governo ricorda che **entro giugno 2026**⁴⁴, come stabilito nel PNRR, sarà completata la **semplificazione** e reingegnerizzazione di **600 procedure** al fine di creare un catalogo completo dei procedimenti e dei relativi regimi amministrativi, con due traguardi intermedi previsti entro il 2024 ed il 2025.

I PROSSIMI TRAGUARDI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE

Nel dettaglio, gli interventi definiti nell'ambito del PNRR, soggetti a prossime scadenze sono:

- attuazione completa della **semplificazione** e/o **digitalizzazione**⁴⁵ di **200 procedure** critiche che interessano cittadini e imprese **entro il 2024 (M1C1-60)**. Secondo la descrizione del traguardo, contenuta nell'[allegato alla decisione UE](#), i **settori prioritari** individuati per la semplificazione sono:
 1. le autorizzazioni ambientali, le energie rinnovabili e l'economia verde

⁴⁴ Per un refuso il documento riporta che entro tale data sarà avviata la prima delle tre tranches di semplificazione, ma come si evince dal PNRR giugno 2026 è la scadenza per la realizzazione completa del

⁴⁵ È solo in seguito alla revisione del PNRR Italia approvata dalle istituzioni europee lo scorso 8 dicembre 2023 che la denominazione del traguardo è stata modificata specificando che le procedure di semplificazione previste possono essere, alternativamente ('o') e non congiuntamente come nella versione originaria ('e') di semplificazione o di digitalizzazione.

2. le licenze edilizie e la riqualificazione urbana
3. le infrastrutture digitali
4. le procedure commerciali

Altri settori critici sono:

1. il diritto del lavoro e sicurezza sociale
2. il turismo
3. l'agroalimentare.

In particolare, le procedure statali e regionali selezionate possono essere raggruppate in cinque settori principali:

1. **Autorizzazioni ambientali ed energetiche:** procedura nazionale di valutazione dell'impatto ambientale; procedura regionale di valutazione dell'impatto ambientale; autorizzazioni per la bonifica ambientale; valutazione ambientale strategica; prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC); procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili; procedure per il ripotenziamento e l'ammodernamento dei parchi eolici e la sostituzione delle pale delle turbine; procedure di autorizzazione per le infrastrutture energetiche; autorizzazioni relative ai rifiuti

2. **Edilizia e riqualificazione urbana:** procedure per il risparmio energetico e la razionalizzazione del consumo di energia (procedure di conformità, ecc.); conferenze di servizi

3. **Infrastrutture digitali:** autorizzazioni per le infrastrutture di comunicazione

4. **Procedure commerciali:** procedure nel settore del commercio al dettaglio; procedure nei settori del commercio e dell'edilizia (SUAP e SUE); procedure per le attività artigianali. Tali procedure sono state introdotte con l'implementazione dell'elenco **in sede di revisione del Piano**, approvata lo scorso 8 dicembre 2023 dalle istituzioni europee

5. **Altre procedure:** certificazione del silenzio assenso; potere sostitutivo; procedure per la prevenzione degli incendi; autorizzazioni per zone economiche speciali; autorizzazioni di pubblica sicurezza; autorizzazioni paesaggistiche; autorizzazioni farmaceutiche e sanitarie; procedure/autorizzazioni sismiche e idrogeologiche.

- attuazione completa della **semplificazione e/o digitalizzazione** di un'ulteriore serie di **50** procedure critiche che interessano direttamente i cittadini **entro il 2025 (M1C1-61)**. Come indicato nell'[allegato alla decisione UE](#), le procedure semplificate devono riguardare i seguenti settori:

1. **anagrafe e stato civile;**

2. **identità, domicilio digitale e accesso ai servizi online.**

Con le modifiche al PNRR italiano, approvate dal Consiglio dell'UE lo scorso 8 dicembre 2023, il perimetro delle semplificazioni rientranti in questo traguardo è stato esteso anche al settore della **disabilità**.

Entro il secondo trimestre del 2026 si prevede di completare lo *screening* dei regimi procedurali esistenti, unitamente alla loro ulteriore semplificazione per un **totale di 600 procedure** critiche, comprese quelle coperte dalle tappe fondamentali M1C1 60 e M1C1 61, come chiarito in sede di revisione del PNRR Italia di dicembre 2023. Si è aggiunto, inoltre, che dovranno essere garantiti la verifica e il monitoraggio dell'effettiva attuazione delle procedure semplificate, dell'adozione dei nuovi moduli standardizzati e della relativa gestione digitalizzata. L'azione si concluderà con la pubblicazione del **repertorio** delle procedure e dei relativi regimi.

Per quanto riguarda lo **stato di attuazione** si ricorda che:

- l'avvio degli interventi di semplificazione è stato orientato dai risultati di una **consultazione pubblica** che tra febbraio e maggio 2022 si è svolta sulla [piattaforma ParteciPA](#), i cui esiti sono stati pubblicati nel [report](#) del 5 agosto 2022
- come si legge nella terza e nella quarta [Relazione del Governo al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR](#), sono riconducibili alla attuazione della milestone MIC1-60 numerose disposizioni sia del **decreto legge n. 77/2021**, che ha introdotto semplificazioni nei settori chiave per l'attuazione del PNRR, sia del **decreto-legge n. 13/2023**, che hanno introdotto misure di semplificazione e accelerazione degli investimenti pubblici in particolare in materia di ambiente, energia, edilizia scolastica e infrastrutture. Ulteriori semplificazioni di procedimenti in materia di opere pubbliche e di regimi autorizzatori in materia commerciale e ambientale, nonché norme generali per l'accelerazione del procedimento di conferenza di servizi sono contenute nel **decreto-legge n. 19/2024**, in corso di esame parlamentare;
- la **legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021** (L. 5 agosto 2022, n. 118) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per procedere ad una **ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private** e alla loro **semplificazione**, attraverso l'eliminazione delle autorizzazioni e degli adempimenti non necessari, con la finalità di "stimolare il dinamismo concorrenziale" (articolo 26, commi 1-3). La delega, che scade entro il 27 agosto 2024, non risulta ancora esercitata;
- è all'esame della Camera un disegno di legge di iniziativa governativa ([C. 1640](#)) che reca una **delega al Governo per la semplificazione dei procedimenti amministrativi** nei seguenti settori: turismo, disabilità, materia farmaceutica e sanitaria, prevenzione degli incendi e sicurezza antincendio dei prodotti, nonché autorizzazioni di polizia. Contiene un'ulteriore delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione di alcuni procedimenti che le pubbliche amministrazioni erogano ai cittadini e alle imprese in modo da favorire la digitalizzazione dei servizi pubblici (certificazione delle liste di leva, certificati di stato civile rilasciati per via telematica, notifiche digitali e identità digitale). Introduce inoltre direttamente alcune misure di semplificazione in materia di accesso ai e gestione dei medicinali (Capo II);
- lo scorso 26 marzo, il Consiglio dei Ministri ([n. 75](#)) ha approvato un **disegno di legge** che introduce disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti **in materia di attività economiche e di servizi** a favore dei cittadini e delle imprese.

La transizione digitale dei servizi pubblici

Il Documento conferma la strategia in atto volta a rafforzare la transizione digitale dei servizi pubblici, della Pubblica amministrazione e delle imprese, avendo destinato a questo obiettivo specifici investimenti pubblici a livello nazionale e fondi dell'UE (incluse le sovvenzioni del PNRR).

Nell'ambito della strategia il Governo, in particolare, evidenzia alcuni punti che rappresentano altrettanti traguardi del PNRR, in fase di avanzamento:

- l'obiettivo di **interoperabilità tra le banche dati pubbliche attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**, che è fondamentale anche nell'integrazione delle funzioni e dei servizi erogati da diverse amministrazioni. Secondo i dati forniti dal Governo la Piattaforma copre attualmente 5717 enti, tra cui anche soggetti privati e nei prossimi mesi si prevede un ulteriore aumento degli enti aderenti, anche in ragione del processo di digitalizzazione dei contratti pubblici;

Si ricorda in proposito che nell'ambito della componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" compresa nella Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" del PNRR, l'**investimento 1.3.** ha l'obiettivo di garantire la piena interoperabilità e la condivisione di informazione tra le PA secondo il principio dell'once only ("una volta per tutte"), evitando al cittadino di dover fornire più volte la stessa informazione a diverse amministrazioni. È articolato in due sub-investimenti. Il primo consiste nello sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) (istituita dall'art. 50-ter del CAD), infrastruttura tecnologica che consentirà alle amministrazioni di rendere disponibili le proprie informazioni attraverso interfacce digitali API Application Programming Interface consultabili da tutte le amministrazioni centrali e locali. Il secondo sub-investimento riguarda lo Sportello digitale unico (previsto dal regolamento (UE) 2018/1724) che consentirà l'armonizzazione tra gli Stati Membri e la digitalizzazione di procedure e servizi.

- la realizzazione dell'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente** che risulta in fase avanzata;
- il potenziamento del **Servizio Notifiche digitali (SEND)** rispetto al quale si sta procedendo all'integrazione di circa 2.000 enti italiani;
- iniziative per la **digitalizzazione dei servizi ai cittadini e alle imprese**, nonché la riqualificazione del personale mediante nuove modalità di gestione digitale;

Tali misure rientrano nell'ambito dell'**investimento 1.4.** della citata Missione 1 Componente 1, che ha l'obiettivo di sviluppare un'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali per i cittadini, garantirne la diffusione generalizzata nell'amministrazione centrale e locale e migliorare l'esperienza degli utilizzatori.

Le **principali misure** per le quali è destinato l'investimento riguardano l'accessibilità, i pagamenti tramite PagoPA, l'applicazione IO, SPID, CIE, ANPR, Piattaforma notifiche digitali.

Per quanto riguarda l'**attuazione** si segnalano i seguenti interventi:

- art. 27, co. 1 e 2, del D.L. 152/2021 che ha introdotto alcune misure di semplificazione dei servizi digitali delle PA, in materia di ampliamento delle modalità di accesso al domicilio digitale, in materia di sistemi di pagamento elettronico e di Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR);
- art. 28-bis del D.L. 152/2021 che consente alle pa di erogare benefici economici tramite la piattaforma PagoPA. La copertura degli oneri è assicurata dal Fondo complementare e dal Fondo per l'innovazione tecnologica e l'innovazione;
- attivazione del servizio del portale dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) attraverso il quale dal novembre 2021 è possibile scaricare 14 tipologie diverse di certificati digitali, dalla nascita al matrimonio, accedendo con la propria identità digitale;
- completamento dell'ANPR con l'adesione di tutti i 7.903 comuni italiani (gennaio 2022).

Si ricorda inoltre che con il DPCM 8 febbraio 2022, n. 58 è stato adottato il regolamento recante piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione, in attuazione dell'art. 26, comma 15, del D.L. 76/2020. Il D.M. 30 maggio 2022 ha provveduto ad individuare i costi e i criteri e modalità di ripartizione e ripetizione delle spese di notifica degli atti tramite la piattaforma.

- specifici avanzamenti degli investimenti relativi all'offerta di un **Servizio Civile Digitale**: sul punto il Governo ricorda che è in corso il secondo ciclo del servizio con l'impiego di circa 4.200 operatori volontari (OV) ed è stato già pubblicato il terzo Avviso per gli Enti per il terzo ciclo, la cui partenza è prevista entro fine 2024 e che ha reso disponibili 52.236 posizioni complessive, di cui una parte destinate alla facilitazione digitale e altri progetti hanno incluso anche ambiti che contribuiscono alla transizione verde. Il Governo ricorda inoltre che è in corso una **revisione normativa della disciplina**, che dovrà concludersi entro il 2024, tesa a favorire la partecipazione al servizio civile universale, la semplificazione delle procedure e il miglioramento della qualità dei progetti.

Il potenziamento del servizio civile digitale è una delle iniziative previste nell'ambito dell'investimento 1.7 della Missione 1, Componente 1 del PNRR: avviato in via sperimentale nel 2021, prevede il reclutamento di giovani per aiutare gli utenti ad acquisire competenze digitali di base. L'obiettivo è la realizzazione di una rete dei servizi di Facilitazione Digitale con l'obiettivo di incrementare l'educazione digitale della popolazione.

11. L'avanzamento dell'attuazione della riforma della giustizia

Con specifico riguardo al **settore della giustizia**, il Governo stima che le riforme avviate potranno generare un **incremento del PIL pari allo 0,4 per cento nel 2026, allo 0,6 per cento nel 2030**, contribuendo ad una crescita pari allo **0,7 per cento nel lungo periodo** rispetto allo scenario di base.

Da questo punto di vista, le [misure previste dal PNRR nell'ambito della riforma orizzontale della giustizia](#) mirano a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario,

a ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti civili e penali e ad aumentare la prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Il Governo ricorda che nella Relazione Paese del Consiglio UE è stato riconosciuto l'impegno dell'Italia nel portare avanti queste riforme, particolarmente nel settore civile e dell'insolvenza, puntando al recupero di **efficienza, competitività e attrattività**. Difatti, attraverso il PNRR, sono stati **stanziati 2,85 miliardi** di euro per ridurre i tempi dei processi, diminuire l'arretrato civile e investire nel capitale umano e nell'efficienza energetica degli edifici giudiziari (per maggiori approfondimenti sulla riforma della giustizia nel PNRR si rimanda all'[apposita sezione tematica](#)).

I risultati finora ottenuti mostrano una significativa **riduzione degli arretrati dei procedimenti civili** (tra il 2019 e il primo semestre 2023 gli arretrati presso i tribunali e le corti d'appello sono diminuiti rispettivamente dell'81,3 per cento e del 94,4 per cento) e una **diminuzione dei tempi di trattazione sia civili che penali** (rispettivamente del 19,2 per cento e del 29 per cento rispetto al 2019).

Secondo quanto riportato nel Programma nazionale di riforma, nel 2023 l'azione governativa si è concentrata sull'emanazione di **sedici atti attuativi** per il processo civile e penale, essenziali per l'efficientamento dei procedimenti e la semplificazione delle procedure e l'incremento della produttività degli uffici giudiziari. È stato altresì rafforzato il monitoraggio della riforma, con il **decreto legislativo del 19 marzo 2024, n. 31** che ha introdotto misure volte, da un lato, a rafforzare il potere di controllo da parte del giudice penale per le indagini preliminari e, dall'altro, a semplificare la procedura per la determinazione delle pene sostitutive. Inoltre, sono in corso di adozione ulteriori interventi normativi correttivi riguardanti il **decreto legislativo n. 149 del 2022** al fine di potenziare i procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie e la gestione della crisi d'impresa.

Altro fronte di intervento riguarda la **digitalizzazione del sistema giudiziario**. Da questo punto di vista, il Programma nazionale di riforma riporta che, nel corso del 2023, sono stati **digitalizzati oltre 3,5 milioni di fascicoli giudiziari** e sono stati avviati i lavori per lo sviluppo di un **data lake per la giustizia**, oltre a numerosi provvedimenti per la digitalizzazione del processo telematico e l'introduzione di nuovi applicativi come: la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti; il processo civile telematico nelle diverse fasi del procedimento; la digitalizzazione delle indagini preliminari (ad esclusione dell'udienza preliminare); la creazione di una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile.

Significativi investimenti sono stati realizzati anche nel rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica del sistema giudiziario, in particolare attraverso l'**Ufficio per il processo** nel suo ruolo di supporto al magistrato e alla giurisdizione, anche attraverso l'assunzione di nuovi dipendenti (**3.978 nuovi dipendenti** con profili giuridico-amministrativi e tecnici in aggiunta agli **8.330 funzionari** addetti all'Ufficio per il processo stesso) per supportare le linee di

progetto in tema di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria, oltre all'indizione di concorsi per l'assunzione di magistrati ordinari civili.

Inoltre, il Governo ha adottato misure specifiche per affrontare le criticità dei tribunali meno efficienti e premiare gli uffici giudiziari più virtuosi, oltre agli interventi in **materia di edilizia giudiziaria**.

Infine, il Governo reputa fondamentale il percorso che è stato avviato in tema di **giustizia tributaria**, quale volano di crescita del Paese. In particolare, il Governo ricorda la creazione di un **Dipartimento specifico** per la giustizia tributaria all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, l'**aumento del numero dei magistrati tributari** mediante concorsi con modalità semplificate e l'**abolizione della mediazione obbligatoria** per ridurre i tempi del contenzioso tributario. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di **conciliazione giudiziaria** per i giudizi pendenti in Cassazione e adottate misure per **digitalizzare il contenzioso tributario**, rendendo obbligatorio l'uso delle forme telematiche e della firma digitale. Sono state anche introdotte norme per rafforzare gli strumenti di **tutela nel processo**, come l'appello cautelare e disposizioni sul litisconsorzio necessario e il divieto di *nova* in appello, con ulteriori dettagli tecnici da definirsi in seguito. Queste azioni mirano a velocizzare la risoluzione dei litigi fiscali e a rendere il sistema più efficiente e tecnologicamente avanzato.

Infine, si segnala che, a completamento della manovra di bilancio 2025-2027, il Governo ha confermato quali **collegati alla decisione di bilancio** i disegni di legge già indicati nel precedente Documento programmatico. Tra questi, per i profili relativi al settore della giustizia, vengono in rilievo i disegni di legge di:

- **revisione delle circoscrizioni giudiziarie**, anche con riferimento al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie;
- **rimodulazione delle piante organiche** del personale amministrativo degli uffici giudiziari e ridefinizione dei profili professionali, anche con riferimento al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie;
- **interventi di rifunzionalizzazione degli istituti di prevenzione e pena**.

12. Sanità

Nell'ambito del Programma nazionale di riforma (PNR) il Governo fa riferimento a “**Un sistema sanitario più efficiente, resiliente ed inclusivo**”.

Al riguardo, viene evidenziato che, negli ultimi anni, il sistema sanitario italiano è stato interessato da grandi cambiamenti. Agli investimenti che sono stati avviati per rafforzare il sistema sanitario, nella gestione e nei seguiti della pandemia di Covid 19, si accompagnano diverse linee di trasformazione del sistema sanitario nazionale a cui concorrono sia interventi previsti da tempo, sia misure e investimenti previsti nel PNRR.

Viene indicata, tra gli assi portanti della strategia, la **riforma dell'assistenza territoriale**: essa prevede l'istituzione e il potenziamento di un nuovo assetto istituzionale e organizzativo dell'assistenza sanitaria primaria che renda il servizio

sanitario più efficiente, accessibile ed efficace. A tal proposito, il Documento ricorda che nel PNRR sono stati previsti alcuni investimenti per la realizzazione delle Case della Comunità, delle Centrali Operative Territoriali e degli Ospedali della Comunità, e riferisce che i *target* intermedi, relativi a tali interventi, sono stati raggiunti nei tempi. A tali investimenti - viene altresì riferito - sono state affiancate ulteriori risorse, di carattere nazionale, per potenziare il personale, al fine di assicurare l'implementazione degli standard organizzativi, quantitativi, qualitativi e tecnologici ulteriori rispetto a quelli previsti dal PNRR. Tali risorse - precisa il Governo - sono state disposte anche per il 2024.

Sono poi indicati i seguenti **ulteriori obiettivi**: implementare il sistema dei **Percorsi Diagnostico Terapeutico Assistenziali (PDTA)**; avviare l'adozione di un sistema oggettivo e scientificamente riconosciuto di **riduzione dell'inappropriatezza prescrittiva**; **implementare il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG)**, al fine di verificare che tutti i cittadini italiani ricevano le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA); **attivare e implementare attività nuove o già in essere** quali ad esempio Nuovi modelli erogativi (Telemedicina), Nuovi attori nella rete di erogazione, Canali di prenotazione innovativi, Ridefinizione dei percorsi di tutela (Assistenza domiciliare integrata), Trasparenza e funzionalità dei siti web.

Riguardo al **potenziamento dell'assistenza domiciliare e della telemedicina**, viene ricordato che il PNRR prevede un investimento specifico volto all'adozione di almeno un progetto di telemedicina per Regione e si dà atto che tale *target* è stato raggiunto entro la scadenza prevista.

Sono quindi richiamati i **temi dell'innovazione, della ricerca e della digitalizzazione** per un migliore Servizio sanitario nazionale. Viene riportato che, al fine di cogliere le opportunità offerte dalle **nuove tecnologie**, sono state poste in essere le seguenti iniziative: si è provveduto a realizzare la mappatura e l'efficientamento delle principali fasi del processo amministrativo legato alle richieste di servizi sanitari nelle diverse Regioni; si è investito nell'ammodernamento delle grandi apparecchiature sanitarie, di cui risulta perfezionato il 93% degli ordini, dei quali circa il 51% risulta consegnato e il 44% collaudato; rispetto allo sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario, l'assegnazione di 1.800 borse di studio per corsi specifici di medicina generale entro il 30 giugno 2023 è stata conseguita entro la scadenza prevista. A tali investimenti, aggiunge il Documento, si accompagna l'intervento relativo al potenziamento dell'infrastruttura digitale dei sistemi sanitari per l'adozione e l'utilizzo del **Fascicolo Sanitario Elettronico**, nonché ulteriori investimenti sulla ricerca e sulla formazione.

Viene altresì evidenziato che l'Italia sta partecipando alla negoziazione della proposta di Regolamento sullo **Spazio europeo dei dati sanitari**, proposta che mira a gestire l'accesso e il controllo dei singoli individui sui propri dati sanitari elettronici personali, sia a livello nazionale che a livello europeo, e a facilitare il

riutilizzo dei dati per scopi di ricerca, innovazione, regolamentazione e politica pubblica dell'UE.

Sempre nell'ambito della Sezione III del Documento, all'interno del paragrafo dedicato alle Politiche sociali sulla disabilità, viene ricordato che è stata approvato il decreto legislativo con il quale sono state introdotte nuove politiche e strumenti a tutela degli **anziani non autosufficienti**, tra l'altro in tema **di integrazione tra ambito e servizi sanitari e sociali ed efficientamento delle forme di assistenza domiciliare e delle reti per le cure palliative** (il riferimento è al d. lgs. 29/2024, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 65 del 18 marzo 2024).

Ancora nell'ambito del Programma nazionale di riforma, segnatamente nel paragrafo relativo all'**accoglienza dei migranti**, viene ricordato che la legge di bilancio per il 2024 ha previsto il rifinanziamento del Fondo per l'accoglienza dei migranti, il quale prevede circa 172 milioni di euro nell'anno 2024, 269 milioni di euro per l'anno 2025 e 185 milioni di euro per l'anno 2026 e l'incremento di un milione di euro annui della dotazione dell'Istituto Nazionale per la Promozione della salute delle Popolazioni Migranti e per il Contrasto delle Malattie della Povertà. Tali misure, evidenzia il Documento, mirano a **potenziare l'attività di prevenzione ed assistenza sanitaria e sociosanitaria** per coloro che versano in condizioni di vulnerabilità sociale ed economica.

Sempre all'interno della Sezione III, il Documento si sofferma sugli **Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS)**, quali traguardi necessari del processo di riforma economica e sociale del Paese. In tale contesto, viene posto in rilievo che la *performance* dell'Italia risulta superiore a quella della media europea per quanto riguarda la salute e il benessere, citando come fonti la Commissione (Relazione per Paese del 2023)⁴⁶ e il Rapporto Eurostat 2023⁴⁷.

Con riferimento alle prossime linee di interventi, il Documento **conferma l'elenco di disegni di legge da qualificare come collegati** alle leggi di bilancio definito dalla precedente Nota di aggiornamento (come integrata, sul punto, dalle risoluzioni parlamentari approvate con riferimento alla medesima Nota); tale elenco viene integrato, da parte del Documento, con la previsione di un disegno di legge recante norme di principio in materia di intelligenza artificiale.

Riguardo all'elenco in precedenza definito, si ricorda (tralasciando i disegni di legge già all'esame delle Camere o comunque già approvati dal Consiglio dei ministri) la previsione di un disegno di legge in materia di **riorganizzazione e potenziamento dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario nazionale e dell'assistenza ospedaliera** e di un disegno di legge di delega al Governo in materia di **riordino delle professioni sanitarie e degli enti vigilati dal Ministero della salute**.

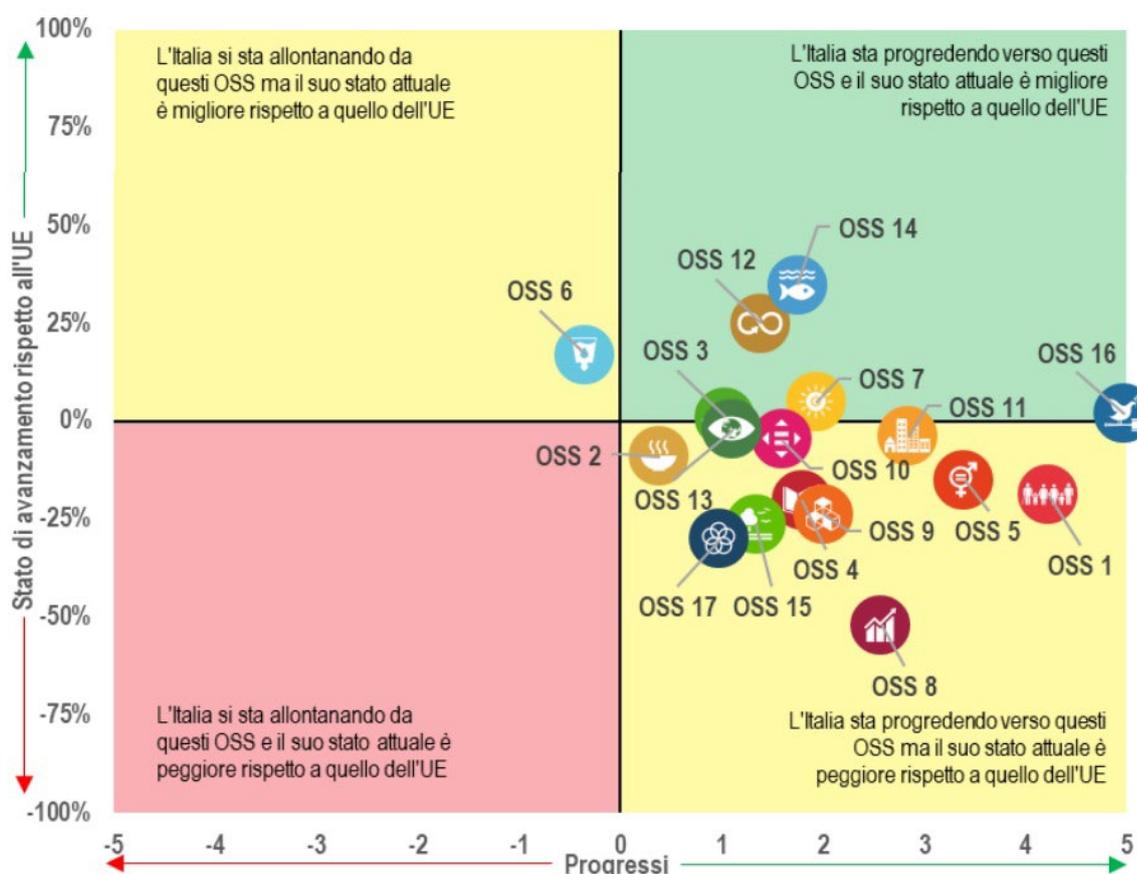
⁴⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione Relazione per Paese 2023 – Italia.

⁴⁷ Sustainable development in the European Union, Monitoring Report on progress towards the SDGs in an EU context, Eurostat, 2023.

13. Il percorso dell'Italia verso l'attuazione dell'Agenda 2030 e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile

Il PNR evidenzia che gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) costituiscono traguardi necessari del processo di riforma economica e sociale del Paese, così come monitorato all'interno del Semestre europeo.

Viene inoltre sottolineato che “come illustrato dalla Commissione europea nella [Relazione per Paese del 2023](#) (nel seguito indicata con la sigla RP) e nel [Rapporto Eurostat 2023](#), negli ultimi cinque anni, l'Italia ha fatto grandi progressi”, come si desume dal seguente grafico, tratto dalla citata relazione:



- 1) Sconfiggere la povertà; 2) Sconfiggere la fame; 3) Salute e benessere; 4) Istruzione di qualità; 5) Parità di genere; 6) Acqua pulita e servizi igienico-sanitari; 7) Energia pulita e accessibile; 8) Lavoro dignitoso e crescita economica; 9) Imprese, innovazione e infrastrutture; 10) Ridurre le disuguaglianze; 11) Città e comunità sostenibili; 12) Consumo e produzione responsabili; 13) Lotta al cambiamento climatico; 14) Vita sott'acqua; 15) Vita sulla Terra; 16) Pace, giustizia e istituzioni solide; 17) Partnership per gli obiettivi.

Il PNR evidenzia che “la performance risulta superiore a quella della media europea per quanto riguarda la salute e il benessere, con miglioramenti sostanziali nello sviluppo delle energie rinnovabili e nella sostenibilità dei trasporti. Nonostante i progressi, permangono, tuttavia, difficoltà strutturali in merito all'equità e l'inclusione, che sono in parte legate alle divergenze territoriali. In tale contesto, si richiede all'Italia di effettuare ulteriori interventi per il miglioramento dell'occupazione, dell'istruzione, della produttività e della lotta alla povertà”.

Il PNR quindi – sulla base di quanto riportato nel [Rapporto Sustainable Development Goals 2023 dell'Istat](#) (nel seguito, Rapporto Istat) e nell'Allegato al DEF 2024 sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2024 (nel seguito, Allegato BES) – fornisce un'analisi dello stato di attuazione degli obiettivi maggiormente rilevanti, raggruppati secondo le “quattro dimensioni della sostenibilità competitiva” (sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica), evidenziando le misure previste dal **PNRR** per il raggiungimento di tali obiettivi.

Dimensione Sostenibilità ambientale

In tale ambito, la RP indica miglioramenti riguardo la maggior parte degli indicatori degli OSS. In particolare, rispetto all'energia pulita e accessibile, i sistemi di consumo e produzione responsabili e alla vita sott'acqua (OSS 7, 12 e 14), l'Italia, già al disopra della media europea, continua a registrare progressi. Diversamente, per quanto riguarda la lotta alla fame, nonché in materia di industria e innovazione, città e comunità sostenibili, azione per il clima e vita sulla terra (OSS 2, 9, 11, 13 e 15), l'Italia lamenta ancora un ritardo rispetto alla media europea.

In relazione all'**obiettivo 2 (Sconfiggere la fame)**, gli aspetti critici riguardano la spesa pubblica in ricerca e sviluppo nel settore agricolo e l'inquinamento da ammoniacca. Da quanto emerge nel Rapporto Istat, la quota delle famiglie con segnali di insicurezza alimentare si è ridotta (dall'1,7% del 2020 all'1,3% cento del 2022), mentre è in aumento il sovrappeso o l'obesità tra i bambini e gli adolescenti; migliora, invece, la sostenibilità economica delle piccole aziende agricole.

Viene inoltre evidenziato che, benché l'Italia continui ad eccellere nello sviluppo dell'agricoltura biologica, le quantità distribuite di fertilizzanti e prodotti fitosanitari rimangono ancora significative. Inoltre si conferma un incremento del ricorso al lavoro irregolare in agricoltura (24,4% nel 2020).

Il PNR evidenzia che, in relazione all'OSS 2, nel **PNRR** revisionato è stata introdotta una nuova misura – volta a favorire l'avvio dei Contratti di Filiera dei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo – finanziata con risorse pari a 2 miliardi di euro. Viene altresì ricordato che a tale iniziativa si aggiungono le misure previste nella legge di bilancio 2024 e nel PNC per favorire l'autoproduzione da fonte rinnovabile e una maggiore sostenibilità e competitività del settore agricolo.

In relazione all'**obiettivo 9 (Imprese, innovazione e infrastrutture)** la RP evidenzia che gli aspetti critici riguardano la spesa pubblica in ricerca e sviluppo, il numero di domande di brevetti, la diffusione dell'istruzione universitaria tra i giovani, nonché l'uso delle ferrovie per il trasporto merci e l'accesso a una connessione digitale ad alta velocità per le famiglie.

Secondo quanto riportato nel Rapporto Istat, vi sono stati però notevoli miglioramenti nel 2022: la connessione di nuova generazione ad altissima capacità è aumentata fino a coprire il 53,7% delle famiglie (dal 23,9% del 2018), mentre la

percentuale di occupati in posizioni specializzate in ICT è salita al 3,9%. Diversamente, diminuisce a 26,3 il numero di ricercatori per 10 mila abitanti e il numero di occupati con istruzione universitaria in professioni scientifico-tecnologiche (pari al 17,8% degli occupati nel 2022).

Dopo le restrizioni dovuti alla pandemia, il trasporto aereo e il trasporto ferroviario passeggeri hanno registrato aumenti consistenti (rispettivamente del 52,4% e del 26,1% rispetto al 2020), mentre più moderata è stata la ripresa per il trasporto pubblico locale e il trasporto marittimo.

Nel 2022, si registra una contrazione dell'intensità di emissioni di CO2 sul valore aggiunto. Nel 2023, si conferma l'andamento positivo del valore aggiunto delle attività economiche così come degli investimenti fissi lordi che, nei settori della ricerca e sviluppo, *software* e basi di dati, crescono del 5,9% rispetto all'anno precedente.

Il PNR evidenzia che, in relazione all'OSS 9, il **PNRR** destina circa 57 miliardi di euro al rafforzamento della resilienza delle infrastrutture e al loro potenziamento, soprattutto nel Mezzogiorno, alla competitività e alla digitalizzazione del sistema produttivo.

In relazione all'**obiettivo 11 (Città e comunità sostenibili)**, la RP evidenzia che per i tassi di riciclo e di inquinamento acustico l'Italia si posiziona meglio della media europea, mentre permane un divario in merito alla deprivazione abitativa, alle morti premature per esposizione al PM2,5 e alla quota di popolazione connessa al trattamento secondario delle acque reflue. Ad ogni modo, secondo il Rapporto Istat le condizioni abitative registrano notevoli miglioramenti, si registra un incremento nell'utilizzo dei mezzi pubblici (che dista ancora, però, dai livelli pre-pandemici), diminuisce la produzione nazionale di rifiuti urbani (che presenta un andamento tendenzialmente decrescente dal 2010) e aumenta la raccolta differenziata degli stessi (65,2% nel 2022). Prosegue inoltre, anche nel 2022, la riduzione della concentrazione in atmosfera di PM2,5, i cui limiti sono rispettati su tutto il territorio nazionale, con pochissime eccezioni.

Il PNR sottolinea che, anche in relazione a tale OSS, gli investimenti del **PNRR** andranno a intervenire negli ambiti che presentano criticità, con un volume di risorse pari a circa 21 miliardi di euro, destinati, in particolare, alla realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e all'ammodernamento di quelli esistenti, allo sviluppo del trasporto locale e regionale, alla rigenerazione urbana e al miglioramento della qualità delle abitazioni.

In relazione all'**obiettivo 13 (Lotta al cambiamento climatico)**, secondo la RP, per quanto in miglioramento, l'azione italiana per il clima rimane al di sotto della media europea nel 2021. A determinarlo sono perlopiù l'ammontare delle perdite economiche dell'ultimo trentennio derivanti da eventi climatici, mentre le emissioni pro-capite di gas serra risultano inferiori ai livelli medi europei (sulle politiche per la riduzione delle emissioni di gas serra e sui risultati raggiunti e previsti si rinvia al [dossier sulla relazione sui gas serra allegata al DEF 2024](#)).

Il PNR evidenzia che, in questo contesto, le misure del **PNRR**, "con risorse pari a circa 7,8 miliardi di euro, e le altre misure descritte nel capitolo precedente, volte

a favorire la transizione ecologica e la lotta al cambiamento climatico sono fondamentali per consolidare i miglioramenti degli ultimi anni e accelerare il raggiungimento degli obiettivi climatici al 2030 e al 2050. In quest'ottica, rilevano, in particolare, gli investimenti del PNRR per il supporto alla transizione ecologica del sistema produttivo e alle filiere strategiche per le tecnologie per la neutralità climatica e le misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”.

In relazione all'**obiettivo 15 (Vita sulla Terra)**, secondo la RP gli aspetti critici riguardano il consumo di suolo (che, nel 2022, ulteriormente in aumento, ha raggiunto il 7,14% del territorio nazionale), la grave erosione del suolo causata dall'acqua e la ridotta estensione delle aree protette (pari, nel 2022, al 21,7% del territorio nazionale).

In proposito il PNR ricorda il fondo per il contrasto del consumo di suolo istituito dalla legge di bilancio 2023 e, nell'ambito del **PNRR**, gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana e per il Parco Agrisolare, che contribuiscono, sia pure indirettamente al raggiungimento dell'OSS 15.

Dimensione Equità

In relazione agli obiettivi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 10, che descrivono l'avanzamento del Paese verso l'equità, la RP segnala buoni risultati sulle condizioni di salute (OSS 3), mentre per gli altri obiettivi i miglioramenti raggiunti non sono ancora sufficienti a porre il Paese nella media europea.

In relazione all'**obiettivo 1 (Sconfiggere la povertà)**, le criticità evidenziate dalla RP sono, in particolare, la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale. Al riguardo, il Rapporto Istat chiarisce che: nel 2022, la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale diminuisce al 24,4%; il dato relativo alla popolazione a rischio di povertà (circa il 20,1%) è stabile, in linea con l'andamento dell'ultimo quinquennio; l'incidenza della povertà assoluta familiare aumenta di 0,2 punti percentuali rispetto al 2022, portandosi all'8,5%, pari a circa 5,7 milioni di individui.

In proposito il PNR evidenzia che alcune misure quali l'introduzione della *social card* nel 2023 e le misure adottate nel 2024 in materia di sostegno del reddito e dell'inclusione sociale avranno un impatto positivo e che a tali effetti positivi potranno contribuire anche le misure per la riduzione del numero degli scaglioni di reddito e delle relative aliquote, e per la riduzione dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti, percettori di redditi medio-bassi e per la deduzione dal reddito da lavoro dipendente dei c.d. *fringe benefits*. Viene inoltre evidenziato che l'Italia ha destinato circa 2,7 miliardi di euro del **PNRR** alla lotta alla povertà, introducendo investimenti rilevanti, tra cui, in particolare, quelli per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico, che andranno a migliorare l'accesso ai servizi di base.

In relazione all'**obiettivo 4 (Istruzione di qualità)**, le criticità evidenziate dalla RP riguardano l'abbandono precoce dell'istruzione e della formazione, la partecipazione della popolazione adulta a processi di formazione, nonché la

percentuale di adulti con competenze digitali di base. In particolare viene segnalato che, nel 2022, i giovani tra i 25 e i 34 anni con istruzione superiore sono solo il 29%, contro una media europea del 42% e un target per il 2030 del 45%.

Il Rapporto Istat registra ulteriori criticità in merito all'offerta e alla domanda di servizi per l'infanzia, mentre rileva dei miglioramenti in merito all'abbandono scolastico (che scende dal 12,7% all'11,5%).

Il PNR ricorda che, per il superamento delle criticità citate, il **PNRR** destina 16,6 miliardi di euro, in particolare, ai piani infrastrutturali per gli asili nido, i servizi per la prima infanzia e l'estensione del tempo pieno, i programmi specifici contro l'abbandono scolastico, lo sviluppo della formazione professionale terziaria, di nuove competenze e linguaggi per i docenti, nonché alle misure per gli alloggi per gli studenti universitari.

In relazione all'**obiettivo 5 (Parità di genere)**, la RP evidenzia notevoli miglioramenti nella riduzione del divario di genere. Permangono tuttavia difficoltà strutturali nell'occupazione femminile (che nel 2022 risulta inferiore a quella maschile in maniera più ampia rispetto a quanto rilevato mediamente nell'UE), nonché nella mancata partecipazione al mercato del lavoro per far fronte ad attività di cura familiare. La performance italiana risulta migliore, invece, riguardo alla violenza alle donne, al divario salariale, alla rappresentanza in Parlamento e nelle posizioni manageriali.

Il PNR ricorda che l'impegno del Governo in materia ha determinato l'adozione di una serie di misure nella legge di bilancio 2024 e investimenti per circa 84,6 milioni di euro, delle risorse **PNRR**, per promuovere le capacità genitoriali e prevenire la vulnerabilità delle famiglie e dei bambini. Viene altresì evidenziato che sono collegate indirettamente all'OSS 5 anche le misure del PNRR che hanno l'obiettivo di migliorare la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, tra cui il Piano di potenziamento degli asili nido e di estensione del tempo pieno, l'investimento per la creazione di imprese femminili e l'introduzione di un sistema di certificazione della parità di genere per le imprese.

In relazione all'**obiettivo 8 (Lavoro dignitoso e crescita economica)**, la RP evidenzia che, nonostante i progressi compiuti, i livelli di crescita economica e di investimento rimangono bassi. In particolare, l'Italia risulta al di sotto della media europea in tutti gli indicatori principali (tra questi, la variazione annuale del PIL *pro capite* tra il 2017 e il 2022, il tasso di investimento sul PIL nel 2021, la percentuale di NEET tra giovani di età tra i 15 e i 29 anni). Lontani dalla media europea anche il tasso di disoccupazione (8,1% nel 2022, in calo però rispetto al 9,5% del 2021), la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile.

Il Rapporto Istat indica che nel 2022 la ripresa dell'attività economica è rallentata, ma il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni è aumentato al 64,8%. Si segnala inoltre: la riduzione del lavoro irregolare nel 2020; l'ulteriore miglioramento, nel 2023, del tasso di mancata partecipazione che raggiunge il 14,8%.

In proposito, il PNR ricorda che il **PNRR** destina circa 9,6 miliardi di euro ad una serie di misure, le più rilevanti delle quali riguardano gli investimenti per il

potenziamento dei Centri per l'Impiego, per il sistema duale, le politiche attive e la formazione professionale e la riforma per il contrasto del lavoro sommerso.

In realzione all'**obiettivo 10 (Ridurre le disuguaglianze)**, la RP sottolinea che, per quanto in via di miglioramento, l'Italia rimane al di sotto della media europea. Dal Rapporto Istat, tra il 2021 e il 2022 si rileva un aumento del 6,5% del reddito disponibile delle famiglie, neutralizzato però dall'aumento dei prezzi al consumo. L'indice di disuguaglianza del reddito netto, ridottosi a 5,6 e tornato così ai livelli del 2011, è stimato in aumento fino a 5,9 nel 2023.

Il PNR sottolinea che sono numerose le misure adottate per ridurre le disuguaglianze e che nel **PNRR** contribuisce a questo obiettivo l'investimento per percorsi di autonomia per persone con disabilità, cui sono destinati 500 milioni di euro.

Dimensione Produttività

Gli obiettivi 4, 8 e 9 (v. *supra*) misurano l'avanzamento del Paese verso la promozione della produttività. Su tale dimensione, la RP segnala miglioramenti su tutti gli obiettivi, ma la performance italiana rimane al di sotto della media europea.

Dimensione Stabilità Macroeconomica

La dimensione della stabilità macroeconomica viene descritta dagli obiettivi 8, 16 e 17. In merito all'obiettivo 16, la RP sottolinea che l'Italia registra buoni risultati, mentre sui restanti obiettivi i progressi risultano ancora insufficienti.

In relazione all'**obiettivo 17 (Partnership per gli obiettivi)**, la RP evidenzia che l'Italia ha compiuto progressi nella stipula di partenariati globali per lo sviluppo sostenibile ma permangono alcune criticità in materia di debito pubblico e tassazione.

Il PNR ricorda che nel 2022 si è registrato un incremento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, che ha raggiunto i 6,3 miliardi di euro, pari a circa lo 0,33% del Reddito Nazionale Lordo (RNL), che testimonia l'impegno del Governo nel raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7% del RNL fissato dall'Agenda 2030. Viene inoltre ricordato che il Governo sta lavorando alla definizione del cd. Piano Mattei per l'Africa.

Sul versante della tassazione, il Rapporto Istat indica che nel 2022 la relazione tra le entrate fiscali delle Amministrazioni Pubbliche e il PIL è rimasta stabile al 43,5% (al di sopra della media europea, pari al 41,2%).

Viene inoltre sottolineato che il flusso delle rimesse verso l'estero degli immigrati è aumentato del 6,1%. Nonostante continui ad aumentare l'incidenza delle persone che utilizzano Internet, il commercio elettronico è in calo, diversamente dall'e-banking, che è in crescita.

Il PNR sottolinea che per il superamento delle criticità evidenziate e per il raggiungimento dell'OSS 17 sarà fondamentale l'attuazione rapida delle riforme strutturali già avviate per ridurre il carico fiscale, razionalizzare la tassazione

ambientale, ridurre i sussidi dannosi per l'ambiente e promuovere l'efficienza e la competitività del Paese.

14. Agricoltura sostenibile

Per quanto riguarda il **settore agricolo**, il **DEF 2024** indica gli **obiettivi** che l'Italia si sta impegnando a perseguire: incremento della **sostenibilità**, autoproduzione di **energia da fonti rinnovabili**, **innovazione** della **catena logistica**, **ammodernamento** della strumentazione e del parco macchine delle imprese agricole, una più attenta *governance* condivisa della **risorsa idrica**.

Per il perseguimento di tali obiettivi, sono impegnate risorse nazionali ed europee nell'ambito della **PAC** (Politica agricola comune) e del **PNRR** (Piano nazionale di ripresa e resilienza).

La **nuova PAC**, entrata in vigore dal 1° gennaio 2023, si fonda principalmente su **3 Regolamenti**: il [regolamento \(UE\) 2021/2115](#), il [regolamento \(UE\) n. 2021/2116](#) e, infine, il [regolamento \(UE\) 2021/2117](#) e relativi atti delegati ed esecutivi.

Tra gli **obiettivi specifici** si menziona: garantire un reddito agricolo sufficiente, aumentare la competitività e migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, sostenere il ricambio generazionale e sviluppare aree rurali dinamiche, agire per contrastare i cambiamenti climatici, tutelare l'ambiente con uso sostenibile di suolo, acqua e aria, salvaguardare il paesaggio e la biodiversità, proteggere la qualità dell'alimentazione e la salute.

Il 15 marzo 2024 la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento** recante alcune modifiche mirate al quadro della politica agricola comune, di cui al regolamento sui piani strategici e al regolamento sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC (R. n. 2115 e 2116) per superare alcune difficoltà nella loro attuazione. In tal modo la Commissione europea intende rispondere alle preoccupazioni sollevate dagli agricoltori mantenendo al contempo l'orientamento generale della PAC e il suo ruolo a sostegno della transizione dell'agricoltura europea verso la sostenibilità.

Gli adeguamenti proposti sono volti a: ridurre gli oneri amministrativi; assicurare agli Stati membri la flessibilità necessaria ad adeguare l'attuazione della PAC alle mutate esigenze degli agricoltori; contemperare i requisiti di condizionalità con i regimi volontari che incentivano le pratiche ecologiche; rassicurare i beneficiari per quanto riguarda la stabilità dei piani strategici.

Si ricorda, in proposito, che la Commissione XIII (Agricoltura), in data 10 aprile 2024 ha iniziato l'esame del COM(2024) 139 final che modifica i su citati regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116.

Nel **PNRR**, così come modificato con la decisione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023, gli interventi gestiti direttamente dal Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) passano da 4 a 5 e la dotazione finanziaria disponibile totale del Ministero viene incrementata **da 3,68 a 6,53 miliardi**. Le risorse complessive gestite dal MASAF sono state **incrementate di 2,85 miliardi** di euro. Tale aumento deriva dall'introduzione della nuova misura M2C1- I3.4 - **Fondo rotativo Contratti di filiera PNRR** con risorse pari a circa 2

miliardi di euro e dalla **modifica** della misura "**Parco Agrisolare**", che ha ottenuto, con la rimodulazione del PNRR, risorse aggiuntive pari a circa **850 milioni** di euro; in conseguenza di tale innalzamento le risorse disponibili per tali misura ammontano a **2,35 miliardi**. Nell'ambito del **PNRR** le risorse gestite direttamente dal MASAF sono allocate sui seguenti investimenti:

- *Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo* (M2-C1-II.2.1) con risorse per 800 milioni di euro destinate ad aziende singole e associate, organizzazioni di produttori, cooperative e consorzi, operatori di trasporto, autorità portuali, amministrazioni pubbliche, autorità locali.

La misura risulta strutturata in tre linee di azione, con incentivi rispettivamente a favore di investimenti realizzati dalle imprese (500 milioni), investimenti nelle aree mercatali (177 milioni) e investimenti nelle aree portuali (123 milioni). L'obiettivo finale è quello di realizzare almeno 48 interventi per migliorare la logistica nei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo;

- *Parco Agrisolare* (M2-C1-II.2.2), con risorse per 2,35 miliardi di euro, destinate ad aziende e società del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale.

La misura sopra menzionata prevede il sostegno agli investimenti nelle strutture produttive del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale, al fine di rimuovere e smaltire i tetti esistenti e costruire nuovi tetti isolati, creare sistemi automatizzati di ventilazione e/o di raffreddamento e installare pannelli solari e sistemi di gestione intelligente dei flussi e degli accumulatori. Tra gli interventi accessori della misura si ricordano la rimozione di amianto e la realizzazione di nuove coperture con coibentazione, isolamento termico ed areazione. Attualmente il numero complessivo di beneficiari è pari a 10.558 per un ammontare di risorse assegnate pari a 937, 4 milioni di euro. L'obiettivo finale prevede generazione di energia da installazioni fotovoltaiche, in modo che si realizzino almeno 1 383 00 KW (prima era 375 000 kW) di capacità di generazione di energia solare installata. Entro il medesimo termine si prevede di raggiungere l'obiettivo di installare almeno 4,3 milioni di metri quadrati di pannelli fotovoltaici;

- *Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo ed alimentare* (M2C1-II.2.3), con risorse pari a 500 milioni di euro, destinate a fattorie, aziende, organizzazioni di produttori e consorzi.

Questa misura prevede il sostegno agli investimenti in beni materiali e immateriali volti: all'innovazione e meccanizzazione del settore agricolo (introduzione di tecniche di agricoltura di precisione es. riduzione di utilizzo di pesticidi del 25-40 per cento a seconda dei casi applicativi e l'utilizzo di tecnologie di agricoltura 4.0, nonché l'ammodernamento del parco automezzi al fine di ridurre le emissioni (-95 per cento passando da Euro 1, circa 80 per cento del parco attuale, a Euro 5), in particolare delle macchine fuoristrada (400 milioni); all'innovazione nei processi di trasformazione, stoccaggio e confezionamento dell'olio extravergine di oliva con l'obiettivo di migliorare la sostenibilità del processo produttivo, ridurre/eliminare la generazione di rifiuti, favorire il riutilizzo a fini energetici (100 milioni). L'obiettivo finale prevede che almeno 15.000 imprese, devono ricevere un sostegno per investimenti realizzati a favore dell'innovazione nell'economia circolare e nella bioeconomia.

- *Fondo Rotativo Contratti di Filiera (FCF)* per il sostegno dei contratti di filiera dei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo (M2C1 –II. 3.4), con una dotazione di 2 miliardi di euro.

Tale misura, come prima accennato, consisterà in un investimento pubblico volto ad incentivare gli investimenti privati e migliorare l'accesso ai finanziamenti e opererà erogando contributi e finanziamenti agevolati direttamente attraverso l'ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare I beneficiari sono le imprese, i gruppi di imprese o le associazioni di produttori agricoli nonché le organizzazioni di ricerca e diffusione della conoscenza.

- *Resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche* (M2-C4-IV.4.3) con 880 milioni di euro destinati al settore della produzione agricola e negli ecosistemi connessi all'acqua.

L'investimento consiste principalmente nella conversione dei sistemi irrigui in sistemi più efficienti; nell'adeguamento delle reti di distribuzione al fine di ridurre le perdite; nell'installazione di tecnologie per un uso efficiente delle risorse idriche, quali contatori e sistemi di controllo a distanza. Ai nuovi progetti sono destinati 520 milioni di euro e ai progetti in essere 360 milioni di euro. Attualmente tutti i soggetti attuatori dei 97 interventi hanno provveduto ad aggiudicare le procedure di appalto, per progetti del valore complessivo di 880 milioni di euro. Per completezza, si richiamano anche gli interventi, sempre a favore di enti irrigui, che completano il più ampio programma nazionale con ulteriori 440 milioni di euro messi a disposizione attraverso risorse nazionali (legge di bilancio 2021). L'obiettivo finale prevede che almeno il 24% (prima era il 29%) della superficie irrigua beneficia di un uso efficiente delle risorse irrigue.

Il paragrafo IV della sezione III del DEF è poi dedicato al percorso dell'Italia verso l'attuazione dell'**Agenda 2030**. In proposito, è specificato che l'obiettivo n. 2 "**Sconfiggere la fame**" rappresenta uno dei *goal* più rilevanti da conseguire; esso ha importanti risvolti per il settore agricolo. Nella Relazione per Paese del 2023, emerge che negli ultimi cinque anni, l'Italia ha fatto grandi progressi in relazione al raggiungimento di quasi tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), ma è necessario che il nostro Paese accresca i propri sforzi per raggiungere la media europea rispetto a l'obiettivo 2 a livello complessivo con particolare riferimento, tra gli altri, alla produttività e alla lotta alla povertà. In tale ultimo settore l'Italia presenta un ritardo rispetto alla media europea

Dal Rapporto sui *Sustainable Development Goals* 2023 pubblicato dall'Istat, emerge, comunque, che il numero delle famiglie con segnali di **insicurezza alimentare** si è ridotta (dall'1,7 per cento del 2020 all'1,3 per cento del 2022), anche se tale percentuale rimane più elevata nel Mezzogiorno (2,7 per cento nel 2022). Un dato positivo si registra con riferimento alla **sostenibilità economica** delle aziende agricole di piccole dimensioni (con un fatturato annuo inferiore ai 15 mila euro): per esse il valore della produzione e il margine operativo lordo sono incrementati e si sono allineati ai valori medi del settore e agli obiettivi di miglioramento della produttività e del reddito dei piccoli produttori fissati dall'Agenda 2030. L'**agricoltura biologica** ottiene risultati positivi. La percentuale di superficie destinata a tale forma di agricoltura, negli ultimi 10 anni

è raddoppiata, raggiungendo il 17,4%; a fronte di tale dato aumentano le quantità distribuite di fertilizzanti e fitofarmaci. Si conferma, poi, l'ampio ricorso al lavoro irregolare in agricoltura (che nel 2020 ha raggiunto il 24,4 per cento).

Oltre ai fondi del PNRR e alle politiche nazionali, nell'ambito della programmazione euronitaria si ricorda che l'UE ha disposto l'estensione, anche per le annualità finanziarie 2021 e 2022, della normativa vigente per lo **sviluppo rurale** nell'ambito della **PAC**, dotando di risorse aggiuntive il relativo **fondo FEASR**. Sono state assegnate per i programmi di sviluppo rurale (21 PSR Regionali + 1 PSR Nazionale + PSR Rete Rurale), finanziati dal fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR + NGUE) risorse per circa 14,4 miliardi, con copertura di cofinanziamento nazionale per circa 13,5 miliardi, per un totale di circa 27,9 miliardi di euro.

Si tratta di interventi destinati al sostegno di **investimenti ed impegni** volti ad accelerare il processo di transizione digitale ed ecologica del **settore agricolo**, in linea con le più recenti indicazioni europee e internazionali in materia di sostenibilità economica, ambientale e sociale. Dall'inizio della programmazione al 31 dicembre 2023 sono stati erogati fondi per gli interventi dello sviluppo rurale pari a 21,24 miliardi di euro, di cui 10,73 miliardi di euro quale quota comunitaria FEASR e NGEU.

Per il quadriennio 2023-2027, è stato approvato il **Piano Strategico Nazionale della PAC (PSP)**, che predispone cinque interventi per i pagamenti diretti, 5 interventi legati ai nuovi regimi ecologici (eco-schemi), 18 pagamenti accoppiati, 5 interventi per il sostegno settoriale e 97 interventi per lo sviluppo rurale. In termini finanziari, il sostegno assicurato a tali misure è pari a **17,6 miliardi di euro** a disposizione per i pagamenti diretti, 3,2 miliardi di euro per le organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) e 7,26 miliardi di euro per lo sviluppo rurale. Il PSP è incentrato sulla transizione ecologica del settore agricolo, alimentare e forestale, stabilendo interventi con chiare finalità climatico ambientali.

Per il periodo di programmazione 2021-2027 sono state, infine, assegnate al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (**FEAMPA**) risorse comunitarie complessive per circa 518 milioni e una quota di cofinanziamento nazionale di circa 469 milioni, per un ammontare complessivo di **987 milioni di euro**. Le norme e le regole di utilizzo del FEAMPA, per la programmazione 2021/2027 sono contenute nel Reg. (UE) 2021/1139 che focalizza la programmazione su queste priorità: la promozione della pesca e dell'acquacoltura sostenibili e il ripristino e la conservazione delle risorse biologiche acquatiche; la promozione di un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e promuovere lo sviluppo di comunità della pesca e dell'acquacoltura; il rafforzamento della *governance* internazionale degli oceani volta a consentire mari oceani sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile.

Nell'appendice al Programma nazionale di riforma 2024, tra le misure di maggiore rilievo adottate al marzo 2024, si fa menzione, infine, alla approvazione del disegno di legge per il rilancio del sistema produttivo agricolo mediante interventi per favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani ed il sostegno

dell'imprenditoria giovanile nel settore, alle misure normative previste dalla legge di bilancio per il 2024 volte al sostegno delle fasce più deboli mediante l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità, nonché al rifinanziamento del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari alle persone indigenti.

15. Politiche di coesione

La **Sezione II** del DEF 2024 (Analisi e tendenze della finanza pubblica) espone i dati relativi alle risorse della **programmazione nazionale** e di quella **comunitaria** destinate allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale.

<i>Milioni di euro</i>	2023	2024	2025	2026	2027 e ss
Programmazione nazionale					
Fondo sviluppo e coesione	9.503	13.478	14.956	8.915	34.306
Ciclo 2014-2020 (e precedenti cicli)	6.623	5.236	5.156		
Ciclo 2021-2027	2.880	8.242	9.800	8.915	34.306
Programmazione UE					
Risorse UE	5.665	5.081	6.986	6.486	7.586
- FESR (Sviluppo regionale)	3.400	2.500	3.500	4.500	4.500
- FSE e FSE+ (Fondo sociale)	757	1.000	1.900	1.900	3.000
- FEASR (Sviluppo rurale)	1.446	1.500	1.500		
- FEAMP (Pesca)	62	81	86	86	86
Cofinanziamento nazionale	2.366	4.140	5.661	4.828	5.878
- FESR (Sviluppo regionale)	623	1.667	2.333	3.000	3.000
- FSE (Fondo sociale)	308	900	1.750	1.750	2.800
- FEASR (Sviluppo rurale)	1.384	1.500	1.500		
- FEAMP (Pesca)	51	73	78	78	78
Ulteriori risorse nazionali (Programmi complementari)	595	600	600	600	600

La Programmazione nazionale: Il Fondo per lo sviluppo e la coesione

Il **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)** costituisce lo strumento finanziario nazionale principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali. Nella **legge di bilancio 2024**, il Fondo (iscritto al cap. 8000/MEF) presenta, in **competenza**, una dotazione - comprensiva delle risorse di entrambi i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 - pari a **71,7 miliardi**, così articolata:

<i>FSC (cap. 8000/MEF)</i>	2024	2025	2026 e ss	2027 e ss	<i>TOT.</i>
FSC 2014-2020	5.236	5.156	0	0	10.392
FSC 2021-2027	8.242	9.800	8.915	34.306	61.263
Legge di bilancio	13.478	14.956	8.915	34.306	71.655

Per l'anno 2024, a fronte della dotazione di **competenza** di circa **13,5 miliardi** sono previste autorizzazioni di **cassa** per soli **8,6 miliardi**. Con riferimento alle risorse stanziare negli anni precedenti, i **residui al 1° gennaio 2024** sono stimati in **48,9 miliardi**.

Le risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020

Per il **ciclo FSC 2014-2020** le leggi di bilancio hanno autorizzato **stanziamenti** per complessivi **68,8 miliardi**. Tali risorse risultano ad oggi pressoché **interamente programmate** mediante delibere del CIPE/CIPRESS o disposizioni legislative.

I ritardi nella realizzazione di alcuni programmi e interventi, nonché la difficoltà di gestione dei molteplici strumenti di programmazione delle risorse, hanno portato nel **2019** ad un intervento di **semplificazione** della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, ad opera del D.L. n. 34 (D.L. crescita), che ha previsto:

- 1) una complessiva **riclassificazione di tutti i documenti di programmazione** delle risorse del Fondo sviluppo e coesione afferenti ai vari cicli di programmazione **2000-2006, 2007-2013, 2014-2020** ancora attivi, ad opera dell'Agenzia per la coesione;
- 2) la predisposizione di un **unico Piano operativo**, denominato «**Piano sviluppo e coesione**» per ciascuna Amministrazione titolare di risorse del Fondo (in sostituzione della pluralità dei precedenti documenti programmatori).

Il processo di **riclassificazione** degli strumenti programmatori, operato ai sensi dell'articolo 44 del decreto-legge n. 34 del 2019, si è concluso nel mese di dicembre 2021, con l'adozione di n. **43 Piani di sviluppo e coesione (PSC)**, di cui:

- n. **21** a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome;
- n. **10** a titolarità delle Amministrazioni Centrali;
- n. **12** a titolarità delle Città metropolitane.

Nel **PSC approvati** risultano consolidati **oltre 79 miliardi rivenienti dai vari cicli di programmazione**, di cui 17,6 miliardi afferenti al ciclo 2000-2006, 15,6 miliardi al ciclo 2007-2013 e **45,9 miliardi al ciclo 2014-2020**.

Nei PSC sono state altresì consolidate le assegnazioni effettuate nel 2020-2021 in ragione dell'emergenza Covid-19, circa 2,8 miliardi, che costituiscono le Sezioni speciali dei PSC. Successive delibere di integrazione delle risorse dei PSC o di modifica degli stessi hanno portato il totale complessivo del valore dei Piani Sviluppo e Coesione a **81,5 miliardi**.

Nonostante le risorse del FSC 2014-2020 risultassero già interamente programmate, il **D.L. n. 50 del 2022** (c.d. decreto "aiuti") il D.L. n. 50 del 2022 (art. 58) ha posto parte della **copertura finanziaria degli oneri** recati dal decreto stesso a valere sul **Fondo sviluppo e coesione del ciclo 2014-2020**, nella misura complessiva di **6 miliardi**, di cui 1 miliardo per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 e 3 miliardi per l'anno 2025.

Ai fini del reperimento delle risorse utili per la copertura finanziaria, l'articolo 56, comma 2, del medesimo decreto-legge stabiliva che la riduzione dei **6 miliardi** del FSC 2014-2020 doveva essere **imputata**, in via prioritaria, a valere sugli **interventi defianziati** in quanto **privi di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV)**, secondo la normativa vigente. A tal fine, l'art. 56 prevede che il **CIPRESS**, con una o più **delibere** da adottare entro 90 giorni dalla scadenza del termine per l'assunzione delle

obbligazioni giuridicamente vincolanti, provveda alla **ricognizione** e all'**accertamento** del valore degli **interventi da definanziare**.

Nelle **more della procedura di definanziamento** degli interventi 2014-2020 privi di OGV, le **risorse** del Fondo sviluppo e coesione della programmazione **2021-2027** sono state **rese indisponibili**, sino a concorrenza delle riduzioni previste sul Fondo 2014-2020, ai sensi dell'articolo 58.

Con **delibera n. 48 del 27 dicembre 2022**, il **CIPRESS** ha approvato una **prima ricognizione degli interventi da salvaguardare**, riportando in allegato specifici elenchi per ciascuna tipologia di intervento (infrastrutturali di valore superiore a 200 milioni o tra i 25 e i 200 milioni; sottoposti a commissariamento governativo; ricompresi nei Contratti istituzionali di sviluppo – CIS), definendo per ciascuna tipologia termini intermedi e finali e rinviando ad ulteriori delibere del CIPRESS.

La **ricognizione completa** degli interventi del FSC 2014-2020 da definanziare **non risulta ancora effettuata**.

Pertanto, continua a **permanere** sulle risorse della programmazione 2021-2027 l'**accantonamento indisponibile** di 6 miliardi.

Si ricorda, infine, che per effetto di quanto disposto dall'articolo 1, comma 8, lettera i) del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 (PNRR), in corso di conversione in legge, **110,5 milioni in conto residui di risorse FSC 2014-2020** (risorse impegnate, ma non ancora pagate) **sono state utilizzate a copertura parziale degli oneri recati dal D.L. stesso**, prevedendo tuttavia un possibile reintegro (art. 1, co. 3).

Le risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027

Per il ciclo di programmazione **2021-2027** il Fondo Sviluppo e coesione è stato rifinanziato di oltre **91,4 miliardi**⁴⁸, di cui tuttavia una quota di 15,6 miliardi è stata vincolata per il finanziamento di iniziative progettuali inserite nel PNRR: conseguentemente, le effettive disponibilità del Fondo 2021-2027 sono pari a **75,8 miliardi**.

In base alle **nuove disposizioni** introdotte dal **D.L. n. 124/2023** (articolo 1) - che riformula integralmente la disciplina di programmazione e gestione del Fondo Sviluppo e coesione 2021-2027 - gli interventi finanziati con le risorse del Fondo saranno attuati **non più mediante i “Piani Sviluppo e Coesione”**, predisposti da ciascuna Amministrazione titolare di risorse del Fondo ed articolati per aree tematiche ai sensi dell'art. 44 del D.L. n. 34/2019, ma attraverso il **nuovo strumento** dell'**“Accordo per la coesione”**, da definirsi **tra il Ministro** per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e **ciascun Ministro interessato** ovvero tra il Ministro e ciascun **Presidente di regione** o di provincia autonoma, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze.

Nelle **more** della definizione dei Piani di sviluppo e coesione per la programmazione 2021-2027 (ora sostituiti dagli Accordi per la coesione), una quota parte delle **risorse per il ciclo 2021-2027 è peraltro già stata utilizzata per**

⁴⁸ Si tratta delle seguenti autorizzazioni di spesa: 50 miliardi dalla legge di bilancio 2021; 15,5 miliardi dall'articolo 2, del D.L. n. 59/2021; 23 miliardi dalla legge di bilancio 2022; 729 milioni dall'art. 1, co. 75, della legge di bilancio 2021; 200 milioni dall' art. 77, co. 3, del D.L. n. 73/2021; 1.500 milioni dall'art. 56, co. 1, del D.L. n. 50/2022.

il finanziamento di interventi introdotti da specifiche **disposizioni di legge**, con corrispondente riduzione dell'importo del Fondo (circa 14,8 miliardi), **ovvero mediante "preallocazioni"**, formalizzate da successive delibere del CIPESS (circa **1,4 miliardi**). Con **delibere del CIPESS**, sono state disposte ulteriori assegnazioni del FSC 2021-27 per complessivi **11,1 miliardi**.

La normativa introdotta dal D.L. n. 124/2023 stabilisce che tali interventi **confluiranno negli "Accordi di Coesione"**.

Circa **29,3 miliardi** sono stati assegnati in **via programmatica alle regioni e province autonome** (al netto di 3,1 miliardi precedentemente assegnati), con **delibera CIPESS del 3 agosto 2023 n. 25** (pubblicata nella G.U. n. 296 dell'11 novembre 2023) ai sensi di quanto previsto dalla nuova disciplina riformulata dal D.L. n.124/2023.

Conseguentemente le **disponibilità del FSC 2021-2027 ancora da programmare** risulterebbero pari a circa **17,2 miliardi** (al lordo dei 6 miliardi da considerarsi indisponibili ai sensi dell'art. 56, comma 2, del D.L. n. 50/2022, di cui si è detto al paragrafo precedente).

Il DEF (*Sezione II, pag. 85*) indica una **disponibilità netta** pari a circa **7,5 miliardi**, considerando quanto, da ultimo, previsto dall'articolo 1, comma 8, lettera l), del D.L. n. 19/2024 (PNRR), in corso di esame alla Camera, che utilizza **4,9 miliardi** in conto residui di risorse FSC 2021-2027 (risorse impegnate, ma non ancora pagate) a **copertura** parziale degli oneri recati dal D.L. stesso, prevedendone tuttavia un possibile futuro reintegro (art. 1, co. 3).

Risorse assegnate	91.430
Risorse vincolate per interventi PNRR	-15.616
Disponibilità programmatiche FSC 2021-2027	75.814
Riduzioni disposte per legge	-15.472
Preallocazioni disposte con legge (successiva delibera CIPESS)	-1.037
Assegnazioni dirette CIPESS	-11.025
Risorse indisponibili per ricognizione ex art. 56, co. 2, D.L. n. 50/2022 a fini della copertura art. 58, co. 4, lett. f)	-6.000
Imputazione programmatica Regioni Delibera CIPESS n. 25/2023	-29.313
Riduzione a valere su residui (DL. 1972024, art. 1, co. 8, lett. h)	-4.908
Disponibilità residua	7.289

I nuovi Accordi per la coesione

Si ricorda che il D.L. n. 124 del 2023 (art. 1) ha ridefinito le modalità di programmazione del FSC 2021-2027 **sostituendo** lo strumento del **Piano di sviluppo e coesione** - precedentemente attribuito alla titolarità di ciascuna delle Amministrazioni Centrali, Regionali o Città Metropolitane titolari di risorse del FSC - con il nuovo strumento dell'**Accordo per la coesione**. Con il singolo Accordo tra il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e il ministro competente o il presidente di Regione o di Provincia autonoma (poi sottoscritto formalmente dal Presidente del Consiglio dei ministri) vengono

individuati gli obiettivi di sviluppo da perseguire attraverso la realizzazione di specifici interventi, anche con il concorso di più fonti di finanziamento.

Come già detto, con la **delibera CIPESS n. 25 del 3 agosto 2023** sono stati assegnati alle **Regioni in via programmatica** complessivi 32.365,6 milioni, di cui 29.312,7 di nuove assegnazioni.

Sono stati sinora **sottoscritti** i seguenti **Accordi per la coesione - al 10 aprile 2024, 15 con Regioni e 2 con le Province autonome** - i quali, tuttavia, non risultano ancora formalizzati da specifiche delibere CIPESS: Liguria (22 settembre 2023), Marche (28 ottobre 2023), Veneto (24 novembre 2023), Lazio (27 novembre 2023), Lombardia (7 dicembre 2023), Piemonte (7 dicembre 2023), Emilia-Romagna (17 gennaio 2024), Valle d'Aosta (31 gennaio 2024), Abruzzo (7 febbraio 2024), Calabria (16 febbraio 2024), Friuli-Venezia Giulia (8 marzo 2024), Umbria (9 marzo 2024), Trento (12 marzo 2024), Bolzano (12 marzo 2024), Toscana (13 marzo), Molise (25 marzo), Basilicata (25 marzo).

Risultano, pertanto **ancora da sottoscrivere** gli accordi con le seguenti Regioni: **Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna**.

Non sono stati ancora sottoscritti gli accordi di coesione con le **Amministrazioni centrali**.

Il comma 2 dell'articolo 1 del D.L. n. 124/2023 dispone che, ferme restando le regole di gestione delle fonti finanziarie diverse dal FSC, per gli **interventi e le linee d'azione** strategici inseriti negli **Accordi per la coesione** stipulati con le Amministrazioni centrali e con le Regioni e Province autonome, possono **concorrere anche le risorse provenienti da altre fonti finanziarie**, diverse cioè dal FSC 2021-2027. In particolare, il comma 2 fa riferimento alle seguenti ulteriori eventuali fonti di finanziamento:

- le risorse destinate ad **interventi complementari** rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo di programmazione **2021-2027**, ai sensi dell'art. 1, comma 54, della legge n. 178/2020, poste a carico del Fondo IGRUE. Tali risorse sono peraltro destinate in via prioritaria al completamento dei progetti non conclusi al termine del ciclo della programmazione europea 2014-2020, nonché alla realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento sulla programmazione europea, ma non destinatari di risorse per esaurimento delle stesse;
- le **risorse dei Programmi complementari** ai fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo di **programmazione 2014-2020**, per la quota parte che risultasse **non impegnata** alla data di entrata in vigore del decreto in esame;
- i **fondi strutturali** afferenti ai Programmi europei di competenza di ciascuna Amministrazione centrale (**PON**) ovvero di ciascuna Regione o Provincia autonoma (**POR**) destinataria delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 tramite gli Accordi di coesione;
- le **risorse** derivanti dai **rimborsi europei** e dal **corrispondente cofinanziamento nazionale**, previste dall'articolo 51, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13. Si tratta dei rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di **spese sostenute con risorse nazionali**, comprese quelle per misure di riduzione dei costi in **materia energetica**, e **rendicontate** nell'ambito dei programmi cofinanziati dai **Fondi strutturali**.

Nella successiva tabella si riporta quanto contenuto nei singoli **accordi di coesione sinora sottoscritti**, relativamente alle risorse FSC assegnate a titolo di anticipazione, a quelle “ordinarie” ulteriormente assegnate in via programmatica dalla delibera CIPESS n. 25 del 2023 (e confermate in sede di accordo), all’eventuale utilizzo di risorse FSC a copertura parziale della quota di cofinanziamento regionale dei fondi UE e alle altre risorse di cofinanziamento⁴⁹.

Regione	FSC					Cofinanziamento	TOTALE
	Anticipazioni	Ordinarie	Totale	FSC per cofinanz. regione	Totale FSC		
Abruzzo	97,5	1.062,0	1.159,5	97,9	1.257,4	77,3	1.334,7
Basilicata	83,4	817,3	900,7	44,2	944,9	68,1	1.013,0
Calabria	633,1	1.787,2	2.420,3	142,8	2.563,1	257,2	2.820,3
Emilia-R.	107,7	296,3	404,0	184,4	588,4	98,9	687,3
Friuli-V.G.	15,7	174,2	189,9	-	189,9	-	189,9
Lazio	192,2	815,1	1.007,3	205,7	1.213,0	1.226,5	2.439,5
Liguria	35,4	190,4	225,8	40,0	265,8	563,2	829,0
Lombardia	185,2	709,4	894,6	315,7	1.210,3	654,6	1.864,9
Marche	40,2	293,4	333,6	-	333,6	198,8	532,4
Molise	37,1	389,7	426,8	18,1	444,9	-	444,9
PA Bolzano	11,3	71,1	82,4	-	82,4	19,3	101,7
PA Trento	17,8	76,8	94,6	-	94,6	-	94,6
Piemonte	132,0	517,6	649,6	170,0	819,6	45,7	865,3
Toscana	151,9	429,3	581,2	102,6	683,8	423,8	1.107,6
Umbria	27,7	149,5	177,2	61,0	238,2	110,7	348,9
Valle d’Aosta	4,3	32,7	37,0	-	37,0	6,9	43,9
Veneto	69,2	400,9	470,1	137,5	607,6	207,9	815,5
TOTALE	1.841,7	8.212,9	10.054,6	1.519,9	11.574,5	3.958,9	15.533,4

I fondi europei 2014-2020

La **Sezione II del DEF 2024**, nel paragrafo VI, analizza l’andamento dei **Fondi europei**, ricordando che nell’ambito del **ciclo di programmazione 2014-2020**, le dotazioni finanziarie disponibili per i programmi dei Fondi strutturali sono state incrementate dall’iniziativa **REACT-EU**, concepita nel periodo pandemico e approvata con Regolamento (UE) 2020/2221, che ha assegnato all’Italia risorse complessive aggiuntive pari a 14,4 miliardi, di cui 9,45 miliardi destinati alle aree del Mezzogiorno. Al fine di favorire l’assorbimento delle risorse assegnate, il Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020 ha previsto – per il periodo contabile 2020-21 – l’applicazione di un tasso di cofinanziamento del 100 per cento con risorse Ue ai Programmi della politica di coesione.

Nel 2023 è stato introdotto un ulteriore strumento di flessibilità con la possibilità di finanziare misure emergenziali a sostegno di famiglie e imprese, attraverso un’iniziativa denominata **SAFE**. Ad essa si è recentemente aggiunto il **Regolamento STEP** (Regolamento Ue 2024/795), che ha introdotto la possibilità

⁴⁹ Si tratta, a seconda dell’Accordo di: risorse ordinarie regionali e locali; altre risorse ordinarie nazionali; risorse di soggetti privati; risorse provenienti da fondi comunitari, risorse PNRR; risorse dei Programmi operativi comunitari (POC); risorse residuali FSC 2014-2020.

di avvalersi del tasso di cofinanziamento Ue al 100 per cento anche per il periodo contabile 2023-24, con il presumibile effetto di accelerare ulteriormente l'assorbimento delle risorse appostate sui programmi dei fondi strutturali.

Riguardo all'**iniziativa REACT-EU** - che ha assegnato risorse supplementari ai programmi della politica di coesione 2014-2020, allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi pandemica sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali delle regioni colpite dal COVID-19 nonché di favorire, al contempo, la transizione verde, digitale e resiliente dell'economia e della società – nella Relazione si evidenzia che le due tranche assegnate all'Italia ammontano, rispettivamente, a 11,5 miliardi per l'annualità 2021 (Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)843 del 12/2/2021) e a 3,1 miliardi per l'annualità 2022 (Decisione di esecuzione C(2021)8271 del 23/11/2021), per un totale pari a 14,6 miliardi.

Ulteriori Fondi sono stati assegnati in relazione dell'**iniziativa SAFE**, (*Supporting Affordable Energy*) nella misura di 1.356 milioni destinati al c.d. bonus sociale elettrico e 147 milioni per interventi regionali a sostegno delle PMI.

Con riferimento allo stato di attuazione dei Fondi 2014-2020, il DEF riporta che al **31 dicembre 2023**, la **spesa complessivamente certificata** alla Commissione europea è pari a **42,5 miliardi** con un incremento di 7,4 miliardi, raggiungendo il 66,0 per cento del totale delle risorse programmate (64,4 miliardi).

Si precisa che i valori sullo stato di avanzamento della spesa non tengono tuttavia conto del tasso di cofinanziamento Ue al 100 per cento previsto per i periodi contabili 2020-21 e 2021-22, né dell'eventuale ricorso a tale opzione – stabilita dal Regolamento Ue STEP - nel periodo contabile 2023-24, posto che l'eliminazione del cofinanziamento nazionale sarà formalizzato solo al momento dell'accettazione dei conti dell'anno contabile interessato dall'opzione, a revisione dei target di spesa assegnati ai Programmi operativi.

Informazioni dettagliate sulla gestione e l'attuazione dei fondi UE 2014-2020 sono contenute nell'**Allegato al DEF** relativo alla "**Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate**", presentata ai sensi dell'articolo 10, comma 7, della legge n. 196 del 2009.

La Relazione, in particolare, riporta le informazioni sullo stato di attuazione della **politica di coesione** europea e di quella nazionale, ed analizza quegli strumenti trasversali delle politiche di coesione, quali i **contratti istituzionali di sviluppo** (CIS) e la **Strategia nazionale per le aree interne** (SNAI).

Per quanto riguarda la programmazione comunitaria 2014-2020 la Relazione (pag. 15) ricorda che "il **31 dicembre 2023 si è concluso il periodo di ammissibilità** delle spese a valere sui programmi della politica di coesione per il ciclo di **programmazione 2014-2020**. Tuttavia, tale data **non definisce la chiusura del ciclo di programmazione** in quanto i programmi continuano a **certificare la spesa sostenuta** nel periodo di ammissibilità, devono effettuare i controlli richiesti dalla regolamentazione europea di settore e predisporre tutta la documentazione necessaria da presentare alla Commissione europea al fine di consentirle di avviare il processo di chiusura vero e proprio. Tale processo si basa sui conti presentati relativi alle spese che sono state sostenute durante l'ultimo

periodo di riferimento, sulle relazioni riguardo ai controlli eseguiti e sulla relazione di attuazione finale di ciascun programma operativo. Limitando l'osservazione alla sola quota di risorse europee, alla data del 31 dicembre 2023, l'**avanzamento delle certificazioni** registrato "è pari al **61,2%** per i **Programmi Operativi Nazionali**", mentre "per l'**avanzamento delle certificazioni** registrato sulle risorse europee è pari all'**84,3%** per i **Programmi Operativi Regionali**".

La Relazione espone alcune tabelle, **articolate per singolo programma** (PON e POR), relative all'ammontare delle risorse programmate e dei relativi **impegni e pagamenti** (anche in termini percentuali sulle risorse programmate), evidenziando che per il **PON** risultano impegni pari al 101% e pagamenti al 67%. La Relazione precisa che "il livello di pagamenti relativamente più basso per i PON sconta anche l'effetto dovuto all'incremento delle risorse messe a disposizione con REACT-EU per alcuni di tali programmi nella fase conclusiva del ciclo". Per il POR i dati "mostrano impegni al 107,3% e pagamenti all'83,7%, con valori mediamente più elevati per le Regioni del Centro-Nord (92%), a fronte di un 78% per le regioni del Mezzogiorno."

La Relazione segnala che "il Regolamento (UE) 2024/795 (STEP), oltre alla già menzionata possibilità di chiedere l'applicazione di un tasso di cofinanziamento UE del 100 % per l'ultimo periodo contabile, ha introdotto la proroga al 31 luglio 2025 del termine per la presentazione della domanda finale di pagamento intermedio, prima prevista per il 31 luglio 2024, e la possibilità di rinviare di un anno, al 15 febbraio 2026, la presentazione dei documenti per il periodo contabile finale".

Si riportano di seguito i dati "riepilogativi" riferiti ai **singoli fondi** tratti dal **Bollettino IGRUE sul monitoraggio dei fondi SIE 2014-2020**, aggiornato alla **più recente data del 31 dicembre 2023**, recentemente pubblicato.

Stato di attuazione per fondo strutturale al 31 dicembre 2023						
<i>(In milioni di euro)</i>						
Fondo	Risorse programmate (A)	di cui contributo UE	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
FESR	38.197,9	28.577,7	41.175,6	30.388,1	107,8	79,5
FSE	27.190,9	20.152,2	26.207,2	18.132,9	96,4	66,7
Totale	65.388,8	48.729,9	67.382,8	48.521,0	103,0	74,2
FEASR	27.878,4	14.349,7	21.237,8	21.237,8	76,2	76,2
FEAMP	980,1	537,3	766,3	592,1	78,2	60,4
Totale	94.247,3	63.616,9	89.386,9	70.350,9	94,8	74,6

Stato attuazione Fondi strutturali (FESR e FSE) per categoria di regione e tipologia di Programma al 31 dicembre 2023						
<i>(In milioni di euro)</i>						
Categoria		Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	PON	932,5	869,7	685,0	93,3	73,4
	POR	1.914,9	1.798,2	1.447,9	93,9	75,6
	PON	12.926,6	12.416,3	9.471,8	96,0	73,3

Meno sviluppate	POR	17.471,3	19.410,9	13.535,0	111,1	77,5
Più sviluppate	PON	2.757,8	2.479,4	2.046,0	89,9	74,2
	POR	13.173,5	13.241,9	11.857,7	100,5	90,0
Totale Fondo IOG		940,1	751,9	642,2	80,0	68,3
Totale REACT EU		14.280,9	15.519,4	8.073,0	108,7	56,5
Totale PO CTE		991,1	895,0	762,4	90,3	76,9
Totale Generale		65.388,8	67.382,8	48.521,1	103,0	74,2

I fondi europei 2020-2027

Con riferimento al ciclo di **programmazione 2021-2027**, il complesso delle risorse europee (**42,2 miliardi**) derivano:

- dai due Fondi principali per la coesione – Fondo europeo di sviluppo regionale (**FESR**) e al Fondo sociale europeo plus (**FSE+**), per 41,1 miliardi;
- dal Fondo per la giusta transizione (**JTF**), quale nuovo strumento della politica di coesione 2021-2027, per circa 1 miliardo.

All'obiettivo **Cooperazione Territoriale Europea** (CTE) sono dedicati circa 1 miliardo; al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (**FEAMPA**), sono assegnati 518 milioni.

Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal **cofinanziamento nazionale** che ammontano a circa **32,4 miliardi**, per un **totale di risorse finanziarie** programmate nell'Accordo di Partenariato per il periodo di programmazione 2021-2027 pari a oltre **75 miliardi complessivi**.

Si tratta di 62 programmi così suddivisi:

- 11 programmi operativi nazionali (PN) gestiti dalle Amministrazioni centrali (compresi JTF e FEAMPA);
- 38 programmi operativi regionali (PR) gestiti dalle Regioni;
- 10 programmi Interreg, riguardanti la Cooperazione territoriale europea;
- 1 programma nazionale del Fondo Sicurezza Interna (ISF);
- 1 programma nazionale dello Strumento per il controllo delle frontiere e dei visti (BMVI);
- 1 programma nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF).

La **Sezione III del DEF 2024** dedica una analisi alla **complementarità** tra le priorità sostenute dai **fondi di coesione** e il **piano nazionale di riforma e resilienza PNRR**.

Il DEF sottolinea che “l’esigenza di rafforzare la complementarità tra politica di coesione e PNRR ha trovato una prima concreta espressione con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, che ha definito una nuova *governance* per l’attuazione del PNRR e delle politiche di coesione, in linea con l’individuazione di una Autorità politica unica attraverso cui esprimere, con una visione di sistema, le scelte operate su entrambi gli strumenti di intervento”.