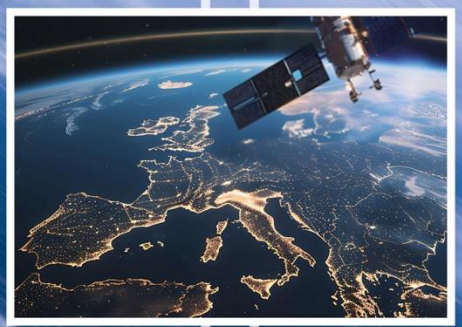
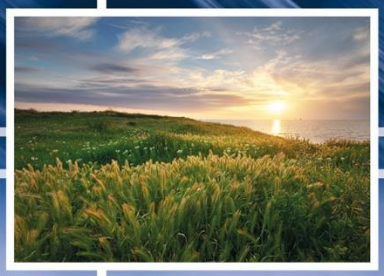
Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

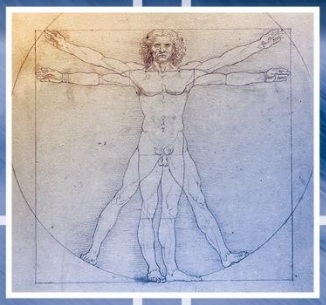




Italia

2025-2029

PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE

Italia

2025-2029

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Giorgia Meloni

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Giancarlo Giorgetti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2024

PREMESSA

Il presente documento, che il Governo si appresta a trasmettere alle Camere in vista del successivo inoltro alla Commissione europea, è il primo Piano strutturale di bilancio di medio termine elaborato ai sensi della disciplina economica dell'Unione europea (UE) recentemente entrata in vigore.

Coerentemente con le nuove regole europee, essendo la durata della legislatura nazionale pari a cinque anni, il Piano ha un orizzonte quinquennale (2025-2029). Il Governo ha scelto di distribuire l'aggiustamento della finanza pubblica su sette anni (anziché quattro), a fronte di un impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Le nuove regole segnano un cambio di paradigma nella politica economica europea e nazionale. La programmazione di bilancio viene maggiormente orientata verso il medio periodo, ovviando alla pro-ciclicità delle regole del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) preesistente. Si supera altresì la separazione tra regole di finanza pubblica e proiezioni di lungo termine della spesa legata alle tendenze demografiche. Inoltre, la programmazione della spesa pubblica e del bilancio viene integrata con il piano di riforme e di investimenti pubblici onde assicurare una maggiore coerenza dell'intero impianto di politica economica e una sostenibilità della finanza pubblica basata non solo sulla disciplina di bilancio, ma anche sulla crescita sostenibile e le riforme strutturali.

Nel corso della lunga trattativa che ha portato alla definizione della nuova governance *economica europea, il Governo ha sostenuto l'esigenza di assicurare maggiori spazi di bilancio per gli investimenti e la sicurezza nazionale. Ritenevamo, inoltre, che la proposta originaria della Commissione europea fosse più che sufficiente ad assicurare la sostenibilità della finanza pubblica senza dover sovrapporre ad essa ulteriori salvaguardie mutuate dal vecchio PSC.*

*La soluzione di compromesso raggiunta a ventisette ha prodotto un insieme di regole assai complesso non solo a livello comunicativo, ma anche tecnico. Inoltre, non è stata risolta la questione della postura di politica di bilancio (*fiscal stance*) a livello UE e area euro. Data l'esigenza per gli Stati membri con elevato debito pubblico di seguire politiche di riduzione dei rispettivi deficit, la* stance *della politica di bilancio dell'insieme dei Paesi europei potrebbe risultare restrittiva a fronte di sfide tecnologiche e ambientali a cui le altre potenze economiche continuano a rispondere con un ampio utilizzo di risorse pubbliche.*

Ciononostante, le nuove regole europee segnano un miglioramento rispetto al vecchio PSC in termini di gradualità dell'aggiustamento di bilancio, di anti-ciclicità, di orizzonte di programmazione e di integrazione tra le varie componenti della politica economica.

La nuova disciplina di bilancio europea è incentrata sulla sostenibilità del debito seguendo la cosiddetta Debt Sustainability Analysis (DSA*) stabilita in sede UE. Gli Stati membri con* deficit *eccessivi o elevato debito pubblico devono seguire un percorso di aggiustamento che al termine del Piano, o anche oltre se necessario, li porti su un sentiero di riduzione sostenibile del debito pubblico. La variabile chiave della DSA è il saldo primario strutturale, ovvero il saldo di bilancio della Pubblica Amministrazione (PA) esclusi i pagamenti per interessi e al netto di effetti ciclici e misure temporanee o* una tantum*, in rapporto al PIL.*

A sua volta, l'obiettivo di saldo primario strutturale è perseguito tramite una regola di spesa netta nella logica secondo cui, se le uscite della PA che il Governo è in grado di programmare crescono meno del PIL nominale durante il periodo di aggiustamento, il rapporto tra saldo primario e PIL tenderà a migliorare al netto di oscillazioni dovute a fattori esogeni o temporanei ai quali è inopportuno rispondere con misure di bilancio che rischiano di risultare pro-cicliche.

La spesa netta è definita come la spesa primaria (ovvero esclusi gli interessi) meno le componenti cicliche legate all'andamento della disoccupazione, la spesa per programmi dell'Unione interamente finanziati da fondi europei, la spesa nazionale per il co-finanziamento di programmi europei, le misure di bilancio temporanee o una tantum *e le variazioni discrezionali dal lato delle entrate. Un determinato obiettivo di crescita dell'aggregato di spesa netta può essere conseguito sia con misure di contenimento delle uscite primarie, sia con misure discrezionali di aumento delle entrate.*

A questa regola di base, su insistenza di numerosi Stati membri, sono state sovrapposte delle clausole di salvaguardia mutuate dal vecchio PSC, sia pure meno restrittive soprattutto per quanto riguarda il cosiddetto braccio preventivo del Patto. Nel braccio correttivo resta il vincolo per i Paesi con deficit *eccessivi di migliorare il proprio saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL all'anno. È opportuno evidenziare che proprio tale previsione 'ereditata' dal vecchio PSC si applica al nostro Paese, soggetto a Procedura per disavanzi eccessivi (PDE). Tuttavia, nei primi tre anni di applicazione delle nuove regole la Commissione europea potrà tenere conto dell'eventuale aumento della spesa per interessi per attenuare tale vincolo.*

Nel braccio preventivo il miglioramento minimo del saldo strutturale è inferiore a quanto sarebbe stato richiesto dal vecchio PSC e la riduzione media annua minima del rapporto debito/PIL per Paesi con debito maggiore del 90 per cento del PIL è di un punto percentuale, anziché di un ventesimo della differenza rispetto al parametro del 60 per cento, che dato l'attuale livello di debito dell'Italia, richiederebbe un calo di quasi 4 punti percentuali all'anno. Tale riduzione minima, inoltre, sarà calcolata solo a decorrere dall'anno di uscita dalla PDE.

Nell'ambito della DSA la metodologia seguita dalla Commissione europea nella previsione dei saldi di bilancio utilizza un moltiplicatore della manovra di finanza pubblica molto elevato; in previsione, ciò comporta un effetto depressivo del consolidamento di bilancio sul PIL e, quindi, un miglioramento molto lento del saldo di bilancio nominale all'interno di un processo di aggiustamento che può protrarsi per molti anni. Nella predisposizione del Piano qui presentato si è deciso

di ovviare a questo problema elaborando una articolata previsione macroeconomica e di finanza pubblica per i cinque anni del Piano, che consente di stimare più realisticamente l'impatto dell'aggiustamento di bilancio.

Il 21 giugno scorso la Commissione europea ha inviato all'Italia la propria valutazione della traiettoria di spesa netta coerente con la nuova governance *economica, accompagnata dalle relative proiezioni dei saldi di bilancio. Secondo le proiezioni della Commissione europea, ipotizzando un aggiustamento su sette anni, l'aggregato di spesa netta dovrebbe crescere in media dell'1,5 per cento in termini nominali, coerentemente con un miglioramento* ex ante *del saldo primario strutturale di 0,6 punti percentuali di PIL (leggermente superiore nel triennio 2028-2030, in cui la salvaguardia sul miglioramento del saldo strutturale 'morderebbe' secondo le proiezioni della Commissione europea). Il traguardo per l'anno finale dell'aggiustamento, il 2031, è un* surplus *primario strutturale pari al 3,3 per cento del PIL. Sempre secondo la Commissione europea, nel 2029, anno finale del Piano, tale* surplus *dovrebbe arrivare al 2,1 per cento del PIL.*

Inoltre, dando seguito alla raccomandazione della Commissione europea e in base ai dati del 2023, il 26 luglio il Consiglio UE ha aperto una PDE nei confronti dell'Italia. Pertanto, il Piano ha anche il compito di definire la traiettoria di rientro del deficit *al disotto del 3 per cento del PIL.*

Con il presente documento, il Governo rivede al ribasso la stima di quest'anno del deficit in termini di PIL dal 4,3 per cento indicata nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di aprile al 3,8 per cento e conferma l'obiettivo di ridurre l'indebitamento a meno del 3 per cento del PIL nel 2026.

Tale obiettivo è incorporato nell'elaborazione della traiettoria di spesa netta del Piano, che lungo il periodo 2025-2031 prevede un tasso di crescita pari in media a quello calcolato dalla Commissione europea, ma differisce in termini di valori puntuali nei diversi anni. Per il primo quinquennio, come già accennato, il Piano sostituisce alla metodologia DSA una vera e propria previsione macroeconomica e di finanza pubblica onde arrivare a un quadro complessivo più realistico. Per gli anni successivi, le previsioni sono riconciliate con la DSA. Resta valido l'obiettivo di conseguire un saldo primario strutturale che soddisfi la DSA entro sette anni, ma già nel 2029, anno finale del Piano, il saldo primario strutturale è previsto salire al 2,2 per cento del PIL.

Va sottolineato come il punto di partenza del Piano sia più favorevole anche rispetto alle previsioni di primavera utilizzate dalla Commissione europea nella DSA. Laddove il deficit della PA previsto dalla Commissione europea per il 2024 era pari al 4,4 per cento del PIL, la stima aggiornata è, come detto, del 3,8 per cento del PIL. A fronte di pagamenti per interessi pari al 3,9 per cento del PIL, il saldo primario è ora stimato lievemente in surplus *(0,1 per cento del PIL). Il conseguimento già nel 2024 di un avanzo primario segna il raggiungimento di un obiettivo del Governo di natura morale prima che di contabilità pubblica.*

Il miglioramento della stima del saldo della PA nel 2024 è dovuto sia a un più favorevole andamento delle entrate sia a una dinamica più contenuta della spesa. Dal lato delle entrate, la notevole crescita dell'occupazione, unitamente

all'aumento delle retribuzioni medie, ha sostenuto il gettito delle imposte sui redditi. Per quanto riguarda le spese, le misure adottate dal Governo per arrestare la corsa del Superbonus *stanno producendo i risultati auspicati.*

Nel Piano viene altresì confermata la previsione di crescita del PIL per quest'anno (1,0 per cento), alla luce dell'aumento già acquisito sui dati trimestrali nella prima metà del 2024 (pari a 0,6 punti percentuali) e del maggiore numero di giornate lavorative (che porterà il dato annuale a superare nettamente la media di quelli trimestrali). La crescita del PIL nominale viene lievemente rivista al ribasso alla luce degli ultimi dati sul deflatore. Ciononostante, la recente revisione al rialzo dei dati di contabilità nazionale Istat per gli anni 2021-2023 trascina verso l'alto anche i livelli di PIL previsti per gli anni 2024-2029.

La previsione macroeconomica per gli anni 2025-2027 non contiene variazioni di rilievo in confronto al DEF. Vengono aggiunte le previsioni per il 2028-2029 coerenti con il consueto approccio di far convergere la crescita prevista dell'economia verso quella potenziale. Per il biennio 2030-2031, che va oltre il Piano ma è rilevante per l'aggiustamento di bilancio complessivo, si adotta la metodologia della DSA.

Le previsioni macroeconomiche a legislazione vigente per il 2024-2029 su cui si basa il Piano sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Vale la pena di sottolineare ancora una volta che le previsioni ufficiali, oltre a tenere conto dell'incertezza del contesto internazionale, sono di natura prudenziale.

La traiettoria di spesa netta del Piano è caratterizzata da un tasso di crescita più basso rispetto a quello della Commissione europea nel 2025 (1,3 contro 1,6 per cento) e lievemente più elevato nel quadriennio successivo (1,7 per cento in media contro 1,5 per cento per la Commissione europea). Nelle proiezioni del Governo, tuttavia, il saldo primario strutturale è molto migliore già nel 2024 (-0,5 per cento del PIL contro -1,1 per cento della Commissione europea) e raggiunge, come detto, il 2,2 per cento nel 2029, contro il 2,1 per cento stimato dalla Commissione europea.

I corrispondenti saldi nominali (indebitamento netto della PA) dello scenario programmatico migliorano dal -3,8 per cento del PIL di quest'anno al -3,3 per cento nel 2025, al -2,8 per cento nel 2026, al -2,6 per cento nel 2027 e poi fino al -1,8 per cento nel 2029. I deficit *nominali previsti per gli anni 2024-2026 sono inferiori a quelli dello scenario a legislazione vigente del DEF di aprile.*

Lo spazio fiscale risultante tra andamenti del saldo nominale primario e quello a legislazione vigente è finalizzato al finanziamento delle cosiddette politiche invariate e delle nuove misure che il Governo intende adottare. Altri interventi saranno opportunamente finanziati con risorse derivanti dall'adempimento collaborativo e da altre misure di contrasto dell'evasione fiscale, nonché da misure di contenimento delle uscite.

Il Governo conferma e rende strutturali gli effetti del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente fino a 35 mila euro e l'accorpamento delle aliquote IRPEF su tre scaglioni già in vigore quest'anno. Gli effetti del cuneo fiscale

assumeranno una nuova fisionomia al fine di raggiungere il medesimo obiettivo senza ulteriori tensioni sul piano della spesa pluriennale. Le politiche invariate comprendono anche le risorse necessarie al rinnovo dei contratti pubblici, al finanziamento di misure per favorire la natalità e al rifinanziamento delle missioni di pace.

Il Governo conferma, inoltre, l'obiettivo di sostenere la spesa sanitaria. Per gli anni successivi al 2026, verranno anche stanziate le risorse necessarie a mantenere gli investimenti pubblici in rapporto al PIL al livello registrato durante il periodo di vigenza del PNRR.

Tenendo conto della revisione del PIL nominale operata dall'Istat, nonché di nuovi dati di debito di fonte Banca d'Italia, il rapporto debito/PIL a fine 2023 scende al 134,8 per cento, dal 137,3 per cento precedentemente stimato. Va sottolineato che il dato del 2023 è solo lievemente superiore a quello pre-pandemico (133,8 per cento a fine 2019).

Gli introiti da dismissioni, i proventi ETS nella disponibilità del Ministero dell'Economia e delle Finanze e altre sopravvenienze contribuiranno alla riduzione del debito pubblico, non solo quest'anno ma anche nel corso del prossimo triennio. Tuttavia, la discesa del rapporto tra debito pubblico e PIL nei prossimi anni, soprattutto nel periodo 2024-2026, sarà frenata dall'impatto sul fabbisogno di cassa dello Stato delle compensazioni d'imposta legate ai Superbonus edilizi introdotti a partire dal 2020. Le previsioni del Piano scontano, pertanto, un moderato aumento del rapporto debito/PIL fino al 2026, che negli anni successivi sarà seguito da una discesa in linea con le nuove regole, che con l'uscita dalla PDE richiedono una riduzione annua media di almeno un punto percentuale di PIL.

La sfida più grande per il Paese è rappresentata dall'elevato stock *di debito pubblico e dal relativo onere per interessi. Essi hanno spiazzato ogni margine per disegnare politiche pubbliche di sostegno alla crescita negli ultimi decenni. Gli spazi, sia pur limitati, per gli investimenti pubblici concessi dal Piano dal 2027 e una politica di bilancio prudente e credibile sono due elementi cruciali per aggredire il fardello del debito e della spesa per interessi, alleggerendolo in modo strutturale. Il sentiero di politica fiscale che il Piano propone è realistico, credibile e prudente. Esso disegna un percorso che consentirà di comprimere stabilmente i tassi di interesse sul debito e lo* spread *sulle nuove emissioni.*

Affrontare le altre sfide del Paese richiederà ingenti risorse negli anni a venire. In parte queste saranno di origine pubblica, come specificato dalla sezione di finanza pubblica del Piano, dove si traccia il perimetro finanziario dell'azione di politica economica, in coerenza con le nuove regole europee. In parte saranno invece reperite grazie all'azione strutturale del Piano, finalizzata a rimuovere gli ostacoli alla mobilizzazione dei capitali privati. È, questo, uno snodo essenziale per assicurare il volume di investimenti richiesto dalle transizioni ambientale, energetica e tecnologica.

Il Piano comprende una serie di riforme e investimenti che rispondono ai principali problemi strutturali del Paese e alle priorità dell'Unione europea. Il programma di riforma descritto in dettaglio nel terzo capitolo del presente documento si compone di due parti principali. La prima concerne la piena attuazione degli impegni assunti con il PNRR e l'individuazione di importanti iniziative aggiuntive che l'Italia assume in continuità con il PNRR a fronte dell'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni. La seconda parte riguarda, invece, le riforme e misure di politica economica che verranno adottate in risposta alle Raccomandazioni specifiche per Paese del Consiglio UE e altre iniziative che fanno parte del programma di governo.

I principali ambiti di riforma del PNRR sono la giustizia, la PA, la digitalizzazione, la concorrenza e l'ambiente imprenditoriale. Per quanto riguarda la Giustizia, la prosecuzione delle riforme e delle misure già attuate o in programma da qui al 2026 si focalizzerà sull'ulteriore riduzione della durata dei processi civili, nonché sull'ulteriore abbattimento dell'arretrato, attraverso nuovi investimenti in tecnologia e incrementi delle risorse umane destinate a tale settore.

La riforma della PA si concentrerà sulla valorizzazione delle risorse umane, la digitalizzazione e il miglioramento della qualità dei servizi. Per quanto riguarda l'ambiente imprenditoriale si definiranno anzitutto i contenuti della legge per la concorrenza 2025 e, a valle di essa, si proporranno ulteriori leggi annuali che si focalizzeranno sulle rimanenti aree di miglioramento, anche alla luce delle Relazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e delle Relazioni per Paese della Commissione europea.

Un'importante riforma di accompagnamento al PNRR è quella del fisco. Sarà intensificata l'attuazione della legge delega di riforma e si consolideranno i risultati già raggiunti in relazione al contrasto all'evasione, anche tramite nuove misure volte a migliorare la compliance *nelle transazioni che coinvolgono il consumatore finale. Dal lato delle uscite, si attueranno ulteriori misure per migliorare la programmazione e il controllo della spesa pubblica e per responsabilizzare i centri di spesa a livello statale, regionale e locale in coerenza al progredire della cosiddetta 'Autonomia differenziata'.*

In sintesi, la situazione economica, occupazionale e di finanza pubblica dell'Italia è in miglioramento malgrado la caduta dei livelli produttivi dell'industria, il preoccupante allargamento dei conflitti internazionali e sfide tecnologiche e ambientali di crescente complessità.

Il Piano muove da un'idea di economia sociale di mercato dinamica e aperta. L'attore pubblico è chiamato a definire una cornice di regole e di linee di intervento capaci di promuovere e rafforzare le energie imprenditoriali e le forze di mercato, quali motori chiave della crescita economica, a vantaggio del lavoro e dello sviluppo complessivo della nostra società.

In questa prospettiva, il Piano agisce su alcuni fronti principali: mette al centro il lavoro, presidia il sistema di ricerca e innovazione tecnologica, prosegue nella modernizzazione dei mercati e degli strumenti finanziari per gli investimenti, agisce sui processi amministrativi e sul funzionamento della

pubblica amministrazione, accompagna l'evoluzione del mercato del lavoro e del welfare.

Il Piano non lascia indietro nessuno. Si concentra sulla sostenibilità del sistema pensionistico e la qualità del sistema sanitario. Ma poiché nel lungo termine la sostenibilità del welfare *dipende dalla demografia, accanto al potenziamento e all'ordinato sviluppo dei pilastri complementari di previdenza e sanità, il Piano rafforza le politiche per la famiglia, per sostenere la natalità e la genitorialità, con migliori servizi alle famiglie e incentivi dedicati.*

Il Governo continua a perseguire la piena realizzazione del PNRR e a lavorare per migliorare ulteriormente la competitività della nostra economia. Partendo dalla notevole riduzione del deficit *conseguita quest'anno, si sottopone al Parlamento e alle parti sociali un inedito Piano di bilancio, investimenti e riforme che punta a una graduale, ma decisa, riduzione del* deficit *e del debito pubblico in rapporto al PIL, promuovendo al contempo la crescita sostenibile, contrastando il declino demografico e confermando le riduzioni di imposta introdotte negli ultimi due anni e l'impegno all'attuazione della legge delega di riforma del fisco.*

Giancarlo Giorgetti
Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE DEL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE

I L'ITALIA AL 2030: OBIETTIVI E PRIORITÀ DEL PIANO

I.1 Il contesto globale e la nuova *governance* europea

I.2 La visione strategica del Piano e i suoi obiettivi generali

I.3 La portata degli interventi del PNRR e le nuove misure previste dal Piano

I.4 La traiettoria di spesa e l'impegno di aggiustamento strutturale del Piano

II PERCORSO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA

II.1 La definizione della traiettoria del piano

- *II.1.1 La traiettoria di riferimento per la spesa netta ricevuta dalla Commissione europea e la DSA*
- *II.1.2 Obiettivi di crescita della spesa netta per i prossimi cinque anni*
- *II.1.3 Coerenza con la Procedura per disavanzi eccessivi e le salvaguardie comuni e proiezioni del rapporto debito/PIL di medio periodo*

II.2 Quadro macroeconomico e di finanza pubblica

- *II.2.1 Il processo previsivo nel nuovo sistema di regole*
- *II.2.2 Il quadro macroeconomico nazionale*
- *II.2.3 L'economia italiana: aspetti strutturali e crescita nel medio periodo*
- *II.2.4 Quadro di finanza pubblica e strategia per il rispetto del Piano*

II.3 Le nuove sfide nella gestione della finanza pubblica

- *II.3.1 Programmazione e monitoraggio della spesa*
- *II.3.2 Il rapporto con gli enti territoriali*
- *II.3.3 Le passività potenziali*
- *II.3.4 La valorizzazione degli asset pubblici*

III LE AZIONI DI RIFORMA E GLI INVESTIMENTI DEL PIANO

III.1 La strategia complessiva nazionale per affrontare le sfide globali, anche nel perseguimento delle priorità europee

III.2 Le riforme per promuovere la crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, necessarie per l'estensione del periodo di aggiustamento del Piano

- *III.2.1 Misure in materia di giustizia*
- *III.2.2 Le misure per l'attuazione della riforma fiscale, la promozione della compliance volontaria a costi ridotti e il contrasto all'evasione*
- *III.2.3 Il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale*
- *III.2.4 La riforma della PA: merito e nuove competenze*
- *III.2.5 Il miglioramento della programmazione e del governo della spesa pubblica*

III.3 Linee di azione per il perseguimento delle priorità europee

- *III.3.1 Famiglia, natalità e riduzione dei divari sociali e territoriali*
- *III.3.2 Transizione verde, sicurezza energetica e protezione ambientale: le riforme e gli investimenti del PNRR*
- *III.3.3 La strategia del Paese per la transizione digitale*
- *III.3.4 Il rafforzamento della capacità di difesa comune*

III.4 Impatto del piano di riforme e investimenti sulla crescita

APPENDICE

Appendice I: La traiettoria di riferimento della Commissione europea, le assunzioni della DSA e le deviazioni consentite

Appendice II: Valutazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

Appendice III: Tavole del conto della PA a legislazione vigente

Appendice IV: La valutazione delle maggiori entrate strutturali derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale

Appendice V: Analisi di dettaglio sull'impatto del piano di riforme e investimenti

Appendice VI: Tavole di riferimento per le riforme e gli investimenti

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1.1 Traiettoria di riferimento per la spesa netta trasmessa dalla Commissione europea il 21 giugno e principali variabili di finanza pubblica

Tavola II.1.2 Traiettoria di spesa netta programmatica

Tavola II.1.3 Principali variabili di finanza pubblica del quadro programmatico

Tavola II.1.4 Proiezioni relative al debito, al saldo nominale e principali ipotesi sottostanti

Tavola II.1.5 Stress test: scenari deterministici e simulazioni stocastiche

Tavola II.2.1 Ipotesi di base

Tavola II.2.2 Scenario macroeconomico a legislazione vigente

Tavola II.2.3 Scenario macroeconomico programmatico

Tavola II.2.4 Quadro programmatico di finanza pubblica

Tavola II.2.5 Impatto stimato delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure *una tantum*

Tavola II.3.1 Contributi alla finanza pubblica a carico del comparto enti territoriali nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea

Tavola II.3.2 Garanzie pubbliche al 30 giugno 2024

Tavola III.3.1 Obiettivi della transizione verde

Tavola III.3.2 Indicatori chiave per il *Digital decade*

Tavola III.4.1 Impatti sul PIL reale delle riforme e degli investimenti

Tavola A.I Traiettoria inviata dalla Commissione europea al Governo italiano

Tavola A.III.1 Conto della PA a legislazione vigente (in milioni)

Tavola A.III.2 Conto della PA a legislazione vigente (in percentuale del PIL)

Tavola A.III.3 Conto della PA a legislazione vigente (variazioni percentuali)

Tavola A.IV.1 La variazione della *tax compliance* 2021-2020 (milioni)

Tavola A.IV.2 Maggiori entrate permanenti - condizioni ex art. 1 co. 4 L. 178/2020 (milioni)

Tavola A.IV.3 Fondo per la riduzione della pressione fiscale – art. 1 co. 5 L. 178/2020 (milioni)

Tavola A.V.1 Impatto sul PIL degli investimenti del Piano

Tavola A.V.2 Impatto del PNRR per settore di attività economica nel periodo 2021-2026

Tavola A.V.3 Impatto sul PIL del PNRR per Missioni e Componenti

Tavola A.V.4 Elementi metodologici per la simulazione delle riforme PNRR

Tavola A.V.5 Impatto sul PIL delle riforme del Piano
Tavola A.V.6 Diversi scenari di impatto sul PIL delle riforme del PNRR e del Piano
Tavola A.V.7 Elementi metodologici per la simulazione delle nuove riforme del Piano
Tavola A.VI.1 Riforme e investimenti previsti in materia di giustizia
Tavola A.VI.2 Riforme e investimenti previsti in materia di tassazione
Tavola A.VI.3 Riforme e investimenti previsti in materia di ambiente imprenditoriale
Tavola A.VI.4 Riforme e investimenti previsti in materia di Pubblica Amministrazione e servizi di cura per la prima infanzia
Tavola A.VI.5 Riforme e investimenti previsti in materia di programmazione e spesa pubblica
Tavola A.VI.6 Riforme e investimenti previsti in materia di razionalizzazione delle imprese pubbliche
Tavola A.VI.7 Riforme e investimenti per il miglioramento della qualità delle istituzioni e dell'ambiente imprenditoriale
Tavola A.VI.8 Riforme e investimenti previsti a supporto della famiglia, della natalità e della riduzione dei divari sociali e territoriali
Tavola A.VI.9 Riforme e investimenti per l'accelerazione della transizione verde
Tavola A.VI.10 Riforme e investimenti per l'accelerazione della transizione digitale
Tavola A.VI.11 Riforme e investimenti per il rafforzamento della difesa
Tavola A.VI.12 Fabbisogno di investimenti

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.I.1 Livello obiettivo della spesa netta e PIL potenziale nominale
Figura II.1.2 Analisi di sensitività del rapporto debito/PIL
Figura II.1.3 Analisi stocastica del rapporto debito/PIL
Figura II.2.1 Andamento della popolazione in età lavorativa
Figura II.2.2 Tasso di occupazione totale, femminile e giovanile
Figura II.2.3 Dinamiche occupazionali per settori di attività economica
Figura II.2.4 Dinamiche occupazionali per comparti manufatturieri
Figura II.2.5 Andamento degli investimenti in Italia
Figura II.2.6 *Non-Performing Loans e Coverage Ratio*, IT vs UE
Figura II.2.7 Saldi di bilancia commerciale dell'Italia – Anni 2014-2023
Figura II.2.8 Quote di mercato dei comparti manifatturieri italiani – Anni 2019-2023
Figura II.2.9 Interscambio commerciale dei comparti manifatturieri italiani – Anni 2019-2023
Figura II.2.10 Spesa netta obiettivo e a legislazione vigente
Figura II.2.11 Indebitamento netto, saldo primario e debito della PA
Figura II.3.1 Contributo delle Amministrazioni Locali alla crescita degli investimenti fissi lordi della PA
Figura II.3.2 Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni Locali
Figura II.3.3 Contributo delle Amministrazioni Locali alla crescita della spesa corrente della PA
Figura II.3.4 Crediti deteriorati: quota sul totale dei prestiti - Totale sistema bancario
Figura II.3.5 Crediti deteriorati: quota sul totale dei prestiti - Gruppi significativi

Figura III.2.1 Durata media effettiva in giorni dei procedimenti in materia di civile ordinario, lavoro e previdenza, volontaria giurisdizione e dei procedimenti speciali e sommari, a dicembre 2023
Figura III.2.2 *Product Market Regulation Indicator* – indice sintetico generale (*economy-wide*)
Figura III.3.1 Numero dei beneficiari (migliaia, asse dx) e importo medio mensile (migliaia euro, asse sx) erogato per il Bonus Asilo Nido (a) e l'Assegno Unico Universale (b)
Figura III.3.2 Tasso di copertura dei servizi di prima infanzia al dicembre 2021 (a) e al 2026, post interventi disposti dal PNRR e dal Decreto n.79 del 30 aprile 2024 (b)
Figura III.3.3 Distribuzione del *take-up* del congedo di paternità nelle province italiane
Figura III.3.4 Numero di genitori lavoratori che hanno usufruito del congedo parentale nei primi dodici anni di vita del bambino
Figura III.3.5 Tasso di occupazione femminile
Figura III.3.6 *Gender gap* nel tasso di occupazione
Figura III.3.7 Tasso di occupazione giovanile
Figura III.3.8 NEET – *Not in Education, Employment or Training*
Figura III.4.1 Percentuale di milestone e target raggiunti e da raggiungere per area di riforma
Figura A.V.1 Impatto sul PIL delle riforme e degli investimenti del PNRR e del Piano

INDICE DEI BOX

Capitolo I

Processo di coinvolgimento del Parlamento e dei diversi 'portatori di interessi' nella definizione del Piano

Procedura di infrazione per disavanzi eccessivi (PDE)

Capitolo II

Ricalcolo della traiettoria di riferimento (DSA IT) basato su variabili esogene aggiornate

Impatto delle riforme legate all'estensione del periodo di aggiustamento del Piano sulla sostenibilità del debito pubblico

Scenari avversi di tipo deterministico e simulazioni stocastiche

Gli effetti sulla crescita del nuovo scenario internazionale e un'analisi di rischio

Confronto tra le previsioni di crescita della Commissione europea e quelle del Piano

Il contributo alla crescita potenziale dei fattori di produzione nel breve, medio e lungo periodo nell'*Ageing Report* 2024

Gli indicatori BES nella prospettiva del Piano strutturale di bilancio di medio termine

Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea

Capitolo III

Le convenzioni con le agenzie fiscali

Piano Mattei per l'Africa e la nuova strategia di sviluppo verso il continente africano

I. L'ITALIA AL 2030: OBIETTIVI E PRIORITÀ DEL PIANO

I.1 IL CONTESTO GLOBALE E LA NUOVA *GOVERNANCE* EUROPEA

Gli *shock* sperimentati nel corso degli ultimi anni, dalla pandemia da Covid-19, alle diverse tensioni nei mercati dei prodotti energetici e di altre *commodities* o di natura commerciale (legate, ad esempio, alla competizione tra Stati Uniti e Cina), ai veri e propri conflitti armati, come quello in Ucraina e quello israelo-palestinese, rivelano che il contesto globale è in una fase di profondo e rapido cambiamento.

Tra i fattori di fondo in rapida evoluzione e destinati ad avere rilevanti conseguenze – identificati, tra gli altri, dalla Commissione europea[1] e dal Fondo Monetario Internazionale[2] - si possono citare: i) i cambiamenti climatici e la crescente frequenza di eventi estremi, con la conseguente necessità di accelerare la transizione verde; ii) lo sviluppo e la diffusione di innovazioni tecnologiche (si pensi ai notevoli progressi recentemente compiuti dall'intelligenza artificiale) che produrranno inevitabilmente cambiamenti profondi nel mercato del lavoro; iii) il graduale logoramento del paradigma di sistema di commercio globale in vigore nell'ultimo ventennio, con riconfigurazioni delle catene del valore e il rischio incombente di episodi di frammentazione geoeconomica; iv) l'interazione tra evoluzione demografica e peso geopolitico, con un cambiamento nei rapporti di forza tra Paesi occidentali e le nuove potenze globali, che si rifletterà in una tendenza verso un sistema multipolare. Considerati questi sviluppi, è lecito aspettarsi il permanere di instabilità, con il rischio di ulteriori episodi di crisi che metterebbero nuovamente a dura prova ogni decisione di politica economica.

[1] Nel suo *Strategic Foresight Report* del 2021, la Commissione europea aveva già identificato quattro principali tendenze di fondo – legate ai cambiamenti climatici, agli sviluppi tecnologici, alla pressione che l'uso delle nuove tecnologie per orientare l'opinione pubblica, attraverso la spinta alla disinformazione, esercita sulle democrazie, e alle conseguenze geopolitiche delle tendenze demografiche - in virtù delle quali il contesto in cui ci troviamo ad operare subirà importanti mutamenti per i prossimi decenni (Cfr. Commissione europea, *Strategic Foresight Report* 2021).

[2] Di fronte a questi recenti sviluppi, diversi osservatori, tra cui il Fondo Monetario Internazionale, hanno individuato una tendenza globale latente, dalla natura potenzialmente strutturale e di lungo periodo, che hanno denominato 'frammentazione geoeconomica', con potenziali impatti negativi sull'economia sotto diversi aspetti. Tra le possibili conseguenze negative di questo fenomeno già in atto, che danneggia di fatto l'integrazione economica, si possono citare interruzioni nelle catene di approvvigionamento ben funzionanti, un rallentamento nella diffusione tecnologica, un peggioramento nell'allocazione del capitale e un aumento permanente dei livelli dei prezzi dovuto alla perdita di efficienza produttiva (Cfr. *International Monetary Fund*, '*Geoeconomic fragmentation and the future of multilateralism*', IMF *Staff Discussion Notes)*.

L'Italia, come tutta l'Europa, è pienamente esposta a diverse tra queste tendenze di fondo, specialmente in relazione al calo demografico[3], ai cambiamenti climatici[4] e alla riconfigurazione delle catene del valore globali[5].

Non è ancora chiaro quale sarà il punto di arrivo della transizione, né quale ruolo riuscirà a rivestire il continente europeo nel contesto globale alla fine del processo. L'esito finale dipenderà anche dalla capacità dei Paesi dell'Unione di porre le basi per una transizione di successo: se, infatti, da una parte il loro ruolo può essere minacciato dai cambiamenti in atto, dall'altra attraverso le giuste scelte di politica economica e una strategia organica si potranno sfruttare al massimo le opportunità offerte da questo momento di transizione.

Le sfide da affrontare, che presentano molti risvolti e sono spesso interconnesse, hanno dimostrato di avere una valenza trasversale che supera i confini nazionali; ciò rende necessario elaborare delle soluzioni condivise a livello europeo, e in alcuni casi anche a livello globale, e assicurare un coordinamento nelle risposte. In effetti, l'azione dell'UE a partire dal 2020 è risultata adeguata in termini di entità, ampiezza, tempestività ed efficacia delle misure concordate[6], riuscendo così a scongiurare l'approfondimento della crisi e il verificarsi di effetti avversi permanenti, come anche fenomeni di frammentazione fiscale o finanziaria. In aggiunta, negli ultimi anni l'Unione ha riconosciuto la necessità di compiere azioni comuni per rafforzare la resilienza economica e sociale, sostenere la crescita[7] e l'occupazione[8], completare la

[3] Il processo particolarmente accentuato di invecchiamento della popolazione in Italia rappresenterà un freno alla crescita del Paese, che risulterà particolarmente gravoso se alla scarsità della forza lavoro dovesse accompagnarsi una sua complessiva inadeguatezza nell'adozione delle nuove tecnologie. Il nostro Paese, inoltre, risulta particolarmente esposto all'eventualità di nuove pandemie, rispetto alle quali le popolazioni più anziane sono mediamente più fragili.

[4] L'impatto dei cambiamenti climatici può rappresentare un rischio particolare in relazione alla specifica conformazione orografica e, più in generale, alla geografia fisica dell'Italia, caratterizzata dalla diffusa presenza di aree ad elevato rischio idrogeologico.

[5] Ciò è valido in considerazione della vocazione all'esportazione del settore manifatturiero italiano.

[6] Ne sono testimonianza iniziative quali SURE o *Next Generation EU* in risposta alla pandemia, *REPowerEU* come reazione alla crisi energetica e iniziative quali l'autonomia strategica aperta a fronte del complesso contesto geopolitico.

[7] Una delle priorità per sostenere la crescita è incentivare e sostenere l'espansione delle aziende europee, soprattutto nel settore tecnologico. Favorire la crescita delle aziende permette di investire di più in ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica, stimolando la creazione di posti di lavoro e riducendo il divario di innovazione con i *partner* internazionali. Le aziende più grandi hanno anche maggiore capacità di competere sui mercati internazionali, attrarre investimenti e influenzare gli *standard* globali, particolarmente cruciali nell'era digitale e dell'innovazione. Per raggiungere questi obiettivi, è fondamentale che l'UE e gli Stati membri adottino politiche mirate che facilitino l'accesso al capitale privato, promuovano partenariati pubblico-privati e creino un ambiente regolatorio favorevole alla crescita sostenibile delle imprese.

[8] L'attuale panorama del mercato del lavoro europeo è fortemente influenzato da una carenza di manodopera, soprattutto quella specializzata, e ci sono fattori strutturali che si prevede avranno un impatto sempre maggiore sulla sua disponibilità. Tra questi, l'invecchiamento demografico emerge come uno dei principali. La tendenza all'invecchiamento della popolazione, unitamente al basso tasso di natalità, pone una pressione aggiuntiva sul mercato del lavoro, poiché la domanda di servizi e assistenza per gli anziani aumenta, mentre la disponibilità di lavoratori qualificati e della forza lavoro disponibile in generale potrebbe diminuire. Affrontare efficacemente questa sfida richiederà politiche mirate che incoraggino la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto quella giovanile e femminile, nonché misure per la promozione della natalità. Inoltre, investire nell'istruzione e nella formazione continua può contribuire ad aumentare la qualificazione e la flessibilità della forza lavoro, consentendo alle persone di adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro in modo più rapido ed efficace.

doppia transizione verde[9] e digitale[10], garantire la sicurezza economica[11] e militare[12] e promuovere l'innovazione e la ricerca per mantenere o acquisire un vantaggio competitivo nel panorama tecnologico globale.

L'Unione europea si trova, dunque, ad affrontare un periodo decisivo in cui la cooperazione e l'integrazione economica sono più cruciali che mai per il raggiungimento delle priorità comuni che sono state definite. In questo contesto, il recente rapporto presentato da Mario Draghi su 'Il futuro della competitività europea' ha messo in luce i *gap* in termini di innovazione e produttività dell'Unione europea rispetto a Stati Uniti e Cina, richiamando l'urgenza di interventi coordinati da parte degli Stati membri su tre aree prioritarie: innovazione (con *focus* sulle tecnologie avanzate e sul potenziamento del capitale umano), decarbonizzazione (energia e transizione climatica) e sicurezza (anche attraverso accordi commerciali preferenziali, investimenti in settori critici selezionati e partenariati industriali).

L'evoluzione in corso sta aumentando la consapevolezza sia dei fabbisogni finanziari necessari per affrontare le trasformazioni in corso sia dei settori e dei progetti strategici verso i quali far confluire le risorse. Le istituzioni europee hanno davanti a sé la sfida di dotare l'Unione europea di una *governance* e di strumenti finanziari adeguati. Al momento, si è partiti dalla revisione dell'insieme di regole riguardanti le politiche fiscali e finanziarie e le azioni di riforma dei Paesi dell'Unione. In un contesto caratterizzato da un rallentamento della crescita economica europea dopo il rimbalzo post-pandemia e una pressione sui bilanci pubblici sempre più stringente in considerazione degli elevati livelli di debito pubblico, il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC) dovrà assicurare stabilità economica e un adeguato sostegno alla crescita, anche in considerazione delle notevoli sfide geopolitiche e sociali che si profilano all'orizzonte. Solo una visione lungimirante e flessibile potrà essere in grado di promuovere un ambiente economico favorevole alla crescita e alla prosperità di tutti i cittadini.

La riforma della *governance* economica non prevede modifiche ai Trattati, ma interventi sulla normativa di diritto europeo derivato. Il 30 aprile 2024 sono entrati

[9] Appare essenziale accelerare la transizione verso fonti energetiche rinnovabili e sostenibili al fine di ridurre l'impatto ambientale e migliorare la sicurezza energetica dell'Europa. La diversificazione delle fonti energetiche, riducendo la dipendenza dai combustibili fossili e promuovendo l'efficienza energetica, non solo contribuirà alla mitigazione dei cambiamenti climatici, ma anche a garantire una fornitura energetica stabile e competitiva nel lungo termine. L'integrazione dell'idrogeno come vettore energetico pulito e versatile è fondamentale in questo contesto, poiché offre soluzioni per l'energia rinnovabile intermittente e può giocare un ruolo cruciale nella decarbonizzazione dei settori industriali e dei trasporti.

[10] La transizione digitale rappresenta uno dei pilastri fondamentali per il futuro dell'UE, giocando un ruolo cruciale nel promuovere la crescita economica, l'inclusività sociale e l'efficienza del settore pubblico e privato. La digitalizzazione dei servizi pubblici non solo può migliorare l'ambiente imprenditoriale e promuovere una maggiore coesione sociale, ma anche facilitare l'accesso ai servizi e incrementarne il livello qualitativo. Per fare ciò occorre affrontare la questione del *digital divide*, costruendo una società più inclusiva e connessa, in cui le risorse digitali siano uno strumento di crescita del benessere tanto per il centro quanto per la periferia.

[11] Nell'attuale contesto geo-economico internazionale, caratterizzato dalla fragilità delle catene del valore globali, da persistenti tensioni geopolitiche e dalla crescente multipolarità delle relazioni internazionali, ha assunto grande importanza il perseguimento, a livello UE, della cosiddetta autonomia strategica aperta. È essenziale quindi consolidare le politiche volte a rafforzare la resilienza economica complessiva e la sicurezza sociale dei cittadini europei, come esplicitata nel Pilastro europeo dei diritti sociali.

[12] Tra gli obiettivi dell'Unione europea c'è quello di avanzare verso una maggiore integrazione delle capacità militari degli Stati membri per garantire la sicurezza collettiva del continente. Il consolidamento di una difesa comune europea non solo rafforza la capacità di risposta alle minacce emergenti, ma contribuisce anche a ridurre la dipendenza da attori esterni e a migliorare la coerenza nelle operazioni internazionali di pace e sicurezza. L'approfondimento della cooperazione in ambito difensivo non solo accresce la sicurezza dell'Europa, ma sottolinea anche il ruolo centrale dell'UE nella promozione della stabilità globale.

in vigore i testi normativi alla base della riforma: il Regolamento (UE) n. 1263 del 2024, che sostituisce il Regolamento (CE) 1466 del 1997 (il cd. braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita), il Regolamento (UE) n. 1264 del 2024, che modifica il Regolamento (CE) n. 1467 del 1997 (il cd. braccio correttivo) e la Direttiva (UE) 1265 del 2024, che modifica la Direttiva (UE) n. 85 del 2011 sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

La riforma, che rivede in modo sostanziale il braccio preventivo, è finalizzata ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, attraverso una riduzione graduale ma realistica del debito pubblico, da realizzare sia rafforzando la crescita economica, attraverso la promozione di riforme e investimenti, sia attuando un processo di graduale correzione dei conti pubblici.

Nell'ambito della riforma del braccio preventivo, il Piano strutturale di bilancio di medio termine (d'ora in poi, PSBMT o Piano), che sostituisce il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma, definisce la programmazione economica e di bilancio per un orizzonte di quattro o cinque anni[13] (a seconda della durata ordinaria delle legislature nazionali) e rafforza la titolarità nazionale della programmazione attraverso la definizione di percorsi di consolidamento fiscale specifici per ciascuno Stato membro. Tali percorsi sono espressi attraverso una regola di spesa che fissa per un periodo di quattro anni (estendibile a sette) il tasso massimo di crescita nominale dell'aggregato di spesa primaria netta (d'ora in poi, spesa netta).

Il percorso della spesa netta, ottenuto a partire da un'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis*, DSA)[14], deve essere tale da assicurare che, alla fine del periodo di aggiustamento, il rapporto debito/PIL sia posto su una traiettoria plausibilmente discendente (o rimanga al di sotto del 60 per cento) e che l'indebitamento netto sia ricondotto e mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL.

Ciascun Paese definisce nel proprio Piano il suo percorso di spesa netta, che - per gli Stati membri che superano i limiti fissati dai trattati europei (3 per cento per il rapporto deficit/PIL e 60 per cento per il rapporto debito/PIL) - dovrà risultare coerente con la traiettoria di riferimento predisposta dalla Commissione europea. Le diverse traiettorie sono state trasmesse agli Stati membri e al Comitato Economico e Finanziario il 21 giugno 2024.

Il periodo di aggiustamento di bilancio, coerente con gli obiettivi di spesa, ha una durata di quattro anni[15], estendibile fino a sette anni a fronte dell'impegno dello Stato membro a realizzare investimenti e riforme che sostengano la crescita potenziale e la resilienza dell'economia, migliorino la sostenibilità del debito e rispondano alle priorità strategiche europee.

[13] Al più tardi dodici mesi prima della fine del Piano in corso, uno Stato membro può richiedere di presentare un Piano riveduto, se esistono circostanze oggettive che ne impediscono l'attuazione. In tal caso il Piano riveduto copre il periodo che si estende fino alla fine del periodo del piano originario. Inoltre, in caso di nomina di un nuovo Governo, uno Stato membro può presentare un Piano riveduto relativo a un nuovo periodo di quattro o cinque anni, sempre in base alla normale durata della legislatura.

[14] La DSA verrà condotta con una metodologia discussa con gli Stati membri (nel primo ciclo di Piani, verrà utilizzata la metodologia indicata nel *Debt Sustainability Monitor 2023* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debtsustainability-monitor-2023_en).

[15] Il periodo di aggiustamento di quattro anni non va confuso con quello della durata del Piano che, come chiarito, coincide con quello di durata della legislatura nazionale. Pertanto, ad esempio, è possibile che un Piano quinquennale possa contemplare un percorso di aggiustamento quadriennale che porti il saldo primario strutturale al livello stabilito dalla DSA alla fine del quarto anno e che non preveda un ulteriore aggiustamento il quinto anno.

In base alle disposizioni transitorie, durante il periodo in cui è in vigore la *Recovery and Resilience Facility* (RRF) saranno presi in considerazione: i) gli impegni inclusi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), per l'estensione del periodo di aggiustamento; ii) i progetti di spesa relativi ai prestiti RRF e le spese di cofinanziamento nazionale di programmi UE negli anni 2025 e 2026, nel caso in cui uno Stato membro richieda di modulare in modo più graduale il sentiero di aggiustamento.

I Piani saranno valutati dalla Commissione europea, mentre il Consiglio, su raccomandazione della Commissione europea, adotterà una raccomandazione che stabilisce il percorso di spesa netta dello Stato membro interessato e, ove rilevante, approva gli impegni di riforma e investimento alla base di un'eventuale richiesta di estensione del periodo di aggiustamento.

La sorveglianza di bilancio si baserà su un unico indicatore: il tasso di crescita della spesa netta. L'aggregato della spesa netta è definito a partire dalla spesa totale delle amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi, della componente ciclica della spesa per disoccupazione, della spesa per programmi dell'Unione interamente finanziati da fondi europei, della spesa nazionale per il co-finanziamento di programmi europei, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, e delle misure di bilancio *one-off* e temporanee.

Per valutare l'attuazione del Piano, entro il 30 aprile di ogni anno successivo alla sua presentazione lo Stato membro dovrà predisporre una Relazione annuale sui progressi compiuti contenente le informazioni necessarie a valutare *ex post* sia l'attuazione della parte legata alla politica di bilancio sia di quella relativa a riforme e investimenti. Tale rapporto sarà la base per la sorveglianza di bilancio annuale.

Rispetto al braccio correttivo, mentre la Procedura per disavanzi eccessivi (PDE) basata sul criterio del *deficit* resta sostanzialmente immutata, la PDE basata sull'eccesso di debito viene ora legata alle deviazioni dal percorso di spesa netta fissato nel Piano. Le deviazioni tra il tasso di crescita dell'aggregato di spesa effettivamente osservato nell'anno appena concluso e l'obiettivo di crescita della spesa netta previsto nel Piano saranno registrate in un conto di controllo. In caso di deviazioni in eccesso superiori allo 0,3 per cento del PIL in un anno o cumulativamente superiori allo 0,6 per cento, la Commissione europea procederà alla predisposizione di un Rapporto *ex* art. 126.3 del TFUE (passo iniziale per l'eventuale apertura di una PDE). In tale contesto, la Commissione europea continuerà a valutare tutti i fattori significativi attenuanti o aggravanti rispetto all'apertura di una PDE. Tra i fattori attenuanti è stato inserito l'incremento degli investimenti per la difesa, mentre l'esistenza di rischi rilevanti per la sostenibilità del debito pubblico è considerata un fattore aggravante fondamentale.

Per gli Stati membri in PDE per violazione del criterio del disavanzo, nello stabilire il percorso correttivo di spesa netta, il Consiglio assicura che quest'ultimo sia coerente con un aggiustamento strutturale (primario per gli anni 2025-2027 inclusi nel primo Piano) di bilancio minimo annuo dello 0,5 per cento del PIL; nel caso di PDE per violazione del criterio del debito, il Consiglio assicura che il percorso correttivo sia almeno altrettanto impegnativo quanto quello del Piano predisposto dallo Stato membro e approvato dal Consiglio, correggendo di norma gli scostamenti cumulati registrati nel conto di controllo. La chiusura di una PDE attivata sulla base del criterio del *deficit* richiede di aver riportato il disavanzo stabilmente al di sotto del 3 per cento del PIL, mentre per la procedura legata al debito lo Stato membro

deve dimostrare di aver rispettato il percorso correttivo di spesa netta stabilito dal Consiglio.

Si segnala, infine, che accanto alla clausola generale di salvaguardia per *shock* simmetrici, già prevista dal precedente PSC, la riforma prevede l'introduzione di una clausola di salvaguardia nazionale per rilevanti *shock* asimmetrici, attivabile nel caso in cui circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, sempre che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine. L'attivazione delle clausole richiede l'approvazione del Consiglio e permette di deviare temporaneamente dal sentiero di spesa netta del Piano.

I.2 LA VISIONE STRATEGICA DEL PIANO E I SUOI OBIETTIVI GENERALI

Questo primo PSBMT delinea le linee strategiche con cui il Governo intende fronteggiare le sfide globali e nazionali che si presentano nell'attuale contesto e nel prossimo futuro. Da un lato, il Paese dovrà affrontare le criticità strutturali del sistema economico e sociale nazionale, tra cui quelle riportate nel *Country Report* 2024 e nelle Raccomandazioni specifiche per Paese (d'ora in poi, anche *Country Specific Recommendations* o CSR), dall'altro dovrà contribuire al raggiungimento degli obiettivi connessi alle priorità comuni dell'UE.

In coerenza con quanto richiesto dalla nuova *governance* economica europea e in particolare dal Regolamento n. 1263/24, attraverso il presente documento il Governo italiano ha predisposto un Piano con una strategia organica in cui la componente strutturale e la programmazione di bilancio sono strettamente interconnesse per mirare congiuntamente all'aumento della crescita potenziale del Paese e alla sostenibilità delle finanze pubbliche. In particolare, nei primi due anni del Piano, il 2025 e 2026, l'attenzione del Governo si concentrerà sul completamento del PNRR, mentre nel periodo successivo si darà continuità ad alcuni degli interventi strutturali per migliorare le prospettive di crescita e resilienza economica e favorire il consolidamento della finanza pubblica.

L'attenta definizione delle priorità di spesa, incentrata sulla qualità ed efficienza degli interventi, è propedeutica all'allocazione delle limitate risorse disponibili verso obiettivi ambiziosi.

Come si illustrerà nei paragrafi seguenti, le linee di azione individuate e inserite nel PSBMT mirano a consolidare e potenziare gli obiettivi raggiunti nel processo riformatore avviato dal PNRR, in alcuni casi proponendo delle misure rispetto ad esso innovative. Particolare attenzione rivestiranno le riforme e gli investimenti volti al miglioramento della qualità delle istituzioni e dell'ambiente imprenditoriale, quali condizioni necessarie per attrarre investimenti e migliorare il benessere economico e sociale di imprese e individui.

Tali misure, la cui attuazione sarà necessaria per l'estensione del Piano, e di cui si dirà più diffusamente nei capitoli che seguono, saranno fondamentali, inoltre, per accelerare le altre politiche, di carattere settoriale, che andranno a perseguire le priorità strategiche nazionali ed europee.

Più in dettaglio, queste ultime individuano obiettivi relativi ad aree che beneficeranno di un rafforzamento dell'azione pubblica: la resilienza sociale ed economica e l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, inclusi i relativi obiettivi in materia di natalità, occupazione, competenze e riduzione della povertà;

la doppia transizione verde e digitale e le conseguenti innovazioni tecnologiche; lo sviluppo delle filiere produttive, reso compatibile con il contrasto ai cambiamenti climatici; la sicurezza energetica; il contrasto al degrado e all'illegalità, e la difesa[16].

Insieme a tali obiettivi, da perseguirsi in un'ottica di stretto coordinamento con gli altri Stati membri, le misure del Piano andranno ad affrontare in maniera sistematica i principali nodi strutturali nazionali individuati nelle CSR, al fine di superare le criticità attuali e aumentare il potenziale di crescita del Paese.

In merito, nel 2024, nelle CSR è stata evidenziata la necessità di: i) rendere il sistema tributario più allineato agli obiettivi di crescita, di sostenibilità di bilancio, di equità e transizione verde; ii) rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche, in particolare nella gestione dei fondi UE e delle risorse e dei progetti di investimento pubblico, nonché nell'attuazione del PNRR e dei programmi di politica di coesione; iii) contrastare le tendenze demografiche negative, anche trattenendo lavoratori qualificati e affrontando le sfide del mercato del lavoro, in particolare per donne, giovani e lavoratori in condizioni di povertà; iv) definire una politica industriale, volta a superare le disuguaglianze territoriali e le residue restrizioni alla concorrenza.

Il pacchetto complessivo è stato definito sulla base di analisi dei fabbisogni strutturali del Paese, in continuità con il PNRR e in coerenza con gli altri programmi a medio termine già definiti o in corso di elaborazione, tra cui il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), il Programma strategico per il decennio digitale 2030 e il Piano Mattei per l'Africa, che mira a instaurare una collaborazione paritaria con alcuni Paesi *partner* del continente africano su sei aree strategiche: i) energia; ii) infrastrutture; iii) sanità; iv) risorse idriche; v) agricoltura; vi) formazione e istruzione.

Per una panoramica sui processi sottostanti la redazione del nuovo documento programmatico si veda il seguente il *focus* 'Processo di coinvolgimento del Parlamento e dei diversi 'portatori di interessi' nella definizione del Piano'.

[16] Regolamento 1263/24, art. 13.

FOCUS

Processo di coinvolgimento del Parlamento e dei diversi 'portatori di interessi' nella definizione del Piano

Date la complessa procedura di revisione della normativa nazionale e le tempistiche ristrette per la presentazione del PSBMT, il primo ciclo di programmazione, in assenza di una disciplina legislativa nazionale coerente[17], viene alla luce necessariamente in un contesto transitorio.

Nel primo ciclo di programmazione economico-finanziaria istituito con la nuova *governance* europea, lo stesso Reg. UE n. 1263/2024, agli artt. 11, co. 2 (Presentazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine) e co. 36 (Disposizioni transitorie), ha inteso concedere agli Stati membri una maggiore flessibilità nell'adozione di determinate scelte, a condizione che siano comunque garantite le informazioni minime richieste dal regolamento relativo al 'braccio preventivo'. Ci si riferisce, ad esempio, al coinvolgimento dei diversi portatori di interessi nella definizione del Piano, o alla richiesta alle istituzioni fiscali indipendenti (in Italia, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, UPB) di un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche alla base del percorso della spesa netta.

Nelle more della revisione della normativa nazionale, e pur in assenza di una previsione cogente da parte del Reg. UE n. 1263/2024[18], il Governo italiano ha ritenuto necessario il coinvolgimento del Parlamento fin dalla prima applicazione della riforma. In particolare, tenendo conto del carattere programmatico del Piano e ricorrendo, in via analogica, alle procedure attualmente previste per l'esame dei vigenti documenti programmatici[19], d'accordo con le Camere si è deciso di trasmettere il Piano preliminarmente al Parlamento, permettendo un esame con tempi adeguati, in vista del successivo invio alle istituzioni europee. In particolare, le Commissioni bilancio congiunte delle Camere procederanno all'acquisizione degli elementi utili attraverso un ciclo di audizioni. Il Governo ha illustrato i contenuti del Piano alle parti sociali e agli enti territoriali.

Data la volontà di trasmettere preventivamente il Piano alle Camere e ritenuto opportuno che le previsioni sottostanti il Piano tenessero conto dei dati Istat di preconsuntivo per il 2023 in uscita il 23 settembre, con lettera formale del 4 settembre è stata comunicata l'intenzione di inviare il Piano alla Commissione europea dopo la scadenza del 20 settembre fissata dal Regolamento per i primi Piani, e in ogni caso entro e non oltre la scadenza del 15 ottobre relativa alla trasmissione del Documento programmatico di bilancio 2025.

Per quanto riguarda la richiesta di prolungamento del periodo di aggiustamento, la normativa prevede l'inclusione nel Piano di impegni da portare avanti successivamente alla conclusione del periodo del PNRR. Tali impegni riguardano sia il proseguimento degli sforzi per l'attuazione di alcune riforme previste dal PNRR nei rimanenti anni coperti dal PSBMT, sia la definizione di eventuali riforme aggiuntive. Il Regolamento prevede, inoltre, sempre ai fini dell'estensione per periodo di aggiustamento, il mantenimento degli investimenti finanziati a livello nazionale al livello medio registrato negli anni di applicazione del PNRR[20]. Particolare attenzione è stata dedicata alla definizione della parte strutturale del Piano, grazie

[17] A tal proposito, il mancato completamento del processo di adeguamento della normativa nazionale alla nuova *governance* e l'assenza di procedimenti standardizzati hanno comportato oggettive criticità nell'attività di programmazione, risolte attraverso riflessioni interne al Ministero, al confronto con il Parlamento e con la Commissione europea e a un dialogo continuo con gli altri principali soggetti nazionali coinvolti.

[18] Cfr. art. 11, co. 4.

[19] In dettaglio, l'*iter* seguito dall'esame parlamentare dei documenti programmatici esistenti è il seguente: i documenti sono assegnati alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato in sede referente, oltre che alle altre Commissioni permanenti e alla Commissione parlamentare per le questioni regionali in sede consultiva. Le Commissioni Bilancio acquisiscono elementi conoscitivi attraverso audizioni, seguendo la prassi di svolgerle ad anni alterni presso la Camera e il Senato. Dopo l'esame e l'acquisizione dei pareri delle altre Commissioni, le Commissioni Bilancio approvano una relazione da presentare all'Assemblea, con la possibilità di presentare relazioni di minoranza. La deliberazione finale avviene attraverso l'approvazione di risoluzioni dalle Assemblee dei due rami del Parlamento.

[20] Come previsto dall'articolo 36, comma 1, lettera d), del Regolamento (UE) 2024/1263.

all'articolato dialogo con le amministrazioni competenti, al fine di individuare le misure necessarie al raggiungimento delle priorità del Paese.

In merito al ruolo dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, come già accennato la normativa europea lascia agli Stati membri, per i primi anni di vigenza della nuove regole, la possibilità di decidere se richiedere a tali istituzioni un parere sulle previsioni e sulle ipotesi macroeconomiche che supportano il percorso della spesa netta contenute nei Piani strutturali di bilancio, con l'obbligo di richiedere tale parere a partire dal 2032, qualora le istituzioni competenti abbiano sviluppato capacità sufficienti[21]. Pur non essendo obbligatorio per il primo Piano secondo la nuova *governance*, il Governo ha deciso, in ragione del rapporto di collaborazione istituzionale consolidato nel corso degli anni e delle ampie funzioni già riconosciute a legislazione vigente all'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)[22], di coinvolgere tale Ufficio nella validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico, facendo coincidere l'arco temporale soggetto a validazione con i cinque anni del Piano.

Infine, tra le scelte adottate in merito al processo di elaborazione del Piano figura anche l'instaurazione di una consultazione con la Commissione europea. In conformità con il Regolamento 2024/1263, il Governo ha infatti richiesto l'avvio di uno scambio tecnico precedentemente all'invio della traiettoria di riferimento, nonché, successivamente ad esso, un dialogo tecnico per discutere i principali contenuti del Piano, tra cui il sentiero di spesa netta, le prospettive economiche e fiscali e il programma di riforme e investimenti.

I.3 LA PORTATA DEGLI INTERVENTI DEL PNRR E LE NUOVE MISURE PREVISTE DAL PIANO

Nella definizione delle linee strategiche su cui impostare l'azione dei prossimi anni, il Governo non può prescindere da una valutazione approfondita degli obiettivi e dei risultati, nonché degli impegni che assicureranno, nei prossimi anni, la completa attuazione del PNRR.

Come noto, il PNRR ha segnato un cambiamento nel metodo e nell'orizzonte temporale della programmazione economica del nostro Paese. In primo luogo, con il PNRR il nostro Paese ha affrontato sfide importanti, programmando interventi di riforma e di investimento utili a risolvere criticità strutturali e porre le basi per lo sviluppo futuro. Gli interventi del PNRR sono infatti destinati ad alimentare la crescita economica e sociale, attraverso il completamento di quanto previsto nelle sue missioni strategiche (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, Rivoluzione verde e transizione ecologica, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, Istruzione e ricerca, Coesione e inclusione, Salute, *REPowerEU*).

In tale contesto, la maggior parte della dotazione finanziaria (194,4 miliardi) è stata destinata a sostenere la realizzazione di obiettivi legati alla doppia transizione ecologica e digitale, alla convergenza economica e sociale tra Nord e Sud e al potenziamento delle risorse e delle capacità della Pubblica Amministrazione.

A determinare un cambiamento è stato, in secondo luogo, il metodo adottato. Il PNRR è uno strumento di programmazione complesso, definito sulla base di valutazioni di tipo macro e microeconomico. La sua struttura poggia sul

[21] Artt. 11, comma 2, e 15, comma 3, del Regolamento (UE) 2024/1263.

[22] Così come definite dalla L. 243/2012 art. 18 co.6, le funzioni che l'UPB può svolgere già comprendono potenzialmente le nuove attività richieste dalla nuova *governance* alle istituzioni di bilancio indipendenti, tra cui il giudizio sulle assunzioni alla base della DSA.

raggiungimento di 618 obiettivi, che comprendono riforme e investimenti progettati in maniera complementare tra loro, dalla cui realizzazione dipenderanno gli attesi risultati positivi sul PIL nel breve e nel medio termine.

L'impatto macroeconomico degli investimenti addizionali e delle principali riforme previste in questo Piano è stato valutato con il modello QUEST-III sviluppato dalla Commissione europea[23], mantenendo una strategia di simulazione trasparente ed ipotesi particolarmente prudenziali. Secondo queste analisi, la piena attuazione delle riforme strutturali congiunta agli investimenti porterebbe il PIL ad un livello più elevato del 6,0 per cento nel medio termine[24].

In ogni modo, il raggiungimento di tali risultati non è un esercizio semplice. Portare a termine gli impegni presi con il PNRR ha richiesto all'Italia uno sforzo rilevante nella costruzione di un sistema di *governance* multilivello che potesse assicurare il coordinamento apicale e, allo stesso tempo, il coinvolgimento e la responsabilità delle diverse amministrazioni e istituzioni operanti sul territorio. Grazie a tali innovazioni l'Italia è, ad oggi, il Paese che ha realizzato il numero più alto di traguardi e obiettivi e il primo a presentare la richiesta di pagamento per la sesta rata. Ci sono i presupposti, dunque, perché, lo sforzo possa proseguire con successo dopo il 2026.

L'orizzonte temporale del PNRR, infine, costituisce il terzo elemento di cambiamento rispetto al passato. La durata quinquennale ha permesso al PNRR di avere quella prospettiva di ampio respiro che è propria di un'azione riformatrice lungimirante. Attualmente, è stato attivato circa l'85 per cento degli interventi finanziati e nel prossimo biennio l'Italia accelererà ulteriormente per portare a compimento tutti gli obiettivi e i traguardi prefissati.

Allo stesso modo, ambizione, metodo e orizzonte temporale del PNRR costituiranno elementi fondamentali anche di questo Piano. L'Italia, infatti, si impegna a conseguire i risultati ambiziosi e concreti per completare l'attuazione del PNRR, ma anche a estenderne la portata negli anni futuri.

A tal fine, nel 2025 e nel 2026 l'Italia concentrerà i propri sforzi per conseguire la piena attuazione del PNRR, mentre, negli anni successivi, l'azione riformatrice sarà dedicata a consolidare e aumentare i risultati raggiunti.

All'interno di questa tempistica generale, il pacchetto complessivo include misure con priorità e finalità differenti.

Come già delineato nel paragrafo precedente, l'azione riformatrice si dedicherà in via prioritaria all'avanzamento delle misure atte a migliorare la qualità delle istituzioni e l'ambiente imprenditoriale. Esse riguarderanno, in particolare, il settore della giustizia, l'amministrazione fiscale, la gestione responsabile della

[23] Tale scelta è stata dettata, oltre che dalle caratteristiche del modello che si adattano a tale genere di simulazioni, anche dal fatto di avere uno strumento comune e condiviso che produca risultati facilmente replicabili e confrontabili con la Commissione europea.

[24] In particolare, secondo tali stime, gli investimenti addizionali del PNRR contribuirebbero ad accrescere il livello del PIL complessivamente dello 0,7 per cento al 2024 e del 2,0 per cento nel medio periodo (2031), rispetto ad un ipotetico scenario senza PNRR. Inoltre, se a questi si associano anche gli impatti delle riforme, i cui effetti si manifestano in misura più graduale, si arriverebbe, complessivamente, a un incremento del livello del PIL pari all' 1,9 per cento per l'anno in corso; le misure di riforma del PNRR più rappresentative sono state aggregate in cinque aree di riforma: istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica Amministrazione (PA), giustizia, concorrenza e appalti. Ulteriori dettagli sulle valutazioni di impatto, anche per missioni e per settori di attività economica, sono disponibili nel paragrafo III.4 e nell'Appendice V.

spesa pubblica, il supporto alle imprese e la promozione della concorrenza e la Pubblica Amministrazione, ivi inclusi i servizi di cura per la prima infanzia.

È in questi ambiti che per tanti anni si sono riscontrate le principali barriere che hanno reso più impervia l'attuazione degli investimenti e la crescita economica e sociale. È da questi ambiti che l'Italia intende ripartire, potenziando i risultati di quelle iniziative avviate dal PNRR, che hanno iniziato ad incidere profondamente sul sistema di amministrazione della giustizia e di riscossione fiscale, sull' efficienza della Pubblica Amministrazione e la qualità dei servizi da essa erogata, nonché sulle condizioni e la concorrenzialità del mercato.

Dati gli impatti positivi che si prevede avranno sull'incremento del potenziale di crescita e resilienza economica, nonché sulla sostenibilità di bilancio del Paese, tali misure saranno considerate ai fini della proroga dell'aggiustamento del Piano.

Poiché si tratta di riforme trasversali e necessarie al perseguimento degli obiettivi di natura settoriale, l'Italia intende dare priorità alla loro attuazione. Per ciascuna area si intende confermare l'ambiziosità e l'approccio del PNRR, fissando obiettivi concreti da realizzare a partire dal 2027, andando non solo a consolidare le misure intraprese, ma anche a introdurre nuovi strumenti che permettano di ridurre divari territoriali.

In particolare, per quanto riguarda la Giustizia, le misure mirano a consolidare e potenziare i risultati raggiunti in termini di: i) riduzione della durata dei procedimenti giudiziari e l'abbattimento dell'arretrato della Giustizia; ii) processo di digitalizzazione; iii) razionalizzazione organizzativa e riqualificazione degli immobili dell'amministrazione della Giustizia (in particolare in ambito penitenziario, per una maggiore sostenibilità ed efficienza).

Con lo stesso approccio, le misure relative al miglioramento dell'amministrazione fiscale saranno volte a consolidare i risultati del PNRR in merito a: i) il miglioramento della comunicazione e il rapporto tra amministrazione fiscale e contribuente; ii) la promozione dell'adempimento spontaneo a costi contenuti; iii) il potenziamento dei sistemi di controllo; iv) il potenziamento del sistema informativo della fiscalità e interoperabilità banche dati.

Nei prossimi anni, l'Italia continuerà il percorso intrapreso per dare attuazione della riforma fiscale, ridurre la pressione fiscale a carico delle famiglie con redditi medio-bassi, sostenere l'occupazione mediante riduzione del costo del lavoro e supportare i redditi e i consumi delle famiglie con redditi medio-bassi.

Inoltre, l'Italia effettuerà un riordino delle spese fiscali in attuazione della legge delega di riforma fiscale (legge n. 111 del 2023), al fine di migliorare l'efficienza del sistema fiscale, ridurne la complessità e le potenziali distorsioni e allinearlo agli obiettivi di sostegno ai carichi familiari, crescita economica e transizione ecologica in un'ottica pluriennale. Infine, si procederà al completamento della riforma di efficientamento della riscossione e all'introduzione di una maggior tempestività nel processo per il recupero dei crediti.

Per quanto riguarda il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, l'Italia intende adottare una legge quadro per le piccole e medie imprese, che faciliti l'aggregazione, il passaggio generazionale e l'accesso al credito. A ciò contribuirà anche la riforma del sistema delle regole che presidiano il funzionamento e la supervisione dei mercati dei capitali per favorirne la crescita e la competitività e, al contempo, facilitare il finanziamento delle imprese e dei progetti relativi alle transizioni verde e digitale. Inoltre, l'Italia intende rinnovare fino al 2029 il proprio impegno nell'adozione di una legge annuale, che permetta un intervento periodico

utile a una maggiore contendibilità dei mercati, anche tenuto conto delle valutazioni di *policy* delle Autorità di regolazione.

Inoltre, verrà data continuità ai processi di miglioramento della capacità tecnica e delle competenze della Pubblica Amministrazione e di riforma dei percorsi di carriera, realizzando un maggiore allineamento con il processo di valutazione. A tali fini, sarà utile una ricognizione strategica, che consideri le evoluzioni demografiche e tecnologiche dei prossimi anni e i fabbisogni territoriali, per far sì che le amministrazioni abbiano le risorse e le competenze necessarie ad assicurare un servizio pubblico di qualità, che sia volano per lo sviluppo economico, demografico e sociale del Paese.

Infine, l'Italia intende avviare un potenziamento degli strumenti di programmazione e gestione della spesa pubblica.

Ci si aspetta che il complesso delle riforme e degli investimenti nei cinque ambiti sopra descritti avrà un impatto positivo sul potenziale di crescita e resilienza economica del nostro Paese, nonché sulla sostenibilità del bilancio, operando un miglioramento strutturale delle finanze pubbliche.

Tali misure costituiscono solo una parte delle riforme e degli investimenti che l'Italia intende avviare nei prossimi anni. Il Piano, nel suo insieme, mirerà alla prosecuzione, all'estensione e al miglioramento di quanto intrapreso con il PNRR[25].

In tale contesto e in linea con l'obiettivo di assicurare una politica di bilancio prudente, si è ritenuto opportuno concentrare le linee di intervento futuro su quelle misure che possano produrre impatti positivi a livello sinergico e trasversale.

In questa ottica, agiranno gli investimenti per migliorare le prospettive demografiche, l'istruzione e la ricerca, nonché l'allineamento delle competenze dei lavoratori a quelle richieste dal mercato del lavoro.

Alla stessa stregua, il Piano assicura il completamento degli investimenti strategici avviati con il PNRR, volti ad assicurare maggiori servizi di cura per la prima infanzia, il potenziamento delle politiche attive per il mercato del lavoro e la coesione economica e sociale, nonché ad accelerare le transizioni verde e digitale.

In merito, specifici strumenti saranno volti a facilitare la mobilizzazione di risorse pubbliche e private per finanziare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Tra questi, rilevano l'emissione di Titoli di Stato italiani *green*, il sistema di garanzia pubbliche e altri strumenti per promuovere la finanza sostenibile, nonché le misure per garantire che le imprese si dotino di adeguati sistemi assicurativi in caso di specifici rischi catastrofali.

Si precisa che gli interventi riportati nel Piano corrispondono ad un sottoinsieme dell'azione complessiva del Governo, ma ne testimoniano l'impegno al perseguimento degli obiettivi previsti al 2030. Gli investimenti pubblici e le misure di sostegno finanziario agli investimenti privati renderanno possibile l'attuazione dei piani di programmazione, quali il PNIEC e la *Roadmap* strategica nazionale per il *Digital Decade* recentemente approvati.

Infine, il Piano prevede un rafforzamento della difesa, in linea con gli impegni adottati a livello europeo e internazionale.

[25] Per ulteriori approfondimenti, si reinvia al paragrafo III.3.4.

I.4 LA TRAIETTORIA DI SPESA E L'IMPEGNO DI AGGIUSTAMENTO STRUTTURALE DEL PIANO

Mentre il paragrafo I.1 ha inquadrato i criteri sottostanti la revisione della *governance* europea, il presente paragrafo si concentra sulle caratteristiche fondamentali del Piano strutturale di bilancio di medio termine italiano dal punto di vista della programmazione di bilancio.

La fase preliminare, funzionale alla stesura del Piano, ha avuto avvio nel mese di giugno. Un passaggio essenziale è stato la pubblicazione del cd. pacchetto di primavera della Commissione europea, pubblicato il 19 giugno, cui ha fatto seguito la comunicazione delle traiettorie di riferimento il 21 giugno. In tale contesto, la Commissione europea ha in successione: i) proposto le raccomandazioni specifiche per Paese sulla base degli orientamenti strategici per rafforzare la competitività; ii) valutato gli squilibri macroeconomici per dodici Stati membri, concludendo che l'Italia, che fino all'anno scorso presentava squilibri eccessivi, presenta ora solo squilibri; iii) proposto l'apertura della procedura di infrazione per disavanzi eccessivi per alcuni Stati membri, tra cui l'Italia (cfr. *focus* 'Procedura di infrazione per disavanzi eccessivi (PDE)'); iv) trasmesso agli Stati membri e al Comitato Economico e Finanziario le cd. traiettorie di riferimento, come già menzionato. Inoltre, a livello di comitati tecnici (principalmente il CEF Supplenti) ha condiviso con le delegazioni nazionali alcune informazioni operative funzionali alla stesura dei primi Piani[26].

FOCUS

Procedura di infrazione per disavanzi eccessivi (PDE)

Il 19 giugno 2024 la Commissione europea ha pubblicato il Rapporto *ex* art. 126.3 TFUE, in cui valuta la conformità alla disciplina di bilancio prevista dalle regole UE da parte degli Stati membri a rischio di procedura di infrazione. Questo è il primo rapporto dopo la disattivazione della clausola di salvaguardia generale (GEC) e con le nuove regole di bilancio in vigore. Il rapporto identifica dodici Paesi con *deficit* superiore al 3 per cento nel 2023 o nel 2024. Fra questi, la Commissione europea ha proposto l'apertura di procedure di infrazione per disavanzi eccessivi per sette Paesi: Belgio, Francia, Italia, Malta, Polonia, Slovacchia e Ungheria. Per l'Italia il *deficit* è previsto essere superiore alla soglia di riferimento sull'intero orizzonte di previsione. La Commissione europea ha effettuato una valutazione di tutti i fattori rilevanti, inclusi quelli indicati dall'Italia stessa, fra cui la posizione fiscale di medio termine, la conformità attesa con la Raccomandazione fiscale del 2023 valida per il 2024, la presenza di squilibri macroeconomici e il *framework* di bilancio nazionale. Nonostante alcuni fattori mitiganti, come la struttura del debito e la posizione internazionale netta di investimento, nella valutazione della Commissione europea il debito pubblico rimane elevato e rappresenta una sfida significativa per la sostenibilità fiscale, concludendo dunque di proporre al Consiglio l'attivazione della procedura.

L'8 luglio la Commissione europea ha quindi espresso il parere formale sull'esistenza di un *deficit* eccessivo (*ex* art. 126.5 TFUE) per tutti i Paesi sopra menzionati e ha proposto l'adozione di una decisione del Consiglio sull'attivazione della procedura PDE, avvenuta il 26 luglio (ex art. 126.6 TFUE).

Di norma, a questa decisione seguirebbe immediatamente una raccomandazione del Consiglio *ex* art. 126.7 TFUE ove si richiede allo Stato membro la cessazione del *deficit* eccessivo entro un determinato periodo e si indica il percorso correttivo di spesa netta da

[26] Nel complesso, queste indicazioni concorreranno alla stesura del Codice di Condotta, che sarà redatto a cura dei servizi tecnici della Commissione europea e approvato dal CEF.

attuare. In via eccezionale, poiché i Piani non sono ancora stati presentati al momento dell'adozione della decisione, la Commissione europea ha deciso di posporre la definizione del percorso correttivo, al fine di garantire coerenza con il Piano adottato dal Consiglio.

Prima dell'invio delle traiettorie di riferimento, gli Stati membri hanno avuto la possibilità – prevista dal nuovo Regolamento relativo al cd. 'braccio preventivo' – di richiedere uno scambio tecnico con la Commissione europea per discutere le ultime informazioni statistiche disponibili e le prospettive macroeconomiche e di bilancio. L'Italia ha deciso di sfruttare questa possibilità e ha richiesto e svolto tale scambio tecnico.

Successivamente all'invio della traiettoria, si è svolta una ulteriore fase di dialogo tecnico con la Commissione europea, con l'obiettivo di garantire la conformità del Piano ai requisiti previsti dalla nuova *governance* economica. In particolare, il Piano dovrà garantire le seguenti condizioni:

- alla fine del periodo di aggiustamento e in assenza di ulteriori misure correttive: i) il rapporto debito/PIL si deve collocare su un sentiero di riduzione plausibile o rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 per cento nel medio termine e ii) il disavanzo si deve mantenere al di sotto del parametro del 3 per cento del PIL nel medio termine;
- il rispetto di una salvaguardia comune sul debito (*debt safeguard)* che prevede una riduzione media minima annua del rapporto debito/PIL (calcolata dall'anno precedente l'inizio della traiettoria (2024), o dall'anno in cui si prevede l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi, fino alla fine del periodo di aggiustamento) 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 per i Paesi con un debito tra il 60 e il 90 per cento;
- il rispetto di una salvaguardia di resilienza relativa al *deficit* (*deficit resilience safeguard),* che prevede che l'aggiustamento di bilancio continui, se necessario, fino al 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 (ridotto a 0,25 punti in caso di estensione a sette anni).

Inoltre, gli Stati membri soggetti alla procedura per disavanzi eccessivi dovranno garantire un aggiustamento minimo annuo strutturale di 0,5 punti percentuali del PIL (cd. *minimum benchmark*).

Questo requisito può interagire con l'aggiustamento stimato dalla DSA, definito in termini di saldo primario strutturale. Se la correzione stimata dalla DSA fosse maggiore, sarebbe quest'ultima a prevalere; se fosse minore, scatterebbe il *minimum benchmark* e la correzione sarebbe portata al livello minimo previsto dalla procedura correttiva.

La differenza tra la variazione del saldo strutturale e quella del saldo primario strutturale è data da eventuali modifiche nel tempo del peso della spesa per interessi rispetto al PIL; se tale peso cresce, aumenta l'aggiustamento richiesto in termini di saldo primario per ottenere la stessa correzione del saldo strutturale.

Ciò è quanto avverrebbe, viste le attuali proiezioni di crescita nella spesa per interessi; tuttavia, una delle disposizioni transitorie della nuova *governance* economica prevede che relativamente agli anni 2025-2027 la Commissione europea possa tenere conto, nel determinare l'aggiustamento minimo previsto dal braccio correttivo, dell'eventuale aumento della spesa per interessi. Pertanto, come già

chiarito, in quest'orizzonte temporale l'aggiustamento minimo richiesto dalla procedura PDE dovrà essere assicurato sul saldo primario strutturale.

Ciò premesso, la presentazione dei Piani è prevista a regime entro il 30 aprile, ma fissata eccezionalmente al 20 settembre 2024 per questo primo anno di entrata in vigore delle nuove regole, salvo possibili proroghe in accordo con la Commissione europea[27].

L'invio del Piano alla Commissione europea è preceduto dall'approvazione da parte del Parlamento, previo coinvolgimento dei vari portatori di interessi auditi per contribuire all'analisi del documento, in linea con l'*iter* seguito nei documenti di programmazione precedenti (cfr. *focus* 'Processo di coinvolgimento del Parlamento e dei diversi 'portatori di interessi' nella definizione del Piano'). Tutto ciò premesso, nel Piano strutturale di bilancio di medio termine l'orizzonte previsivo è allineato alla durata ordinaria della legislatura nazionale; nel caso italiano, è esteso fino al 2029 in quanto la durata del mandato parlamentare è di cinque anni.

Il Governo italiano intende richiedere l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio da quattro a sette anni[28], dunque il percorso di correzione di bilancio si protrarrà oltre il 2029 arrivando fino al 2031.

Rimandando al Capitolo II per tutti i dettagli tecnici, l'approccio seguito e gli elementi essenziali del Piano sono i seguenti.

In continuità con la politica di bilancio seguita dal Governo fin dal suo insediamento, il Piano conferma l'obiettivo di ricondurre il rapporto tra indebitamento netto e PIL al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2026, come già previsto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2023 e nel Documento programmatico di bilancio 2024, presentati rispettivamente a settembre e ottobre dello scorso anno[29].

Tale obiettivo è coerente con una correzione annua del saldo primario strutturale di 0,55 punti percentuali del PIL nel 2025 e 2026. Per gli anni successivi (2027-2031) viene programmata una correzione del saldo primario strutturale 'lineare', cioè di pari entità annuale. Tale correzione è di 0,52 punti percentuali del PIL all'anno, e consente di rispettare sia i criteri della DSA sia gli altri *benchmark* e le salvaguardie comuni posti dalle nuove regole del PSC; si tiene anche conto della correzione strutturale minima richiesta dalla procedura per disavanzi eccessivi alla quale l'Italia è sottoposta a partire da quest'anno. La correzione media sui sette anni del Piano del saldo primario strutturale è pari a 0,53 punti percentuali del PIL.

[27] Al riguardo, l'Italia – così come la maggior parte degli Stati membri - ha comunicato alla Commissione europea l'intenzione di posticipare la trasmissione del Piano di qualche settimana in ragione dell'opportunità di tenere conto della prevista revisione generale dei dati di contabilità nazionale da parte dell'Istat con il comunicato del 23 settembre e di rendere possibile l'esame parlamentare, la cui conclusione è attesa nella prima settimana di ottobre. L'invio non dovrebbe avvenire oltre alla metà di ottobre, quando è prevista la trasmissione del Documento programmatico di bilancio 2025.

[28] Ciò a fronte del programma di riforme e investimenti pubblici contenuto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del nostro Paese e delle ulteriori misure di investimento e riforme programmate. Cfr. art. 36, co. 1, lett. d) del Reg. UE n. 1263/2024. Tale previsione è stata, peraltro, inserita nel corso del negoziato sul nuovo Regolamento del braccio preventivo del PSC dietro proposta dell'Italia.

[29] In considerazione dell'imminente entrata in vigore delle nuove regole di *governance* europee, nel Programma di Stabilità 2024 presentato in aprile sono state aggiornate le sole previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a legislazione vigente, rimandando a questo Piano la definizione degli obiettivi programmatici per i prossimi anni.

Il percorso di aggiustamento programmato si caratterizza per un'anticipazione della correzione di bilancio nei primi due anni rispetto al profilo di correzione identificato per il periodo di aggiustamento di bilancio settennale 2025-2031 coerentemente alla metodologia comune basata sull'analisi di sostenibilità del debito definita dalla Commissione europea[30], pur assicurando che il valore medio del tasso di crescita annuale della spesa netta sia allineato a quello della traiettoria di riferimento della Commissione europea. Il profilo di aggiustamento individuato fa leva sull'aspetto fondamentale della *ownership* da parte degli Stati membri mantenendo, al tempo stesso, piena compatibilità con l'elemento fondante della nuova *governance* volto ad assicurare la sostenibilità del debito.

A tale profilo di correzione del saldo primario strutturale corrisponde un tasso di crescita medio della spesa netta pari a circa 1,5 per cento nei sette anni di aggiustamento di bilancio[31]. Come premesso, il tasso di crescita medio della spesa netta programmatico previsto nel Piano italiano è del tutto coerente con la traiettoria di riferimento ricevuta dalla Commissione europea, che presenta lo stesso tasso medio.

Oltre che per il diverso profilo annuo, il Piano si differenzia per la maggiore accuratezza e dettaglio nella definizione e previsione degli elementi caratterizzanti dal punto di vista del quadro macroeconomico e delle variabili di finanza pubblica rispetto ai risultati provenienti dalla metodologia DSA adottata dalla Commissione europea. Quest'ultima, infatti, è contraddistinta da una estrema semplificazione, funzionale a disporre di un unico strumento utilizzato per definire le traiettorie di tutti gli Stati membri. La DSA, anche a causa dell'utilizzo di un moltiplicatore[32] molto elevato, genera un profilo di crescita reale estremamente contenuto lungo gli anni del Piano, deprimendo il gettito fiscale. A causa di ciò l'aggiustamento strutturale della finanza pubblica assicurato dalla moderazione del tasso di crescita della spesa genera un notevole ritardo, nelle proiezioni sottostanti la traiettoria di riferimento della Commissione europea, in termini di miglioramento del *deficit*.

Nel quadro di finanza pubblica presentato nel Piano, più realistico, il *deficit* migliora più rapidamente, pur restando le previsioni di crescita particolarmente prudenziali. Questi aspetti saranno approfonditi nel Capitolo II.

Coerentemente alle linee guida fornite dalla Commissione europea[33], le previsioni programmatiche di finanza pubblica di medio periodo presentate in questo Piano includono le variabili rilevanti per la sostenibilità delle finanze pubbliche: i saldi di bilancio nominali e strutturali, gli investimenti pubblici, con particolare enfasi sulla componente finanziata da risorse nazionali, gli interessi passivi e il rapporto debito/PIL.

Si ricorda che il profilo di crescita della spesa netta, coerente con lo scenario programmatico, identifica gli obiettivi di crescita della spesa che il Governo si

[30] Cfr. *focus* 'Ricalcolo della traiettoria di riferimento (DSA IT) basato su variabili esogene aggiornate' nel capitolo 2.

[31] In linea con il nuovo *framework*, il profilo di aggiustamento del saldo primario strutturale è successivamente 'tradotto' in un corrispondente profilo di crescita della spesa netta espresso a prezzi correnti.

[32] Effetto di retroazione sulla crescita reale derivante dalla correzione (o espansione) fiscale.

[33] Cfr. *Guidance* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e reperibile al seguente *link*: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC_202403975.

impegna a non superare nei prossimi cinque anni, che pertanto rappresentano dei tetti massimi di crescita (*upper bound)*.

I tassi di crescita della spesa dichiarati nel Piano non potranno essere modificati con i prossimi documenti di programmazione, come avveniva in passato con il Programma di Stabilità e la Nota di Aggiornamento del DEF, ma rimarranno fissi lungo tutta la durata del Piano, a meno del sopraggiungere di eventi eccezionali che ne impediscano l'attuazione. Il Governo che si insedierà all'inizio della prossima legislatura potrà, in ogni caso, decidere di presentare un nuovo Piano, riallineandone la durata al quinquennio successivo e ridefinendo eventualmente gli obiettivi di finanza pubblica. Come già chiarito, nel corso degli anni di attuazione del Piano eventuali scostamenti dei tassi di crescita della spesa netta osservati a consuntivo rispetto ai tetti massimi previsti nel Piano saranno registrati annualmente nel conto di controllo dalla Commissione europea. L'utilizzo di eventuali scostamenti a credito (o la riduzione di quelli a debito) consentirà di rimodulare le previsioni di crescita della spesa netta per gli anni successivi a quelli in cui è osservato lo scostamento, nel rispetto delle soglie consentite dalle nuove regole del braccio correttivo del PSC.

Successivamente all'approvazione del Piano da parte del Consiglio UE, il percorso della spesa netta illustrato costituirà il riferimento operativo unico per la sorveglianza di bilancio durante la fase di attuazione del Piano.

II. PERCORSO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA

II.1. LA DEFINIZIONE DELLA TRAIETTORIA DEL PIANO

Premessa

Il 21 giugno la Commissione europea ha inviato, agli Stati membri dell'UE con livelli del rapporto debito/PIL o dell'indebitamento/PIL superiori alle soglie stabilite dai trattati europei, una traiettoria di riferimento per la spesa netta specifica per Paese, in applicazione della nuova *governance* economica. La traiettoria di riferimento rappresenta la base del dialogo tecnico intrapreso con la Commissione europea.

Considerando che il Governo intende chiedere un'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni, nel primo paragrafo (II.1.1) si analizza la traiettoria per l'Italia relativa a questo orizzonte ricevuta dalla Commissione europea e si fornisce un aggiornamento delle simulazioni basate sulla *Debt Sustainability Analysis* (DSA) sottostanti tale traiettoria, che tiene conto delle informazioni più aggiornate delle variabili macrofinanziarie. Nel paragrafo successivo, II.1.2, si mostrano i tassi di crescita annuali della spesa netta e i corrispondenti tassi cumulati, che il Governo italiano si impegna a non superare nei prossimi cinque anni inclusi nell'orizzonte di previsione di questo Piano strutturale di bilancio a medio termine. Viene altresì presentato un quadro sintetico contenente le previsioni di crescita potenziale, del deflatore del PIL e delle principali variabili di finanza pubblica coerenti con il percorso di crescita della spesa netta.

Il paragrafo II.1.3 contiene un'analisi di sensitività del rapporto debito/PIL nel medio e lungo periodo, basata sulla metodologia comune sottostante la nuova *governance*, nei dieci anni successivi alla fine del periodo di aggiustamento di bilancio (un orizzonte che arriva fino al 2041). Tale analisi mostra come il percorso di correzione di bilancio programmato consenta di ricondurre il rapporto debito/PIL su un percorso di riduzione plausibile in assenza di ulteriori correzioni strutturali, sia negli scenari avversi di natura deterministica, sia nell'analisi stocastica.

II.1.1 La traiettoria di riferimento per la spesa netta ricevuta dalla Commissione europea e la DSA

Nel nuovo *framework* europeo, come già chiarito nel primo Capitolo, il percorso di bilancio di medio termine è incentrato sull'individuazione di un profilo di crescita della spesa netta che assicuri il rispetto dei requisiti di sostenibilità del debito pubblico e gli altri *benchmark* e salvaguardie introdotte nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Tale profilo identifica dei tetti massimi di crescita annuali, e di

conseguenza cumulati, della spesa netta (*upper bound*) che gli Stati membri si impegnano a non superare.

L'aggregato della spesa netta finanziata con risorse nazionali, sottoposto a sorveglianza fiscale nei prossimi anni, è definito come la spesa finale delle amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi, delle spese per i programmi dell'Unione interamente finanziati dai trasferimenti provenienti dalla UE[34], della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dalla UE, della componente ciclica della spesa per disoccupazione, delle misure discrezionali dal lato delle entrate e delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee di bilancio[35].

La traiettoria di riferimento per la spesa netta elaborata dalla Commissione europea è stata stimata utilizzando l'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis*, DSA) descritta nel *Debt Sustainability Monitor* 2023[36]; le simulazioni sono basate sulle previsioni di primavera 2024 della Commissione europea, pubblicate il 15 maggio[37] e, per quanto riguarda i costi per le finanze pubbliche dell'invecchiamento demografico, sul Rapporto sull'invecchiamento demografico 2024, pubblicato il 18 aprile[38].

La traiettoria di spesa è identificata utilizzando la seguente formula:

$$(SN_t/SN_{t-1}-1) = (Y(POT)_t/Y(POT)_{t-1}-1) + (Def_t/Def_{t-1}-1) - corr\ SPS/[SP_{2024}/Y(NOM)_{2024}] \qquad (1)$$

Dove:

SN= spesa netta

Y(POT)= prodotto potenziale

Def= deflatore PIL

corr SPS= variazione annua positiva del saldo primario strutturale

SP= spesa primaria

Y(NOM)= PIL a prezzi correnti

[34] Spese finanziate con i fondi strutturali dell'UE e con le sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* (RRF). Le spese finanziate dai prestiti RRF sono invece ricomprese nell'aggregato di spesa soggetto a sorveglianza.

[35] Nell'indicatore di riferimento sono considerati tutti gli investimenti finanziati con risorse nazionali mentre, si ricorda, nel *benchmark* di spesa del Patto di Stabilità e Crescita in vigore prima della riforma si escludevano gli investimenti pubblici dell'anno T che si scostavano dalla media osservata su un periodo di quattro anni, incluso l'anno base (cd. *smoothing*).

[36] Per il primo ciclo di Piani viene utilizzata in via transitoria la metodologia indicata nel *Debt Sustainability Monitor* 2023 pubblicato il 22 marzo 2024 e disponibile al seguente *link*: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debtsustainability-monitor-2023_en. Per i Piani successivi si utilizzerà la metodologia che sarà concordata con gli Stati membri nel gruppo di lavoro sulla DSA in ambito del Comitato Economico Finanziario.

[37] *European Economic Forecast*, Spring 2024, *Institutional Paper* 296, *May* 2024, disponibile al seguente *link*: Spring 2024 Economic Forecast: A gradual expansion amid high geopolitical risks - European Commission (europa.eu).

[38] *Ageing Report 2024, Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, disponibile al seguente *link*: .

La formula stabilisce, dunque, che il valore massimo del tasso di crescita annuo della spesa netta a prezzi correnti è dato dalla crescita del PIL potenziale nominale, approssimata dalla somma dei tassi di crescita del prodotto potenziale e del deflatore del PIL, ridotta di un ammontare pari alla correzione annua del saldo primario strutturale richiesta dalla DSA, riparametrata per il rapporto della spesa primaria sul PIL nel 2024. La formula suggerisce, inoltre che, in assenza di esigenze di consolidamento di bilancio, il tasso di crescita della spesa netta potrebbe essere allineato alla crescita potenziale dell'economia.

La traiettoria di riferimento, riportata nella Tavola II.1.1 insieme ad altre variabili rilevanti fornite dalla Commissione europea, indica per il nostro Paese un tasso di crescita annuo medio della spesa netta pari a 1,5 per cento nel periodo 2025-2031, che garantirebbe una correzione media annua del saldo primario strutturale di 0,62 punti percentuali del PIL (0,6 p.p. se si considera solo la correzione lineare ottenuta dalla DSA)[39]. L'aggiustamento in termini strutturali segue un profilo crescente: nei primi tre anni la correzione richiesta è pari a 0,6 punti percentuali del PIL mentre, a partire dal 2028 e fino al 2030, la correzione risulta leggermente più alta (0,67 nel 2028, per poi ridursi fino a 0,64 punti percentuali del PIL nel 2030).

L'andamento non lineare dell'aggiustamento riflette il fatto che la traiettoria di riferimento della Commissione europea tiene conto non solo della DSA[40] (che, come ricordato, determinerebbe una correzione costante di 0,6 punti percentuali di PIL nel corso dei sette anni), ma anche di tutti i *benchmark* e le salvaguardie previsti dal nuovo PSC, che possono determinare andamenti non lineari del percorso di aggiustamento.

Per quanto riguarda l'Italia, a influire sull'aggiustamento richiesto è, in particolare, il cosiddetto *minimum benchmark* che prevede, per gli Stati membri che – come l'Italia dal 2024 - si trovano nella Procedura per disavanzi eccessivi (d'ora in poi PDE), un percorso di correzione di bilancio tale da assicurare un miglioramento minimo del saldo strutturale complessivo di almeno 0,5 punti percentuali del PIL all'anno. Le nuove regole prevedono una eccezione per gli anni 2025-2027, in relazione ai quali il *minimum benchmark* è applicato con riferimento al saldo primario strutturale, per tenere conto dell'aumento atteso del rapporto tra spesa per interessi e PIL rispetto agli anni precedenti.

Di conseguenza, il percorso di aggiustamento del saldo primario strutturale sottostante la traiettoria di riferimento per l'Italia elaborata dalla Commissione europea corrisponde a quello previsto dalla DSA fino al 2027[41] mentre, dal 2028 al 2030, quando la disposizione temporanea di favore non sarà più operativa,

[39] L'Appendice 1 contiene ulteriori informazioni sulla traiettoria di riferimento della Commissione europea e sulle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti.

[40] In base alla DSA, il debito pubblico in rapporto al PIL deve essere ricondotto lungo un sentiero discendente, che lo mantenga su livelli prudenti nel medio periodo (ovvero nei dieci anni successivi alla conclusione del periodo di aggiustamento di bilancio), assicurando allo stesso tempo che l'indebitamento netto della PA risulti inferiore al 3 per cento del PIL.

[41] Negli anni 2025-2027 l'aggiustamento del saldo strutturale complessivo sottostante la traiettoria di riferimento della Commissione europea è inferiore alla correzione minima di 0,5 punti percentuali del PIL richiesta dalla procedura PDE. Tuttavia, l'inasprimento della correzione non è applicato perché vige, come ricordato, la disposizione transitoria di maggior favore sulla spesa per interessi.

l'applicazione del *minimum benchmark* sul saldo strutturale complessivo determinerà un aumento della correzione annua rispetto a quella lineare identificata dalla DSA.

Infatti, secondo le simulazioni della DSA elaborate dalla Commissione europea, l'Italia resterebbe nella procedura PDE fino al 2030 poiché il rapporto tra indebitamento netto e PIL scenderebbe al di sotto del 3 per cento non prima del 2031[42]. All'interno del *tool* sviluppato dalla Commissione europea, il protrarsi del consolidamento fiscale non comporterebbe una rapida riduzione del rapporto tra indebitamento netto e PIL perché si ipotizza che l'aggiustamento di bilancio comporti un significativo effetto di retroazione sul tasso di crescita del PIL, che comprimerebbe il gettito fiscale mantenendo così un livello di *deficit* elevato per diversi anni. La metodologia DSA utilizza, infatti, un moltiplicatore elevato (pari a 0,75) e comune per tutti gli Stati membri[43].

TAVOLA II.1.1: TRAIETTORIA DI RIFERIMENTO PER LA SPESA NETTA TRASMESSA DALLA COMMISSIONE EUROPEA IL 21 GIUGNO E PRINCIPALI VARIABILI DI FINANZA PUBBLICA
(% sul PIL ove non espressamente specificato)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Media 2025-2031
Tasso di crescita annuo della spesa netta (var. % a/a)		1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5
Saldo primario strutturale	-1,1	-0,5	0,1	0,7	1,4	2,1	2,7	3,3	
Variazione annua del saldo primario strutturale (p.p del PIL)		0,60	0,60	0,60	0,67	0,66	0,64	0,60	0,62
Saldo primario	-0,5	-0,1	0,1	0,5	1,0	1,5	2,1	2,7	
Variazione annua del saldo primario (p.p del PIL)		0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	
Indebitamento netto	-4,4	-4,3	-4,4	-4,2	-3,9	-3,5	-3,0	-2,6	
Debito/PIL	138,6	142,0	143,2	144,1	144,4	144,4	143,8	142,7	
Variazione annua debito/PIL (p.p.)		3,4	1,2	0,8	0,4	-0,1	-0,6	-1,1	

Fonte: Commissione europea ed elaborazioni MEF.
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

II.1.2 Obiettivi di crescita della spesa netta per i prossimi cinque anni

Il dialogo tecnico con la Commissione europea

La fase successiva alla trasmissione della traiettoria di riferimento da parte della Commissione europea al Governo italiano ha previsto un dialogo tecnico, iniziato a luglio e conclusosi nel corso del mese di settembre, in cui, in primo luogo, è stato condiviso l'esercizio di aggiornamento della simulazione DSA sottostante tale traiettoria basato sulle previsioni macrofinanziarie ufficiali del Governo.

Il primo aggiornamento, effettuato a luglio, ha portato a modifiche estremamente contenute – sia in termini di aggiustamento strutturale di bilancio

[42] L'ipotesi tecnica seguita è che la correzione minima è applicata nell'anno se nel precedente il rapporto tra indebitamento netto e PIL è superiore a 3,048 per cento.

[43] Per maggiori dettagli si rimanda all'Appendice 1.

richiesto, sia di traiettoria della spesa netta - rispetto alle stime della Commissione europea. Il secondo aggiornamento, effettuato a settembre, ha evidenziato, invece, una revisione al ribasso dell'aggiustamento medio del saldo primario strutturale richiesto dalla DSA (da 0,61 p.p. del PIL stimato a luglio a 0,53 p.p. del PIL stimato a settembre) conseguente al sostanziale miglioramento della posizione di bilancio di partenza (si veda il *focus* sottostante).

FOCUS

Ricalcolo della traiettoria di riferimento (DSA IT) basato su variabili esogene aggiornate

A seguito della pubblicazione dei dati di preconsuntivo del 2023, effettuata dall'Istat il 23 settembre, è stato effettuato un secondo aggiornamento dell'esercizio di simulazione della DSA sottostante la traiettoria di riferimento inviata dalla Commissione europea al Governo italiano il 21 giugno e descritta nel precedente paragrafo[44]. Tale aggiornamento utilizza le previsioni più recenti delle variabili macrofinanziarie sottostanti la simulazione DSA della Commissione europea, in particolare sul gettito fiscale e sui valori di convergenza di medio periodo dei tassi di interesse e dell'inflazione[45]. In base all'aggiornamento, le previsioni per il 2024 dell'indebitamento netto sul PIL e del rapporto debito/PIL sono state riviste in chiave migliorativa rispetto alle previsioni delle *Spring Forecast* 2024, con livelli pari rispettivamente a 3,8 per cento e 135,8 per cento. I tassi di interesse a breve e a lungo termine sono previsti convergere rispettivamente a 2,7 e 4,9 per cento nel 2033, mentre l'inflazione è prevista convergere a 2,4 per cento nel 2033 (rispetto a 2,55 per cento atteso a marzo).

Giova ricordare che questo esercizio di simulazione non va oltre un mero aggiornamento delle variabili sottostanti il calcolo della traiettoria di riferimento. Le metodologie utilizzate, infatti, non differiscono da quelle su cui si basa la traiettoria di riferimento della Commissione europea[46]. In sintesi: i) la stima del prodotto potenziale si basa sulle previsioni macroeconomiche ufficiali fermandosi, come richiesto, al 2025 e sulla metodologia EUCAM concordata a livello UE all'interno del *Potential Output Working Group* (ex *Output Gap Working Group*); ii) l'*output gap* si chiude linearmente in tre anni; iii) l'effetto di retroazione fiscale sulla crescita reale è pari a 0,75; iv) la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione è quella del Rapporto sull'invecchiamento demografico 2024; v) le entrate per redditi da capitale della pubblica amministrazione (*property income*, PI) sono stimate dalla Commissione europea. La Tavola R1 mostra i risultati dell'aggiornamento delle variabili sottostanti la traiettoria di riferimento della Commissione europea.

I risultati comporterebbero una revisione al ribasso dell'aggiustamento medio annuo del saldo primario strutturale richiesto rispetto a quello stimato dalla Commissione europea. Se da un lato, infatti, l'aggiornamento sconta un saldo primario strutturale di partenza inferiore di circa 0,6 punti percentuali del PIL rispetto alle previsioni della Commissione europea, dall'altro incorpora previsioni di medio periodo dell'inflazione più caute rispetto a quelle

[44] Nel mese di luglio, in cui è stato avviato il dialogo tecnico, è stato discusso con la Commissione europea un primo aggiornamento delle simulazioni DSA sottostanti la traiettoria di riferimento, basato sulle previsioni macrofinanziarie in quel momento a disposizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (previsioni di medio periodo su inflazione e tassi di interesse aggiornate a tutto maggio). Quella versione non si discostava significativamente da quanto stimato dalla Commissione europea.

[45] Per i valori di convergenza dei tassi di interesse a breve e a lungo termine di medio periodo si utilizza la media calcolata sul mese di agosto dei corrispondenti tassi *forward* a dieci anni. Per le ipotesi di inizializzazione si considera la media degli ultimi dieci giorni del mese di agosto. Per il valore di convergenza dell'inflazione si considera la media, calcolata sempre sul mese di agosto, dell'inflazione risultante dai contratti *swap* a dieci anni.

[46] La Commissione europea ha fornito precise indicazioni che restringevano il campo delle modifiche metodologiche da potere introdurre. Si fa riferimento, in particolare, alla nota discussa nel Comitato di Economia e Finanza in formato DSA l'11 luglio, *'Information note on the possibility for deviating from the Commission's DSA assumptions in the Medium-term fiscal structural plans'*, i cui contenuti sono illustrati in Appendice 1.

sottostanti il calcolo della traiettoria di riferimento inviata dalla Commissione europea in giugno (2,4 per cento in questo caso, a fronte di 2,55 utilizzato dalla Commissione europea[47]). Di conseguenza, la traiettoria della spesa netta risulterebbe più alta di circa 0,4 punti percentuali in media sui sette anni di aggiustamento, passando da una crescita media di 1,5 per cento stimata dalla Commissione europea a 1,9 per cento. La differenza principale rispetto alla traiettoria di riferimento della Commissione europea riguarda il 2025, in quanto, per tale anno, oltre un minor aggiustamento del saldo primario strutturale, si utilizzano previsioni leggermente superiori del deflatore del PIL rispetto a quelle delle previsioni di primavera della Commissione europea (1,8 per cento). Secondo questa traiettoria di spesa netta, l'Italia uscirebbe dalla procedura PDE nel 2029 (due anni prima rispetto a quanto risulta nella DSA della Commissione europea). Le motivazioni sottostanti la lenta uscita dalla procedura restano le stesse illustrate nel paragrafo precedente.

TAVOLA R1: TRAIETTORIA DI RIFERIMENTO CALCOLATA SECONDO LA METODOLOGIA DELLA COMMISSIONE EUROPEA E IN BASE A DATI AGGIORNATI
(% sul PIL ove non espressamente specificato)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Media 2025-2031
Tasso di crescita spesa primaria netta (var. % a/a)		**2,3**	**2,2**	**2,1**	**1,7**	**1,6**	**1,7**	**1,6**	**1,9**
Saldo primario strutturale	-0,5	0,0	0,5	1,0	1,7	2,3	2,8	3,3	
Variazione annua del saldo primario strutturale (p.p.)		0,50	0,50	0,50	0,64	0,63	0,48	0,48	0,53
Saldo primario	0,1	0,4	0,6	0,9	1,3	1,8	2,3	2,7	
Variazione annua del saldo primario (p.p.)		0,3	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	
Indebitamento netto	-3,8	-3,6	-3,7	-3,5	-3,2	-2,9	-2,5	-2,2	
Debito/PIL	135,8	137,7	137,7	137,5	137,1	136,4	135,3	133,9	
Variazione annua debito/PIL (p.p.)		1,9	0,1	-0,2	-0,4	-0,7	-1,1	-1,3	

Fonte: Elaborazioni MEF.
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

In luglio, disponendo di previsioni molto provvisorie e potenzialmente distanti da quelle che effettivamente sarebbero state incluse nel Piano, la discussione con la Commissione europea si è concentrata su aspetti metodologici relativi in particolare alle modalità attraverso cui il consolidamento di bilancio sottostante la traiettoria di riferimento sarebbe stato integrato nel Piano. In primo luogo, è stata rappresentata alla Commissione europea la volontà del Governo italiano di programmare un aggiustamento del saldo primario strutturale coerente, in media annua, con quello individuato nella simulazione DSA aggiornata con le previsioni ufficiali del Governo. Allo stesso tempo, è stata evidenziata l'opportunità di integrare nel Piano tale sforzo di bilancio tenendo conto del quadro macroeconomico generale, delle tendenze di fondo dell'economia e della finanza pubblica, al fine di fornire una

[47] I valori di convergenza del medio periodo dei tassi di interesse a breve e lungo termine sono sostanzialmente invariati rispetto a quelli sottostanti le simulazioni della Commissione europea, mentre, a parità di metodologia, sono rivisti leggermente al ribasso i valori dei tassi di interesse per il 2025: a 2,5 per cento da 2,8 per cento per il tasso a breve, e a 3,8 per cento da 4,1 per cento per il tasso a lungo.

valutazione realistica dell'impatto derivante dall'aggiustamento richiesto sulla crescita del PIL. In particolare, è stato evidenziato alla Commissione europea che la metodologia DSA può portare a una sovrastima dell'impatto dell'aggiustamento di bilancio sulla crescita economica e – di conseguenza - sul *deficit* nominale.

Più in generale, nell'ambito delle discussioni è stata espressa la convinzione che il quadro complessivo del Piano debba essere caratterizzato da un elevato grado di realismo e di plausibilità. Le proiezioni del disavanzo devono essere stimate nel modo più accurato possibile, evitando sia un eccessivo ottimismo, sia scenari irrealistici caratterizzati da profili di fabbisogno più marcati che finirebbero per generare previsioni sovradimensionate dell'ammontare di titoli del debito pubblico da emettere, fornendo segnali errati ai mercati.

Tenendo conto di queste considerazioni, nel dialogo tecnico con la Commissione europea ripreso a inizio settembre, è stato evidenziato che il Governo italiano intende conseguire una riduzione più rapida del rapporto tra indebitamento netto e il PIL. Secondo le previsioni programmatiche aggiornate, infatti, l'Italia conferma l'impegno a uscire dalla PDE nel 2027, conseguendo nel 2026 un rapporto *deficit*/PIL pari al 2,8 per cento (cfr. Tavola II.1.3). Tale obiettivo è più ambizioso di quello fissato nel Documento programmatico di bilancio 2024, presentato nell'ottobre 2023, e risulta inferiore alla previsione basata sullo scenario a legislazione vigente del Programma di Stabilità 2024 di aprile.

Traiettoria di spesa netta programmatica e principali variabili di finanza pubblica del quadro programmatico

La definizione dei tassi di crescita annuali (e di conseguenza cumulati) di spesa netta che il Governo italiano si impegna a non superare nei prossimi cinque anni (2025-2029) tiene conto, in primo luogo, della decisione di confermare il rientro dell'indebitamento netto entro la soglia del 3 per cento del PIL nel 2026.

Dato il livello di indebitamento previsto per il 2024 – aggiornato al 3,8 per cento in rapporto al PIL, dal 4,3 per cento del Programma di Stabilità di aprile - e considerando lo scenario di crescita programmatica sottostante il Piano, il raggiungimento di questo obiettivo è coerente con una correzione annua del saldo primario strutturale di 0,55 punti percentuali del PIL nel 2025 e 2026.

Successivamente, negli anni 2027-2029, è sufficiente una correzione del saldo primario strutturale di 0,52 punti percentuali del PIL, che occorre prolungare negli ultimi due anni del periodo di aggiustamento di bilancio (2030 e 2031).

Dopo il biennio iniziale, in cui l'aggiustamento del saldo primario strutturale è vincolato all'obiettivo di *deficit* nominale, si è calcolato un aggiustamento lineare tale da conseguire alla fine del settimo anno (nel 2031) un saldo primario strutturale coerente con le nuove regole. Infatti, relativamente agli anni 2027-2031, l'intensità

dell'aggiustamento consente di rispettare i requisiti di sostenibilità del debito richiesti dall'approccio DSA[48] (e gli altri *benchmark* e salvaguardie).

Partendo nel 2024 da un saldo primario strutturale prossimo al pareggio (-0,5 per cento del PIL), le correzioni programmate consentiranno di raggiungere un avanzo primario strutturale del 2,2 per cento del PIL alla fine del Piano (nel 2029) e del 3,2 per cento del PIL alla fine del percorso di aggiustamento settennale (nel 2031). Il livello del saldo primario strutturale previsto per il 2031 è molto vicino a quello sottostante la traiettoria di riferimento della Commissione europea (pari al 3,3 per cento del PIL).

La correzione del saldo primario strutturale programmata è pari in media a 0,53 punti percentuali del PIL lungo il periodo di aggiustamento 2025-2031, e risulta inferiore alla correzione media sottostante la traiettoria di riferimento della Commissione europea (pari a 0,62 p.p. considerando l'applicazione della correzione minima PDE), ma perfettamente in linea con l'aggiornamento della DSA descritto nel *focus* 'Ricalcolo della traiettoria di riferimento (DSA IT) basato su variabili esogene aggiornate'. Il minore sforzo fiscale medio riflette principalmente la migliore situazione di bilancio di partenza[49], mentre il percorso di aggiustamento mostra un diverso profilo annuale, caratterizzato – come già detto – da un aggiustamento annuo maggiore nei primi anni rispetto a quello sottostante la traiettoria della Commissione europea, che invece prevede una correzione annua più alta nel periodo 2028-2030; per contro, a partire dal 2027 e soprattutto negli anni seguenti, la correzione è inferiore in quanto l'Italia uscirebbe dalla procedura PDE e non si applicherebbe, quindi, il *minimum benchmark* richiesto da tale procedura.

Il Piano elaborato dal Governo, pur presentando un minore aggiustamento complessivo in termini di saldo strutturale rispetto ai valori sottostanti la traiettoria di riferimento presentata dalla Commissione europea, presenta valori pienamente compatibili con quest'ultima in termini di crescita della spesa netta.

La Tavola II.1.2 illustra i tassi di crescita della spesa netta, coerenti con l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni richiesta dal nostro Paese, che il Governo si impegna a non superare nei prossimi cinque anni. Gli obiettivi di crescita della spesa netta sono calcolati utilizzando le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica programmatiche, aggiornate fino al 2029[50].

[48] Sono rispettati i criteri richiesti dalla DSA sia nello scenario di aggiustamento sia negli scenari macrofinanziari avversi di natura deterministica e nelle simulazioni stocastiche. Per maggiori approfondimenti sul rispetto dei criteri *risk-based* alla base della DSA, di quelli richiesti dalle simulazioni stocastiche e degli altri *benchmark* e salvaguardie comuni posti dalle nuove regole del PSC si veda il paragrafo II.1.3.

[49] Nelle previsioni della Commissione europea, nel 2024 l'Italia registrerebbe un *deficit* primario strutturale pari all'1,1 per cento del PIL (Tavola II.1.1), mentre nelle previsioni di questo Piano il *deficit* primario strutturale sarebbe pari allo 0,5 per cento del PIL (Tavola II.1.3). Poiché l'obiettivo finale del saldo primario strutturale è pressoché uguale (un avanzo del 3,2 per cento del PIL nel 2031 nel Piano, a fronte di un avanzo del 3,3 per cento del PIL per la Commissione europea), la migliore situazione di partenza si traduce in un minore aggiustamento medio di circa un decimo di punto percentuale.

[50] La Tavola II.1.2 non espone i tassi di crescita della spesa netta per gli anni 2030 e 2031, in quanto esterni all'orizzonte previsivo del Piano. Tali tassi sono calcolati sulla base delle simulazioni DSA a partire dalla fine del Piano.

TAVOLA II.1.2: TRAIETTORIA DI SPESA NETTA PROGRAMMATICA (tassi di crescita, var. percentuale)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
(a) Tasso di crescita annuo	-1,9	1,3	1,6	1,9	1,7	1,5
(b) Tasso di crescita cumulato	-1,9	-0,7	0,9	2,8	4,6	6,2

Fonte: Elaborazioni MEF.

In linea con la metodologia comune, il profilo di correzione del saldo primario è dapprima 'tradotto' in termini di crescita della spesa netta attraverso la formula (1) del paragrafo precedente[51].

I tassi di crescita teorici ottenuti dalla formula (1) sono pari rispettivamente a: 2,2 per cento nel 2025, 1,9 per cento nel 2026, 1,6 per cento nel 2027, 1,7 per cento nel 2028, 1,5 per cento nel 2029, 1,1 per cento nel 2030 e 1,2 per cento nel 2031[52]. Questo percorso di spesa condurrebbe a un tasso di crescita medio di 1,6 per cento nel periodo di aggiustamento 2025-2031, un livello superiore a quello della traiettoria di riferimento della Commissione europea, che si ricorda è pari a 1,5 per cento. La differenza maggiore si osserverebbe, in particolare, per il 2025 ed è spiegata principalmente dalla maggiore crescita del deflatore del PIL, prevista in questo Piano rispetto alla previsione di aprile della Commissione europea[53].

Si fa notare che la formula (1) derivante dalla DSA assume implicitamente che l'elasticità del tasso di crescita delle entrate strutturali rispetto a quella del prodotto potenziale nominale sia unitaria. Nelle previsioni del Piano tale ipotesi non è sempre verificata. In particolare, nel 2025 (e in misura minore nel 2026) le entrate strutturali sono previste crescere a un tasso inferiore rispetto al potenziale nominale. Questo è il primo motivo per cui, a parità di obiettivo di miglioramento del saldo primario strutturale, il tasso di crescita della spesa primaria netta calcolato a partire dall'aggregato di riferimento di spesa, come rappresentato dalla riga (a) della Tavola II.1.2, si discosta dai valori calcolati tramite la formula (1). Il calcolo è effettuato a partire dalle previsioni programmatiche di finanza pubblica del Piano e considerando le varie sotto voci di spesa e le misure discrezionali di entrata (DRM) da escludere dall'aggregato (approccio *bottom-up*)[54].

Quest'approccio è mantenuto per i primi tre anni di proiezione, nei quali, pertanto, gli obiettivi di crescita della spesa netta sono fissati pari a 1,3 per cento per il 2025 (tasso inferiore a quello della traiettoria di riferimento della Commissione europea, pari a 1,6), 1,6 per cento nel 2026 e 1,9 per cento nel 2027.

[51] La sola differenza risiede nel fatto che la correzione del saldo primario strutturale annuale è riparametrata alla spesa primaria in rapporto al PIL dell'anno antecedente (cd. *rolling*) e non dell'anno base (2024) che è considerato fisso nella formula. Nell'approccio comune basato sulla DSA, le previsioni per gli anni successivi al 2024 non sono disponibili.

[52] Per questi due anni, non disponendo di previsioni, si mantiene fisso il livello della spesa primaria sul PIL del 2029.

[53] Il tasso di crescita teorico della spesa nel 2025 basato sulle previsioni programmatiche di questo Piano sconta, inoltre, una crescita del prodotto potenziale lievemente superiore rispetto alla Commissione europea e, come chiarito, una correzione annuale del saldo primario strutturale lievemente più bassa (0,55 p.p. invece che 0,60 p.p.).

[54] Esso risulta più basso di quello 'teorico' nel 2025 e 2026 e superiore nel 2027.

Relativamente a questo lasso di tempo si è preferito identificare degli obiettivi di crescita della spesa netta realistici e affidabili, anche in base alla proiezione delle variabili di raccordo che concorrono a definire l'aggregato rilevante di spesa netta. È proprio su quest'ultimo, infatti, che verrà effettuato il monitoraggio da parte della Commissione europea. Tanto più che, allo stesso tempo, tutti i valori delle variabili in questione saranno pubblicati all'interno del Documento programmatico di bilancio 2025, che sarà presentato immediatamente dopo questo Piano e inviato alla Commissione europea entro la scadenza di metà ottobre[55].

A partire dal 2028, sono utilizzati i tassi di crescita della spesa netta calcolati in base alla formula (1). Negli anni 2028 e 2029, tali obiettivi di crescita sono dunque fissati rispettivamente pari a 1,7 e 1,5 per cento. Alla stessa stregua, per gli anni 2030 e 2031 essi sono pari, rispettivamente, a 1,1 e 1,2 per cento. Nell'intero periodo di aggiustamento 2025-2031, il tasso di crescita medio annuo della spesa netta risulta pari a 1,5 per cento, un valore in linea con quello della traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione europea il 21 giugno[56].

I tassi di crescita cumulati della spesa netta sono calcolati applicando il tasso di crescita annuale alla crescita cumulata dell'anno precedente. Per il 2025, la crescita cumulata di -0,7 per cento è ottenuta applicando la crescita annua di 1,3 per cento del 2025 al montante ottenuto considerando la contrazione di 1,9 per cento stimata nel Piano per il 2024 rispetto al 2023 attribuibile principalmente alla forte diminuzione della spesa legata al Superbonus.

La Tavola II.1.3 mostra le principali variabili sottostanti gli obiettivi di crescita della spesa netta. Tutti i valori presentati nella tavola, anziché essere calcolati tramite la DSA, sono coerenti con i valori programmatici del Piano; ciò vale per i valori di crescita del PIL e del prodotto potenziale (da cui le stime di *output gap* utilizzate per il calcolo dei saldi strutturali), del *deficit* e del debito pubblico. Relativamente alla proiezione di quest'ultimo, si utilizzano le stime interne di fabbisogno, incluso il calcolo della spesa per interessi, e le informazioni disponibili rispetto alle variabili di raccordo tra flussi e *stock* (inclusi i proventi delle privatizzazioni e le altre partite finanziarie).

[55] È fatto obbligo, all'interno delle tavole da presentare ogni anno all'interno del DPB di pubblicare le previsioni delle variabili in questione solo relativamente all'anno t+1; pertanto all'interno del prossimo DPB il vincolo riguarderebbe il solo anno 2025. Pubblicare le previsioni relativamente a tre anni è pertanto una scelta di trasparenza volta anche a meglio orientare la politica di bilancio. Tuttavia, nel DPB che sarà presentato nel 2025 sarà possibile rivedere le previsioni in questione a partire dal 2026 nel rispetto degli obiettivi di crescita della spesa netta a cui l'Italia si sarà vincolata.

[56] Utilizzare l'aggregato di riferimento di spesa netta calcolato contabilmente sui primi cinque anni di proiezione condurrebbe a un tasso di crescita medio lungo l'intero periodo di aggiustamento settennale pari a poco meno di 1,4 per cento, un valore che si colloca al di sotto di quello della traiettoria di riferimento della Commissione europea.

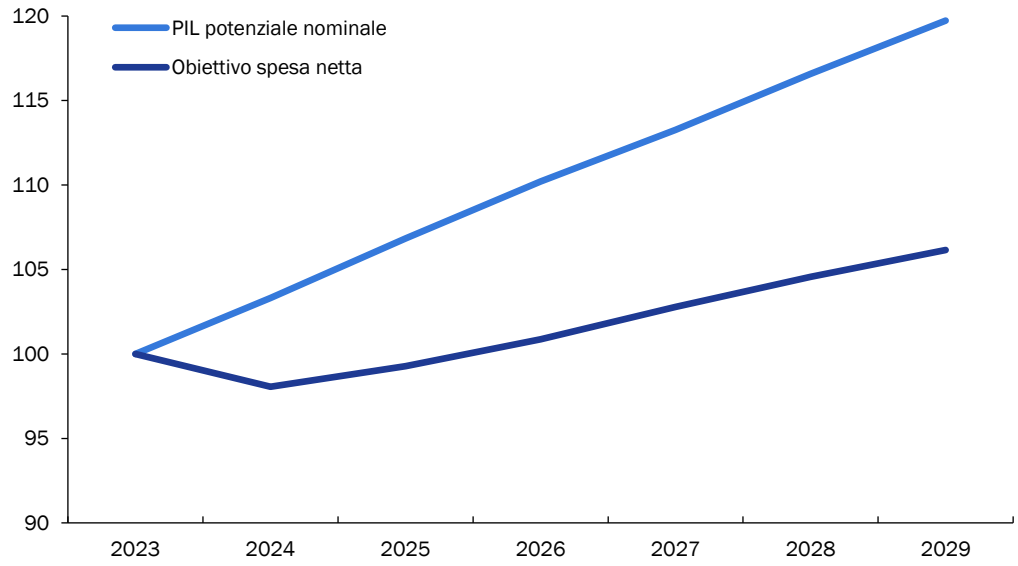
TAVOLA II.1.3: PRINCIPALI VARIABILI DI FINANZA PUBBLICA DEL QUADRO PROGRAMMATICO (% sul PIL ove non espressamente specificato)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
PIL potenziale (var. % a/a)	1,1	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,7
Deflatore del PIL (var. % a/a)	5,8	1,9	2,1	2,0	1,8	2,0	2,0
Indebitamento netto	-7,2	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	-2,3	-1,8
Saldo strutturale	-8,2	-4,4	-3,8	-3,3	-3,0	-2,6	-2,1
Saldo primario strutturale	-4,5	-0,5	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2
Debito/PIL (1)	134,8	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9
Variazione del debito/PIL (p.p. del PIL) (2)	-3,6	1,0	1,2	0,9	-0,4	-1,1	-1,5
Variazione annua saldo strutturale (p.p. del PIL)	1,5	3,78	0,60	0,50	0,36	0,41	0,49
Variazione annua saldo primario strutturale (p.p. del PIL)	0,98	4,03	0,55	0,55	0,52	0,52	0,52
Output gap (% del prodotto potenziale)	1,4	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5

(1) Livelli del debito 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. Per il 2023, i valori del debito pubblico - di fonte Banca d'Italia - incorporano le modifiche effettuate in occasione della Revisione generale delle stime annuali dei Conti nazionali e la recente decisione Eurostat sulla contabilizzazione degli interessi sui prestiti EFSF alla Grecia (si rimanda al Bollettino economico della Banca d'Italia che sarà pubblicato l'11 ottobre e al Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 ottobre p.v.).
(2) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
Fonte: Elaborazioni MEF.

Partendo dai dati di preconsuntivo del 2023 rilasciati dall'Istat il 23 settembre e applicando al livello dell'aggregato di riferimento della spesa netta il tasso di crescita previsto per il 2024 e gli obiettivi di crescita cumulati che il Governo si impegna a non superare nei prossimi cinque anni, si ottiene il livello obiettivo della spesa netta. La crescita cumulata della spesa netta è prevista mantenersi ben al di sotto di quella del prodotto potenziale nominale, garantendo l'aggiustamento contemplato dal Piano.

FIGURA II.1.1: LIVELLO OBIETTIVO DELLA SPESA NETTA E PIL POTENZIALE NOMINALE (numero indice 2023 = 100)



Fonte: Elaborazioni MEF.

II.1.3 Coerenza con la Procedura per disavanzi eccessivi e le salvaguardie comuni e proiezioni del rapporto debito/PIL di medio periodo

Coerenza con la procedura PDE e le salvaguardie comuni

Il percorso di aggiustamento di bilancio sopra illustrato, che il Governo italiano intende presentare alla Commissione europea, è pienamente conforme ai requisiti delle nuove regole del Patto di Stabilità e Crescita.

Procedura per disavanzi eccessivi – In primo luogo, negli anni 2025 e 2026 nei quali si prevede che il nostro Paese sarà soggetto alla procedura PDE, è rispettata la correzione strutturale minima di 0,5 punti percentuali del PIL. Come spiegato, grazie alla disposizione transitoria di maggior favore che consente di tenere conto dell'incremento atteso della spesa per interessi, questo requisito è declinato in termini di variazione del saldo primario strutturale[57]. Nel 2025 e 2026, il Piano prevede un miglioramento del saldo primario strutturale di 0,55 punti di PIL.

Dal 2027, anno in cui è prevista l'uscita dell'Italia dalla PDE, si prevede un aggiustamento lineare del saldo primario strutturale pari a 0,52 punti di PIL, sufficiente a rispettare i requisiti e le salvaguardie previste dal Patto.

Clausola di no backloading – Il profilo di correzione delineato anticipa nei primi anni parte della correzione di bilancio richiesta, attuando un *frontloading* della stessa; pertanto, il Piano soddisfa la salvaguardia di *no backloading*, in base alla quale l'aggiustamento dovrebbe avvenire quantomeno in misura uniforme lungo l'arco del periodo di consolidamento fiscale per evitare che la maggior parte dello sforzo sia differita agli anni finali.

Salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito – La salvaguardia comune sul debito richiede, per i Paesi come l'Italia che hanno un debito superiore al 90 per cento del PIL, il rispetto di una riduzione media annua minima nel periodo di aggiustamento pari a 1 punto percentuale. La diminuzione media va calcolata a partire dall'anno precedente l'inizio della traiettoria di riferimento, ovvero, per i Paesi in procedura PDE, dall'anno in cui ci si attende l'uscita dalla procedura, fino alla fine del periodo di aggiustamento. Per verificare il rispetto di tale salvaguardia occorre quindi considerare gli anni che vanno dal 2027, anno in cui si prevede l'uscita dalla PDE, fino al 2031, termine del periodo di aggiustamento settennale. Negli anni 2027-2031, la riduzione media del rapporto debito/PIL prevista è pari a 1,1 punti percentuali, e ciò assicura il rispetto *ex ante* di tale salvaguardia.

Salvaguardia di resilienza relativa al deficit – Infine, il Piano consente di rispettare la salvaguardia comune volta ad assicurare un margine di resilienza rispetto al valore di riferimento del 3 per cento per il rapporto tra indebitamento netto e il PIL. La clausola richiede di mantenere il saldo strutturale di bilancio complessivo al di sopra di una soglia minima pari a -1,5 per cento del PIL, valida per tutti gli Stati membri. Tale obiettivo va raggiunto assicurando un miglioramento

[57] Nel 2028 verrà meno la disposizione transitoria e quindi, per i Paesi ancora in PDE, l'aggiustamento strutturale minimo dello 0,5 per cento del PIL tornerà a essere calcolato con riferimento al saldo strutturale complessivo.

annuale minimo del saldo primario strutturale pari allo 0,4 per cento del PIL, ridotto allo 0,25 per cento del PIL in caso di estensione del periodo di aggiustamento. In base al percorso di aggiustamento di bilancio settennale programmato nel Piano, il saldo strutturale di bilancio si collocherebbe al di sopra di questa soglia nel 2031, anno in cui è previsto raggiungere un livello pari a -1,3 per cento del PIL. Negli anni 2025-2030, in cui il saldo strutturale sarebbe inferiore a tale soglia, si prevede un miglioramento annuo del saldo primario strutturale superiore alla correzione minima di 0,25 punti percentuali, che pertanto non è vincolante (*binding*).

Proiezioni del rapporto debito/PIL di medio periodo

L'avanzo primario strutturale conseguito alla fine del periodo settennale di aggiustamento, pari al 3,2 per cento del PIL, garantisce che nei dieci anni successivi alla fine di tale periodo, e in assenza di ulteriori misure di correzione fiscale, il rapporto debito/PIL sia posto su una traiettoria plausibilmente discendente e che l'indebitamento netto continui a essere mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL[58].

Nella Figura II.1.2 sono mostrate le proiezioni del rapporto debito/PIL nello scenario di aggiustamento e negli scenari avversi di natura deterministica, che riflettono l'incertezza macroeconomica e finanziaria delle previsioni, in linea con la metodologia illustrata nel *Debt Sustainability Monitor* 2023 della Commissione europea (d'ora in poi DSM). Per maggiori dettagli si veda il *focus* 'Scenari avversi di tipo deterministico e simulazioni stocastiche'.

Per gli anni 2025-2029, la Figura mostra le previsioni programmatiche sottostanti il Piano, mentre per gli anni 2030-2031 le proiezioni riflettono l'ulteriore aggiustamento di bilancio. A partire dall'anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento (2032), in linea con la DSA, sono mostrate le proiezioni basate sull'ipotesi di assenza di ulteriori correzioni di bilancio (*no-fiscal-policy-change scenario*), in cui il saldo primario strutturale del 2031 è modificato solo per tenere conto della variazione delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (*age-related expenditures*, ARE) e delle rendite proprietarie della pubblica amministrazione (*property income*, PI). Per quanto riguarda le ARE, come suggerito dalla Commissione europea[59], sono considerate le proiezioni contenute nell'*Ageing Report* 2024, già utilizzate dalla Commissione europea nel proprio esercizio di DSA; anche per le PI sono impiegate le stesse proiezioni utilizzate dalla Commissione europea, secondo la metodologia descritta nel DSM. Per tutte le altre variabili si utilizzano le assunzioni stilizzate della DSA, così come definite nel DSM e illustrate in Appendice 1.

Nei tre scenari avversi, a partire dal 2032 si utilizza sempre l'assunzione di invarianza della *fiscal stance* rispetto al 2031, ma gli andamenti delle variabili

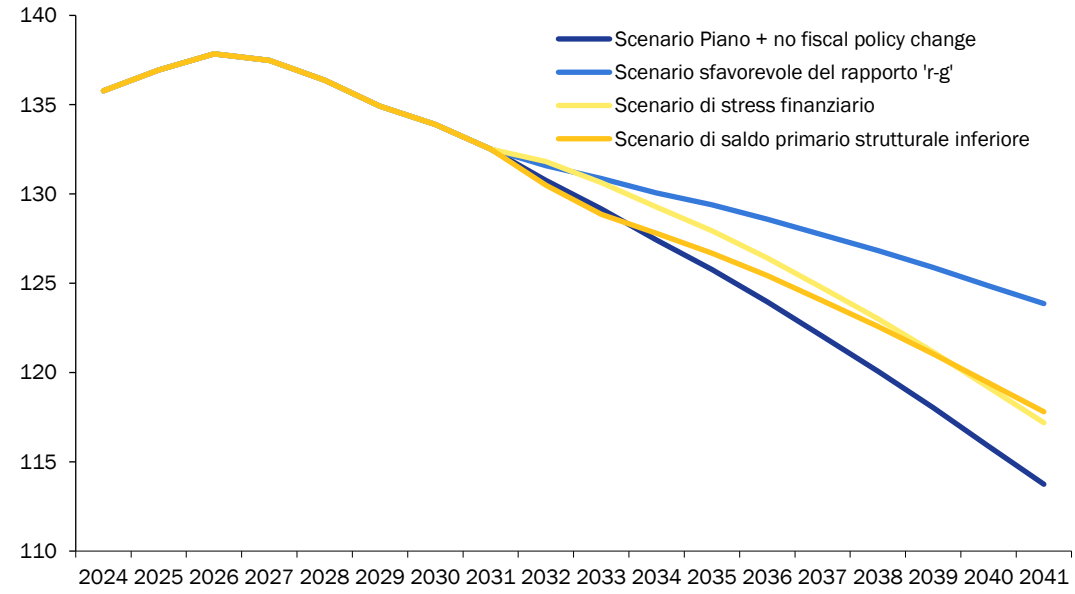
[58] Si veda l'Appendice 1 per maggiori dettagli sui criteri richiesti dalla DSA.

[59] Si fa riferimento alla nota informativa discussa nel Comitato di Economia e Finanza in formato DSA l'11 luglio, *'Information note on the possibility for deviating from the Commission's DSA assumptions in the Medium-term fiscal structural plans'*, i cui contenuti sono illustrati in Appendice 1.

macroeconomiche e di finanza pubblica sono modificati in chiave peggiorativa secondo le modalità definite dalla metodologia comune.

Come emerge dalla Figura II.1.2 e dalla Tavola II.1.5, lo scenario maggiormente sfidante per il nostro Paese è quello che ipotizza uno *shock* negativo permanente sulla differenza tra tasso di interesse implicito e tasso di crescita (che rappresenta un'approssimazione del cd. *snow-ball effect*).

FIGURA II.1.2: ANALISI DI SENSITIVITÀ DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (scenario di aggiustamento e scenari avversi deterministici, valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni MEF.

Non tutti gli scenari di medio periodo devono essere di tipo avverso. Sebbene la Commissione europea abbia richiesto esplicitamente di non considerare gli effetti sulle previsioni di crescita programmatiche interne al Piano delle riforme e degli investimenti non ancora attuati, è del tutto evidente che si possa prefigurare uno scenario di maggiore crescita del prodotto potenziale e di aumentata sostenibilità del debito. Ciò è effettuato nel *focus* sottostante.

FOCUS

Impatto delle riforme legate all'estensione del periodo di aggiustamento del Piano sulla sostenibilità del debito pubblico

Nel presente *focus* si illustra un'analisi dell'impatto delle riforme del PNRR da attuare e delle riforme aggiuntive oggetto dell'estensione del periodo di aggiustamento del Piano sulla dinamica del rapporto debito/PIL sulla base della DSA sottostante il Piano (2025-2041).

Gli impatti sulla crescita economica sono stimati con il modello DSGE Quest III, in uso alla Direzione I del Dipartimento del Tesoro, e illustrati dettagliatamente nel Paragrafo III.4 e nell'Appendice V del presente documento. Gli impatti delle riforme vengono sommati al livello del PIL potenziale sottostante il Piano a partire dal 2025, mentre l'impatto degli investimenti da implementare oltre il 2025 (orizzonte entro il quale è considerato il quadro macroeconomico per la stima del prodotto potenziale) è prudenzialmente escluso da questa valutazione.

Nelle simulazioni effettuate con il modello QUEST, la maggiore crescita derivante dalle riforme genera endogenamente un incremento delle entrate della PA per effetto del livello più elevato dei redditi da lavoro, dei consumi e dei profitti delle imprese. Tali maggiori entrate hanno un impatto migliorativo sul saldo di bilancio e quindi sullo stock del debito pubblico.

Per includere la risposta delle entrate al miglioramento delle prospettive di crescita potenziale, nell'analisi qui proposta, basata sulla metodologia della DSA, viene considerato il miglioramento del saldo primario ottenuto attraverso la semi-elasticità delle entrate alla mutata posizione ciclica.

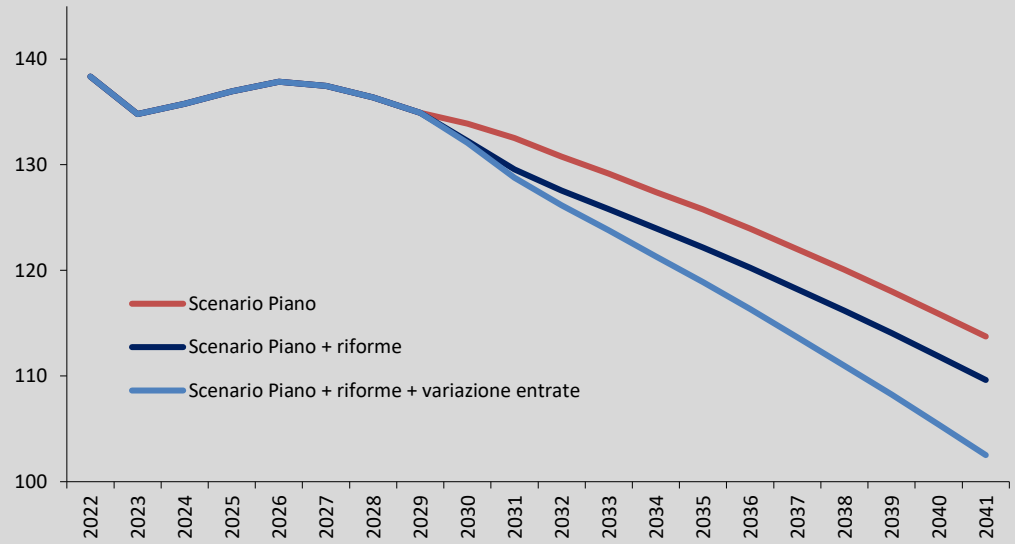
Fino al 2029, PIL nominale e livello del debito pubblico sono mantenuti pari allo scenario programmatico sottostante il Piano. La spesa primaria non viene modificata, in quanto le previsioni programmatiche di finanza pubblica includono già gli effetti finanziari diretti delle riforme programmate, incorporati nella manovra di bilancio per il prossimo triennio. In questi primi anni, l'analisi considera solo l'effetto delle riforme sul prodotto potenziale e la conseguente variazione delle entrate strutturali.

L'impatto sulla crescita reale delle riforme considerate è reso visibile a partire dal 2030, quando l'output gap converge progressivamente a zero e la crescita reale è allineata a quella potenziale. Concluso il periodo di aggiustamento fiscale (2031), come da metodologia stilizzata della DSA, il saldo primario strutturale è mantenuto costante e aggiornato unicamente per l'evoluzione delle spese legate all'invecchiamento e delle rendite proprietarie della pubblica amministrazione. Quindi, una volta chiuso l'output gap, l'effetto della maggiore crescita sulle entrate strutturali si riversa sul saldo nominale e sull'andamento dello stock di debito.

Lungo tutto il periodo di simulazione, la spesa per interessi è ricalcolata tenendo conto del diverso tasso di interesse implicito. L'effetto complessivo stimato sul rapporto debito/PIL è quindi attribuibile sia al migliore andamento della crescita potenziale (effetto denominatore), sia alle maggiori entrate della PA, di natura strutturale nei primi anni, e quindi nominale una volta che il ciclo economico è azzerato (effetto numeratore).

La Figura illustra l'evoluzione del rapporto debito/PIL nello scenario programmatico sottostante il Piano e in quelli alternativi denominati 'Piano + riforme', in cui sono isolati gli effetti legati alla maggiore crescita potenziale e reale, e 'Piano + riforme + variazione entrate' in cui viene colto anche l'effetto sulle entrate. Nel primo scenario alternativo, gli effetti delle riforme programmate ai fini dell'estensione del periodo di aggiustamento, ma non ancora attuate, migliorano le prospettive di crescita. Ne consegue un più marcato calo del rapporto debito/PIL rispetto allo scenario programmatico sottostante il Piano, osservabile a partire dal 2030. Il rapporto debito/PIL sarebbe ancor più decrescente e raggiungerebbe un livello pari al 109,6 per cento nel 2041. Se si considera anche il miglioramento del saldo primario conseguente all'incremento delle entrate generato da tale maggiore crescita, il rapporto scende ulteriormente al 102,5 per cento.

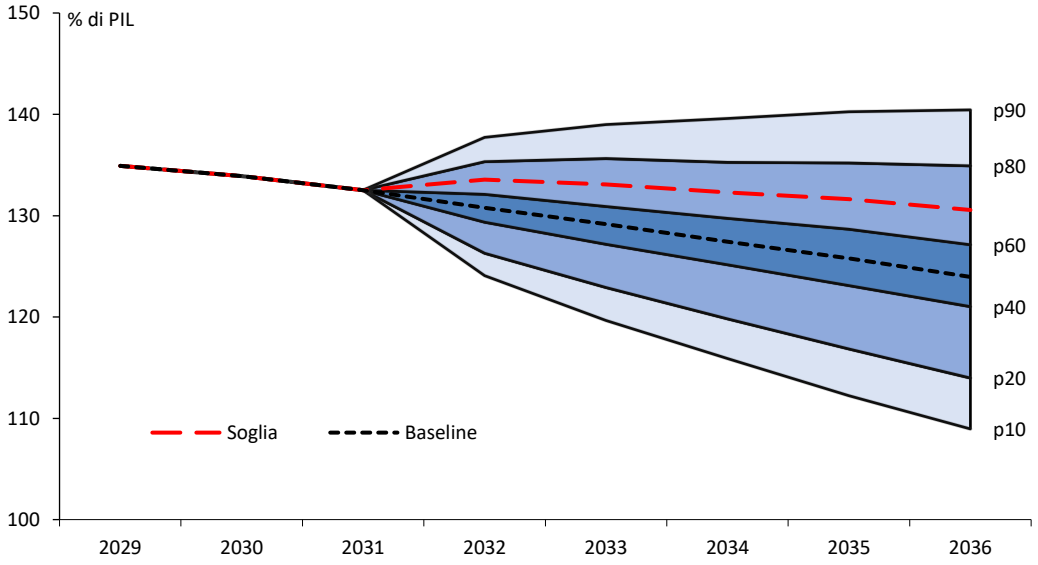
FIGURA R1: PROIEZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL INCLUSIVA DELL'IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNRR DA ATTUARE E DI QUELLE OGGETTO DI ESTENSIONE DEL PERIODO DI AGGIUSTAMENTO DI BILANCIO



Fonte: Elaborazioni MEF.

Anche i risultati delle simulazioni stocastiche confermano la plausibilità della riduzione del rapporto debito/PIL attesa negli anni successivi alla fine del periodo di aggiustamento. La Figura II.1.3 e la Tavola II.1.4 mostrano, infatti, che la probabilità che il rapporto debito/PIL si collochi nel 2036 (il quinto anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento) su un livello inferiore a quello del 2031 è pari al 74,5 per cento, ben superiore alla soglia minima del 70 per cento (cfr. il *focus* 'Scenari avversi di tipo deterministico e simulazioni stocastiche').

FIGURA II.1.3 ANALISI STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (valori %)



Fonte: Elaborazioni MEF.

TAVOLA II.1.4 PROIEZIONI RELATIVE AL DEBITO, AL SALDO NOMINALE E PRINCIPALI IPOTESI SOTTOSTANTI

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Debito lordo (1) (% PIL)	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9	133,9	132,5	130,8	129,2	127,4	125,8	124,0	122,0	120,1	118,0	115,9	**113,7**
Saldo delle amministrazioni pubbliche (% PIL)	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	-2,3	-1,8	-1,7	-1,5	-1,7	-1,9	-2,0	-2,0	-2,1	-2,1	-2,1	-2,0	-2,0	**-1,9**
Saldo primario strutturale (% PIL potenziale)	-0,5	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2	2,7	3,2	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	**2,7**
Componente ciclica (% PIL potenziale)	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**0,0**
Misure *una tantum* (% PIL)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**0,0**
Spesa per interessi (% PIL)	3,9	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2	4,3	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,7	4,7	**4,6**
Tasso di interesse a lungo termine (%)	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9	3,9	4,2	4,4	4,7	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,7	4,7	4,6	**4,6**
Tasso di interesse a breve termine (%)	3,4	2,4	1,9	2,0	2,3	2,0	2,2	2,4	2,5	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	**2,4**
Tasso di interesse implicito sul debito (%)	3,0	2,9	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	**4,1**
Aggiustamento *stock-flussi* (% PIL)	1,0	2,2	2,2	0,6	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**0,0**
PIL potenziale (var. %)	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,4	0,6	0,9	1,0	1,1	1,2	1,4	**1,4**
PIL reale (var. %)	1,0	1,2	1,1	0,8	0,8	0,6	-0,1	0,0	0,4	0,3	0,6	0,6	0,9	1,0	1,1	1,2	1,4	**1,4**
Deflatore del PIL (var. %)	1,9	2,1	2,0	1,8	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	**2,2**
PIL nominale (var. %)	2,9	3,3	3,1	2,6	2,8	2,6	2,1	2,2	2,7	2,7	2,9	3,0	3,2	3,4	3,4	3,5	3,6	**3,6**

(1) Livelli del debito 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.
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
Fonte: Elaborazioni MEF.

TAVOLA II.1.5 STRESS TEST: SCENARI DETERMINISTICI E SIMULAZIONI STOCASTICHE

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Scenario di stress finanziario																		
Debito lordo (% PIL)	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9	133,9	132,5	131,8	130,6	129,3	127,9	126,4	124,7	123,0	121,2	119,2	117,2
Tasso di interesse a lungo termine (%)	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9	3,9	4,2	4,4	8,2	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8	4,7	4,7	4,6	4,6
Tasso di interesse a breve termine (%)	3,4	2,4	1,9	2,0	2,3	2,0	2,2	2,4	6,1	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4
Scenario di saldo primario strutturale inferiore																		
Debito lordo (% PIL)	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9	133,9	132,5	130,5	128,8	127,8	126,7	125,4	124,0	122,6	121,0	119,4	117,8
Saldo primario strutturale (% PIL potenziale)	-0,5	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2	2,7	3,2	3,0	2,7	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Scenario sfavorevole del rapporto 'r-g'																		
Debito lordo (% PIL)	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9	133,9	132,5	131,6	130,9	130,0	129,4	128,6	127,7	126,8	125,9	124,9	123,9
Tasso di interesse a lungo termine (%)	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9	3,9	4,2	4,4	5,2	5,4	5,4	5,4	5,3	5,3	5,2	5,2	5,1	5,1
Tasso di interesse a breve termine (%)	3,4	2,4	1,9	2,0	2,3	2,0	2,2	2,4	3,0	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9
PIL reale (var. %)	1,0	1,2	1,1	0,8	0,8	0,6	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,1	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	0,9
PIL potenziale (var. %)	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,4	0,6	0,9	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4
Simulazioni stocastiche																		
Probabilità che il debito nel 2036 sia inferiore al suo livello nel 2031 (%)	74,5																	

(1) Livelli del debito 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.
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
Fonte: Elaborazioni MEF.

FOCUS

Scenari avversi di tipo deterministico e simulazioni stocastiche

Stress test di tipo deterministico

Gli *stress test* di tipo deterministico hanno lo scopo di verificare la robustezza dei risultati dello scenario *baseline* secondo ipotesi avverse che catturano l'incertezza macroeconomica e finanziaria delle previsioni e assicurare che il rapporto debito/PIL risulti decrescente anche in tali scenari avversi. Gli *shock* vengono applicati a partire dal primo anno dopo la fine del periodo di aggiustamento; pertanto, non modificano lo scenario *baseline* nel periodo tra T e T+4 (o T+7, nel caso di estensione a sette anni del periodo di aggiustamento). Gli scenari avversi ipotizzano i seguenti *shock*, il primo di natura temporanea, gli altri di natura permanente:

***Shock* finanziario:** i tassi di interesse di mercato sono temporaneamente aumentati nell'anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento (T+5 o T+8) di 100 punti base, a cui si somma, per i Paesi con un rapporto debito/PIL maggiore del 90 per cento, un ulteriore premio al rischio pari al 6 per cento della distanza tra il debito/PIL nell'anno T e il valore soglia del 90 per cento;

Aumento dello *snowball effect* (r-g): i tassi di interesse di mercato (r) sono permanentemente aumentati di 50 punti base a partire dall'anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento (da T+5 o da T+8) e il tasso di crescita reale (g) viene permanentemente diminuito di 0,5 punti percentuali, producendo quindi un aumento permanente di circa 1 punto percentuale dello *snow-ball effect;*

Deterioramento del saldo primario di bilancio (SPB): a partire dall'anno successivo all'ultimo anno di aggiustamento (T+5 o T+8) si ipotizza un peggioramento permanente del saldo primario strutturale di 0,5 punti percentuali in due anni. Tale saldo è poi assunto costante fino a T+14 (o T+17). Si ipotizza, inoltre, che tale allentamento di bilancio produca effetti espansivi sul PIL attraverso un moltiplicatore pari a 0,75 nei due anni di minore aggiustamento fiscale e che l'*output gap* si chiuda nei tre anni successivi.

Simulazioni stocastiche

Le simulazioni stocastiche per le proiezioni del rapporto debito/PIL recepiscono la volatilità storica delle variabili rilevanti per l'evoluzione del rapporto debito/PIL: crescita nominale, tassi di interessi (a breve e lungo termine), saldo primario e tasso di cambio (per i Paesi non appartenenti all'area euro). Le analisi sono condotte mediante il metodo Montecarlo e le serie storiche utilizzate per costruire la matrice di varianza-covarianza delle variabili iniziano dal primo trimestre del 2000. Nel processo di elaborazione dei dati, i valori anomali vengono trattati in modo rigoroso per assicurare la robustezza delle stime. Viene applicato un metodo di 'winsorizzazione' che identifica gli *outlier* per ogni variabile e Paese, eliminando i valori al di sopra del 95° percentile e al di sotto del 5° percentile della distribuzione storica. Tali valori estremi vengono sostituiti con i valori ai margini della distribuzione, ossia con il 5° e il 95° percentile, per garantire che non distorcano le simulazioni. Le simulazioni prevedono l'uso di 10,000 estrazioni casuali, generate assumendo una distribuzione congiunta normale, con media zero e una varianza-covarianza calcolata sui dati storici.

Questo approccio consente di proiettare le possibili traiettorie del rapporto debito/PIL al manifestarsi di *shock* stocastici sulle relative variabili economiche, finanziarie e fiscali, e di stimare la probabilità che tale rapporto segua un percorso sostenibile. Il percorso di aggiustamento presentato nel Piano è considerato soddisfacente se, almeno nel 70 per cento degli scenari simulati, il rapporto debito/PIL al quinto anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento fiscale è uguale o inferiore a quello registrato cinque anni prima.

II.2 QUADRO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA

II.2.1 Il processo previsivo nel nuovo sistema di regole

Le proiezioni provenienti dall'analisi di sostenibilità del debito (DSA) sono state sostituite da esercizi di previsione macroeconomica e di finanza pubblica che seguono le metodologie tradizionali, con un orizzonte che va dall'anno in corso fino ai cinque successivi (2024-2029). Questo approccio è motivato dal fatto che tali previsioni, facendo uso di un maggior numero di informazioni, sono più accurate e realistiche, permettendo un maggiore controllo e un più elevato grado di *ownership* nella programmazione economica da parte del Governo.

I paragrafi successivi forniscono maggiori dettagli sul quadro macroeconomico e di finanza pubblica sottostante gli obiettivi di crescita della spesa netta indicati nel par. II.1.

In tale contesto, le previsioni del Programma di Stabilità 2024 sono state riviste, in primo luogo, tenendo conto: i) dell'evidenza fornita dall'aggiornamento dei dati di contabilità nazionale[60]; ii) dei valori aggiornati delle variabili esogene, per lo più internazionali, e della valutazione del relativo impatto sul quadro macroeconomico; iii) delle ultime informazioni disponibili, per quanto riguarda le proiezioni di finanza pubblica, per l'esercizio finanziario in corso e dell'aggiornamento delle previsioni per la restante parte dell'orizzonte considerato nel Piano.

Nel quadro macroeconomico e di finanza pubblica, si fa ancora una distinzione tra lo scenario a legislazione vigente, il primo ad essere definito, e lo scenario programmatico.

La valutazione dell'impatto della manovra di finanza pubblica sulla dinamica delle principali variabili macroeconomiche, tra cui il PIL e le sue componenti, risulta simile all'approccio adottato nei precedenti documenti di programmazione, poiché lo scenario macroeconomico di partenza resta quello a legislazione vigente; tuttavia, vi sono differenze di rilievo che si sono riflesse sull'elaborazione delle previsioni. Innanzi tutto, in parziale discontinuità con il passato e in coerenza con l'approccio già utilizzato dalla Commissione europea nella formulazione delle previsioni di finanza pubblica e ulteriormente avvalorato nell'impianto delle nuove regole di *governance* economica europea, le misure incluse nelle politiche invariate sono state oggetto di un vero e proprio esercizio intermedio per le previsioni di finanza pubblica. Sono state, poi, considerate anche le ulteriori misure discrezionali di bilancio finalizzate a conseguire nuovi obiettivi di *policy*. Le previsioni di finanza pubblica così ottenute sono state quindi ricondotte a livelli coerenti con il profilo degli obiettivi di crescita della spesa netta identificato in Tavola II.1.2, attraverso misure correttive sia dal lato delle spese, sia da quello delle entrate discrezionali; tali proiezioni hanno, dunque, natura programmatica.

In esito ai passaggi sopra delineati, l'insieme delle nuove informazioni disponibili ha portato a una previsione di crescita del PIL, lungo il quinquennio

[60] Istat, Conti Economici Nazionali, 23 settembre 2024.

contemplato dal Piano, estremamente prudenziale, riflettendo un graduale declino del tasso di crescita dell'economia, in linea con il profilo del prodotto potenziale sostanzialmente 'imposto' dalla metodologia di stima comune utilizzata tenendo anche conto del vincolo rappresentato dalle previsioni di consenso[61].

Passando alle previsioni di finanza pubblica, quelle delle entrate sono endogene e vengono stimate in coerenza con lo scenario macroeconomico programmatico[62]. Per quanto riguarda la spesa primaria, il tasso di crescita è determinato in modo da realizzare l'aggiustamento primario strutturale necessario a ricondurre il rapporto tra indebitamento netto e PIL al disotto del 3 per cento nel 2026 e rispettare i criteri della DSA e gli altri vincoli posti dalle nuove regole europee[63].

Nelle previsioni della spesa per interessi – che nella DSA sono effettuate con un approccio molto stilizzato e semplificato – si tiene conto di informazioni più granulari sulla struttura del debito pubblico e dell'intera curva dei rendimenti, oltre a considerare gli aggiustamenti *stock*-flussi attesi per l'intero periodo del Piano, per tenere conto delle differenze tra i dati di cassa e quelli di competenza SEC 2010 dei saldi primari stimati per i prossimi anni. Le curve dei rendimenti attese per il periodo 2024-2029, utilizzate per tali stime, sono state elaborate a partire dai tassi *forward* della curva *benchmark* tedesca a cui sono stati applicati dei livelli di *spread* tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi coerenti con i livelli medi in essere sul mercato durante le settimane di riferimento delle stime del presente documento.

[61] Negli ultimi anni di aggiustamento di bilancio (2030 e 2031), esterni al periodo di previsione considerato nel Piano, al fine di riconciliare il profilo del PIL con la metodologia sottostante la DSA, lo scenario programmatico prevede tassi di crescita del PIL reale estremamente contenuti. Si tratta chiaramente di un artificio contabile legato alla regola stilizzata utilizzata nella DSA che consente di far convergere il livello del PIL reale con quello potenziale nei tre anni successivi alla fine del periodo di aggiustamento (chiusura lineare dell'*output gap*). In questa fase, la crescita del PIL reale è trainata dal divario tra prodotto effettivo e potenziale, che si assume si azzeri, per l'appunto, nel 2034.

[62] In uno dei documenti circolati a livello di Comitati tecnici (il Comitato Economico Finanziario nella sua composizione delegati) la Commissione europea ha chiarito l'approccio da seguire relativamente alla quantificazione dell'impatto sul bilancio derivante dalle misure di politica fiscale. Tali misure sono definite come quegli interventi del Governo che modificano gli orientamenti politici del passato e hanno un impatto incrementale diretto sul bilancio. Includono pertanto misure discrezionali di entrata e di spesa. Ai fini sia della registrazione nel bilancio sia del calcolo dell'aggregato di spesa netta, la Commissione europea ha chiarito che va considerato l'effetto diretto derivante da tali misure (cd. *first round effect*), dato dalla combinazione dell'effetto statico e dell'effetto microeconomico. Il primo considera l'impatto immediato della misura sulla categoria di bilancio influenzata, senza considerare eventuali risposte comportamentali da parte degli agenti economici, mentre l'effetto microeconomico stima la risposta degli operatori economici alla misura, compresi i possibili effetti comportamentali a livello micro in settori strettamente correlati a quello direttamente interessato dall'intervento. L'effetto indiretto *(*cd. *second round effect)* è, invece, incorporato nelle previsioni di finanza pubblica attraverso l'impatto macroeconomico sull'economia e sulla relativa base imponibile. La contabilizzazione dell'impatto delle misure di politica fiscale e il calcolo dell'aggregato di spesa netta considerato in questo Piano sono coerenti con tale approccio.

[63] Nel periodo 2030-2031 il profilo della spesa netta continua a essere coerente con la traiettoria del Piano su cui il Governo si è impegnato; il profilo delle entrate, invece, non riflette più l'andamento delle basi imponibili coerente con le proiezioni macroeconomiche sottostanti il Piano, ma è stimato attraverso le assunzioni semplificate di DSA (elasticità unitaria delle entrate strutturali rispetto al prodotto potenziale).

II.2.2 Il quadro macroeconomico nazionale

Nonostante il permanere di un contesto geopolitico globale incerto e di un'intonazione di politica monetaria restrittiva, la dinamica del PIL nei primi due trimestri del 2024 è risultata conforme alle stime sottostanti le previsioni ufficiali del DEF pubblicato lo scorso aprile. Mentre nel primo trimestre il supporto alla crescita è derivato sia dalla domanda interna al netto delle scorte – in entrambe le componenti dei consumi e degli investimenti – sia da quella estera, l'espansione dell'attività economica nel secondo trimestre è stata guidata in prevalenza da un aumento delle scorte e, secondariamente, dagli investimenti. I consumi sono rimasti infatti stazionari, mentre il contributo della domanda estera netta è risultato negativo, per via di una contrazione congiunturale delle esportazioni superiore a quella delle importazioni.

Le prospettive a breve termine, desumibili dall'esame degli indicatori disponibili, risultano positive, mentre è in corso una riduzione della divergenza tra gli andamenti settoriali che ha caratterizzato la prima metà dell'anno in corso. Se da un lato l'espansione del settore dei servizi appare in lieve rallentamento, dall'altro emergono indicazioni di graduale stabilizzazione della manifattura. Le più recenti indagini qualitative mostrano un minor ritmo nella flessione del *sentiment* delle imprese manifatturiere mentre, riguardo ai servizi, il PMI del comparto ha continuato a fornire segnali positivi, mantenendosi stabilmente al di sopra della soglia di espansione, anche se su livelli inferiori rispetto alla prima parte del 2024. D'altro canto, l'indice del clima di fiducia dei consumatori si è mantenuto su valori superiori a quelli dell'anno precedente, fornendo indicazioni di una maggiore propensione all'acquisto di beni durevoli e restituendo la percezione di un clima economico in miglioramento.

Per quanto riguarda le costruzioni, nonostante la normalizzazione del regime di agevolazioni fiscali per gli edifici residenziali, la produzione del settore non ha subito un brusco rallentamento. Al riguardo, le più recenti indagini sul clima di fiducia del settore suggeriscono che la dinamica meno vivace del comparto residenziale potrà essere controbilanciata dalla buona *performance* del comparto dell'ingegneria civile, anche per effetto dell'impulso fornito dai progetti del PNRR.

A dispetto di una minore domanda mondiale pesata per l'Italia nel 2024 rispetto a quanto previsto lo scorso aprile, le prospettive per l'*export* risultano complessivamente ancora favorevoli, grazie alla ripresa del commercio globale prevista per i prossimi anni. Il saldo della bilancia commerciale, positivo dal febbraio del 2023, in luglio è stato pari a 6,7 miliardi. Le partite correnti hanno registrato, nei dodici mesi terminati in luglio, un *surplus* di 32,7 miliardi, a fronte di un *deficit* pari a 16,1 miliardi nei dodici mesi precedenti.

Scenario a legislazione vigente

In linea con la nuova *governance* economica europea, secondo la quale la durata del nuovo Piano strutturale di bilancio di medio termine è allineata a quella della legislatura (cinque anni per l'Italia), l'arco temporale di previsione è di due anni più ampio rispetto a quello pubblicato nel DEF, comprendendo quindi anche il periodo 2028-2029.

Per l'orizzonte previsivo già contemplato nelle stime dello scorso aprile (2024-2027) sono stati integrati i dati più recenti di contabilità nazionale e riviste le stime di crescita, secondo principi di cautela e prudenza. Infatti, non sono stati tenuti pienamente in conto gli impatti derivanti dall'aggiornamento delle variabili esogene (Tavola II.2.1), che avrebbero potuto portare a revisioni più favorevoli del quadro macroeconomico (cfr. il *focus* 'Gli effetti sulla crescita del nuovo scenario internazionale e un'analisi di rischio'). La previsione di crescita a legislazione vigente rispetto al DEF risulta inferiore di 0,3 punti percentuali nel 2025, invariata nel 2026 e di 0,2 punti percentuali più bassa nel 2027. La previsione sul tasso di espansione dell'attività economica nei due anni successivi è formulata tenendo conto della proiezione di crescita del prodotto potenziale, il cui valore è sostanzialmente in linea con i risultati della metodologia adottata dalla Commissione europea (Tavola II.2.2).

Con riferimento all'anno in corso, l'espansione del PIL della prima metà dell'anno — in linea con quanto previsto nel DEF di aprile — consente di mantenere una previsione di variazione annuale del PIL all'1,0 per cento. D'altro canto, la disponibilità dei nuovi dati di contabilità nazionale ha comportato una ricomposizione della crescita rispetto alle ultime previsioni ufficiali. Nonostante il deterioramento delle esportazioni e delle importazioni rispetto alle stime di aprile, la migliore *performance* relativa delle prime porterà a un contributo positivo della domanda estera netta nell'anno in corso. Diversamente, dopo la forte riduzione già sperimentata nel 2023, anche per il 2024 risulterebbe un contributo negativo delle scorte. Questo sarebbe controbilanciato in parte dalla domanda nazionale al netto delle scorte, in particolare gli investimenti, con i consumi in netto rallentamento rispetto all'anno precedente.

Le prospettive per il 2025 mostrano un'economia lievemente meno dinamica, a causa principalmente di un rallentamento nella crescita degli investimenti. L'espansione del PIL sarà guidata dai maggiori consumi delle famiglie, previsti crescere a un tasso leggermente superiore a quello del PIL, anche grazie al più elevato potere d'acquisto delle retribuzioni. Nel complesso, l'attività economica è attesa espandersi dello 0,9 per cento nel 2025, seguita da un aumento dell'1,1 nel 2026, dello 0,7 per cento nel 2027, dello 0,8 per cento nel 2028 e dello 0,7 per cento nel 2029.

Nel quadriennio 2026-2029, gli investimenti continueranno a fornire un deciso impulso alla crescita e, ad eccezione del 2027, ad aumentare ad un ritmo superiore a quello del PIL, anche sull'onda della spinta finale dei progetti del PNRR, inclusi gli incentivi legati al pacchetto 'Transizione 5.0'. La ripresa della domanda mondiale pesata per l'Italia è prevista raggiungere un picco nel 2026, per poi decelerare con l'approssimarsi della fine del periodo di previsione. Ciononostante, il contributo della domanda estera netta tornerà a essere lievemente positivo a partire dal 2027. Il saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti in percentuale del PIL aumenterebbe gradualmente nell'orizzonte previsionale considerato fino al 2,3 per cento nel 2027, attestandosi su tale livello nel biennio 2028-2029.

Dal lato dell'offerta, la crescita del valore aggiunto nell'industria raggiungerebbe un picco nel 2026, per poi proseguire a ritmi più contenuti negli ultimi tre anni dell'arco temporale di previsione. L'andamento del settore delle

costruzioni dovrebbe stabilizzarsi dopo la marcata espansione nel 2024, per poi crescere complessivamente in linea con il resto del comparto industriale. I servizi, dopo un rallentamento per il 2024 che sconterebbe la vischiosità dei prezzi relativi, osserverebbero la crescita maggiore nel 2025, moderandosi successivamente.

Durante l'intero orizzonte temporale di previsione, il mercato del lavoro sarà caratterizzato da un andamento crescente del numero degli occupati (da 23,9 milioni del 2024 a 24,9 milioni del 2029) e un tasso di disoccupazione in calo dal 7,0 per cento del 2024 al 6,4 per cento del 2028 e 2029. Si profila, inoltre, una moderata tendenza all'aumento della produttività nel periodo 2025-2027, con l'incremento maggiore previsto per il 2026.

Il tasso di variazione del deflatore dei consumi, dal minimo previsto per il 2024 (pari all'1,1 per cento), è previsto risalire all'1,8 per cento nel 2025 per poi convergere gradualmente verso il 2 per cento nel 2029. La crescita del deflatore del PIL è prevista all'1,9 per cento nel 2024, risalire al 2,1 per cento nel 2025, per poi ridursi lievemente nel biennio 2026-2027, ed infine convergere verso il 2 per cento negli ultimi due anni di previsione.

Le previsioni macroeconomiche nello scenario a legislazione vigente sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio[64] (per maggiori dettagli, cfr. il *focus* 'Processo di coinvolgimento del Parlamento e dei diversi 'portatori di interessi' nella definizione del Piano' e l'Appendice 2).

TAVOLA II.2.1: IPOTESI DI BASE

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Tasso di interesse a breve termine (%, media annuale)[1]	3,43	3,40	2,35	1,92	1,96	2,29	2,01
Tasso di interesse a lungo termine (%, media annuale)[1]	4,35	3,75	3,60	3,68	3,79	3,87	3,94
Tassi di cambio dollaro/euro (media annuale)	1,081	1,090	1,102	1,102	1,102	1,102	1,102
PIL reale mondiale (esclusa UE) (tasso di crescita)	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3
PIL reale UE (tasso di crescita)	0,6	0,9	1,6	1,8	1,7	1,6	1,5
Volumi delle importazioni mondiali, esclusa l'UE (tasso di crescita)	0,8	2,3	3,6	3,0	2,9	2,8	2,6
Prezzi del petrolio (*Brent*, USD/barile)	82,4	81,8	75,8	73,0	71,2	70,2	69,4

(1) 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.

[64] Le modifiche alla *governance* economica europea richiederanno, a seguito del loro recepimento nella legislazione nazionale, una revisione del protocollo di intesa tra il MEF e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio. L'assenza di un protocollo aggiornato non ha comunque ostacolato il processo di convalida delle previsioni di questo Piano, grazie alla buona cooperazione interistituzionale tra MEF e UPB.

TAVOLA II.2.2: SCENARIO MACROECONOMICO A LEGISLAZIONE VIGENTE

	2023		2024	2025	2026	2027	2028	2029
	Livello	Var. %			Var. %			
PIL								
PIL reale		0,7	1,0	0,9	1,1	0,7	0,8	0,7
Deflatore del PIL		5,8	1,9	2,1	1,9	1,8	2,0	2,0
PIL nominale	2.128	6,6	2,9	3,0	3,0	2,5	2,8	2,7
Componenti del PIL reale								
Consumi privati		1,0	0,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8
Spesa per consumi pubblici		1,9	0,0	1,7	1,2	-0,4	0,5	0,3
Investimenti fissi lordi		8,5	2,8	1,4	1,8	0,6	0,9	0,9
Variazione delle scorte (% PIL)		-2,5	-0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi		0,8	0,7	3,1	3,0	2,8	2,6	2,6
Importazioni di beni e servizi		-0,4	-2,9	3,6	3,6	2,8	2,6	2,6
Contributi alla crescita del PIL reale								
Domanda interna finale		2,8	0,8	1,2	1,2	0,6	0,8	0,7
Variazione delle scorte		-2,5	-0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		0,4	1,1	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,1
Deflatori e IPCA								
Deflatore dei consumi privati		5,1	1,1	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
IPCA		5,9	1,2	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0
Deflatore dei consumi pubblici		0,1	2,5	1,2	0,7	0,0	1,3	1,4
Deflatore degli investimenti		1,2	0,0	1,8	1,6	2,1	2,1	2,1
Deflatore delle esportazioni		1,5	0,3	2,0	1,5	2,0	2,0	2,0
Deflatore delle importazioni		-5,9	-1,9	0,3	1,5	1,8	1,9	1,9
Mercato del lavoro								
Occupazione nazionale (1000 persone, contabilità nazionale)	26.096	1,9	1,2	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Ore medie annue lavorate per persona occupata	1.700	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIL reale per persona occupata		-1,1	-0,3	0,1	0,3	-0,1	0,1	0,0
PIL reale per ora lavorata		-1,7	-0,4	0,0	0,3	-0,1	0,1	0,0
Redditi da lavoro dipendente	824	5,2	5,0	3,1	3,0	2,4	2,5	2,5
Reddito per dipendente (1)	47.162	2,4	3,5	2,2	2,2	1,7	1,8	1,8
Tasso di disoccupazione (%)		7,7	7,0	6,7	6,6	6,5	6,4	6,4

1) Il Reddito per dipendente è calcolato dividendo il reddito da lavoro dei dipendenti per le unità di lavoro dipendenti. Il calcolo è diverso da quello indicato dalla tabella contenuta nella Comunicazione sugli 'Orientamenti per gli Stati membri sugli obblighi di informazione per i piani strutturali di bilancio di medio termine e per le relazioni annuali sui progressi compiuti', predisposta dalla Commissione europea. In tale ambito viene indicato il rapporto tra il reddito dei dipendenti e il numero degli occupati.
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

FOCUS

Gli effetti sulla crescita del nuovo scenario internazionale e un'analisi di rischio

La Tavola R1 offre una sintesi dell'impatto sulla crescita economica del nuovo quadro macroeconomico e finanziario internazionale, aggiornato rispetto a quello dell'ultimo Documento di economia e finanza (DEF 2024). Viene stimato in che misura le variazioni delle variabili esogene rispetto ai valori ipotizzati nel DEF dello scorso aprile concorrano a modificare i tassi di crescita del PIL prefigurati in quel documento programmatico. Sulla base delle indicazioni provenienti dal modello econometrico ITEM, il nuovo contesto internazionale produrrebbe un effetto lievemente negativo sulla crescita indicata nel DEF 2024 per il 2024 e il 2025 (-0,1 punti percentuali in ciascun anno), per poi incidere positivamente nel 2026 (+0,1 punti percentuali) e nel 2027 (+0,2 punti percentuali) per effetto dell'andamento più favorevole dei tassi di interesse e del recupero del commercio mondiale.

Più in dettaglio, rispetto alla previsione sottostante il DEF 2024, le stime sull'andamento della domanda estera (pesata per la composizione geografica dell'*export* italiano) sono state riviste al ribasso per il 2024 e per il 2025 (-0,5 punti percentuali su entrambi gli anni), mentre si prospettano in lieve recupero nel biennio 2026-2027 (rispettivamente +0,1 e +0,2 punti

percentuali). Con riferimento alle materie prime[65], il prezzo del petrolio è stato leggermente rivisto al rialzo per l'anno in corso, mentre la sua previsione per gli anni successivi risulta sostanzialmente uguale a quella indicata nel DEF. In linea con quanto delineato negli ultimi documenti programmatici, viene considerato tra le variabili esogene anche il prezzo del gas, il cui profilo, nei primi quattro anni dell'orizzonte di previsione, viene rivisto al rialzo rispetto a quanto prospettato nel DEF 2024[66].

Sul fronte delle valute[67], il relativo aggiornamento del tasso di cambio nominale effettivo rispetto allo scorso marzo prefigura, nel 2024, un apprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute marginalmente superiore (1,5 per cento, a fronte dell'1,1 per cento del DEF 2024). Infine, il profilo dei tassi d'interesse sui titoli di Stato risulta più favorevole rispetto a quello delineato nel precedente documento programmatico. Il rendimento del BTP a 10 anni tende a mantenersi su livelli più bassi e l'andamento del costo del credito bancario mostra, già dal 2024 e per tutto l'orizzonte di previsione, una flessione intorno ai tre decimi di punto rispetto ai livelli del DEF 2024. (cfr. Tav. R1).

TAVOLA R1: EFFETTI SUL PIL DELL'AGGIORNAMENTO DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE RISPETTO AL DEF 2024 (impatto sui tassi di crescita)

	2024	2025	2026	2027
1. Commercio mondiale	0,0	-0,2	0,0	0,1
2. Prezzo del petrolio e gas	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Tasso di cambio	-0,1	-0,1	0,0	0,0
4. Tassi d'interesse	0,0	0,1	0,1	0,1
Totale	**-0,1**	**-0,1**	**0,1**	**0,2**

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
Fonte: Elaborazioni MEF.

Dopo aver tratteggiato come il nuovo quadro internazionale di riferimento, aggiornato rispetto al DEF 2024, concorra a modificare il profilo di crescita dell'economia italiana nel periodo 2024-2027, si effettua ora un'analisi di sensibilità delle previsioni macroeconomiche del Piano a fronte di scenari sulle variabili esogene internazionali meno favorevoli rispetto al quadro di riferimento. Sebbene il Piano già incorpori gli effetti delle tensioni geo-politiche nell'economia globale, il grado di incertezza associato alle evoluzioni in atto suggerisce l'opportunità di considerare alcuni elementi di rischio al riguardo, valutandone gli effetti sull'economia italiana. Per quantificare l'impatto sullo scenario macroeconomico del Piano di tali fattori di rischio, sono stati effettuati quattro esercizi di simulazione con il modello econometrico ITEM. In ognuno di essi si adottano ipotesi meno favorevoli circa l'evoluzione di una delle seguenti variabili, considerata singolarmente: la domanda mondiale, i prezzi dei beni energetici, i tassi di cambio e le condizioni dei mercati finanziari.

Il primo elemento di rischio attiene a un andamento meno vigoroso della domanda mondiale pesata in base agli scambi con l'Italia. Si ipotizza, per gli anni 2025 e 2026, un rallentamento del commercio mondiale rispetto allo scenario di riferimento. La domanda estera pesata per l'Italia crescerebbe del 3,4 per cento nel 2025 (invece del 3,9 dello scenario di base) e del 3,0 per cento nel 2026 (invece del 4,0). In seguito, la dinamica del commercio mondiale

[65] Per il petrolio e il gas, si fa riferimento alla media dei *futures* negli ultimi dieci giorni lavorativi terminanti il 22 agosto 2024.

[66] Il prezzo del gas risulterebbe maggiore, rispetto al DEF 2024, di circa 8 euro nel 2024, 13 euro nel 2025 e 8 e 2,5 euro, rispettivamente, nel 2026 e 2027.

[67] Per la proiezione del valore delle valute è stata adottata l'usuale ipotesi tecnica secondo cui il tasso di cambio sia invariante nel tempo e lo si è posto pari alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 22 agosto.

acquisterebbe vigore, con un tasso di incremento del 3,4 per cento nel 2027 (in linea con quello dello scenario di base) e del 3,6 e 3,9 per cento, rispettivamente, nel 2028 e 2029 (invece del 3,1 e 2,9 per cento). Con questa evoluzione, i volumi di domanda mondiale si riporterebbero agli stessi livelli del quadro di riferimento nel terzo trimestre del 2029.

Un secondo elemento di rischio riguarda i prezzi delle materie prime energetiche (petrolio e gas naturale) e porta a prefigurare una loro evoluzione meno favorevole rispetto allo scenario di riferimento. Si è ipotizzato che, nel biennio 2025 e 2026, le quotazioni sia del petrolio sia del gas risultino maggiori, rispetto allo scenario di riferimento, di, rispettivamente, 10 dollari e 10 euro[68].

Per cogliere i fattori di rischio che possono incidere sull'evoluzione delle valute, i tassi di cambio vengono fissati ai livelli corrispondenti alle più recenti quotazioni dei tassi di cambio a termine alle diverse scadenze (*forward exchange rates*)[69]. Nel 2024 vi sarebbe un apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro maggiore rispetto a quello dello scenario di base (dello 0,97 per cento invece che dello 0,79). Negli anni successivi, l'euro si apprezzerebbe rispetto al dollaro del 2,4 per cento nel 2025 e dell'1,2 per cento circa in ciascun anno tra il 2026 e il 2029, a fronte di un apprezzamento dell'euro dell'1,1 nel 2025 nello scenario di tendenziale e di una sua invarianza negli anni successivi, in linea con l'ipotesi tecnica. Riguardo al tasso di cambio nominale effettivo, a fronte di un apprezzamento nel 2024 leggermente inferiore rispetto al quadro di base (1,4 per cento invece dell'1,5 per cento), si registra nel 2025 un apprezzamento dell'euro maggiore rispetto allo scenario di riferimento (dell'1,3 per cento contro lo 0,3 per cento). Negli anni dal 2026 in poi, l'apprezzamento medio dell'euro rispetto alle altre valute sarebbe pari al 2,1 per cento nel 2026, l'1,3 per cento nel 2027, l'1,0 per cento nel 2028 e lo 0,9 per cento nel 2029, a fronte dell'invarianza, negli stessi anni, del tasso di cambio nominale effettivo del quadro di riferimento.

Infine, il quarto scenario fa riferimento a fattori di rischio circa le condizioni dei mercati finanziari. Si è adottata l'ipotesi di un livello del tasso di rendimento del BTP a dieci anni maggiore di 100 punti base rispetto allo scenario di riferimento, in ciascuno degli anni tra il 2025 e il 2029. Lo scenario meno favorevole per il finanziamento del debito pubblico si accompagnerebbe a livelli maggiori della stessa entità (100 punti base) dello *spread* BTP-Bund, con un inasprimento, rispetto allo scenario di base, delle condizioni per la concessione del credito a famiglie e imprese.

La valutazione dell'impatto sul profilo di crescita dell'economia italiana degli elementi di rischio appena delineati è riportata nella Tavola R2. Nello scenario con un andamento meno vigoroso della domanda mondiale, il tasso di crescita del prodotto risulterebbe inferiore, rispetto al quadro di riferimento del Piano, di 0,1 punti percentuali nel 2025, 0,3 punti nel 2026 e 0,1 punti nel 2027. Il recupero successivo del commercio mondiale, i cui livelli si riportano a quelli dello scenario di riferimento nel terzo trimestre del 2029, induce nel 2028 e 2029 un tasso di crescita del PIL maggiore, rispetto allo scenario di riferimento, rispettivamente, di 0,1 e 0,3 punti percentuali. Nello scenario con una dinamica meno favorevole per i prezzi dei beni energetici si registrerebbe un tasso di crescita del PIL inferiore, rispetto al quadro di riferimento del Piano, di 0,1 punti percentuali nel 2025 e 0,2 punti nel 2026. Il successivo allineamento dei prezzi energetici sui livelli dello scenario di riferimento concorrerebbe a un tasso di crescita del PIL del 2027 uguale a quello del quadro di riferimento e maggiore di esso di 0,3 e 0,1 punti percentuali, rispettivamente, nel 2028 e 2029. Nello scenario meno favorevole circa l'andamento dei tassi di cambio, il maggiore apprezzamento dell'euro rispetto a quanto

[68] Il prezzo del petrolio, quindi, si porterebbe a 85,6 dollari nel 2025 (invece di 75,6) e 82,9 dollari nel 2026 (invece di 72,9), mentre quello del gas sarebbe pari a 51,3 euro nel 2025 e 45,3 euro nel 2026 (invece di, rispettivamente, 41,3 e 35,3 euro).

[69] Sono state considerate le quotazioni medie dei 10 giorni terminanti il 22 agosto 2024.

prefigurato nel quadro di riferimento del Piano comporterebbe un tasso di crescita del PIL italiano inferiore a quello dello scenario di base di 0,1 punti percentuali nel 2025, 0,4 punti nel 2026, 0,5 punti nel 2027, 0,4 punti nel 2028 e 0,3 punti nel 2029. Infine, nello scenario di peggiori condizioni finanziarie, i tassi di variazione del prodotto risulterebbe inferiori, rispetto allo scenario di riferimento, di 0,1 punti percentuali nel 2025, 0,4 punti nel 2026, 0,5 punti nel 2027 e 0,6 e 0,4 punti, rispettivamente, nel 2028 e 2029 (cfr. Tavola R2).

TAVOLA R2: EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (impatto sui tassi di crescita rispetto al quadro di riferimento del Piano)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1. Commercio mondiale	0,0	-0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,3
2. Prezzo del petrolio e gas	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,3	0,1
3. Tasso di cambio	0,0	-0,1	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3
4. Tassi d'interesse	0,0	-0,1	-0,4	-0,5	-0,6	-0,4

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
Fonte: Elaborazioni MEF.

Scenario Programmatico

Il rispetto del sentiero di crescita della spesa netta concordato con la Commissione europea definisce, nel corso dell'orizzonte di previsione del Piano, lo spazio di bilancio disponibile per perseguire gli obiettivi di politica economica e fiscale del Governo, attraverso l'introduzione di misure sia dal lato della spesa sia delle entrate. All'interno di questo perimetro, il Governo intende continuare a sostenere la domanda interna e i redditi medio bassi, rendendo strutturali gli effetti del cuneo fiscale, attualmente in vigore fino alla fine del 2024[70].

Nello specifico, nello scenario programmatico (Tavola II.2.3), gli interventi del Governo dispiegheranno il maggior effetto espansivo nel 2025, quando il tasso di crescita del PIL reale è atteso salire all'1,2 per cento. In particolare, le misure che verranno introdotte nella prossima manovra di bilancio confermeranno gli effetti del cuneo fiscale sul lavoro per i lavoratori dipendenti fino a determinati livelli retributivi, nonché gli interventi a sostegno delle famiglie più numerose. Si attende quindi un impulso favorevole sui consumi e, indirettamente attraverso la maggiore domanda, un impatto benefico sugli investimenti delle imprese in confronto allo scenario tendenziale a legislazione vigente. Gli effetti positivi di tali interventi si protrarranno anche nel 2026, andando a compensare il minor tasso di crescita della spesa della Pubblica Amministrazione. Per il 2026, il tasso di crescita previsto dell'economia resta quindi all'1,1 per cento.

Nel 2027, l'espansione dell'attività economica si attesterà allo 0,8 per cento, al di sopra del tasso di crescita previsto nel quadro macroeconomico tendenziale. Questo non solo in virtù del protrarsi degli effetti degli interventi sopra menzionati, ma anche della maggiore spesa primaria, in particolare in investimenti, della

[70] La correzione annua del saldo primario strutturale sottostante lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente è superiore a quella coerente con gli obiettivi di crescita della spesa netta programmati in questo Piano.

Pubblica Amministrazione, resa possibile dallo spazio di bilancio rispetto alla legislazione vigente assicurato dagli obiettivi di crescita della spesa netta.

Successivamente, nel 2028 la dinamica di crescita resta immutata rispetto allo scenario tendenziale, allo 0,8 per cento. Per contro, nel 2029 essa rallenterebbe lievemente, allo 0,6 per cento; sull'attività economica del 2029 inciderà la diversa intonazione della manovra a fine periodo. Nell'anno finale di previsione il livello del PIL si collocherà su livelli superiori rispetto a quelli prefigurati nel quadro macroeconomico tendenziale.

Con riferimento ai prezzi, la dinamica del deflatore del PIL oscillerà intorno al 2 per cento durante l'arco di previsione, superando lievemente tale valore solo nel 2025, raggiungendo il 2,1 per cento. Nel 2027 è previsto il tasso di crescita più contenuto, pari all'1,8 per cento. Rispetto al tendenziale, nello scenario programmatico la crescita del deflatore è maggiore nel 2026[71].

In un contesto di accelerazione nella riduzione della popolazione attiva, a partire dal 2025 il profilo del tasso di disoccupazione risulterebbe inferiore rispetto al quadro macroeconomico tendenziale lungo l'intero arco di previsione.

È opportuno rimarcare che gli effetti stimati della manovra con il modello econometrico ITEM del Dipartimento del Tesoro definirebbero per la crescita programmatica un sentiero più dinamico di quanto qui prospettato. Infatti, nel quadro macroeconomico programmatico è stata recepita solo una parte degli effetti espansivi stimati. Le previsioni dello scenario programmatico sono state formulate secondo principi di cautela e prudenza, evitando di discostarsi eccessivamente dalle previsioni di consenso e di allontanarsi significativamente dal profilo del prodotto potenziale stimato tramite la metodologia comune europea (a sua volta, estremamente contenuto).

Pur essendo caratterizzato da un grado elevato di prudenza, il profilo di crescita del PIL nel Piano appare più realistico rispetto allo scenario prodotto dalla DSA, utilizzata per il calcolo della traiettoria di spesa; quest'ultimo è infatti molto stilizzato e improntato a un eccessivo pessimismo.

[71] Per il 2024, l'inflazione programmata è stata rivista al ribasso rispetto alla previsione del DEF 2024, dall'1,1 per cento all'1,0 per cento; per il 2025 la stima è pari a 1,8 per cento.

TAVOLA II.2.3: SCENARIO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO

		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	Livello	Var. %			Var. %			
PIL								
PIL reale		0,7	1,0	1,2	1,1	0,8	0,8	0,6
Deflatore del PIL		5,8	1,9	2,1	2,0	1,8	2,0	2,0
PIL nominale	2.128	6,6	2,9	3,3	3,1	2,6	2,8	2,6
Componenti del PIL reale								
Consumi privati		1,0	0,2	1,4	1,1	1,0	1,0	0,7
Spesa per consumi pubblici		1,9	0,0	1,8	0,9	0,0	-0,1	0,2
Investimenti fissi lordi		8,5	2,8	1,5	1,8	0,7	0,8	0,6
Variazione delle scorte (% PIL)		-2,5	-0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi		0,8	0,7	3,1	3,0	2,8	2,6	2,6
Importazioni di beni e servizi		-0,4	-2,9	3,9	3,9	2,8	2,6	2,6
Contributi alla crescita del PIL reale								
Domanda interna finale		2,8	0,8	1,5	1,2	0,7	0,7	0,6
Variazione delle scorte		-2,5	-0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		0,4	1,1	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1
Deflatori e IPCA								
Deflatore dei consumi privati		5,1	1,1	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
IPCA		5,9	1,2	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0
Deflatore dei consumi pubblici		0,1	2,5	1,2	0,7	0,1	1,2	1,4
Deflatore degli investimenti		1,2	0,0	1,8	1,6	2,1	2,1	2,1
Deflatore delle esportazioni		1,5	0,3	2,0	1,5	2,0	2,0	2,0
Deflatore delle importazioni		-5,9	-1,9	0,3	1,5	1,8	1,9	1,9
Mercato del lavoro								
Occupazione nazionale (1000 persone, contabilità nazionale)	26.030	1,9	1,2	1,0	0,9	0,9	0,7	0,7
Ore medie annue lavorate per persona occupata	1.700	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIL reale per persona occupata		-1,1	-0,3	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,1
PIL reale per ora lavorata		-1,7	-0,4	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,1
Redditi da lavoro dipendente	824,0	5,2	5,0	3,3	3,3	2,6	2,5	2,5
Reddito per dipendente (1)	47.162	2.4	3.5	2.2	2.2	1.7	1.8	1.8
Tasso di disoccupazione (%)		7,7	7,0	6,6	6,5	6,3	6,2	6,3
PIL potenziale e componenti								
PIL potenziale	1.891	1,1	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,7
Contributo alla crescita potenziale:								
Lavoro		0,5	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1
Capitale		0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3
Produttività totale dei fattori		0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Output gap		1,4	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5

1) Il Reddito per dipendente è calcolato dividendo il reddito da lavoro dei dipendenti per le unità di lavoro dipendenti. Il calcolo è diverso da quello indicato dalla tavola contenuta nella Comunicazione sugli 'Orientamenti per gli Stati membri sugli obblighi di informazione per i piani strutturali di bilancio di medio termine e per le relazioni annuali sui progressi compiuti', predisposta dalla Commissione europea. In tale ambito viene indicato il rapporto tra il reddito dei dipendenti e il numero degli occupati.
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

FOCUS

Confronto tra le previsioni di crescita della Commissione europea e quelle del Piano

Nelle *Spring Forecast 2024*, la Commissione europea prefigurava per il 2024 e il 2025 una crescita del PIL lievemente inferiore rispetto a quella ufficiale dello scenario programmatico sottostante il PSBMT (rispettivamente 0,9 per cento e 1,1 per cento). Occorre notare che la crescita stimata del 2025 dalla Commissione europea prevedeva uno scenario tendenziale a politiche invariate. Nel ricordare che le previsioni di crescita tendenziale sottostanti il PSBMT sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, si rammenta che quest'ultimo ad agosto stimava una crescita del PIL pari all'1,0 per cento sia per il 2024 sia per il 2025. Per il 2025, la media delle stime tendenziali dei principali previsori (FMI e OCSE) risulta lievemente inferiore rispetto a quella ufficiale (cfr. Tav. R1).

TAVOLA R1: PREVISIONI DI CRESCITA PER L'ITALIA

PIL reale (per cento a/a)	Data previsione	2024	2025
PSBMT 2024	**sett-24**	**1,0**	**1,2**
OCSE	sett-24	0,8	1,1
UPB	ago-24	1,0	1,0
FMI	lug-24	0,7	0,9
Commissione europea	mag-24	0,9	1,1

(*) Per OCSE dati corretti per i giorni lavorativi.

II.2.3 L'economia italiana: aspetti strutturali e crescita nel medio periodo

Alla luce degli scenari afferenti al quadro macroeconomico delineati lungo l'orizzonte 2024-2029, risulta opportuno approfondire alcuni dei fattori strutturali sottostanti il profilo di crescita di medio periodo e il grado di resilienza dell'economia italiana. Tali fattori sono in gran parte oggetto di un'attenta e continua analisi anche da parte della Commissione europea, che, nel suo esercizio annuale di valutazione sugli squilibri macroeconomici degli Stati membri, effettuato nuovamente lo scorso giugno, ha riconosciuto i notevoli progressi compiuti dall'Italia e attestato come gli squilibri non siano da ritenersi eccessivi[72], ma occorra affrontarli al fine di dispiegare il potenziale di sviluppo del Paese.

Questa sezione, in primo luogo, fornisce una breve disamina del contributo dei fattori di produzione alla crescita potenziale nel breve, medio e lungo periodo assumendo invarianza nelle politiche economiche; l'analisi si avvale anche di informazioni tratte dal recente *Ageing Report* 2024 (cfr. il *focus* 'Il contributo alla crescita potenziale dei fattori di produzione nel breve, medio e lungo periodo nell'*Ageing Report* 2024'). La parte successiva prende avvio dall'analisi dell'evoluzione dell'offerta di lavoro, e di come sia determinata dagli andamenti del mercato del lavoro (ad esempio quelli relativi alla partecipazione), dai flussi migratori e, nel medio periodo, dalle dinamiche demografiche. In particolare, si evidenzia la necessità, oltre che di contrastare la graduale diminuzione nel numero di lavoratori, di qualificare l'offerta di lavoro, in particolare alla luce del progressivo invecchiamento della popolazione, nel contesto delle transizioni digitale ed ecologica in corso. Allo stesso tempo, si pone enfasi sul ruolo degli

[72] 2024 *European Semester: Spring Package Communication* (pagg. 28-29). https://commission.europa.eu/document/download/a73a05d4-8afd-4d92-a748-3248ee00e170_en?filename=COM_2024_600_1_EN.pdf.

investimenti nella creazione di capitale produttivo, al fine di permettere al sistema produttivo di sfruttare pienamente le opportunità provenienti dai cambiamenti economici e tecnologici. Infine, si illustra come il potenziale di crescita sia influenzato dalla produttività del sistema economico, il cui andamento riflette numerosi fattori, tra cui il grado di innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese, le condizioni più o meno favorevoli all'iniziativa di impresa (il cd. ambiente imprenditoriale, o *business climate*), il capitale umano e la capacità di creare opportunità di lavoro a seconda della facilità di incontro tra domanda e offerta, spesso ostacolata dalla presenza di *skill mismatch*. Interventi in questi ambiti, agendo sui fattori frenanti, consentono quindi di stimolare la produttività, tenuto anche conto dei tratti peculiari del tessuto economico del Paese, come la dimensione aziendale o l'elevata differenziazione produttiva.

L'obiettivo è quindi quello di fornire una panoramica, principalmente da una prospettiva macroeconomica, dei principali aspetti strutturali che si prevede possano incidere sul potenziale di crescita del Paese nel futuro e sulle possibili aree di *policy* interessate. Tali argomenti saranno oggetto di ulteriore approfondimento nel Capitolo III relativo alle azioni di riforma e agli investimenti, nel quale verranno fornite indicazioni sulle specifiche misure che si prevede di adottare per innescare le leve della crescita nel medio periodo.

FOCUS

Il contributo alla crescita potenziale dei fattori di produzione nel breve, medio e lungo periodo nell'*Ageing Report 2024*

Le proiezioni macroeconomiche per l'Italia delineate dall'*Ageing Report 2024* offrono un quadro delle dinamiche a lungo termine del PIL potenziale[73], evidenziando i contributi dei fattori di produzione capitale, lavoro e produttività totale dei fattori (*Total Factor Productivity* — TFP), assumendo nel tempo l'invarianza delle politiche economiche (*no-policy-change scenario*). Il contributo del fattore lavoro può essere scomposto nella componente legata alle ore lavorate per occupato e al numero di occupati, quest'ultimo a sua volta ottenuto come somma della componente puramente demografica (variazione della popolazione in età da lavoro) e di quella occupazionale (data dall'andamento dei tassi di partecipazione e di disoccupazione). Le dinamiche di queste grandezze sono illustrate nella Figura R1.

Nell'orizzonte previsivo coperto dal Piano (2025- 2029), il tasso di crescita potenziale del PIL italiano sottostante l'*Ageing Report 2024* sarebbe lievemente decrescente, passando dall'1,0 allo 0,7 per cento. In questo contesto, il contributo del lavoro tende a diminuire, diventando quasi nullo entro il 2029, essenzialmente a causa delle assunzioni pessimistiche sul tasso di disoccupazione strutturale (la cd. àncora del NAWRU). Il contributo del capitale rimane pressoché costante, attorno allo 0,2-0,3 per cento, mentre la TFP rappresenta il principale motore di crescita, mantenendosi intorno allo 0,4-0,5 per cento.

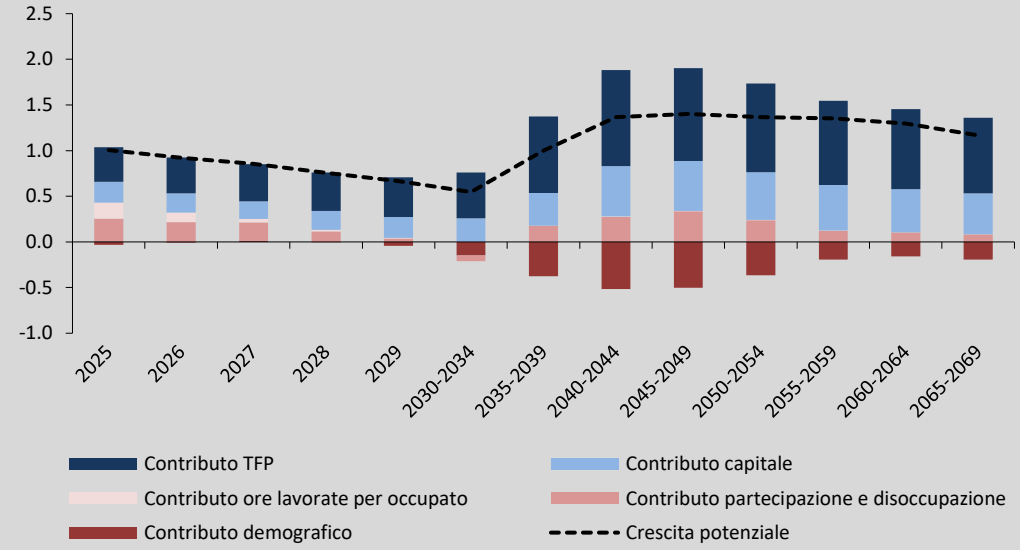
Nonostante le assunzioni sull'andamento della disoccupazione sottostanti l'*Ageing Report* migliorino nettamente nel lungo periodo, il contributo del fattore lavoro diventa negativo a partire dal periodo 2030-2034 e fino al 2070, riflettendo le sfide demografiche legate all'invecchiamento della popolazione e alla diminuzione della popolazione attiva. Il capitale contribuisce con un apporto che varia tra lo 0,3 e lo 0,5 per cento sull'intero orizzonte e la TFP rimane il fattore cruciale, con un contributo che raggiunge il picco massimo dell'1,1 per

[73] Si tenga conto che, per il breve e medio periodo, le proiezioni sottostanti l'*Ageing Report* 2024 impiegano le Previsioni di Primavera 2023, mentre le stime di crescita sottostanti l'esercizio di DSA presentato dalla Commissione europea a giugno sono basate sulle Previsioni di Primavera 2024.

cento nei primi anni '40 (seguendo le assunzioni sottostanti l'*Ageing Report 2024* che prevedono un maggiore efficientamento per gli Stati membri con un PIL *pro capite* inferiore alla media europea, tra cui l'Italia), per poi calare gradualmente fino a raggiungere lo 0,8 per cento nel 2070.

Questo tipo di analisi evidenzia l'opportunità delle misure che l'Italia intende adottare per sostenere il miglioramento delle competenze dei lavoratori, l'efficientamento dei processi produttivi e lo sviluppo e la diffusione di tecnologie avanzate. Tali linee di azione sono fondamentali per sostenere la produttività in un contesto di sfide demografiche crescenti.

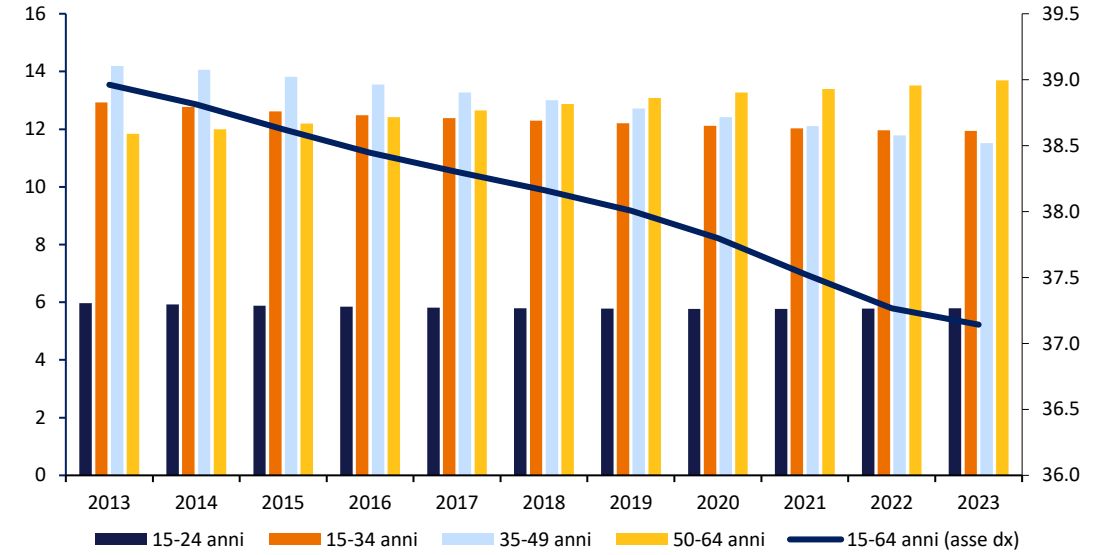
FIGURA R1: CONTRIBUTO ALLA CRESCITA POTENZIALE DEI FATTORI DI PRODUZIONE - *AGEING REPORT 2024*



Fonte: *Ageing Report 2024*, elaborazioni MEF.

Tendenze demografiche e mercato del lavoro. In primo luogo, un fattore determinante della crescita di medio periodo è costituito dalle tendenze demografiche e dal relativo impatto sul mercato del lavoro, già apprezzabile in termini di riduzione e invecchiamento della popolazione in età da lavoro. I dati Istat continuano a rilevare il graduale assottigliamento della popolazione attiva in Italia (cfr. Figura II.2.1), nonostante l'evoluzione legislativa che ha interessato, ad esempio, il sistema pensionistico. Tra il 2013 e il 2023, la popolazione attiva tra i 15-64 anni si è infatti ridotta di 1,8 milioni di unità, passando da 38,9 a 37,1 milioni. La riduzione ha interessato le fasce d'età 15-34 (-7,6 per cento) e, in misura maggiore, 35-49 (-18,8 per cento), il cui calo è stato solo in parte compensato dall'aumento del totale degli adulti tra i 50 e i 64 anni (+15,5 per cento). Pur rimanendo nel 2023 ancora al di sotto della media europea (75,0 per cento), l'aumento del tasso di attività nella popolazione di riferimento nel periodo 2013-23 (dal 62,9 al 66,7 per cento) ha permesso parzialmente di contenere la flessione, in particolare grazie alla maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle persone di età superiore a cinquant'anni, soprattutto donne, che hanno ridotto il divario con gli uomini per tutte le classi d'età.

FIGURA II.2.1: ANDAMENTO DELLA POPOLAZIONE IN ETA' LAVORATIVA (in milioni di unità)



Fonte: Istat

L'Italia si trova quindi ad affrontare la sfida di un'offerta di lavoro complessiva in progressiva riduzione, a parità di altri fattori, cui si accompagna una ricomposizione per classi d'età che riflette uno sbilanciamento verso le fasce più anziane, con un'età media della forza lavoro di 15-64 anni tra le più alte d'Europa. Questa tendenza è chiaramente associata all'invecchiamento generale della popolazione[74], di cui si trova riscontro nell'aumento dell'età media complessiva, favorita anche dal progresso della speranza di vita alla nascita, comune alla maggior parte dei Paesi avanzati. In Italia, si è potuto infatti osservare un'accelerazione dell'aumento dell'età media, pari a 46,4 anni nel 2023, laddove all'inizio del decennio scorso si attestava a 43,4 anni. Tra i fattori sottostanti l'invecchiamento della popolazione si rileva il calo delle nascite, che hanno fatto registrare il minimo storico nel 2023, e che si lega a un tasso di fecondità (TFT) collocatosi su valori tra i più bassi tra i maggiori Paesi OCSE[75]: il numero medio di figli per donna era pari a 1,2 nel 2023, in netta diminuzione rispetto a dieci anni prima (1,4). Inoltre, è necessario evidenziare il continuo aumento dell'età media delle madri al parto (32,5 anni nel 2023 rispetto ai 31,4 anni di dieci anni prima). Al fine di invertire tale tendenza demografica, il Governo ha adottato diversi interventi per creare un ambiente sociale e lavorativo più favorevole alle famiglie. Nel Piano, si intende estendere e potenziare alcune iniziative introdotte dal PNRR e dalle recenti leggi di bilancio, al fine di rendere strutturali le innovazioni che si sono rivelate più efficaci a tale fine.

[74] Secondo i dati Istat, nel periodo considerato il processo di invecchiamento della popolazione attiva è stato più rapido di quello della popolazione complessiva nella stessa fascia d'età, e la velocità del processo risulterebbe superiore per le donne.

[75] *OECD, Society at a Glance 2024.*

Sul quadro demografico influisce anche l'andamento dei flussi migratori[76], con una tendenza negli ultimi anni crescente, che ha compensato in parte il calo e l'invecchiamento della popolazione. Il saldo migratorio netto[77] è salito da +261mila persone nel 2022 a +274mila nel 2023, con il tasso migratorio con l'estero[78] in espansione da 4,4 individui per mille abitanti del 2022 a 4,6 nel 2023, il più alto dal 2011. Tuttavia, le proiezioni dell'Istat nello scenario di medio termine vedono una flessione verso il basso di tale andamento.

Come menzionato, da un punto di vista quantitativo, le dinamiche occupazionali positive degli ultimi anni hanno parzialmente controbilanciato le tendenze demografiche sfavorevoli in corso.

Gli occupati nella popolazione tra i 15 e i 64 anni sono passati da una media di 21,9 milioni nel periodo 2014-2018 a 22,3 milioni nel quinquennio 2019-2023, con il tasso di occupazione in ascesa dal 55,3 per cento del 2014 al 61,5 del 2023, il dato annuale più elevato dall'inizio della serie storica nel 2004 (Figura II.2.2).

Indicazioni positive emergono anche dall'analisi della classe di età 15-34, il cui numero di occupati è rimasto in media sostanzialmente stabile (+0,4 per cento) nel confronto tra i due periodi, a dispetto di una dinamica demografica sfavorevole e dell'allungamento dei percorsi di studio, con il tasso di occupazione che si è portato dal 39,0 nel 2014 al 45,0 del 2023. Nello stesso periodo, l'occupazione femminile in Italia ha sperimentato una crescita netta, con il numero medio di occupate nel periodo 2019-2023 superiore dell'1,8 per cento rispetto al quinquennio precedente, con il relativo tasso di occupazione che ha toccato il 52,5 per cento nel 2023, dal 46,7 per cento del 2014.

D'altra parte, nonostante questi progressi, rimangono ampi i divari con la media UE, sia per quanto riguarda l'occupazione complessiva, sia con riferimento a quella giovanile e femminile. Inoltre, nonostante le regioni del Mezzogiorno abbiano registrato nel periodo 2014-2023 l'incremento maggiore nel numero degli occupati nella fascia d'età 15-64 rispetto alle aree del Centro e del Nord (+8,4 per cento contro il +5,1 per cento e il +6,0 per cento), tali progressi non sono stati sufficienti a colmare i significativi squilibri territoriali. Infatti, il tasso di occupazione nelle regioni meridionali si è attestato nel 2023 a un livello inferiore di oltre 17 e 21 punti percentuali rispetto ai territori del Centro e del Nord. Tali divari sono confermati anche nell'Allegato al DEF 2024 sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile[79], dal quale si evince una profonda distanza, sia a livello aggregato sia per genere, tra

[76] In materia è intervenuto il DPCM del 23 settembre 2023, attraverso il quale il Governo ha determinato la programmazione dei flussi di ingresso di cittadini stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per rispondere ai fabbisogni del mercato del lavoro, al fine di promuovere un'immigrazione qualificata e un inserimento effettivo degli stessi nel tessuto economico-sociale del Paese, in coerenza con la capacità di accoglienza nelle comunità locali.

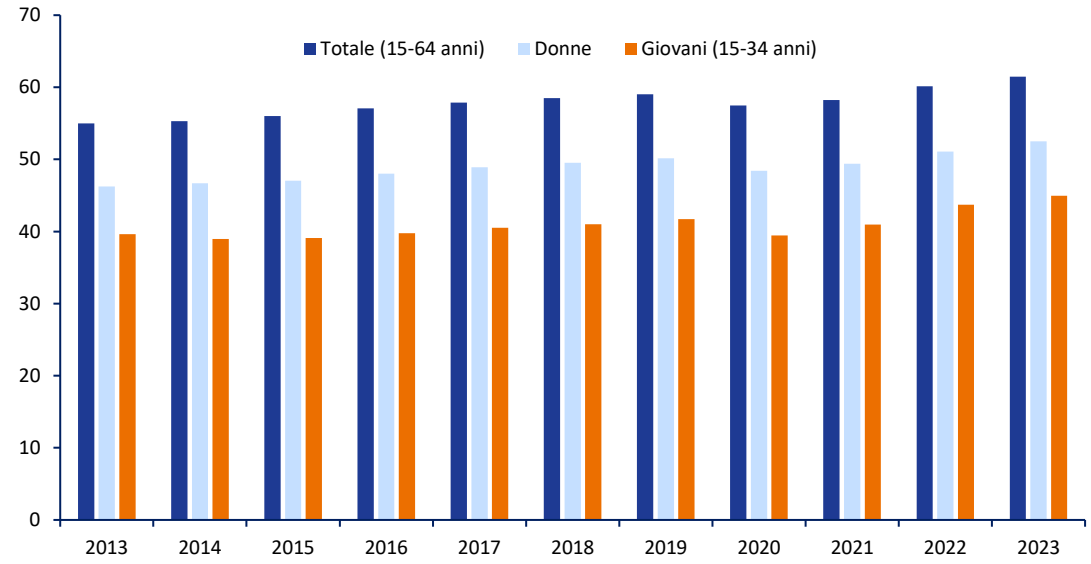
[77] Differenza tra il numero degli iscritti per trasferimento di residenza dall'estero e il numero dei cancellati per trasferimento di residenza all'estero.

[78] Rapporto tra il saldo migratorio con l'estero dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, per 1.000.

[79] https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2024/DEF_2024_ALLEGATO_BES_finale.pdf.

le diverse ripartizioni territoriali, seppur in riduzione rispetto al periodo pre-pandemico.

FIGURA II.2.2: TASSO DI OCCUPAZIONE TOTALE, FEMMINILE E GIOVANILE (%)

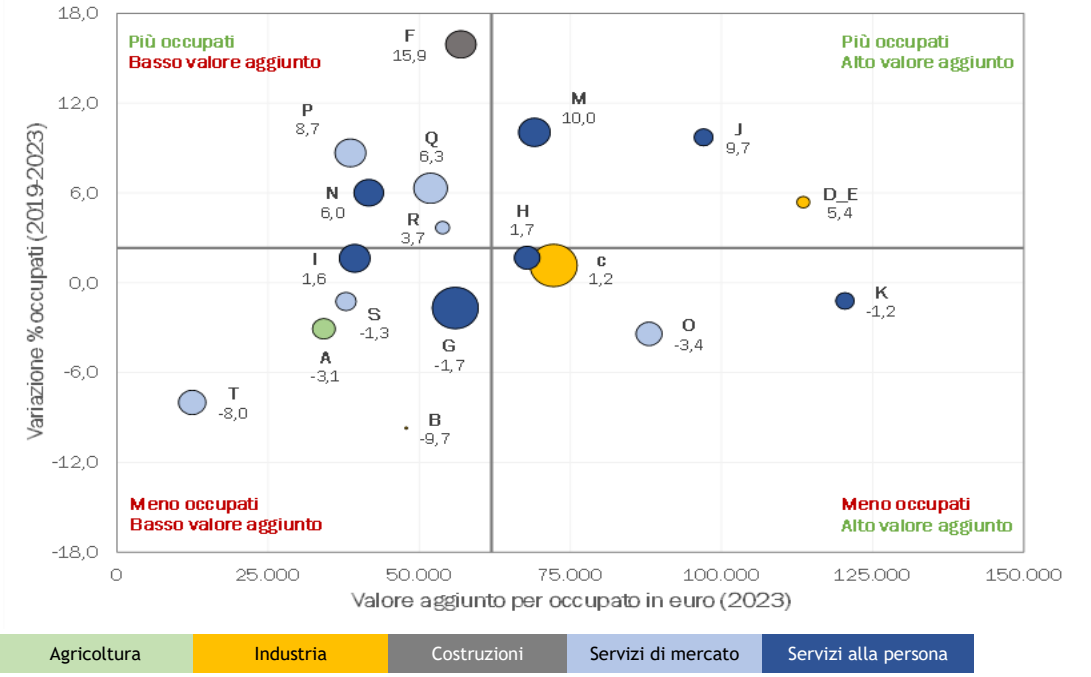


Fonte: Istat

I progressi appena evidenziati potrebbero essere, in parte, riconducibili ai diversi strumenti di incentivazione per l'assunzione di giovani, donne e uomini in condizioni di svantaggio che l'Italia ha adottato negli ultimi anni. A rafforzamento di tale impegno, il Governo intende potenziare le misure dirette ad ampliare la partecipazione al mercato del lavoro e l'assunzione delle categorie sottorappresentate.

L'analisi settoriale dell'occupazione nel quinquennio 2019-2023, caratterizzato da una crescita complessiva del 2,7 per cento, rivela una significativa eterogeneità tra i vari comparti produttivi (Figura II.2.3). Le Costruzioni (F), beneficiando di misure di sostegno al comparto, si sono distinte come il settore più dinamico, mentre i Servizi di mercato hanno mostrato una *performance* superiore rispetto ai Servizi alla persona. Nei settori ad alto valore aggiunto si registrano dinamiche occupazionali contrastanti. Da un lato, il numero di occupati nei Servizi di informazione e comunicazione (sezione J) e nelle *Utilities* (D_E), settori fortemente esposti alla doppia transizione verde e digitale, è aumentato più della media nazionale. Dall'altro nei settori delle Attività finanziarie e assicurative (K), della Pubblica Amministrazione e della difesa (O) l'occupazione si è ridotta.

FIGURA II.2.3: DINAMICHE OCCUPAZIONALI PER SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA[1]
(anni 2019-2023; variazioni % e valore aggiunto per occupato a prezzi concatenati)



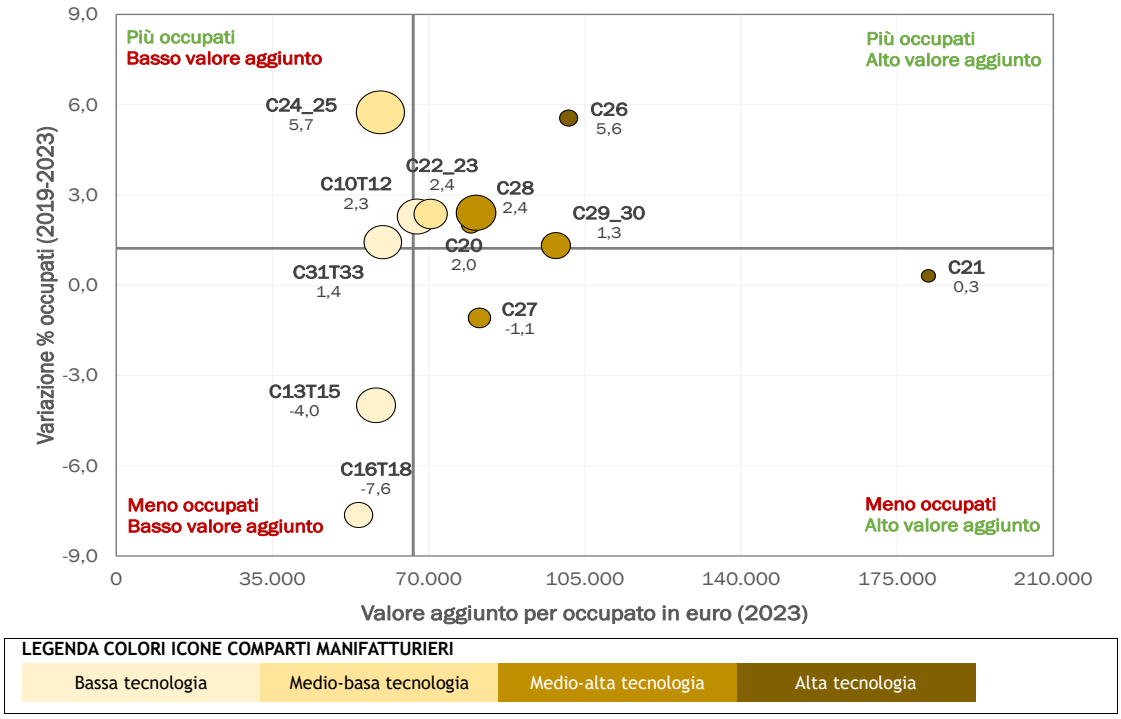
Legenda - Settori di attività economica: A - Agricoltura; B - Industria estrattiva; C - Industria manifatturiera; D_E - Utilities; F -Costruzioni; G - Commercio; H - Trasporti e magazzinaggio; I - Alloggio e ristorazione; J - Servizi di informazione e comunicazione; K – Finanza e assicurazioni; M - Attività professionali, scientifiche e tecniche; N - Attività amministrative e servizi di supporto; O – P.A. e difesa; P - Istruzione; Q - Sanità e assistenza sociale; R - Attività artistiche, intrattenimento e divertimento; S - Altri servizi; T - Famiglie e convivenze come datori di lavoro di personale domestico.
1) Le linee orizzontale e verticale sono collocate al livello medio dell'economia.
Fonte: Istat

La manifattura, pur mostrando una tendenza generale in linea con quella media dell'economia, sembra contraddistinguersi per una progressiva riallocazione dell'occupazione a favore dei comparti ad alta o medio-alta tecnologia[80] (Figura II.2.4). Nello specifico, tra quelli ad alta tecnologia si segnala una crescita degli occupati superiore a quella media nazionale nella Elettronica (C26), contraddistinta da un valore aggiunto per occupato superiore alla media settoriale. L'occupazione nella Farmaceutica (C21), invece, dopo anni di elevata crescita (+10,8 per cento tra il 2014 e il 2019), sembra essersi stabilizzata su di un livello superiore alle 64mila unità. Il comparto dei Mezzi di trasporto (C29_30), interessato dalle sfide poste dalla transizione verso la mobilità sostenibile, mostra una dinamica occupazionale positiva ma inferiore a quella della manifattura[81].

[80] La gran parte dei comparti manifatturieri a bassa intensità tecnologica e basso valore aggiunto hanno registrato una dinamica occupazionale negativa: Tessile, abbigliamento, pelli e calzature (C13T15), legno, carta, editoria (C16T18) e mobili e altre industrie manifatturiere, riparazioni e installazioni (C31T33).

[81] Nel secondo trimestre del 2024 il settore Autoveicoli (C30) registra una contrazione tendenziale dell'1,9 per cento dell'input di lavoro (fonte Eurostat), dato in linea con quanto rilevato in altri Paesi dell'Unione.

FIGURA II.2.4: DINAMICHE OCCUPAZIONALI PER COMPARTI MANIFATTURIERI[1]
(anni 2019-2023; variazioni % e valore aggiunto per occupato a prezzi concatenati)



Legenda - Comparti manifatturieri: C10T12 - Alimentari, bevande e tabacco; C13T15 - Tessile, abbigliamento, pelli e calzature; C16T18 - Legno, carta, editoria; C19 - Coke e prodotti petroliferi; C20 - Chimica; C21 - Farmaceutica; C22_23 – Gomma, materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi; C24_25 – Metallurgia e prodotti in metallo; C26 – Computer, elettronica e ottica; C27 - Apparecchiature elettriche; C28 - Macchinari e apparecchiature n.c.a.; C29_30 - Mezzi di trasporto; C31T33 – Mobili e altre industrie manifatturiere, riparazioni e installazioni.
1) Le linee orizzontale e verticale sono collocate al livello medio del settore manifatturiero.
Fonte: Istat

Disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. Il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro incide negativamente sulla produttività[82], limitando l'efficiente utilizzo del capitale umano, e richiede interventi mirati per essere mitigato. Si tratta di un fenomeno comune a molte economie ed è imputabile ad una pluralità di motivazioni connesse alle specificità dei singoli Paesi, quali la dinamica demografica, il rapporto tra sistema di istruzione e formazione e mercato del lavoro, il livello dei salari, le politiche attive del lavoro, la specializzazione produttiva del Paese e le modalità di selezione del personale. In particolare, la difficoltà di reperimento del personale può assumere due forme: i) carenza di candidati; ii) inadeguatezza delle competenze possedute dai candidati rispetto alle richieste delle imprese (*mismatch* delle competenze). Tra il 2019 e il 2023, la

[82] Cfr., tra l'altro, McGowan, A. M. and D. Andrews (2015), '*Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data*', OECD Economics Department Working Papers, No. 1209, OECD Publishing, *Paris.; Patterson, C, A Sahin, G Topa and G Violante (2016), 'Working Hard in the Wrong Place: A Mismatch-Based Explanation to UK Productivity Puzzle', European Economic Review, 84: 42-56; Fanti, L., Guarascio, D., Tubiana, M. (*2021). '*Skill mismatch and the dynamics of Italian companies' productivity*'. Applied Economics, 53(59), pp. 6790-6803.

percentuale di assunzioni programmate per le quali le imprese hanno dichiarato di incontrare difficoltà di reperimento dei profili professionali richiesti[83] è aumentata costantemente, passando dal 25,6 per cento al 45,3 per cento. L'incidenza del fenomeno è eterogenea tra i settori produttivi[84] e tra le classi dimensionali, con le imprese più piccole che incontrano maggiori difficoltà rispetto a quelle più grandi e strutturate[85]. Infine, negli ultimi cinque anni, si è osservata una leggera crescita della quota di imprese che dichiarano una inadeguatezza delle figure professionali disponibili sul mercato del lavoro (dal 10,9 per cento al 12,4 per cento), accompagnata da un considerevole aumento di imprese che evidenziano difficoltà di reperimento determinate dalla carenza di personale (dal 12,1 per cento al 28,7 per cento). Ciò può essere in parte correlato alla scarsa presenza di profili nelle discipline STEM (*Science*, *Technology*, *Engineering and Mathematics*) e alle dinamiche demografiche negative che interessano il Paese.

Anche in questo ambito, il Piano prevede interventi volti a risolvere progressivamente tali criticità. In particolare, occorrerà proseguire il processo di riforma e gli investimenti avviati con il PNRR riguardo al sistema di istruzione e universitario al fine di garantire un riallineamento tra le competenze dell'offerta di lavoro e quelle richieste dalle imprese.

In particolare, l'estensione delle iniziative riguardo i programmi di potenziamento delle discipline STEM, l'attuazione e prosecuzione della riforma della filiera formativa tecnologico-professionale, così come le iniziative volte a rafforzare una maggiore cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese, saranno funzionali alla creazione di sistemi integrati capaci di fornire una formazione tecnico-professionale di eccellenza e rispondere efficacemente alle esigenze di sviluppo delle imprese e del territorio.

In conclusione, lo scenario descritto con riferimento al fattore lavoro come elemento chiave nell'ottica della crescita del potenziale porta con sé numerose sfide. Alcune rendono più acuta l'esigenza di contrastare — in un primo momento — e invertire — successivamente — la dinamica di contrazione del bacino dei lavoratori. A tal fine sono dirette le politiche che il Governo intende confermare per incentivare la natalità e supportare l'integrazione nel mercato del lavoro e la protezione sociale di un numero crescente di giovani e donne, con l'obiettivo di consolidare le attuali dinamiche di crescita nei tassi di partecipazione e ridurre i divari con i *benchmark* europei. In particolare, gli interventi volti a sostenere le pari opportunità nel mondo del lavoro e a migliorare l'equilibrio vita-lavoro andranno a contribuire al raggiungimento di questi traguardi. Inoltre, in linea con il Piano strategico Zes unica, il Governo continuerà a supportare la riduzione delle disuguaglianze territoriali, mediante provvedimenti finalizzati a valorizzare il potenziale delle aree meno sviluppate del Paese. A queste azioni, si devono

[83] Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior (https://excelsior.unioncamere.net/).

[84] Ad esempio, nel 2023, le imprese della Manifattura hanno dichiarato di incontrare difficoltà nel 52,1 per cento dei casi mentre quelle delle Costruzioni e del Turismo hanno registrato valori rispettivamente pari a 58,0 e 47,8 per cento.

[85] La quota di imprese che dichiara difficoltà di reperimento è pari al 48,9 per cento nelle micro-imprese (fino a 9 addetti) e al 47,7 per cento nelle piccole (10-49 addetti). Considerando le medio-grandi, l'incidenza scende di quasi dieci punti (39,4 per cento).

aggiungere le iniziative avviate dal PNRR che saranno considerate nei prossimi anni, per agevolare l'accesso al mercato del lavoro dei più vulnerabili, ad esempio rafforzando il sistema della formazione professionale, semplificando così la transizione tra istruzione e mondo del lavoro. Di rilievo anche la necessità di affinare ulteriormente le politiche migratorie, in modo da orientare gli afflussi di personale qualificato nella direzione delle richieste da parte del tessuto socioeconomico, contribuendo alla crescita e al benessere del Paese e facilitandone l'integrazione. Infine, anche alla luce dell'aumento dell'età media lavorativa e delle possibili ripercussioni sulla produttività[86], si ritiene di cruciale importanza adeguare la dotazione di capitale umano del Paese alle nuove esigenze legate alle transizioni digitale ed ecologica in atto, prevedendo tra l'altro percorsi di formazione continua.

Per evidenziare la rilevanza della misurazione multidimensionale del benessere, si è deciso di integrare il Piano con un approfondimento su due indicatori BES[87] (cfr. il *focus* 'Gli indicatori BES nella prospettiva del Piano strutturale di bilancio di medio termine').

FOCUS

Gli indicatori BES nella prospettiva del Piano strutturale di bilancio di medio termine

Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) sono stati inclusi in maniera sistematica nella programmazione economico-finanziaria italiana con una modifica della legge di contabilità nazionale (legge n. 196 del 2009), che ha introdotto due documenti ufficiali presentati annualmente dal Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento[88]. Nonostante l'attenzione a misure multidimensionali di benessere sia ormai sempre più diffusa a livello internazionale[89], l'Italia è l'unico Paese europeo ad aver integrato attività di monitoraggio e previsione dell'andamento di un insieme di indicatori[90] che, andando oltre gli

[86] C. André, P. Gal and M. Schief (2024) '*Enhancing Productivity and Growth in an Ageing Society: Key Mechanisms and Policy Options*', OECD Economics Department Working Papers.

[87] Si veda anche il documento conclusivo approvato il 25 settembre dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato concernente l'indagine conoscitiva in oggetto della nuova governance UE, secondo il quale "la relazione BES dovrà continuare a fornire una analisi degli indicatori di benessere equo e sostenibile, che tenga conto delle misure contenute anche nell'ultima legge di Bilancio approvata. Occorrerà valutarsi le modalità con le quali dar conto del lavoro finora svolto su tali indicatori e delle informazioni che possano essere utili anche nella redazione del Piano."

[88] https://www.mef.gov.it/focus/Il-benessere-equo-e-sostenibile. Si veda anche la 'Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito ai sensi dell'art. 14 della legge 163/2016 per la selezione e definizione, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, degli indicatori di benessere equo e sostenibile' (20 giugno 2017).

[89] Ad esempio, l'uso di indicatori complementari del mercato del lavoro, che arricchiscono le informazioni fornite da quelli tradizionali, è sempre più diffuso. Basti pensare al *Global Gender Gap Report* del 2023 (Global Gender Gap Report 2023) del *World Economic Forum* (WEF), dove si fa riferimento al nuovo indicatore di *jobs gap* introdotto dall'ILO *New data shine light on gender gaps in the labour market*), che tiene conto di tutte le persone senza occupazione interessate a trovare un lavoro. Esso, infatti, consiste in un rapporto che al numeratore include tutti coloro che non hanno un lavoro ma vorrebbero averlo (disoccupati e forze di lavoro potenziali) mentre al denominatore presenta la somma degli occupati e degli aggregati presenti al numeratore.

[90] I dodici indicatori BES-MEF inclusi nel ciclo di programmazione economico-finanziaria sono stati selezionati da un apposito Comitato e appartengono a otto diversi domini del benessere individuati nell'ambito del *framework* BES dell'Istat: 1) Reddito Disponibile Lordo Corretto Pro Capite; 2) Disuguaglianza del reddito netto (S80/20); 3) Indice di povertà assoluta; 4) Speranza di vita in buon salute alla nascita; 5) Eccesso di peso; 6) Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; 8) Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e donne senza figli; 9) Indice di criminalità predatoria; 10) Indice di efficienza della giustizia civile; 11) Emissioni di CO_2 e di altri gas clima alteranti; 12) Indice di abusivismo edilizio. Si segnala che quest'ultimo era stato adottato in via

aspetti economico-monetari, forniscono una rappresentazione multidimensionale del benessere individuale e sociale. Sfruttando una metodologia e una strumentazione di analisi e modellistica sviluppata nel corso degli anni e su cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze sta continuando a investire, tali attività offrono una prospettiva più ampia sul benessere della popolazione e consentono di valutare l'impatto delle politiche pubbliche sulle sue diverse dimensioni.

Poiché la normativa nazionale in materia di contabilità e finanza pubblica dovrà essere allineata alle nuove regole della *governance* economica europea, le analisi e le proiezioni svolte nell'ambito del *framework* BES troveranno adeguata collocazione nei documenti di programmazione economico-finanziaria. Inoltre, tale revisione potrà essere l'occasione per presentare eventuali proposte di revisione all'elenco dei dodici indicatori che ad oggi sono inclusi nei documenti BES predisposti dal MEF.

Combinando l'analisi in serie storica con approcci micro-econometrici di previsione e valutazione di impatto delle *policy*, gli indicatori BES consentono sia di identificare gli andamenti congiunturali sia di porre l'accento su alcuni aspetti strutturali del sistema socioeconomico. In virtù di tali caratteristiche, essi si configurano come un utile strumento nella fase di definizione delle politiche economiche in una prospettiva strutturale implementata su più anni, propria del PSBMT.

In questa prima edizione del PSBMT, si propone una selezione di due indicatori BES: il reddito disponibile lordo corretto e il tasso di mancata partecipazione al mondo del lavoro. Il primo appartiene al dominio 'Benessere economico' e costituisce un ponte tra l'analisi macroeconomica e la prospettiva adottata nel *framework* BES-MEF. Pur configurandosi come una metrica aggregata del reddito, essa non si limita a misurare la produzione ma guarda al benessere delle famiglie tenendo conto anche del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche. Il secondo indicatore appartiene, invece, al dominio 'Lavoro e conciliazione dei tempi di vita' e fornisce una misura 'allargata' del tasso di disoccupazione. Entrambi gli indicatori sono particolarmente funzionali alla programmazione economica in una prospettiva strutturale, perché mettono in luce alcune caratteristiche strutturali del tessuto socioeconomico italiano.

Il Reddito Disponibile Lordo Corretto *Pro Capite*

Il reddito disponibile lordo corretto *pro capite* (RDLC) è definito come il rapporto tra il reddito disponibile lordo a prezzi correnti delle famiglie e delle ISP (Istituzioni Sociali Private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie) corretto (ovvero inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni pubbliche senza fini di lucro) e il numero totale di persone residenti. Il numeratore di tale rapporto è dunque dato dalla somma del reddito lordo disponibile delle famiglie consumatrici e produttrici (RDL) e della valutazione monetaria dei servizi in natura offerti loro. Esso fornisce una misura del benessere economico che tiene conto sia delle risorse monetarie a disposizione delle famiglie che dei benefici in natura, principalmente per istruzione e sanità, descrivendo meglio del PIL pro capite il benessere economico medio degli individui. Sulla base dei dati più recenti a disposizione[91], il RDLC *pro capite* nominale, successivamente alla contrazione osservata nel 2020, si è riposizionato su un sentiero di crescita più marcato rispetto a quello registrato nel

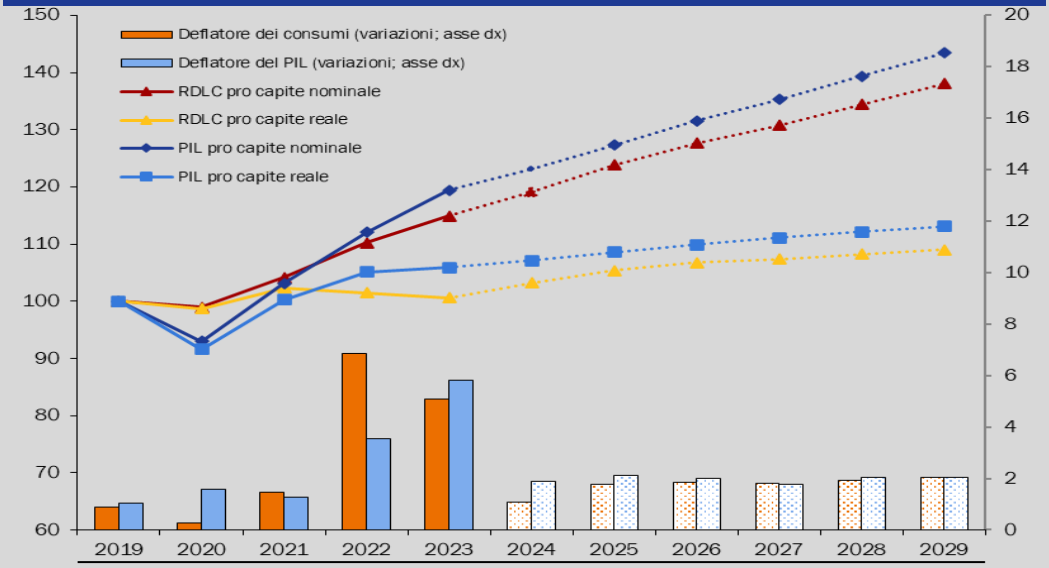
provvisoria dal Comitato che ha selezionato gli indicatori BES poiché non era disponibile un indicatore con una adeguata qualità statistica per il consumo di suolo. A partire dall'Allegato BES al DEF 2024 in sostituzione dell'indice di abusivismo edilizio è stato introdotto l'indicatore consumo di suolo sviluppato dall'Ispra.

[91] Le analisi illustrate in questo *focus* si basano sugli ultimi dati disponibili di RDLC e delle relative componenti forniti dall'Istat in occasione dell'allegato BES al DEF (cfr. l'Allegato BES al DEF 2024 sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze), non si tiene conto quindi della recente revisione dei Conti Economici Nazionali che potrebbe incidere anche sulle variabili di interesse.

periodo antecedente la pandemia. Sull'andamento di questo indicatore ha influito la sostenuta dinamica dei redditi da lavoro dipendente nominali, imputabile anche al buon andamento del mercato del lavoro degli anni più recenti e alle misure a sostegno dei redditi delle famiglie adottate nel 2022, a seguito dell'impennata dei prezzi dei beni energetici e alimentari, e mantenute, seppure in misura più contenuta, nel 2023.

Nel periodo 2024-2029, si stima un'ulteriore crescita del RDLC *pro capite* nominale nello scenario programmatico (Figura R1). Inoltre, si riporta un confronto tra la dinamica del RDLC pro capite nominale e reale[92] e il Pil *pro capite* nominale e reale che, alla luce dell'accelerazione del tasso di inflazione rilevata nel biennio 2022-2023, risulta quanto mai rilevante per valutare questa componente del benessere economico.

FIGURA R1: NUMERI INDICE DEL REDDITO DISPONIBILE LORDO CORRETTO PRO CAPITE (nominale e reale – anno base 2019) E DEL PIL PRO CAPITE (nominale e reale – anno base 2019) E DEFLATORI (variazioni percentuali) CON RELATIVA PREVISIONE (1, 2)



(1) Il RDLC pro capite nominale è trasformato in termini reali utilizzando il deflatore dei consumi; il PIL pro capite nominale è trasformato in termini reali utilizzando il deflatore del PIL.

(2) Le analisi storiche illustrate si basano sugli ultimi dati disponibili di RDLC e delle relative componenti, forniti dall'Istat in occasione dell'allegato BES al DEF.

Fonte: 2019-2023, Istat, Conti nazionali; 2024-2029, previsione MEF-DT.

Prendendo a riferimento il 2019 quale anno base (pari a 100), il PIL *pro capite* nominale raggiungerebbe, nel 2029, un livello di circa 24 punti percentuali superiore al 2023, di poco superiore al RDLC *pro capite* nominale. In termini reali, i due aggregati risultano anch'essi in crescita, sebbene nel periodo 2024-2029 la variazione cumulata del RDLC *pro capite* sia più pronunciata di quella del PIL *pro capite*. Si rileva che l'attenuarsi della dinamica di crescita nel medio periodo è anche imputabile all'approccio prudenziale adottato nel quadro

[92] Giova ricordare che nell'insieme di indicatori BES integrati nel ciclo di programmazione economico-finanziaria è stato inserito il RDLC *pro capite* espresso in valori nominali in euro e non in termini reali. Tuttavia, per completezza di analisi, si fornisce anche il confronto tra le variazioni del RDLC *pro capite* e del PIL *pro capite*, entrambi espressi sia in termini nominali che reali, tenendo conto delle variazioni del deflatore dei consumi delle famiglie e del deflatore del PIL nell'ultimo triennio e nel periodo di previsione.

macroeconomico programmatico[93]. Nel triennio 2024-2026 si stima una riduzione del *gap* tra i numeri indice di RDLC e PIL *pro capite*, espressi in termini reali, riconducibile ad una dinamica del deflatore dei consumi meno accentuata rispetto a quella del deflatore dei PIL. Inoltre, si segnala che per entrambi i deflatori nel periodo di previsione si stima una sostanziale decelerazione rispetto al livello del 2023. Dal 2027 si prevede un lieve ampliamento del *gap* che tuttavia rimane inferiore al livello osservato nel 2023.

Il Tasso di Mancata Partecipazione al Lavoro

Il tasso di mancata partecipazione al lavoro (TMP) si ottiene come rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi disponibili (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime quattro settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi disponibili, riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni:

$$TMP = \frac{D + I_d}{D + O + I_d}$$

dove *D* rappresenta il numero dei disoccupati, *O* il numero degli occupati e I_d il numero degli inattivi disponibili. Il TMP, tenendo conto anche di coloro che sono inattivi ma disponibili a lavorare, rappresenta una misura più ampia del tasso di disoccupazione ed è stato selezionato per la funzione che il lavoro ricopre come fonte di reddito e come fattore di inclusione sociale, oltre che per gli effetti che produce in termini di benessere individuale. Tale indicatore mira a mettere in luce la cosiddetta 'disoccupazione latente', un fenomeno che riguarda individui che sarebbero immediatamente disponibili a lavorare ma che non svolgono attività di ricerca attiva del lavoro, ovvero i cosiddetti 'inattivi disponibili'. Sebbene tali individui non rientrino nelle forze di lavoro, essi presentano un certo grado di vicinanza al mercato del lavoro (*labour market attachment*) ed è stato mostrato che per l'Italia è importante tenerne conto al fine di fornire una descrizione più accurata delle tendenze in atto sul mercato del lavoro e una più adeguata comprensione del benessere individuale e sociale nonché delle dinamiche sottostanti la crescita economica[94]. Poiché la partecipazione al mercato del lavoro presenta ancora delle forti differenze di genere, l'indicatore viene calcolato sia in forma aggregata sia disaggregando tra femmine e maschi. Misurare i comportamenti individuali di tipo '*wait and see*' sul mercato del lavoro (tipici degli inattivi disponibili), oltre a quelli di ricerca attiva, infatti, migliora l'insieme di informazioni necessarie per definire gli interventi di *policy* e contribuisce a spiegare la diversa *performance* di uomini e donne sul mercato del lavoro. Inoltre, tale indicatore appare ancor più rilevante alla luce dei fenomeni di *labour shortage* che potranno verificarsi sul mercato del lavoro italiano nei prossimi anni, come conseguenza delle trasformazioni in atto nella struttura demografica.

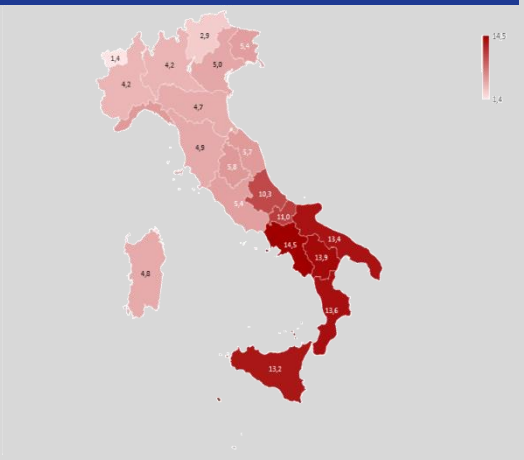
Nelle Figura R2, si riporta una 'fotografia strutturale' del TMP nelle regioni italiane, dalla quale emergono gli ampi divari territoriali e di genere che caratterizzano il mercato del lavoro italiano. Il TMP aggregato è più alto nelle regioni meridionali (in particolare, in Campania, Calabria e Sicilia), ad eccezione dell'Abruzzo, che registra una situazione comparabile con quella delle regioni del Centro. Analogamente, il *gap* di genere è più marcato nel Mezzogiorno, seppur si distribuisce in maniera più uniforme tra le regioni. La Sardegna, tuttavia, nonostante presenti valori comparabili a quelli delle regioni meridionali in termini di TMP totale, riporta un *gap* di genere simile a quello delle regioni settentrionali.

[93] Nonostante l'approccio prudenziale, nel periodo 2024-2029 si stima un miglioramento della variazione cumulata del RDLC pro capite nominale e reale rispettivamente di 1,4 punti percentuali e 1,7 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale.

[94] Al riguardo si veda Palombi, M., Romano, E., Zoppoli, P. (2022), 'Un'analisi del tasso di mancata partecipazione al lavoro in Italia, Francia, Germania e Spagna: il ruolo di inattività e divari di genere', *Note tematiche N° 2 – Febbraio 2022*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro.

FIGURA R2a: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO PER REGIONE (totale, media valori percentuali annuali 2018-2023)

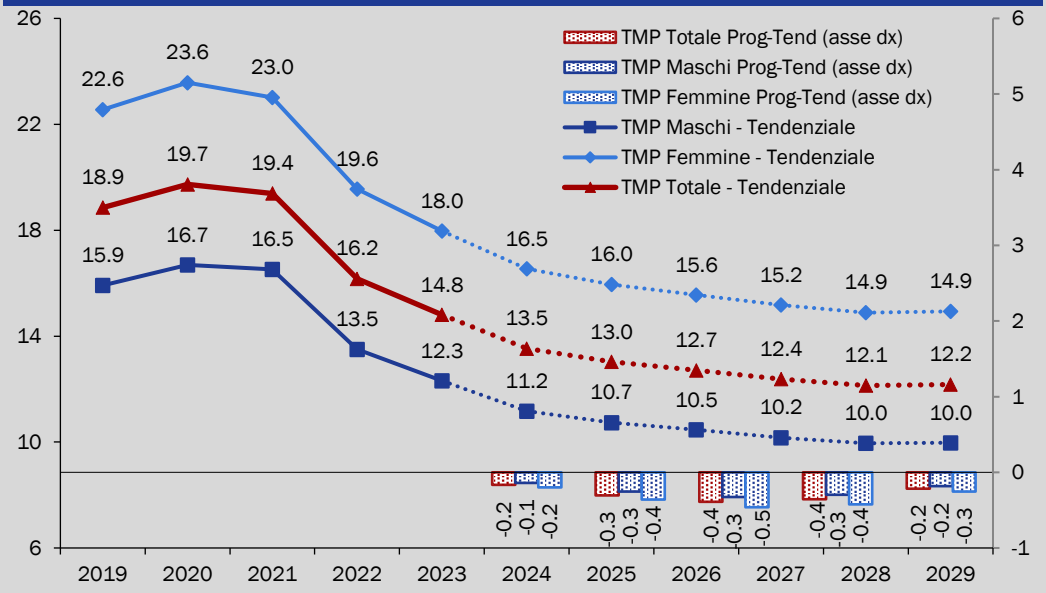
FIGURA R2b: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO PER REGIONE (*gap* di genere, media valori percentuali annuali 2018-2023)



Fonte: Elaborazioni MEF-DT su dati Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

Tale fotografia descrive un contesto strutturale in cui il divario fra le regioni del Mezzogiorno e quelle centro-settentrionali risulta marcato e sistematico. Utilizzando i dati longitudinali a livello Paese si può analizzare l'evoluzione nel tempo degli indicatori di mancata partecipazione al mondo del lavoro; inoltre, si fornisce una proiezione dello scenario tendenziale e l'impatto delle politiche economiche come differenza fra questo e lo scenario programmatico nel periodo di vigenza del PSBMT a parità di altre condizioni (Figura R3). Il TMP (totale e per genere) ha registrato un percorso decrescente ad eccezione del 2020. Infatti, già nel 2021 si evidenzia il ritorno sul sentiero di decrescita che continua fino alla fine del periodo di analisi. In particolare, nell'ultimo triennio il TMP totale nello scenario tendenziale risulta in marcato e costante miglioramento; tale tendenza permane in tutto l'orizzonte di previsione: nel 2029 il livello totale si stima in ulteriore riduzione pari a oltre un terzo rispetto all'inizio del periodo considerato (2019). Nello scenario programmatico si apprezza l'impatto delle politiche programmatiche che dovrebbero produrre un miglioramento cumulato dell'indicatore di 2,8 punti percentuali. Tale dinamica è da ricondursi ad un generale miglioramento dell'occupazione e ad una riduzione sia dei disoccupati (cfr. Par 2.2) che degli inattivi disponibili. Questi ultimi nel 2029 sono previsti in diminuzione di circa un quinto rispetto al 2023. Distinguendo per sesso, emerge una traiettoria decrescente molto simile a quella del TMP totale più marcata nello scenario programmatico rispetto a quello tendenziale. Inoltre, l'impatto è relativamente maggiore per la popolazione femminile in entrambi gli scenari, determinando una riduzione del *gap* di genere. Ciò è da associarsi ad una maggiore partecipazione delle femmine al mondo del lavoro, guidata sia da un generale miglioramento del mercato sia da una dinamica settoriale favorevole per queste ultime che consiste in un'espansione del comparto servizi. In termini di partecipazione, ciò si traduce non solo in una maggiore occupazione femminile (rispetto a quella maschile), ma anche in una minore rilevanza del fenomeno degli inattivi disponibili.

FIGURA R3: PREVISIONI DEL TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL MONDO DEL LAVORO – TENDENZIALE E DELTA PROGRAMMATICO (totale e per sesso)



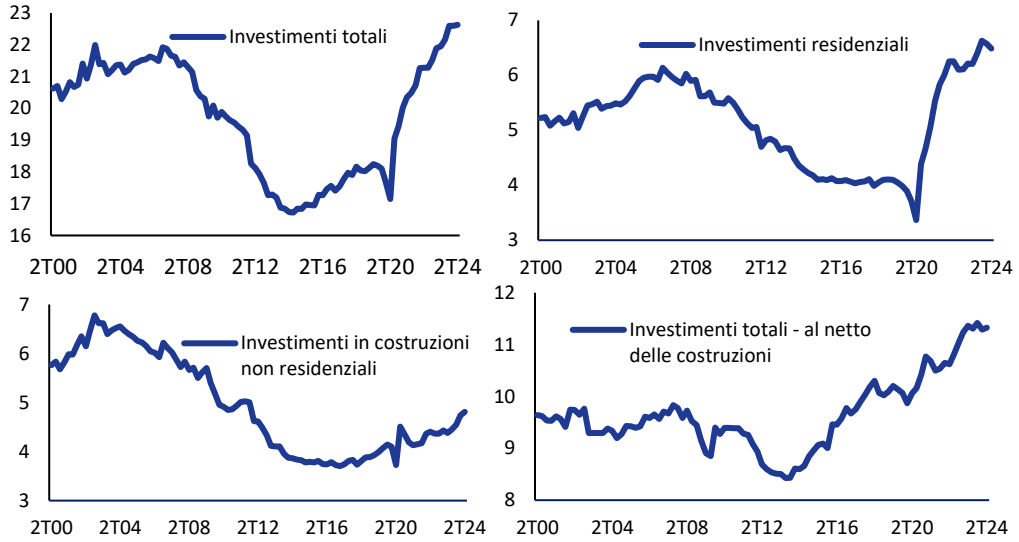
Fonte: Elaborazione MEF-DT su dati Istat ed Eurostat.

Investimenti in capitale. Un secondo fattore che incide sulla crescita di medio periodo afferisce alla dinamica degli investimenti in capitale. Questi, per quantità e qualità, sono chiamati a far evolvere il sistema produttivo facendolo rispondere in maniera ottimale agli stimoli e ai cambiamenti provenienti da fattori economici, tecnologici, nonché da politiche pubbliche in modo da consentire il pieno dispiegarsi delle potenzialità del capitale umano nazionale.

Dopo una prolungata fase di stagnazione, dal 2021 si è assistito a un'accelerazione del processo di accumulazione del capitale, il cui tasso di crescita medio nel triennio 2021-2023 è stato dell'1,0 per cento, pari a quello dell'Eurozona e superiore a quello, ad esempio, di Germania (0,5 per cento) e Spagna (0,9 per cento). Le previsioni della Commissione europea per il biennio 2024-2025 prefigurano il consolidamento di questa dinamica, con un tasso di crescita medio dell'1,3 per cento, superiore a quello dell'Eurozona (1,0 per cento)[95]. La recente accelerazione nell'accumulazione di capitale ha risentito dell'incremento significativo degli investimenti in vari settori strategici, guidati in parte dalle politiche di incentivo del Governo e dai programmi europei. Gli investimenti in percentuale del PIL sono cresciuti dal 17,6 per cento medio del periodo 2012-2019 al 21,8 per cento medio nel triennio 2021-2023, arrivando al 22,6 per cento nel primo trimestre del 2024, tornando così su valori più in linea con la media del periodo 2000-2011 (21,0 per cento). In particolare, un segnale positivo è pervenuto dagli investimenti al netto delle costruzioni, cresciuti a un ritmo costante dall'8,6 per cento del PIL nel 2013 al 10,6 per cento nel 2023, collocandosi dal 2017 su livelli superiori alla media del periodo 2000-2011 (9,5 per cento) (cfr. Figura II.2.5).

[95] Commissione europea, *Stock* di capitale netto a prezzi costanti, dati AMECO consultati il 27 settembre 2024 e basati su '2024 *Spring Forecast*'.

FIGURA II.2.5: ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN ITALIA (% del PIL)



Fonte: Istat

Il settore delle infrastrutture ha beneficiato in particolare di diversi programmi d'investimento finalizzati a migliorare la rete di trasporti e le strutture logistiche, tra cui il potenziamento della rete ferroviaria ad alta velocità e delle linee regionali, assieme all'espansione e modernizzazione di porti e aeroporti, al fine di promuovere lo sviluppo razionale di un'infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile[96] ed estesa a tutte le aree del Paese, migliorandone anche la connettività internazionale. Nell'industria, e nel settore manifatturiero in particolare, è continuata l'opera di innovazione tecnologica, grazie anche alle norme volte a incentivarla (il cd. 'Piano Nazionale Industria 4.0' del 2017, di cui alcune misure rifinanziate, prorogate e riformate nelle successive legislature). Il rinnovamento degli impianti produttivi ha ridotto i costi operativi e aumentato la competitività a livello internazionale. Di rilievo gli investimenti delle imprese nell'adozione di tecnologie avanzate — come l'automazione, la robotica e l'Internet delle Cose (*Internet of Things* - IoT) — e in Ricerca e Sviluppo per avanzare in produttività ed efficienza, con particolare attenzione ai settori ad alta tecnologia come l'aerospaziale e la biotecnologia. Il settore della tecnologia e dell'innovazione ha ricevuto particolare attenzione, con investimenti mirati a sostenere le *startup* e le PMI innovative. Il PNRR ha fornito un'ulteriore spinta all'innovazione con gli investimenti legati a 'Transizione 4.0', sulla digitalizzazione e innovazione tecnologica delle imprese, e a 'Transizione 5.0', istituita dal nuovo capitolo *REPowerEU* volto a stimolare la transizione energetica del sistema produttivo italiano. Inoltre, tra i numerosi investimenti e riforme del PNRR, vanno segnalate la

[96] Nel 2023 sono stati erogati fondi per la realizzazione di 48 stazioni di rifornimento per veicoli a idrogeno, di cui 40 previsti dal PNRR, in particolare lungo le autostrade, vicino ai porti e in prossimità dei terminali logistici. Nell'ambito del Programma *Connecting Europe Facility — CEF Transport*, è prevista l'installazione di 3.189 stazioni di ricarica elettrica entro la fine del 2024 e altre 1.186 entro il 2027. Tali investimenti andranno ad aggiungersi a quelli del PNRR.

riforma dei brevetti industriali, il riesame degli incentivi alle imprese e i contratti di sviluppo, che aumenteranno ulteriormente il percorso tecnologizzante delle imprese italiane.

Da rilevare infine che negli ultimi anni non si sono registrati, nel contesto di un settore che nel complesso ha beneficiato di incentivi fiscali, dinamiche di surriscaldamento nel mercato edilizio a fini abitativi, né tendenze speculative. Ciò si è riflesso in un aumento medio annuo del prezzo delle abitazioni complessivamente moderato dal 2019 (2,4 per cento). In prospettiva, nonostante la revisione del regime di agevolazioni, nuovi progetti di investimento e politiche mirate di sostegno al settore andranno a supportare la *performance* del comparto residenziale e delle costruzioni in generale. A tal proposito, i progetti di investimento, contenuti nel PNRR a favore del comparto residenziale e non, giocheranno un ruolo cruciale, tale da compensare gli effetti della normalizzazione dei *bonus* edilizi; in particolare si menziona lo 'Strumento finanziario per l'efficientamento dell'edilizia pubblica, anche residenziale (ERP)' introdotto dalla settima missione del PNRR.

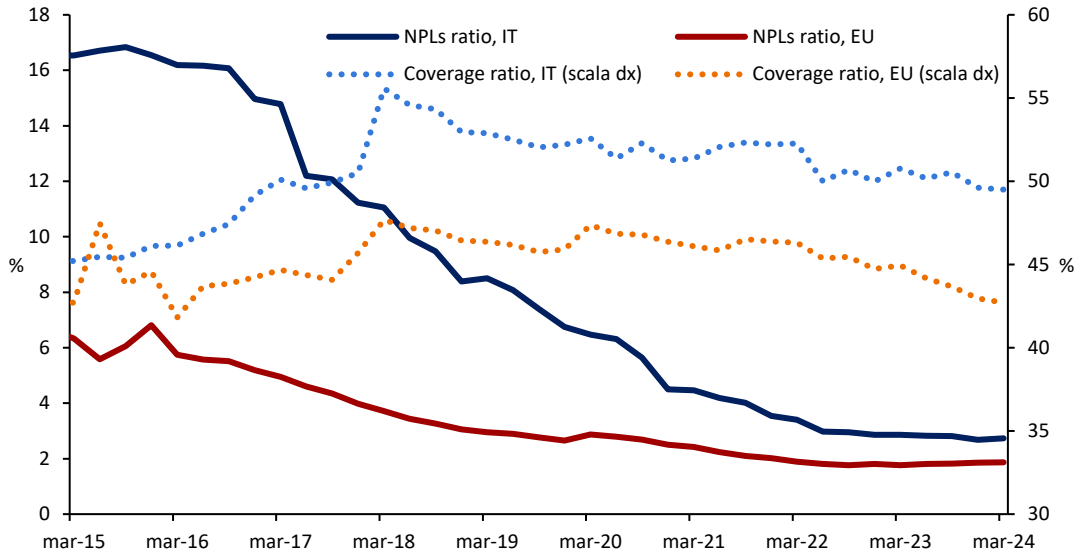
Inoltre, al fine di prevenire possibili effetti avversi determinabili da eventuali fenomeni speculativi, il Governo intende realizzare politiche abitative e di supporto a soggetti vulnerabili, predisponendo interventi di *social housing* e misure per la realizzazione di alloggi per lavoratori.

Sistema finanziario. L'accumulazione di capitale degli ultimi anni — caratterizzata da investimenti strategici in infrastrutture, tecnologie avanzate, energie rinnovabili e digitalizzazione — è stata possibile anche grazie al corretto funzionamento del sistema finanziario. In particolare, il settore bancario ha continuato a garantire la stabilità finanziaria complessiva: ne danno prova: (i) la marcata e progressiva riduzione della quota di crediti deteriorati (*Non-Performing Loans ratio*, cfr. paragrafo II.3.3), (ii) l'elevata capitalizzazione, che per gli istituti più significativi è superiore alla media europea[97] e (iii) la ritrovata profittabilità del settore, che a sua volta rafforza la sostenibilità delle metriche appena citate. Inoltre, sebbene ancora superiore alla media europea, il grado di esposizione delle banche rispetto ai titoli governativi ha continuato a ridursi. L'ammontare di titoli di debito emessi dal Governo italiano nella disponibilità delle banche italiane si è ridotta di quasi 100 miliardi da settembre 2020 ad aprile 2024, un calo del 22,0 per cento[98]. A queste dinamiche positive si aggiunge, per la stabilità complessiva del Paese, la graduale riduzione dello *stock* di garanzie pubbliche in rapporto al PIL (cfr. paragrafo II.3.3).

[97] BCE, *SUP dataset*, '*CET1 ratio*'.

[98] Inoltre, i prestiti al Governo italiano si sono ridotti da 270 miliardi nel luglio 2021 (ultimo picco) a 235 miliardi nell'aprile 2024 (-13,0 per cento). Cfr. BCE, BSI dataset, '*Holdings of debt securities issued by domestic general government reported by MFIs excl. Escb in Italy (stocks)*' e '*Loans vis-a-vis domestic general government reported by MFIs excl. Escb in italy (stocks)*'.

FIGURA II.2.6: NON-PERFORMING LOANS E COVERAGE RATIO, IT VS UE



Fonte: BCE.

Il settore finanziario, anch'esso portatore di innovazione sistemica, grazie alla sua stabilità e resilienza contribuirà a migliorare la competitività del Paese, finanziando nel prossimo futuro i numerosi programmi d'investimento.

In conclusione, sulla base delle proiezioni del MEF, nel periodo 2025-2029 è prevista una crescita media degli investimenti dell'1,1 per cento annuo. Al PNRR, con scadenza naturale al 2026, si prevede difatti che seguirà un ulteriore periodo di espansione degli investimenti, con una crescita media dello 0,7 per cento dal 2027 al 2029. In particolare, in questa seconda fase si assume un più forte ammodernamento e ampliamento nel comparto dei trasporti (con un'espansione degli investimenti dell'1,3 per cento medio) e il continuo processo di innovazione e rinnovamento in macchinari e attrezzature (in crescita dello 0,7 per cento medio).

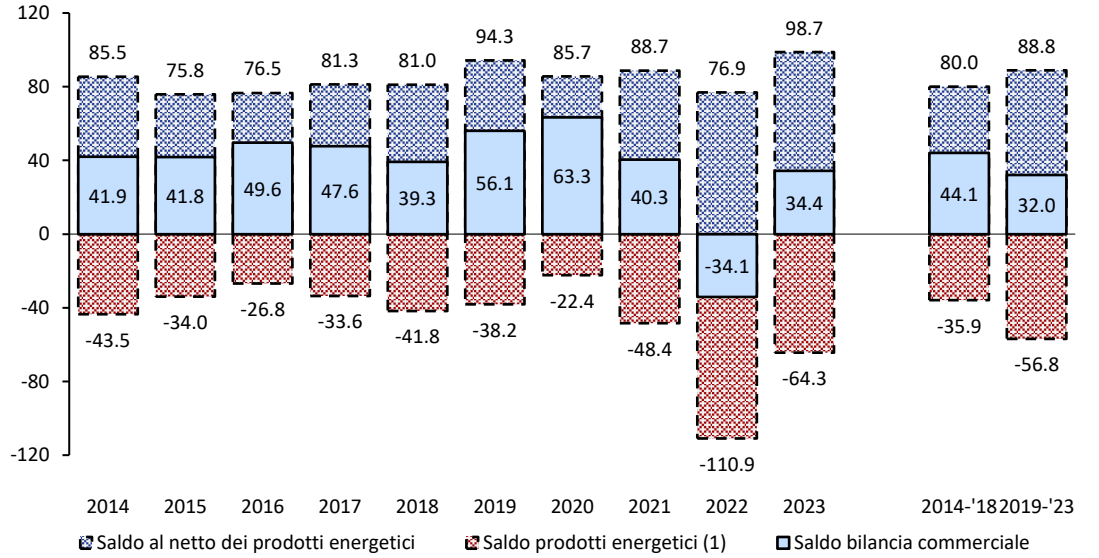
In tale ambito, la riforma del funzionamento e della supervisione dei mercati dei capitali potrebbe contribuire a facilitare il finanziamento delle imprese, specie delle PMI e a supportarne gli investimenti in vista delle transizioni digitale e sostenibile.

Produttività. Nei dieci anni tra il 2014 e il 2023, la produttività del lavoro (valore aggiunto per ora lavorata) dell'economia italiana, al netto del settore delle amministrazioni pubbliche, è cresciuta in media dello 0,3 per cento. Fino al 2019, si è registrato un suo incremento annuale piuttosto regolare, pari in media allo 0,4 per cento, mentre, nel quadriennio successivo (2020-2023), a fronte di un incremento medio annuale della produttività del lavoro di simile entità (0,3 per cento), si è assistito a un profilo instabile, con una forte salita nel 2020 e un deciso calo nel 2023 (-1,5 per cento), in parte da ricondurre alla crisi energetica. Nella media del decennio 2014-2023, il contributo dell'intensità di capitale alla dinamica della produttività del lavoro è risultato negativo (-0,2 punti percentuali), mentre quello della TFP è stato positivo e pari a 0,5 punti percentuali. L'incremento della produttività del lavoro nel periodo 2014-2023 è riconducibile in modo predominante al contributo dell'industria manifatturiera e del commercio. Persiste un

significativo differenziale negativo nell'andamento della produttività del lavoro dell'Italia rispetto ai principali *partner* europei. L'andamento debole della produttività aggregata riflette vari fattori, tra i quali spiccano la struttura dimensionale e settoriale delle imprese italiane. L'Italia si caratterizza infatti per un'alta concentrazione di occupati nelle imprese di piccola dimensione, nelle quali la produttività è tipicamente inferiore; ciò costituisce un fattore frenante per la produttività aggregata. Questi aspetti vengono approfonditi nella sezione seguente, dove si tratteggiano vari elementi di struttura del sistema produttivo italiano.

Il sistema produttivo. Il sistema produttivo italiano si distingue per alcuni tratti strutturali, riaffermatisi con maggiore evidenza negli ultimi anni, che riflettono le peculiarità del tessuto economico del Paese. In primo luogo, alla storica dipendenza da fonti di approvvigionamento estere per le materie prime si accompagna una significativa capacità di adattamento delle strategie delle imprese alle mutate condizioni di contesto. Nel 2022, il notevole deterioramento dell'interscambio dei prodotti energetici ha determinato, per la prima volta dal 2011, un *deficit* della bilancia commerciale. Tuttavia, ampliando l'orizzonte temporale al periodo 2019-2023 l'avanzo commerciale medio annuo ha superato i 32 miliardi; al netto dei prodotti energetici, ha oltrepassato gli 89 miliardi, segno della capacità dei settori produttivi di competere sui mercati internazionali. La buona *performance* registrata nel 2023 ha consolidato la posizione dell'Italia nel contesto internazionale, collocandola al sesto posto per valore delle esportazioni, dietro Cina, Stati Uniti, Germania, Paesi Bassi e Giappone.

FIGURA II.2.7: SALDI DI BILANCIA COMMERCIALE DELL'ITALIA - ANNI 2014-2023
(valori assoluti annuali e medie quinquennali in miliardi di euro)

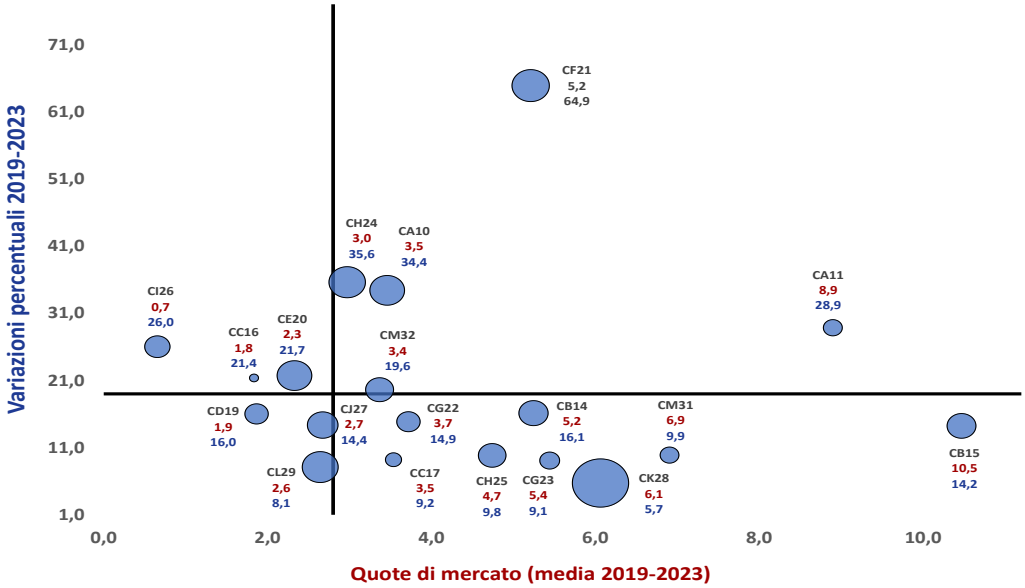


(1) Corrispondenti alle seguenti voci CPA-Ateco: B05 (Carbone), B06 (Petrolio greggio e gas naturale), C19 (*Coke* e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio), D (energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata).
Fonte: Elaborazione su dati Istat-Coeweb.

Nella media del periodo 2019-2023, la quota di mercato dell'*export* italiano è risultata stabile al 2,8 per cento rispetto al quinquennio precedente, mentre tutti gli altri Paesi del G7 hanno sperimentato una riduzione della propria incidenza sul

mercato globale. Il ritorno a un avanzo del saldo delle partite correnti, cui si è affiancato un *surplus* del conto capitale, ha contribuito a una posizione patrimoniale sull'estero che è risultata pari a 154,6 miliardi, equivalente al 7,3 per cento del PIL a fine 2023.

FIGURA II.2.8: QUOTE DI MERCATO DEI COMPARTI MANIFATTURIERI ITALIANI[1] - ANNI 2019-2023
(variazioni percentuali dell'export e quote di mercato in media 2019-2023)



Legenda: CA10 – Alimentare; CA11 – Bevande; CB13 – Tessile; CB14 – Abbigliamento; CB15 - Pelli e calzature; CC16 - Legno e prodotti in legno; CC17 - Carta e prodotti di carta; CC18 - Stampa e riproduzione supporti registrati; CD19 - Coke e prodotti petroliferi; CE20 – Chimica; CF21 – Farmaceutica CG22 - Gomma e materie plastiche; CG23 - Lavorazione di minerali non metalliferi; CH24 – Metallurgia; CH25 - Prodotti in metallo; CI26 - Computer, elettronica e ottica; CJ27 - Apparecchi elettrici e per uso domestico; CK28 – Meccanica; CL29 – Autoveicoli; CL30 - Altri mezzi di trasporto; CM31 – Mobili; CM32 - Altre industrie manifatturiere.
(1) Le linee orizzontale e verticale sono collocate al livello medio.
Fonte: Elaborazione su dati Istat-Coeweb e Un-Comtrade.

La *performance* positiva delle esportazioni è stata in parte dovuta al posizionamento strategico delle imprese italiane, che ha riflesso la notevole capacità di integrarsi in modo efficiente nei processi produttivi internazionali. Questa maggiore partecipazione alle reti produttive globali è l'esito non solo di un crescente numero — in termini assoluti — di imprese coinvolte nelle *global value chains*, ma anche del consolidamento delle imprese già esposte in tali catene[99].

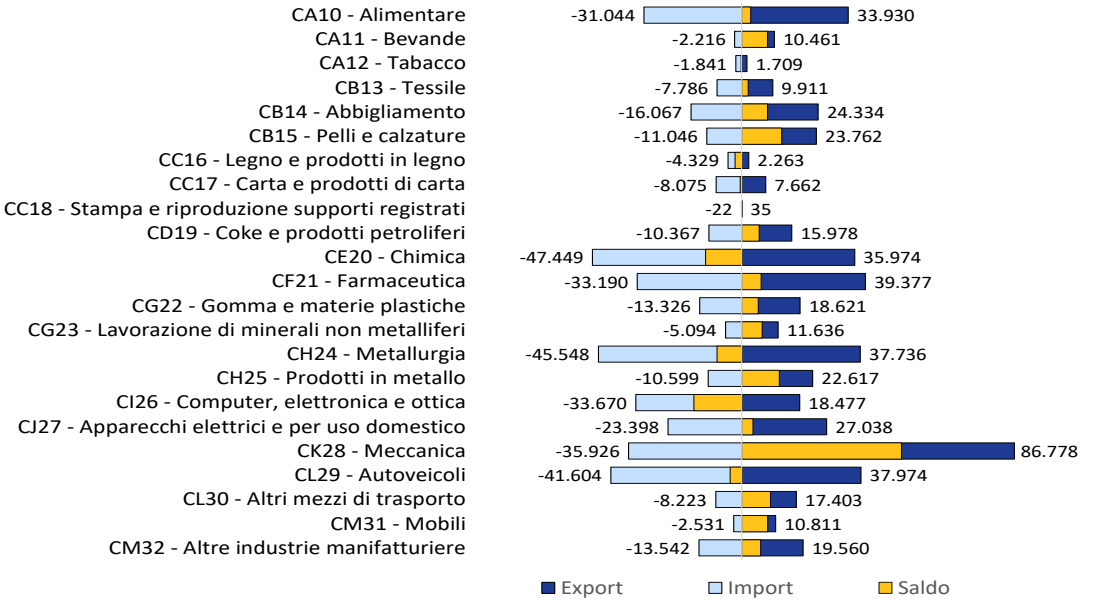
Per i prossimi anni, il Governo intende sostenere il consolidamento di tali tendenze, andando a rafforzare l'internazionalizzazione delle imprese, in particolare PMI, in continuità con le iniziative avviate dal PNRR.

Un ulteriore elemento importante che connota il nostro sistema imprenditoriale afferisce all'elevato grado di differenziazione produttiva del

[99] https://www.istat.it/it/files/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf.

modello industriale[100]. La presenza delle imprese italiane in molteplici settori ha infatti agito da contrappeso significativo alle recenti crisi, evitando un eccessivo livello di concentrazione a livello di prodotti e operatori.

FIGURA II.2.9: INTERSCAMBIO COMMERCIALE DEI COMPARTI MANIFATTURIERI ITALIANI ANNI 2019-2023 (valori assoluti in milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati Istat-Coeweb.

La resilienza delle esportazioni italiane, rilevata nel periodo in esame, è ascrivibile in primo luogo ai prodotti del *made in Italy*[101] e di alcuni comparti dell'industria di base (chimica e metallurgia). Inoltre, i dati mostrano una progressiva specializzazione del Paese nei prodotti farmaceutici di base e nei preparati farmaceutici, caratterizzati da elevato valore aggiunto e ad alta intensità di spesa in ricerca e sviluppo; in questi settori la quota italiana sul commercio globale è aumentata di 1 punto percentuale tra il 2018 e il 2023, collocandosi al 5,7 per cento. All'evoluzione del grado di specializzazione hanno inoltre contribuito i recenti progressi in termini di competitività, associati sia alla tendenza all'accorciamento delle catene di fornitura conseguente la crisi pandemica, sia la notevole moderazione salariale. Su quest'ultimo punto, anche nel confronto con i *partner* europei, si è rilevato un aumento più contenuto del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), cresciuto dell'8,3 per cento nel periodo 2019-23, rispetto alla media europea del 14,5 per cento.

[100] Secondo l'UNCTAD, l'Italia è infatti tra i Paesi con il più basso grado di concentrazione dei prodotti esportati, ed è capace di esprimere con le sue imprese molte *leadership* di nicchia, confermandosi un attore globale di primo piano del commercio mondiale.

[101] I comparti a due *digit* della classificazione NACE utilizzati per analizzare le quattro specializzazioni del *Made in Italy* sono: alimentari (C10, C11); sistema moda (C13, C14, C15); automazione (C28, C29 C30); arredamento (C31). Nel periodo 2019-2023 il valore medio delle esportazioni è stato di 154 miliardi per l'automazione; 64,4 per il sistema moda; 49,7 miliardi per l'alimentare; 11,4 miliardi per l'arredamento.

Un altro aspetto peculiare riguarda la questione dimensionale, alla luce della netta predominanza di imprese micro, piccole e medie, che rappresentano oltre il 99 per cento del totale. D'altra parte, questo elemento specifico, che affonda le radici in cause profonde, tra cui la diffusione di un modello di *governance* familiare e di una struttura finanziaria prettamente basata sul credito bancario, ha registrato una lenta, ma graduale riallocazione delle risorse a favore delle aziende di maggiori dimensioni, con la quota dei lavoratori occupati nelle imprese con almeno 250 addetti del settore privato in aumento di 0,6 punti percentuali tra il 2019 e il 2022[102]. Tuttavia, l'attuale configurazione dimensionale delle imprese continua a incidere sulla *performance* modesta della produttività aggregata dell'economia italiana. Mentre i livelli di produttività risultano superiori a quelli delle principali economie europee per le imprese medie (50-249 addetti), e in linea con quelle franco-tedesche per le piccole (10-49 addetti) e per le grandi (250 addetti e oltre), si osserva una produttività significativamente inferiore nelle microimprese (fino a 9 addetti).

Infine, la ridotta dimensione aziendale è un fattore che frena la capacità di innovazione a livello di sistema, tenuto conto che le imprese più piccole mediamente hanno più difficoltà a destinare risorse finanziarie e organizzative alle attività di ricerca. Ne deriva un sistema dualistico, accentuatosi tra il 2018 e il 2022, con una prevalenza di imprese meno dinamiche, caratterizzate da una propensione medio-bassa a innovare, investire in tecnologia e formazione del personale e organizzazione aziendale, le quali tuttavia registrano un peso economico limitato in termini di valore aggiunto (inferiore al 25 per cento) e di addetti (inferiore a un terzo del totale). Al contrario, le imprese più dinamiche, che investono in tecnologie più avanzate (ad es. *Big Data*, robotica), seppur meno numerose, risultano economicamente più rilevanti, generando oltre la metà del valore aggiunto e impiegando il 40 per cento dell'occupazione del totale.

In questo contesto, al fine di consolidare i punti di forza e affrontare in modo efficace le criticità del tessuto produttivo, il Governo ha adottato numerose misure per rafforzare l'efficienza produttiva dei fattori, anche grazie alle risorse e alle riforme del PNRR. Tra questi, si rilevano gli interventi di semplificazione normativa, regolatoria, burocratica e fiscale; la promozione di un sistema di giustizia civile più rapido; la razionalizzazione dei sistemi di incentivi alle imprese; la valorizzazione del sistema di protezione dei brevetti; provvedimenti in materia di concorrenza e per il miglioramento delle competenze della forza lavoro.

Questa strategia è stata adottata nel più ampio contesto delle priorità strategiche del PNRR, ossia la digitalizzazione (in particolare del sistema giudiziario e sanitario) e la transizione ecologica, che si dovranno muovere su sentieri 'intrecciati' e funzionali l'uno all'altro. Si prevedono quindi non solo misure volte all'espansione delle infrastrutture digitali (ad es. banda larga e 5G), ma anche investimenti nelle energie rinnovabili, nella mobilità sostenibile e nell'efficienza energetica, con il prosieguo del percorso di riqualificazione e ristrutturazione degli

[102] Banca d'Italia, Relazione Annuale, 2024.

edifici esistenti, compresi quelli pubblici, senza inficiare la dinamica sostenibile del mercato.

Nei prossimi anni, il Governo intende continuare in questa direzione, dando priorità, nella sua azione, al miglioramento ulteriore della qualità delle istituzioni e dell'ambiente imprenditoriale. In particolare, si confida che l'adozione di una legge quadro sulle PMI possa permettere di affrontare le diverse criticità evidenziate, facilitando il passaggio generazionale, l'aggregazione e la crescita dimensionale delle imprese, nonché un loro maggior orientamento verso l'innovazione e l'investimento in ricerca e sviluppo.

In conclusione, il quadro delineato mostra un'economia complessivamente resiliente, in grado di riavviare i motori della crescita a seguito della sequenza di crisi di portata significativa che si è trovata ad affrontare recentemente. Nel tempo, nonostante alcune vulnerabilità ancora da risolvere, il Paese sembra essersi progressivamente adattato alle mutate condizioni di contesto, e, grazie alle misure adottate e programmate, è pronto ad affrontare i grandi cambiamenti in corso, dalla transizione demografica a quelle digitale ed ecologica.

II.2.4 Quadro di finanza pubblica e strategia per il rispetto del Piano

Alla luce dei dati di contabilità nazionale più recenti pubblicati dall'Istat[103], il rapporto tra indebitamento netto e PIL nel 2023 è risultato invariato rispetto a quello riportato nel DEF dello scorso aprile (7,2 per cento), per effetto di revisioni al rialzo di entità comparabile sia del numeratore, sia del denominatore. La revisione del *deficit* ha risentito del rialzo della spesa legata ai crediti di imposta relativi al Superbonus; il PIL nominale è stato spinto dalla revisione al rialzo della crescita reale nel 2021 e nel 2022.

Il *deficit* si è confermato, in ogni caso, in netta riduzione rispetto al valore del 2022 (8,1 per cento del PIL), per effetto sia del miglioramento del saldo primario, che è passato dal -4,0 per cento del PIL nel 2022 al -3,5 per cento nel 2023, sia della discesa della spesa per interessi, che dal 4,1 per cento del PIL del 2022 si è portata al 3,7 per cento del 2023.

La spesa totale nel 2023 è risultata in aumento del 4,4 per cento rispetto all'anno precedente. Tale andamento è attribuibile principalmente a una dinamica della spesa in conto capitale sostenuta (+19,2 per cento), sia per la componente degli investimenti pubblici, che è stata favorita dalla dinamica delle spese per progetti finanziati dal PNRR, sia per la componente relativa ai contributi agli investimenti, su cui hanno inciso i *bonus* edilizi.

Per l'anno in corso, sulla base dei più aggiornati dati di monitoraggio disponibili, il *deficit* è previsto al 3,8 per cento del PIL, con una revisione al ribasso di 0,5 punti percentuali rispetto al valore contenuto nel DEF (4,3 per cento) e in netta riduzione rispetto all'anno precedente. Il saldo primario risulterebbe già in *surplus* (0,1 per cento del PIL). Il miglioramento rispetto alle stime del DEF deriva, in larga parte, da un profilo delle entrate più vivace delle attese, e, in misura

[103] Istat, 'Conti Economici Nazionali', 23 settembre 2024.

minore, da una riduzione più marcata delle spese (con una ricomposizione interna tra minori spese in conto corrente e maggiori spese in conto capitale). In particolare, la previsione del gettito delle imposte dirette risulta superiore del 3,6 per cento rispetto a quanto previsto nel DEF.

Anche il fabbisogno di cassa del settore statale ha un andamento significativamente migliore delle attese ed è ora previsto raggiungere il 5,7 per cento del PIL nel 2024 (1,45 punti percentuali in meno rispetto alla previsione del DEF).

Di conseguenza, anche grazie alla variazione al rialzo del PIL nominale che incorpora le revisioni degli anni precedenti, il rapporto debito/PIL è previsto raggiungere il 135,8 per cento a fine 2024, un livello ben inferiore rispetto al 137,8 per cento previsto nel DEF. È bene sottolineare che queste previsioni sono sufficientemente prudenziali, alla luce delle informazioni statistiche ad oggi disponibili.

Nello scenario a legislazione vigente, le previsioni più favorevoli delle entrate rispetto a quelle delle spese comportano un significativo miglioramento del profilo dell'indebitamento netto per il triennio 2025-2027 rispetto a quello previsto nel DEF; negli anni successivi proseguirebbe il percorso di graduale riduzione del *deficit* fino a raggiungere lo 0,8 per cento del PIL nel 2029.

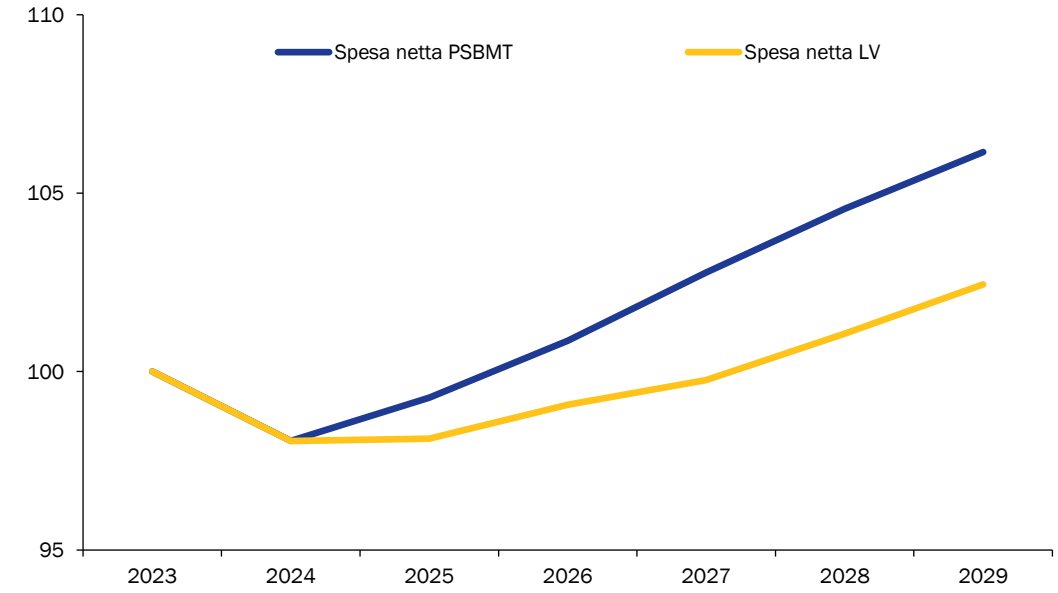
La tendenza in discesa del *deficit* è riconducibile al progressivo consolidamento del saldo primario, che registrerebbe un deciso avanzo già nel 2025 (1,0 per cento del PIL) per poi continuare a migliorare fino al 3,3 per cento del PIL nel 2029. L'andamento è determinato dalla progressiva riduzione dell'incidenza della spesa primaria sul PIL, prevista scendere dal 50,1 per cento nel 2023 al 43,2 per cento nel 2029, per effetto del contenimento della spesa primaria corrente e, soprattutto, della minore spesa per contributi agli investimenti. Dopo l'espansione dei costi relativi ai *bonus* edilizi, la voce tornerà sotto l'1 per cento del PIL a partire dal 2027 (dal picco del 5,4 per cento del PIL nel 2023), in linea con la media pre-Covid, in virtù di una più accorta definizione delle misure di incentivazione degli investimenti privati. Al contrario, gli investimenti pubblici confermeranno la dinamica degli ultimi anni, pur con un calo tra il 2026 e il 2027 per il venire meno delle spese legate al PNRR. Queste tendenze confermano l'orientamento della finanza verso il miglioramento dell'efficienza e della qualità della spesa, in coerenza con l'impianto alla base della nuova *governance* europea.

Il graduale consolidamento del saldo primario nell'orizzonte di previsione sarà tale da sopravanzare l'incremento della spesa per interessi, prevista salire oltre il 4 per cento del PIL a partire dal 2027 per effetto dell'aumento dei rendimenti sui titoli di debito determinato dalla politica monetaria restrittiva adottata dalla BCE, come descritto con maggior dettaglio alla fine del paragrafo. Lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente è illustrato più nel dettaglio nell'Appendice III.

Nello scenario a legislazione vigente sopra descritto, l'aggregato di spesa netta, sia in termini di traiettoria cumulata sia in termini di variazione annuale, presenta un profilo decisamente più contenuto rispetto all'obiettivo programmatico del Piano per tutto l'orizzonte di previsione (2025-2029). La differenza tra i due aggregati in esame risulta pari mediamente a circa 1,1 per cento di PIL all'anno nel periodo considerato. Ciò consegue dal fatto che nello scenario a legislazione vigente è previsto un aggiustamento di bilancio più ampio rispetto a quello programmato e

necessario per preservare la sostenibilità della finanza pubblica; lo sarebbe in particolare nel triennio 2025-2027. Tuttavia, nel 2029 lo scenario coerente con la traiettoria obiettivo di spesa netta prevede un aggiustamento rispetto all'anno precedente maggiore rispetto a quanto emergerebbe nello scenario a legislazione vigente, richiedendo quindi una politica di bilancio lievemente restrittiva (cfr. par. II.2.2).

FIGURA II.2.10 SPESA NETTA OBIETTIVO E A LEGISLAZIONE VIGENTE (numero indice 2023 = 100)



Fonte: Elaborazioni MEF.

I margini fiscali che emergono rispetto agli obiettivi definiti verranno utilizzati per finanziare ulteriori interventi volti a realizzare gli obiettivi di politica economica nei prossimi anni.

Innanzitutto, occorre considerare il rifinanziamento di quegli interventi inclusi nelle politiche invariate che sono giudicati prioritari. Tra questi rilevano, soprattutto, la proroga degli effetti del cuneo fiscale sul lavoro e l'attuazione della delega fiscale. L'eccessiva ampiezza del cuneo fiscale costituisce uno dei nodi strutturali del Paese evidenziati con maggiore enfasi dalle istituzioni internazionali e una sua riduzione strutturale rappresenta un obiettivo chiave nel programma del Governo. Altre misure considerate includono le risorse necessarie al rinnovo dei contratti pubblici e al rifinanziamento delle missioni di pace.

Inoltre, il Governo considera necessario incrementare i fondi destinati alla sanità pubblica. La spesa sanitaria è prevista crescere a un tasso superiore a quello fissato per l'aggregato di spesa netta.

Infine, ulteriori risorse saranno necessarie per mantenere inalterato il profilo degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali rispetto alla media degli ultimi anni, uno dei fattori considerati dalle regole della nuova *governance* economica ai fini dell'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio. Nello specifico, la strategia seguita dalla componente strutturale del Piano contribuirà a

mantenere il profilo degli investimenti pubblici (in particolare quelli finanziati con risorse nazionali) su livelli ben oltre il 3 per cento del PIL anche dopo il termine del PNRR.

Tuttavia, considerando il fabbisogno derivante dal complesso di tali ulteriori interventi programmati, il sentiero di spesa netta si collocherebbe al di sopra della traiettoria obiettivo. Quindi, nella manovra di bilancio saranno necessarie misure ulteriori in termini di minori spese o di maggiori entrate.

L'impatto finanziario di tali interventi correttivi è incluso nello scenario di finanza pubblica sottostante il Piano che è pienamente compatibile con gli impegni assunti in termini di traiettoria di spesa netta. Nel Piano, il *deficit* in rapporto al PIL è previsto scendere progressivamente, passando dal 3,8 per cento di quest'anno al 3,3 per cento nel 2025, al 2,8 per cento nel 2026 (quindi al disotto degli obiettivi programmatici fissati nella NADEF 2023 per il triennio), per poi attestarsi all'1,8 per cento nel 2029. Il raggiungimento di un rapporto tra indebitamento netto e PIL del 2,8 per cento nel 2026 è un'ipotesi realistica che, date le attuali prospettive macroeconomiche e il deciso miglioramento delle finanze pubbliche nello scenario tendenziale a legislazione vigente, non richiede un inasprimento della politica di bilancio (cd. *fiscal stance)* rispetto a quanto prospettato nel Programma di Stabilità dello scorso aprile. Le tendenze di fondo dello scenario tendenziale, che suggeriscono una gestione prudente e più efficiente della spesa pubblica, sarebbero sostenute e ulteriormente rafforzate.

TAVOLA II.2.4 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

	2023		2024	2025	2026	2027	2028	2029
	Livello (1)	% del PIL	% del PIL					
Componenti delle entrate								
1.Imposte indirette	290.724	13,7	14,1					
2.Imposte dirette	320.796	15,1	15,4					
3.Contributi sociali	269.464	12,7	12,7					
4.Altre entrate correnti	88.054	4,1	4,1					
5.Imposte in c/capitale	1.609	0,1	0,1					
6.Altre entrate in c/capitale	21.461	1,0	0,3					
7.Totale entrate (=1+2+3+4+5+6)	992.108	46,6	46,7					
8.di cui trasferimenti UE (entrate di competenza, non di cassa)	23.424	1,1	0,4					
9.Totale entrate diverse dai trasferimenti UE (=7-8)	968.684	45,5	46,3					
10.p.m. misure sul lato delle entrate (incrementi, escluse le misure finanziate dall'UE)	8.264	0,4	-0,7					
11.p.m. entrate una tantum incluse nelle proiezioni (livelli, escluse le misure finanziate dall'UE)	8.059	0,4	0,2					
Componenti della spesa								
12.Redditi da lavoro dipendente	187.131	8,8	8,9					
13.Consumi intermedi	121.490	5,7	5,6					
14.Spesa per interessi	77.987	3,7	3,9	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2
15.Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	424.486	19,9	20,4					
16.Prestazioni sociali in natura	53.340	2,5	2,4					
17.Sussidi	39.036	1,8	1,9					
18.Altre spese correnti	48.909	2,3	2,1					
19.Investimenti fissi lordi	67.599	3,2	3,4					
20.Di cui: investimenti pubblici finanziati a livello nazionale	61.143	2,9	3,3	3,1	2,9	3,3	3,3	3,2
21.Trasferimenti in c/capitale	124.092	5,8	1,8					
22.Altre spese in conto capitale	773	0,0	0,0					
23.Totale spesa (=12+13+14+15 +16+17+18+19+21+22)	1.144.843	53,8	50,4					
24.di cui: Spese finanziate da trasferimenti dall'UE (=8)	23.424	1,1	0,4					
25.Spesa finanziata a livello nazionale (=23-24)	1.121.419	52,7	50,1					
26.p.m. Cofinanziamento nazionale dei programmi finanziati dall'Unione	2.886	0,1	0,2					
27.p.m. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione	-1.873	-0,1	-0,2					

TAVOLA II.2.4 SEGUE: QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

	2023		2024	2025	2026	2027	2028	2029
	Livello (1)	% del PIL	% del PIL					
Componenti della spesa								
28.p.m. Spese una tantum incluse nelle proiezioni (livelli, escluse le misure finanziate dall'UE)	2.124	0,1	0,0					
29.Spesa netta finanziata a livello nazionale (al lordo delle misure sul lato delle entrate) (=25-26-27-28-14)	1.040.295	48,9	46,1					
Spesa netta finanziata a livello nazionale					Var. % annua			
30.Crescita della spesa netta finanziata a livello nazionale			-1,9	1,3	1,6	1,9	1,7	1,5
Finanza pubblica	**Livello (1)**	**% del PIL**			**% del PIL**			
31.Indebitamento netto (=7-23)	-152.735	-7,2	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	-2,3	-1,8
32.Saldo primario (=31+14)	-74.748	-3,5	0,1	0,6	1,1	1,5	1,9	2,4
Aggiustamento per il ciclo								
33.Saldo strutturale		-8,2	-4,4	-3,8	-3,3	-3,0	-2,6	-2,1
34.Saldo primario strutturale		-4,5	-0,5	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2
Debito pubblico	**Livello (1)**	**% del PIL**			**% del PIL**			
35.Debito lordo (2)	2.868.411	134,8	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9
36.Variazione rispetto all'anno precedente	105.502	-3,6	1,0	1,2	0,9	-0,4	-1,1	-1,5
37.Contributi alla variazione del debito pubblico:								
38.Saldo primario (=-32)		3,5	-0,1	-0,6	-1,1	-1,5	-1,9	-2,4
39.Effetto *snow-ball, di cui componente per:*		-4,8	0,1	-0,5	-0,2	0,5	0,4	0,7
40.Spesa per Interessi (3)		3,7	3,9	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2
41.Crescita reale		-1,0	-1,3	-1,6	-1,5	-1,2	-1,0	-0,8
42.Inflazione		-7,6	-2,5	-2,8	-2,7	-2,4	-2,7	-2,7
43.Aggiustamento *stock*-flussi (=36-38-39)		-2,2	1,0	2,2	2,2	0,6	0,4	0,2
44.p.m. Tasso di interesse implicito sul debito (=40/Debito (t-1)) (%)		2,8	3,0	2,9	2,9	3,0	3,1	3,2

(1) Milioni di euro.

(2) 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.

(3) Competenza economica.

Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Per il 2023, i valori del debito incorporano le modifiche effettuate in occasione della Revisione generale delle stime annuali dei Conti nazionali e la recente decisione Eurostat sulla contabilizzazione degli interessi sui prestiti EFSF alla Grecia (si rimanda al Bollettino economico che sarà pubblicato l'11 ottobre e al Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 ottobre). Dal 2024, previsioni dello scenario programmatico.

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Per il rapporto debito/PIL si prevede un andamento in linea con quanto previsto nel DEF 2024, ma su livelli significativamente inferiori rispetto alle previsioni dello scorso aprile. Il rapporto è previsto salire moderatamente dal 135,8 per cento del 2024 fino al 137,8 per cento nel 2026 (2,0 punti percentuali al di sotto di quanto previsto nel DEF 2024). Al netto dei costi legati agli incentivi in materia edilizia, il rapporto debito/PIL sarebbe quantificabile, rispettivamente, in 132,8 per cento nel 2024 (con una differenza di 3 punti percentuali) e in 131,5 per cento nel 2026 (con una differenza di 6,3 punti percentuali). Dal 2027, con la riduzione dell'impatto dei crediti di imposta relativi ai *bonus* edilizi utilizzati in compensazione delle imposte, il rapporto inizierà a scendere secondo una tendenza che si consoliderà negli anni successivi. Chiaramente, il sentiero di spesa netta che garantirà la sostenibilità del debito nel medio termine favorirà anche una sua discesa già nell'orizzonte del Piano. Infatti, nel 2028 e 2029 la riduzione annua prevista è superiore a 1 punto percentuale, contribuendo al rispetto *ex ante* della clausola di salvaguardia sul debito (cfr. par. II.1). Alla fine dell'orizzonte di previsione, il rapporto debito/PIL è previsto collocarsi al 134,9 per cento.

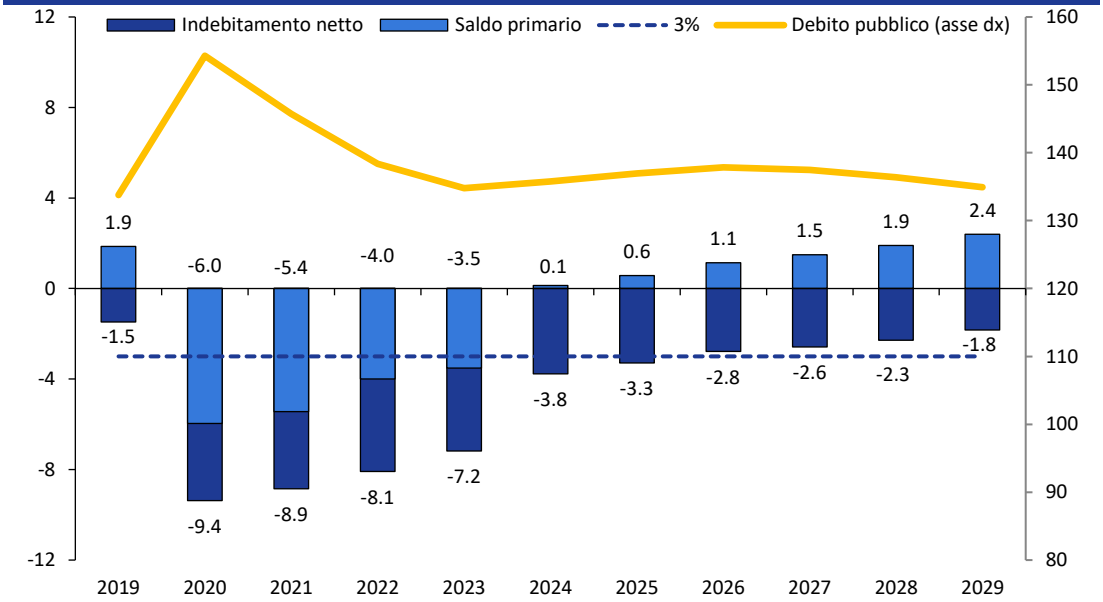
La discesa del rapporto debito/PIL a partire dal 2027 sarà determinata dal miglioramento del saldo primario di cassa, grazie al progressivo esaurimento degli effetti dei *bonus* edilizi e al processo di consolidamento fiscale coerente con il profilo programmato per la spesa netta. Tale miglioramento del saldo consentirà infatti di compensare il previsto onere crescente del debito pubblico.

Più in dettaglio, il movimento al rialzo dei tassi d'interesse, iniziato alla fine del 2021 e proseguito in modo molto significativo nel 2022, protraendosi in parte nel 2023, sarà il fattore principale alla base del progressivo incremento della spesa per interessi dal 2024 in poi, dopo la temporanea riduzione del 2023 (dovuta essenzialmente all'onere largamente inferiore rispetto al 2022 dei titoli indicizzati all'inflazione). La composizione del debito, caratterizzata come noto da una vita media elevata, è tale da diluire nel tempo l'impatto di una fase contraddistinta da più alti tassi di interesse di mercato, come quella del triennio 2021-2023. La BCE, tuttavia, ha avviato da quest'anno un processo di attenuazione della restrizione monetaria, con due deliberazioni, a giugno e a settembre, di riduzione dei tassi di riferimento[104]. Tale inversione darà luogo anch'essa nei prossimi anni ad un impatto sul servizio del debito che andrà a sovrapporsi a quello appena descritto. L'azione congiunta di questi due effetti di segno contrario, in aggiunta all'effetto base derivante dalla crescita dello *stock* del debito in valore assoluto, spiega tale previsione di spesa per interessi in progressivo aumento, sebbene con una tendenza al rallentamento negli ultimi anni del periodo di previsione, quando il rialzo dei tassi degli scorsi anni avrà esaurito i suoi effetti e il nuovo corso da poco avviato dalla BCE diverrà prevalente.

[104] Il 6 giugno il Consiglio direttivo della BCE aveva deliberato la riduzione di 25 punti base dei tre tassi di riferimento, la prima dopo nove mesi di tassi invariati. A questa, è seguita la decisione del 18 luglio di mantenere i tassi invariati. Nell'ultima riunione del 12 settembre il tasso di interesse sui depositi presso la banca centrale è stato ridotto di 25 punti base e il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali e quello sulle operazioni di rifinanziamento marginali sono stati ridotti di 60 punti base (come annunciato lo scorso 13 marzo, il differenziale tra il tasso di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali e il tasso sui depositi presso la banca centrale è stato portato a 15 punti base).

Un contributo al contenimento della dinamica del rapporto debito/PIL sarà dato anche dalla prosecuzione delle misure di efficientamento dell'attività di gestione delle giacenze di liquidità del Tesoro, che stanno consentendo di porle ad un livello progressivamente inferiore, nonché dalle entrate derivanti dalla prosecuzione del piano di valorizzazione e dismissione del patrimonio e degli *asset* pubblici avviato a fine 2023.

FIGURA II.2.11 INDEBITAMENTO NETTO, SALDO PRIMARIO E DEBITO DELLA PA (% del PIL)



Fonte: Istat e Banca d'Italia. Fino al 2023, i valori del debito incorporano le modifiche effettuate in occasione della Revisione generale delle stime annuali dei Conti nazionali e la recente decisione Eurostat sulla contabilizzazione degli interessi sui prestiti EFSF alla Grecia (si rimanda al Bollettino economico che sarà pubblicato l'11 ottobre). Dal 2024, previsioni dello scenario programmatico.

La politica di bilancio dei prossimi anni sarà mirata, pertanto, a conciliare l'esigenza di allocare le risorse necessarie all'attuazione del Piano e utili a sostenere il sistema economico, con l'impegno a mantenere la spesa netta sul percorso di crescita definito dal presente Piano, che, come esposto in precedenza, consentirà di riportare il rapporto tra indebitamento netto e PIL sotto la soglia del 3 per cento entro il 2026 e garantirà la sostenibilità del debito nel medio e lungo termine.

TAVOLA II.2.5: IMPATTO STIMATO DELLE MISURE DISCREZIONALI SUL LATO DELLE ENTRATE E DELLE MISURE *UNA TANTUM*

	Una tantum	Spese/Entrate	Codice SEC 2010	2023	2024
				% del PIL	
Componenti delle entrate					
Misure di riduzione del cuneo fiscale	no	e	D.5 / D.61	-0,2	-0,2
Misure in materia energetica	no	e	varie, principalmente D.2	0,7	0,0
Misure in materie di riscossione	no	e	varie, principalmente D.61	0,0	-0,1
Misure in materie di riscossione	si	e	varie, principalmente D.5	0,1	-0,1
Misure per la famiglia	no	e	varie, principalmente D.5	0,1	-0,1
Riforma fiscale	no	e	varie, principalmente D.5	-0,1	-0,2
Altro	no	e	varie, principalmente D.5 e D.61	-0,2	0,1
Altro	si	e	varie, principalmente D.5	0,0	-0,1
TOTALE				**0,4**	**-0,7**
Componenti spese *una tantum*					
Misure di spesa	si	s	P.51	0,1	0,0
TOTALE				**0,1**	**0,0**

Impatto è in termini di variazione rispetto all'anno precedente.
Nota: eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti

FOCUS

Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea

In ottemperanza alla Direttiva UE n. 85/2011, in questo riquadro è fornita una comparazione tra le previsioni di finanza pubblica dello scenario programmatico del presente documento e le ultime pubblicate dalla Commissione europea (*Spring Forecast*, del 15 maggio 2024).

Lo scarto temporale nel rilascio delle stime e gli effetti della recente revisione Istat dei conti economici nazionali (23 settembre) hanno inciso nel confronto. Per l'anno in corso, la stima dell'indebitamento netto in rapporto al PIL del PSBMT, pari al 3,8 per cento, risulta più bassa di circa 0,6 punti percentuali (p.p.) della previsione di maggio dalla Commissione europea (4,4 per cento). La previsione delle spese totali per il 2024 risulta inferiore di 1,1 p.p. nel PSBMT (50,4 per cento contro il 51,5 per cento delle *Spring Forecast)* e quella delle entrate totali inferiore di 0,4 p.p. (46,7 per cento rispetto al 47,1 per cento della Commissione europea). La stima della spesa per interessi è sostanzialmente in linea (3,9 per cento del PSBMT rispetto al 4,0 per cento della Commissione europea) e le previsioni del saldo primario divergono di circa 0,6 p.p. (+0,1 per cento nel PSBMT, contro -0,5 per cento della Commissione europea).

TAVOLA R1: CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2024					2025			
	Data prev.	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Accreditamento/indebitamento netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Accreditamento/indebitamento netto
CE *Spring Forecast*	mag-24	47,1	51,5	-0,5	-4,4	47,0	51,7	-0,5	-4,7
PSBMT	set-24	46,7	50,4	0,1	-3,8	-	-	0,6	-3,3

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Nel 2025 l'indebitamento netto del PSBMT, pari al 3,3 per cento, risulta inferiore di circa 1,4 p.p. rispetto alla stima della Commissione europea (4,7 per cento). La spesa per interessi risulta 0,2 p.p. più bassa della previsione della Commissione europea (3,9 per cento, contro 4,1 per cento). Di conseguenza, le previsioni del saldo primario divergono di 1,1 p.p. (0,6 per cento nel PSBMT, contro -0,5 per cento nelle *Spring Forecast)*.

II.3 LE NUOVE SFIDE NELLA GESTIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

II.3.1 Programmazione e monitoraggio della spesa

Uno degli aspetti di novità più rilevanti della nuova *governance* economica europea è quello di favorire un maggiore orientamento verso un orizzonte di medio termine della politica di bilancio. Si ricordano a titolo esemplificativo l'ampliamento del periodo di programmazione, la definizione di obiettivi programmatici non modificabili per l'intero orizzonte del Piano (quattro o cinque anni, a seconda della normale durata della legislatura degli Stati membri), nonché il divieto di utilizzare le eventuali maggiori entrate tendenziali per il finanziamento di nuovi interventi.

In questo contesto, in cui è necessario mantenere il tasso di crescita della spesa netta nell'ambito del sentiero definito dal Piano, diventa ancora più rilevante potenziare la capacità di programmazione, monitoraggio e valutazione della spesa pubblica, anche attraverso processi integrati e sistematici di revisione della spesa.

Nell'ambito dell'ammontare complessivo di spesa delle amministrazioni pubbliche, coerente con il rispetto delle nuove regole europee, acquisisce maggior rilievo, nel momento della programmazione, la decisione allocativa sulle risorse disponibili. Queste decisioni orientano le fasi successive del processo e costituiscono il perimetro all'interno del quale definire le misure di attuazione. Esse originano dalle priorità strategiche del Governo e ne definiscono l'azione.

Occorre per questo disporre di solide evidenze empiriche e di informazioni sugli effetti della spesa pubblica, affinché - nel limite del vincolo complessivo - sia possibile massimizzare il valore prodotto e i risultati ottenuti. La valutazione di questi ultimi può informare le future decisioni di bilancio. La capacità di prevederne le dinamiche tendenziali e di intervenire sui fattori che ne determinano l'evoluzione sono elementi necessari di questo nuovo scenario.

Per rispettare gli obiettivi fissati con il Piano, cercando al contempo di aumentare la qualità della spesa, è necessario dotarsi di incentivi affinché le amministrazioni pubbliche abbiano la capacità di valutare, anche ai fini della proposizione di specifiche modifiche, la spesa storica e di allocare le risorse per gli interventi che sono stati oggetto di una valutazione positiva.

L'esigenza di rispettare gli obiettivi fissati pone, quindi, tra le priorità il potenziamento degli strumenti di monitoraggio. La disponibilità di informazioni accurate e tempestive consente infatti di migliorare i processi di attuazione dell'intervento pubblico e di intervenire tempestivamente in caso di scostamento della spesa dal sentiero programmato.

La tempestività delle informazioni necessarie per il monitoraggio finanziario richiede che le variabili da utilizzare siano definite secondo una dimensione contabile che garantisca certezza dell'osservazione e tempestività rispetto al fenomeno che si sta osservando, con particolare riferimento alla disciplina prevista per le misure discrezionali di entrata dalla nuova *governance* economica europea e alle decisioni di Eurostat sulla classificazione contabile di specifiche fattispecie.

Sarà inoltre necessario potenziare la funzione di controllo e monitoraggio della spesa pubblica ai fini dell'effettivo conseguimento degli obiettivi del Piano, attraverso le attività ispettive e le indagini conoscitive svolte, in particolare, dal

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, assicurando la possibilità di controllo nel caso di gestione di risorse pubbliche. Al contempo per tali finalità di monitoraggio sarà rafforzato il ruolo svolto dagli organi di revisione e sindacali nelle amministrazioni pubbliche, enti e società che ricevono contributi ordinari o straordinari a carico della finanza pubblica.

Per favorire lo sviluppo di queste capacità e l'adozione di questi processi, è necessario sviluppare ulteriormente la capacità delle amministrazioni di produrre evidenze utili a migliorare la qualità dei servizi erogati, l'impatto dei programmi finanziati e l'allocazione delle risorse disponibili, attraverso la previsione di strutture dedicate e dotate di competenze adeguate, nonché l'avvio di specifici percorsi professionali e formativi.

Le considerazioni sopra descritte andranno tradotte in un concreto programma di azioni. Maggiori dettagli a tale riguardo sono rinvenibili nel Capitolo III.

In un contesto così articolato, l'adeguamento della normativa nazionale alla nuova *governance* europea non dovrà limitarsi a un mero adattamento ai contenuti del pacchetto legislativo approvato, quanto costituire un mezzo per accogliere nell'ordinamento il mutato approccio alla programmazione di bilancio alla base della *governance* economica europea. Tale processo di adeguamento è delineato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta congiuntamente dalle Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, approvato il 25 settembre, che prevede un ripensamento dei documenti di finanza pubblica, degli strumenti di programmazione, dell'articolazione del ciclo di bilancio e dell'organizzazione della spesa pubblica.

Gli istituti e le procedure di programmazione economica, finanziaria e di bilancio attualmente vigenti vertono su un sistema normativo complesso, che include disposizioni di rango costituzionale, contenute tanto nella Carta costituzionale quanto nella legge costituzionale n. 1 del 2012, quelle 'rinforzate' contenute nella legge n. 243 del 2012, e quelle ordinarie, contenute nella legge n. 196 del 2009. A queste si aggiunge inoltre la disciplina contenuta nei Regolamenti delle due Camere, che disciplinano le procedure di esame e approvazione dei documenti e dei provvedimenti che formano il ciclo di bilancio.

II.3.2 Il rapporto con gli enti territoriali

A decorrere dall'anno 2019 (dal 2021 per le Regioni a statuto ordinario) gli enti territoriali hanno l'obbligo del rispetto dei seguenti equilibri di bilancio[105]:

- saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali a livello di comparto[106];

[105] La normativa vigente assicura la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione e la conformità con l'interpretazione della Corte costituzionale - Sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 in tema di utilizzo degli avanzi di amministrazione.

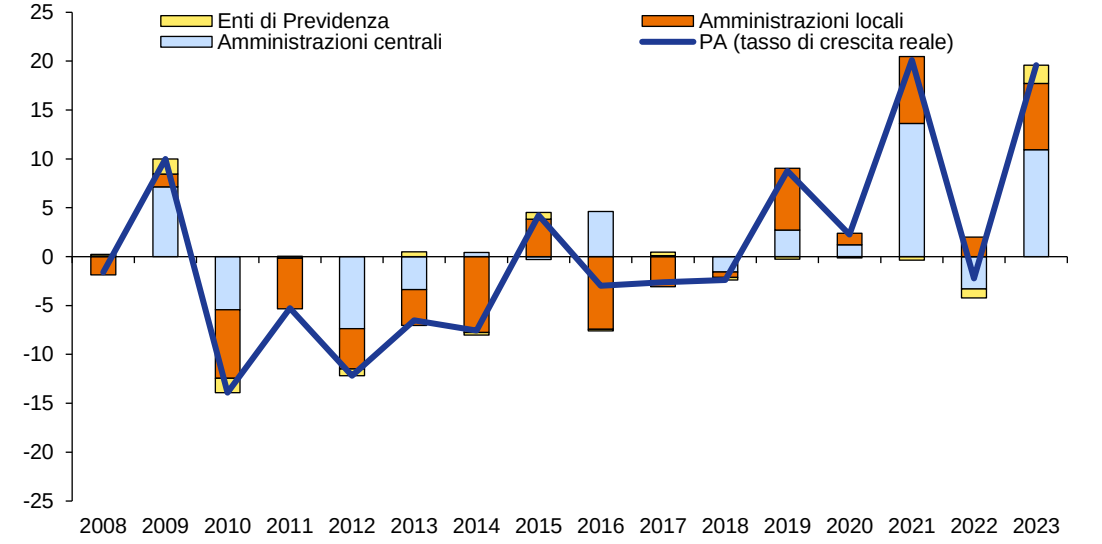
[106] L. n. 243/2012, art. 9. Il comparto degli enti territoriali è formato da Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Per il rispetto *ex ante* ed *ex post* si veda, da ultimo, la circolare del 9 febbraio 2024, n. 5.

- saldo non negativo tra le entrate complessive e le spese complessive, ivi inclusi avanzi di amministrazione, le accensioni e i rimborsi di debito e il Fondo pluriennale vincolato a livello di singolo ente[107].

Per quanto attiene, poi, nello specifico, all'indebitamento degli enti territoriali, l'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione prevede che gli enti "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"[108].

La riforma delle regole fiscali interviene in un momento particolare per gli enti territoriali impegnati nell'attuazione del PNRR e nella realizzazione degli investimenti finanziati con le risorse statali messe a disposizione dalle leggi di bilancio a partire dal 2018. La stabilità delle regole, unitamente alle risorse stanziate, ha consentito una efficace programmazione degli investimenti con evidenti effetti positivi sulla crescita della relativa spesa. Come evidenziato dai dati di contabilità nazionale, gli investimenti delle amministrazioni locali nell'ultimo quinquennio (2019-2023) hanno fatto registrare sempre variazioni positive, con un picco massimo nel 2023, registrando una crescita, in termini reali, mediamente del 12,1 per cento su base annua, con un contributo del 6,8 per cento alla crescita degli investimenti in termini reali dell'intero comparto pubblico.

FIGURA II.3.1: CONTRIBUTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI ALLA CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (dati a prezzi 2015; valori percentuali)



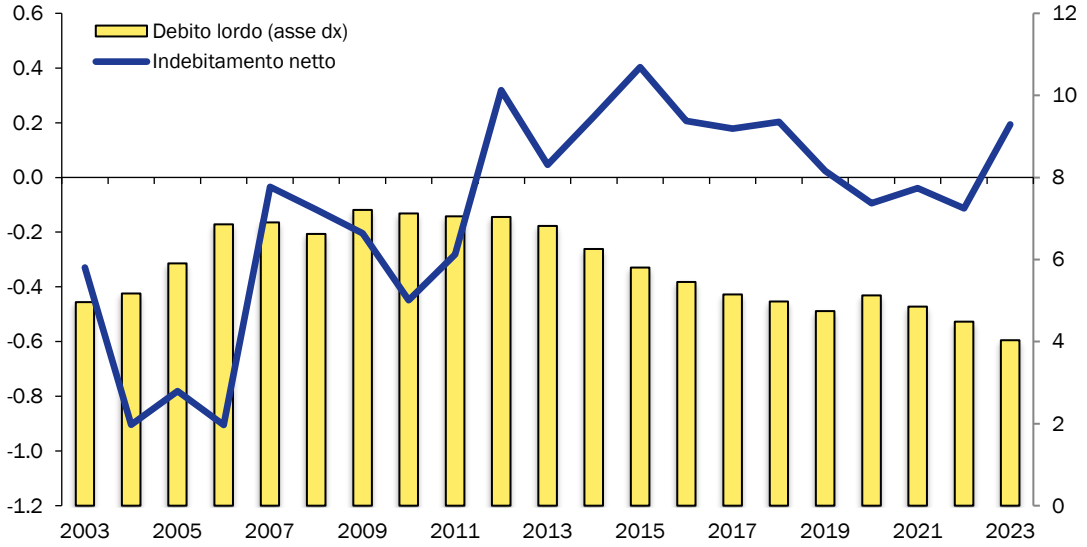
Fonte: Elaborazioni MEF su dati Istat.
Nota: I dati non tengono conto della revisione generale delle stime annuali dei Conti nazionali del periodo 1995-2023 del 23 settembre u.s., in quanto non sono ancora disponibili i dati relativi ai sottosettori.

[107] D. Lgs. n. 118/2011 e L. n. 145/2018, art. 1, c. 821. Il rispetto degli equilibri di bilancio a livello di singolo ente consente l'utilizzo degli avanzi di amministrazione risultanti dall'ultimo rendiconto approvato – rappresentativi del risultato della gestione complessiva dell'ente, sia di quella pregressa che quella dell'anno di competenza - e delle risorse appostate nel fondo pluriennale vincolato, destinate a finanziare impegni di spesa già assunti ma esigibili in esercizi successivi.

[108] Con riferimento all'indebitamento degli enti territoriali si vedano anche i commi 16 e seguenti dell'articolo 3 della L. n. 350/2003.

Contestualmente, il settore istituzionale delle amministrazioni locali continua a presentare, nel suo complesso, una situazione di bilancio sostanzialmente stabile e un rapporto debito/PIL contenuto.

FIGURA II.3.2: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (% del PIL)



Fonte: Elaborazione MEF su dati Istat e Banca d'Italia.
Nota: Il debito delle Amministrazioni locali è lordo e consolidato, ossia dato dalla somma delle passività finanziarie delle Amministrazioni locali, a esclusione di quelle che costituiscono attività di enti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. Tale aggregato è in linea con la definizione adottata ai fini della Procedura per disavanzi eccessivi dell'Unione economica e monetaria europea. I dati non tengono conto della revisione generale delle stime annuali dei Conti nazionali del periodo 1995-2023 del 23 settembre u.s., in quanto non sono ancora disponibili i dati relativi ai sottosettori.

Nel periodo 2023-2028, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, nel rispetto dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica e nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea, gli enti territoriali sono già chiamati a legislazione vigente ad assicurare un contributo di circa 3,84 miliardi[109]:

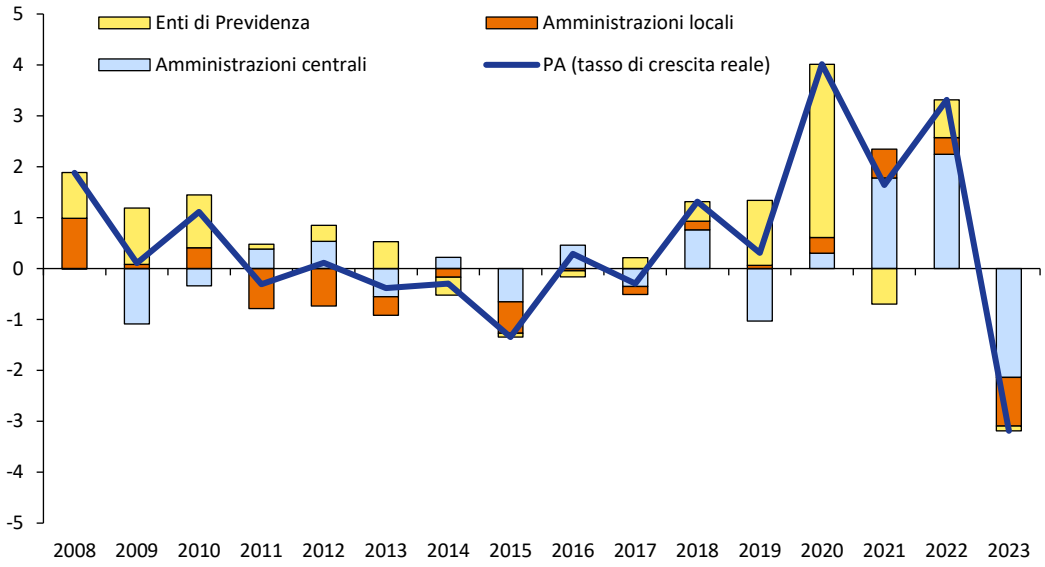
[109] Le Regioni e le Province autonome, ai sensi del comma 850 e seguenti dell'articolo 1 della legge di bilancio n. 178 del 2020, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, a cui va aggiunto l'ulteriore contributo previsto dalla legge di bilancio n. 213 del 2023, comma 527, di importo pari a 305 milioni per il 2024 e di 350 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028. I comuni, le province e le città metropolitane, ai sensi del comma 850 e seguenti dell'articolo 1 della legge di bilancio n. 178 del 2020 assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni per i Comuni e a 50 milioni per le Province e le Città metropolitane per ciascuno degli anni 2024 e 2025, a cui va aggiunto l'ulteriore contributo previsto dalla legge di bilancio n. 213 del 2023, articolo 1, comma 533, di importo pari a 250 milioni, di cui 200 milioni annui a carico dei comuni e 50 milioni annui a carico delle Province e delle Città metropolitane per ciascuno degli anni 2024-2028.

TAVOLA II.3.1: CONTRIBUTI ALLA FINANZA PUBBLICA A CARICO DEL COMPARTO ENTI TERRITORIALI NELLE MORE DELLA DEFINIZIONE DELLE NUOVE REGOLE DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA (milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Comuni		300	300	200	200	200
Province e Città metropolitane		100	100	50	50	50
Regioni e P.A.	196	501	546	350	350	350
Totale	**196**	**901**	**946**	**600**	**600**	**600**

In tale contesto, risulta utile evidenziare il contributo delle amministrazioni locali alla dinamica di spesa corrente. I dati di contabilità nazionale relativi ai settori istituzionali della Pubblica Amministrazione mostrano come le spese correnti delle amministrazioni locali nel 2023, ultimo anno disponibile, siano diminuiti del 3,8 per cento in termini reali su base annua.

FIGURA II.3.3: CONTRIBUTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI ALLA CRESCITA DELLA SPESA CORRENTE DELLA PA (dati a prezzi 2015; val. %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.
Nota: I dati non tengono conto della revisione generale delle stime annuali dei Conti nazionali del periodo 1995-2023 del 23 settembre u.s., in quanto non sono ancora disponibili i dati relativi ai sottosettori.

Questo andamento ha contribuito alla dinamica in diminuzione della spesa corrente in termini reali dell'intero comparto pubblico per circa l'1,0 per cento.

In questo quadro si inserisce la riforma della *governance* economica europea, dove il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, sanciti a livello costituzionale dagli articoli 81 e 97, dovranno essere declinati in modo tale da garantire il rispetto del vincolo alla crescita della spesa netta. *In primis*, tenendo conto del grado di autonomia finanziaria, amministrativa, regolamentare e statutaria degli enti territoriali, sancito a livello costituzionale, e della necessità di assicurare, in ogni caso, gli equilibri di bilancio, resta imprescindibile il rispetto delle seguenti condizioni che, come ricordato, sono già previste dall'ordinamento vigente:

- saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali a livello di comparto;

- saldo non negativo tra le entrate complessive e le spese complessive, ivi inclusi avanzi di amministrazione, le accensioni e i rimborsi di debito e il Fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate accantonate e vincolate, a livello di singolo ente.

L'obbligo del rispetto del saldo in capo a ciascun ente territoriale deve tenere conto, quindi, anche delle entrate accantonate e vincolate nel corso dell'esercizio. Contestualmente, devono essere mantenuti i limiti previsti a legislazione vigente per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti in disavanzo.

Gli equilibri sopra definiti da soli non permettono, tuttavia, di assicurare il concorso degli enti territoriali all'obiettivo di crescita della spesa netta. A questo fine potrebbe essere previsto un contributo al bilancio dello Stato da parte dei singoli enti territoriali con trattenuta diretta sui trasferimenti erariali o, in alternativa, prevedendo per gli enti in disavanzo l'obbligo di incrementare l'importo del disavanzo da ripianare nell'esercizio e per gli enti in avanzo l'obbligo di accantonare in bilancio un fondo di parte corrente da destinare negli esercizi successivi al finanziamento degli investimenti e all'estinzione anticipata del debito. Il concorso da parte dei singoli enti territoriali potrebbe prevedere, altresì, l'esclusione degli enti di minori dimensioni o con limitate dimensioni di spesa.

L'applicazione agli enti territoriali delle nuove regole fiscali a livello di comparto implica, in ogni caso, la necessità di individuare le entrate discrezionali il cui aumento consente una corrispondente maggiore spesa primaria rispetto al limite di spesa autorizzato e, al contrario, la cui diminuzione comporta una corrispondente minore spesa primaria rispetto al limite di spesa autorizzato.

Da ultimo, il concorso degli enti territoriali ai nuovi vincoli di finanza pubblica deve coordinarsi con il percorso di attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata fondato sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti dall'art. 117 della Costituzione su tutto il territorio nazionale, sull'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni *standard*, e sul recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale.

II.3.3 Le passività potenziali

Stock esistente di garanzie pubbliche

Lo *stock* di garanzie pubbliche, al 30 giugno 2024, si è attestato a circa 292 miliardi (13,3 per cento del PIL), un dato in lieve diminuzione rispetto a quanto registrato al 31 dicembre 2023 (circa 300 miliardi, pari al 14,1 per cento del PIL). Tale risultato è in linea con il *trend* decrescente dello scorso anno e lontano dal picco raggiunto durante la pandemia, nel 2021 (15,7 per cento del PIL), quale effetto, prima, dei regimi speciali e delle nuove misure introdotte a partire dal 2020 in risposta alla crisi pandemica e autorizzate nell'ambito del *Temporary Framework* varato a livello europeo in tema di aiuti di Stato e, successivamente, per effetto delle iniziative messe in campo per fronteggiare le conseguenze della crisi energetica, nell'ambito del *Temporary Crisis Framework* (TCF) approvato a marzo 2022.

In particolare, durante la vigenza dei suddetti *framework* emergenziali lo *stock* delle garanzie pubbliche è salito in conseguenza: (i) del potenziamento del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese (di seguito Fondo PMI), gestito da Mediocredito Centrale (MCC), attraverso la previsione di specifiche condizioni agevolate, quali l'innalzamento delle soglie di copertura, la gratuità di accesso e la semplificazione delle procedure di rilascio delle garanzie; (ii) dell'introduzione di nuovi schemi di garanzia, la cui gestione è stata affidata a SACE, per fronteggiare l'emergenza pandemica (Garanzia Italia) e la crisi energetica (SupportItalia) a favore delle imprese a media capitalizzazione (cd. MidCaps) e delle grandi imprese.

Guardando ai dati al 30 giugno 2024, in relazione ai cd. portafogli emergenziali i cui volumi si sono attestati, in termini di *stock* garantito, a circa 140 miliardi, pari al 6,4 per cento del PIL, con un calo di circa 27,3 miliardi rispetto al 31 dicembre 2023, si osserva: (i) una costante riduzione del portafoglio garantito durante la pandemia da Covid-19, quale conseguenza dell'avvio della fase di ammortamento per tutti i prestiti sottostanti; (ii) l'iniziale diminuzione dell'esposizione legata alle garanzie concesse per tutelare le imprese dagli effetti della crisi energetica, la cui fase di rimborso è iniziata per una parte del portafoglio.

In particolare, per quanto riguarda Garanzia Italia, l'esposizione è scesa dai circa 40 miliardi, quale *stock* cumulato garantito da inizio misura fino al 30 giugno 2022, data di chiusura del regime speciale temporaneo Covid autorizzato a livello europeo, a circa 14 miliardi al 30 giugno 2024.

Con riferimento al Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese (PMI), considerando esclusivamente il portafoglio emergenziale legato alla pandemia, lo *stock* in essere al 30 giugno 2024 complessivamente garantito dallo strumento si è attestato a circa 75 miliardi, rispetto ai circa 200 miliardi nel periodo in cui è stato in vigore il *temporary framework*.

Infine, per quanto concerne SupportItalia, lo *stock* al 30 giugno 2024 si è attestato sui 13,6 miliardi rispetto al dato di 17,3 miliardi al 31 dicembre 2023, data in cui la misura adottata per fronteggiare la crisi energetica ha terminato la sua operatività, in linea con quanto previsto dal quadro normativo temporaneo unionale.

Passando invece alle misure di garanzia non collegate a situazioni emergenziali ma previste dalla normativa di riferimento 'a regime', l'esposizione dello Stato si attesta sui 152 miliardi, pari al 6,9 per cento del PIL, con un aumento di circa 26 miliardi rispetto al 31 dicembre 2023.Tale incremento è riconducibile alla crescita del portafoglio di garanzie rilasciate nell'ambito dello schema di Coassicurazione Stato – SACE S.p.A. a supporto del credito alle esportazioni, di quello relativo alle garanzie concesse da SACE S.p.A., a condizioni di mercato, a sostegno di progetti ricompresi nell'ambito della normativa sul cd. *Green New Deal*, di quello costituto dalle garanzie rilasciate da Consap S.p.A. a supporto delle categorie più vulnerabili per l'acquisto della prima casa ed infine di quello legato al nuovo regime di garanzia transitorio per l'anno 2024 del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese.

L'esposizione statale, con riferimento ai predetti schemi ordinari, è stata caratterizzata, negli ultimi anni, da un aumento tendenziale dovuto alla durata lunga delle operazioni di finanziamento sottostanti che, in taluni casi, come per esempio per l'*export credit* o per i mutui immobiliari, possono superare anche i quindici anni, così da rendere la fase di ammortamento più graduale rispetto all'iniziale fase di montaggio delle posizioni.

Sempre con riferimento agli schemi di garanzia non collegati all'emergenza, continua la costante riduzione dell'esposizione dello Stato legata alla Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (cd. GACS), schema che ha terminato la sua operatività il 14 giugno 2022.

Si riporta di seguito il dettaglio riferito all'esposizione garantita dallo Stato al 30 giugno 2024, distinta per ambito di intervento.

TAVOLA II.3.2: GARANZIE PUBBLICHE AL 30 GIUGNO 2024 (% del PIL)

	Misure	Data di adozione (1)	*Stock* garantito in essere al 30/06/2024	Ammontare massimo di passività potenziali per l'anno 2024 (2)
In attuazione di interventi europei	Programma SURE (3)	19/05/2020	0,13	0,1
	Fondo di garanzia paneuropeo (3)	19/05/2020	0,2	0,2
	Assistenza Macro-Finanziaria in favore dell'Ucraina (3)	23/09/2022	0,02	0,02
	Subtotale		**0,3**	
In risposta al Covid-19	Fondo di garanzia per le PMI (4)	17/03/2020	3,4	9,1
	Garanzia Italia (5)	08/04/2020	0,7	2,7
	Garanzia SACE assicurazione crediti commerciali (3)	19/05/2020	0,1	0,1
	Fondo di garanzia prima casa	26/05/2021	0,3	0,0
	Subtotale		**4,4**	
	Subtotale (inclusi SURE e Fondo di garanzia paneuropeo)		**4,8**	
In risposta alla crisi energetica	Fondo di garanzia per le PMI (4)	17/03/2020	0,8	9,1
	SupportItalia (5)	17/05/2022	0,6	2,7
	Garanzia SACE assicurazione crediti commerciali (3)	21/03/2022	0,2	0,2
	Subtotale		**1,6**	
Altre	Fondo di garanzia per le PMI (4) (6)	17/03/2020	1,3	9,1
	Emissioni obbligazionarie CDP (3)	10/03/2020	0,1	0,2
	Garanzie delle amministrazioni locali (3)		0,1	0,0
	Fondo coassicurazione pubblica per i rischi non di mercato in favore di SACE	08/04/2020	3,7	8,0
	GACS	14/02/2016	0,4	0,0
	Fondo di garanzia prima casa	26/05/2021	0,9	0,0
	Garanzie *Green New Deal* (7)	15/09/2020	0,3	0,1
	Archimede (8)	01/01/2024	0,03	0,5
	Altri strumenti (3)		0,04	
	Subtotale		**6,9**	
	TOTALE		**13,3**	

(1) La data fa riferimento al provvedimento legislativo o decreto ministeriale che ha introdotto o rivisto lo schema di garanzia; (2) Limite massimo di esposizione garantita stabilito per legge (ove presente); (3) *Stock* in essere al 31/12/2023; (4) L'esposizione massima, pari a 200 miliardi, si intende come valore massimo cumulato di tutte le operatività del Fondo PMI. Il valore di *stock* garantito in essere è riportato al netto delle esposizioni garantite a valere su risorse europee; (5) L'esposizione massima pari a 60 miliardi si intende come valore massimo cumulato che include le esposizioni relative a tutti gli schemi gestiti da SACE quali: Garanzia Italia, SupportItalia, Riassicurazione crediti commerciali Covid, Riassicurazione crediti Energia, Archimede e Rischi catastrofali a valere sul Fondo di cui all'art. 1, co. 14, del D.L. n. 23 del 2020, convertito dalla L. n. 40 del 5 giugno 2020; (6) L'esposizione si riferisce solo alle garanzie non rientranti nei regimi emergenziali; (7) L'ammontare massimo di esposizione si riferisce esclusivamente al flusso di nuove garanzie da concedere nel 2024, non allo *stock* di debito garantito residuo accumulato anche negli anni precedenti;(8) L'esposizione massima si riferisce al limite di 10 miliardi stabilito dalla legge di bilancio per l'anno 2024 per lo schema Archimede, che rientra nel complessivo ammontare di 60 miliardi di esposizione massima assumibile dallo Stato, tenuto conto degli impegni, tempo per tempo in essere, già assunti dalla SACE S.p.A. a valere sulle disponibilità del fondo di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Per quanto attiene ai potenziali impatti sui saldi di finanza pubblica derivanti dal massiccio intervento messo in campo dallo Stato attraverso il sistema di garanzie pubbliche, concesse in particolare durante il periodo emergenziale, si segnala che l'andamento delle escussioni risulta al momento contenuto e in linea con le previsioni.

Trattandosi di portafogli relativamente giovani e tenuto conto che la totalità dei prestiti è entrata ormai in fase di ammortamento, è ragionevole attendersi che, in assenza di un inatteso e grave peggioramento del quadro macroeconomico, il *trend* di escussioni continui a manifestarsi nei prossimi anni in linea con le aspettative e nei limiti degli stanziamenti già previsti dalla normativa vigente.

Terminata la fase emergenziale, a partire dal 2024 è stata avviata una fase di progressivo ritorno verso regimi ordinari, caratterizzati da una logica programmatoria di medio e lungo termine, strumentale ad efficientare al massimo l'utilizzo delle risorse stanziate sui diversi fondi pubblici a copertura delle potenziali escussioni attese.

A tal riguardo, al fine di potenziare il controllo da parte dello Stato, sia in un'ottica prospettica, sia di monitoraggio *in itinere* ed *ex post*, ci sono stati diversi interventi normativi volti a strutturare una *governance* forte e accentrata per taluni schemi di garanzia pubblica di particolare rilievo, come la Coassicurazione Stato – Sace S.p.A. per il sostegno pubblico all'esportazione, il Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese, le garanzie *Green New Deal*.

In particolare, nell'ambito delle prime due misure, la struttura di *governance* è stata articolata nella previsione, in legge di bilancio, di limiti massimi cumulati di impegni assumibili annualmente dallo Stato e nell'approvazione, anch'essa annuale, con delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), di un piano di attività e di un sistema di limiti di rischio (*Risk Appetite Framework* - RAF). Il primo di tali limiti è atto a definire, previsionalmente, la tipologia e l'ammontare preventivato degli importi oggetto dei finanziamenti da garantire (suddiviso per aree geografiche, macro-settori e dimensione delle imprese beneficiarie) e le relative stime di perdita attesa, mentre l'altro riguarda la propensione al rischio del portafoglio, in linea con le migliori pratiche del settore bancario e assicurativo. Tale struttura è stata replicata anche per la nuova misura cd. 'Archimede', introdotta da ultimo con legge di bilancio per l'anno 2024.

Per quanto riguarda invece la garanzia deputata all'implementazione degli obiettivi di *Green New Deal*, sono stati previsti elementi di *governance* simili, seppur caratterizzati da maggiore flessibilità, legata alla natura *market-based* dello schema, ovvero la definizione annuale, in legge di bilancio, del limite massimo di impegni assumibili dallo Stato, anno per anno, coerentemente con obiettivi definiti da appositi atti di indirizzo adottati dal CIPESS, entro il 28 febbraio di ogni anno.

Sulla base del percorso avviato di graduale *phasing out* e di controllo rafforzato da parte dello Stato, le garanzie pubbliche, e in particolare i nuovi schemi varati, tra i quali merita rilievo la misura denominata 'Archimede', dovranno continuare ad operare e a svolgere il loro ruolo di supporto, in particolare in tutti quegli ambiti caratterizzati da parziali fallimenti di mercato, e a servire come strumento di leva, funzionale a recuperare anche una maggiore compartecipazione da parte del sistema bancario.

Nuovi schemi e prospettive future

Sul fronte degli investimenti, prosegue il vigoroso supporto dello Stato, in particolare attraverso il nuovo strumento di garanzia denominato Archimede, gestito da SACE S.p.A. e previsto dalla legge di bilancio per l'anno 2024 (art. 1, co. 259 - 271). Al fine di sostenere nei prossimi anni gli investimenti infrastrutturali e produttivi realizzati in Italia, anche in ambiti caratterizzati da condizioni di parziale fallimento di mercato e di livelli subottimali di investimento, connessi all'elevata rischiosità anche associata a esposizioni di medio e lungo periodo, all'uso di tecnologie innovative o alla limitata offerta di prodotti finanziari. In tale, ambito, la società SACE S.p.A. è stata autorizzata a rilasciare, in favore di medie e grandi imprese, e fino al 31 dicembre 2029, garanzie connesse a investimenti, per una percentuale massima di copertura non eccedente il 70 per cento, nei settori delle infrastrutture, anche a carattere sociale, dei servizi pubblici locali e dell'industria e ai processi di transizione verso un'economia pulita e circolare, la mobilità sostenibile, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione dei loro effetti, la sostenibilità e la resilienza ambientale o climatica e l'innovazione industriale, tecnologica e digitale delle imprese.

Lo schema prevede un'esposizione massima di 60 miliardi per gli anni dal 2024 al 2029, di cui 10 miliardi per il 2024 assunti dalla SACE S.p.A. coerentemente con un piano annuale di attività, che definisce l'ammontare previsto di operazioni da assicurare suddivise per aree geografiche e macro-settori tematici, e con un sistema dei limiti di rischio (*Risk Appetite Framework*-RAF).

Per l'anno 2024 il piano di attività e il RAF sono stati approvati il 29 maggio 2024, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, ed è stato previsto che le garanzie riguarderanno finanziamenti per un importo massimo di 8 miliardi e cauzioni per un importo massimo di 2 miliardi, mentre per quanto attiene al Sistema dei limiti di rischio (RAF), sono stati fissati i limiti di massima esposizione su singola controparte (pari a 2,5 miliardi), su gruppo di controparti connesse (pari a 3 miliardi) e su settore di attività economica (pari a 4 miliardi).

La misura è quindi pienamente operativa e SACE ha iniziato a rilasciare garanzie proprio in funzione dell'obiettivo di creare un effetto leva sulla competitività e supportare investimenti delle imprese in innovazione, infrastrutture e transizione sostenibile su tutto il territorio nazionale e dare una spinta alla produttività del Sistema Paese.

Un altro importante fronte sul quale lo Stato è intervenuto a supporto del mercato è quello della copertura dei danni direttamente cagionati da eventi catastrofali verificatisi sul territorio nazionale, in funzione della quale è stato previsto, con la legge di bilancio per l'anno 2024 (art. 1 co. 101 e ss.), un sistema di assicurazione obbligatoria, limitato alle imprese, per la copertura dei rischi catastrofali, ossia a copertura dei danni a terreni e fabbricati, impianti e macchinari, nonché attrezzature industriali e commerciali direttamente cagionati da eventi quali sismi, alluvioni, frane, inondazioni ed esondazioni.

In particolare, l'intervento, che rappresenta una grande novità, punta, attraverso uno schema di partenariato pubblico – privato, a sviluppare un mercato

assicurativo italiano ma soprattutto a rafforzare la cultura assicurativa nel nostro Paese.

A tale fine è stata prevista la possibilità per SACE S.p.A. di concedere, in favore degli assicuratori e riassicuratori del mercato privato, una copertura fino al 50 per cento degli indennizzi, in misura non superiore a 5 miliardi per l'anno 2024 e, per ciascuno degli anni 2025 e 2026, al maggiore tra 5 miliardi e le risorse libere, al 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente, non impiegate per il pagamento degli indennizzi nell'anno di riferimento e disponibili sulla contabilità della sezione speciale del Fondo di cui all'articolo 1, co. 14, del D.L. n. 23/2020, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.

Lo schema non è ancora operativo in quanto è in fase di finalizzazione il decreto interministeriale MEF – MIMIT di attuazione, a cui la norma primaria rinvia con particolare, ma non esclusivo, riferimento ad alcuni profili contenutistici delle polizze, ai criteri di individuazione degli eventi calamitosi e catastrofali suscettibili di indennizzo, alla determinazione e all'adeguamento periodico dei premi, nonché ai limiti della capacità di assunzione del rischio da parte delle compagnie assicurative chiamate a coprirlo, individualmente o in forma consortile.

Infine, l'Italia continua ad essere impegnata in un'intensa azione di sostegno all'*export* e all'internazionalizzazione dell'economia italiana, con il duplice obiettivo di consolidare le relazioni economico-commerciali con i Paesi partner e accrescere le quote di mercato delle imprese esportatrici, sia attraverso il sistema di coassicurazione (Stato e SACE) per il supporto del credito all'esportazione, che grazie alla finanza agevolata erogata a valere sulle ingenti risorse stanziate sul Fondo 394/81 e affidata alla gestione di Simest S.p.A..

Tali strumenti assumeranno un ruolo centrale anche ai fini dell'attuazione del Piano Mattei[110], in linea con le indicazioni strategiche e programmatiche condivise dalla Cabina di Regia.

Crediti deteriorati

Nel corso del 2023 è proseguita l'attività di dismissione di crediti deteriorati da parte delle banche italiane, con cessioni pari a circa 9 miliardi (20 nel 2022), continuando così il processo di *de-risking* avviato all'indomani della grande crisi finanziaria e riducendo ulteriormente lo *stock* di *non-performing loans* (NPLs) presente nei bilanci delle banche (passato dal picco di 341 miliardi nel 2015 a circa 60 miliardi a fine 2023). In prospettiva, le cessioni potranno trarre ulteriore impulso anche dal decreto legislativo che recepisce la Direttiva UE 2021/2167 relativa ai gestori e agli acquirenti di crediti, approvato in via definitiva lo scorso 22 luglio dal Consiglio dei ministri, con positivi effetti di liberazione di risorse dei bilanci bancari da destinare all'economia reale (oltre che di maggior tutela dei debitori).

A fine 2023, la qualità degli attivi bancari risultava stabile e soddisfacente, in linea con la media europea: il tasso di insolvenza dei prestiti (*loan-default rate*) è

[110] Cfr. *focus* 'Piano Mattei per l'Africa e la nuova strategia di sviluppo verso il continente africano', cap. III.

pari all'1,1 per cento; l'*NPL ratio*[111] a livello di sistema al netto delle rettifiche di valore (*Net NPL ratio*) è rimasto stabile all'1,4 per cento (per le banche significative[112] è risultato pari all'1,1 per cento, in linea con la media europea), con un tasso di copertura (*coverage ratio*) pari al 49,7 per cento, mentre i crediti classificati *stage* 2 ai sensi degli *International Financial Reporting Standards* (IFRS) 9[113] da giugno a dicembre scorso sono rimasti sostanzialmente invariati. L'*NPL ratio* lordo, invece, si è leggermente ridotto al 2,7 per cento (contro il 2,8 per cento del semestre precedente), rimanendo a un livello ben inferiore rispetto alla soglia di guardia definita dall'Autorità Bancaria Europea (pari al 5 per cento). Secondo proiezioni della Banca d'Italia, nel 2024 la quota di famiglie finanziariamente fragili resterebbe stabile al 2,2 per cento; la quota di imprese vulnerabili aumenterebbe di 0,4 punti percentuali, al 24,9 per cento[114].

Per l'anno in corso, ancorché ad oggi non si registrino segnali negativi, secondo alcuni osservatori[115] si prospetterebbe un rialzo del tasso d'insolvenza, a cui seguirebbe una graduale discesa nel biennio successivo. Tali previsioni riflettono anche un quadro caratterizzato da una graduale ripresa dell'attività economica - seppur non privo di un elevato grado di incertezza - e dalla progressiva minore restrittività della politica monetaria. Si attende un aumento della domanda di beni e servizi, sostenuta dalla ripresa del reddito reale a cui contribuisce anche il rallentamento delle dinamiche di rialzo dei prezzi. Il percorso di riduzione dei tassi d'interesse, avviato a giugno 2024 dalla BCE, concorrerebbe a migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese e delle famiglie.

In merito al processo di cd. *derisking* delle banche italiane, è opportuno citare lo strumento della garanzia pubblica cartolarizzazione sofferenze (cd. GACS), quale misura di supporto messa in campo dal Legislatore nel 2016.

L'operatività dello schema GACS si è chiusa il 14 giugno 2022 con un numero totale di 46 garanzie, che hanno riguardato crediti in sofferenza per un valore complessivo (*Gross Book Value*) di circa 117,8 miliardi, corrispondente a un valore netto di cessione pari a 28,2 miliardi e un valore nominale delle *tranche senior*, assistite dalla garanzia pubblica, pari a 21,5 miliardi.

---

[111] L' *NPL ratio* è definito come il rapporto tra crediti deteriorati e il totale del portafoglio dei finanziamenti erogati dalla banca.

[112] Una banca è classificata come significativa, e sottoposta quindi alla vigilanza diretta della BCE, se soddisfa almeno uno di questi criteri: i) il valore totale delle sue attività supera 30 miliardi o, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi, supera il 20 per cento del PIL nazionale; ii) è una delle tre banche più significative ubicate in uno Stato membro, in considerazione dell'importanza economica per il Paese stesso o per l'economia dell'Unione europea nel suo insieme; iii) il valore totale delle attività supera 5 miliardi e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20 per cento oppure il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20 per cento; iv) ha richiesto o ricevuto finanziamenti nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità (*European Stability Mechanism*, ESM) o della *European Financial Stability Facility*.

[113] Il modello di *impairment* previsto dall'IFRS 9 si basa sulla classificazione delle esposizioni in tre stadi a seconda del loro grado di deterioramento: nessun deterioramento, significativo incremento del rischio di credito (*stage* 2) ed esposizioni deteriorate.

[114] Sono considerate vulnerabili le famiglie con un'incidenza del servizio del debito sul reddito superiore al 30 per cento e un reddito equivalente inferiore al valore mediano. Sono definite vulnerabili le imprese con margine operativo lordo (MOL) negativo o con un rapporto tra oneri finanziari e MOL superiore al 50 per cento.

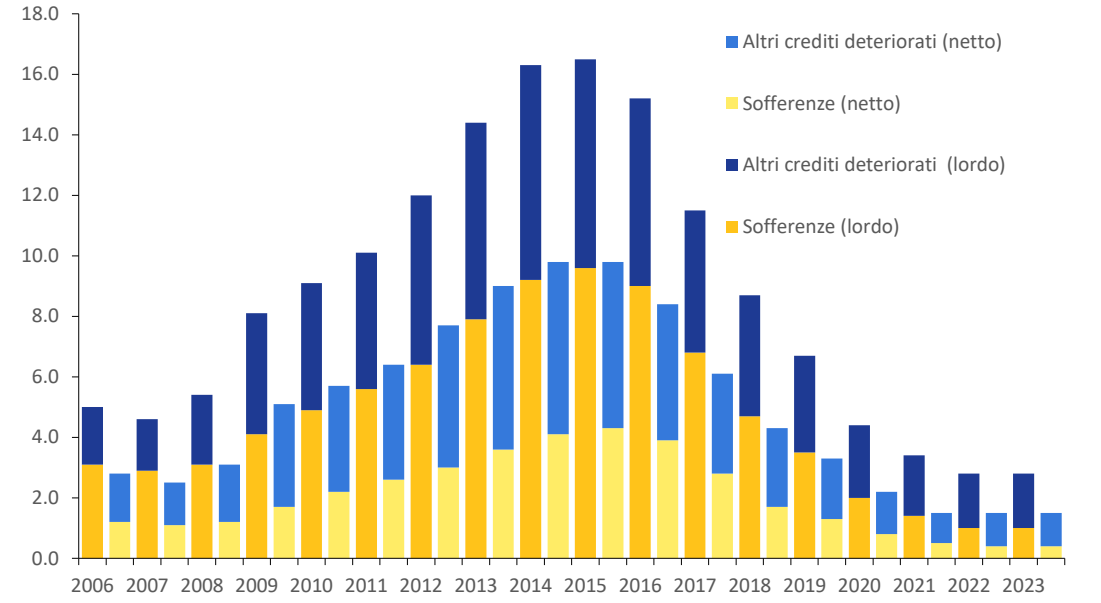
[115] *Outlook* ABI-Cerved 2024-26 sui crediti deteriorati delle imprese, giugno 2024.

Nel corso del 2023 non sono state pertanto concesse nuove garanzie e per una delle operazioni sono stati rimborsati integralmente gli interessi e il capitale delle relative note *senior* emesse, la cui garanzia statale si è pertanto estinta.

Al 30 giugno 2024, l'esposizione in essere garantita dallo Stato ammontava a circa 8,84 miliardi e si segnala che finora non sono pervenute da parte dei detentori dei titoli *senior* richieste di escussione della garanzia per quota capitale e interessi. Per quanto riguarda l'andamento dei recuperi dei crediti sottostanti alle operazioni di cartolarizzazione garantite dallo Stato, tale valutazione è basata sui dati forniti dai *Servicer*, e in coerenza con la normativa primaria di riferimento, sulla valutazione delle loro capacità di recupero rispetto alle previsioni originarie da *business plan* iniziali, ovvero sul rapporto tra gli incassi netti effettivi e gli incassi netti attesi (cd. *Cumulative Collection Ratio* - CCR).

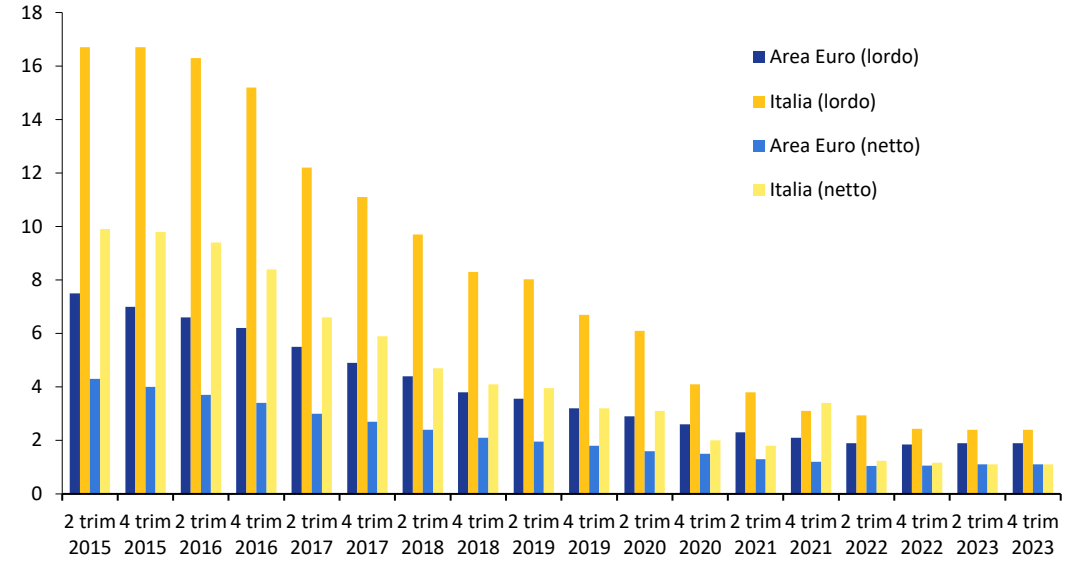
In merito si rappresenta che la situazione è oggetto di periodico monitoraggio funzionale all'analisi, definizione, mitigazione e gestione dei potenziali rischi correlati a questo tipo di garanzia. Per quanto riguarda le possibili escussioni, secondo le ultime stime, in caso di effettiva materializzazione, queste risultano adeguatamente coperte dalle risorse disponibili sul Fondo istituito a copertura, con una dotazione iniziale di 120 milioni per l'anno 2016, incrementato di 100 milioni per l'anno 2019 ai sensi dell'art. 23 del decreto-legge n. 22/2019 e, trattandosi di strumento a mercato, alimentato altresì con i corrispettivi annui dovuti a titolo di remunerazione delle garanzie concesse.

FIGURA II.3.4: CREDITI DETERIORATI: QUOTA SUL TOTALE DEI PRESTITI - TOTALE SISTEMA BANCARIO



Fonte: Elaborazione MEF su dati Banca d'Italia.

FIGURA II.3.5: CREDITI DETERIORATI: QUOTA SUL TOTALE DEI PRESTITI - GRUPPI SIGNIFICATIVI



Fonte: Elaborazione MEF su dati Banca d'Italia.

Passività potenziali derivanti dall'operare di imprese pubbliche

Per quanto concerne le società partecipate dallo Stato non classificate nella Pubblica Amministrazione, in via prospettica, nel breve termine e in riferimento alla dinamica economica e finanziaria delle società, non si ravvedono situazioni significative di criticità gestionali tali da far ritenere che vi possano essere particolari effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

Per quanto attiene al monitoraggio della situazione finanziaria e patrimoniale, si ricorda che ai sensi del Codice civile per le società per azioni e, quindi, anche per quelle partecipate dallo Stato, nella redazione del bilancio d'esercizio la valutazione delle voci deve essere effettuata secondo prudenza e nella prospettiva della continuazione dell'attività (art. 2423-bis). Pertanto, lo Stato Patrimoniale contiene fondi rischi e oneri destinati anche a coprire tutte le perdite o i debiti di esistenza probabile, mentre, relativamente alle passività potenziali non probabili ma possibili, le società sono tenute a riportare un'informativa in nota integrativa del bilancio d'esercizio.

Si evidenzia, altresì, che fermi restando gli strumenti di valutazione e prevenzione del rischio di crisi di impresa previsti dalla normativa comune, il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n.175/2016 - TUSP) prevede ulteriori significativi strumenti di controllo per il monitoraggio del rischio di crisi finanziaria (articolo 6 del TUSP) delle società a controllo pubblico non quotate, incluse quelle non classificate nella Pubblica Amministrazione.

In ogni caso, l'iscrizione di passività (effettive e potenziali) nei bilanci delle società a partecipazione pubblica non classificate nella Pubblica Amministrazione non comporta alcun effetto diretto né indiretto sui saldi di finanza pubblica, in ragione della separazione giuridica e dell'autonomia patrimoniale perfetta delle stesse rispetto al bilancio dell'azionista pubblico. Tuttavia, rimane la possibilità che l'investitore pubblico scelga di intervenire per tutelare l'interesse generale, se

questo viene in qualche modo influenzato dalle attività di tali società. L'intervento pubblico deve in ogni caso essere ricompreso nei limiti previsti dall'art. 14, co. 5 del citato d.lgs. n. 175/2016 – TUSP che fa divieto alle Pubbliche amministrazioni di sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, concedere aperture di redito e rilasciare garanzie a favore di società partecipate non quotate che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali (cd. 'divieto di soccorso finanziario').

II.3.4 La valorizzazione degli *asset* pubblici

Nella NADEF 2023 si è ribadito l'impegno alla riduzione del rapporto debito/PIL attingendo anche dalle risorse rinvenienti dai proventi da dismissione di *asset*, che, già nel 2024, hanno contribuito positivamente alla riduzione del citato rapporto. L'obiettivo sarà raggiunto, oltre che attraverso la dismissione di partecipazioni societarie pubbliche, anche con la distribuzione di dividendi straordinari.

Partecipazioni

Nell'ultimo anno sono state concluse importanti operazioni di cessione di quote partecipative, che hanno coinvolto alcune società direttamente partecipate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, tra le quali ENI S.p.A. e Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.. Le citate operazioni hanno generato complessivamente introiti per circa 3 miliardi.

A norma di legge, per quanto attiene le partecipazioni direttamente detenute, gli introiti derivanti da tali dismissioni sono destinati alla riduzione del debito pubblico, mentre, per le operazioni di secondo livello, i proventi saranno utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle Capogruppo (parte di tali proventi potranno essere anche destinati al pagamento di un dividendo straordinario a favore dell'azionista pubblico).

La cessione di partecipazioni in società, in ogni caso, sono realizzate in modo tale da non comportare la perdita del controllo dello Stato (salvo alcuni casi particolari, come MPS) sulle società oggetto delle operazioni, ma sono finalizzate: (i) da un lato, ad attivare risorse a beneficio della finanza pubblica; (ii) dall'altro, a valorizzare le partecipazioni stesse, accrescendo il flottante e la stabilità dei titoli (nel caso di società con azioni quotate in Borsa) o allargando la compagine sociale (nel caso di società non quotate).

Per quanto riguarda la partecipazione detenuta nella Banca Monte dei Paschi di Siena, si procederà alla perdita del controllo per rispettare l'impegno assunto nei confronti della Commissione europea in occasione dell'ingresso dello Stato nel capitale della Banca nel 2017 attraverso una operazione di ricapitalizzazione precauzionale autorizzata dalla stessa Commissione europea.

Con riferimento alle altre partecipazioni societarie, si proseguirà nel programma di dismissione di quote di minoranza, in coerenza con le indicazioni della NADEF 2023. Infine, saranno realizzate operazioni di riorganizzazione e riassetto settoriale funzionali ad un maggiore sviluppo delle attività delle società interessate in coerenza con l'evoluzione dei mercati.

Le società partecipate direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze contribuiscono significativamente all'economia nazionale. Complessivamente, esse contribuiscono per circa il 12 per cento al PIL Italiano, a cui si aggiunge il contributo indiretto, attraverso la crescita di settori correlati, grazie alla loro funzione essenziale di catalizzatori dello sviluppo, incluso il settore della cd. economia verde.

Tutte le società partecipate dal Ministero elaborano la cd. dichiarazione individuale di carattere non finanziario[116], con la quale vengono comunicate le principali attività nell'ambito della *Corporate Social Responsibility*, la quale è volta ad assicurare la comprensione dell'attività di impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell'impatto prodotto in termini ambientali e sociali, ma anche attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva.

Molte di queste aziende svolgono un ruolo cruciale nello sviluppo di energie rinnovabili e progetti di decarbonizzazione, contribuendo a ridurre l'impronta di carbonio del Paese e a promuovere la sostenibilità ambientale. È questo il caso di ENI, che nel 2023 ha investito in attività di ricerca e sviluppo 166 milioni, di cui 135 milioni incentrati sulla decarbonizzazione. Inoltre, attraverso le sue partecipate nel settore bancario e finanziario come Banca Monte dei Paschi di Siena, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e Invitalia, lo Stato gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'economia verde con la concessione di finanziamenti agevolati per progetti legati alla *green economy*, sostenendo iniziative che mirano alla transizione energetica e alla riduzione delle emissioni di gas serra. Nel solo 2023, CDP ha supportato progetti di transizione energetica per 1,9 miliardi, e progetti di economia circolare per 0,32 miliardi, mentre, nello stesso periodo, Invitalia ha concesso agevolazioni per sostenere processi di trasformazione e innovazione sostenibile per 0,37 miliardi. Questi finanziamenti sono essenziali per stimolare investimenti privati in tutti i settori economici del Paese e per accelerare l'adozione di tecnologie innovative, rafforzando ulteriormente l'economia e contribuendo alla crescita e alla sostenibilità.

Il Governo ha in programma anche di attuare, qualora necessario, operazioni di acquisizione di partecipazioni al fine di assicurare un presidio diretto su *asset* strategici, in aggiunta ai poteri speciali che lo Stato ha per legge sul controllo di tali attivi strategici. In questa direzione va, ad esempio, la recente operazione che

[116] Tali dichiarazioni, nel descrivere il modello aziendale di gestione e organizzazione delle attività dell'impresa, si concentrano su:

(i) utilizzo di risorse energetiche, distinguendo fra quelle prodotte da fonti rinnovabili e non rinnovabili, e l'impiego di risorse idriche;
(ii) emissioni di gas ad effetto serra e le emissioni inquinanti in atmosfera;
(iii) impatto, ove possibile sulla base di ipotesi o scenari realistici anche a medio termine, sull'ambiente nonché sulla salute e la sicurezza, associato ai fattori di rischio individuati o ad altri rilevanti fattori di rischio ambientale e sanitario;
(iv) aspetti sociali e attinenti alla gestione del personale, incluse le azioni poste in essere per garantire la parità di genere, le misure volte ad attuare le convenzioni di organizzazioni internazionali e sovranazionali in materia, e le modalità con cui è realizzato il dialogo con le parti sociali;
(v) rispetto dei diritti umani, le misure adottate per prevenirne le violazioni, nonché le azioni poste in essere per impedire atteggiamenti e azioni comunque discriminatori;
(vi) lotta contro la corruzione sia attiva sia passiva, con indicazione degli strumenti a tal fine adottati.

ha consentito al Ministero dell'Economia e delle Finanze di acquisire una quota di partecipazione del 16 per cento del capitale di NetCo (società risultante dal conferimento in FiberCop dell'infrastruttura di rete di TIM).

Monitoraggio delle partecipazioni pubbliche

Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle Pubbliche Amministrazioni, avviato dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175/20016 - TUSP), è oggetto di monitoraggio e controllo da parte di una apposita struttura del MEF.

Per l'attività di monitoraggio, volta, tra le altre cose, alla conoscenza del fenomeno e all'approfondimento di aspetti specifici, la struttura si avvale delle informazioni raccolte attraverso l'applicativo 'Partecipazioni' del Dipartimento dell'Economia del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tale sistema informativo, originariamente sviluppato per la rilevazione annuale delle partecipazioni e poi arricchito con l'accorpamento di rilevazioni analoghe svolte a livello centrale (art. 17, co. 4, D.L. n. 90/2014), fornisce una rappresentazione sistematica e organica delle partecipazioni pubbliche, sulla base delle informazioni comunicate dalle singole amministrazioni. Come elemento di trasparenza, dall'annualità 2011, i dati elementari dichiarati dalle amministrazioni sono pubblicati in formato elaborabile e aperto sul sito del Dipartimento dell'Economia[117]. Inoltre, per l'analisi delle informazioni raccolte, è stato realizzato un sistema di elaborazione, che consente, tra l'altro, di verificare il rispetto delle disposizioni del TUSP in materia di razionalizzazione. Infatti, *report* dedicati, attraverso algoritmi di elaborazione automatica delle informazioni, consentono di rilevare la conformità di ogni singola partecipazione rispetto alle principali disposizioni del TUSP o, al contrario, ne evidenziano eventuali incongruità.

Le principali risultanze emerse dall'analisi delle informazioni raccolte in occasione delle rilevazioni annuali confluiscono nel 'Rapporto sulle Partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche', pubblicato sul sito del Dipartimento dell'Economia.

Le analisi contenute nel Rapporto relativo all'ultima rilevazione conclusa - pubblicato nel febbraio 2024 e riferito alle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021 e ai relativi piani di razionalizzazione adottati entro il 31/12/2022 - evidenziano che il tasso di risposta delle amministrazioni si è attestato complessivamente all'80 per cento circa (10.623 adempienti su un totale di 13.246 enti censiti nel perimetro soggettivo), in linea rispetto alla rilevazione dei dati 2020. Per quanto attiene il monitoraggio sull'attuazione del TUSP, è emerso che, su 24.613 partecipazioni societarie per le quali è stata effettuata l'analisi di conformità rispetto ai parametri dettati dal Testo unico, 9.700 (circa il 40 per cento del totale) non rispettano uno o più parametri previsti dal TUSP per il mantenimento. Peraltro, per 7.241 di queste ultime (il 75 per cento dei casi) le amministrazioni hanno comunicato di non voler intraprendere alcuna misura di razionalizzazione. Le amministrazioni hanno

[117] Si veda https://www.de.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/partecipazioni_pubbliche/open_data_partecipazioni/index.html.

dichiarato di aver dismesso o comunque razionalizzato più di 700 partecipazioni dirette, rispetto a quelle detenute al 31 dicembre 2020.

La lettura dei dati rappresentati nel Rapporto annuale conferma, come per il passato, un basso tasso di adeguamento delle amministrazioni alle prescrizioni di ridurre il numero delle partecipazioni non conformi ai parametri dettati dal TUSP. L'attività di monitoraggio svolta dalla struttura ha, tuttavia, evidenziato che tale fenomeno è dovuto, in parte, alle difficoltà applicative relative alla disciplina del Testo unico.

Pertanto, tenuto conto dell'impatto che le società a partecipazione pubblica producono in diversi settori dell'economia del Paese e trascorsi, peraltro, quasi otto anni dall'entrata in vigore del TUSP, è in corso una revisione della disciplina dettata nel 2016 al fine di garantire un'effettiva dismissione delle partecipazioni non funzionali alle finalità istituzionali degli enti pubblici, senza pregiudicare l'operatività delle società che svolgono servizi di interesse pubblico né aggravare gli oneri burocratici a carico dei soci pubblici.

Valorizzazione e gestione del patrimonio pubblico

L'elemento fondamentale per avviare un piano strategico di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è la conoscenza il più possibile aggiornata e dettagliata degli immobili in possesso delle amministrazioni pubbliche e del loro utilizzo. Nell'ambito del progetto 'Patrimonio della PA' viene condotto per il Dipartimento dell'Economia un censimento annuale dei beni immobili pubblici, il quale rappresenta uno strumento di conoscenza e di analisi a supporto del processo di valutazione di interventi di valorizzazione e di adozione di misure di politica economica riguardanti il patrimonio immobiliare pubblico.

La banca dati degli immobili pubblici viene alimentata da circa diecimila pubbliche amministrazioni, centrali e locali, e contiene, a oggi, informazioni strutturate e di dettaglio su oltre due milioni e mezzo di beni, tra fabbricati e terreni, di proprietà pubblica. Il modello di stima del valore dei fabbricati, di tipo *mass appraisal*[118], messo a punto dal MEF restituisce un valore patrimoniale di circa 300 miliardi, per circa il 75 per cento di proprietà di amministrazioni locali e per circa l'80 per cento utilizzato direttamente per finalità istituzionali. L'applicativo realizzato per il censimento dei beni continuerà ad essere sviluppato per favorire il miglioramento della qualità dei dati e per soddisfare eventuali ulteriori esigenze informative. Si proseguirà, inoltre, nella realizzazione del sistema conoscitivo che consente di arricchire le informazioni comunicate dalle amministrazioni con quelle

[118] Il modello è stato elaborato dal MEF in collaborazione con l'Area modelli di previsione e analisi statistiche di Sogei, a seguito di un confronto tecnico-scientifico con le principali istituzioni operanti nel settore (Agenzia del Demanio, Agenzia delle Entrate, Istituto Nazionale di Statistica-Istat e SIDIEF - società della Banca d'Italia).

L'approccio utilizzato, di tipo statistico-matematico per stime su larga scala (*mass appraisal*), consente di stimare, partendo dalle informazioni contenute nella banca dati, mediante specifici algoritmi e in coerenza con i principi contabili nazionali e internazionali utilizzati per le immobilizzazioni materiali, il valore patrimoniale del portafoglio dei fabbricati pubblici censiti o di suoi sottoinsiemi.

La metodologia, applicata per la prima volta ai dati raccolti in occasione della rilevazione 2015, è descritta nel Rapporto tematico 'Modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico'. Per alcune revisioni alla metodologia si veda anche Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche anno 2018.

– ad esempio, di tipo socio-economico, di contesto, territoriali - provenienti da altre banche dati e di elaborarle attraverso modelli matematici e di *business intelligence*. Mediante questo nuovo sistema, pertanto, è possibile individuare, tra i beni censiti, quelli che rispondono maggiormente a determinati criteri per essere destinati a specifici interventi di valorizzazione (tra cui razionalizzazione degli spazi, locazione, concessioni di valorizzazione, dismissione) o per il raggiungimento di determinati obiettivi socio-economici (ad esempio, riconversione, trasformazione di immobili non utilizzati per *social housing*, asili nido, studentati).

In presenza di una base informativa sugli immobili pubblici così ampia che si è progressivamente consolidata nel corso degli anni, sarà pertanto possibile supportare l'azione dei vari soggetti proprietari di tali beni, tra i quali una parte molto importante è rappresentata dalla amministrazioni locali, proprietarie, come si è visto, di circa i tre quarti del patrimonio immobiliare pubblico, nella predisposizione di una serie di proposte di valorizzazione e di investimenti, da aggiornare costantemente in funzione dell'andamento del mercato immobiliare e dell'interesse da parte degli investitori per il mercato italiano con riguardo agli *asset* di natura pubblica.

In tale ambito, e partendo dal portafoglio di fabbricati non utilizzati ma anche da quello relativo ai beni dati in uso a titolo oneroso a privati non per finalità sociali, che potrebbe risultare di particolare interesse data la sua immediata redditività, verrà quindi sviluppata una strategia di valorizzazione degli *asset* pubblici che, traendo spunto dalle informazioni presenti nella banca dati sugli immobili pubblici del Dipartimento dell'Economia, si prefigga di selezionare una serie di beni aventi determinate caratteristiche, come, ad esempio, quelli appartenenti alla categoria turistico-ricettiva, potenzialmente idonei ad essere oggetto di iniziative di valorizzazione, da proporre ai soggetti proprietari. Successivamente, i vari soggetti coinvolti nelle iniziative di valorizzazione dei beni in tal modo individuati (amministrazioni pubbliche proprietarie degli immobili, società di gestione del risparmio e società immobiliari pubbliche e private), nell'ambito dell'autonomia loro garantita dalla normativa vigente, potranno delineare con il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze le diverse modalità di valorizzazione degli immobili selezionati a tal fine.

Ciò anche ai sensi dell'art. 28-quinquies D.L. n. 75/2023, conv. in L. n. 112/2023 che, nell'istituire presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze una Cabina di regia per l'individuazione delle direttive in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, prevede che ad essa partecipino le amministrazioni centrali coinvolte, nonché i rappresentanti di enti, organismi o associazioni portatori di specifici interessi.

La strategia di valorizzazione degli *asset* pubblici sarà sostenuta dall'operatività di tutti i soggetti deputati, a partire da Invimit SGR e CDP *Real Asset*, anche per favorire il coinvolgimento del settore privato di riferimento e determinare un effetto volano da parte delle operazioni.

Per quanto riguarda le concessioni di beni pubblici, è in corso di implementazione il sistema informativo (SICONBEP) finalizzato alla loro rilevazione. Il SICONBEP sarà lo strumento per la gestione organica dei dati e delle informazioni su tutte le concessioni di beni demaniali e del patrimonio pubblico, propedeutico a future proposte di valorizzazione di tali *asset*.

In ciascun settore concessorio si è cercato, ove possibile, di evidenziare aspetti rilevanti ai fini della valorizzazione (ad esempio metri quadrati del bene concedibile rispetto al numero di concessioni attive; la proficuità del canone concessorio per lo Stato e la redditività del bene rispetto al concessionario in ragione al fatturato e/o al rientro economico dell'investimento).

Sono stati istituiti diversi tavoli tecnici presso le amministrazioni centrali per verificare l'esistenza di specifiche banche dati o sistemi di rilevazione informatica dei vari settori concessori, e garantire, così, l'interoperabilità con il SICONBEP in un'ottica di efficienza ed economicità di gestione delle informazioni sulle concessioni dei vari beni. Le specifiche tecniche e le modalità di trasmissione dei dati saranno definite, ai sensi di legge, attraverso specifiche linee guida, sentita la Conferenza unificata.

Entro il 2025 si prevede di completare le analisi dei dati raccolti, a livello centrale, di quattro dei dieci settori individuati (demanio marittimo, demanio aeronautico civile, demanio stradale e patrimonio minerario) e di poter avere un confronto con gli enti territoriali per le parti di demanio/patrimonio indisponibile di competenza, propedeutico alla redazione di linee guida o anche protocolli d'intesa per le amministrazioni detentrici di dati ma estranee al perimetro SICONBEP.

Sulla base delle analisi specifiche per ciascun settore del Demanio e del Patrimonio Indisponibile, saranno individuate delle politiche di valorizzazione del patrimonio pubblico finalizzate ad assicurarne una gestione efficiente e produttiva, quali:

- Proposte per garantire adeguatezza, proporzionalità e coerenza del canone con l'utilizzo economico del bene;
- Possibilità di incentivare lo strumento delle concessioni di valorizzazione per i beni in disuso o in abbandono;
- Possibilità di strutturare operazioni finanziarie nel settore.

A completamento della manovra di bilancio 2025-2027, il Governo conferma quale collegato alla decisione di bilancio il disegno di legge già indicato nel precedente Documento programmatico e indica, altresì, quali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2025:

- Disegno di legge di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, anche con riferimento al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie;
- Disposizioni per la revisione dei servizi per i cittadini e le imprese all'estero;
- Misure di rafforzamento dei settori dell'agricoltura, della pesca e delle foreste;
- Disposizioni in materia di riforma del settore ippico;
- Disposizioni in materia di riforma del sistema venatorio;
- Disposizioni per la revisione del sistema sanzionatorio per gli illeciti in agricoltura e dei reati agroalimentari;
- Misure di sostegno alla filiera dell'editoria libraria;
- Revisione del Testo Unico degli enti locali;
- Disposizioni in materia di semplificazione ed efficientamento del sistema nazionale di istruzione;
- Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio edilizio scolastico;

- Riforma delle amministrazioni straordinarie e della vigilanza sulle società cooperative e fiduciarie – Delega al Governo;
- Disegno di legge recante misure per favorire l'attrazione di investimenti e la destagionalizzazione dei flussi turistici – 'Destinazione Italia';
- Disegno di legge per il rilancio degli investimenti strategici nelle infrastrutture e nelle reti di trasporto, nella prospettiva di bilancio strutturale;
- Interventi in materia di disciplina pensionistica;
- Disposizioni in materia di lavoro (A.C. 1532-bis);
- Interventi a favore delle politiche di contrasto alla povertà;
- Rafforzamento del sistema della formazione superiore e della ricerca;
- Delega al Governo in materia di politiche abitative per gli studenti universitari;
- Misure in materia di riorganizzazione e potenziamento dell'assistenza territoriale nel SSN e dell'assistenza ospedaliera;
- Delega in materia di riordino delle professioni sanitarie e degli enti vigilati dal Ministero della salute;
- Misure a sostegno delle famiglie numerose;
- Disposizioni in materia di giovani e servizio civile universale e deleghe al Governo per il riordino della materia [non ancora presentato];
- Delega per la revisione della gestione dei diritti audiovisivi, connessi agli eventi e ai contenuti, e per lo sviluppo delle infrastrutture in ambito sportivo;
- Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese [A.S. 1184];
- Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della *performance* del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni;
- Misure in materia di economia del mare;
- Codice in materia di disabilità;
- Disposizioni volte a contrastare la pubblicazione di recensioni integranti pratiche commerciali ingannevoli;
- Disegno di legge recante delega a introdurre un quadro legislativo di riferimento per la filiera *carbon capture and storage* (CCS), anche disciplinando le attribuzioni dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente in materia;
- Disegno di legge recante un quadro legislativo *ad hoc* per lo sviluppo dell'idrogeno, l'assetto regolatorio del settore e delle relative infrastrutture di rete;
- Disegno di legge recante delega a introdurre un quadro legislativo di riferimento per accogliere la proposta di ripresa della produzione di energia nucleare in Italia a partire dal 2030, come inserita nel PNIEC 2024, abilitando le necessarie infrastrutture, potenziando le risorse umane, promuovendo partenariati pubblico-privati nell'ambito dell'intero sistema nucleare, incentivando accordi internazionali e creando un quadro finanziario stabile e

sostenibile in grado di promuovere investimenti privati in un settore particolarmente *capital intensive* quale quello del nucleare;

- Disegno di legge recante previsioni normative in tema di mercato del gas naturale e rinnovabile, volte, tra l'altro, a disciplinare la materia dello stoccaggio del gas naturale in un'ottica di incremento del grado di sicurezza degli approvvigionamenti;
- Disegno di legge recante la disciplina del sistema di governo per l'adempimento agli obblighi di riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia, in conformità al Regolamento (UE) 2024/1787 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024.

III. LE AZIONI DI RIFORMA E GLI INVESTIMENTI DEL PIANO

III.1 LA STRATEGIA COMPLESSIVA NAZIONALE PER AFFRONTARE LE SFIDE GLOBALI, ANCHE NEL PERSEGUIMENTO DELLE PRIORITÀ EUROPEE

Negli ultimi anni, l'Italia ha intensificato i propri sforzi per rendere le istituzioni e il tessuto economico e sociale capace di confrontarsi con le trasformazioni globali.

Alla luce dei profondi cambiamenti globali in atto, è fondamentale, da una parte, prevenire le conseguenze negative di tali tendenze e prepararsi ad affrontarne i costi, dall'altra, creare le condizioni per sfruttarne le opportunità[119]. Queste sfide sono di una tale entità da richiedere, per lo più, risposte che travalicano i confini nazionali; d'altra parte, è innegabile che parte dello sforzo teso ad affrontarle dovrà ricadere sui singoli Stati membri, i quali dovranno incrementare la loro resilienza e reattività agli *shock* e attuare con successo i cambiamenti strutturali necessari. Gli investimenti e le riforme individuati devono essere pianificati e attuati senza indugio e il presente Piano strutturale di bilancio di medio termine costituisce certamente l'occasione per contribuire al perseguimento di tali obiettivi.

Tali considerazioni sono alla base del disegno complessivo del Piano. Esso prevede una strategia complessa, con fasi temporali distinte e priorità di riforma differenziate, conformemente a quanto previsto dal Regolamento UE 2024/1263.

Nel merito, nei primi anni (2025 e 2026) l'attenzione sarà focalizzata sulla realizzazione delle iniziative incluse nel PNRR; diversamente, dal 2027 in poi, l'Italia proseguirà il cammino nella direzione intrapresa, consolidandone i risultati e potenziando la portata e i benefici delle iniziative che in questi anni si sono rivelate maggiormente strategiche, efficaci ed efficienti rispetto al rafforzamento economico e sociale del Paese.

All'interno di questa scansione temporale, l'Italia avvierà un piano di riforma volto, da un lato, ad accrescere il potenziale di crescita e resilienza economica del Paese e la sostenibilità di bilancio, dall'altro a rispondere alle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Consiglio UE (CSR) e a contribuire al perseguimento degli obiettivi comuni europei per la transizione ecologica e digitale, la resilienza sociale ed economica, la sicurezza energetica e lo sviluppo di capacità di difesa.

Il presente Capitolo affronta tutti questi aspetti. In particolare, nel paragrafo III.2, verranno descritte le misure che l'Italia intende adottare per aumentare il

[119] Per ulteriori approfondimenti, si veda il Cap.I.1.

potenziale di crescita e resilienza economica e migliorare la sostenibilità di bilancio del Paese. Sarà proprio grazie all'impegno ad adottare tali misure, che l'Italia potrà estendere il periodo di aggiustamento di bilancio, in linea con quanto previsto nel Regolamento UE 2024/1263.

Esse riguarderanno il potenziamento delle recenti riforme e investimenti che hanno innovato profondamente l'amministrazione della giustizia e il sistema di tassazione, l'ambiente imprenditoriale, la Pubblica Amministrazione e la programmazione e gestione della spesa pubblica.

In particolare, in materia di giustizia, l'azione sarà diretta a consolidare e potenziare i risultati raggiunti con il PNRR, in merito alla riduzione della durata dei procedimenti giudiziari, all'abbattimento dell'arretrato della giustizia e al completamento del processo di transizione verde e digitale.

Ciò sarà possibile grazie all'adozione di: i) strumenti programmatori, tra cui un Piano d'azione per l'efficienza del processo civile e penale); ii) misure per la stabilizzazione del personale e l'innovazione digitale dell'amministrazione della giustizia, necessaria per la completa digitalizzazione del processo; iii) interventi normativi e regolatori per stimolare una maggiore produttività amministrativa e colmare i divari territoriali. A tali azioni si accompagnerà un processo di riorganizzazione della distribuzione territoriale degli Uffici giudiziari e di supporto che, anche grazie all'attuazione del decentramento amministrativo e interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli immobili, permetterà di ridurre sprechi e inefficienze e di accelerare il processo di transizione verde e digitale dell'amministrazione della giustizia.

Per quanto riguarda la tassazione, le misure considerate sono volte sia a progredire nell'attuazione della riforma fiscale (legge n. 111 del 2023), sia a consolidare i risultati raggiunti dal PNRR. In relazione alla riforma fiscale, si intende: i) promuovere il concordato preventivo e l'adempimento collaborativo; ii) confermare quali misure strutturali la rimodulazione delle aliquote IRPEF e gli effetti del cuneo fiscale; iii) provvedere, in un'ottica pluriennale, al riordino delle spese fiscali, in considerazione degli obiettivi di sostegno ai carichi familiari, crescita economica e transizione ecologica; iv) completare il processo di efficientamento del sistema della riscossione.

Parallelamente, il Governo intende confermare e rafforzare il proprio impegno nel contrasto all'evasione fiscale, potenziando i processi e gli istituti introdotti con il PNRR. In quest'ottica, saranno ampliati i servizi erogati dalle Agenzie fiscali al fine di assicurare: i) un ulteriore miglioramento del rapporto tra amministrazione fiscale e contribuente; ii) un adempimento spontaneo più facile e a costi contenuti e un conseguente recupero del gettito a seguito di azioni di prevenzione e attività di controllo effettuate; iii) un potenziamento dei sistemi di controllo. A tali azioni si accompagneranno interventi puntuali per: i) introdurre sanzioni maggiori in caso di accertata evasione fiscale da parte di professionisti, esercenti e concessionari pubblici; ii) migliorare il sistema informativo della fiscalità e dell'interoperabilità delle banche dati, per assicurare la tassazione degli immobili soggetti a locazione breve, il collegamento delle informazioni derivanti dai pagamenti elettronici e dal registro dei corrispettivi.

Il Piano mira, altresì, a migliorare le condizioni di fondo, entro cui agiscono imprese e investitori, promuovendo un aumento della concorrenza e dell'efficienza

della pubblica amministrazione, nonché la riduzione degli oneri amministrativi e degli ostacoli che minano l'accesso al credito.

Per questo, al fine di promuovere un maggiore dinamismo delle imprese, una loro crescita dimensionale e un aumento degli investimenti il Governo intende: i) adottare una legge quadro sulle PMI, i cui interventi specifici saranno oggetto di una consultazione pubblica a livello annuale; ii) proseguire nell'impegno dell'adozione di una legge annuale per la concorrenza; iii) accelerare l'attuazione della riforma del mercato dei capitali. A tali riforme, si accompagneranno investimenti a sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e della trasformazione tecnologica e digitale delle PMI e delle reti di impresa, anche tramite la riorganizzazione e valorizzazione dei centri di trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle azioni di digitalizzazione finanziate dal PNRR.

Il Piano contiene, inoltre, misure per potenziare il capitale umano della Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di aumentare la produttività, la qualità e la quantità dei servizi pubblici.

Ciò sarà possibile grazie interventi di riforma e di investimento volte a assicurare: i) una maggiore valorizzazione del merito nella PA, tramite un processo di reclutamento mirato, rivolto ai giovani e che garantisca percorsi di carriera allineati con la retribuzione e la valutazione della *performance*; ii) la formazione continua dei dipendenti pubblici, mediante interventi diretti a colmare i divari delle PA nella capacità tecnica, nonché fornire le competenze settoriali e trasversali per la transizione digitale, ecologica e amministrativa e per l'utilizzo dei Fondi UE.

Non da ultimo, il Piano mira a garantire una migliore programmazione della spesa attraverso: i) il potenziamento degli strumenti di previsione delle dinamiche tendenziali e degli effetti della spesa pubblica; ii) l'utilizzo di processi integrati e sistematici di controllo; iii) le attività di controllo di gestione della spesa pubblica, anche mediante l'estensione degli ambiti delle attività ispettive e delle indagini conoscitive svolte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e del ruolo svolto dagli organi di revisione e sindacali nelle amministrazioni pubbliche, enti e società che ricevono contributi ordinari o straordinari a carico della finanza pubblica.

Il complesso delle riforme descritte in queste aree prioritarie, con implicazioni orizzontali, non esaurisce, tuttavia, l'insieme delle misure che l'Italia intende adottare nei prossimi anni.

Il pacchetto complessivo prevede, altresì, riforme e investimenti che, per quanto non rientranti in questo primo sottoinsieme, saranno attuati con medesimi ambizione e impegno, per potenziare il tessuto economico e sociale del Paese, in linea con le priorità politiche del Governo.

In generale, si darà continuità all'azione del PNRR, assicurando il completamento degli investimenti strategici previsti nelle diverse missioni. Ai fini del Piano, rilevano, in particolare, oltre agli investimenti del PNRR previsti nelle aree su menzionate[120], gli investimenti per il potenziamento dei servizi di cura per la prima infanzia, la riforma e l'ampliamento delle politiche attive per il mercato del lavoro, l'innovazione del sistema di istruzione e di ricerca e il rafforzamento

[120] Giustizia, tassazione, ambiente imprenditoriale, Pubblica Amministrazione e programmazione della spesa pubblica.

della cooperazione tra università, enti di ricerca e imprese, il potenziamento del sistema sanitario e della coesione economica e sociale, l'accelerazione del processo di transizione ecologica e digitale.

Tali interventi, diretti in ambiti economici e sociali specifici, permetteranno, altresì, di rispondere alle Raccomandazioni specifiche del Consiglio UE adottate dal 2019 ad oggi e contribuire al raggiungimento delle priorità comuni dell'Unione[121].

Essi saranno descritti nel paragrafo III.3 dove, per ogni ambito di azione, si darà contezza dei risultati raggiunti dal PNRR e da conseguire entro il 2026. Successivamente, si descriveranno le ulteriori riforme e investimenti che l'Italia si impegna a realizzare, a partire dal 2027, nei settori in cui potrebbero permanere criticità e fabbisogni, anche dopo l'attuazione del PNRR.

Nel paragrafo III.4, sarà fornita, infine, una valutazione dei risultati macroeconomici attesi dal PNRR e dal Piano, che sarà ulteriormente approfondita lungo le diverse aree di riforma.

In Appendice VI sono riportate le tavole di riferimento che illustrano: i) le riforme e gli investimenti utili all'estensione del periodo di aggiustamento del Piano; ii) le altre riforme e investimenti strategici; iii) il fabbisogno di investimenti per il conseguimento delle priorità europee.

III.2. LE RIFORME PER PROMUOVERE LA CRESCITA ECONOMICA E LA SOSTENIBILITÀ DELLA FINANZA PUBBLICA, NECESSARIE PER L'ESTENSIONE DEL PERIODO DI AGGIUSTAMENTO DEL PIANO

Il miglioramento della qualità delle istituzioni e dell'ambiente imprenditoriale costituisce l'obiettivo prioritario dell'azione riformatrice del Piano. Esso contribuirà a incrementare l'attrattività del nostro Paese per imprese e investimenti.

In tale direzione, giocheranno un ruolo positivo le riforme e gli investimenti tesi a rendere più efficiente l'amministrazione giudiziaria e fiscale, più attraenti gli investimenti, più capace e accessibile la Pubblica Amministrazione, più accurata la programmazione e la gestione della spesa.

Le misure saranno realizzate mediante l'impiego delle risorse previste a legislazione vigente e ulteriormente potenziate dagli stanziamenti autorizzati dalla prossima legge di bilancio, nel rispetto delle regole di finanza pubblica dettate dalla nuova *governance* europea. Alcune delle politiche indicate nel presente capitolo potranno essere implementate nell'ambito degli spazi risultanti dall'aggiornamento

[121] Esse riguardano la transizione equa, verde e digitale, compresi gli obiettivi climatici di cui al Regolamento (UE) 2021/1119, la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali, la sicurezza energetica e lo sviluppo della capacità di difesa. Per maggiore facilità di lettura, le riforme e gli investimenti saranno suddivisi a seconda della priorità comune UE al cui perseguimento dovrebbero contribuire. Inoltre, per ciascuna misura, si darà contezza delle Raccomandazioni specifiche del Consiglio UE a cui risponde. Per ogni priorità comune, si fornirà una breve disamina: i) delle principali innovazioni introdotte dal PNRR o dalle più recenti disposizioni normative; ii) delle azioni che l'Italia intende realizzare entro il 2026 nel contesto del PNRR; iii) degli interventi che l'Italia si impegna a portare avanti tra il 2027 e il 2029, al fine di ridurre ulteriori criticità e fabbisogni che dovessero permanere anche dopo la completa attuazione del PNRR.

relativo all'attuazione del Piano e, più in generale, dagli andamenti delle grandezze di finanza pubblica.

Ci si aspetta che tali interventi, coerenti con gli impegni inclusi nel PNRR e nelle priorità comuni dell'UE, andranno a migliorare, nel loro complesso, il potenziale di crescita e di resilienza economica, a favorire la sostenibilità di bilancio e a rispondere in maniera efficace alle Raccomandazioni specifiche che il Consiglio UE ha indirizzato all'Italia (CSR) negli ultimi anni.

Essi permetteranno, dunque, di estendere a sette anni il periodo di aggiustamento di bilancio del Piano. Dell'avanzamento della loro attuazione, l'Italia darà contezza nell'apposita Relazione annuale sui progressi compiuti.

Nei paragrafi seguenti, sono forniti ulteriori dettagli per area di azione.

III.2.1. Misure in materia di giustizia

Negli ultimi anni, l'Italia ha avviato una profonda riforma dell'amministrazione della giustizia, che ne ha innovato le risorse e i processi, anche grazie al PNRR[122]. Data l'ambizione che le caratterizza, le azioni già intraprese[123], così come quelle che saranno completate e rafforzate nei prossimi anni, costituiscono un tassello fondamentale nella strategia riformatrice italiana e saranno considerate, dunque, ai fini della proroga dell'aggiustamento fiscale.

Ciononostante, oltre alle misure già programmate, in questo Piano il Governo intende adottare nuovi impegni che vadano nella direzione di: i) facilitare il conseguimento degli obiettivi al 2026; ii) consolidare e potenziare i risultati del PNRR tra il 2027 e il 2029, affrontando ulteriori criticità e fabbisogni[124].

Ciò assicurerà un'amministrazione della giustizia più efficiente, che migliori la competitività del tessuto economico, l'attrattività e l'allocazione degli investimenti e che rafforzi la lotta contro possibili infiltrazioni criminali e fenomeni corruttivi.

L'efficientamento dei procedimenti civili e penali: verso e oltre il 2026

(CSR n. 2 del 2024 e del 2023, 2.1 del 2022, 4.1 del 2020, 4.1 e 4.2 del 2019)

Come noto, le riforme del processo civile e penale avviate con il PNRR mirano ad assicurare la riduzione: i) entro il 2024, dell'arretrato giudiziario civile pendente al 31 dicembre 2019; ii) entro il 30 giugno 2026, dei tempi di trattazione dei

[122] Solo con il PNRR sono state avviati cinque riforme (relative a: i) il processo civile e penale; ii) il quadro in materia di insolvenza; iii) le Commissioni tributarie di primo e secondo grado; iv) il processo di digitalizzazione del sistema) e tre tipologie di investimenti (nel capitale umano, nella digitalizzazione e nell'edilizia giudiziaria).

[123] Tutte le riforme previste sono entrate in vigore entro marzo 2024, a eccezione di quella relativa alla digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado e l'interoperabilità tra le piattaforme informatiche del Processo Penale Telematico, che sarà completata entro la fine del 2025. Riguardo agli obiettivi, sono stati raggiunti quelli relativi alla digitalizzazione dei fascicoli giudiziari e all'assunzione o proroga dei contratti del personale PNRR. Per ulteriori dettagli, si vedano le relazioni periodiche al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

[124] Nel Piano ci si limiterà a citare i nuovi impegni, ma rimangono ferme le risorse già predisposte per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

procedimenti giudiziari civili e penali e delle cause civili pendenti ancora in corso al 31 dicembre 2022.

In questi anni, gli investimenti nel capitale umano e digitale, la promozione di una maggiore efficienza e produttività, nonché il ricorso a procedure semplificate e a strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie hanno permesso di raggiungere notevoli risultati e di costruire il terreno per il conseguimento degli obiettivi previsti per il 2026.

In particolare, in merito all'abbattimento dell'arretrato nei procedimenti civili, a fine dicembre 2023 si è registrata una riduzione rispettivamente dell'85 per cento e del 97,1 per cento delle cause che risultavano pendenti presso i Tribunali e le Corti d'Appello al 31 dicembre 2019, confermando l'andamento positivo verso il conseguimento degli obiettivi PNRR.

Diversamente, rispetto all'obiettivo della riduzione delle cause pendenti[125], l'Italia si situa a metà del percorso: a dicembre 2023, la riduzione relativa all'arretrato di Tribunali e Corti d'Appello era pari rispettivamente al 50,1 per cento e al 43,4 per cento, rispetto all'obiettivo pari al 90 per cento previsto al 2026.

Infine, per quanto riguarda i tempi di trattazione dei procedimenti, a dicembre 2023, rispetto a quanto registrato nel 2019, sono state rilevate: i) una riduzione della durata dei procedimenti civili pari al 17,4 per cento rispetto a un obiettivo del 40 per cento previsto per giugno 2026[126]; ii) una riduzione della durata dei procedimenti penali pari al 25 per cento che ha centrato l'obiettivo previsto del 25 per cento per giugno 2026.

Nonostante i risultati raggiunti a livello nazionale, permangono differenze territoriali riguardo la durata media dei procedimenti civili (cfr. Figura III.2.1).

In considerazione degli impegni assunti e di tali criticità, il Governo, ai fini dell'estensione del Piano, intende introdurre misure normative e regolatorie e attuare nuove misure di potenziamento del capitale umano e digitale per agevolare la realizzazione degli obiettivi del PNRR e perseguirne di più ambiziosi negli anni a seguire. Tali impegni sono considerati ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

In particolare, il Governo intende definire e attuare un Piano di azione e relativa normativa per l'efficienza e la semplificazione del processo civile e penale.

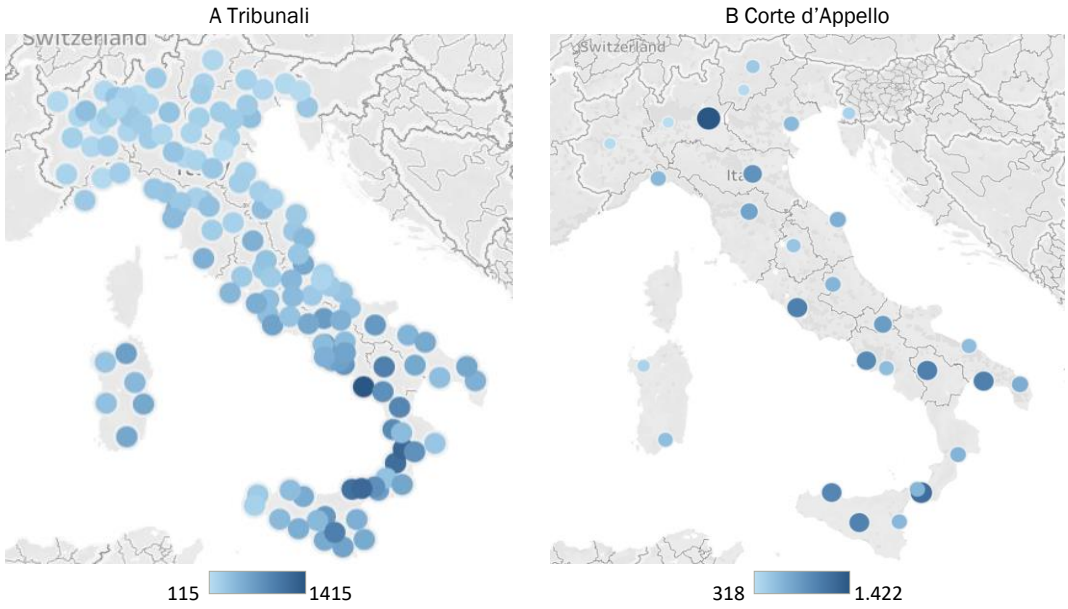
Rileveranno, in particolare, le azioni dirette a valorizzare l'esperienza dell'Ufficio per il processo, tramite la stabilizzazione del personale dell'Ufficio per il processo, che ha avuto un ruolo fondamentale nel ridurre gli arretrati e la durata dei procedimenti, nell'ambito dei piani di fabbisogni. Inoltre, il Governo si impegna a sostenere la produttività degli Uffici Giudiziari e appianare le disparità territoriali.

[125] A seguito della revisione del PNRR, si prevede entro giugno 2026: i) la riduzione del 90 per cento delle cause pendenti al 31/12/2022 presso i Tribunali relativamente ai soli fascicoli iscritti dal 01/01/2017 al 31/12/2022; ii) la riduzione del 90 per cento delle cause pendenti al 31/12/2022 presso le Corti d'Appello (M1C1-48) relativamente ai soli fascicoli iscritti dal 01/01/2018 al 31/12/2022.

[126] Riguardo all'andamento e alle previsioni in relazione alla durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti nei tribunali, si rimanda a quanto trattato nella Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile del 2024.

Infine, funzionale all'efficientamento dei processi, risulta anche l'investimento che il Governo intende potenziare per assicurare la digitalizzazione di tutti i processi, nonché la semplificazione e unificazione dei depositi degli atti nel processo telematico in tutti i plessi giurisdizionali.

FIGURA III.2.1: DURATA MEDIA EFFETTIVA IN GIORNI DEI PROCEDIMENTI IN MATERIA DI CIVILE ORDINARIO, LAVORO E PREVIDENZA, VOLONTARIA GIURISDIZIONE E DEI PROCEDIMENTI SPECIALI E SOMMARI, A DICEMBRE 2023.



Fonte: Ministero della Giustizia

Tale azione si iscrive nel percorso di digitalizzazione dei processi civili e penali e prevede il potenziamento dell'investimento inizialmente previsto nel PNRR[127]. Le leggi n. 134 e 206 del 2021 prevedono, infatti, la digitalizzazione massiva di tutti i procedimenti del processo penale e civile, con un impatto positivo sulla durata delle cause.

In particolare, il Governo intende provvedere all'aggiornamento della strategia di innovazione del ministero, che sarà funzionale a garantire entro la fine del 2027 la digitalizzazione di tutti i procedimenti penali, ivi inclusi i sistemi degli uffici del Giudice di pace e del Tribunale di sorveglianza.

Inoltre, al fine di facilitare la semplificazione e unificazione dei depositi degli atti nel processo telematico in tutti i plessi giurisdizionali, si provvederà alla

[127] Trattasi, in particolare, dell'investimento M1C1I1.6.2 - Digitalizzazione del Ministero della Giustizia che prevede: i) l'obbligatorietà del fascicolo telematico; ii) il completamento del processo civile telematico; iii) la digitalizzazione del processo penale di primo grado, esclusa l'udienza preliminare; iv) l'introduzione di una banca dati delle decisioni civili consultabile a livello gratuito. Prosegue, invece, il lavoro per realizzare un nuovo obiettivo per la piena digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado attraverso il portale notizie di reato, il portale atti penali e l'applicativo processo penale. Le piattaforme saranno interoperabili tra loro. Inoltre, come parte del processo di digitalizzazione delle amministrazioni centrali, sono state previste al 2026 la digitalizzazione degli archivi giudiziari (relativi al periodo tra il 2006 e il 2026), che riguarda 7,75 milioni di documenti giudiziari e la creazione di un *data lake* quale punto di accesso unico all'intera serie di dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario.

digitalizzazione dei depositi degli atti processuali civili, penali, amministrativi, tributari e contabili entro il 2028, con la creazione di un'unica piattaforma informatica. Infine, entro il 2029 verrà garantita la completa interoperabilità tra sistemi e banche dati del Ministero della Giustizia e le banche dati di ministeri ed agenzie.

Tali azioni forniranno un contributo più rilevante, da parte italiana, alla realizzazione del processo europeo di digitalizzazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera e dell'accesso alla giustizia. Esso prevede che siano garantiti sia la comunicazione per via elettronica a persone fisiche o giuridiche attraverso il punto di accesso elettronico europeo, sia lo scambio di informazioni tra autorità in materia civile, commerciale e penale.

Si prevede che tali investimenti avranno effetti positivi notevoli, non solo sul miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, ma anche sul processo di digitalizzazione dei servizi e dell'amministrazione pubblica e sulla percezione della qualità delle istituzioni da parte di imprese e cittadini, elemento necessario per rendere il sistema Paese più attrattivo per lavoratori e investimenti.

La razionalizzazione e riqualificazione energetica delle sedi dell'amministrazione della giustizia

(CSR n. 2 del 2024, 2, 3.1 e 3.5 del 2023, 3.1 e 3.5 del 2022, 3.4 e 4.1 del 2020)

Al fine di accelerare ulteriormente il processo di transizione verde e digitale dell'amministrazione della giustizia, concorrerà anche il processo di riqualificazione e razionalizzazione delle sedi dell'amministrazione giudiziaria.

In merito alla riorganizzazione, tale processo sarà guidato dall'analisi dell'attuale geografia giudiziaria e dello stato di attuazione del decentramento amministrativo, raccolte in un apposito rapporto da pubblicare entro il primo trimestre del 2027. Esso sarà d'impulso per la definizione di una proposta di razionalizzazione delle sedi e dell'assetto organizzativo delle attività di supporto. A seguito dell'approvazione della disciplina per la riorganizzazione delle sedi in chiave di efficienza, si procederà alla realizzazione degli interventi di razionalizzazione entro il 2028.

Per quanto concerne la transizione verde, invece, si prevede di continuare nello sforzo avviato con il PNRR, potenziando gli investimenti nell'edilizia giudiziaria i cui interventi saranno estesi, in particolare, al settore penitenziario in vista di un miglioramento delle condizioni delle carceri, la riduzione del tasso di affollamento e l'efficientamento economico.

In particolare, il Governo intende assicurare investimenti per il triennio 2027-2029, a sostegno della riqualificazione ed efficientamento energetico degli immobili dell'amministrazione della giustizia, in particolare delle Aule Bunker per

l'amministrazione giudiziaria, degli istituti penitenziari per adulti e minori, degli alloggi e delle scuole per la polizia penitenziaria[128].

Le misure di efficientamento energetico, tenuto conto delle ampie metrature degli istituti penitenziari, contribuirebbero anche al raggiungimento dell'obiettivo introdotto dalla direttiva di efficientamento energetico che prevede la ristrutturazione ogni anno di almeno il 3 per cento della superficie climatizzata pubblica.

Le azioni previste vanno, tuttavia, inserite in un programma di riforma del sistema penitenziario che mira a rafforzare la capacità istituzionale dell'Amministrazione penitenziaria e a potenziare la sicurezza, in una visione unitaria di sistema, che sarà trattato più approfonditamente nel paragrafo III.3.1.6.

III.2.2. Le misure per l'attuazione della riforma fiscale, la promozione della *compliance* volontaria a costi ridotti e il contrasto all'evasione

(CSR n. 1.3 del 2024, 1.5 del 2023, 1.4 del 2022, 1.3 del 2019)

Negli ultimi anni, l'Italia ha rafforzato il proprio impegno riformatore per garantire un sistema fiscale certo, trasparente e semplificato, che faciliti l'adempimento fiscale, risulti meno distorsivo per le attività economiche e funzionale alla crescita economica e sociale del Paese.

A tal proposito, concorrono gli interventi per l'attuazione della riforma fiscale[129], tuttora in via di completamento, nonché gli investimenti e le riforme del PNRR, che hanno permesso di raggiungere notevoli risultati anche in termini di riduzione dell'evasione fiscale e che saranno presupposto necessario per il pieno conseguimento degli obiettivi del PNRR al 2026 e della riforma stessa.

In particolare, grazie alle riforme e agli investimenti del PNRR, sono state predisposte specifiche azioni[130] per: i) migliorare la comunicazione e il rapporto tra amministrazione fiscale e contribuente; ii) facilitare l'adempimento spontaneo a costi contenuti; iii) potenziare i sistemi di controllo.

Nei prossimi anni, l'Italia continuerà lungo il percorso intrapreso, al fine di raggiungere gli obiettivi fissati per la fine del 2025 e la metà del 2026.

In particolare, tra gli obiettivi del PNRR in ambito di *tax compliance*, è stata prevista una riduzione della propensione all'evasione rispetto al 2019 del 5 per cento nel 2023 e del 15 per cento nel 2024. A testimonianza della bontà dei risultati

[128] In continuità con l'Investimento 1.2 della Missione 2 Componente 3 'Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili dell'amministrazione giudiziaria' che prevede entro marzo 2026 almeno 289.000 mq riqualificati.

[129] Legge 9 agosto 2023, n. 111.

[130] Gli sforzi adottati hanno già permesso di conseguire notevoli risultati nei tempi previsti, in merito a: i) l'identificazione degli interventi per ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione; ii) l'operatività di nuovi strumenti digitali e procedure per promuovere l'adempimento fiscale, migliorare l'*audit* e i controlli; iii) l'incremento del gettito derivante dall'invio di corrette e tempestive comunicazioni ai contribuenti; iv) la disponibilità di moduli precompilati per il pagamento dell'IVA a soggetti titolari di Partita IVA.

già realizzati in tale direzione, si rileva che, nell'anno d'imposta 2021, la propensione all'evasione si è già ridotta del 17,8 per cento rispetto al 2019[131].

Per i prossimi anni, l'Italia intende darsi nuovi obiettivi nella direzione intrapresa, che permettano di rafforzare i risultati raggiunti ed estenderne la portata nel periodo 2027-2029.

Data l'ambiziosità, la strategia complessiva che include le riforme e gli investimenti del PNRR e i nuovi impegni descritti nei paragrafi che seguono deve essere considerata ai fini della proroga del periodo di aggiustamento del Piano.

In particolare, l'Italia intende consolidare nel medio termine i risultati raggiunti, promuovendo il rafforzamento delle misure esistenti, anche mediante l'introduzione di strategie di controllo più efficaci e sanzioni tempestive, nonché l'adozione di un approccio più collaborativo tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti, che aumenti la *compliance* volontaria, ne riduca i costi, promuova la semplificazione degli adempimenti e contribuisca alla riduzione strutturale dell'evasione fiscale. Tali obiettivi strategici risultano altresì coerenti con i principi guida della riforma fiscale, che muovono dai risultati raggiunti attualmente.

In modo complementare, l'attuazione delle riforme beneficerà delle evoluzioni tecnologiche e della digitalizzazione dei processi. Esse garantiranno a imprese e operatori economici l'accesso a procedure trasparenti, certe e tempestive con evidenti impatti positivi in termini di competitività sul mercato globale e riduzione degli oneri amministrativi, mentre contribuenti e consumatori potranno usufruire di strumenti trasparenti e livelli qualitativi superiori[132].

In tale prospettiva, l'Italia intende orientare l'azione lungo tre direttrici prioritarie: i) promuovere la *tax compliance*, al fine di aumentare il gettito derivante da attività di prevenzione e di contrasto; ii) proseguire nel processo di attuazione della legge di delega di riforma fiscale; iii) provvedere al completamento della riforma di efficientamento del sistema della riscossione.

Tali obiettivi richiederanno l'adozione di azioni specifiche descritte nei paragrafi successivi.

Il rafforzamento degli interventi per la promozione della *tax compliance* e il loro impatto sul gettito fiscale.

In continuità con l'approccio adottato con il PNRR, l'Italia intende potenziare ulteriormente gli strumenti di promozione dell'adempimento volontario a costi ridotti. Si prevede l'introduzione e la definizione di un indicatore aggregato di

[131] Per approfondimenti, si veda l''Aggiornamento alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva' https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-pubblicazioni/rapporti-relazioni/documenti/Aggiornamento_relazione_2023_finale_h1710.pdf.

[132] Nel caso dell'attività dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ad esempio, la semplificazione e la digitalizzazione delle attività favoriranno una migliore tracciabilità delle merci con conseguente incremento della qualità e della sicurezza dei prodotti. Simili risvolti positivi sono rilevabili con riferimento alle attività dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, negli ambiti di competenza.

recupero complessivo di gettito fiscale versato spontaneamente dai contribuenti a seguito delle azioni di prevenzione e attività di controllo più efficaci realizzate dall'Amministrazione fiscale. Tra il 2025 e il 2031 si stima un valore medio rilevante. Per il conseguimento di questi risultati, si intende agire su due fronti. Da un lato, il Piano prevede l'ampliamento dei servizi erogati dalle Agenzie fiscali per favorire la semplificazione dei rapporti con i contribuenti e la promozione della *tax compliance* a costo ridotto; dall'altro, si intende potenziare il sistema informativo della fiscalità e interoperabilità banche dati. Per maggiori dettagli, si veda il *focus* 'Le convenzioni con le agenzie fiscali' alla fine del paragrafo.

In particolare, al fine di favorire un adempimento fiscale semplice e a un costo ragionevole, si intende migliorare l'azione dell'Amministrazione fiscale, attraverso la definizione di obiettivi annuali di *performance* per le Agenzie fiscali. Questi ultimi saranno volti a garantire: i) una maggiore disponibilità e utilizzo dei servizi pubblici per contribuenti-utenti e una loro semplificata modalità di fruizione[133]; ii) lo sviluppo di strumenti di analisi del rischio di evasione e di frode[134]. Sarà, inoltre, favorito un collegamento più efficace tra le attività di controllo e le attività di recupero del gettito[135].

Strategico e trasversale alle diverse linee di azione intraprese sarà il completamento del processo di transizione digitale del sistema di accertamento e riscossione fiscale, nonché delle procedure che, a diverso titolo, disciplinano il rapporto tra Amministrazione e contribuente sui quali il Governo si impegna.

In particolare, si rafforzeranno le misure per la digitalizzazione e dematerializzazione del procedimento di accertamento, promuovendo forme di interlocuzione a distanza. Ciò permetterà non solo un recupero di efficienza del processo, grazie alla riduzione dei costi amministrativi di gestione delle attività a più basso valore aggiunto (quali ad esempio quelli di stampa, notifica e

[133] Ciò riguarderà, in particolare, il servizio della dichiarazione dei redditi precompilata, la cui diffusione è già consolidata nel nostro Paese. Nei prossimi anni, si intende assicurare una sua progressiva generalizzazione, garantendo il servizio anche ai soggetti IVA e alla totalità dei contribuenti. In questa direzione, si colloca anche l'impegno assunto per promuovere l'aumento del numero dei modelli 730 precompilati scaricati, non solo dai contribuenti non assistiti, ma anche dai loro intermediari. Ciò permetterà una significativa riduzione dei tempi e dei costi di reperimento delle informazioni rilevanti per il completamento della dichiarazione e l'effettuazione dei connessi pagamenti. L'utilizzo delle dichiarazioni precompilate, inoltre, consentirà di ridurre in modo rilevante gli errori di compilazione da parte dei contribuenti interessati, con conseguenze positive in termini di recupero di gettito derivante dalla minore evasione fiscale collegata agli errori di compilazione e calcolo delle dichiarazioni.

[134] Il Governo si impegna a realizzare una mappatura più dettagliata dei rischi di evasione e frode fiscale. Essa, basata su dati disaggregati a livello provinciale, dovrà permettere di individuare il rischio di inadempimento fiscale attribuibile ai diversi settori economici e di operare una distinzione tra 'rischio di evasione' e 'rischio di frode'. Tale mappatura sarà successivamente estesa, al fine di coprire anche i rischi legati alle frodi IVA, a livello intracomunitario.

[135] Per contrastare più efficacemente gli inadempimenti tributari e migliorare la riscossione, il Governo intende introdurre linee di azione e obiettivi specifici. Essi riguardano: i) lettere di *compliance*; ii) accertamenti sostanziali; iii) soggetti sottoposti ad analisi congiuntamente dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di Finanza ai fini della rispettiva attività di controllo, con l'obiettivo, in particolare, di contrastare le frodi e la sotto-fatturazione, anche in relazione alle spese collegate all'invecchiamento della popolazione; iv) aumento da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli delle verifiche nel settore delle accise energie e alcoli, dei controlli IVA (*Intra* e *Plafond*) e dei controlli PCA (*Post Clearance Audit*), *audit a posteriori* che hanno l'obiettivo di garantire che gli operatori economici rispettino la normativa e gli obblighi unionali e nazionali in tutti i settori collegati all'autorità doganale.

conservazione degli atti), ma anche un ulteriore miglioramento del confronto tra i contribuenti, gli intermediari e l'amministrazione, con positivi riflessi in termini di sostenibilità degli obblighi tributari e di riduzione del contenzioso.

Inoltre, al fine di continuare nell'impegno al contrasto all'evasione fiscale, si provvederà al potenziamento del sistema informativo della fiscalità e interoperabilità banche dati.

Tale obiettivo prevederà diversi interventi diretti a: i) introdurre un Codice Identificativo Nazionale (CIN) per gli immobili soggetti a locazione breve a finalità turistica; ii) assicurare un collegamento tra le informazioni derivanti dai pagamenti elettronici e dalla registrazione dei corrispettivi; iii) attuare il collegamento tra la deducibilità delle spese sostenute per trasporti, alberghi e ristoranti e i pagamenti tracciabili, incluso l'utilizzo dei cd. 'bonifici parlanti'; iv) potenziare gli strumenti di controllo e promozione della *compliance* volontaria, facendo leva sull'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale.

In particolare, al fine di consolidare il contrasto all'evasione fiscale nel mercato delle locazioni brevi per finalità turistica, e in linea con gli obblighi informativi per le piattaforme digitali previsti dalla Direttiva DAC 7 (*Council Directive* 2021/514), il Governo ha introdotto l'obbligo di dotarsi di un Codice Identificativo Nazionale (CIN) per i proprietari degli immobili concessi in locazione per periodi brevi a finalità turistica. Le informazioni derivanti dal CIN consentiranno, dunque, all'amministrazione di disporre in modo tempestivo e sistematico di dati utili per sviluppare strategie di contrasto e controllo più efficaci, finalizzate alla riduzione dell'evasione fiscale nell'area degli affitti brevi per locazione turistica. In prospettiva, anche al fine di potenziare il sistema dei controlli sugli immobili e definire strategie di contrasto più efficaci e meno invasive, sarà necessario procedere all'integrazione delle informazioni derivanti dal CIN con gli altri dati a disposizione dell'amministrazione. Tale passaggio sarà fondamentale per potenziare il sistema informativo della fiscalità e l'interoperabilità delle banche dati.

In aggiunta, prendendo spunto dai risultati positivi ottenuti in termini di riduzione fiscale a seguito dell'introduzione dell'obbligo della Fatturazione Elettronica, l'amministrazione si impegna ad effettuare un pieno collegamento delle informazioni derivanti dai pagamenti elettronici e dal registro dei corrispettivi. Tale misura consentirà per le operazioni al consumo finale (*business to consumer*, B2C) di potenziare la tracciabilità, tempestività e capillarità delle informazioni trasmesse dagli operatori all'amministrazione e, in modo strutturale, di contrastare l'evasione fiscale derivante dall'omessa fatturazione e dichiarazione. La disponibilità dei dati derivanti dall'incrocio delle informazioni dei pagamenti elettronici e del registro dei corrispettivi contribuirà al potenziamento del *database* a disposizione del sistema informativo della fiscalità e, di conseguenza, alla predisposizione di strategie di controllo più efficaci, mirate e meno invasive.

Tutti gli impegni descritti in tale sezione sono considerati ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

FOCUS

Le convenzioni con le agenzie fiscali

Le convenzioni con le agenzie fiscali di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 attuano sul piano amministrativo le politiche fiscali e di gestione tributaria individuate annualmente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze con l'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale.

Ispirate al modello principale-agente, le convenzioni Ministero-Agenzia si configurano quale atto negoziale di durata triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, attraverso cui sono definiti, tra l'altro, i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere, le risorse disponibili nonché gli indicatori e i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione. Le convenzioni, inoltre, prevedono le modalità di verifica dei risultati e una quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione, graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti.

Le vigenti Convenzioni per il triennio 2024-2026[136] sono composte da un Articolato – nel quale sono stabiliti le regole sulla durata, l'oggetto e gli impegni istituzionali del ministero e delle agenzie – e da diversi allegati, nei quali sono definiti i) il sistema di relazioni tra ministero e agenzie, ii) il Piano delle attività, iii) il sistema incentivante, nonché iv) le modalità di monitoraggio della gestione e di verifica dei risultati.

In armonia con le indicazioni dell'atto di indirizzo, il Piano delle attività – che rappresenta il cuore della convenzione – definisce le principali aree strategiche di intervento (ASI), individua gli obiettivi da realizzare, nonché gli indicatori (strategici, istituzionali e di valore pubblico) e i risultati attesi per misurare l'andamento della gestione.

Il Piano dell'Agenzia delle entrate è articolato in quattro ASI**:**

- *Servizi - compliance volontaria dei contribuenti*. Tale Area mira a favorire la *compliance* volontaria dei contribuenti, garantendo loro i servizi e il supporto necessari per conformarsi volontariamente agli obblighi fiscali ad un costo ragionevole;
- *Prevenzione - promozione dell'adempimento spontaneo*. In questa Area rientrano le azioni volte a rafforzare la *tax compliance* e a supportare i contribuenti, sia nel momento dichiarativo, sia nel pagamento dei tributi, assicurando un approccio unitario verso quei soggetti che aderiscono agli strumenti di cooperazione con il fisco e favorendo un incremento dell'adempimento spontaneo attraverso specifici regimi o istituti per le diverse tipologie di contribuenti, quali la *cooperative compliance* per le grandi imprese e l'istituto del concordato preventivo biennale per le imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi;
- *Contrasto - controlli e risoluzione delle controversie fiscali*. Contempla le attività di contrasto rivolte alla riduzione del *tax gap*, rafforzando l'efficacia dei controlli attraverso una migliore selezione delle posizioni da sottoporre ad accertamento da effettuarsi sfruttando l'interoperabilità tra le diverse banche dati e analizzando strategicamente i dati a disposizione;
- *Risorse - valorizzazione delle risorse a disposizione*. Nell'ambito di tale Area, oltre al rafforzamento degli investimenti nel settore *ICT* in una cornice di sicurezza cibernetica e di protezione dei dati personali secondo i dettati normativi, si punta ad incrementare la capacità dell'Agenzia di reclutare personale con profili adeguati assicurandone, al contempo, una costante valorizzazione e crescita professionale.

[136] Consultabili attraverso il seguente link: https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/la-governance-sulle-agenzie-fiscali/convenzioni/.

Il Piano dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione si sviluppa nell'ambito delle seguenti ASI:

- *Servizi*. In tale Area rientrano le azioni volte a migliorare la relazione con il contribuente, incrementando la gamma e la qualità dei servizi digitali offerti, semplificandone l'accesso e l'utilizzo per le diverse tipologie di utenti;
- *Riscossione*. Nell'ambito di tale Area la strategia messa in atto punta ad assicurare il raggiungimento dei volumi di gettito attesi, garantendo, al contempo, la salvaguardia dei crediti affidati in riscossione;
- *Risorse*; le azioni previste nell'ambito di tale Area mirano, da un lato, a contenere i costi di gestione dell'Agenzia, attraverso iniziative per la revisione delle modalità di erogazione dei servizi e la digitalizzazione dei processi operativi della riscossione in ottica di crescente automazione, nonché migliorando le performance dell'Ente nell'ambito del contenzioso tributario.

Il Piano dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli è articolato in quattro ASI:

- *Servizi, competitività e sostegno alla crescita*. In tale ambito, l'Agenzia fornisce assistenza e servizi di consulenza agli operatori economici, anche attraverso la diffusione e l'utilizzo degli istituti e delle procedure doganali volte ad accrescerne la capacità competitiva;
- *Fiscalità – prevenzione e contrasto dell'evasione*. Le attività previste nell'Area mirano a prevenire e contrastare gli inadempimenti tributari, rafforzando gli strumenti di lotta al contrabbando doganale e indirizzando gli interventi verso le principali aree di rischio, con particolare attenzione agli illeciti nel settore delle accise, alle frodi in materia di IVA intracomunitaria e al settore dell'*e-commerce*, anche allo scopo di incrementare il gettito recuperato;
- *Legalità*. Gli interventi ricompresi in tale Area puntano ad aumentare il livello di protezione dei cittadini, delle imprese e del territorio mettendo in atto una consolidata strategia di azione nel campo extra-tributario;
- *Risorse*. In tale ultimo ambito l'Agenzia mira prioritariamente a valorizzare le risorse a disposizione, finalizzando le procedure di reclutamento di nuovo personale e favorendo lo sviluppo professionale del personale in servizio.

Le indicazioni di politica fiscale contenute nell'atto di indirizzo, oltre ad essere declinate nelle convenzioni sottoscritte tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Direttore dell'Agenzia, sono ulteriormente dettagliate nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (cd. PIAO)[137]. Quest'ultimo, oltre al Piano della *Performance* – che sostanzialmente coincide con il Piano delle attività previsto dalla convenzione sottoscritta con il Ministro – contiene anche il Piano dei Fabbisogni di Personale e il Piano delle azioni concrete, il Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali, il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile e, infine, il Piano di Azioni Positive.

L'attuazione della legge delega di riforma fiscale (legge n. 111 del 2023)

In linea con quanto previsto anche in tema di riforme abilitanti del PNRR, l'Italia intende accelerare nell'attuazione della riforma fiscale. A tal proposito, l'azione dei prossimi anni sarà volta a potenziare l'adempimento collaborativo, a rendere strutturali gli obiettivi di rimodulazione delle aliquote IRPEF e gli effetti

[137] Di seguito il link del PIAO 2024-2026 dell'Agenzia delle entrate: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/6000307/PIAO+2024-026.pdf/8e0c477e-e74b-9bb3-8034-cc63bd40435d e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli https://www.adm.gov.it/portale/piao-2024-2026.

del cuneo fiscale, nonché provvedere al riordino delle spese fiscali in un'ottica pluriennale. Questi ultimi due impegni sono considerati ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

In particolare, il Governo intende promuovere il ricorso a strumenti di accordo preventivo con i contribuenti per incrementare la certezza e trasparenza nei rapporti tra amministrazione e contribuenti, e ridurre i costi di *compliance*. Per i soggetti di maggiori dimensioni (con fatturato superiore a 750 milioni nel 2024, superiore a 500 milioni nel 2026 e superiore a 100 milioni nel 2028), il Governo ha previsto il potenziamento del Regime di adempimento collaborativo e le risorse ad esso dedicate.

Tale elemento, che costituisce un cardine nell'attuazione della legge delega di riforma fiscale, è funzionale al rafforzamento del dialogo costante e preventivo con i contribuenti di maggiori dimensioni che si dotano di un sistema di controllo del rischio fiscale, al fine di definire una valutazione condivisa delle situazioni che possono generare tali rischi prima della presentazione delle dichiarazioni fiscali e/o dell'assolvimento degli obblighi tributari.

La novità principale è data dalla certificazione del *Tax Control Framework*, da parte di professionisti indipendenti, già in possesso di una specifica professionalità, la quale garantisce che l'impresa è dotata di un affidabile sistema di controllo del rischio fiscale, integrato nell'ambito del sistema di governo aziendale e del controllo interno. Il nuovo Regime di adempimento collaborativo favorirà la gestione delle situazioni di incertezza attraverso un confronto anticipato e la prevenzione di potenziali controversie fiscali con benefici sia per i contribuenti – in termini di ridotti costi di *compliance* – sia per l'amministrazione, che avrà a disposizione un quadro più certo per definire eventuali procedure di accertamento selettivo.

Per i contribuenti che aderiscono al Regime di adempimento collaborativo, inoltre, sono previsti diversi vantaggi, tra i quali: i) il potenziamento del contraddittorio preventivo; ii) la riduzione delle sanzioni amministrative per i rischi fiscali per i quali sono state fornite informazioni; iii) la riduzione dei termini di decadenza per l'attività di accertamento; iv) l'esclusione, a certe condizioni, delle sanzioni penali per l'infedele dichiarazione.

Nella stessa logica, sono previsti accordi preventivi per le imprese con attività internazionale, quale strumento di *compliance* che consenta di garantire, nell'ambito di operazioni transnazionali complesse, trasparenza e certezza nei rapporti tra amministrazione e imprese. Ciò permetterà un maggiore sostegno alle imprese, anche nella prospettiva di favorire l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere e di incentivare la ri-localizzazione in Italia delle imprese italiane che abbiano investito precedentemente in altre giurisdizioni.

Particolare attenzione verrà riservata alla promozione dei diversi strumenti di dialogo preventivo che il sistema mette a disposizione dei contribuenti, al fine di minimizzare i rischi interpretativi capaci di incidere negativamente sulle decisioni di *business*.

Tra essi, rileva, ad esempio, l'Interpello sui Nuovi Investimenti, che è dedicato agli investitori anche esteri e oggetto di specifiche misurazioni. In tale contesto, il Governo intende migliorare i procedimenti che consentono all'amministrazione finanziaria di immettere liquidità nel sistema (anche quello produttivo). Tra questi,

rileva, *in primis*, il procedimento di rimborso, per il quale si provvederà ad assicurare una maggiore analiticità e robustezza dell'istruttoria, e la riduzione dei tempi medi di erogazione.

Di tali innovazioni potranno beneficiare le imprese, grazie alla riduzione dei propri vincoli finanziari, a seguito dell'accresciuta liquidità proveniente dai rimborsi, con effetti positivi in termini di riduzione di attività elusive ed evasive motivate da recupero di liquidità. In questo ambito, l'Italia si impegna ad assicurare la tempestiva lavorazione dei rimborsi richiesti dai contribuenti, andando ad aumentare la percentuale di rimborsi finalizzati.

Per stabilizzare gli obiettivi di riduzione del carico fiscale, limitare le distorsioni e la complessità del sistema fiscale, anche al fine di sostenere il potere di acquisto delle famiglie a medio-basso reddito e l'offerta di lavoro, saranno resi strutturali gli interventi di riduzione delle aliquote IRPEF già avviati nella prima fase di attuazione della legge delega di riforma fiscale. Tali interventi saranno coordinati, per renderli coerenti con la riforma IRPEF e con gli effetti del cuneo fiscale, con la definizione di misure strutturali di riduzione dell'incidenza degli oneri contributivi sul costo del lavoro.

Inoltre, al di fuori di quanto previsto dal PNRR, in tema di tassazione, un ambito di riforma di particolare importanza per il completamento dell'attuazione della legge delega fiscale è costituito dal riordino delle spese fiscali al fine di conseguire i seguenti obiettivi[138]:

a) razionalizzare e semplificare specifiche aree di imposizione, come la materia dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA[139], anche al fine di ridurre le distorsioni e le complessità presenti nel sistema tributario italiano;

b) utilizzare il riordino delle spese fiscali (*tax expenditures*) in determinati ambiti di tassazione, come l'allineamento delle aliquote delle accise per *diesel* e benzina e/o politiche di riordino delle agevolazioni presenti in materia energetica, come leva strategica per conseguire simultaneamente gli obiettivi di incremento dell'efficienza del sistema fiscale italiano e sostegno al pieno raggiungimento della strategia di transizione energetica e ambientale a livello europeo e nazionale.

Il riordino delle spese fiscali consentirà di definire un sistema di agevolazioni fiscali basato sui principi di programmazione, selettività e monitoraggio *ex ante*, nel rispetto degli equilibri di bilancio di finanza pubblica. In prospettiva, il sistema di agevolazioni fiscali sarà incentrato sull'autorizzazione preventiva e sul monitoraggio *ex ante* da parte dell'amministrazione sulla base di criteri oggettivi, mediante la creazione di piattaforme dedicate e la definizione di tetti di spesa, aspetti di rilievo per verificare in anticipo la sostenibilità finanziaria delle misure di agevolazione.

[138] Nei prossimi mesi si prevede la pubblicazione dei seguenti decreti legislativi attuativi (già approvati in via definitiva): i) Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e di altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi; ii) Disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA.

[139] Il decreto legislativo attuativo è in fase di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Riordino del sistema nazionale della riscossione e definizione degli *stock* dei crediti pregressi non riscossi e non recuperabili

In attuazione della legge delega di riforma fiscale, si prevede un'ampia riforma del sistema nazionale della riscossione, con i seguenti obiettivi: i) identificare, in modo puntuale e dettagliato, la quota di *stock* di crediti fiscali effettivamente recuperabili/esigibili dall'amministrazione, rispetto allo *stock* di crediti fiscali non recuperabili/non esigibili; ii) migliorare le strategie di riscossione delle imposte, massimizzando l'impiego di risorse strumentali e umane, rendendole più selettive ed efficaci; iii) rendere trasparente e certo l'ammontare delle risorse effettivamente esigibili dall'amministrazione.

In questa direzione, è stata costituita[140] una Commissione tecnica per analizzare lo *stock* di crediti non riscossi e definire proposte operative per la riduzione degli stessi. Essa deve relazionare al Ministro dell'Economia e delle Finanze entro: i) il 31 dicembre 2025, per i carichi affidati dal 2000 al 2010; ii) il 31 dicembre 2027, per i carichi affidati dal 2011 al 2017; iii) il 31 dicembre 2031, per i carichi affidati dal 2018 al 2024.

In prospettiva, l'azione della Commissione tecnica consentirà in modo oggettivo, puntuale e trasparente di quantificare lo *stock* di crediti fiscali esistenti e di individuare la quota di quelli esigibili rispetto al totale.

Sempre con riguardo alle attività di riscossione, inoltre, l'Italia intende proseguire gli sforzi per il miglioramento della relazione con il contribuente, promuovendo un crescente utilizzo dei servizi digitali disponibili e l'aumento della qualità/accessibilità per cittadini, imprese e intermediari. In tale prospettiva, si crede utile promuovere e consolidare l'utilizzo da parte dei contribuenti dei canali digitali o remoti, piuttosto che il canale tradizionale di sportello fisico, con particolare riguardo a quelli riferiti al servizio di rateizzazione e di pagamento, promuovendo un maggior utilizzo dei sistemi di pagamento digitali, compreso PagoPa.

Infine, al fine di garantire attività di riscossione ancora più efficaci e il miglioramento del processo per generare risorse aggiuntive, in coerenza con quanto previsto in attuazione della legge delega di riforma del sistema fiscale, il Governo intende assicurare non solo la salvaguardia dei crediti, attraverso l'introduzione di atti idonei a evitare la decadenza e la prescrizione, ma anche accelerare l'attività di riscossione coattiva, in particolare degli enti locali, ricorrendo a procedure che forniscano incentivi alla regolazione delle posizioni debitorie, come quelle previste per il pagamento delle sanzioni amministrative entro un certo numero di giorni. In

[140] Decreto legislativo n. 110 del 29 luglio 2024, art. 7.

tale contesto, viene proposto un indicatore che misura l'attività di recupero sul complesso dei crediti affidati dagli enti creditori[141].

III.2.3. Il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale

(CSR n. 4.1 e 4.2 del 2024, 3.1 del 2020 e 5.2 del 2019)

Negli ultimi anni, l'Italia ha compiuto notevoli passi in avanti per creare un quadro regolatorio capace di rispondere all'evoluzione del mercato, consentire l'instaurarsi di dinamiche concorrenziali e guidare l'innovazione e la crescita economica e sociale del Paese.

A ciò hanno contribuito anche diversi investimenti e riforme del PNRR che hanno profondamente innovato il modo di fare impresa in Italia, favorendo una maggiore attrattività per gli investimenti. Nei prossimi anni, il Governo intende andare avanti in questa direzione anche ai fini dell'estensione del Piano, dando priorità alle misure che andranno a migliorare le condizioni di fondo in cui operano le aziende, contribuendo ad un maggiore dinamismo e una loro crescita dimensionale e al raggiungimento delle priorità e dei risultati.

Legge quadro sulle PMI

Al fine di creare un contesto favorevole alla crescita dimensionale e migliorare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese (PMI), si prevede di adottare, entro il 2026, una legge quadro organica articolata, che favorisca l'aggregazione e la crescita dimensionale delle imprese, nonché il passaggio generazionale all'interno delle stesse. Nello stesso anno, è prevista l'adozione degli strumenti normativi necessari a garantire l'effettiva attuazione e applicazione delle misure derivanti dalla legge quadro. Negli anni successivi, invece, sarà centrale la fase di consultazione delle associazioni di categoria con cadenza annuale e l'avvio di un tavolo di lavoro propedeutico al monitoraggio e all'individuazione di eventuali criticità che potranno essere superate tramite interventi legislativi successivi.

Tali impegni sono considerati ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

Nel dettaglio, la legge interverrà sui meccanismi per supportare la crescita delle PMI anche mediante la verifica e il monitoraggio dell'efficacia ed efficienza degli attuali strumenti.

Inoltre, la legge quadro mira a ridurre la prevalenza di imprese di piccole dimensioni a conduzione familiare che espone il sistema produttivo a rischi significativi legati al fenomeno della transizione generazionale della proprietà aziendale in molti settori, inclusa l'agricoltura. Obiettivo della legge per le PMI, sul quale l'Italia si impegna, è anche quello di introdurre incentivi e semplificazioni di

[141] In condizioni di normale operatività, esso è calcolato come il rapporto percentuale tra il valore delle somme contenute nelle cartelle di pagamento, notificate nell'esercizio precedente, per le quali è iniziata la prima azione di recupero e il loro valore complessivo delle somme dovute (con esclusione di quelli incassati, oggetto di sgravi o sospensioni o rateizzazioni, per i quali non è chiaramente prevista alcuna azione di recupero).

natura amministrativa funzionali a sostenere il trasferimento delle competenze fra generazioni di lavoratori.

Il potenziamento dei mercati dei capitali a sostegno del finanziamento delle imprese, specie delle PMI

Il Governo sta realizzando una profonda riforma del sistema delle regole che presidiano il funzionamento e la supervisione dei mercati dei capitali, al fine di favorirne la crescita e la competitività nel contesto europeo e internazionale e facilitare in tal modo il finanziamento delle imprese, specie delle PMI, e delle transizioni digitale e sostenibile.

Le iniziative intraprese muovono dall'assunto che un mercato di capitali efficiente rappresenta un pilastro essenziale della politica industriale del Paese, attraverso cui favorire la crescita dimensionale delle imprese e la produttività, promuovere l'innovazione anche – ma non solo – digitale, supportare la transizione verso gli obiettivi ESG (*Environmental, Social and Governance)*.

La modernizzazione della finanza d'impresa, come fondamentale leva di competitività del Paese, costituisce infatti un tassello fondamentale per la realizzazione degli investimenti in digitalizzazione e sostenibilità necessari per raggiungere gli obiettivi strategici posti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'impulso dato alla crescita da quest'ultimo deve infatti essere necessariamente accompagnato e supportato da mercati di capitali dinamici e attrattivi che operino in maniera complementare e in sinergia con il settore pubblico e il canale bancario, con una prospettiva che vada oltre il lasso temporale interessato dal PNRR.

Porre rimedio al sottodimensionamento dei mercati azionari è inoltre determinante per accrescere la resilienza del sistema, perseguire una migliore condivisione dei rischi e una diversificazione delle fonti di finanziamento per le aziende. Solo così il sistema finanziario nel suo complesso sarà nella condizione di affrontare i possibili cambiamenti del ciclo economico e reagire ad eventuali fattori di destabilizzazione esterni, legati ad esempio a pandemie ed eventi geopolitici.

È in questa cornice che si è inteso promuovere un insieme organico di riforme che favoriscano un 'cambio di passo' strutturale nel rapporto tra imprese, investitori e mercato dei capitali. Si è intervenuti pertanto a livello ordinamentale da una parte rimuovendo vincoli, normativi e operativi, all'accesso al mercato da parte delle imprese, dall'altra introducendo misure che stimolino, sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta, la canalizzazione degli investimenti verso l'economia reale attraverso i mercati e l'impiego produttivo del risparmio.

La riforma muove da uno studio condotto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il supporto della Commissione europea e dell'OCSE, e alla conseguente consultazione pubblica realizzata con la pubblicazione del Libro Verde sulla competitività del mercato dei capitali[142]. Tenendo conto degli esiti di tale

[142] Il Libro Verde si concentrava su quattro aree di intervento: a) facilitare l'accesso ai mercati da parte delle imprese, anche rimuovendo oneri non derivanti dalla normativa europea (il cd. *gold plating*) e sproporzionati, con

consultazione pubblica, nel 2023 il Governo ha depositato un disegno di legge, approvato dal Parlamento tramite la legge n. 21/2024, (cd. legge 'Capitali')[143], che conteneva le proposte di riforma più rilevanti emerse dal confronto con tutti gli attori del mercato.

La legge 'Capitali' rappresenta un primo passo per una più ampia rivisitazione dell'architettura regolamentare e di supervisione, per la quale la legge ha conferito al Governo una delega per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (Tuf)[144] e del Codice civile[145].

A maggio 2024, è stata nominata una Commissione composta da accademici, giuristi ed esponenti delle Autorità di Vigilanza, coadiuvati da una segreteria tecnica formata da personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che supporterà l'esercizio della delega legislativa conferita dal Parlamento al Governo.

Il Governo dovrà emanare uno o più decreti legislativi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge 'Capitali', quindi entro marzo 2025. Inoltre, entro diciotto mesi dall'emanazione dei citati decreti legislativi, il Governo potrà emanare uno o più decreti legislativi integrativi/correttivi degli stessi.

In tale contesto, vanno comprese anche le misure disposte nell'ambito del provvedimento relativo alle 'Disposizioni per la promozione e lo sviluppo delle *start-up* e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti' che, in particolare, prevede incentivi per quanti investano risorse nel capitale sociale di una di queste realtà.

La tutela e promozione della concorrenza

Con il PNRR, l'Italia si è impegnata ad adottare una legge sulla concorrenza a cadenza annuale, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e in adesione alle Raccomandazioni specifiche per Paese, al fine di assicurare costanti progressi nella rimozione degli ostacoli alla

conseguente svantaggio competitivo; b) la rimozione di vincoli ingiustificati all'investimento da parte degli investitori istituzionali e dei gestori del risparmio (anche in questo caso frutto di *gold plating*); c) lo sviluppo della cd. finanza digitale, al fine di ridurre i costi e promuovere l'efficienza; d) la disciplina delle Autorità di Regolazione, ivi inclusa la definizione del ruolo e delle responsabilità di ciascuna.

[143] Tra le misure introdotte dalla legge 'Capitali' a sostegno della competitività dei mercati e del sistema finanziario nel suo complesso si segnalano: a) una nuova e più ampia definizione di emittente-PMI che può avvalersi di alcune semplificazioni rispetto all'ordinario regime previsto per le società i cui titoli sono negoziati in mercati regolamentati; b) un regime di dematerializzazione e circolazione di quote di S.r.l. - PMI; c) la riforma e semplificazione della disciplina degli emittenti strumenti finanziari diffusi; d) norme di semplificazione delle procedure di ammissione alla quotazione; e) semplificazioni in materia di collocamento e di disciplina del prospetto; f) una disciplina che rimuove vincoli non giustificati per l'emissione e la circolazione di obbligazioni da parte di società per azioni e società a responsabilità limitata; g) una maggiore autonomia statutaria nel definire le modalità di svolgimento delle assemblee delle società quotate, facendo salva la necessaria dialettica assembleare; h) innovazioni in tema di voto plurimo e voto maggiorato, al fine di favorire un opportuno bilanciamento tra certezza del controllo societario (anche per stimolare nuove quotazioni) e tutela dell'investimento azionario; i) semplificazioni per Sicaf e Sicav eterogestite; l) interventi sulla disciplina delle Autorità di Regolazione, riguardanti la responsabilità e i poteri sanzionatori; m) la promozione dell'educazione finanziaria, che assume il rango di disciplina - all'interno dell'educazione civica - nei programmi scolastici.

[144] Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

[145] Le modifiche dovranno interessare le disposizioni in materia di società di capitali contenute nel Codice civile applicabili anche agli emittenti.

concorrenza e migliorare le condizioni di accesso al mercato e la tutela dei consumatori nei settori che presentano le maggiori criticità.

Nell'ambito delle valutazioni per il pagamento della quinta rata del PNRR[146], il recente parere positivo della Commissione europea testimonia il rilevante impegno e l'elevata ambizione che l'Italia ha portato avanti per promuovere e tutelare la concorrenza[147].

Al fine di proseguire in questa direzione, il Governo intende continuare nell'impegno all'adozione di una legge annuale sulla concorrenza.

In particolare, si prevede che la legge annuale per la concorrenza del 2026 si concentrerà sulla riduzione dei limiti orari per il commercio al dettaglio e dei vincoli alle promozioni di vendita.

Diversamente, nel periodo 2027-2029, le leggi annuali prevederanno interventi nelle professioni non regolamentate, nei trasporti ferroviari in particolare regionali, nel servizio postale, nell'energia idroelettrica e nel comparto delle acque minerali.

Tali impegni sono considerati ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

Tuttavia, già ad oggi, notevoli progressi sono stati compiuti anche grazie all'adozione della legge di modifica del codice della proprietà industriale[148] e successivi decreti attuativi, tramite i quali è stato potenziato il sistema di protezione e sono state introdotte semplificazioni di natura amministrativa e per la digitalizzazione delle procedure, al fine di rendere più efficiente la rete di controlli.

In merito alla regolamentazione dei servizi professionali, è stata introdotta la disciplina dell'equo compenso, più volte erroneamente assimilata a un regime di tariffe minime, che è stato invece recentemente abrogato. Tale disciplina non costituisce un ostacolo all'accesso al mercato, bensì una garanzia per il mantenimento di *standard* qualitativi elevati per i servizi professionali e

[146] Si veda la Valutazione preliminare quinta rata al seguente indirizzo: 463f3ba1-0b59-441e-ae95-ee6111c5d123_en (europa.eu).

[147] Già con la legge annuale del 2021 (legge n. 118 del 5 agosto 2022) sono stati rafforzati i poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e sono state apportate modifiche rilevanti sulla disciplina dei regimi concessori, la gestione dei servizi pubblici locali, il regime di concorrenza nel settore dell'energia e della salute, le infrastrutture digitali e i servizi di comunicazione elettronica. Successivamente, la legge sulla concorrenza 2022 (legge n. 214 del 30 dicembre 2023), approvata nel 2023, ha ampliato ulteriormente la portata dell'azione riformatrice introducendo alcune modifiche, in via principale, nel settore dei trasporti, dei rifiuti e delle comunicazioni, nonché nel comparto farmaceutico e dei beni alimentari. Sono state introdotte, altresì, misure per il commercio al dettaglio: oltre alla disciplina sull'utilizzo di aree pubbliche, la legge ha introdotto semplificazioni volte anche a garantire la possibilità di effettuare vendite promozionali e straordinarie per i negozi punti di vendita fisici. Ciò ha permesso di ridurre lo svantaggio rispetto agli operatori del commercio *on-line*, che era stato segnalato anche in sede europea nelle recenti valutazioni sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia. Importanti novità hanno riguardato, inoltre, il mercato elettrico: tra queste, l'adozione del piano di sviluppo della rete elettrica e la procedura che prevede la sua adozione futura su base almeno biennale, le disposizioni per la promozione dei contatori elettrici intelligenti di seconda generazione e per la definizione del servizio di *cold ironing*. I poteri di *enforcement* dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono stati rinforzati, anche al fine di dare esecuzione alla disciplina europea sui mercati equi e contendibili nel settore digitale e di estendere il termine entro il quale l'Autorità può effettuare valutazioni e informare le imprese coinvolte in concentrazioni restrittive della concorrenza Infine, il Consiglio dei ministri ha recentemente approvato il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 che prevede misure in relazione a: i) le concessioni autostradali; ii) la rilevazione dei prezzi e usi commerciali; iii) il settore assicurativo; iv) il trasporto e il commercio; v) *start up*.

[148] Legge n. 102 del 24 luglio 2023.

retribuzione adeguata per i professionisti autonomi anche nei rapporti contrattuali in cui il committente si trovi in posizione dominante[149].

Il Governo ha recentemente rivisto la normativa in tema di concessioni demaniali marittime, al fine di superare le criticità rilevate dalla Commissione europea.

Recentemente sono stati diffusi i dati dell'ultimo aggiornamento, riferito al 2023, degli indicatori dell'OCSE riguardo la *Product Market Regulation*[150] (PMR), un insieme di metriche – comparabili a livello internazionale - selezionato per misurare l'impatto[151] del complesso di politiche, leggi e regolamenti vigenti nei vari Paesi, adottate per promuovere o inibire la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi[152].

Da tale aggiornamento, si evince un progressivo miglioramento dell'Italia nel rimuovere gli ostacoli regolatori al funzionamento di alcuni settori oggetto di analisi. L'indice sintetico generale (*economy-wide*) posiziona, infatti, il nostro Paese tra quelli con minori barriere regolatorie, rispetto alla media OCSE, e con una *performance* in miglioramento rispetto al 2018.

Inoltre, l'Italia registra risultati migliori della media OCSE sia in termini di distorsioni dovute al coinvolgimento dello Stato nell'economia (Germania e Spagna si posizionano alle spalle dell'Italia, mentre Francia e Polonia la precedono), sia di minori barriere all'ingresso di concorrenti domestici e stranieri (Italia e Germania, allo stesso livello, presentano una *performance* migliore della Francia e peggiore di Spagna e Polonia).

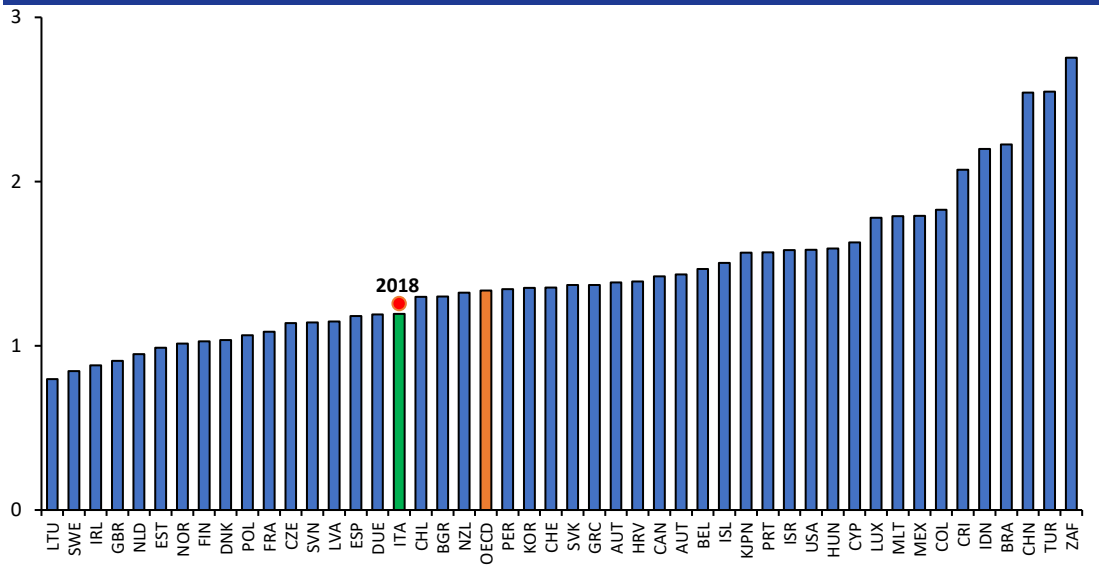
[149] Diversamente dal regime delle tariffe minime, abrogato in precedenza, la disciplina dell'equo compenso prescrive una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto esclusivamente in funzione di finalità espressamente previste nei decreti ministeriali, con riferimento al solo lavoro intellettuale e in presenza di specifici committenti, elementi questi che ne ristringono largamente l'ambito di applicazione. L'obiettivo della misura è la tutela del lavoratore, della qualità della prestazione e della dignità del lavoro negli ambiti in cui questi aspetti risultano più esposti ai rischi della debolezza contrattuale.

[150] https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html.

[151] L'impatto della regolazione viene declinato in vari modi, tra cui: barriere all'ingresso nei mercati, coinvolgimento dello Stato nelle operazioni d'impresa, carico amministrativo, barriere al commercio internazionale, distorsioni create dalla proprietà pubblica.

[152] Nell'indicatore sono considerate le industrie a rete (energia elettrica e gas naturale; comunicazioni elettroniche - fisse e mobili -; trasporti - ferroviario, marittimo, aereo, stradale -; servizio idrico), i servizi (commercio al dettaglio; servizi professionali - notai, avvocati, commercialisti, architetti, ingegneri civili, agenti immobiliari – mercati digitali) e una serie di domini regolatori orizzontali (tra questi *public procurement*, la normativa in materia di licenze e permessi; ambito di applicazione e qualità delle *State-Owned Enterprises*, regolamentazione delle attività di *lobbying*).

FIGURA III.2.2: *PRODUCT MARKET REGULATION INDICATOR* – INDICE SINTETICO GENERALE (*ECONOMY-WIDE*)



Fonte: OCSE.

L'esercizio condotto dall'OCSE consente anche di individuare delle aree di debolezza della regolazione: si tratta, in particolare, dei servizi in cui si registra una certa eterogeneità dei risultati poiché, se da un lato in alcuni ambiti sono stati rilevati dei progressi, in altri persistono ancora delle barriere alla concorrenza. Nel dettaglio, il quadro normativo nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni elettroniche è piuttosto favorevole alla concorrenza, mentre potrebbero essere adottate ulteriori misure, sia per ridurre le barriere normative all'ingresso sia per aumentare il grado di concorrenzialità, nella distribuzione al dettaglio e nella vendita di medicinali. Allo stesso modo, le attività professionali sono regolamentate in modo più stringente in Italia rispetto alla media dell'OCSE.

Infine, nell'indice 2023 l'Italia risulta ben posizionata, in merito alla regolazione dei mercati digitali, che sono stati inclusi di recente tra i settori analizzati mediante gli indicatori di PMR.

In conclusione, i risultati sopra descritti testimoniano la buona riuscita degli sforzi degli ultimi anni e potrebbero orientare il lavoro per i prossimi anni.

Valorizzazione degli strumenti a supporto dell'abilitazione industriale delle tecnologie emergenti e del trasferimento tecnologico

Il Governo intende estendere e rafforzare i programmi di supporto alle tecnologie emergenti, nel solco delle misure PNRR già attivate e in coerenza con il documento '*Made in Italy* 2030'. Tra questi programmi rientra, ad esempio, il Fondo per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, *Blockchain* e *Internet of Things*, istituito dalla legge di bilancio per il 2019.

La normativa vigente prevede che l'accesso allo strumento sia circoscritto ad un elenco tassativo e statico di tecnologie[153]. Tuttavia, data la rapida evoluzione del panorama tecnologico, per sfruttare appieno il potenziale dello strumento nel sostenere l'innovazione e favorire l'adozione di soluzioni all'avanguardia, si intende introdurre una maggiore flessibilità del campo di applicazione, ad esempio, estendendolo ai settori dei materiali avanzati e dell'*hardware*.

Potenziamento degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese

A partire dal 2027, saranno previsti interventi per focalizzare gli investimenti verso determinati settori e aree geografiche.

Ciò permetterà di proseguire il percorso già avviato per l'internazionalizzazione delle PMI e delle imprese del Mezzogiorno, il supporto della filiera italiana nell'ambito di progetti infrastrutturali all'estero d'interesse strategico, nonché lo sviluppo dei rapporti economici tra Italia e Continente africano, in attuazione e in piena coerenza con il Piano Mattei per il quale si rimanda al *focus* 'Piano Mattei per l'Africa e la nuova strategia di sviluppo verso il continente africano'. Tali strumenti faranno leva anche sul rafforzamento dell'azione di promozione all'estero del *Made in Italy* e dei fondi per la promozione scientifica e culturale.

III.2.4 La riforma della PA: merito e nuove competenze

(CSR n. 2 del 2024, 2 del 2023, 2.1 del 2022, 4.2 del 2020 e 3.2 del 2019)

Negli ultimi anni, l'Italia ha intrapreso un percorso di miglioramento dell'efficacia della PA, affrontando le criticità relative all'effettiva capacità amministrativa, l'invecchiamento della forza lavoro e il livello di digitalizzazione.

Le misure adottate nell'ambito del PNRR[154], così come quelle che il Governo intende realizzare nei prossimi anni, saranno fondamentali per ridurre la spesa pubblica, porre il cittadino e le imprese al centro dei processi e contribuire a rendere il sistema Paese più attrattivo per gli investitori. Per questo motivo, esse costituiscono un tassello importante del pacchetto di riforme e investimenti atto a giustificare la proroga del periodo di consolidamento fiscale del Piano.

In particolare, tra il 2025 e il 2026, l'azione sarà diretta a completare le iniziative del PNRR, in relazione alle tre direttrici di azione: valorizzazione del merito, semplificazione e miglioramento delle competenze.

Tra le altre cose, in ottemperanza a quanto previsto nel PNRR, il Governo accelererà i propri sforzi per assicurare entro il 2026: i) la creazione di una banca dati integrata per la gestione delle risorse umane per tutte le PA con più di 50 dipendenti, interoperabile con il portale del reclutamento (inPA)[155] e la piattaforma

[153] *Blockchain*, intelligenza artificiale, IoT, reti di nuova generazione.

[154] Per i dettagli relativi, si vedano le relazioni periodiche al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

[155] Prevista l'entrata in vigore della legislazione attuativa per l'innovazione del sistema di reclutamento e il potenziamento dell'attrattività della PA nonché per l'innovazione del Portale inPA anche attraverso investimenti in AI.

'*Syllabus*' e integrata con la banca dati PIAO; ii) la semplificazione di 600 procedure critiche; iii) il miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione da parte del personale delle pubbliche amministrazioni[156]; iv) l'identificazione di indicatori chiave di prestazione, da utilizzare, una volta raccolti su una piattaforma digitale della *performance*, come strumento anche ai fini del *budget* e della pianificazione; v) la modifica dello *status* e del sistema di nomina degli Organismi Indipendenti di Valutazione.

A partire dal 2027, a consolidamento e rafforzamento dei risultati raggiunti, l'Italia intende proseguire nei seguenti ambiti: i) la gestione strategica delle risorse umane; ii) il potenziamento della capacità tecnica e delle competenze. Tali azioni, saranno descritte con maggior dettaglio nei paragrafi successivi.

La gestione strategica delle risorse umane: la valorizzazione del merito e percorsi di carriera allineati alla performance

Il Governo, anche ai fini dell'estensione del Piano, si impegna a portare avanti le modifiche normative avviate per promuovere la mobilità verticale e rafforzare la capacità della dirigenza, assicurando, al contempo, il legame tra valutazione della *performance*, retribuzione e prospettive di carriera.

In tale prospettiva, ci si attende che il nuovo sistema di classificazione del personale e i meccanismi per le progressioni retributive e professionali contribuiranno a rendere più attrattivi i ruoli non dirigenziali e offrire prospettive di carriera alternative alla dirigenza.

In tale contesto, sarà fondamentale completare entro la fine del 2027 la riforma dell'accesso alla carriera dirigenziale e della valutazione della *performance*, inclusa la revisione degli Organismi Indipendenti di Valutazione e il sistema di valutazione della *performance*.

Il Governo intende continuare lo sforzo intrapreso per garantire un sistema di reclutamento mirato e attrattivo, che preveda l'inserimento in percorsi di carriera in cui valutazione della *performance*, progressione e retribuzione siano elementi interconnessi.

L'impianto generale mira, dunque, a promuovere un *modus operandi* orientato al raggiungimento del risultato che potrà garantire, attraverso una maggiore flessibilità, adattabilità nella gestione del lavoro e senso di responsabilità, prestazioni realmente migliori, a vantaggio di cittadini e imprese.

Tali impegni sono considerati ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

Per una gestione strategica delle Pubbliche Amministrazioni, inoltre, il Governo intende favorire il ricambio generazionale, le modalità di lavoro agile e la mobilità tra le Pubbliche Amministrazioni. A tal proposito, a partire dal 2027, si prevede il consolidamento delle misure che agevolano l'accesso alla PA dei giovani, anche non ancora laureati, attraverso forme contrattuali quali l'apprendistato e la formazione e lavoro, che le amministrazioni, e in particolare gli enti locali, stanno portando

[156] Sono previsti obiettivi diversificati a seconda del tipo di Pubblica Amministrazione.

avanti con le Università presenti nei rispettivi territori. A ciò, si aggiunge l'intenzione di favorire l'attivazione di tirocini curriculari retribuiti e dottorati di ricerca da svolgere presso le amministrazioni di medie e grandi dimensioni entro la fine del 2027. Inoltre, al fine di garantire un processo di reclutamento più efficiente e mirato al soddisfacimento dei fabbisogni delle PP.AA., il Governo intende provvedere a migliorare l'attrattività nel pubblico impiego anche attraverso strumenti di intelligenza artificiale per il Portale di reclutamento InPA.

Passaggio delle competenze tra commissari straordinari e amministrazioni

In relazione all'incremento delle capacità tecniche e amministrative delle amministrazioni, nel periodo 2027-2029 sarà avviato un graduale passaggio alle amministrazioni ordinariamente competenti di funzioni e competenze già attribuite ai Commissari straordinari, individuando meccanismi di valorizzazione e utilizzo, nell'ambito delle facoltà assunzionali, delle professionalità ed esperienze acquisite nei vari ambiti di operatività.

Potenziamento delle competenze e ricambio generazionale

Per il miglioramento delle competenze e delle capacità amministrativa, il PNRR ha già destinato investimenti per circa 490 milioni, al fine di finanziare corsi di istruzione e formazione, nonché lo sviluppo delle capacità in pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro.

Per offrire ai dipendenti pubblici una formazione personalizzata a partire da una rilevazione strutturata e omogenea dei fabbisogni formativi, è stata prevista anche l'estensione e la diversificazione dell'offerta della piattaforma di *E-learning Syllabus*[157].

Le iniziative avviate negli ultimi anni hanno permesso già un miglioramento netto: nel 2023, in Italia, il tasso di partecipazione alla formazione dei dipendenti pubblici era perlopiù in linea con la media europea (17,0 per cento per l'Italia contro il 17,9 per cento del totale nella media in UE) e quasi doppio rispetto al dato del 2019 (9,7 per cento).

Gli sforzi futuri saranno tesi allo sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici in modo da allinearle a quelle necessarie a guidare il processo di transizione verde e digitale del Paese.

È per questo che, a partire dal 2027, il Governo intende rafforzare la strategia, volta a:

- rafforzare la formazione dei dipendenti pubblici, con particolare riferimento alle competenze trasversali per la transizione digitale, ecologica e amministrativa e le *soft skill* e all'utilizzo dei Fondi UE;

[157] La digitalizzazione della PA è una delle componenti del PNRR più avanzate dal punto di vista attuativo *e* in termini di rispetto della tempistica. Su oltre 22.300 potenziali beneficiari, circa 17.000 amministrazioni hanno ottenuto i fondi richiesti, per circa 2,4 miliardi. In prima linea, si collocano i Comuni, a cui sono stati assegnati circa 1,9 miliardi. Circa il 99 per cento delle città ha ottenuto finanziamenti su almeno una misura del programma PA Digitale 2026. Parimenti hanno avuto buoni tassi di adesione alle iniziative anche altre amministrazioni non centrali, come le ASL (86 per cento) e le scuole (91 per cento).

- potenziare la formazione in autoapprendimento, personalizzata in funzione del livello di padronanza (*assessment* iniziale) e funzionale alla formulazione di piani formativi individuali attraverso il potenziamento e l'ampliamento delle funzionalità della piattaforma *Syllabus*;
- ridurre i divari in termini di capacità tecnica delle diverse amministrazioni, mediante specifici interventi innovativi di *capacity building* e formazione, principalmente basati sul confronto tra pari e su percorsi di *mentoring* che coinvolgono le PA, volti a sviluppare competenze tecnico-specialistiche e professionalizzati e promuovere il trasferimento di *best practices*;
- implementare un sistema di accreditamento della formazione rivolta alle PA e meccanismi di finanziamento della formazione continua e specialistica *outcome-based* in favore dei dipendenti pubblici.

III.2.5. Il miglioramento della programmazione e del governo della spesa pubblica

(CSR n. 1.2 del 2024, 1.2 del 2023, 1.1 del 2022, 1.2 del 2021, 1.1 del 2020 e 1.1 del 2019)

Il nuovo assetto della *governance* economica europea comporta che la politica di bilancio sia maggiormente orientata verso il medio termine. In quest'ottica diventa ancor più rilevante il miglioramento della capacità di programmazione, allocazione, controllo e valutazione della spesa, nonché la capacità di prevedere le dinamiche tendenziali della spesa e di intervenire sui fattori che ne determinano l'evoluzione. In questa direzione sono già state assunte specifiche iniziative da parte del Governo: nel corso del 2024 è stata avviata una attività di valutazione delle politiche pubbliche realizzate dalle amministrazioni centrali dello Stato (Piani di analisi e valutazione della spesa) e dal 2023 sono riprese le attività di revisione della spesa attraverso la definizione di obiettivi di spesa assegnati a ciascun Ministero per il successivo triennio sulla base della disciplina prevista dalla legge di contabilità.

Per rispettare gli obiettivi fissati con il Piano, avendo al contempo l'obiettivo di aumentare la qualità della spesa, il Governo intende fornire incentivi affinché le amministrazioni pubbliche abbiano la capacità di valutare, anche ai fini della proposizione di specifiche modifiche, la spesa storica e di allocare le risorse per gli interventi che sono stati oggetto di una positiva valutazione.

Per favorire lo sviluppo di queste capacità e l'adozione di questi processi, sarà altresì necessario sviluppare ulteriormente, anche attraverso strutture dedicate, la capacità delle amministrazioni di produrre evidenze utili a migliorare la qualità dei servizi erogati e l'impatto dei programmi finanziati.

L'esigenza di rispettare gli obiettivi fissati pone, quindi, tra le priorità il potenziamento degli strumenti di monitoraggio. La disponibilità di informazioni accurate e tempestive consente infatti di migliorare i processi di attuazione dell'intervento pubblico e di intervenire tempestivamente in caso di scostamento della spesa dal sentiero programmato.

La tempestività delle informazioni necessarie per il monitoraggio finanziario richiede che le variabili da utilizzare siano definite secondo una dimensione contabile che garantisca certezza dell'osservazione e tempestività rispetto al

fenomeno che si sta osservando, con particolare riferimento alla disciplina prevista per le misure discrezionali di entrata dalla nuova *governance* economica europea e alle decisioni Eurostat sulla classificazione contabile di specifiche fattispecie.

Il Governo si impegna, inoltre, a potenziare la funzione di controllo e monitoraggio della spesa pubblica, anche attraverso le attività ispettive e le indagini conoscitive svolte, in particolare, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Al contempo, per tali finalità di monitoraggio sarà rafforzato il ruolo svolto dagli organi di revisione e sindacali nelle amministrazioni pubbliche, enti e società che ricevono contributi ordinari o straordinari a carico della finanza pubblica.

Tali impegni sono considerati ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

III.3. LINEE DI AZIONE PER IL PERSEGUIMENTO DELLE PRIORITÀ EUROPEE

L'adozione delle misure descritte nel precedente paragrafo, che, in analogia alla terminologia usata nel PNRR, possono essere considerati trasversali e abilitanti, non esaurisce, tuttavia, l'insieme delle riforme e degli investimenti che l'Italia intende adottare nei prossimi anni per accelerare lo sviluppo e la convergenza economica e sociale del Paese.

Il pacchetto complessivo prevede ulteriori interventi in ambiti specifici, con cui rispondere, in primo luogo alle priorità del Paese e affrontare, altresì, le Raccomandazioni specifiche del Consiglio UE adottate dal 2019 ad oggi, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi comuni dell'Unione[158].

Le riforme e gli investimenti previsti in questa sezione sono in continuità con le azioni adottate nel PNRR, nei programmi di coesione e negli atti di programmazione economica e sociale adottati negli anni più recenti, per andare a colmare le criticità del Paese.

Per alcuni di essi, l'Italia intende portare a termine quanto già avviato; per altri, si impegna a introdurre un loro potenziamento o una loro estensione oltre l'orizzonte previsto, apportando interventi di aggiustamento nelle modalità di attuazione o nella definizione dei destinatari delle misure.

Per dare una visione omnicomprensiva, le singole misure sono descritte nei sotto-paragrafi che seguono per ambito socio-economico a cui sono dirette.

[158] Essi sono relativi alle priorità comuni dell'UE, che riguardano la transizione equa, verde e digitale, compresi gli obiettivi climatici di cui al Regolamento (UE) 2021/1119, la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali, la sicurezza energetica e lo sviluppo della capacità di difesa. Per maggiore facilità di lettura, le riforme e gli investimenti saranno suddivisi a seconda della priorità comune UE al cui perseguimento dovrebbero contribuire. Inoltre, per ciascuna misura, si darà contezza delle Raccomandazioni specifiche del Consiglio UE a cui risponde. Per ogni priorità comune, si fornirà una breve disamina de': i) le principali innovazioni introdotte dal PNRR o dalle più recenti disposizioni normative; ii) le azioni che il Governo intende realizzare entro il 2026 nel contesto del PNRR; iii) gli interventi che, il Governo si impegna a portare avanti tra il 2027 e il 2029, al fine di ridurre ulteriori criticità e fabbisogni che dovessero permanere anche dopo la completa attuazione del PNRR.

III.3.1. Famiglia, natalità e riduzione dei divari sociali e territoriali

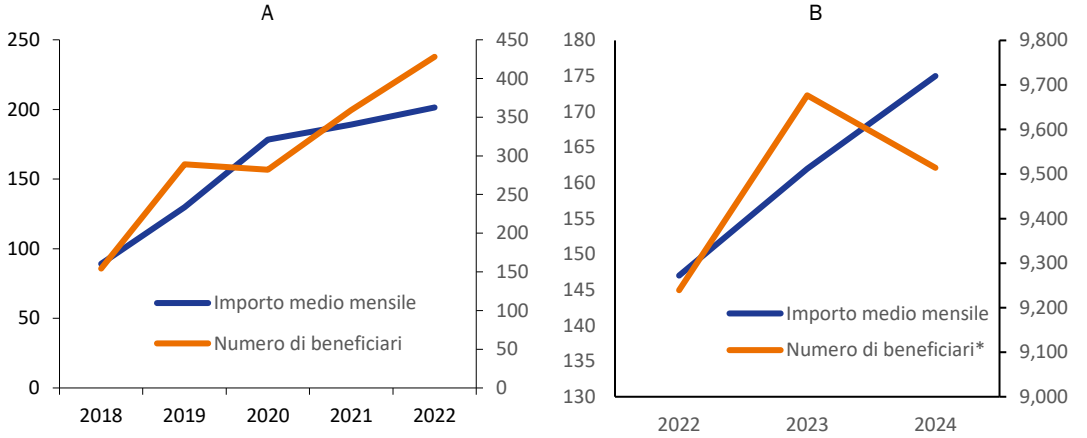
Le rapide trasformazioni demografiche, economiche, sociali e tecnologiche rendono evidente la necessità di una programmazione che, nel medio termine, possa assicurare strumenti idonei a fronteggiare le sfide future, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e al raggiungimento degli obiettivi al 2030, inerenti all'occupazione, la formazione della popolazione adulta e la riduzione della povertà[159].

III.3.1.1. Invertire il *trend* demografico

Il Governo intende rafforzare i propri sforzi per contrastare la tendenza demografica negativa[160], per ampliare il sistema assistenziale e il supporto alle famiglie e creare un ambiente economico, sociale ed occupazionale che incentivi la natalità.

Tra le misure vigenti, particolare importanza riveste l'Assegno unico e universale (AUU), erogato mensilmente per ciascun figlio a carico con importi variabili e senza limiti di età per i figli con disabilità[161].

FIGURA III.3.1: NUMERO DEI BENEFICIARI (migliaia, asse dx) E IMPORTO MEDIO MENSILE (migliaia euro, asse sx) EROGATO PER IL BONUS ASILO NIDO (A) E L'ASSEGNO UNICO UNIVERSALE (B)



* Per il 2024, il dato si riferisce ai soli mesi di gennaio e febbraio.
Fonte: INPS.

Negli ultimi anni, hanno beneficiato della misura circa 9,6 milioni di bambini, e nel 2023 sono stati erogati circa 18,2 miliardi, che risultano in aumento per il

[159] A tal fine, come gli altri Paesi, l'Italia ha già annunciato specifici obiettivi nazionali da raggiungere entro il 2030 inerenti: i) un tasso di occupazione pari al 73 per cento della popolazione tra 20 e 64 anni; ii) un tasso del 60 per cento della popolazione adulta coinvolta in attività formative ogni anno iii) la riduzione di almeno 3,2 milioni di individui a rischio di povertà o esclusione. Tali obiettivi nazionali sono stati annunciati dall'Italia, in occasione del Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori del 16 giugno 2022.

[160] Per ulteriori approfondimenti, si veda il Capitolo II.2.

[161] Esso è erogato a partire dal settimo mese di gravidanza fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili. La misura è universale perché spetta al figlio e dunque può essere richiesto dal genitore a prescindere dalla propria condizione lavorativa.

2024. Grazie al recente incremento[162], secondo quanto rilevato dall'INPS, l'importo medio della mensilità è aumentato tra il 2022 e i primi mesi del 2024, passando da 147 euro a 175 per figlio beneficiario (Figura III.3.1). Il tasso di adesione della misura, connotato da una crescita lenta, ma costante, ha raggiunto la soglia dell'89 per cento degli aventi diritto e l'importo medio per bambino varia da circa 54 a 214 euro.

Il completamento degli investimenti del PNRR per i servizi per la prima Infanzia

(CSR n. 3 del 2024, 2.3 del 2020 e 2.3 del 2019)

Il Governo intende continuare l'azione di contrasto alla denatalità, attraverso servizi alla prima infanzia. Tale impegno è considerato ai fini dell'estensione del periodo di consolidamento del Piano.

Tra il 2025 e il 2026, saranno rafforzate le azioni finalizzate ad assicurare la realizzazione del piano asili nido previsto nel PNRR. Con un investimento di 3,24 miliardi, esso prevede la messa in disponibilità di 150.480 nuovi posti (per bambini tra 0 e 2 anni e tra 3e 6 anni). Tale misura permetterà di aumentare il tasso di copertura medio nazionale dei servizi di prima infanzia (fascia 0-2 anni) che, a dicembre 2021 era pari al 26 per cento, migliorando anche la situazione del Mezzogiorno (Figura III.3.2)[163].

Per colmare tale fabbisogno, il Governo ha già disposto nuove risorse, per un ammontare complessivo di circa 735 milioni, al fine di superare i divari territoriali e infrastrutturali nei servizi per l'infanzia. Le risorse sono destinate in via prioritaria a quei Comuni che non garantirebbero il raggiungimento dell'obiettivo del 33 per cento di copertura del servizio per asili nido, andando, dunque, a finanziare l'attivazione di oltre 31.600 nuovi posti negli asili nido per la fascia 0-2 anni, in 845 Comuni. Ciò consentirà all'Italia di raggiungere l'obiettivo del 33 per cento di copertura del servizio su tutto il territorio, come previsto dalla normativa nazionale, ma anche di contribuire al conseguimento dell'obiettivo europeo del 45 per cento al 2030, per quanto permangano criticità in alcuni territori specifici.

A queste risorse vanno ad aggiungersi quelle disposte già dalla legge di bilancio per il 2021 nel Fondo di solidarietà comunale, recentemente[164] confluite nel Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi. Tra l'altro, queste risorse sono destinate a finanziare l'erogazione di un servizio fissato a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, pari al 33 per cento su base locale.

---

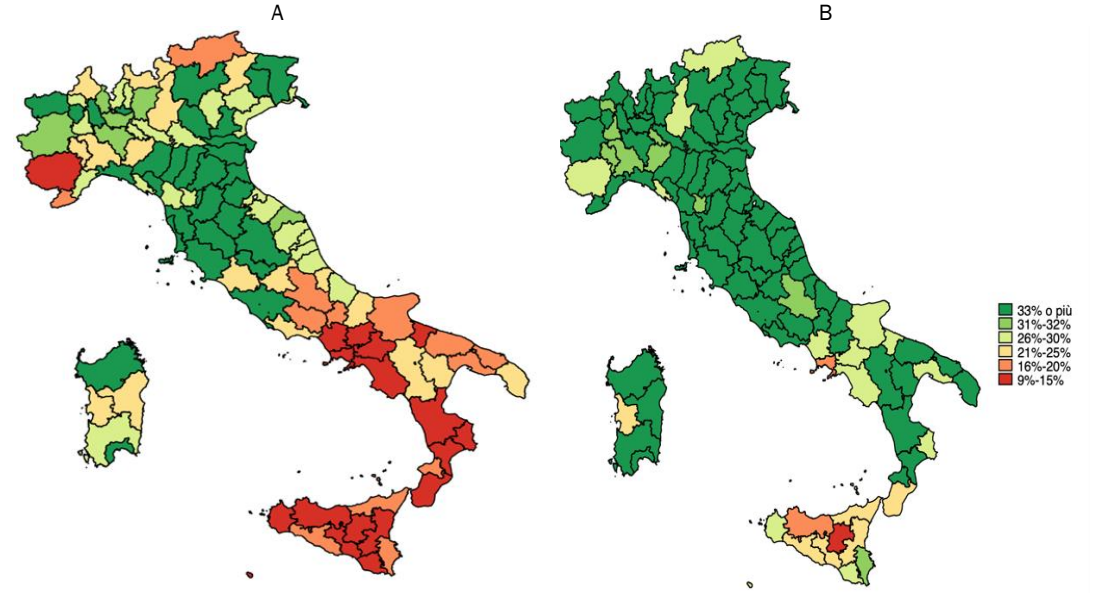
[162] L'Assegno unico e universale per i figli a carico è stato introdotto con decreto legislativo 21 dicembre 2021, n. 230. Successivamente, la legge di bilancio per il 2023 ha disposto un incremento del 50 per cento del suo ammontare per le famiglie con: i) figli di età inferiore a un anno; ii) con quattro o più figli; iii) con tre o più figli per ciascun figlio di età compresa tra uno e tre anni, per livelli di ISEE fino a 40.000 euro. A tali maggiorazioni, di natura strutturale, si aggiunge una nuova maggiorazione di 30 euro, pari a quella già prevista per i nuclei familiari con entrambi i genitori percettori di reddito, di cui possono usufruire i nuclei vedovili a far data dal 1° giugno 2023. Quest'ultima è stata introdotta con D.L. n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023.

[163] Il tasso di copertura medio nazionale indica il numero di posti disponibili in asili nido e servizi prima infanzia per 100 residenti tra 0 e 3 anni.

[164] Legge di bilancio per il 2024, cc. 496-501.

A tali interventi si accompagnano, inoltre, gli investimenti del PNRR previsti per l'estensione dell'orario scolastico al pomeriggio: questi ultimi, oltre a contribuire al miglioramento del rendimento scolastico e alla lotta all'abbandono scolastico, costituiscono uno strumento di supporto alle famiglie e di incentivo a una maggiore partecipazione e occupazione femminile.

FIGURA III.3.2: TASSO DI COPERTURA DEI SERVIZI DI PRIMA INFANZIA AL DICEMBRE 2021 (A) E AL 2026, POST INTERVENTI DISPOSTI DAL PNRR E DAL DECRETO N.79 DEL 30 APRILE 2024 (B)



Fonte: Elaborazione su dati ReGiS, PNRR Lab - SDA Bocconi *School of Management*.

Le misure a sostegno di una migliore conciliazione tra vita familiare e lavorativa e il bilanciamento degli incarichi di cura

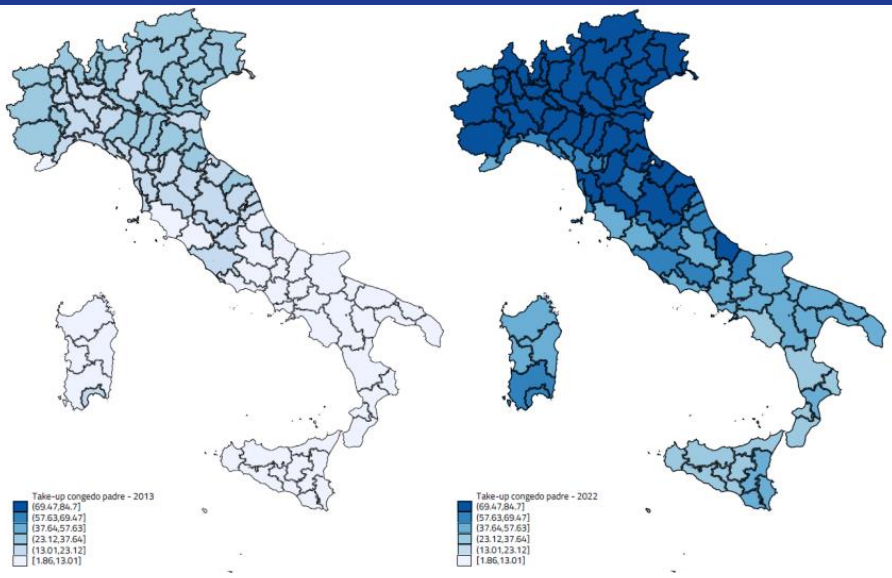
(CSR n. 3 del 2024, 2.3 del 2020 e 2.3 del 2019)

Tra le misure in via di conferma nei prossimi anni, il Governo intende intervenire sui congedi parentali[165]; tale azione potrebbe contribuire a un riequilibrio dei carichi di cura all'interno della famiglia e facilitare la permanenza delle lavoratrici madri nel mercato del lavoro. Esso potrebbe, inoltre, andare a rafforzare il processo di cambiamento in atto, di cui segni positivi sono visibili, ad

[165] La legge di bilancio per il 2024 ha ampliato l'importo dell'indennità fruibile e la durata dei congedi parentali, prevedendo altresì un ampliamento degli stessi, nel caso in cui sia il padre a esercitare il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi. In particolare, si prevede che, nei primi dodici anni di vita del bambino, ciascun lavoratore ha diritto di astenersi dal lavoro per un periodo complessivamente non eccedente i dieci mesi, elevabili a undici nel caso sia il padre a esercitare il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi. La legge di bilancio per il 2024 ha ampliato l'importo dell'indennità dei congedi parentali fruibili da madri e padri entro il sesto anno di vita del bambino, ovvero entro il sesto anno dall'ingresso del minore nel nucleo familiare in caso di adozione o affidamento. In particolare, per il 2024, l'indennità è stata innalzata all'80 per cento della retribuzione imponibile per i primi due mesi e, a partire dal 2025, all'80 per cento per il primo mese e al 60 per cento per il secondo. Per i mesi restanti, l'indennità rimane pari al 30 per cento della retribuzione imponibile.

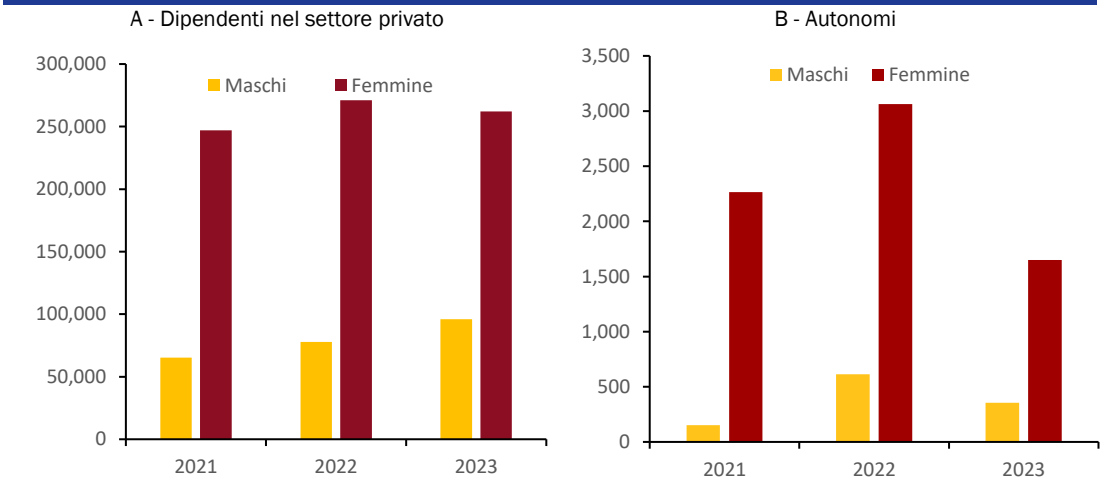
esempio: i) nell'aumento nel *take-up*[166] del congedo di paternità obbligatorio (Figura III.3.3); ii) nell'incremento del numero di congedi parentali fruiti dai padri nel settore privato (Figura III.3.4).

FIGURA III.3.3: DISTRIBUZIONE DEL TAKE-UP DEL CONGEDO DI PATERNITÀ NELLE PROVINCE ITALIANE (%)



Fonte: INPS

FIGURA III.3.4: NUMERO DI GENITORI LAVORATORI CHE HANNO USUFRUITO DEL CONGEDO PARENTALE NEI PRIMI DODICI ANNI DI VITA DEL BAMBINO



* I dati comprendono i beneficiari di congedo Covid previsti dal D.L. n. 18/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020 e successive modificazioni, D.L. n. 149/2020, D.L. n. 30/2021, D.L. n. 146/202.
Fonte: INPS.

[166] Rapporto tra padri richiedenti il congedo di paternità per figli nati in un dato anno e padri aventi diritto alla misura nell'anno di riferimento.

Si deve considerare, tuttavia, che la conciliazione tra vita familiare e lavorativa e il bilanciamento dei carichi di cura all'interno della famiglia continuano a dipendere da condizioni economiche e sociali esterne al nucleo familiare, su cui il Governo può incidere. Secondo quanto rilevato dall'INPS[167], i congedi parentali, ad esempio, sono richiesti prevalentemente da dipendenti con contratto a tempo indeterminato e impiegati in aziende di grandi dimensioni. In questo scenario, si rileva, inoltre, che l'incidenza delle richieste di madri impiegate presso aziende con meno di 15 dipendenti è maggiore rispetto a quella degli uomini.

In considerazione di tali aspetti, il Governo intende intervenire per garantire una migliore conciliazione tra vita familiare e lavorativa in tutte le realtà lavorative in cui i genitori siano impegnati.

Il miglioramento delle prospettive economiche e occupazionali delle famiglie, con riguardo all'occupazione femminile

(CSR 3 del 2024, 2.1 e del 2.3 del 2020 e 2.3 del 2019)

Il Piano include un insieme di misure, tra cui figurano: per il periodo 2024-2026 la riduzione del 100 per cento dei contributi a carico delle donne lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato, ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico, con 3 o più figli, entro il limite annuo di 3.000 euro e fino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio minore. Solo per il 2024, l'esonero è stato esteso in via sperimentale alle lavoratrici madri di due figli, fino al compimento del decimo anno di età del figlio minore.

Sono allo studio del Governo alcune misure per garantire un maggior sostegno alla natalità e supportare le famiglie con figli, migliorandone le prospettive socioeconomiche, anche tramite il sostegno alla partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Come evidenziato anche nei paragrafi precedenti, si rileva un netto miglioramento rispetto agli anni passati riguardo il tasso di occupazione femminile[168]. Nel 2023, esso ha raggiunto il 56,5 per cento (Figura III.3.5), restando, tuttavia, al di sotto della media europea (70,2 per cento). Permangono le differenze a livello regionale, con il tasso di occupazione nel 2023 pari al 74,6 per cento nelle regioni del Nord, al 70,9 per cento al Centro e al 52,2 per cento nel Mezzogiorno.

Si registra un miglioramento, inoltre, anche nel *gap* di genere[169] (Figura III.3.6) che tra il 2018 e il 2023 si è ridotto lievemente raggiungendo i 19,5 punti percentuali, pur rimanendo, tuttavia, ben al disopra di quello registrato a livello UE (10,2).

Al fine di migliorare ulteriormente la *performance* lungo tali aspetti e contribuire al raggiungimento dell'obiettivo europeo al 2030 per il *gender gap* nell'occupazione, il Governo intende rafforzare ulteriormente la strategia avviata

[167] Rapporto INPS 'Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati INPS'.

[168] Calcolato quale percentuale di donne occupate nella fascia di popolazione tra i 20 e i 64 anni.

[169] Differenza tra tasso di occupazione degli uomini tra i 20 e i 64 anni e tasso di occupazione delle donne della stessa età.

negli ultimi anni, andando ad agire su tre fronti: i) il potenziamento di strumenti di *empowerment* femminile per una maggiore partecipazione delle donne a percorsi di formazione e di carriera professionale; ii) la previsione, nell'orizzonte del Piano, di incentivi per favorire una maggiore occupazione delle donne; iii) il supporto alle donne madri e con incarichi di cura familiare.

In un'ottica sistemica, il Governo intende potenziare la partecipazione al lavoro e l'occupazione di donne e giovani: tali interventi, oltre a contribuire a colmare i divari di genere ed età che persistono sul mercato del lavoro, sono fondamentali per assicurare alle famiglie migliori opportunità di sviluppo economico e sociale e rendere più attrattiva la scelta genitoriale.

FIGURA III.3.5: TASSO DI OCCUPAZIONE FEMMINILE (% occupate nella fascia di popolazione da 20 a 64 anni)

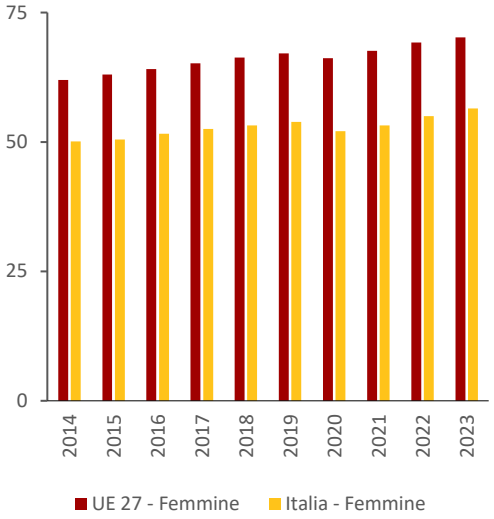
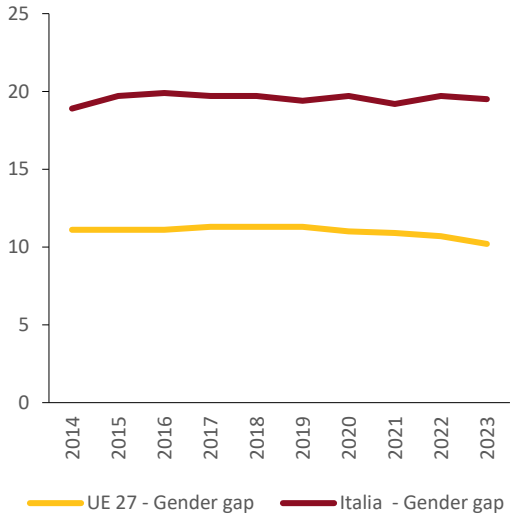


FIGURA III.3.6: GENDER GAP NEL TASSO DI OCCUPAZIONE



Fonte: Eurostat.

III.3.1.2. Una migliore istruzione e formazione per garantire maggiori opportunità e competenze nell'accesso al mercato del lavoro

Nei prossimi anni, il Governo intende investire nel sistema di istruzione e formazione in modo che esso possa garantire, sin dai primi livelli di istruzione, l'acquisizione delle competenze richieste dal mercato del lavoro.

Ciò richiede, in primo luogo, un miglioramento dei risultati scolastici e delle competenze, anche digitali, acquisite, in linea con quanto rilevato nelle Raccomandazioni specifiche per Paese indirizzate all'Italia negli ultimi anni.

In generale, si evidenzia che nell'ultimo quinquennio, l'Italia ha migliorato la propria *performance* da diversi punti di vista. Nel contesto di un peggioramento medio dell'istruzione tra i Paesi OCSE[170], l'Italia è stata uno dei pochi Paesi europei a rilevare dei miglioramenti nelle competenze degli studenti in lettura e nelle

[170] OCSE, *Programme for International Student Assessment*.

materie scientifiche[171], nonché nella riduzione del fenomeno dell'abbandono scolastico[172], seppure abbia registrato un peggioramento in merito alle competenze in matematica[173].

Tuttavia, nei prossimi anni, il Governo intende compiere ulteriori sforzi per raggiungere la media UE e colmare divari territoriali e di genere, nonché, in una visione sistemica, assicurare che il sistema di istruzione e formazione meglio risponda alle sfide di transizione.

Per questi obiettivi, il Piano intende mettere in atto diverse linee di azione che perfezionino e amplifichino quanto già avviato con le riforme e gli investimenti del PNRR.

Il rafforzamento del corpo docente e dei servizi di tutoring e orientamento

(CSR n. 3 del 2024, 2.4 del 2020 e 2.4 del 2019)

Nell'ambito del PNRR, si è provveduto a potenziare il numero e le competenze del personale docente nelle scuole di ogni ordine e grado. A tal fine, con il PNRR è stato introdotto un nuovo modello di reclutamento del personale docente, che contrasta il fenomeno del precariato scolastico e istituisce percorsi di formazione continua e un sistema di incentivazione sulla base della valutazione del merito.

Grazie a tali sforzi, si attende che, entro il 2026, 70.000 nuovi docenti, reclutati a tempo indeterminato secondo il nuovo modello, siano inseriti nelle scuole d'infanzia primaria e secondaria e a sostegno degli studenti con disabilità.

Tuttavia, nei prossimi anni, il processo di reclutamento dovrà essere ulteriormente affinato. Una programmazione di medio termine, unita ad interventi di assestamento puntuali, permetterà di evitare il ricorso eccessivo all'assunzione di docenti a tempo determinato per coprire le cattedre vacanti. Ciò assicurerà una continuità della didattica, tramite docenti adeguatamente qualificati e di ruolo.

In via ulteriore, il Governo intende dare continuità alle iniziative del PNRR volte a potenziare le competenze, anche digitali[174], nonché a fornire servizi di orientamento e *tutoring* agli studenti[175], tramite la formazione dei docenti incaricati e lo sviluppo e miglioramento di strumenti digitali a loro sostegno.

[171] Nel 2022, la percentuale di studenti di 15 anni delle scuole italiane che non raggiungeva il livello minimo di competenza in lettura arrivava al 21,4 per cento, rispetto al 23,3 per cento del 2018. Parimenti, nelle materie scientifiche tale percentuale si è ridotta dal 25,9 per cento al 23,9 per cento.

[172] Si stima che nel 2023, la quota dei giovani di età tra 18 e 24 anni che sono usciti dal sistema di istruzione e formazione senza aver conseguito un diploma o una qualifica si sia ridotta al 10,5 per cento in miglioramento rispetto all'anno precedente (11,5 per cento) e al 2018 (14,3 per cento).

[173] Nel 2022, il livello base di competenza matematica non è raggiunto dal 29,6 per cento, mentre nel 2018 esso era pari al 23,8 per cento.

[174] In merito, centrali sono gli investimenti per il potenziamento delle competenze digitali del personale scolastico e per la creazione di ambienti di apprendimento innovativi dotati di attrezzature digitali avanzate. Per la fine del 2025, grazie agli investimenti del PNRR, ci si attende che circa 650.000 unità di personale scolastico abbiano partecipato a corsi di formazione, mentre 100.000 classi siano trasformate in ambienti di apprendimento innovativi.

[175] Per quanto riguarda il potenziamento dei servizi di *tutoring*, rileva che nell'anno scolastico 2023/2024 risultano abilitati 40.815 docenti *tutor* e 2.375 docenti orientatori.

Il Governo si assume l'impegno anche a favorire la mobilità territoriale e la stabilizzazione dei docenti a tempo determinato e a sostenere iniziative specifiche volte a: i) ridefinire i requisiti di accesso alle classi di concorso per parte del personale docente; ii) riformare la Scuola di Alta Formazione e la formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo.

Il potenziamento dei programmi 'Agenda Sud', 'Agenda Nord' e 'STEM'

(CSR n. 3 del 2024, 2.4 del 2020 e 2.4 del 2019)

Al fine di promuovere il miglioramento delle competenze nelle scuole, il Governo intende consolidare nei prossimi anni, alcune linee di azione attivate, tra cui quelle previste nei piani 'Agenda Sud' e 'Agenda Nord'[176]. Inoltre, il Governo conferma l'impegno a ridurre il disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese e quelle possedute dai lavoratori (*skill mismatch*) e a ridurre il *gap* di genere nell'occupazione, oltre ad accelerare la transizione digitale.

Per conseguire tali obiettivi, il Governo si impegna a proseguire nel medio termine il processo di innovazione metodologica, sia attraverso il potenziamento degli strumenti messi a disposizione dal PNRR, compresa la piattaforma sulle competenze STEM, sia con il rafforzamento delle competenze professionali del personale docente, al fine di favorire il potenziamento dei processi cognitivi propri degli studenti e l'acquisizione dei rispettivi linguaggi e fornire il complesso degli strumenti indispensabili a leggere, interpretare e affrontare le sfide future.

L'attuazione della Riforma ITS Academy e Campus e l'istituzione del Liceo del Made in Italy

(CSR n. 3 del 2024, 2.4 del 2020 e 2.4 del 2019)

Al fine di creare maggiore interconnessione tra l'offerta formativa scolastica e le esigenze delle imprese, il Governo intende accelerare la piena operatività della riforma della filiera formativa tecnologico-professionale, approvata con la recente legge 8 agosto 2024, n. 121, prevista all'interno del PNRR[177].

Nei prossimi anni, si intende definire obiettivi e risorse adeguate che assicurino una progressiva diffusione dei *Campus* e il loro costante raccordo con le realtà

[176] Il Piano 'Agenda Sud' coinvolge oltre duemila scuole primarie del Mezzogiorno, con 265,5 milioni per: i) il contrasto alla dispersione e riduzione dei divari negli apprendimenti; ii) il potenziamento delle competenze di base e trasversali; iii) la retribuzione delle ore aggiuntive al personale scolastico impegnato nell'attuazione dei progetti didattici; iv) lo svolgimento di attività laboratoriali per l'apertura delle scuole oltre l'orario scolastico. Il piano dedica una particolare attenzione a 245 scuole, individuate da Invalsi sulla base delle rilevazioni nazionali, per le quali sono previste ulteriori misure e destina oltre 15 milioni per progetti pilota nelle aree più fragili. Il piano 'Agenda Nord', per un importo di 220 milioni, mira a contrastare la dispersione scolastica e potenziare le competenze nelle scuole del Nord e del Centro Italia, con attenzione a quelle inserite in contesti difficili.

[177] Essa si basa su accordi di rete e partenariato tra le istituzioni scolastiche tecniche e professionali, gli ITS *Academy*, le Università, le istituzioni AFAM e altri soggetti pubblici e privati. La riforma è strutturata su percorsi quadriennali di istruzione secondaria di secondo grado integrati con percorsi di istruzione tecnologica superiore, mediante anche formazione professionale in base a percorsi di orientamento e flessibilità didattica. Inoltre, sono previste certificazioni di competenze trasversali e tecniche e l'internazionalizzazione dei percorsi.

territoriali, al fine di creare sistemi integrati per una formazione tecnico-professionale di eccellenza, in linea con le esigenze di sviluppo delle imprese.

Tale potenziamento è in sinergia con l'introduzione del liceo *Made in Italy* che mira a sviluppare la conoscenza e le competenze necessarie per esportare l'eccellenza dell'imprenditoria italiana nel mondo.

L'internazionalizzazione degli atenei universitari

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.3 del 2021, 3.5 del 2020 e 3.1 del 2019)

Il Governo interverrà in materia di borse di studio per la frequenza di percorsi di dottorato in programmi specificamente dedicati e declinati, promuovendo e rafforzando l'internazionalizzazione e l'attrattività degli atenei universitari, e in tema di procedure di reclutamento dei docenti e degli stessi allievi.

Per i prossimi anni, si intende realizzare un apposito piano di reclutamento di ricercatori *tenure track* a decorrere dal 2026, per mantenere elevata la tendenza positiva degli ultimi anni.

III.3.1.3. Migliori politiche attive del lavoro, partecipazione al lavoro, occupazione e condizioni lavorative eque, sicure e conciliabili con la vita familiare

Le iniziative del PNRR e le recenti innovazioni normative hanno concorso a rendere i mercati del lavoro più accessibili, tramite l'introduzione di un sistema coordinato di politiche attive, notevoli investimenti per il potenziamento dei Centri per l'impiego e incentivi all'assunzione di categorie svantaggiate.

Tali iniziative, che il Governo porterà a compimento entro il 2026, così come le nuove azioni, descritte nei paragrafi seguenti, costituiscono una risposta alle Raccomandazioni specifiche per paese.

Il potenziamento delle politiche attive del lavoro: il Programma GOL

(CSR n. 3 del 2024, 2.3 del 2020 e 2.2 del 2019)

Con il PNRR, l'Italia ha avviato la riforma del sistema di politiche attive del lavoro e il potenziamento del sistema di formazione professionale, con particolare riferimento alle competenze digitali ed a quelle funzionali alla transizione ecologica[178].

Tra le iniziative rileva, in particolare, il Programma Garanzia per l'Occupabilità (GOL). In considerazione dei risultati finora raggiunti e del mutato quadro del mercato del lavoro rispetto al contesto in cui era stato programmato, il Governo intende proseguirne l'operatività anche a partire dal 2026. Tale iniziativa prevede anche corsi di formazione per il potenziamento delle competenze per l'accesso al

[178] In particolare, nel biennio 2025-2026, in linea con quanto già fatto nel precedente periodo 2021-2024, il Governo raggiungerà tutte le *milestone* ed i *target* residui previsti per il potenziamento dei Centri per l'impiego in termini di miglioramento della qualità dei servizi di qualificazione professionale e per la realizzazione del Programma Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori (GOL) per i lavoratori in transizione ed i disoccupati.

mercato del lavoro. In via sinergica, il Governo vuole dare continuità al Piano Nuove Competenze - Transizioni e, in particolare, al progetto -pilota 'Crescere *Green'* del pacchetto *Repower*EU, che mira a facilitare l'acquisizione delle competenze necessarie alla transizione verde. Sono allo studio misure che consentano di riconoscere alle stesse imprese un ruolo diretto nella formazione dei lavoratori.

Al fine di ridurre le disparità tra lavoratori dipendenti e autonomi, il Governo intende, inoltre, introdurre politiche attive per i lavoratori autonomi.

Il potenziamento del Sistema Duale e del Servizio Civile Universale

(CSR n. 3 del 2024, 2.3 del 2020 e 2.2 del 2019)

Al fine di colmare progressivamente il *mismatch* delle competenze delle nuove generazioni con quelle del mercato del lavoro, il Governo si impegna a rafforzare le iniziative legate al 'Sistema Duale' e apprendistato nonché al Servizio Civile Universale (SCU), estendendone l'operatività oltre la scadenza prevista. Per il sistema duale, si è rilevato un sostanziale successo in termini di raggiungimento dei *target*, in particolare nel Mezzogiorno[179]; allo stesso modo, lo SCU ha visto un grande coinvolgimento dei giovani nella fascia d'età 18-28 anni, contribuendo al rafforzamento del tessuto socio-economico del Paese e al contrasto dello spopolamento nelle aree periferiche[180], nonché all'avvicinamento delle nuove generazioni alle pubbliche amministrazioni.

Gli incentivi all'assunzione

(CSR n. 3 del 2024, 2.3 del 2020, 2.2 e 2.3 del 2019)

Come riportato nel Capitolo precedente, nel 2023 il mercato del lavoro ha registrato un ulteriore notevole miglioramento, in termini di crescita degli occupati e di aumento della stabilità contrattuale.

Il tasso di occupazione, sebbene per le persone tra i 20 e i 64 anni rimanga ancora inferiore alla media europea[181] (75,3 per cento), ha raggiunto il 66,3 per cento[182], superando il livello precedente alla pandemia (63,5 per cento per cento nel 2019). Questo risultato è particolarmente positivo, sebbene il raggiungimento degli obiettivi per il 2030 risulti ancora sfidante[183].

---

[179] Cfr. Bollettino n. 1 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 'Attuazione dei percorsi in modalità duale dell'istruzione e della formazione professionale e dell'istruzione e formazione tecnica superiore', maggio 2024.

[180] Il rafforzamento del SCU potrebbe anche beneficiare dei risultati del progetto TSI, finanziato dalla Commissione europea (*DG Reform*) in collaborazione con l'Ocse '*Unlocking youth employment opportunities: supporting design and implementation of the universal civil service rrp project, removing barriers to maximize impact'* che ha come obiettivi quelli di semplificare e razionalizzare l'istituto del Servizio civile universale.

[181] In questa sede si considera un tasso di occupazione diverso da quello citato nei capitoli precedenti, al fine di un maggior allineamento con la metrica utilizzata a livello europeo e dare migliore evidenza del conseguimento degli obiettivi europei al 2030.

[182] Vi è una crescita di 1,5 punti percentuali rispetto al 2022.

[183] L'Italia si è impegnata a raggiungere un tasso di occupazione pari al 73 per cento. La *performance* italiana sarà, inoltre, fondamentale per il contributo che essa potrà dare per il conseguimento dell'obiettivo europeo al 2030 pari al 78 per cento.

Nonostante l'Italia si caratterizzi per una percentuale di contratti a tempo determinato superiore alla media europea (15,7 per cento dei lavoratori tra i 20 e i 64 anni nel 2023 contro una media del 12,3 per cento in UE), la crescita occupazionale registrata nel 2023 ha riguardato principalmente l'occupazione a tempo indeterminato, che ha contribuito a rendere più stabile il mercato del lavoro e i redditi delle famiglie, stimolando la crescita economica potenziale e contrastando la denatalità.

FIGURA III.3.7: TASSO DI OCCUPAZIONE GIOVANILE (% su popolazione dai 15 ai 29 anni)

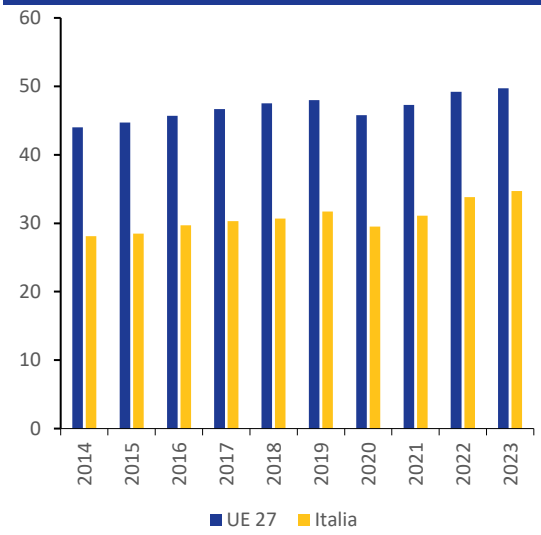
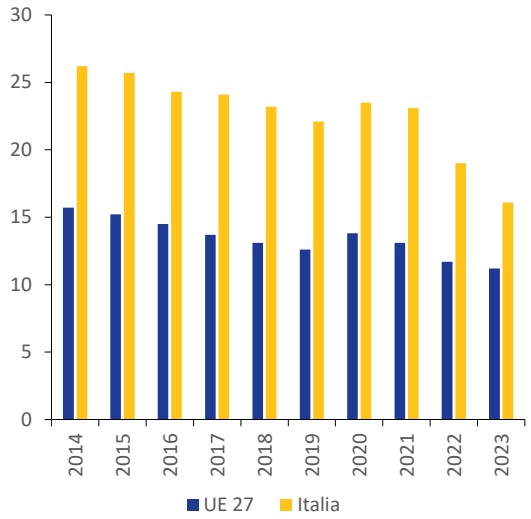


FIGURA III.3.8: NEET - *NOT IN EDUCATION, EMPLOYMENT OR TRAINING* (% su popolazione dai 15 ai 29 anni)



Fonte: Eurostat.

In linea con l'attuale andamento e per dare ulteriore slancio alla crescita dell'occupazione, il Governo intende avviare una strategia composita che miri a facilitare l'occupazione di donne, giovani e soggetti maggiormente vulnerabili.

Partecipazione al lavoro e prolungamento dell'età lavorativa

(CSR n. 1.1 del 2024, 1.4 del 2023, 1.1 del 2022, 1.2 del 2021, 2.1 e 2.2 del 2020 e 1.4 del 2019)

L'allungamento della vita lavorativa costituisce una necessità, condivisa da quasi tutti i Paesi avanzati, per la sostenibilità dei sistemi previdenziali. Sono allo studio del Governo incentivi alla permanenza nel mercato del lavoro.

Al fine di assicurare una partecipazione attiva al mercato del lavoro, in linea con le tendenze demografiche, il Governo si impegna a introdurre modifiche sui criteri di accesso al pensionamento.

Inoltre, si prevede di rivedere e superare l'obbligatorietà di ingresso in quiescenza dei dipendenti pubblici definendo soluzioni che consentano un allungamento della vita lavorativa, permettendo alla PA di trattenere le risorse ad elevato *know-how* e di conseguire un efficace passaggio di consegne.

III.3.1.4. La riduzione dei divari territoriali e sociali

Negli ultimi anni, l'Italia ha rafforzato la propria azione per ridurre gli ampi divari in termini di reddito, occupazione, istruzione e servizi che continuano a differenziare le opportunità di crescita e di benessere economico e sociale nel Nord e nel Sud del Paese. Nei prossimi anni, l'attenzione sarà focalizzata lungo le direttrici descritte nei successivi paragrafi, al fine di assicurare una maggiore convergenza economica e sociale.

Le misure per favorire la convergenza economica

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 del 2020 e 3.1 del 2019)

Secondo alcune stime[184], nel 2023, la crescita del PIL delle regioni meridionali (1,3 per cento) è stata superiore a quella delle altre ripartizioni territoriali[185]. La crescita del Mezzogiorno è stata sostenuta soprattutto dalle costruzioni (+4,5 per cento) e da un'espansione dei servizi del 1,8 per cento.

Tale congiuntura positiva conferma la tendenza favorevole osservata negli ultimi anni: la crescita cumulata del PIL meridionale (3,7 per cento tra il 2019 e il 2023) ha superato la media nazionale (pari al 3,5 per cento nello stesso periodo).

Nello stesso periodo, anche la crescita complessiva dell'occupazione è stata maggiore nel Mezzogiorno (+3,5 per cento), rispetto a quanto registrato nelle altre ripartizioni territoriali.

Si prevede che contribuirà al consolidamento di tali tendenze l'accelerazione dell'attuazione della politica di coesione[186] e il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali[187] (ZES).

La recente istituzione della Zona Economica Speciale Unica Mezzogiorno e l'adozione del relativo Piano Strategico[188] vanno in questa direzione. In particolare, attraverso un approccio integrato che tenga conto, altresì, delle diversità territoriali, il Piano Strategico per la ZES Unica Mezzogiorno mira allo sviluppo economico e alla crescita in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia,

[184] SVIMEZ, REF, 'L'anno della crescita differenziata. Le regioni italiane nel 2023', luglio 2024.

[185] La crescita del PIL nel 2023 dovrebbe essere stata pari all'1,0 per cento del Nord-Ovest, allo 0,9 per cento nel Nord-Est e 0,4 per cento nel Centro.

[186] Attuata nel 2024 (legge n. 95 del 2024 che converte con modificazioni il decreto-legge n. 60 del 2024), la legge prevede la revisione della politica di coesione, al fine di facilitarne l'attuazione e l'efficienza, nonché la complementarità con il PNRR e il Piano strategico della Zona Economica Speciale Unica. Essa introduce misure di accelerazione ed efficientamento che si applicano, in via prioritaria, in alcuni settori strategici: risorse idriche, infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, rifiuti, trasporti e mobilità sostenibile, energia e il sostegno alle imprese, anche per le transizioni digitale e verde. Infine, introduce un sistema di monitoraggio che traccerà, in un'ottica di risultato, la realizzazione effettiva degli obiettivi iniziali, intermedi e finali.

[187] In tale ambito, è stata prevista la semplificazione delle procedure e il rafforzamento dei poteri del Commissario nelle Zone Economiche Speciali (decreto-legge n. 77 del 2021), nonché l'introduzione lo sportello unico digitale per le Zone Economiche Speciali per la semplificazione delle procedure.

[188] Decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito dalla legge n. 162 del 13 novembre 2023. Il Piano Strategico per la ZES Unica Mezzogiorno è stato approvato il 26 luglio 2024.

Sicilia e Sardegna. Esso individua settori da rafforzare e promuovere, nonché gli investimenti e gli interventi prioritari della Zona Economica Speciale[189].

In relazione al credito d'imposta per il Sud (istituito nel 2016)[190], con l'approvazione del Piano Strategico[191] è stata prevista la prenotazione del credito stesso, per avere contezza degli importi e delle disponibilità[192].

Sono stati, inoltre, introdotti diversi incentivi atti a sostenere la crescita e l'occupazione nei territori del Mezzogiorno[193]. Il Governo conferma il suo impegno nell'adozione di misure per incoraggiare le assunzioni di giovani, donne e soggetti svantaggiati.

Inoltre, per rafforzare ulteriormente i benefici di tali misure e dare loro una veste strutturale, il Governo si impegna ad attuare gli interventi prioritari nei settori strategici condivisi con la Commissione europea, con particolare riferimento al rischio idrogeologico e alle risorse idriche nonché alla ricostruzione dopo eventi calamitosi. Infine, si valuterà di introdurre misure *targeted* destinate alle regioni vulnerabili in relazione ai rischi e alle opportunità indicate nella Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale.

Si prevede che il complesso di misure per la convergenza economica e sociale, sia quelle vigenti, sia quelle programmate per gli anni a venire, contribuiranno a rendere l'ambiente più favorevole agli investimenti e ad accelerare la crescita e l'occupazione in tali territori. Una parte rilevante della politica di coesione territoriale riguarderà, inoltre, gli interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore[194]. Gli investimenti del PNRR avranno un impatto significativo sull'occupazione a livello nazionale, che avrà, tuttavia, caratteristiche disomogenee a livello territoriale sulla

[189] L'iniziativa punta a sostenere non soltanto la nascita di nuove attività produttive, ma anche la crescita e lo sviluppo delle esistenti. Le filiere da rafforzare sono: agroindustria, turismo, elettronica e ICT, *automotive*, *Made in Italy*, Chimica e farmaceutica, Navale e cantieristica, Aerospazio e Ferroviario. Al contempo, le tecnologie da promuovere sono quelle digitali, il *cleantech* e il *biotech*. La soglia dell'investimento strategico è stata innalzata a 200 milioni.

[190] Lo stanziamento complessivo previsto è di 1,8 miliardi, derivante da 1,4 miliardi spesi nel 2023 cui si aggiungono 45 milioni delle otto ZES.

[191] Il Piano Strategico è il risultato di un percorso di partecipazione avviato dalla Struttura di Missione ZES che ha effettuato le necessarie interlocuzioni con le amministrazioni coinvolte (attraverso la costituzione di più tavoli di lavoro, relativi a investimenti esteri, capitale umano, ricerca, infrastrutture e ambiti produttivi) e il partenariato economico-sociale. In parallelo, la predisposizione del Piano Strategico si è avvalsa di un gruppo tecnico di alto livello composto da esponenti di CNEL, Banca d'Italia, Banca Europea degli Investimenti, OCSE, Cassa Depositi e Prestiti, Istat, Censis, Confindustria, Svimez, Assonime. La redazione del Piano Strategico è stata autorizzata anche dalla Commissione europea, in considerazione della dimensione della ZES stessa, che la rende di importanza internazionale. Benché il Piano Strategico derivi da una disposizione di legge, la sua configurazione consente di mantenere una elasticità e una adattabilità a eventuali nuove esigenze dovessero intervenire. Il monitoraggio del Piano Strategico è affidato sia alla Struttura di Missione ZES Unica che alla Cabina di Regia.

[192] Le prenotazioni indicavano circa 9,4 miliardi, 200 milioni dei quali già realizzati mentre gli altri andrebbero effettuati entro il 15 di novembre. Questo nuovo metodo permette anche di analizzare quali interventi potrebbero essere suscettibili di mancata realizzazione.

[193] Nel corso degli anni, tali incentivi hanno avuto diverse configurazioni, andando a sostenere sia l'assunzione di nuovi lavoratori in sedi dislocate nel territorio, sia l'avvio di nuove attività di impresa e auto-impresa. Si veda, tra gli altri, la cosiddetta Decontribuzione SUD ex L. n. 178/2020 e il cosiddetto Bonus ZES Unica e le misure per la promozione dell'autoimpiego ex D.L. n. 60/2024.

[194] Con una dotazione complessiva di 220 milioni essi sono finalizzati a potenziare l'offerta pubblica di servizi socioeducativi per contrastare la dispersione e l'abbandono scolastico.

base dei costi ammessi a finanziamento del PNRR[195] e della loro collocazione a livello geografico. A fronte di una domanda di lavoro da essi generata pari a 710.000 dipendenti, di cui circa 550.000 lavoratori dipendenti, si prevede che tale domanda sarà particolarmente elevata in Lombardia (117.942 unità, pari al 16,6 per cento del totale della maggiore domanda di lavoro) e nel Lazio (82.141, pari all'11,6 per cento). Parimenti, il 36,2 per cento della domanda di lavoro sarà innescata nelle regioni del Mezzogiorno, in linea con quanto definito dalla priorità trasversale della destinazione di almeno il 40 per cento dei fondi del PNRR al Mezzogiorno, con la Campania (68.194 unità) e la Sicilia (56.031 unità), che coprono il 17,5 per cento della domanda di lavoro generata dal PNRR.

Il contrasto all'illegalità
(CSR n. 4.1 del 2024, 2.2 del 2020 e 2.1 del 2019)

Al fine di contrastare il lavoro irregolare, il Governo intende portare a termine e potenziare quanto previsto dal PNRR, in relazione al Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso. Detto piano è collegato al Tavolo di contrasto al caporalato, che è stato prorogato fino al 2025. Nei prossimi anni, gli sforzi saranno intensificati, in considerazione dell'ambiziosità e della rilevanza degli obiettivi. A tal fine, rileva, inoltre, la recente nomina di un commissario straordinario per lo svolgimento delle attività di contrasto del lavoro sommerso in agricoltura.

Nei prossimi anni, inoltre, il Governo aumenterà gli sforzi per rafforzare la sicurezza e la legalità, nonché il contrasto alle mafie. Tali azioni devono essere considerate tra le riforme con un impatto positivo sulla crescita economica. In ambito microeconomico, il contrasto al degrado e all'illegalità favorisce l'apertura delle attività commerciali e ricettive, incentivando così l'economia dei territori e il turismo. Riguardo alle regioni del Mezzogiorno e, in generale, alle aree depresse, il contrasto alla criminalità costituisce un fattore attrattivo per i grandi investimenti, anche internazionali, spesso scoraggiati dalla presenza dell'illegalità reale o anche più semplicemente dal pregiudizio d'immagine che essa comporta.

Oltre alle richiamate riforme, l'illegalità potrà essere efficacemente contrastata rafforzando i meccanismi di cooperazione istituzionale tra Autorità giudiziarie e di controllo nazionali ed europee, anche mutuando l'esperienza di collaborazione attivata dall'Italia con l'Ufficio del Procuratore Europeo (EPPO) nell'ambito delle attività di vigilanza sull'attuazione degli interventi finanziati dal PNRR.

[195] Si precisa che i costi ammessi a finanziamento qui considerati non tengono conto della distinzione tra le spese aggiuntive per i nuovi progetti e quelle sostitutive per i progetti in essere, che, invece, risulta essere essenziale per stimare la crescita del PIL e dell'occupazione rispetto allo scenario di base. Si precisa che la stima effettuata nel PNRR di aprile 2021 e successivamente rivista nei documenti programmatici tiene conto della distinzione prima detta. Di conseguenza, i risultati esposti in questa sede possono presentare delle differenze rispetto a quanto scritto nel PNRR di aprile 2021 e nei documenti programmatici successivi. Le stime sono state elaborate da PNRR Lab - SDA Bocconi.

Le misure infrastrutturali

(CSR n. 4.1 del 2024, 3.6 del 2023, 1.2 del 2022, 3.4 e 3.8 del 2020 e 3.1 del 2019)

Al fine di assicurare una maggiore convergenza economica e sociale, il Governo intende migliorare i collegamenti tra le aree del Paese e chiudere i divari nella dotazione infrastrutturale accogliendo le Raccomandazioni del Consiglio. Inoltre, il Consiglio è intervenuto invitando l'Italia ad agire sia sugli incentivi per il passaggio a mezzi di trasporto più puliti (anche eliminando le sovvenzioni dannose per l'ambiente), sia su fattori di offerta, come l'incremento delle stazioni di ricarica. Lo sforzo italiano, in quest'ambito, si colloca all'interno del programma TEN-T sulle infrastrutture di trasporto, del programma europeo sulla decarbonizzazione dei trasporti[196].

Il divario territoriale in termini di dotazioni infrastrutturali è emerso anche da un'analisi condotta dal Ministero nel 2021 nel settore idrico che ha riscontrato valori superiori al 50 per cento di perdite di rete in alcune regioni e l'assenza di rete fognaria nei comuni medio-piccoli (specialmente del Mezzogiorno). Per quanto riguarda i trasporti, i più elevati differenziali si riscontravano nella rete ferroviaria, che risulta più sviluppata nelle regioni del Centro-Nord, con lunghi tratti non elettrificati e non connessa in modo efficace alle infrastrutture portuali nel Mezzogiorno[197], e nel traffico aereo (specie internazionale), concentrato negli aeroporti del Centro-Nord.

Per affrontare tali criticità, all'interno del PNRR, al potenziamento delle infrastrutture e del sistema dei trasporti e della logistica sono stati assegnati circa 40 miliardi che dovranno finanziare, tra le altre cose, l'attuazione della revisione del codice degli appalti che mira a ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti[198] e un ampio ventaglio di riforme di settore del trasporto che sono state conseguite nel 2022[199]. Inoltre, è anche incluso un altro gruppo di riforme, comprendente: i) le semplificazioni delle procedure di pianificazione strategica, di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing* e per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale (TPL); ii) l'implementazione dello Sportello Unico dei Controlli e la digitalizzazione dei documenti doganali; iii)

[196] Per raggiungere gli obiettivi al 2030 relativi alla quota di energia da fonti rinnovabili nei consumi finali lordi e alla riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti.

[197] In particolare, la scarsità di un efficiente trasporto ferroviario in alcune regioni determina anche l'incremento della quota dei trasporti di persone e merci su strada. Nella Relazione per Paese 2024, la Commissione europea rileva che il trasporto ferroviario è poco utilizzato sia per i passeggeri (12 per cento, rispetto alla media europea del 16 per cento) sia per le merci (4 per cento contro una media del 6 per cento). Quest'ultimo avviene principalmente su strada (84 per cento contro una media UE del 75 per cento), causando congestione e inquinamento.

[198] Si sono stabiliti gli elementi di base del sistema di qualificazione, conferendo all'ANAC specifici poteri di monitoraggio sulle *performance* delle stazioni appaltanti.

[199] Esse prevedono: i) l'accelerazione dell'*iter* di approvazione del contratto tra MIT e RFI; ii) l'accelerazione dell'*iter* di approvazione dei progetti ferroviari; iii) l'attuazione delle linee guida per il trasferimento della titolarità di ponti e viadotti delle strade.

l'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali; iv) l'istituzione di una piattaforma strategica nazionale per la rete dei porti e interporti[200].

Alle riforme si aggiungono gli investimenti per il potenziamento della rete ferroviaria, con particolare riferimento alle linee regionali, gli investimenti infrastrutturali nelle ZES (dotazione di circa 564 milioni, 694 milioni includendo le risorse private)[201] e le misure per l'intermodalità e la logistica integrata[202]. Altri investimenti riguardano la sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale, lo sviluppo della mobilità sostenibile, anche mediante il rafforzamento mobilità ciclistica, ed il rinnovo delle flotte di bus e treni verdi.

Per il periodo tra il 2027 e il 2029, il Governo intende proseguire alcune iniziative, in considerazione degli impegni, delle criticità sopraesposte e dello stato di attuazione delle politiche già avviate. In particolare, essi potrebbero riguardare le reti ad alta velocità (soprattutto di quelle diagonali e lungo la dorsale adriatica), il potenziamento tecnologico e digitale delle reti TEN-T, gli interventi sulle ferrovie regionali, i porti e i loro collegamenti nonché gli investimenti infrastrutturali nell'ambito ZES.

A tali misure si aggiungono i contributi per la sostituzione delle flotte marittime e del materiale rotabile stradale e ferroviario, gli investimenti per la logistica integrata e per il *cold ironing*. Fuori dal perimetro del PNRR, oltre alla realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina, già finanziato, potrebbero essere avviati interventi di potenziamento della mobilità urbana, di sviluppo della rete stradale in termini di costruzione, manutenzione e digitalizzazione (anche in funzione dell'incremento della capacità di difesa). Verrà presentato un disegno di legge per la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale e di altri interventi strategici in materia di lavori pubblici e della logistica.

Si procederà, inoltre, a prevedere interventi in materia di infrastrutture idriche nel contesto del Piano nazionale per gli investimenti infrastrutturali per la sicurezza del sistema idrico (PNISSI).

[200] Ad oggi, le Autorità di Sistema Portuale (AdSP) hanno l'obbligo di garantire l'interoperabilità dei sistemi *Port Community System* con la Piattaforma Logistica Digitale Nazionale (PLDN). Sono stati adeguati la disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine nelle aree demaniali portuali e il regime autorizzatorio per il *cold ironing*. Per il TPL si è prevista l'esenzione dal parere del Consiglio Superiore per i Lavori Pubblici e l'applicazione del meccanismo di silenzio-assenso.

[201] Gli investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali prevedono interventi di collegamento dell'ultimo miglio stradale e ferroviario, interventi di digitalizzazione della logistica, urbanizzazioni primarie o di efficientamento energetico, nonché interventi di rafforzamento della resilienza dei porti.

[202] Essi prevedono la definizione e l'implementazione della Piattaforma Logistica Nazionale (PLN) come *repository* cardine del sistema di trasporto e logistica digitale e come organo di emissione dei requisiti funzionali di interoperabilità con i gestori dei nodi della catena logistica. Tali investimenti interessano anche il settore aereo mediante la digitalizzazione dei sistemi di gestione del traffico aereo e quello portuale tramite la costruzione di impianti di *cold ironing* per la fornitura di energia elettrica nelle banchine portuali.

III.3.1.5. Misure e investimenti per promuovere le filiere strategiche, l'innovazione e il trasferimento tecnologico

(CSR n.4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.3 e 3.5 del 2020 e 3.1 del 2019)

Il Governo intende sostenere le imprese attraverso una molteplicità di misure, alcune delle quali già citate nel Capitolo. Accanto alle misure di carattere orizzontale, trasversali a tutti i settori economici, sono state introdotte anche misure verticali, focalizzate sulle esigenze di alcuni settori produttivi strategici per lo sviluppo dell'intero Paese. Tra questi rientrano, ad esempio, le materie prime critiche che sono state identificate in ambito unionale come elementi essenziali per il funzionamento di numerose industrie strategiche e caratterizzate da un elevato rischio di interruzione delle forniture.

A tal proposito, si intende proseguire non solo nella applicazione della normativa – segnata dalla recente adozione del relativo decreto – ma anche nel rafforzamento delle condizioni economiche e di mercato volte ad assicurare un approvvigionamento sicuro. Misure verticali di successo hanno riguardato, inoltre, le tecnologie STEP, tra cui quelle afferenti al settore della microelettronica, per le quali si intende dare continuità al percorso di sostegno avviato negli ultimi anni.

Infine, il Governo intende promuovere lo sviluppo dei settori altamente tecnologici, quale il nucleare di nuova generazione, riconoscendone il potenziale di crescita e il ruolo nel promuovere la competitività del sistema industriale nazionale.

La cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese: il consolidamento e la valorizzazione delle iniziative PNRR più efficaci

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.5 del 2020 e 3.1 del 2019)

Il Governo si impegna a valorizzare le iniziative di sistema, relative ai Centri Nazionali, Partenariati estesi ed Ecosistemi dell'innovazione, per rafforzare la cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese, le cui attività progettuali sono state già avviate e finanziate con risorse a valere sul PNRR.

In linea con la strategia generale e gli investimenti del Piano di bilancio strutturale di medio termine, si intende proseguire con la realizzazione delle iniziative, e, dal 2027 in poi, potenziare e consolidare i risultati e i benefici dei progetti che, in questi anni, si sono rivelati maggiormente strategici, efficaci ed efficienti rispetto al rafforzamento economico e sociale del Paese.

Saranno introdotti, tuttavia, indicatori chiave di prestazione (*KPI – Key Performance Indicators*), volti a rendere misurabili, nel tempo, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e la creazione di valore nel lungo periodo, in termini di sviluppo dell'innovazione nel settore della formazione superiore e della ricerca al fine di realizzare un sistema integrato che favorisca la connessione tra le infrastrutture della ricerca e il mondo produttivo italiano.

Gli indicatori avranno lo scopo di verificare: i) l'affidabilità, ossia la capacità degli enti di coordinare e portare avanti un progetto complesso nei tempi e nei modi prefissati; ii) l'impatto e la sostenibilità, ossia la capacità di attrarre risorse dall'esterno, a garanzia della sostenibilità dei progetti, anche successivamente al

periodo di attuazione del PNRR; iii) l'impatto sulla comunità scientifica, sulle comunità socio-economiche e sulla definizione di politiche sul tema; iv) l'impatto sulle *policy*, orientando azioni e linee programmatiche, ad esempio, mediante l'elaborazione di *white papers*, al fine di valorizzare i punti di forza e superare eventuali criticità, in sinergia con le amministrazioni ed istituzioni locali; v) *building capacity*, ossia la capacità di sostenere la ricerca applicata, la creazione di nuove competenze e di valore, grazie alla crescita dell'innovazione e della proprietà intellettuale.

In tale ambito, sarà fondamentale il già citato proseguimento dei programmi di sostegno alla trasformazione tecnologica e digitale delle PMI e delle reti di impresa. Al di fuori del perimetro del PNRR, a supporto della crescita delle PMI, infine, contribuirà anche una riforma dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi (Confidi) e la loro valorizzazione, da attuare entro la fine del 2026. Ci si aspetta che tale misura favorirà i processi di crescita dimensionale, tramite il miglioramento dell'accesso al credito delle PMI.

La promozione della competitività del sistema Italia

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.5 del 2020 e 3.1 del 2019)

Il Governo presterà particolare attenzione alle seguenti iniziative:

- la valorizzazione delle strutture di ricerca e creazione di 'campioni nazionali di R&S' su alcune *Key Enabling Technologies*, anche individuando indicatori per verificarne l'efficienza e la sostenibilità economica;
- la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione, anche facendo leva su strumenti di garanzia e di mobilizzazione di capitali privati.

La competitività del sistema Italia si giocherà anche sul piano della valorizzazione della filiera del turismo e dei territori che verrà perseguita mediante l'adozione di misure per sostenere l'attrattività delle aree interne montane, promuovere l'industria dell'ospitalità dei grandi eventi e supportare le imprese del settore e la creazione di campioni nazionali. Per favorire la digitalizzazione del settore, infine, si darà continuità al progetto sull'*hub* del turismo digitale.

III.3.1.6. Il potenziamento del servizio sanitario nazionale e della rete di protezione e inclusione sociale, la previdenza integrativa e la gestione dell'esecuzione penale

Il potenziamento del sistema sanitario

(CSR n. 3 del 2024, 2 del 2023, 2.1 del 2022, 1.4 del 2021 e 1.2 del 2020)

Considerando i miglioramenti resi possibili dal PNRR, si ritiene utile perseguire il potenziamento di alcune delle misure per il sistema sanitario nazionale che si sono rivelate maggiormente efficaci, tra cui l'efficientamento delle reti di medicina generale, delle reti di prossimità, delle strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (Case della Comunità, le Centrali Operative e degli Ospedali

della Comunità), nonché della digitalizzazione dei Dipartimenti di emergenza e accettazione di I e II livello oltre che l'ammodernamento delle grandi apparecchiature sanitarie.

Essenziale è l'estensione degli investimenti sulla ricerca e per la formazione e lo sviluppo delle competenze tecniche, professionali digitali e manageriali del personale del sistema sanitario.

Inoltre, per permettere un maggiore efficientamento della sanità italiana, il Governo si impegna ad attuare:

- il potenziamento degli strumenti di monitoraggio della spesa, utilizzati dal tavolo di verifica degli adempimenti, attraverso l'implementazione di nuovi indicatori sintetici di efficienza e di adeguatezza dei livelli di servizio;
- lo sviluppo e riordino degli strumenti per la sanità integrativa, l'assistenza e la non autosufficienza, come il miglioramento della vigilanza dei fondi sanitari e le misure per l'assistenza a lungo termine, definita su tutta la durata della vita degli iscritti;
- la programmazione delle assunzioni di personale sanitario, favorendo le specializzazioni nelle quali, allo stato, si registrano carenze;
- il potenziamento dell'assistenza territoriale e edilizia sanitaria (ricorrendo anche a strumenti finanziari e al partenariato pubblico-privato).

Nell'ambito del riparto delle risorse per il Servizio Sanitario Nazionale, occorre valutare interventi di potenziamento delle aree meno sviluppate, tramite il supporto delle *best practice* regionali (trasferimento delle conoscenze e delle tecnologie, sviluppo di competenze, apprendimento dai punti di forza di altre parti del SSN che performano meglio per agevolare la riduzione dei bassi *standard*), al fine di superare i divari territoriali, implementando appieno anche le riforme previste dal PNRR.

In continuità con la normativa vigente, saranno individuati meccanismi per aggiornare i Livelli Essenziali di Assistenza al fine di garantire ai cittadini un'offerta di prestazioni sempre più ampia e corrispondente alle reali richieste di salute. Nel contempo, si sosterrà l'innovazione e la sostenibilità attraverso oculati processi di disinvestimento da pratiche obsolete o addirittura dannose (cd. *de-listing*).

Per migliorare il benessere dei cittadini e ridurre le spese, si intende iniziare una serie di progetti innovativi per incentivare stili di vita sani, sia mediante programmi di informazione sul territorio nazionale relativi ai rischi legati alla sicurezza alimentare e nutrizionale, che la riorganizzazione dei servizi di dietetica e nutrizione clinica, con sviluppo dei percorsi finalizzati alla prevenzione nutrizionale, allo *screening* del rischio e alla valutazione dello stato nutrizionale.

Un secondo ambito di grande importanza è disincentivare l'abuso di antibiotici per contrastare l'antibiotico resistenza. Infine, è rilevante istituire strumenti di controllo per diminuire l'impatto ambientale derivante dall'uso di fitosanitari e al contempo assicurare la tutela dei consumatori.

Le misure di contrasto alla povertà

(CSR n. 3 del 2024, 1.1 del 2023, 1.4 del 2022, 2.1, 2.2 e 2.3 del 2020 e 2.2 e 2.3 del 2019)

Le misure a sostegno della riduzione del carico fiscale per i percettori di redditi medio-bassi sono dirette anche a mitigare l'impatto dell'inflazione sul potere d'acquisto, il potenziamento delle politiche attive per il lavoro, nonché l'introduzione di nuovi incentivi.

In questa ottica, dunque, vanno lette le misure descritte nel paragrafo precedente (III.3.1.3), che potrebbero contribuire a ridurre la diffusione di forme di lavoro atipiche e il tasso di persone a rischio di povertà.

Già nel 2023, il tasso di *in-work poverty* italiano si è ridotto di 1,9 punti percentuali (rispetto al 2019 pre-pandemia). Tale riduzione è maggiore rispetto a quella registrata mediamente in UE, dove, nello stesso periodo, è stata raggiunta una riduzione di 0,7 punti. A fronte di tali miglioramenti rileva ancora un rischio di povertà più elevato tra i lavoratori autonomi per i quali l'accesso alla protezione sociale rimane particolarmente limitato.

Per questo motivo, il Governo valuterà misure in materia di Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa.

Inoltre, al fine di ridurre la povertà abitativa[203], il Governo si impegna a realizzare politiche abitative e di supporto ai soggetti vulnerabili con interventi come il *social housing* e misure per la realizzazione di alloggi per lavoratori e gli studenti fuori sede nell'ambito del Piano Casa Italia, che potrebbe fare leva su strumenti di garanzia di carattere finanziario. Ulteriori interventi riguarderanno le opere di urbanizzazione nei comuni medio-piccoli, la valorizzazione degli immobili demaniali per adibirli a finalità abitative e l'erogazione di incentivi orientati al reperimento dell'alloggio, in caso di nuovi assunti.

Alla riduzione del numero di persone esposte al rischio di povertà, concorrono, altresì, le misure per la riduzione della povertà energetica, incluse nel PNIEC.

Misure in materia di previdenza integrativa

(CSR n. 2.1 del 2020)

Il Governo intende modificare i meccanismi che sovrintendono alla previdenza complementare per favorirne la diffusione, anche da un punto di vista della previdenza sanitaria.

L'obiettivo è di introdurre soluzioni volte a potenziare il pilastro pensionistico complementare, promuovendo una maggiore adesione ai fondi pensione su base volontaria e, nel contempo, la destinazione del montante maturato a rendita pensionistica.

[203] Nell'ambito del PNRR, è stato previsto un investimento per l'*housing* residenziale sociale nell'ambito del Programma Innovativo della Qualità dell'Abitare (PINQuA). Lo stanziamento è di 2,8 miliardi.

Un piano d'azione per semplificare e migliorare la gestione dell'esecuzione penale e la giustizia minorile e di comunità

(CSR n. 2 del 2024, 4.1 del 2020, 4.1 e 4.2 del 2019)

Nel contesto del processo di efficientamento dell'amministrazione della giustizia, si colloca, inoltre, un piano di azione che il Governo intende definire per semplificare e migliorare la gestione dell'esecuzione penale.

Entro il 2027 verranno definiti i contenuti del Piano d'azione per la riforma del sistema dell'esecuzione penale volto a efficientare il sistema. Nello specifico, l'azione sarà improntata a ridurre i casi di recidiva e migliorare l'erogazione dei servizi al cittadino studiando programmi *ad hoc* per il sistema di esecuzione penale.

Da un lato, si provvederà a intervenire per rafforzare la capacità amministrativa degli istituti penitenziari nei settori della sicurezza degli istituti penitenziari, del trattamento, del lavoro e del reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, dall'altro sarà necessario definire i livelli essenziali delle prestazioni per il reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale. Con questi obiettivi, il Governo si impegna ad adottare appositi atti normativi e riformare i programmi per il reinserimento sociale e la riduzione degli eventi critici negli istituti penitenziari.

Nell'ambito dell'esecuzione penale della giustizia minorile e di comunità, inoltre, si darà seguito anche al processo di digitalizzazione dei servizi rivolti ai cittadini e all'Avvocatura mediante la realizzazione di una piena interoperabilità tra i sistemi informativi e applicativi per il deposito di istanze. Analogamente, per la digitalizzazione dei processi di verifica e sorveglianza degli enti fornitori di servizi alle persone sottoposte a misure penali, saranno predisposti applicativi ad hoc utili anche a valutare l'operato degli enti fornitori di servizi.

III.3.1.7. Efficientamento dell'azione degli enti territoriali per una maggiore equità nell'erogazione delle prestazioni

(*CSR 1.2 del 2024, 1.2 del 2023, 1.1 del 2022, 1.2 del 2021 e 1.3 del 2020)*

Nel corso dei prossimi anni proseguirà il percorso di attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, attraverso la preliminare definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e correlati fabbisogni *standard*, al fine di perseguire equità ed efficienza nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi in favore di cittadini e imprese.

Tale processo si accompagna al disegno di legge delega del TUEL con particolare riferimento alla riforma delle procedure per la prevenzione delle crisi finanziarie e per il risanamento degli enti locali e a una migliore definizione delle funzioni degli enti territoriali.

Nell'ambito del citato disegno di legge delega gli enti locali di piccole dimensioni saranno incentivati a istituire forme associative.

In stretta connessione alla programmazione, potrà assumere particolare rilevanza la revisione e il rafforzamento della *governance* degli investimenti pubblici che, unita ad un monitoraggio costante ed efficace, potrà anche contribuire, sulla base delle esperienze condotte negli ultimi anni, ad assicurare

certezza nell'utilizzo delle risorse per investimenti oggetto di programmazione nei tempi previsti dai cronoprogrammi.

Le misure già menzionate garantiranno una maggiore efficienza degli enti territoriali e una più tempestiva realizzazione degli investimenti pubblici che saranno programmati oltre il 2026.

III.3.2. Transizione verde, sicurezza energetica e protezione ambientale: le riforme e gli investimenti del PNRR

Nel contesto sfidante della transizione energetica e climatica del Pacchetto *Fit for 55*[204], l'Italia è chiamata a contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici con specifici obiettivi da raggiungere entro il 2030 per la riduzione delle emissioni di gas serra, la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica (Tavola III.3.1).

TAVOLA III.3.1 OBIETTIVI DELLA TRANSIZIONE VERDE

	Dato rilevato	Scenario di *policy*[1]	Obiettivi FF55- *Repower*EU
	2022	2030	2030
Emissioni e assorbimenti di gas serra			
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS (%)	-45	-66	-62 [2]
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori ESR (%)	-20	-40,6	-43,7 [3,4]
Emissioni e assorbimenti di GHG da LULUCF (MtCO2eq)	-21,2	-28,4	-35,8[3]
Energie rinnovabili			
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi di energia (criteri di calcolo RED 3) (%)	19	39,4	38,7
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi di energia nei trasporti (criteri di calcolo RED 3) (%)	8	34	29[5]
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi per riscaldamento e raffreddamento (criteri di calcolo RED 3) (%)	21	36	29,6[3] - 39,1
Quota di energia da FER nei consumi finali lordi per riscaldamento e raffreddamento (criteri di calcolo RED 3) (%)	37	63	non previsto
Quota di idrogeno da FER rispetto al totale dell'idrogeno usato nell'industria (%)	0	54	42 [3]
Efficienza energetica			
Consumi di energia primaria (Mtep)	140	123	111
Consumi di energia finale (Mtep)	112	102	93
Risparmi annui cumulati nei consumi finali tramite regimi obbligatori di efficienza energetica (Mtep)	3,8	73,4	73,4 [3]

1. scenario costruito considerando le misure previste a giugno 2024.
2. vincolante solo per le emissioni complessive a livello di Unione europea.
3. vincolante.
4. vincolante non solo il 2030 ma tutto il percorso dal 2021 al 2030.
5. vincolante per gli operatori economici.

Fonte: PNIEC

[204] Il pacchetto *Fit for* 55 (FF55) è il Piano europeo per la riduzione delle emissioni dell'UE di almeno il 55 per cento entro il 2030 dal quale derivano specifici obiettivi per gli Stati membri associati alle diverse dimensioni della transizione ecologica ed energetica.

Oltre a questi impegni, ai fini dell'attuazione del Regolamento *REPowerEU*, l'Italia intende perseguire gli obiettivi di sicurezza energetica, in particolare quelli relativi all'interruzione della dipendenza dai combustibili fossili russi, la diversificazione degli approvvigionamenti e l'accelerazione della transizione verso l'energia pulita.

Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) individua le misure a legislazione vigente e di carattere programmatico che collegano i traguardi raggiunti agli obiettivi previsti al 2030.

Parallelamente, l'Italia ha definito una strategia nel Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, con l'obiettivo di rendere più resiliente il territorio e preservare la competitività dei settori maggiormente esposti ai danni climatici.

A tal riguardo, l'Italia si è impegnata a stanziare 30 milioni annui, a partire dal 2025 e fino al 2029, per garantire l'attuazione del Piano e il funzionamento dell'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici[205]. Centrale, in tale architettura, sarà l'entrata a sistema del Sistema di Monitoraggio Integrato, prevista nel 2026, che assicurerà la gestione dei dati relativi all'osservazione del territorio, la tutela dell'ambiente e il contrasto ai danni ambientali[206].

Nei prossimi anni, l'Italia dovrà, inoltre, predisporre e attuare misure sufficienti a ripristinare entro il 2030 almeno il 20 per cento delle zone terrestri e il 20 per cento di quelle marittime dell'Unione[207]. In questa direzione, sarà necessario definire gli obiettivi specifici e il relativo quadro attuativo.

I piani citati sono o si porranno in continuità e complementarità con il PNRR che ha destinato circa il 39 per cento delle risorse del PNRR ad investimenti e riforme per la transizione ecologica ed energetica, (ovvero una quota più elevata rispetto a quanto richiesto dal dispositivo *Recovery* RF); le sole missioni relative alla transizione verde e rivoluzione ecologica, nonché al *REPower*EU constano rispettivamente di circa 55 e 11 miliardi[208].

[205] Esso sarà incaricato di individuare le priorità tra le azioni previste dal Piano, definire la programmazione dell'utilizzazione delle risorse e monitorare gli interventi valutando anche le proposte degli *stakeholder* pubblici.

[206] Saranno necessari investimenti per garantire la *governance* della struttura, l'erogazione del servizio e il mantenimento dell'infrastruttura.

[207] Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il Regolamento (UE) 2022/869.

[208] Essi accelereranno la transizione in diversi ambiti. Tra questi: i) la sicurezza energetica del Paese; ii) la produzione di energia da fonti rinnovabili, tra cui anche il potenziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione di vettori energetici rinnovabili, a cui si affianca anche l'impegno per un maggior sostegno alle attività di ricerca nelle materie ricomprese nel Programma Regionale di Sviluppo e in *Mission Innovation*, anche con riferimento all'energia nucleare; iii) il risparmio energetico; iv) la decarbonizzazione dell'economia, ivi incluso l'obiettivo di riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi. In relazione al processo di decarbonizzazione, rilevano gli impegni: i) per il settore primario, con investimenti che vadano a supportare la sostenibilità ambientale e la resilienza ai cambiamenti climatici del settore primario, il potenziamento delle filiere e dei distretti e il miglioramento della produttività, della formazione e del trasferimento delle competenze tra le piccole e medie imprese, facendo leva agli strumenti descritti nel paragrafo III.2. L'attenzione sarà volta, in particolare, all'efficienza delle infrastrutture, soprattutto quelle idriche; ii) per il settore industriale, riguardo alla riduzione dei consumi energetici, il miglioramento della dotazione infrastrutturale e il potenziamento dell'attività di ricerca e sviluppo, delle filiere

III.3.2.1. Ulteriori misure per il raggiungimento degli obiettivi di transizione ecologica ed energetica, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici

In questo Piano, non si intende ripercorrere le misure già incluse nei documenti programmatici citati, per la cui trattazione esaustiva si rimanda ad essi.

Il Piano si concentra, piuttosto, su alcune misure descritte nei paragrafi successivi utili a rispondere alle criticità sistemiche del Paese e a tessere un rapporto diretto e sinergico con gli obiettivi di crescita, competitività delle imprese e riduzione dei divari territoriali.

Il Piano Mattei

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 del 2020 e 3.1 del 2019)

In considerazione delle sfide globali che ci attendono, l'Italia intende svolgere un ruolo cruciale nel favorire l'integrazione, l'efficienza e la competitività dei mercati energetici dell'UE, nonché nel contribuire a una maggiore diversificazione e sicurezza degli approvvigionamenti europei.

Per raggiungere tali obiettivi, si intende portare a termine il processo già avviato in questi anni, che prevede il potenziamento degli investimenti, delle infrastrutture e delle relazioni e degli accordi di partenariato con i Paesi fornitori, per fare dell'Italia un *hub* energetico europeo, che sia corridoio di approvvigionamento delle rinnovabili dell'area mediterranea.

Per la realizzazione di tale progetto, sarà fondamentale il contributo del Piano Mattei per l'Africa, che mira a realizzare un ponte di collegamento infrastrutturale

produttive strategiche e della formazione di competenze, in sinergia con le opportunità e le trasformazioni legate alle transizioni verde ed ecologica; iii) per il settore dei trasporti, riguardo al processo di elettrificazione dei trasporti, la sostituzione del parco veicolare, la diffusione di biocarburanti, lo *shift* modale e lo sviluppo delle infrastrutture che consentano di rendere più sostenibile il trasporto delle persone e delle merci. Per quanto riguarda invece il contrasto e la resilienza alla crisi idrica, l'Italia ha disposto: i) investimenti per oltre 5 miliardi di cui circa 2 miliardi per le infrastrutture idriche primarie e 2 miliardi per il potenziamento delle reti per la distribuzione dell'acqua potabile e la riduzione delle perdite idriche, anche attraverso sistemi di controllo avanzati e digitalizzati; ii) una riforma per la semplificazione normativa e il rafforzamento della *governance* per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico; iii) misure concrete, tra cui rilevano, in particolare, la realizzazione di un sistema di monitoraggio e previsione dei rischi sul territorio e gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni. Al fine della decarbonizzazione dei settori economici, un ruolo fondamentale avranno i progetti finanziati tramite accordi con le Regioni. Negli ultimi due anni il valore di tali iniziative si è attestato a 180 milioni. L'attenzione sarà rivolta, in particolare, al settore dei trasporti, all'agricoltura e al riscaldamento domestico con biomassa legnosa. Inoltre, per quanto riguarda i trasporti, si evidenzia che a partire dal 2025, inoltre, diverrà gradualmente operativo il sistema EU-ETS 2 per il trasporto su strada e l'edilizia che prevede un obiettivo di riduzione delle emissioni nel 2030 del 42 per cento rispetto ai livelli del 2005.Infine, per il miglioramento della qualità dell'aria e la protezione dell'ambiente, sono state implementate misure destinate alla rigenerazione urbana, alla tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano, alla rinaturazione dell'area del Po e al ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini. Si ricorda che già con la legge di bilancio 2023, è stato istituito il Fondo nazionale per il contrasto al consumo di suolo per il finanziamento della rinaturalizzazione di suoli degradati o in via di degrado in ambito urbano e periurbano con dotazione complessiva di 160 milioni in via pluriennale. La legge di bilancio per il 2024, inoltre, ha introdotto un obbligo assicurativo per i rischi catastrofali con l'obiettivo di rendere più resilienti le imprese rispetto ai danni climatici e minimizzarne l'impatto sulla finanza pubblica.

tra le due sponde del Mediterraneo, con il coinvolgimento costante dei Paesi coinvolti e la considerazione del fabbisogno delle popolazioni locali.

Oltre alle misure per supportare la transizione energetica, sono previsti interventi specifici per lo sviluppo e la diffusione di tecnologie applicate all'energia anche mediante l'istituzione di centri di innovazione per promuovere lo sviluppo di *start-up* locali, il capitale umano e l'occupazione.

FOCUS

Piano Mattei per l'Africa e la nuova strategia di sviluppo verso il continente africano

Il 29 gennaio 2024, nell'ambito del Vertice Italia-Africa, elevato nell'occasione a livello di Capi di Stato e di Governo, il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, ha lanciato il cd. Piano Mattei per l'Africa, una nuova strategia di sviluppo e cooperazione con i Paesi del continente africano che si basa su un nuovo paradigma ispirato ad un approccio non predatorio, interessi e benefici reciproci, che riconosce la centralità delle esigenze delle popolazioni africane attraverso la promozione di sviluppo e occupazione a livello locale.

Il Piano Mattei si focalizza in particolare su sei aree strategiche: i) energia; ii) infrastrutture; iii) sanità; iv) risorse idriche; v) agricoltura; vi) formazione e istruzione.

Ai fini del Piano, la parte più rilevante è quella relativa al settore dell'energia. Come emerso nello stesso Vertice, il Piano si inserisce nella più ampia strategia dell'Italia di diventare *hub* di approvvigionamento energetico per l'Europa ed un ponte di collegamento infrastrutturale tra le due sponde del Mediterraneo, con il coinvolgimento costante dei Paesi coinvolti e la considerazione del fabbisogno delle popolazioni locali. Da questo punto di vista un esempio di successo è rappresentato dal progetto ELMED di interconnessione elettrica sottomarina tra Italia e Tunisia, finanziato da Banca Mondiale, Commissione europea, BERS e BEI, con la realizzazione di un collegamento ad alta tensione in corrente continua attraverso il Canale di Sicilia e delle relative connessioni alle rispettive reti nazionali.

Particolarmente rilevante a questo proposito è l'avvio a luglio 2024 del progetto di supporto tecnico '*A Roadmap to Connect Africa to Europe for Clean Energy Production*', finanziato dalla DG Reform della Commissione europea e implementato dalla Banca Mondiale in qualità di *provider* internazionale.

Il Piano Mattei si integra in modo coerente con l'iniziativa dell'Unione europea, *Global Gateway*, il primo piano europeo infrastrutturale di natura globale per aumentare la connettività del continente con il resto del mondo, in modo sostenibile, pulito e sicuro in ambito energetico, nel settore dei trasporti e delle infrastrutture digitali.

Inoltre, presenta delle opportunità significative per l'internazionalizzazione delle imprese italiane che sono fortemente orientate verso il continente africano. Sono previsti tra l'altro finanziamenti diretti alle imprese e al settore privato per interventi coerenti con le finalità del Piano Mattei attraverso risorse veicolate da Simest (fino a 200 milioni) e Cassa Depositi e Prestiti (fino a 500 milioni).

Il Piano avrà una dotazione iniziale di circa 5,5 miliardi tra risorse a credito a condizioni concessionali, risorse a dono e garanzie, di cui 3 miliardi stanziati attraverso il Fondo Italiano per il Clima (gestito da Cassa Depositi e Prestiti) e 2,5 miliardi dal bilancio della cooperazione italiana.

In una prima fase, tale iniziativa si focalizza su un numero di progetti pilota che coinvolgono nove Paesi: Egitto, Tunisia, Marocco e Algeria per quanto riguarda il Nord-Africa; Kenya, Etiopia, Mozambico, Congo e Costa d'Avorio, per la regione subsahariana. Nelle sue fasi successive il Piano, in una logica incrementale, si potrà estendere ad altri Paesi del continente.

A partire dal Vertice dello scorso gennaio, la Banca Africana di Sviluppo (AfDB) - di cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), quale rappresentante dell'Italia, è un

importante azionista - è stata individuata quale *partner* strategico nella realizzazione del Piano e più in generale nelle politiche di sviluppo verso l'Africa. Tale istituzione è l'unica con *standing* creditizio AAA del continente e possiede una connotazione marcatamente continentale, sia in termini di beneficiari delle sue operazioni, che sono esclusivamente Paesi africani, sia di composizione del suo azionariato, costituito per il sessanta per cento da membri regionali.

Al Summit G7 di Borgo Egnazia (13-15 giugno 2024), svoltosi sotto la presidenza italiana, attraverso un comunicato congiunto sono stati resi pubblici alcuni strumenti finanziari definiti con la Banca, funzionali alla realizzazione degli obiettivi del Piano Mattei e del cd. Processo di Roma, lanciato in occasione della Conferenza Sviluppo e Migrazioni (Roma, 23 luglio 2023). Essi sono:

- L'istituzione di un Fondo speciale multilaterale (*Mattei Plan/Rome Process Financing Facility, MP/RPFF*). Tale strumento prevede il finanziamento di iniziative ad elevato impatto in settori strategici a beneficio di soggetti sovrani in Africa. La sua natura multilaterale implica l'apertura di tale strumento a investimenti e contributi di *partner* internazionali. L'Italia ha definito un contributo iniziale per lo strumento di circa 130 milioni di dollari in prestiti a condizioni altamente concessionali ed assistenza tecnica, al quale si va ad aggiungere, allo stato attuale, un *pledge* degli Emirati Arabi Uniti (EAU). La Banca Africana di Sviluppo, da parte sua, si è impegnata su ciascun progetto ad eguagliare il contributo proveniente dal Fondo, garantendo un effetto leva di almeno 1:1.
- Un accordo bilaterale tra l'Italia e l'AfDB che include un accordo di co-finanziamento (*co-financing arrangement*) ed un Fondo fiduciario bilaterale (*trust fund*), che l'Italia finanzierà con circa 150 milioni dollari tra prestiti altamente concessionali e doni nei settori prioritari del Piano Mattei.
- L'istituzione di una piattaforma di investimenti rivolta al settore privato: la *Growth and Resilience platform for Africa* (GRAf). L'Italia, attraverso Cassa Depositi e Prestiti (*CDP*), ha l'ambizione con tale strumento di mobilizzare circa 820 milioni di dollari in cinque anni. Sia CDP che la Banca Africana garantirebbero rispettivamente un investimento fino a 200 milioni di dollari nello stesso orizzonte temporale.

Il potenziamento delle infrastrutture energetiche

(CSR n. 2 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 del 2020 e 3.1 del 2019)

L'Italia, inoltre, intende potenziare la produzione di energia da fonti rinnovabili e le infrastrutture di trasmissione e di accumulo. In tale prospettiva, particolarmente rilevante è l'avvio a luglio 2024 del progetto di supporto tecnico '*A Roadmap to Connect Africa to Europe for Clean Energy Production*', finanziato dalla *DG Reform*[209] della Commissione europea che ha scelto la Banca Mondiale quale *provider*. Il progetto ha l'obiettivo di indicare le riforme e di produrre una stima del fabbisogno di investimenti in Italia e di collegamento con il Nord Africa per

[209] Si tratta del *Technical Support Instrument* (TSI), un programma finanziato dalla Commissione europea (senza oneri per il beneficiario) che mira ad incentivare le riforme strutturali all'interno dei Paesi membri, mettendo a disposizione *expertise* sotto forma di assistenza tecnica: consulenza nel disegno delle politiche, supporto nella formulazione delle strategie, elaborazione di *road map* di riforma. Cfr. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en.

infrastrutture energetiche al fine di rendere l'Italia uno snodo energetico europeo di energia rinnovabile prodotta in Africa. Nell'ambito del progetto, il cui termine è previsto nella seconda metà del 2025, verrà definito il fabbisogno di investimenti che saranno finanziati entro l'orizzonte del Piano.

L'efficientamento energetico degli edifici

(CSR n. 2 del 2024, 3.5 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021 e 3.4 del 2020)

Nel contesto della strategia europea al 2030, l'Italia si è impegnata nel conseguimento degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici del parco immobiliare residenziale privato e pubblico[210].

Le misure descritte nel seguito contribuiranno al raggiungimento di tali obiettivi e alla mobilizzazione di investimenti privati per l'efficientamento energetico degli edifici.

Gli investimenti per ridurre i consumi energetici della Pubblica Amministrazione

La Direttiva sull'Efficienza Energetica prevede una riduzione del consumo di energia da parte della Pubblica Amministrazione pari all'1,9 per cento l'anno rispetto ai livelli del 2021[211]. Ciò dovrebbe essere realizzato, in via prevalente, grazie al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici[212].

Secondo le stime[213], la superficie della Pubblica Amministrazione soggetta a tale disposizione dovrebbe essere pari a circa 200 milioni di m^2, in considerazione dei vincoli normativi gravanti su alcuni immobili e la percentuale di superficie della PA effettivamente climatizzata. Ne deriva che la superficie da riqualificare ogni anno sarà tra i 5,4 e i 6,0 milioni di m^2, con un consumo indicativo di 95 ktep. Gli interventi di efficientamento su tale superficie permetterebbero il risparmio annuo di circa 72 ktep.

Per assicurare tale risparmio energetico, il Governo si impegna, in un orizzonte settennale, a prevedere, nel rispetto dei vincoli di sostenibilità fiscale, un quadro di misure volte a conseguire gli obiettivi fissati a livello europeo.

---

[210] Gli obiettivi posti sull'efficientamento degli edifici si collocano all'interno del più ampio quadro dell'efficienza energetica che prevede un target al 2030 per i consumi di energia primaria pari a 111 Mtep e di energia finale pari a 93 Mtep, al netto della flessibilità prevista dalla disciplina.

[211] L'obiettivo ha valore indicativo fino a ottobre 2027 per poi diventare cogente a partire da quella data. Si veda la Direttiva Efficienza Energetica (Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023).

[212] La Direttiva stabilisce alcuni strumenti obbligatori che dovranno essere avviati. Tra questi, rileva l'obbligo in capo agli Stati membri di riqualificare il 3 per cento annuo della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffrescati di proprietà degli enti pubblici. Gli interventi da attuare devono permettere la trasformazione di tali immobili in edifici a emissioni zero o vicini allo zero (cd. *Nearly Zero Energy Building*, NZEB). In alternativa, gli Stati membri devono conseguire un risparmio energetico almeno equivalente a quello che si otterrebbe con la prima opzione, identificando ogni anno il 3 per cento degli edifici sui quali intervenire, per i quali però la trasformazione in NZEB può essere posticipata fino al 2040.

[213] Stima RSE.

Le misure per ridurre i consumi di energia primaria nel settore immobiliare residenziale

Come noto, la Direttiva sulla Prestazione Energetica degli Edifici (cd. Case *Green*)[214] fissa un obiettivo vincolante per la riduzione del consumo medio di energia primaria dell'intero parco immobiliare residenziale, ovvero un risparmio di almeno il 16 per cento rispetto al 2020 entro il 2030, di cui il 55 per cento da conseguire nel 43 per cento degli edifici con prestazioni peggiori.

Tale obiettivo risulta particolarmente sfidante per l'Italia, il cui parco immobiliare è costituito per il 70 per cento da abitazioni con la peggiore prestazione energetica e per il 60 per cento da edifici costruiti prima dell'approvazione della legge sul risparmio energetico degli edifici (legge n. 373/1976). Nel corso degli anni, i consumi energetici sono migliorati: sulla base della media degli Attestati di Prestazione Energetica, essi sono diminuiti del 6,2 per cento tra il 2020 e il 2024.

In questa direzione, il Governo intende adottare una serie di nuove misure, che, senza produrre effetti sulla finanza pubblica, possono rimuovere barriere informative e amministrative e sostenere la decarbonizzazione innescando meccanismi virtuosi per gli investimenti privati. Esse sono volte a: i) creare un mercato per i certificati bianchi per il settore residenziale civile per incentivare gli interventi più efficienti e ridurre il ruolo delle detrazioni fiscali[215]; ii) rendere pubblico, accessibile e integrato con il catasto l'archivio 'Sistema Informativo sugli Attestati di Prestazione Energetica'; iii) facilitare interventi di risparmio energetico, mediante modifiche alla disciplina sui regolamenti condominiali.

Investimenti per un sistema idrico più efficiente e resiliente

(CSR n. 3.7 del 2020)

In considerazione dell'acuirsi di eventi climatici avversi, si crede prioritario adottare misure e investimenti per la valorizzazione dell'acqua e la riduzione degli sprechi. A tal proposito, per lo sviluppo del riutilizzo delle acque reflue urbane in situazioni di crisi idrica è stata prevista l'istituzione di un fondo *ad hoc* con dotazione pari a 25 milioni annui, a partire dal 2025 e fino al 2029. Grazie a tali risorse, i gestori del servizio idrico integrato potranno realizzare gli interventi per migliorare la disponibilità dell'acqua in situazione di crisi idrica e incentivare il riutilizzo delle acque reflue.

[214] Si veda la Direttiva EPBD (Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024).

[215] A garanzia dell'equità e della sostenibilità sociale di tale misura, è in corso una riflessione sulla possibilità di introdurre meccanismi di premialità per gli interventi effettuati da famiglie in condizioni di povertà energetica. Si ricorda che specifiche risorse, tra cui anche quelle che nei prossimi anni, verranno erogate dal Fondo Sociale per il Clima, andranno a finanziare l'adozione di misure per la mitigazione degli impatti sociali, nonché per la riduzione della povertà energetica e la povertà da mobilità, associati alle profonde trasformazioni della transizione ecologica ed energetica.

III.3.2.2. Strategie e strumenti per la mobilizzazione di capitali pubblici e privati per la transizione energetica ed ecologica

Il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e di transizione verde richiede all'Italia, come al resto dell'UE, notevoli sforzi in termini di programmazione e investimento.

Da quanto emerge dalle prime stime, la realizzazione degli ambiziosi obiettivi fissati nel PNIEC 2024 richiederà oltre 174 miliardi di investimenti aggiuntivi cumulati, tra il 2024 e il 2030, con un incremento del 27 per cento rispetto a quanto previsto nello scenario a legislazione vigente.

Tali investimenti saranno perlopiù assicurati dal settore privato, data l'impossibilità del settore pubblico di far fronte a un fabbisogno così elevato e l'attitudine del mercato a favorire l'allocazione più efficiente dei capitali. In questo ambito, un ruolo centrale è svolto anche alcuni schemi di garanzia nazionale, tra cui Archimede, a sostegno degli investimenti privati. Utili, in tale direzione, potrebbero essere anche ulteriori soluzioni di finanziamento e schemi di *blending*, in relazione alle caratteristiche dei diversi programmi di investimento da avviare.

Il ruolo dei Green Bond Sovrani per l'Italia

(CSR n. 1.2 del 2024, 1.3 e 3.5 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021 e 3.4 del 2020)

Al fine di facilitare la raccolta di capitali da parte pubblica, a partire dal 2021, l'Italia ha introdotto all'interno della propria gamma di titoli di debito sovrano strumenti '*green*' (cd. BTP *Green*), con l'obiettivo di finanziare interventi e spese del bilancio dello Stato a supporto di investimenti nel campo della sostenibilità ambientale[216]. In particolare, i proventi delle emissioni di titoli di Stato '*green*', avvenute in ciascun anno, sono destinati alla copertura di un insieme di spese sostenibili presenti nel bilancio dello Stato relativo all'anno di emissione e ai tre anni consecutivi precedenti all'emissione[217].

[216] Con la legge di bilancio per il 2020, si è provveduto all'avvio del programma di emissioni di titoli di Stato verdi, proporzionato agli interventi con positivo impatto ambientale presenti nel bilancio dello Stato, e individuato gli strumenti organizzativi necessari a tale scopo, tra cui un Comitato Interministeriale, che è stato istituito con apposito decreto del Presidente del Consiglio del Ministri del 9 ottobre 2020. Tale Comitato, che ha iniziato i propri lavori a fine novembre 2020, è responsabile del coordinamento tra le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel processo di raccolta di informazioni circa l'individuazione di tali interventi e la loro effettiva realizzazione. La stessa legge di bilancio 2020 ha previsto, inoltre, un sistema di certificazione esterna inerente alla rendicontazione delle spese finanziate con i proventi raccolti dalle emissioni di titoli di Stato verdi, nonché dei relativi impatti ambientali.

[217] La selezione delle spese dal bilancio dello Stato è attualmente effettuata in aderenza ai criteri enunciati nel 'Quadro di riferimento per l'emissione di titoli di Stato *green* (*Green Bond Framework* – GBF)', pubblicato a febbraio 2021, redatto sulla base di principi *standard* riconosciuti a livello internazionali (*Green Bond Principles* dell'*International Capital Market Association* – ICMA) e in coerenza con gli obiettivi ambientali stabiliti nella Tassonomia europea delle attività ecosostenibili (Reg. UE n. 852/2020). Il GBF è stato oggetto di apposita certificazione esterna (*Second Party Opinion*) da parte di un organismo indipendente di valutazione selezionato dal MEF. Nelle fasi inziali del processo, l'identificazione delle spese a positivo impatto ambientale all'interno del bilancio dello Stato ha lo scopo di dimensionare il bacino di attività che rappresentano il riferimento rispetto al quale commisurare i volumi di emissioni di *green bond*. Un assetto organizzativo e istituzionale è attuato a tale scopo, consentendo di tracciare in maniere puntuale l'effettivo utilizzo dei proventi raccolti dalle emissioni di titoli di Stato verdi.

Il programma di emissione dei titoli di Stato verdi rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica dell'Italia, quale priorità europea individuata anche dal Regolamento (UE 2024/1263), e una preziosa opportunità di finanziamento strutturale per gli investimenti *green* congiuntamente alle iniziative del PNRR.

In particolare, le risorse reperite attraverso le emissioni di titoli *green* rappresentano un importante e significativo canale di finanziamento delle crescenti richieste di investimenti – sia pubblici che privati – in un contesto in cui continuerà a essere sempre più quantitativamente rilevante lo sforzo per la transizione ecologica messa in atto dai Paesi, con conseguenze significative in termini di necessità di provvista finanziaria da raccogliere sul mercato. In aggiunta, l'evoluzione normativa, soprattutto europea, è volta a favorire la canalizzazione di investimenti da parte di risparmiatori e intermediari verso progetti e spese orientati a realizzare la suddetta transizione.

Dal 2021, le risorse raccolte hanno supportato la realizzazione di progetti per lo sviluppo di fonti rinnovabili per la produzione dell'energia elettrica, l'efficienza energetica degli edifici, il potenziamento e l'ammodernamento in chiave sostenibile del settore dei trasporti, in linea con quanto auspicato dalle Raccomandazioni specifiche UE indirizzate all'Italia negli ultimi anni.

Tra le categorie di spesa presenti nel Quadro di riferimento per l'emissione di titoli di Stato *green* e selezionate nel bilancio dello Stato figurano, infatti, gli investimenti nel settore trasporti e a supporto della mobilità sostenibile, la realizzazione di progetti per l'efficienza energetica, azioni a tutela dell'ambiente e della diversità biologica, della prevenzione e controllo dell'inquinamento ed economia circolare, la ricerca in materia di sostenibilità ambientale, nonché la produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili.

Iniziate nel marzo 2021, le emissioni *green* hanno raggiunto attualmente un circolante sul mercato pari a 45,65 miliardi[218], sottoscritto in misura significativa da investitori ESG (*Environmental, Social, and Governance*) che, come noto, incorporano criteri ambientali, sociali e di *governance* nelle loro decisioni di investimento.

Da un punto di vista della gestione del debito, la possibilità di disporre di uno strumento aggiuntivo di provvista consente di ottenere diversi benefici, tra cui una maggiore diversificazione della base degli investitori tendenzialmente di tipo '*buy and hold*', che è fondamentale per un grande debitore come l'Italia. Tale circostanza è confermata dall'analisi dei libri d'ordine dei collocamenti di BTP *Green* tramite sindacato, avvenute dal 2021 al 2024, la quale ha rivelato che circa

---

A valle dell'individuazione della massa critica di spese eleggibili con positivo impatto ambientale, sono predisposti tutti gli strumenti necessari a tracciare l'effettiva allocazione delle risorse raccolte con le emissioni di titoli di Stato *green* verso progetti e iniziative ecosostenibili, in coerenza con gli *standard* internazionali di rendicontazione dei proventi.

L'intero processo è formalizzato in una relazione annuale – denominato Rapporto di Allocazione e Impatto – che illustra l'allocazione dei proventi raccolti con le emissioni di titoli di Stato verdi in progetti e interventi identificati come *green* e gli impatti ambientali conseguenti la realizzazione di tali interventi. Anche il Rapporto è sottoposto ad un sistema di certificazione esterna (*External Review*) condotta da un revisore esterno indipendente.

[218] Essi sono stati così distribuiti: 13,5 miliardi emessi nel 2021, 8 miliardi emessi nel 2022, 13,9 miliardi emessi nel 2023 e 10,25 miliardi emessi nel 2024 (alla data del 18 luglio 2024).

il 20 per cento dei sottoscrittori di queste emissioni ha sottoscritto per la prima volta BTP in occasioni delle emissioni *green*.

In aggiunta, i titoli di Stato *green* stanno contribuendo e contribuiranno ad un più efficiente accesso al mercato dei capitali grazie agli effetti di *spill over* sugli altri strumenti di debito indotti dalla percezione di una base di investitori più solida e stabile.

Nei prossimi anni, il Governo intende rafforzare il proprio impegno per mantenere e consolidare una presenza significativa su questo segmento di mercato, in costante sviluppo. In relazione alle condizioni di mercato, le nuove emissioni *green* saranno condotte attraverso sia la riapertura di titoli già in circolazione, sia introducendo nuovi titoli sul mercato, perseguendo un adeguato sostegno alla liquidità del mercato secondario e una diversificazione dell'offerta in termini di scadenza dei titoli verdi.

Tale impegno è confermato anche dall'attenzione rivolta al miglioramento della qualità del processo di ricognizione e selezione delle spese a positivo impatto ambientale all'interno del bilancio dello Stato, a cui contribuisce anche l'istituzione di appositi tavoli tecnici sia interni (tra la Direzione del Debito Pubblico, la Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento delle Finanze) sia esterni (tra MEF e Banca d'Italia). Contestualmente, il Governo intende svolgere ulteriori attività finalizzate all'innalzamento della qualità delle informazioni rese nell'ambito del Comitato Interministeriale, con lo scopo di coinvolgere sempre di più le amministrazioni direttamente responsabili della spesa nella complessa attività di rendicontazione[219].

In aggiunta, è in programma una revisione dell'attuale Quadro di riferimento per l'emissione di titoli di Stato *green* del 2021, con cui perseguire il maggior allineamento possibile agli obiettivi fissati dalla Tassonomia UE.

Gli sforzi finora profusi in termini di ricognizione, selezione, rendicontazione e analisi delle spese eleggibili per le emissioni di titoli di Stato verdi, nonché le attività in corso di svolgimento in questo ambito si pongono l'obiettivo di superare alcune criticità emerse[220] e, pertanto, aumentare la capacità dell'Italia di fare fronte alla crescente domanda di investimenti *green* dei prossimi anni, mediante il reperimento di specifiche risorse sul mercato e di favorire un allineamento alla Tassonomia Europea, quale fattore competitivo cruciale per la penetrazione nei portafogli internazionali ESG.

[219] Al fine di rendere più completa l'analisi delle spese, in considerazione dell'evoluzione della normativa di riferimento in ambito europeo, il MEF ha ottenuto l'accesso al *Technical Support Instrument* (TSI) messo a disposizione dalla *DG Reform* della Commissione europea sulla corretta applicazione del principio del *do not significant harm* (DNSH) ad un ventaglio di interventi e spese eterogenee sottostanti le emissioni di titoli di Stato verdi.

[220] Si fa riferimento in particolare alla rilevanza dell'impegno e delle risorse organizzative necessarie per la selezione e la rendicontazione di spese eleggibili ampiamente eterogenee a fronte dell'esigenza di collocare rilevanti importi di titoli *green*, nonché alla complessità delle analisi di impatto socioeconomico e ambientale degli interventi finanziati. Inoltre, non semplice risulta la valutazione di ammissibilità delle spese allocate rispetto alla Tassonomia UE (si pensi, ad esempio, al vaglio del principio del *do no significant harm* – DNSH).

La promozione della finanza sostenibile

(CSR n. 1.2 del 2024, 1.3 e 3.5 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021 e 3.4 del 2020)

Al fine di facilitare la partecipazione dei privati al finanziamento degli ingenti investimenti necessari per la transizione ecologica, l'Italia ha avviato diverse iniziative, tra cui l'istituzione di un Tavolo per la Finanza Sostenibile a livello nazionale, al fine di stimolare gli investimenti privati verso obiettivi di sostenibilità e transizione verde, facendo leva sul ruolo cruciale che potrebbe essere svolto dalla finanza sostenibile e di transizione, come emerso in molteplici occasioni a livello internazionale ed europeo.

Tale iniziativa si pone in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, con le iniziative intraprese in ambito G20 e con gli investimenti e le riforme del PNRR; inoltre, essa porta a frutto quanto emerso dal progetto *Technical Support Instrument* (TSI) condotto nel 2020[221].

Il Tavolo ha lo scopo di favorire la mobilizzazione delle risorse private, attraverso il mercato dei capitali, a supporto della transizione ecologica in Italia. Attraverso il coordinamento e lo scambio di vedute tra le autorità di vigilanza, la condivisione di buone pratiche, la realizzazione di analisi e approfondimenti, il Tavolo mira, in particolare, a offrire soluzioni concrete per rimuovere gli ostacoli agli investimenti privati in sostenibilità e facilitare una maggiore competitività delle aziende e maggiori investimenti *green* e di transizione.

Le attività del Tavolo sono organizzate in diversi gruppi di lavoro finalizzati a promuovere:

- l'individuazione e disponibilità dei dati sui rischi climatici e naturali, attraverso la mappatura delle basi dati locali e nazionali, sia private sia pubbliche, relative ai rischi ESG a cui sono esposte famiglie e imprese, anche al fine di facilitarne l'interoperabilità attraverso iniziative istituzionali, normative e/o tecnologiche.

Con riferimento a tale linea di lavoro, nel corso del 2023 sono state mappate le banche dati esistenti ed è stato avviato il programma il progetto '*Clim-fit*', con l'obiettivo di contribuire alla diffusione di metodi e procedure utili alla quantificazione dell'impatto dei rischi fisici sulle esposizioni bancarie. La prima fase dell'iniziativa ha riguardato un progetto pilota per la valutazione del rischio fisico sui mutui immobiliari, nella zona di Rimini. Sul fronte delle informazioni relative alla *performance* energetica degli immobili, il gruppo di lavoro ha vagliato diverse soluzioni per rendere disponibili le informazioni, incontrando difficoltà soprattutto legate al rispetto della *privacy*. Per gli anni a venire, si prevede il completamento del progetto pilota che sarà funzionale alla definizione di buone pratiche per la raccolta delle informazioni da parte degli intermediari e di una metodologia generalizzata per guidare gli istituti finanziari nella valutazione dei rischi.

[221] Nel maggio 2020 il Dipartimento del Tesoro ha avviato il progetto '*Sustainable finance and investments for the transition to a green economy*', in collaborazione con la *DG Reform* della Commissione europea e un team di esperti, volto alla definizione: i) di un quadro regolamentare per le emissioni verdi sovrane; ii) del fabbisogno in termini di investimenti per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione entro il 2050 in Italia; iii) di un migliore contesto di politiche volte a favorire la mobilitazione dei flussi di capitali privati per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica entro il 2050.

Progressivamente, l'attività si estenderà su altri rischi climatici, al fine di elaborare opportune metodologie per la valutazione degli stessi[222].Sul fronte delle informazioni relative agli immobili, il gruppo di lavoro continuerà ad esplorare le possibili soluzioni per rendere accessibile una parte delle informazioni relative all'Attestato di Prestazione Energetica, in formato *open data*, sul Portale Nazionale di Prestazione Energetica degli Edifici. Altresì, verranno esplorati possibili metodi per integrare le informazioni del Portale Nazionale con quelle del Catasto.

- L'informativa di sostenibilità delle piccole e medie imprese non quotate, attraverso lo sviluppo di formati standardizzati per la raccolta delle informazioni ESG maggiormente rilevanti, predisposti attraverso l'interlocuzione con gli operatori di mercato.

Con riferimento a tale linea di lavoro, è stata posta in consultazione una lista di informazioni di sostenibilità necessarie per agevolare l'accesso ai finanziamenti *green* e di transizione per PMI non quotate e microimprese. La lista è accompagnata da una guida metodologica a supporto delle imprese. Per gli anni a venire, si prevede di definire *set* informativi specifici per il rapporto tra PMI e altri *business partner* (ad es. capo-filiera o altri *partner* finanziari come gli investitori istituzionali o le compagnie di assicurazione), al fine di favorire lo sviluppo e la transizione di PMI e microimprese, con specifico riferimento al contesto italiano[223].

- Le misure adottate dal Governo al fine di rafforzare la maggiore copertura assicurativa delle imprese contro i rischi ambientali e climatici.

Con riferimento a tale linea di azione, nel corso del 2023, il Governo è intervenuto con diverse iniziative normative volte a ridurre il *gap* di protezione assicurativa dai rischi fisici di catastrofi naturali ('NAT CAT') per le imprese e le famiglie, a incentivare la sottoscrizione di polizze assicurative e a velocizzare la gestione dei sinistri e della loro liquidazione. Con l'ultima legge di bilancio è stato introdotto per le imprese un obbligo assicurativo per i rischi catastrofali (sismi, alluvioni, frane, inondazioni ed esondazioni) al fine di chiudere il *protection gap* associato alle calamità naturali esacerbate dai cambiamenti climatici e minimizzarne l'impatto sulle imprese e sulla finanza pubblica. Il Governo ha anche promosso il coordinamento in seno al G7 su questo tema, con un impegno che ha portato all'adozione, da parte dei Ministri delle Finanze e dei Governatori delle Banche Centrali, di un *High-Level Framework on Public-Private Insurance Programmes against Natural Hazards*, che include principi volti a promuovere il ruolo dei partenariati pubblico-privati per ridurre il *gap* di protezione assicurativa. Nei prossimi anni, le attività saranno dedicate a: i) l'individuazione di strumenti per ridurre il *data gap* relativo ai rischi fisici NAT CAT, che siano connessi o meno a eventi climatici; ii) l'elaborazione delle disposizioni attuative delle iniziative

[222] Si segnala l'interesse per l'argomento anche da parte di organi internazionali quali il *Financial Stability Board*. La trattazione degli obiettivi verrà effettuata anche in considerazione delle risultanze emerse dagli studi condotti in tali sedi.

[223] Sul punto si segnala che tali iniziative hanno carattere di complementarità rispetto alle attività svolte dall'*European Financial Reporting Advisory Group* in materia di *standard* europei per la reportistica di sostenibilità, con specifico *focus* sulle esigenze e le caratteristiche del tessuto economico italiano.

normative già avviate o ancora allo studio rispetto al tema *dell'insurance protection gap*.

I filoni sopra descritti contribuiscono allo stimolo della finanza privata verso investimenti *green*, contribuendo, al contempo ad accrescere la stabilità finanziaria e la trasparenza del mercato. Gli impatti delle misure e dei progetti sopra descritti si differenziano tra loro a seconda che essi contribuiscano a rendere disponibili informazioni che sono già presenti sul mercato, ma che non risultano accessibili a tutti, o che richiedano la predisposizione di strumentazioni, infrastrutture tecnologiche e buone prassi da elaborare.

III.3.3. La strategia del Paese per la transizione digitale

Partendo da un livello modesto di digitalizzazione, negli ultimi anni l'Italia ha impresso una accelerazione agli investimenti e alle riforme orientate a colmare il ritardo accumulato, anche grazie al cospicuo ammontare di risorse che il PNRR dedica alla transizione digitale.

In virtù di questi ingenti sforzi, l'Italia registra già ora progressi più ampi della media europea: ad esempio, nel 2022 è stata menzionata tra i Paesi che hanno 'migliorato in modo sostanziale i punteggi dell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI[224]) negli ultimi cinque anni'[225]. Più di recente l'*Innovation Scoreboard*[226] 2024 ha classificato l'Italia tra i Paesi 'innovatori moderati' con crescita superiore all'UE (+0,8 per cento, tra il 2023 e il 2024 a fronte dello 0,5 per cento registrato in media in UE).

Ad oggi la Commissione europea, nel valutare gli obiettivi conseguiti dal PNRR, indica che l'Italia ha superato i *target* che si era prefissata nella missione dedicata alla transizione digitale.

Per gli anni futuri, l'agenda digitale italiana sarà guidata dal Programma strategico per il decennio digitale 2030[227] nell'ambito del quale l'Italia ha definito una tabella di marcia[228] (*roadmap*) in cui, in continuità con il PNRR, individua 14 *target* e 12 traiettorie fino al 2030; essa include, inoltre, 60 misure a cui sono associate risorse pari a circa 32 miliardi (circa l'1,6 per cento del PIL). Si rimanda pertanto alla *roadmap* ed al *Digital Decade Country Report*[229] per una trattazione esaustiva degli obiettivi del Paese per il decennio digitale e della relativa analisi della Commissione europea.

[224] Il DESI è l'indicatore con il quale la Commissione europea ha monitorato le *performance* digitali della UE dal 2014 al 2022. Dal 2023 è integrato nel Rapporto sullo stato del Decennio Digitale.

[225] Si veda https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi.

[226] Si veda l'*European innovation scoreboard - European Commission* (europa.eu) al link https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en#european-innovation-scoreboard-2024.

[227] Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il Programma strategico per il decennio digitale 2030.

[228] Si ricorda a questo proposito che nel corso della sua attuazione gli Stati membri devono tenere conto delle Raccomandazioni specifiche per Paese.

[229] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2024-country-reports.

III.3.3.1. Obiettivi nazionali per il decennio digitale

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 e 3.8 del 2020)

La Decisione sul Programma strategico per il decennio digitale 2030 (Decisione sul decennio digitale) ha reso operativi, attraverso un meccanismo di monitoraggio e cooperazione, gli obiettivi definiti nella Comunicazione sul *Digital Compact*[230] identificati in quattro aree: i) competenze digitali; ii) infrastrutture digitali; iii) trasformazione digitale delle imprese; iv) digitalizzazione dei servizi pubblici. Per ciascuna di queste aree, la Decisione sul decennio digitale ha stabilito degli obiettivi[231] europei a cui sono associati uno o più indicatori chiave di *performance* (*key performance indicators,* KPI).

Nella *roadmap* l'Italia ha definito i *target* nazionali quale contributo al conseguimento di quelli complessivi europei (Tavola III.3.2). Di seguito si descrivono le principali azioni previste in materia di competenze digitali, infrastrutture e imprese, mentre per l'area relativa ai servizi pubblici, si rimanda al paragrafo III.2, relativo alle riforme della Pubblica Amministrazione e alla *roadmap*.

TAVOLA III.3.2: INDICATORI CHIAVE PER IL *DIGITAL DECADE*

KPI per il decennio digitale	Italia			UE		Obiettivo per il decennio digitale entro il 2030	
	DESI 2023	DESI 2024	Progresso annuale	DESI 2024 (anno 2023)	Progresso annuale	IT	UE
Competenze digitali							
Competenze digitali di base	45,6%	45,8%	0,2%	55,6%	1,5%	74,6%	80%
Specialisti in ICT	3,9%	4,1%	5,1%	4,8%	4,3%	7,3%	~10%
Infrastrutture digitali							
Rete fissa ad altissima capacità (VHCN)	53,7%	59,6%	11,0%	78,8%	7,4%	100%	100%
Copertura della fibra nei locali (FTTP)	53,7%	59,6%	11,0%	64,0%	13,5%	100%	-
Copertura complessiva 5G	99,7%	99,5%	-0,2%	89,3%	9,8%	100%	100%
Semiconduttori		NA					
Edge notes		77		1 186		946	10 000
Trasformazione digitale delle imprese							
PMI con almeno un livello base di intensità digitale	60,3%	60,7%	0,3%	57,7%	2,6%	90%	90%
Cloud	51,9%	55,1%	3,0%	38,9%	7,0%	74%	75%
Intelligenza artificiale	6,2%	5,0%	-	8,0%	2,6%	60%	75%
Analisi dei dati	NA	26,6%	ND	33,2%	NA	60%	75%
AI o *Cloud* o analisi dei dati	NA	63,1%	ND	54,6%	NA		75%
Unicorni		7		263		16	500
Almeno le competenze digitali di base	45,6%	45,8%	0,2%	55,6%	1,5%	74,6%	80%

[230] COM (2021) 118, '2030 *Digital Compass: the European way for the Digital Decade*'.

[231] Art. 4 della Decisione (UE) 2022/2481.

TAVOLA III.3.2 SEGUE: INDICATORI CHIAVE PER IL *DIGITAL DECADE*

KPI per il decennio digitale	Italia			UE		Obiettivo per il decennio digitale entro il 2030	
	DESI 2023	DESI 2024	Progresso annuale	DESI 2024 (anno 2023)	Progresso annuale	IT	UE
Specialisti in ICT	3,9%	4,1%	5,1%	4,8%	4,3%	7,3%	~10%
Digitalizzazione dei servizi pubblici							
Notifica del sistema di identificazione elettronica		Sì					
Servizi pubblici digitali per i cittadini	67,9	68,3	0,5%	79.4	3,1%	100	100
Servizi pubblici digitali per le imprese	74,7	76,3	2,1%	85,4	2,0%	100	100
Accesso alle cartelle cliniche elettroniche	71.3	82,7	15,9%	79.1	10,6%	100	100

Competenze digitali

(CSR n. 3.1 del 2024, 3.7 del 2023, 2.4 del 2020 e 2.4 del 2019)

Secondo i dati aggiornati al 2023, l'Italia è uno dei Paesi con la quota più bassa di persone con competenze digitali almeno di base[232]. Per colmare questo divario, alle sedici misure dedicate alle competenze digitali di base è allocato oltre il 24 per cento delle risorse finanziarie previste dalla *roadmap*, pari a 7,8 miliardi fino al 2026.

Queste misure proseguono l'impegno avviato negli ultimi cinque anni con la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali e si affiancano all'impegno previsto dal PNRR con il servizio civile digitale e la rete di servizi di facilitazione digitale, aventi una dotazione rispettivamente di 60 milioni e 135 milioni.

Altre misure della *roadmap*, sostenute in parte dal PNRR, sono destinate alle scuole, al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione dei lavoratori.

Per quanto riguarda l'obiettivo europeo relativo agli specialisti ICT, l'Italia si è impegnata a raggiungere una quota pari al 7,3 per cento degli occupati, tenuto conto che, seppure in crescita, nel 2023 la quota di tali figure professionali rappresenta solo il 4,1 per cento[233] delle persone occupate. A questo fine la *roadmap* individua un complesso di azioni volte a promuovere l'accesso alle discipline e alle professioni scientifico-tecnologiche[234]. Anche il PNRR contribuisce all'obiettivo sostenendo le azioni del Piano Operativo della Strategia per le competenze digitali volte a favorire l'incremento del numero di specialisti ICT e l'occupazione di queste risorse, con particolare riferimento agli investimenti

[232] Nel dettaglio il 45,8 per cento degli adulti possiede competenze digitali adeguate, oltre un terzo (36,1 per cento) ha competenze insufficienti e il 5,1 per cento, pur utilizzando Internet, non ha alcuna competenza digitale (Istat, Le competenze digitali dei cittadini - Anno 2023).

[233] Le donne in Italia rappresentano solo il 15,7 per cento degli specialisti in ICT, contro una media UE del 19,4 per cento.

[234] Nel 2022 i laureati in ITC rappresentano l'1,5 per cento del totale.

dedicati al potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione[235].

Infrastrutture digitali sicure e sostenibili

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 e 3.8 del 2020)

Per quanto riguarda le reti *Very High Capacity Network* (VHCN)/*Fiber to the Premises* (FTTP) ad altissima velocità, nel 2023 l'Italia registra una dinamica positiva con un aumento dell'11 per cento, ma con un livello di copertura del 59,6 per cento, inferiore alla media dell'UE[236]. Anche la quota di diffusione della banda larga fissa veloce è in aumento, sebbene rimanga limitata. Nel 2023 la quota di abbonamenti alla banda larga fissa, che garantiscono velocità di connettività pari o superiori a 1 Gbps, si è attestata al 19,3 per cento, più alta della media dell'UE (18,5 per cento).

Per il raggiungimento degli obiettivi al 2030, la qualità e la quantità della copertura fissa e mobile sono assicurate dal Piano nazionale Banda Ultra larga e dal piano Italia 1 Giga, finanziato dal PNRR, che mira ad implementare almeno 1 Gbps di connettività tramite fibra ottica da casa/edificio (FTTH/B[237]) o accesso al *wireless* fisso (FWA) nelle aree grigie. Un ulteriore apporto verrà anche dalla nuova Strategia per la banda larga 2023-2026 (si veda di seguito).

Con riferimento alla copertura 5G, nel 2023 l'Italia ha raggiunto la percentuale del 99,5 per cento nelle zone popolate. L'88,3 per cento delle famiglie italiane ha accesso alla banda 3,4-3,8 GHz (per l'UE la quota è pari al 50,6 per cento), mentre le schede SIM 5G rappresentano circa il 20,4 per cento del totale (24,6 per cento in UE). La principale misura a sostegno di questo obiettivo è 'Italia 5G', finanziata dal PNRR e da completare entro il 2026, mentre ulteriori misure sono incluse nella Strategia per la banda larga 2023-2026 finalizzate allo sviluppo e all'adozione di reti 5G di prossima generazione e alla diffusione di servizi innovativi basati su tali reti. Infine, le 'Case delle tecnologie emergenti'[238] (CTE), con una dotazione di 144 milioni fino al 2025, consentiranno lo sviluppo di casi d'uso innovativi del 5G.

Oltre ai progressi sulle infrastrutture di rete, l'Italia è impegnata attivamente nello sviluppo dei semiconduttori, degli *edge nodes* e del calcolo quantistico[239]. I semiconduttori e il *cloud computing* beneficiano degli investimenti previsti dal PNRR per finanziare la partecipazione a due IPCEI[240] (Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo). Per la ricerca e sviluppo nel settore dei semiconduttori sono

[235] In aggiunta a quanto previsto nel PNRR, la tabella di marcia nazionale presenta misure volte a rafforzare la disponibilità di competenze avanzate nelle PMI, ad esempio attraverso buoni che offrono alle PMI la possibilità di assumere responsabili dell'innovazione. Nel panorama dell'industria, un ruolo importante è svolto anche dai *Competence Center*, che supportano le imprese in attività di orientamento e formazione soprattutto in relazione alle tecnologie dell'Industria 4.0.

[236] Pari a 78,8 per cento per VHCN e 64 per cento per FTTP.

[237] *Fiber to the Home/Building*.

[238] Si tratta di centri di ricerca e sperimentazione che sostengono la creazione di *start-up* e il trasferimento tecnologico verso le piccole e medie imprese in relazione all'utilizzo di *Blockchain*, dell'Interne delle cose (IoT - *Internet of Things*) e dell'Intelligenza Artificiale.

[239] Commissione europea, '*Report on the State of Digital Decade 2024*'.

[240] Rispettivamente Microelettronica II e Infrastrutture e servizi *cloud* (CIS).

attive molte istituzioni, a cui di recente si è aggiunta la Fondazione Centro Italiano per il *design* dei circuiti integrati a semiconduttore (Chips.IT). L'Italia è uno dei maggiori produttori europei di semiconduttori e, per favorire ulteriormente l'offerta, è stato istituito il Fondo nazionale per lo sviluppo del settore dei microprocessori.

Partendo da un numero di *edge nodes* al 2023 (77) ben al di sotto di quelli di Francia e Germania, la tabella di marcia si pone l'obiettivo di sviluppare 946 nodi *edge* entro il 2030.

L'Italia è *leader* nell'*High Performance Computing* (HPC) e nel calcolo quantistico grazie a un investimento di 120 milioni dedicato a potenziare il supercomputer LEONARDO, quarto supercomputer più potente al mondo, e alle sue evoluzioni. La *roadmap* prevede di costruire 5 computer quantistici entro il 2030, anche con il sostegno di centri di eccellenza in questo settore.

Infine, il Governo intende incentivare e sostenere reti per telecomunicazioni sicure e resilienti, mediante la costituzione di un IPCEI da presentare alla Commissione europea, al fine di supportare l'integrazione tra le reti terresti e reti satellitari. Tramite lo stesso strumento si prevede di realizzare reti innovative 5G *stand alone*, per sostenere gli attori del comparto TLC a dotarsi di reti e sistemi di ultima generazione.

Trasformazione digitale delle imprese

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.3 e 3.8 del 2020 e 3.1 del 2019)

La maggior parte delle PMI italiane registra *performance* soddisfacenti in termini di intensità digitale (il 60,7 per cento possiede almeno un livello base di intensità digitale) e superiore alla media UE (57,7 per cento).

La traiettoria nazionale fissa un *target* al 2030 in linea con quello UE pari al 90 per cento. Le misure vigenti si basano innanzitutto sul Piano Transizione 4.0[241] oltre che sul potenziamento dei centri di trasferimento tecnologico (centri di competenza e *Digital Innovation Hubs*) e sul *Digital Transition Fund*.

L'Italia registra una *performance* superiore a quella dell'UE in termini di percentuale di imprese che utilizzano servizi *cloud*, rispettivamente 55,1 per cento e 38,9 per cento. Per incoraggiare ulteriormente la diffusione della tecnologia *cloud* presso le imprese sono attivi i progetti avviati nel 2023 nell'ambito delle Case delle tecnologie emergenti, per promuovere progetti di R&S basati su *Blockchain*, Intelligenza artificiale (IA) e *Internet of Things* o Transizione 4.0.

Nell'uso dei *big data* e delle tecnologie basate sull'IA, nel 2023, il 5 per cento delle imprese italiane ha adottato soluzioni di IA, al di sotto della altrettanto bassa media UE (8 per cento). Oltre alle numerose iniziative in corso per contribuire a recuperare tale *gap*, si sta definendo una nuova strategia in materia di IA, che prevede la creazione di un fondo di *venture capital* pubblico privato, il sostegno

[241] Le relative agevolazioni fiscali sono finanziate dal PNRR (13,4 miliardi) e dal Fondo Complementare (5,08 miliardi).

alla R&S e a progetti innovativi e il finanziamento di *start-up* e imprese ad alta tecnologia.

Tuttavia, se si considerano contemporaneamente le tre tecnologie (IA, *cloud e big data*), l'Italia si attesta al 63,1 per cento, ben al di sopra della media UE del 54,6 per cento. Infine, va menzionato l'impegno nell'incoraggiare un ecosistema industriale innovativo: in Italia sono presenti sette unicorni[242], due dei quali operano nel segmento chiave dei pagamenti *on line*. All'obiettivo sfidante fissato nella tabella di marcia di raggiungere sedici unicorni nel 2030, potrà contribuire la revisione del sistema di incentivi alle imprese e della normativa sulle *start-up*.

Infrastrutture digitali e coesione territoriale

(CSR n. 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.3 e 3.8 del 2020 e 3.1 del 2019)

Al fine di ridurre il *digital divide* nelle aree a fallimento di mercato, è in corso la realizzazione e l'integrazione di infrastrutture per l'accesso a internet veloce. A tal fine, attraverso operatori pubblici specializzati si provvede a mappare tali aree, pianificare gli investimenti evitando duplicazioni, progettare infrastrutture e reti a banda larga e ultra larga utilizzando le infrastrutture esistenti e ottimizzando quindi gli investimenti, gestire gli appalti per la realizzazione delle infrastrutture e valutare progetti di investimento nell'ambito degli interventi del Piano Nazionale Banda Larga e del progetto strategico Banda Ultra Larga.

Un ulteriore progetto per il ridurre il *digital divide* è il Piano Isole Minori, il quale ha l'obiettivo di portare la connessione internet ultraveloce alle isole minori italiane delle regioni Lazio, Puglia, Sicilia, Toscana e Sardegna, per un totale di 21 isole.

III.3.4. Il rafforzamento della capacità di difesa comune

(CSR n. 2 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.8 e 4.2 del 2020, 3.1 e 3.2 del 2019)

Nelle Raccomandazioni specifiche del Consiglio UE indirizzate all'Italia nel 2024 e negli anni precedenti non si hanno indicazioni (nei *Recitals*) o Raccomandazioni relative alla Difesa. Tuttavia, il Patto di Stabilità e crescita (PSC) recentemente riformato riconosce l'importanza del settore della difesa, considerato l'attuale contesto geopolitico. Inoltre, il PNRR comprende alcuni investimenti nella digitalizzazione della Difesa così come richiesto dalla Commissione europea. Come noto, le riforme e gli investimenti inclusi nel Piano strutturale di bilancio di medio termine devono, altresì, contribuire alle priorità comuni dell'Unione[243], tra le quali rientra lo sviluppo e il rafforzamento della capacità di difesa europea.

[242] Nel settore del *venture capital*, il termine unicorno si riferisce a qualsiasi *start-up* che raggiunge una valutazione di 1 miliardo di dollari.

[243] Reg. UE 1263/2024, art. 13 lett. c).

Inoltre, l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa rientra tra i fattori rilevanti mitiganti di cui la Commissione europea deve tenere conto in caso di deviazioni rispetto al percorso di spesa del Piano, nonché in caso di deviazioni dal percorso correttivo stabilito dal Consiglio nel contesto della Procedura di infrazione per disavanzi eccessivi.

Per contribuire al rafforzamento della difesa europea, le misure adottate dall'Italia devono incrementare la spesa per la difesa rispetto al PIL fino al raggiungimento dell'obiettivo del 2 per cento, assunto dagli Stati membri della Nato nel corso del Summit NATO del 2014 in Galles. Il *Burden sharing* richiede che ciascuna Nazione Alleata raggiunga, entro il 2024, i seguenti obiettivi ('le tre C'): 2 per cento delle spese per la difesa rispetto al PIL ('*cash*'); 20 per cento della quota del bilancio della Difesa da destinare agli investimenti ('*capabilities*'); continuare ad assicurare una significativa partecipazione alle missioni NATO, operazioni e altre attività ('*contributions*').

Nel vertice NATO di luglio 2023 è stato confermato l'impegno ad aumentare la spesa nel settore della difesa, affinché entro il 2028 esse siano pari al 2 per cento[244] del PIL.

Attualmente, alcune misure del PNRR sono già dedicate a supportare alcuni investimenti nella difesa:

- *Cybersecurity*: le risorse stanziate fanno capo al Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ammontano nel complesso a 623 milioni[245]. In particolare, per quanto concerne il Ministero della Difesa, è stato dato avvio alla rete dei laboratori di *screening* e certificazione della *cybersecurity*[246].
- Digitalizzazione del Ministero della Difesa: i fondi fanno capo al Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ammontano complessivamente a 42,5 milioni[247].

Le esigenze finanziarie del settore riguarderanno, in particolare, l'Accordo di cooperazione con l'Ucraina e l'efficientamento della cessione dei materiali nell'ambito della cooperazione e della collaborazione internazionale, nonché il

[244] Per il calcolo della percentuale viene utilizzato un criterio non comparabile con analoghe valutazioni svolte in ambito nazionale, europeo ed internazionale. Ogni anno l'Italia, quale paese dell'Alleanza Atlantica, deve fornire secondo *format* standardizzati i propri dati finanziari, secondo criteri che vengono indicati perché gli stessi siano comparabili con i dati delle altre Nazioni.

[245] I *milestone* e *target* previsti sono stati raggiunti nel 2022. Si tratta dell'istituzione della nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale; dell'attivazione di un'unità centrale di *audit* per misure di sicurezza; del sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza; del dispiego iniziale dei servizi nazionali di *cybersecurity*.

[246] Per tale fine, è stato adottato il DPCM n. 92/2022 'Regolamento in materia di accreditamento dei laboratori di prova e di raccordi tra Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale, i laboratori di prova accreditati e i Centri di Valutazione del Ministero dell'Interno e del Ministero della Difesa'. Per l'attivazione di tali laboratori di analisi la procedura si è conclusa con la notifica della determina di approvazione della graduatoria definitiva a ottobre 2022 e con l'ammissione a finanziamento di un progetto.

[247] I *milestone* conseguiti nel 2023 riguardano la digitalizzazione delle procedure relative al personale; i portali web istituzionali e i portali *intranet* per esigenze specifiche di comunicazione interna; sono stati emessi, dal Ministero della Difesa, più di 450.000 certificati di identità digitalizzati e che utilizzano l'infrastruttura, integrati da un sito di ripristino in caso di disastro.

rifinanziamento delle operazioni 'Strade sicure' e 'Stazioni sicure'. Per gli investimenti, lo sforzo finanziario sarà concentrato sul rifinanziamento di alcuni fondi, quali il Fondo per gli assetti di alta e altissima prontezza operativa, il Fondo per le esigenze di difesa nazionale.

III.4. IMPATTO DEL PIANO DI RIFORME E INVESTIMENTI SULLA CRESCITA

La valutazione dell'impatto macroeconomico delle risorse in conto corrente e capitale e delle principali riforme strutturali previste dal Piano è legata in larga parte alla realizzazione delle misure incluse nel PNRR, a cui si aggiungono gli investimenti e le riforme pianificati per consolidare i risultati ottenuti, garantire una continuità e sostenere lo stimolo attivato dal PNRR con l'obiettivo di rafforzare la crescita del Paese. Per tale ragione, le simulazioni qui presentate si focalizzano principalmente sugli effetti potenziali a lungo termine sulla crescita economica. Come verrà dettagliato di seguito, gli effetti delle riforme sull'economia sono condizionati da molteplici fattori, rendendo la loro evoluzione e tempistica altamente incerta; pertanto, questi effetti vanno interpretati come contributi al sostegno della crescita e sostenibilità del debito nel medio-lungo periodo, piuttosto che come fattori determinanti della dinamica annuale del PIL.

Le simulazioni, in linea con il nuovo quadro di *governance* economica dell'Unione europea, presentano una valutazione delle misure di riforma e di spesa non solo nel loro complesso, ma anche distinguendo gli impatti stimati delle misure già attuate e quelli previsti per le misure che devono essere ancora attuate[248].

La regolamentazione richiede, inoltre, assunzioni particolarmente conservative. La strategia di simulazione è stata quindi disegnata secondo principi di trasparenza e prudenza, quantificando gli effetti delle misure nel modo più oggettivo possibile, ovvero, limitandone l'arbitrarietà e l'aleatorietà attraverso dati di monitoraggio. Per quanto riguarda le riforme, l'analisi tiene conto solo di alcune delle misure previste dal Piano, ovvero le più rappresentative e solo quando queste sono misurabili in modo ragionevole alla luce dei modelli utilizzati, della letteratura disponibile e della natura stessa delle riforme, non sempre quantificabili in modo robusto.

In primo luogo, è utile chiarire che l'esercizio proposto è complesso e che i risultati dipendono da ipotesi che non possono che essere il frutto di scelte discrezionali[249]. Bisogna, inoltre, considerare che a partire dall'approvazione dei vari provvedimenti, l'impatto sull'economia di ciascuna delle misure considerate

[248] Regolamento UE 2024/1264, artt. 13 e 14.

[249] Le riforme consistono, infatti, in una serie di provvedimenti legislativi e amministrativi di vario livello, affiancati da misure di spesa. Si consideri, ad esempio, la riforma della giustizia, in cui i provvedimenti legislativi che modificano le procedure, distribuiti nell'arco di più anni, sono affiancati da interventi di spesa relativi all'assunzione di personale per la riduzione dei procedimenti arretrati. La complessa interconnessione esistente tra le diverse misure che compongono le riforme strutturali fa sì che queste non possano essere isolate, né i loro effetti scomposti in modo netto. Spesso, inoltre, gli effetti delle singole misure risultano significativi solo se considerati all'interno del disegno complessivo della riforma.

richiede dei tempi tecnici più o meno ampi[250] e che l'annuncio stesso delle riforme e dei piani di investimento, così come la credibilità sulla loro futura attuazione, possono avere degli effetti reali sull'economia[251].

Coerentemente con la nuova *governance* economica, le valutazioni di impatto di investimenti e riforme già attuati possono essere considerate nelle proiezioni di crescita potenziale e sostenibilità del debito pubblico nel contesto macroeconomico nazionale[252]. Diversamente, le valutazioni di impatto di investimenti e riforme da implementare non possono essere considerate nelle proiezioni di crescita potenziale e sono prodotte, oltre che per illustrare gli effetti attesi degli investimenti e delle riforme previsti nel Piano, anche al fine di giustificare - formalmente - la proroga del periodo di aggiustamento, così come proposto nel paragrafo II.1.

Nei paragrafi successivi si propongono i principali aspetti della metodologia utilizzata per la quantificazione, necessariamente stilizzata, degli effetti collegati a misure di riforma e investimenti già attuati e quelli ancora da implementare[253]. A seguire, gli impatti macroeconomici del Piano che comprendono (i) le riforme e gli investimenti del PNRR, distinguendo quelli già attuati e quelli ancora da implementare, e (ii) gli ulteriori investimenti e riforme valide per l'estensione del periodo di aggiustamento inclusi nel Piano.

Le riforme del PNRR

Ai fini della valutazione di impatto delle riforme del PNRR[254], tra le misure sono state scelte quelle più rappresentative, che sono state, poi, categorizzate in modo più aggregato in cinque aree: istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica Amministrazione (PA), giustizia, concorrenza e appalti[255]. Per ogni area di riforma, è stata suddivisa la quota percentuale di *milestone* e *target* (M&T) che si considerano raggiunti alla fine del 2024 dalla quota di quelli da completare a partire dal 2025, primo anno del nuovo Piano (Figura III.4.1).

Le percentuali di raggiungimento di M&T al 2024 vanno dal 43 per cento per l'area di riforma delle politiche attive del mercato del lavoro al 79 per cento della giustizia.

---

[250] Ad esempio, il decreto attuativo per il reclutamento di nuovo personale produrrà i primi effetti economici solo con l'effettiva assunzione di tali lavoratori. Tali effetti potranno, poi, espandersi ulteriormente con l'integrazione del nuovo personale nel contesto lavorativo di riferimento.

[251] Questi, infatti, condizionano le scelte correnti degli operatori economici che, in funzione delle aspettative, possono anticipare oppure posticipare le scelte di spesa e di investimento.

[252] Regolamento UE 2024/1264, art. 13(f).

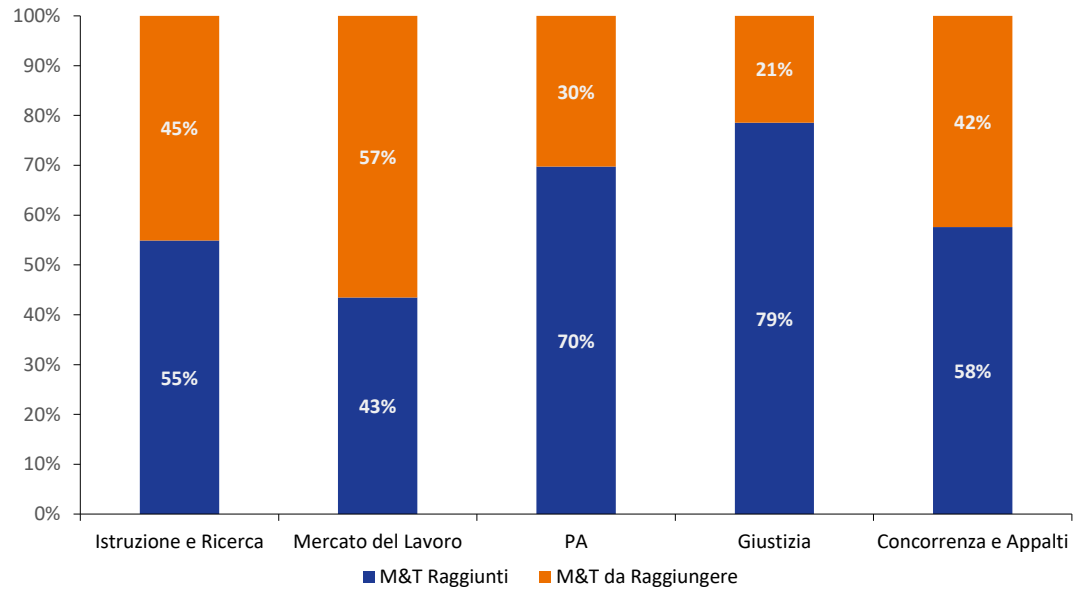
[253] Per i dettagli tecnici sulla metodologia utilizzata si rimanda, invece, all'Appendice V, che espone anche un'analisi di dettaglio sulle stime di impatto per missioni e per settori di attività economica.

[254] Le misure del PNRR, approvato nel 2021, così come modificato nelle recenti revisioni, sono raggruppate in 66 riforme e 150 investimenti. L'implementazione delle misure del PNRR deve rispettare un preciso cronoprogramma, composto da *milestone* e *target* (M&T) da raggiungere entro tempi prestabiliti. Essi corrispondono, rispettivamente, ai traguardi e agli obiettivi definiti dall'art. 2, co. 4, del Regolamento UE n. 241/2021 che ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. L'articolo definisce i traguardi e gli obiettivi come "le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per «traguardi» i risultati qualitativi e per «obiettivi» i risultati quantitativi".

[255] Le misure di riforma sono raggruppate per analogia e sulla base dell'Allegato alla Decisione del Consiglio UE. Alla luce dell'elevato grado di complementarità, per la quantificazione della percentuale di *milestone* implementate e da implementare si fa riferimento non solo agli adempimenti direttamente collegati alle misure di riforma, ma anche agli investimenti ad esse collegati. Si tratta inoltre di una assunzione coerente con il grado di aggregazione dell'esercizio che mira a valutare l'impatto delle misure sugli aggregati macroeconomici.

Il fatto che alcune aree di riforma abbiano minori percentuali di attuazione non implica che ci siano ritardi, ma piuttosto che il loro cronoprogramma prevede un numero proporzionalmente più elevato di obiettivi e traguardi negli anni finali del Piano.

FIGURA III.4.1: PERCENTUALE DI MILESTONE E TARGET RAGGIUNTI E DA RAGGIUNGERE PER AREA DI RIFORMA



Fonte: Elaborazioni MEF su dati V Rapporto di Monitoraggio e database Italia Domani.

Nell'esercizio stilizzato proposto in questo paragrafo, le valutazioni di impatto delle misure di riforma vengono, dapprima, simulate in proporzione alla percentuale di M&T raggiunti e, successivamente, nella loro interezza. Il risultato della prima simulazione determina l'effetto delle riforme implementate. La differenza tra la seconda e la prima simulazione individua, invece, l'effetto delle misure ancora da implementare (Tavola III.4.1).

Gli investimenti

Agli impatti delle riforme sono stati associati gli effetti relativi alla maggiore spesa in conto corrente e capitale prevista dal PNRR (per semplicità espositiva, investimenti) a cui si aggiungono le ulteriori risorse allocate per dare continuità al PNRR e sostenere le aree di riforma individuate nel Piano. Per quanto riguarda gli investimenti associati al PNRR, coerentemente con l'approccio adottato nei precedenti documenti programmatici, al fine di isolare unicamente l'impatto addizionale sull'economia, la valutazione è stata effettuata considerando solo le risorse che finanziano progetti aggiuntivi. Analogamente alle valutazioni delle riforme strutturali, si separano in modo stilizzato gli effetti degli investimenti realizzati al 2024 da quelli ancora da

realizzare[256]. Questi ultimi fanno riferimento alle risorse del PNRR allocate a partire dal 2025 e a quelle allocate a sostegno delle aree di riforma del Piano per il triennio 2027-2029[257].

Nell'ottica di mantenere un approccio prudenziale, per gli investimenti pubblici associati agli ambiti di riforma considerati (sottoinsieme degli investimenti pubblici totali) si tiene conto unicamente dell'effetto di domanda generato dalle maggiori spese, escludendo, quindi, l'effetto strutturale di maggiore produttività generato dal capitale pubblico[258]. Tale aggiustamento è necessario al fine di poter considerare gli impatti delle riforme come addizionali a quelli degli investimenti. L'Appendice V riporta nel dettaglio le ipotesi utilizzate e un'analisi di sensitività sui possibili scenari alternativi in funzione dell'efficienza degli investimenti e dell'efficacia delle riforme.

Le nuove riforme necessarie per l'estensione del periodo di aggiustamento del Piano

Le spese appena descritte sostengono una serie di nuove riforme previste nel Piano (descritte in dettaglio nel paragrafo III.2) alcune delle quali prioritarie e formalmente valide per l'estensione del periodo di aggiustamento del Piano. Le misure valide per l'estensione del Piano agiranno su cinque aree di riforma: giustizia, ambiente imprenditoriale, Pubblica Amministrazione, amministrazione fiscale e programmazione e governo della spesa pubblica.

Coerentemente con le ipotesi adottate per la stima d'impatto delle riforme in ambito PNRR, la valutazione dell'impatto strutturale delle prime tre riforme è stata effettuata utilizzando il modello QUEST-III R&D sviluppato dalla Commissione europea[259].

La quarta area di riforma, relativa all'amministrazione fiscale, ha tra i suoi obiettivi il recupero del gettito, che migliorerebbe i saldi di bilancio liberando risorse per il sostegno dell'economia nel rispetto della traiettoria di spesa. Tali effetti, congiunti alla piena attuazione della legge delega sulla riforma fiscale, faranno parte del disegno di legge di bilancio per il 2025 e, mantenendo un approccio prudenziale, in questa sede si tiene conto unicamente degli effetti complessivi che giustificano il passaggio dal quadro macroeconomico tendenziale a quello programmatico. Tuttavia, sebbene di difficile quantificazione, è possibile sostenere che le misure in materia di amministrazione fiscale avrebbero un impatto positivo anche sulla crescita potenziale di lungo periodo. La riduzione dell'evasione fiscale, infatti, da un lato diminuirebbe il vantaggio competitivo derivante

[256] In questo caso, si considerano come realizzati gli investimenti programmati entro il 2024, e come da realizzare quelli degli anni successivi. Il modello macroeconomico utilizzato per le simulazioni di riforme e investimenti è il modello QUEST-III R&D sviluppato dalla Commissione europea, cfr. Roeger, W., Varga, J., and in't Veld, J., (2022), '*The QUEST III R&D Model*', in U. Akcigit, C. Benedetti Fasil, O. Licandro, C. Benedetti Fasil, & M. Sanchez-Martinez (Eds.). *Macroeconomic Modelling of R&D and Innovation Policies. International Economic Association Series*. Palgrave Macmillan, Cham.

[257] Una valutazione preliminare e conservativa considera risorse nel triennio 2027-2029 per un ammontare di oltre 110 miliardi allocate in ambiti coerenti con gli investimenti del PNRR, in attesa della definizione finale in sede di legge di bilancio.

[258] Nel modello QUEST-III R&D, gli investimenti pubblici hanno effetti permanenti sul PIL attraverso l'accumulazione del capitale pubblico nella funzione di produzione.

[259] Per i dettagli sulle ipotesi sottostanti l'esercizio qui proposto si rimanda all'Appendice V.

dall'elusione del pagamento della fiscalità e, dall'altro, libererebbe risorse destinate a finanziare canali, quali gli investimenti in capitale tangibile e intangibile, che nel lungo periodo migliorerebbero la produttività e la competitività delle imprese[260].

Infine, la quinta area di riforma mira al miglioramento della capacità di programmazione, controllo e valutazione empirica degli effetti della spesa pubblica. La natura di tali misure non permette una valutazione d'impatto robusta; tuttavia, è possibile sostenere che esse contribuiranno a rafforzare la sostenibilità fiscale e a promuovere la crescita economica. Queste misure, infatti, garantiscono che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo efficace, riducendo sprechi e ottimizzando i benefici socioeconomici. Una maggiore capacità di programmazione permette una pianificazione più strategica della spesa, assicurando che i fondi vengano destinati a settori prioritari che possono avere un impatto positivo sulla crescita. Un controllo della spesa pubblica, d'altra parte, consente di prevenire le inefficienze, garantendo che i progetti siano realizzati nei tempi e nei costi previsti. Infine, la valutazione della spesa pubblica può contribuire a misurare e migliorare l'efficacia degli investimenti effettuati, identificando le aree che necessitano di miglioramenti e correggendo eventuali deviazioni dagli obiettivi stabiliti[261].

TAVOLA III.4.1: IMPATTI SUL PIL REALE DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Riforme PNRR	**0,0**	**0,2**	**0,6**	**1,1**	**1,7**	**2,3**	**2,8**	**3,1**	**3,4**	**3,7**	**3,9**
a.1 implementato	0,0	0,2	0,6	1,1	1,0	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1	2,2
a.2 da implementare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	1,0	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7
Investimenti	**0,2**	**0,4**	**0,8**	**0,7**	**1,7**	**3,1**	**2,4**	**2,6**	**2,7**	**2,0**	**2,2**
b.1 implementato (PNRR)	0,2	0,4	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
b.2 da implementare (PNRR, Piano)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	2,4	1,7	1,8	2,0	1,3	1,5
c Nuove riforme valide per l'estensione del Piano	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,2**	**0,4**	**0,5**
Giustizia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Ambiente imprenditoriale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Pubblica amministrazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Totale implementato (a.1 + b.1)	**0,2**	**0,7**	**1,4**	**1,9**	**1,6**	**2,0**	**2,3**	**2,5**	**2,6**	**2,8**	**2,9**
Totale da implementare, valido per estensione del Piano (a.2 + b.2 + c)	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**1,8**	**3,3**	**2,9**	**3,3**	**3,7**	**3,3**	**3,8**

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti. Fonte: Elaborazione MEF-DT, Modello QUEST-III R&D.

L'insieme delle Riforme PNRR implementate produrrebbe un incremento del livello del PIL del 2,2 per cento al 2031. Il completamento delle riforme programmate produrrebbe, nello stesso anno, un ulteriore aumento di 1,7 punti

[260] Per un approfondimento, si veda, ad esempio, Bobbio, E. (2016), '*Tax evasion, firm dynamics and growth*', *Bank of Italy Occasional Paper*, (357).

[261] Sui possibili effetti dell'efficientamento della spesa pubblica sulla sostenibilità fiscale e/o sulla crescita potenziale si veda, ad esempio, il recente lavoro di Afonso, A. and J., Alves (2023), '*Does government spending efficiency improve fiscal sustainability?*', *European Journal of Political Economy*.

percentuali. Questi risultati sono più conservativi di quelli ottenuti in studi condotti dalla Commissione europea, che, tuttavia, considera un insieme più ampio delle riforme in un orizzonte più esteso per la loro implementazione[262].

Per quanto riguarda gli investimenti, l'insieme delle spese già implementate con il PNRR porterebbe ad un aumento del livello del PIL dello 0,7 per cento, a cui si sommerebbe un ulteriore effetto positivo pari a 1,5 punti percentuali con la realizzazione degli ulteriori investimenti programmati dopo il 2024. Tali risultati sono determinati dagli effetti combinati dell'impatto di breve termine dei maggiori flussi di spesa e degli effetti strutturali determinati dell'accumulazione del capitale pubblico.

Infine, le nuove riforme valide per l'estensione del Piano inizierebbero a produrre i primi effetti sull'economia nel 2028 fino a innalzare il livello del PIL nel 2031 dello 0,5 per cento. Nel complesso, le misure valide per l'estensione del Piano, ovvero gli investimenti e le riforme da implementare del PNRR e le nuove riforme, potrebbero condurre ad un aumento del PIL del 3,8 per cento entro il 2031.

Va rilevato che, in modo prudenziale, il quadro macroeconomico nazionale delineato nel par. II.2.2 tiene conto solo in parte degli effetti delle misure del PNRR finora implementate, mentre, come descritto in precedenza, l'effetto delle misure da implementare risulta adeguato a richiedere la proroga del periodo di aggiustamento del Piano.

[262] Si vedano, ad esempio, Pfeiffer, P., Varga, J., e in't Veld, J. (2024), '*Unleashing Potential: Model-Based Reform Benchmarking for EU Member States*', *European Economy - Discussion Papers 192, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission;* Varga, J. e in't Veld, J. (2014), '*The potential growth impact of structural reforms in the EU. A benchmarking exercise*', *European Economy* - Economic Papers 2008-2015 No. 541, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

APPENDICE I: LA TRAIETTORIA DI RIFERIMENTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA, LE ASSUNZIONI DELLA DSA E LE DEVIAZIONI CONSENTITE

Il 21 giugno la Commissione europea ha inviato agli Stati membri dell'UE con un rapporto debito/PIL o un rapporto indebitamento netto/PIL superiore alle soglie stabilite dal Trattato sul Funzionamento dell'UE, una traiettoria di riferimento specifica per Paese per la spesa netta, come richiesto dal Regolamento sul braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita n. 1263/2024.

La traiettoria di riferimento è stata stimata utilizzando un approccio comune per tutti i Paesi basato sull'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis,* DSA) descritta nel *Debt Sustainability Monitor* 2023[263].

La metodologia utilizzata dalla Commissione europea è volta a determinare il percorso di aggiustamento fiscale che metta il rapporto debito/PIL su un sentiero di riduzione 'plausibile'.

Tale percorso è poi declinato in termini di traiettoria di riferimento per la spesa netta, e, nel rispetto del Regolamento, alla fine del periodo garantisce che:

- il debito diminuisca plausibilmente (o rimanga al di sotto del 60 per cento del PIL) (art. 6(a), art. 10);
- il *deficit* sia ricondotto e/o mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL (art. 6(b));
- i parametri di riferimento (*benchmark*) e le salvaguardie comuni siano rispettati (art. 6(c), 6(d), 7, 8).

La riduzione del rapporto debito/PIL è verificata simulando il comportamento di tale rapporto nei dieci anni successivi alla conclusione dell'aggiustamento di bilancio, sotto l'ipotesi che dopo il periodo di aggiustamento non vi siano ulteriori correzioni, e che il saldo primario strutturale vari esclusivamente per effetto della variazione delle entrate associate ai 'redditi proprietari' della PA (*Property Income*, PI)[264] e della variazione delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione (*no-fiscal-policy-change scenario*). Affinché la riduzione sia 'plausibile', l'aggiustamento deve essere tale che il rapporto debito/PIL si riduca anche in condizioni macroeconomiche e finanziarie avverse[265] e con sufficiente

[263] *Recital* 21 Reg.1263/2024. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debtsustainability-monitor-2023_en). Per i Piani successivi si utilizzerà la metodologia che sarà discussa con gli Stati membri nel gruppo di lavoro sulla DSA costituito nell'ambito del Comitato Economico Finanziario.

[264] Ottenute come da metodologia illustrata nell'*Ageing Report* della Commissione europea del 2021.

[265] Gli scenari avversi sottostanti la DSA sono: a) scenario di stress finanziario; b) scenario sfavorevole del differenziale tra il tasso di interesse implicito e il tasso di crescita del PIL nominale; c) scenario di deterioramento del saldo primario strutturale.

probabilità[266]. La traiettoria di spesa calcolata dalla Commissione europea assicura che la probabilità che il rapporto debito/PIL nei cinque anni successivi alla fine del periodo di aggiustamento sia inferiore al rapporto debito/PIL dell'ultimo anno di aggiustamento sia superiore o uguale al 70 per cento.

Lo scenario di aggiustamento della DSA ha come anno base il 2024 (anno T) ed è basato sulle seguenti ipotesi. Con riferimento alla politica fiscale, l'aggiustamento del saldo primario strutturale ha inizio nel 2025 ed è lineare in tutto il periodo considerato (quattro anni o, in caso di estensione, fino a sette anni). Il percorso lineare derivante dalla DSA è modificato, se necessario, per assicurare il rispetto del parametro di riferimento richiesto dalla Procedura per disavanzi eccessivi (cd. *minimum benchmark*) e delle salvaguardie comuni previsti dalle nuove regole del Patto di Stabilità e Crescita. Ciò potrebbe richiedere un inasprimento della correzione del saldo primario strutturale in alcuni anni e pertanto il percorso di correzione finale richiesto potrebbe non essere lineare, come avviene ad esempio nel caso del percorso sottostante la traiettoria di riferimento calcolato dalla Commissione europea per il nostro Paese.

Alla fine del periodo di aggiustamento, per i dieci anni successivi, si applica l'assunzione di *no-fiscal-policy-change*, in cui, come spiegato sopra, la spesa primaria è modificata solo dai cambiamenti delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione mentre le entrate strutturali in percentuale del PIL restano stabili[267].

Le ipotesi di crescita del prodotto potenziale si basano sulle 'proiezioni T+10' ottenute attraverso l'applicazione della metodologia EUCAM concordata a livello UE all'interno del *potential output working group* (ex *output gap working group*).

Durante gli anni di correzione di bilancio, la crescita del PIL reale sconta sia l'effetto di retroazione dell'aggiustamento fiscale tramite un moltiplicatore standard per tutti i Paesi pari a 0,75, sia l'ipotesi di chiusura lineare dell'*output gap* nei tre anni successivi alla fine del periodo di aggiustamento (a T+10, ovvero nel 2034, nel caso di aggiustamento di sette anni). Queste assunzioni determinano un andamento stilizzato della crescita reale dell'economia, che risulta inferiore a quella del prodotto potenziale negli anni di aggiustamento di bilancio e superiore nei tre anni successivi alla fine dell'aggiustamento. La chiusura dell'*ouput gap* comporta la convergenza del livello del PIL reale a quello del prodotto potenziale e conseguentemente negli anni successivi il tasso di crescita reale dell'economia è pari alla crescita potenziale.

Con riferimento ai tassi di interesse, dopo il 2025, non è modellata l'intera curva dei tassi, per ovvi motivi di semplificazione, ma sono considerati solo i tassi a breve (tre mesi) e a lungo termine (dieci anni). Si assume che i tassi di interesse e l'inflazione[268] convergano linearmente su un orizzonte di dieci anni verso valori

[266] La probabilità che il rapporto debito/PIL diminuisca con sufficiente probabilità è calcolata attraverso le simulazioni stocastiche, in cui si recepisce la volatilità storica delle variabili rilevanti che incidono sulla finanza pubblica.

[267] La metodologia DSA assume che l'elasticità delle entrate strutturali rispetto al prodotto potenziale sia unitaria.

[268] Misurata attraverso il tasso di crescita del deflatore del PIL.

specifici per ciascun Paese, riflettendo le aspettative dei mercati finanziari[269]. Oltre questo orizzonte, si ipotizza una convergenza lineare in venti anni verso valori comuni, in linea con l'*Ageing Report* 2024 per i tassi di interesse (2 per cento e 4 per cento, rispettivamente, per i tassi a breve e a lungo), e verso l'obiettivo di politica monetaria del 2 per cento per l'inflazione.

Gli *stock-flow adjustment* (d'ora in poi SFA) sono in linea con le previsioni di primavera della Commissione europea fino al 2025 e posti pari a zero successivamente[270]. Anche l'impatto delle misure *one-off* di bilancio è posto pari a zero dal 2026.

La seguente Tavola riporta la traiettoria di riferimento della spesa netta della Commissione europea e le sottostanti variabili macroeconomiche e di finanza pubblica, riportate in forma più sintetica nella Tavola II.1.1, nell'ipotesi di aggiustamento su sette anni.

TAVOLA A.I TRAIETTORIA INVIATA DALLA COMMISSIONE EUROPEA AL GOVERNO ITALIANO

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Media 2025-2031
Tasso di crescita annuo della spesa netta (var. % a/a)		**1,6**	**1,6**	**1,5**	**1,4**	**1,3**	**1,3**	**1,4**	**1,5**
Saldo primario strutturale (% PIL)	-1,1	-0,5	0,1	0,7	1,4	2,0	2,7	3,3	
Variazione annua del saldo primario strutturale (p.p.)		0,6	0,6	0,6	0,67	0,66	0,64	0,6	0,62
Saldo primario (% PIL)	-0,5	-0,1	0,1	0,5	1,0	1,5	2,1	2,7	
Variazione annua del saldo primario (p.p.)		0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	
Indebitamento netto (% PIL)	-4,4	-4,3	-4,4	-4,2	-3,9	-3,5	-3,0	-2,6	
Debito/PIL (%)	138,6	142,0	143,2	144,1	144,4	144,4	143,8	142,7	
Variazione annua debito/PIL (p.p.)		3,4	1,2	0,8	0,4	-0,1	-0,6	-1,1	

Il Regolamento sul braccio preventivo (1263/2024) prevede che gli Stati membri possano deviare rispetto ad alcune ipotesi della DSA e che tali deviazioni possano essere accettate a determinate condizioni[271]. Nel corso del mese di luglio, la Commissione europea ha inviato agli Stati membri una nota in cui chiarisce come intende interpretare le disposizioni del Regolamento e spiega quali sono le ipotesi da cui sono consentite delle deviazioni nell'ambito della metodologia della DSA.

Con riferimento alle assunzioni macro, secondo la Commissione europea possono essere accettate deviazioni sul profilo di crescita potenziale in due casi: i)

[269] Per i tassi di interesse a breve e a lungo termine sono considerati i rispettivi tassi *forward* a dieci anni; per il tasso di crescita dei prezzi si considera il livello desumibile dai contratti *swap* sull'inflazione a dieci anni.

[270] Per alcuni Paesi le ipotesi di proiezione degli *Stock Flow adjustments* sono state riviste in occasione della pubblicazione del *Debt Sustainability Monitor* 2023. In particolare, per Lussemburgo, Finlandia e Grecia gli SFA sono differenti da zero dopo il 2025 e riflettono la formazione di fondi pensione pubblici e i differimenti degli interessi sui prestiti ufficiali.

[271] Cfr. il considerando 25 *("Qualora gli Stati membri facciano ricorso, per i propri piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, a ipotesi che differiscono da quelle di cui al quadro delle proiezioni del debito pubblico a medio termine, lo Stato membro interessato dovrebbe spiegare e debitamente motivare le differenze in maniera trasparente e sulla base di solide argomentazioni economiche nell'ambito del dialogo tecnico e nei propri piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine") e l'art. 13 (b) del Regolamento 1263/2024 ("[…]; nel caso in cui il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contenga un percorso della spesa netta più elevato rispetto alla traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione a norma dell'articolo 5, lo Stato membro interessato presenta nel proprio piano argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza;"*).

nel caso si utilizzi una media delle proiezioni di crescita annuale del PIL potenziale, piuttosto che stime puntuali, a condizione che la crescita cumulata nell'intero periodo di proiezione rimanga sostanzialmente invariata; ii) nel caso di aggiornamento con dati più recenti, a condizione che le proiezioni siano ancora basate sulla metodologia comune a livello UE. Inoltre, in linea con la flessibilità esistente all'interno della metodologia comune EUCAM, in casi di *output gap* particolarmente ampi, la chiusura dell'*output gap* può essere rinviata di ulteriori due anni (oltre i tre successivi la fine del periodo dell'aggiustamento già previsti dalla metodologia comune).

La Commissione europea ha inoltre mostrato aperture rispetto a possibili deviazioni dal valore del moltiplicatore fiscale (0,75) utilizzato nell'analisi di sostenibilità del debito (DSA), a condizione che: i) la composizione dell'aggiustamento e le principali misure per raggiungerlo siano specificate con sufficiente dettaglio nel Piano; ii) le deviazioni siano giustificate sulla base della letteratura empirica.

Sul valore di convergenza nel medio periodo dell'inflazione, la Commissione europea potrebbe accettare alcune deviazioni se giustificate da una *cut-off date* più recente o da una convergenza più rapida verso gli obiettivi delle banche centrali. Anche per il valore di convergenza dei tassi di interesse di medio periodo la Commissione europea potrebbe accettare deviazioni se giustificate da una *cut-off date* più recente ma l'aggiornamento deve essere in linea con le assunzioni di convergenza dell'inflazione.

Nessuna deviazione sui valori di convergenza a lungo termine dei tassi di interesse verrebbe, invece, accettata poiché, secondo la Commissione europea, tali valori devono rimanere in linea le ipotesi sottostanti l'*Ageing Report* 2024 (2 per cento per i tassi di interesse di breve periodo e 4 per cento per i tassi di interesse di lungo periodo a T+30).

Gli Stati membri possono presentare proiezioni diverse dei tassi di interesse impliciti se giustificate da assunzioni sui tassi di interesse di mercato differenti (e giustificate) e/o da una scomposizione del debito più granulare rispetto a quella della DSA della Commissione europea (ad esempio, in termini di scadenze). In caso di assunzioni sui tassi di interesse impliciti inferiori rispetto a quelli della Commissione europea, gli Stati membri sono tenuti a essere pronti a divulgare il loro modello di proiezione e le fonti utilizzate.

Per quanto riguarda le proiezioni di bilancio, le deviazioni consentite riguardano i valori degli SFA (in percentuale del PIL) e delle '*property income*' che possono essere modificati per rispecchiare situazioni specifiche dei singoli Stati membri.

Infine, gli Stati membri possono utilizzare informazioni più aggiornate sul 2024, rispetto a quelle utilizzate nelle traiettorie di riferimento.

APPENDICE II: VALUTAZIONE DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO

Come richiesto dalla precedente *governance* di bilancio europea, a partire dal 2014 il processo di convalida del ciclo di previsioni inerenti ai documenti di programmazione economica e finanziaria da parte di un'istituzione nazionale indipendente si è svolto sulla base delle interazioni regolate dai Protocolli d'intesa stipulati tra l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (da ultimo, quello del 13 maggio 2022). Come menzionato nel paragrafo II.2.1, le nuove regole di bilancio non hanno permesso di applicare appieno le prescrizioni contenute nel Protocollo di condivisione delle informazioni. Nondimeno, le previsioni macroeconomiche sono state oggetto di validazione da parte dell'UPB, sulla base di una buona cooperazione interistituzionale, in attesa della revisione della legislazione nazionale.

Nello specifico, il MEF ha fornito all'UPB le informazioni necessarie per la valutazione delle previsioni contenute nel seguente Piano, secondo le tempistiche delineate in un calendario sintetico di adempimenti concordato tra le due istituzioni. Nell'ambito del processo di scambio delle informazioni, *in primis* il MEF ha trasmesso le ipotesi sulle variabili esogene adottate per la stima del quadro macroeconomico in data 26 agosto 2024. In questo modo i previsori del *panel* coinvolto nel processo di validazione (che include lo stesso UPB) hanno potuto formulare stime sulla base delle stesse ipotesi di partenza, assicurando la coerenza del confronto. A questo scambio ha fatto seguito un primo invio delle previsioni delle variabili macroeconomiche tendenziali da parte del MEF, e successivamente un ulteriore aggiornamento derivante dalla diffusione dei Conti Economici Trimestrali da parte dell'Istat il 2 settembre 2024. L'UPB ha quindi inviato una lettera di rilievi il 5 settembre 2024, i quali sono stati recepiti dal MEF nell'invio finale del quadro macroeconomico tendenziale il 6 settembre 2024.

Il 9 settembre 2024, la validazione delle previsioni macroeconomiche contenute nel quadro macroeconomico tendenziale è stata rilasciata tramite invio di una lettera formale[272] dal Presidente dell'UPB al Ministro dell'Economia e delle Finanze. Nella missiva si riconosceva come tale quadro macroeconomico fosse ricompreso in un intervallo accettabile per quanto attenesse alle principali variabili macroeconomiche, sebbene in diversi casi le previsioni si collocassero sull'estremo superiore. In aggiunta, si rimarcava come la validazione si basasse sull'ipotesi di una piena e tempestiva realizzazione dei progetti del PNRR e che non vi si verificasse un deterioramento del contesto internazionale.

Il 23 settembre 2024 il MEF ha trasmesso all'UPB un aggiornamento del quadro macroeconomico tendenziale alla luce delle stime diffuse dall'Istat relative alla

[272] La lettera è reperibile sul sito istituzionale dell'UPB - https://www.upbilancio.it/rapporti/.

revisione generale dei Conti Economici Nazionali, che ha interessato l'intera serie di dati di contabilità nazionale. In data 25 settembre 2024, l'UPB ha inviato una lettera di conferma della validazione del quadro macroeconomico tendenziale.

APPENDICE III: TAVOLE DEL CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE

TAVOLA A.III.1: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	2023	2024	2025	2026	2027
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	187.131	195.817	197.882	199.406	198.164
Consumi intermedi	174.830	173.833	181.290	184.545	181.956
Prestazioni sociali	424.486	447.000	455.600	467.510	479.380
di cui: Pensioni	319.184	337.480	345.410	356.040	366.520
Altre prestazioni sociali	105.302	109.520	110.190	111.470	112.860
Altre spese correnti	87.945	86.419	94.541	92.915	91.977
Totale spese correnti al netto di interessi	874.392	903.069	929.313	944.376	951.477
Interessi passivi	77.987	85.649	87.251	90.767	96.537
Totale spese correnti	952.379	988.717	1.016.564	1.035.143	1.048.014
di cui: Spesa sanitaria	131.119	137.934	141.929	144.969	147.506
Totale spese in conto capitale	192.464	115.559	120.668	120.849	106.182
Investimenti fissi lordi	67.599	74.979	79.729	83.966	80.728
Contributi in c/capitale	115.586	34.549	34.855	31.139	20.097
Altri trasferimenti	9.279	6.031	6.084	5.744	5.357
Totale spese finali al netto di interessi	1.066.856	1.018.627	1.049.981	1.065.225	1.057.659
Totale spese finali	1.144.843	1.104.276	1.137.232	1.155.993	1.154.196
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	613.129	648.018	663.382	681.167	700.631
Imposte dirette	320.796	337.215	346.165	356.236	367.397
Imposte indirette	290.724	309.388	315.816	323.520	331.817
Imposte in c/capitale	1.609	1.415	1.401	1.411	1.417
Contributi sociali	269.464	277.429	301.329	310.223	318.220
Contributi effettivi	265.216	273.179	297.002	305.814	313.732
Contributi figurativi	4.248	4.250	4.327	4.409	4.488

TAVOLA A.III.1 SEGUE: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	2023	2024	2025	2026	2027
ENTRATE					
Altre entrate correnti	88.054	90.225	96.099	99.788	93.132
Totale entrate correnti	969.038	1.014.257	1.059.409	1.089.767	1.110.566
Entrate in c/capitale non tributarie	21.461	6.016	11.101	15.053	5.573
Totale entrate finali	992.108	1.021.688	1.071.911	1.106.231	1.117.556
p.m. Pressione fiscale (%PIL)	41,5	42,3	42,8	42,7	42,8
Saldo primario	-74.748	3.061	21.930	41.006	59.896
in % di PIL	-3,5	0,1	1,0	1,8	2,5
Saldo di parte corrente	16.659	25.540	42.845	54.624	62.552
in % di PIL	0,8	1,2	1,9	2,4	2,6
Indebitamento netto	-152.735	-82.588	-65.321	-49.762	-36.640
in % di PIL	-7,2	-3,8	-2,9	-2,1	-1,5
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	*2.128.001*	*2.189.651*	*2.255.728*	*2.323.318*	*2.381.380*

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A.III.2: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

	2023	2024	2025	2026	2027
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	8,8	8,9	8,8	8,6	8,3
Consumi intermedi	8,2	7,9	8,0	7,9	7,6
Prestazioni sociali	19,9	20,4	20,2	20,1	20,1
di cui: Pensioni	15,0	15,4	15,3	15,3	15,4
Altre prestazioni sociali	4,9	5,0	4,9	4,8	4,7
Altre spese correnti	4,1	3,9	4,2	4,0	3,9
Totale spese correnti al netto di interessi	41,1	41,2	41,2	40,6	40,0
Interessi passivi	3,7	3,9	3,9	3,9	4,1
Totale spese correnti	44,8	45,2	45,1	44,6	44,0
di cui: Spesa sanitaria	6,2	6,3	6,3	6,2	6,2
Totale spese in conto capitale	9,0	5,3	5,3	5,2	4,5
Investimenti fissi lordi	3,2	3,4	3,5	3,6	3,4
Contributi in c/capitale	5,4	1,6	1,5	1,3	0,8
Altri trasferimenti	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese finali al netto di interessi	50,1	46,5	46,5	45,8	44,4
Totale spese finali	53,8	50,4	50,4	49,8	48,5

TAVOLA A.III.2 SEGUE: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

	2023	2024	2025	2026	2027
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	28,8	29,6	29,4	29,3	29,4
Imposte dirette	15,1	15,4	15,3	15,3	15,4
Imposte indirette	13,7	14,1	14,0	13,9	13,9
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	12,7	12,7	13,4	13,4	13,4
Contributi effettivi	12,5	12,5	13,2	13,2	13,2
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,1	4,1	4,3	4,3	3,9
Totale entrate correnti	45,5	46,3	47,0	46,9	46,6
Entrate in c/capitale non tributarie	1,0	0,3	0,5	0,6	0,2
Totale entrate finali	46,6	46,7	47,5	47,6	46,9
p.m. Pressione fiscale	41,5	42,3	42,8	42,7	42,8
SALDI					
Saldo primario	-3,5	0,1	1,0	1,8	2,5
Saldo di parte corrente	0,8	1,2	1,9	2,4	2,6
Indebitamento netto	-7,2	-3,8	-2,9	-2,1	-1,5

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A.III.3: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	2024	2025	2026	2027
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	4,6	1,1	0,8	-0,6
Consumi intermedi	-0,6	4,3	1,8	-1,4
Prestazioni sociali	5,3	1,9	2,6	2,5
di cui: Pensioni	5,7	2,3	3,1	2,9
Altre prestazioni sociali	4,0	0,6	1,2	1,2
Altre spese correnti	-1,7	9,4	-1,7	-1,0
Totale spese correnti al netto di interessi	3,3	2,9	1,6	0,8
Interessi passivi	9,8	1,9	4,0	6,4
Totale spese correnti	3,8	2,8	1,8	1,2
di cui: Spesa sanitaria	5,2	2,9	2,1	1,7
Totale spese in conto capitale	-40,0	4,4	0,2	-12,1
Investimenti fissi lordi	10,9	6,3	5,3	-3,9
Contributi in c/capitale	-70,1	0,9	-10,7	-35,5
Altri trasferimenti	-35,0	0,9	-5,6	-6,7
Totale spese finali al netto di interessi	-4,5	3,1	1,5	-0,7
Totale spese finali	-3,5	3,0	1,6	-0,2
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	5,7	2,4	2,7	2,9
Imposte dirette	5,1	2,7	2,9	3,1
Imposte indirette	6,4	2,1	2,4	2,6
Imposte in c/capitale	-12,1	-1,0	0,7	0,4
Contributi sociali	3,0	8,6	3,0	2,6
Contributi effettivi	3,0	8,7	3,0	2,6
Contributi figurativi	0,0	1,8	1,9	1,8
Altre entrate correnti	2,5	6,5	3,8	-6,7
Totale entrate correnti	4,7	4,5	2,9	1,9
Entrate in c/capitale non tributarie	-72,0	84,5	35,6	-63,0
Totale entrate finali	3,0	4,9	3,2	1,0

APPENDICE IV: LA VALUTAZIONE DELLE MAGGIORI ENTRATE STRUTTURALI DERIVANTI DAL MIGLIORAMENTO DELLA *COMPLIANCE* FISCALE

L'articolo 1, comma 3, della legge di bilancio 2021-2023[273], ha introdotto un nuovo dispositivo di alimentazione del 'Fondo per la riduzione della pressione fiscale' (d'ora in avanti 'Fondo'), istituito nuovamente dall'articolo 1, comma 130, della legge di bilancio 2023-2025[274]. Il Fondo è alimentato dalle risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

L'articolo 1, comma 4, della legge di bilancio 2021-2023 stabilisce che, ai fini della determinazione delle risorse di cui al comma 3, si considerano, in ciascun anno, le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nella 'Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva', redatta ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge n. 196 del 2009. La valutazione di quest'anno deve pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2021, così come risulta dalla stima definitiva riportata nella Relazione 2024.

Sulla base della metodologia utilizzata dalla Commissione incaricata di redigere la Relazione, delle *best practice* internazionali e delle principali evidenze della letteratura teorica ed empirica in materia, la variazione della *tax compliance* è costituita dalla variazione (col segno negativo) del *tax gap* nel 2021 rispetto al 2020. Vale la pena ricordare che l'indicatore di variazione del *tax gap* non viene costruito come differenza in termini assoluti tra il *tax gap* del 2021 rispetto a quello registrato nel 2020, ma come prodotto tra la variazione della propensione al *gap* (assunta come *proxy* della propensione all'evasione) tra il 2021 e il 2020 e il gettito teorico dell'imposta nel 2020. Come evidenziato anche in un recente contributo della Relazione[275], questo indicatore è in grado di isolare l'effetto della variazione della *tax compliance* dagli effetti delle variazioni congiunturali e normative sulla base imponibile e sul gettito teorico dell'imposta. In altri termini, è possibile tenere conto del cd. scenario controfattuale, che consente di valutare quale sarebbe stata l'evasione dell'imposta nel 2021 se la propensione all'evasione fosse stata quella registrata nel 2020.

Inoltre, la quantificazione fa riferimento esclusivamente al *gap* dell'IVA e delle imposte dirette (IRPEF e IRES) sul reddito da lavoro autonomo e d'impresa, in

[273] Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

[274] Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

[275] Cfr. *focus* 1.C.3, 'Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2019', pp. 11-12.

considerazione di aspetti legati al calcolo e al monitoraggio della *tax compliance*, sulla base dei requisiti e delle condizioni previste dalla norma, che verranno di seguito illustrate. La Tavola A.IV.1 riporta il calcolo della variazione della *tax compliance* nel 2021 rispetto al 2020, sulla base dei risultati aggiornati pubblicati nella Relazione 2024; la variazione della *compliance* viene riportata valutando sia il *tax gap* in termini assoluti, sia la variazione nella propensione al *gap*.

TAVOLA A.IV.1: LA VARIAZIONE DELLA *TAX COMPLIANCE* 2021-2020 (milioni)

		Anno	IVA	IRPEF	IRES	Totale
Propensione al *gap*	a)	2020	18,58%	69,33%	23,74%	
	b)	2021	13,63%	66,83%	18,83%	
Gettito teorico	c)	2020	118.483	40.490	34.158	
	d)	2021	130.687	44.255	42.486	
Tax gap	e)	2020	22.015	28.070	8.109	
	f)	2021	17.817	29.574	7.999	
Variazione *tax compliance*	g) = - (f) - e))	*Approccio tax gap*	4.198	-1.504	111	2,805
	h) = - (b) - a)) * d)	**Approccio Propensione al *gap***	**6.466**	**1.106**	**2.088**	**9.659**

I risultati mostrano un miglioramento della *tax compliance* nel 2021 rispetto al 2020 pari a 9,7 miliardi.

La norma vigente prevede due condizioni necessarie per determinare le risorse da destinare al Fondo. La prima condizione è indicata al comma 4 e si riferisce alla definizione delle maggiori entrate 'permanenti'; la seconda condizione, indicata al comma 5, intende accertare il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

In particolare, la condizione di cui al comma 4 prevede che le maggiori entrate, così come determinate nella Tavola A.IV.1, siano 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 risulti non negativa. Tale condizione implica, di fatto, che il miglioramento della *tax compliance* registrato nel 2021 non sia stato successivamente annullato da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio successivo 2022-2024.

Il successivo periodo del medesimo comma prevede che qualora la suddetta somma algebrica risulti negativa, l'ammontare delle maggiori entrate permanenti è dato dalla differenza, se positiva, tra le maggiori entrate di cui al primo periodo e il valore negativo della somma algebrica della variazione delle entrate da miglioramento dell'adempimento spontaneo stimata con riferimento ai tre anni successivi. Viceversa, se la differenza di cui al periodo precedente è negativa o pari a zero, l'ammontare delle maggiori entrate permanenti è pari a zero. In sintesi, nel primo caso si fa riferimento a un peggioramento parziale della *tax compliance*; nel secondo caso a un peggioramento in grado di annullare tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2021.

Sotto il profilo metodologico, per calcolare la variazione della *tax compliance* per il triennio successivo al 2021 si considerano le stime preliminari elaborate dal Dipartimento delle Finanze[276].

Tale stima viene effettuata solo con riferimento all'IVA e alle imposte dirette per i redditi da lavoro autonomo e d'impresa. Inoltre, l'ammontare delle risorse potenziali derivanti dalla variazione positiva della *tax compliance*, riportate nella Tavola A.IV.1, deve essere opportunamente corretto per tener conto delle risorse derivanti dal miglioramento della *tax compliance* che sono state già impiegate per finanziare interventi di spesa o di riduzione delle entrate.

La Tavola A.IV.2 illustra il calcolo delle risorse potenziali da destinare al Fondo, tenendo conto della condizione prevista dal comma 4. A fronte di una variazione positiva della *compliance* di 9,7 miliardi di euro, si osserva che circa 264 milioni di euro, stimati *ex-ante* come effetto di miglioramento della *tax compliance* a seguito delle misure di contrasto alle frodi IVA nel settore dei carburanti e del falso *plafond*, sono stati già impiegati a copertura delle manovre di finanza pubblica. Pertanto, la variazione netta della *tax compliance*, potenzialmente da destinare al Fondo, risulta pari a circa 9,4 miliardi di euro.

Per quanto concerne gli anni successivi, il miglioramento della *tax compliance* prosegue anche nel 2022, soprattutto con riferimento alle imposte dirette, mentre sembra registrare una battuta d'arresto nel 2023. Nel complesso, comunque, la somma algebrica delle variazioni della *tax compliance* nel triennio 2022-2024 risulta strettamente positiva; pertanto, le risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo stimate nel 2021 non risultano annullate negli anni successivi. Per tale ragione, la condizione prevista dal comma 4 è rispettata col segno positivo e consente di considerare come maggiori entrate permanenti tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2021 al netto delle risorse già impiegate nelle manovre di finanza pubblica, pari a circa 9,4 miliardi di euro.

Infine, il comma 5 prevede che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, si 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 e determinate ai sensi del comma 4 da destinare al Fondo.

Vi sono, quindi, due passaggi da considerare: i) la verifica dell'ammontare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza; ii) l'indicazione della quota delle maggiori entrate permanenti da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

La Tavola A.IV.3 mostra l'ammontare delle maggiori entrate previste rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza. Risultano circa 2,2 miliardi di euro di maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate nel DEF. Conseguentemente, soltanto una parte delle maggiori entrate permanenti, pari a

[276] La stima elaborata dal Dipartimento delle Finanze si basa sul cd. metodo del residuo. Tale metodologia consente di depurare l'andamento delle imposte dagli effetti dovuti alla variazione del ciclo economico e della normativa. Il residuo non spiegato viene interpretato come variazione della *tax compliance*. Si tratta di una metodologia necessariamente meno ottimale rispetto all'approccio *top-down,* basato sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli delle dichiarazioni fiscali, utilizzato nella Relazione. Tuttavia, laddove non è possibile, in assenza dei dati, applicare l'approccio *top down*, il metodo del residuo può considerarsi robusto al fine di soddisfare quanto previsto dalla condizione posta dal comma 4 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2021-2023.

circa 2,2 miliardi di euro, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo registrato nel 2021, può essere destinata effettivamente al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, nell'ambito della sessione di bilancio.

TAVOLA A.IV.2: MAGGIORI ENTRATE PERMANENTI - CONDIZONE EX ART. 1 CO. 4 L. 178/2020 (milioni)

Anno	Metodo	Quantificazione	IVA	IRPEF/IRES	Totale
2021	Approccio *top-down*	variazione *compliance*	6.466	3.194	9.659
		di cui già impiegati	264	0	264
		a) var. *compliance* residua	**6.201**	**3.194**	**9.395**
2022	Metodo del 'residuo	variazione compliance	-2.603	7.018	4.415
		interventi normativi	-2.823	-1.436	-4.259
		b) var. *compliance* netta	220	8.454	8.674
2023	Metodo del 'residuo'	variazione compliance	-3.401	-6.031	-9.432
		interventi normativi	1.071	-2.317	-1.246
		c) var. *compliance* netta	-4.472	-3.714	-8.186
2024	Metodo del 'residuo'	variazione compliance	3.139		3.139
		interventi normativi	2.695		2.695
		d) var. *compliance* netta	444		444
Condizione ex art. 1 comma 4 legge 178/2020		e) = b) + c) + d)	**-3.807**	**4,739**	**932** e) > 0
Fondo potenziale		f) = max { 0, a) }			**9.395**

Nota: la quantificazione non tiene conto della revisione dei Conti nazionali effettuata da Istat nel mese di settembre 2023.

TAVOLA A.IV.3: FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE - ART.1 CO. 5 L. 178/2020 (milioni)

Anno		Previsioni		
2024		DEF 2024	PSBMT 2024	Differenza
IVA		163.530	164.097	567
Saldo IRPEF		7.958	6.703	-1.255
Saldo IRES		12.888	15.767	2.879
Totale	a)	184.376	186.567	2.191
Fondo potenziale	b)			9.395
Condizione ex art. 1 comma 5 legge 178/2020				a) > b)
Fondo potenziale	c) = b)			**2.191**
Fondo effettivo				0

APPENDICE V: ANALISI DI DETTAGLIO SULL'IMPATTO DEL PIANO DI RIFORME E INVESTIMENTI

Questa Appendice presenta i dettagli della valutazione d'impatto macroeconomico delle misure di spesa e delle principali riforme strutturali previste dal Piano, integrando quanto riportato nel paragrafo III.4 del testo. Tali misure comprendono: (i) le riforme e gli investimenti già attuati e da implementare del PNRR e (ii) gli investimenti e le nuove riforme del Piano (da implementare), che in larga misura consolidano e potenziano quelle aree di riforma che si sono rivelate maggiormente strategiche per lo sviluppo economico del Paese. L'Appendice espone, inoltre, gli impatti settoriali delle misure incluse nel PNRR.

È utile rammentare che le analisi tengono conto del nuovo quadro di *governance* economica dell'Unione europea (UE), che richiede ipotesi particolarmente conservative nelle simulazioni, al fine di fornire uno scenario prudente degli impatti macroeconomici degli investimenti e delle riforme strutturali[277]. Per quanto riguarda le riforme, l'analisi tiene conto solo di alcune delle misure previste dal PNRR e dal nuovo Piano, ovvero le più rappresentative e solo quando queste sono misurabili in modo ragionevole alla luce dei modelli utilizzati, della letteratura disponibile e della natura stessa delle riforme, non sempre quantificabili in modo oggettivo.

A.V.1 IMPATTO MACROECONOMICO AGGREGATO DEGLI INVESTIMENTI DEL PNRR E DEL PIANO

Coerentemente con l'approccio adottato nei precedenti documenti ufficiali, la valutazione di impatto delle misure di spesa è stata effettuata attraverso il modello QUEST-III R&D[278] considerando solo le risorse collegate al PNRR che finanziano progetti considerati aggiuntivi, pari a 194,2 miliardi[279] e le risorse stanziate dal 2027 a sostegno delle riforme del Piano, superiori a 110 miliardi[280].

[277] Regolamento UE 2024/1263, Art. 13 e Art. 14.

[278] L'analisi è stata elaborata utilizzando la versione QUEST-III R&D 2018 (per le risorse PNRR) e 2024 (per le risorse stanziate a sostegno delle riforme del Piano). Il modello è stato sviluppato dalla Commissione europea per l'Italia, cfr. Roeger, W., Varga, J., in't Veld, J. (2022), '*The QUEST III R&D Model*' in Akcigit, U., Benedetti Fasil, C., Impullitti, G., Licandro, O., Sanchez-Martinez, M. (eds) *Macroeconomic Modelling of R&D and Innovation Policies, International Economic Association Series*, Palgrave Macmillan, Cham. Le ipotesi di modellizzazione formulate in questo documento non implicano l'approvazione o il sostegno della Commissione europea.

[279] Nel dettaglio vengono considerati prestiti e sovvenzioni RRF per nuovi progetti (137,7 miliardi), fondi REACT-EU (13,0 miliardi), le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (14,8 miliardi) e quelle stanziate attraverso il Fondo complementare (28,7 miliardi).

[280] Tale cifra corrisponde ad una prima valutazione conservativa in attesa della definizione finale in sede di legge di bilancio.

Le misure di spesa vengono simulate attraverso cinque canali che ne rappresentano i macro-aggregati più significativi: investimenti pubblici, incentivi alle imprese, decontribuzione, spesa corrente e trasferimenti[281].

In linea con i precedenti documenti, in un primo scenario si è ipotizzato che gli investimenti finanziati siano quelli con un'elevata efficienza e ricaduta in termini di crescita del prodotto potenziale. Tale ipotesi è innestata nel modello utilizzando un valore per l'elasticità del PIL allo *stock* di capitale pubblico pari a 0,17, valore associato in letteratura agli investimenti pubblici infrastrutturali. Come accennato, la nuova regolamentazione pone più volte l'accento sulla necessità di utilizzare ipotesi conservative rispetto alle valutazioni di impatto macroeconomico. Di conseguenza, si introduce un nuovo scenario cosiddetto prudenziale, dove agli investimenti pubblici è associata una elasticità media pari a 0,12[282]. Inoltre, per gli investimenti pubblici che supportano direttamente le riforme considerate nel Piano si tiene conto unicamente dell'effetto di domanda, escludendo, quindi, l'effetto strutturale di maggiore produttività[283]. Tale ipotesi evita sovrapposizioni tra gli effetti strutturali di offerta innescati dagli investimenti pubblici e quelli prodotti dalle riforme ad essi collegati.

Sempre in via prudenziale, in entrambi gli scenari non si è tenuto conto esplicitamente dell''effetto leva' diretto e indiretto che alcuni degli strumenti contenuti nel Piano potrebbero avere sull'economia italiana, attraverso la mobilitazione di altri investimenti pubblici e privati[284]. Per i fondi erogati attraverso prestiti si considerano costi di indebitamento più bassi rispetto a quelli applicati sui titoli di Stato italiani[285]. Al fine di tenere conto dei PNRR degli altri Stati membri, si ipotizza che l'intero ammontare delle sovvenzioni destinate agli altri Paesi UE venga destinato ad investimenti.

I risultati delle simulazioni sono descritti nella Tavola A.V.1, che mostra l'impatto degli investimenti del Piano nello scenario con investimenti pubblici ad alta efficienza e in quello prudenziale ad efficienza media. Nel 2026, anno finale del PNRR, il PIL risulterebbe più alto del 3,7 per cento rispetto allo scenario base nello scenario ad alta efficienza, mentre nello scenario prudenziale l'incremento risulterebbe pari al 3,1 per cento. In entrambi gli scenari, al 2031, orizzonte del Piano, gli effetti delle maggiori spese sarebbero ancora significativi, principalmente

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

[282] I valori utilizzati per le elasticità 'alta' e 'media' sono allineati ai risultati del lavoro di Bom, P. R., e Ligthart, J. E. (2014), '*What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?*', Journal of economic surveys, 28(5), 889-916 e al Country Report Italia 2020, Commissione europea.

[283] L'ipotesi è innestata nel modello simulando questo sottoinsieme di investimenti come spesa corrente.

[284] È il caso, ad esempio, dei progetti che verranno realizzati attraverso forme di partenariato pubblico-privato, contributi agli investimenti innovativi, sovvenzioni e prestiti per l'autoimprenditorialità o con il cofinanziamento di risorse pubbliche diverse da quelle direttamente collegate al PNRR.

[285] Si prende come riferimento il rendimento a lungo termine delle emissioni dell'Unione europea. Tale ipotesi è tuttavia indicativa considerando che una quota delle emissioni potrebbe avere scadenze più brevi.

grazie agli effetti strutturali indotti dall'accumulazione di capitale pubblico e privato[286].

TAVOLA A.V.1: IMPATTO SUL PIL DEGLI INVESTIMENTI DEL PIANO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Scenario ad efficienza alta	0,2	0,4	0,9	1,0	2,1	3,7	3,4	3,7	4,0	3,3	3,5
Scenario prudenziale (efficienza media)	0,2	0,4	0,8	0,7	1,7	3,1	2,4	2,6	2,7	2,0	2,2

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

Impatto macroeconomico delle misure di spesa del PNRR per settore

Per quanto riguarda gli impatti a livello settoriale e per Missione, in continuità con quanto avvenuto nel PNRR e nei successivi documenti programmatici, si è utilizzato il modello CGE MACGEM-IT[287]. Le stime raccolgono gli effetti di propagazione settoriale dell'aggregato di interventi di spesa additiva, coerentemente con gli innesti del modello QUEST-III. Nel complesso, il livello del PIL reale sarebbe più elevato rispetto allo scenario di base, ovvero senza gli interventi additivi previsti dal PNRR, dell'1,7 per cento a fine 2024 e del 3,7 per cento nel 2026, in linea con quanto stimato a livello aggregato nello scenario ad alta efficienza del paragrafo precedente. Nel dettaglio (cfr. Tavola A.V.2), i settori economici che maggiormente contribuiscono alla maggiore crescita stimata del PIL in tutto l'orizzonte temporale sono le costruzioni (per via delle opere infrastrutturali), l'Industria manifatturiera e, tra i servizi, i servizi professionali, quelli immobiliari e il commercio. I primi quattro rappresentano i settori maggiormente coinvolti dalle spese dovute al PNRR; il commercio, invece, è attivato in gran parte dalla maggiore domanda di consumi privati. L'impatto più alto in termini di contributi alla crescita per settore di attività economica si avrebbe nel 2026.

[286] Per una analisi degli effetti di lungo periodo sarebbe necessario introdurre una serie di ipotesi aggiuntive, tra cui il deprezzamento del capitale accumulato, il suo decadimento in termini di efficienza, i costi di manutenzione e gestione degli investimenti realizzati e l'effetto leva sugli investimenti privati.

[287] Per dettagli sul modello MACGEM-IT si vedano Ciaschini, M., Felici, F., Pretaroli, R., Severini, F., Socci, C. (2020), '*MACGEM – ITA a SAM based GCE model for the Italian economy*', *Working paper No.* 1, 2020, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro; Socci C., Felici, F., Pretaroli, R., Severini, F., Loiero, R. (2021), '*The multisector applied computable general equlibrium model for Italian economy (MACGEM – IT)*', *Italian Economic Journal*, vol. 7, pp. 109-127. Rispetto alle precedenti simulazioni, le differenze derivano dall'aggiornamento del cronoprogramma e delle basi dati del modello, ora aggiornate al 2019.

TAVOLA A.V.2: IMPATTO DEL PNRR PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA NEL PERIODO 2021-2026 (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	Peso sul Valore Aggiunto complessivo	Contributi alla crescita del Valore Aggiunto nel 2024	Contributi alla crescita del Valore Aggiunto nel 2026
		(Punti percentuali)	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,1	0,02	0,04
Attività estrattiva	0,2	0,00	0,01
Attività manifatturiere	16,5	0,17	0,37
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1,6	0,02	0,05
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	1,0	0,01	0,03
Costruzioni	4,3	0,36	0,59
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	11,7	0,13	0,25
Trasporto e magazzinaggio	5,6	0,07	0,13
Servizi di alloggio e di ristorazione	3,8	0,06	0,11
Servizi di informazione e comunicazione	3,8	0,08	0,24
Attività finanziarie e assicurative	5,3	0,08	0,17
Attività immobiliari	13,6	0,22	0,39
Attività professionali, scientifiche e tecniche	6,4	0,14	0,38
Attività amministrative e di servizi di supporto	3,2	0,08	0,33
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	6,7	0,05	0,18
Istruzione	4,1	0,03	0,28
Sanità e assistenza sociale	6,0	0,08	0,07
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	1,4	0,02	0,04
Altre attività di servizi	1,5	0,02	0,04
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	0,01	0,03
Totale economia	**100,0**	**1,67**	**3,73**

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

Considerando invece l'impatto stimato per Missioni (cfr. Tavola A.V.3), l'apporto più rilevante alla crescita del PIL deriva dalla Missione 2 con un contributo all'incremento del livello del PIL di 0,9 punti percentuali nel 2026. Il contributo alla crescita del PIL della Missione 1 (0,7 punti percentuali) deriva soprattutto dall'apporto della digitalizzazione della PA e del turismo. Dalle Missioni 4 e 5 è atteso un contributo alla crescita del PIL 2026 di 0,6 punti percentuali ciascuna. La Missione 3 contribuisce alla crescita del PIL nel 2026 per 0,4 punti percentuali, al pari della Missione 6.

TAVOLA A.V.3: IMPATTO SUL PIL DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	2024	2026
Totale	**1,67**	**3,73**
M1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	**0,20**	**0,67**
M1-C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	0,09	0,32
M1-C2: digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	0,05	0,15
M1-C3: turismo e cultura 4.0	0,06	0,20
M2: rivoluzione verde e transizione ecologica	**0,44**	**0,90**
M2-C1: agricoltura sostenibile ed economia circolare	0,08	0,16
M2-C2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	0,19	0,39
M2-C3: efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	0,11	0,14
M2-C4: tutela del territorio e della risorsa idrica	0,06	0,20
M3: infrastrutture per una mobilità sostenibile	**0,22**	**0,37**
M3-C1: investimenti sulla rete ferroviaria	0,21	0,33
M3-C2: intermodalità e logistica integrata	0,00	0,04
M4: istruzione e ricerca	**0,36**	**0,61**
M4-C1: potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione	0,22	0,54
M4-C2: dalla ricerca all'impresa	0,14	0,07
M5: inclusione e coesione	**0,19**	**0,65**
M5-C1: politiche per il lavoro	0,12	0,30
M5-C2: infrastrutture sociali, famiglie e comunità del terzo settore	0,07	0,30
M5-C3: interventi speciali per la coesione territoriale	0,01	0,05
M6: salute	**0,12**	**0,38**
M6-C1: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza	0,05	0,22
M6-C2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del S.S.N.	0,07	0,15
M7: *REPowerEU*	**0,13**	**0,13**

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

A.V.2 IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME DEL PNRR E DEL NUOVO PIANO

In questa sottosezione si forniscono i dettagli e si documentano le ipotesi della valutazione aggiornata dell'impatto macroeconomico di alcune delle principali riforme del PNRR e del nuovo Piano. La strategia di simulazione è stata elaborata prendendo a riferimento una corposa serie di analisi e studi scientifici sull'impatto delle riforme[288]. Per le valutazioni di impatto sono state considerate esclusivamente le misure maggiormente rappresentative e per cui è possibile effettuare una valutazione più robusta[289]. Come per le valutazioni di impatto delle misure di spesa aggregate, per le riforme è stato impiegato il modello QUEST-III R&D, che permette di analizzare approfonditamente l'effetto di riforme strutturali e investimenti a favore della crescita. Ove necessario, le simulazioni sono integrate dall'uso di studi micro-econometrici complementari.

[288] Si veda, tra i più recenti, Pfeiffer, P., Varga, J., e in't Veld, J. (2023), '*Unleashing Potential: Model-Based Reform Benchmarking for EU Member States*' (No. 192), *European Economy - Discussion Papers 192, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission*.

[289] Ovvero, quelle per cui l'imputazione a variazioni dei parametri dei modelli è meno arbitraria e in linea con metodologie già adottate in altri contesti. Questa possibilità dipende sia dalle caratteristiche dei modelli di simulazione utilizzati, sia dalla disponibilità di studi e analisi in letteratura.

A.V.2.1 Impatto macroeconomico delle riforme del PNRR

Gli ambiti di riforma analizzati nel perimetro del PNRR sono: istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica amministrazione, giustizia, concorrenza ed appalti. Precedenti valutazioni delle stesse aree di riforma sono contenute nel PNRR stesso e nei successivi documenti di finanza pubblica[290].

La strategia di simulazione per le riforme del PNRR può essere sintetizzata come segue. Per ogni area di riforma vengono selezionati e raggruppati in linee di azione, i *Milestone* e *Target* (M&T) rilevanti[291]. Ad esempio, i 27 M&T collegati alla riforma della giustizia sono raggruppati in due linee di azione: riduzione dei tempi dei procedimenti, sia civili che penali[292]. Per ogni linea di azione viene poi: (i) identificato un indicatore sintetico che ne misura gli avanzamenti, (ii) quantificata la variazione attesa di tale indicatore, e (iii) individuata una metodologia per l'imputazione di tale variazione all'interno del modello. Come delineato nel paragrafo III.4, gli impatti delle riforme implementate vengono valutati in proporzione alla quota di M&T raggiunti alla fine del 2024, mentre gli impatti di quanto deve essere completato sono calcolati come differenza tra gli effetti complessivi della riforma e di quanto fino ad ora realizzato.

Ognuno di questi passaggi richiede un certo grado di discrezionalità, che cresce al diminuire delle informazioni a disposizione e all'aumentare della complessità dell'innesto all'interno del modello macroeconomico. Inoltre, come prescritto dalla nuova *governance*, le simulazioni delle riforme sono basate su ipotesi conservative. Di seguito si documentano, pertanto, i dettagli delle simulazioni afferenti allo scenario prudenziale riportato nel paragrafo III.4 del testo. Seguono poi i risultati e una breve analisi di sensitività basate su scenari più o meno conservativi.

Per ciascuna area di riforma, la Tavola A.V.4 schematizza le linee di azione, gli indicatori sintetici utilizzati per misurarne gli effetti, la loro variazione, la variabile del modello collegata agli indicatori, il rispettivo periodo di simulazione e gli eventuali studi econometrici utilizzati. Per tutte le misure di riforma si ipotizza un intervento a costo zero. Tale ipotesi è coerente con l'impostazione per cui le misure di spesa sono valutate nella simulazione degli investimenti.

[290] Le precedenti valutazioni sono state pubblicate nel PNRR e nel Documento di Economia e Finanza, Programma Nazionale di Riforma 2022, 2023, 2024. Una formalizzazione di tali simulazioni è contenuta in un recente studio pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro: D'Andrea, S., D'Andrea, S., Di Bartolomeo, G., D'Imperio, P., Infantino, G., e Meacci, M. (2024), '*The macroeconomic impact of structural reforms: The case of Italy*', *Journal of Policy Modeling*. Rispetto alle analisi precedenti sono stati aggiornati i M&T e le strategie di simulazione per le linee di azione 'Qualità sistema educativo' e 'Capitale Umano', ora allineate a recenti contributi in letteratura. È stata, inoltre, aggiunta la linea di azione 'Ricerca'.

[291] M&T aggiornati, da raggiungere lungo un cronoprogramma trimestrale dal 2021 al 2026, sono contenuti nell'Allegato alla Decisione del Consiglio UE (CID) del 7 maggio 2024.

[292] La selezione dei M&T, così come il loro raggruppamento in linee di azione, sono funzionali alle valutazioni di impatto e non rispecchiano necessariamente le categorizzazioni ufficiali.

PNRR: La riforma dell'istruzione e della ricerca

La riforma dell'istruzione e della ricerca prevista nel PNRR è un processo che coinvolge l'intero sistema, dagli asili nido alla ricerca[293]. Gli effetti economici di lungo periodo sono stati valutati considerando quattro linee di azione: (i) la diminuzione dell'abbandono scolastico dal 13,3 per cento, registrato nel 2019, al 10,2 per cento entro il 2026[294]; (ii) i miglioramenti nella composizione del capitale umano per titolo di studio. Aggregando le misure, si calcola che, a parità di numero complessivo di studenti i laureati del settore ricerca e sviluppo (R&S) e gli altri laureati aumenterebbero, rispettivamente, di 14.500 e 51.500 unità; (iii) le misure di miglioramento della qualità dell'offerta scolastica e universitaria; (iv) le misure per il rafforzamento della ricerca di base, il sostegno ai processi per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico, il potenziamento delle infrastrutture di ricerca.

L'innesto nel modello avviene come segue. Per la prima e seconda linea di azione si agisce sulla composizione della popolazione per titolo di studio, cui corrispondono all'interno del modello diversi livelli di efficienza del lavoro[295]. Per l'abbandono scolastico, si ipotizza che gli individui coinvolti dalle misure decidano di proseguire i loro studi, ottenendo negli anni successivi un diploma. Per la seconda linea di azione si considerano passaggi tra i diversi livelli di efficienza del lavoro, con un aumento complessivo di laureati e ricercatori. Per quanto riguarda la terza linea di azione, l'innesto si basa su un recente studio OCSE che stima la relazione (elasticità) tra produttività totale dei fattori e punteggi del test PISA (che può essere considerato un indicatore sintetico della qualità dell'istruzione)[296]. In linea con un recente studio della Commissione europea, si considera che le misure PNRR possano chiudere il 25 per cento del divario dell'Italia rispetto ai 3 migliori Paesi UE (con punteggi nel 2018, rispettivamente pari a 477 e 518,3). Utilizzando le elasticità stimate dall'OCSE, ovvero 0,8, si simula un aumento dell'1,7 per cento della TFP in cinquanta anni, tempo necessario affinché le varie coorti di studenti interessati dalle riforme possano entrare e sostituire progressivamente l'attuale forza lavoro. Per la quarta e ultima linea di azione, si ipotizza che le risorse aggiuntive destinate alle misure per la ricerca contenute nel PNRR vengano destinate all'aumento dei sussidi per la ricerca e lo sviluppo, settore presente all'interno del modello.

[293] L'area di riforma fa riferimento alle componenti M4C1 'Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università' e M4C2 'Dalla ricerca all'impresa' della Missione M4 'Istruzione e ricerca'.

[294] Sulla base di stime interne, questo produrrebbe un aumento medio dei diplomati pari a 31.200 unità. Si ipotizza che a seguito delle misure introdotte, il numero di studenti che ogni anno decide di interrompere gli studi si riduca, in media, di 31.200 unità. Questo valore tiene conto dell'obiettivo di allineamento del tasso di abbandono scolastico alla media europea (10,2 per cento), al netto della dinamica tendenziale decrescente osservata nell'ultimo ventennio.

[295] Bassa per lavoratori con titolo di studio fino alla scuola secondaria di primo grado, media per i diplomati, medio-alta per i laureati ed alta per i laureati destinati alla ricerca.

[296] Égert, B., C. de la Maisonneuve, and Turner, D. (2022), '*A new macroeconomic measure of human capital exploiting PISA and PIAAC: Linking education policies to productivity*', OECD Economics Department Working Papers No. 1709.

PNRR: La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro

La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione contenuta nel PNRR[297] prevede che larga parte dei fondi siano utilizzati lungo l'arco temporale del PNRR per il Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e con l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro.

La prima linea d'azione riguarda, appunto, il programma GOL, volto a qualificare, aggiornare e riqualificare almeno 2,7 milioni di persone inattive e disoccupate entro la fine del 2026. Considerata la platea dei destinatari del programma, e sulla base della composizione della popolazione italiana per genere, età e condizione professionale, è possibile ipotizzare che il programma coinvolgerà 1,5 milioni di inattivi e 1,2 milioni di disoccupati. Per la simulazione, in via prudenziale, si ipotizza che una quota pari ad un terzo degli inattivi entri a far parte gradualmente della forza lavoro tra la seconda metà del 2022 ed il 2026. La seconda linea d'azione ha tra gli obiettivi l'aumento della partecipazione femminile. In mancanza di un obiettivo esplicito in termini di maggiore partecipazione, si ipotizza che gli interventi per il sostegno all'imprenditoria potranno colmare il 5 per cento del divario tra il tasso di attività femminile italiano osservato e la media dei tre migliori Paesi europei. La chiusura del divario corrisponderebbe a circa 110.000 donne in più nella forza lavoro[298] in 10 anni. Per quanto riguarda gli asili nido e le scuole dell'infanzia, il PNRR prevede la creazione di 150.480 nuovi posti. In linea con un recente studio OCSE[299] si ipotizza che l'aumento dei posti negli asili possa incentivare la partecipazione femminile. Considerando il tasso di fertilità italiano e la percentuale di donne inattive ma disposte a lavorare, si stima che oltre 14.000 donne potrebbero entrare nella forza lavoro grazie alle misure in esame[300]. La terza linea d'azione ha tra gli obiettivi il miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso programmi di formazione per inattivi e disoccupati. Il modello utilizzato ha al suo interno un parametro che regola, indirettamente, la probabilità dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Per questa linea di azione si ipotizza un miglioramento pari al 5 per cento di tale parametro, un valore che può essere ritenuto conservativo.

[297] La riforma delle politiche attive del lavoro fa riferimento alla Componente M5C1 'Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione'.

[298] Questo valore corrisponde ad una riduzione pari al 5 per cento del divario tra tasso di attività femminile della popolazione 25-64 e i tre *best performer* dell'Unione Europea (Svezia, Lituania ed Estonia; dati 2020).

[299] Thévenon, O. (2013), *'Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD', OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 145, OECD Publishing, Paris*.

[300] L'innesto è basato su dati al 2020, anno precedente all'adozione del PNRR. Considerando il numero di nuovi posti, 150.480, ed il tasso di fertilità medio, 1,24, la misura potrebbe interessare una platea di circa 121.350 donne. Al valore finale si giunge considerando che la percentuale delle donne inattive che esprime la volontà di ricercare lavoro nella fascia di età 25-64 anni risulta essere pari al 12,1 per cento.

PNRR: La riforma della Pubblica amministrazione

Le azioni strutturali relative alla riforma della Pubblica Amministrazione (PA) previste nel PNRR[301] implicano innovazioni di ampio respiro con obiettivi molteplici, che possono essere sintetizzati in tre linee di azione: a) aumento dell'efficienza delle PA; b) riduzione dei costi burocratici; c) miglioramento del capitale umano della PA.

La riforma della PA è innestata utilizzando la variazione di tre variabili esogene, ovvero: la produttività generale, i costi legati alla burocrazia per le imprese, la produttività del lavoro.

L'effetto positivo della riforma sulla produttività (prima linea di azione) è introdotto nel modello seguendo la metodologia di uno studio del FMI[302] che utilizza micro-dati sulle amministrazioni pubbliche italiane a livello provinciale[303]. Secondo tale studio, l'annullamento del divario esistente tra l'attuale livello di efficienza delle amministrazioni e quello potenzialmente raggiungibile (frontiera efficiente) comporterebbe un aumento medio permanente della produzione pari al 3 per cento. Prudenzialmente, si ipotizza che un sesto di questo divario possa chiudersi in un periodo di dieci anni. Lo *shock* è innestato come un graduale miglioramento della produttività a partire dal 2022[304].

Le misure della riforma della PA contenute nel PNRR non prevedono, invece, obiettivi espliciti in termini di riduzione dei costi delle imprese legati agli adempimenti burocratici. Tuttavia, considerando gli importanti interventi in merito, può ritenersi conservativa una riduzione di tali costi pari al 5 per cento, raggiunta gradualmente in cinque anni a partire dal 2022[305].

Per quanto riguarda l'impatto sulla qualità del capitale umano, si ipotizza che 525.000 dipendenti della PA possano migliorare la propria produttività grazie a corsi di formazione sul lavoro, che produrrebbero i propri effetti tra il 2024 ed il 2026. Secondo un recente studio basato su micro-dati europei, la formazione sul lavoro porterebbe ad un aumento dei salari tra il 9 ed il 17 per cento, in media. Per la simulazione si prende a riferimento il valore meno elevato, ipotizzando, in modo conservativo, che gli aumenti di salario siano pari agli aumenti di produttività[306]. Lo

[301] La riforma della PA fa parte della Missione M1C1 'Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA' e costituisce una delle due riforme orizzontali del Piano.

[302] Giordano R., Lanau, S., Tommasino, P., Topalova, P. (2020), '*Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italian provinces*', *International Tax and Public Finance*, 27(4), 1019-1049. Precedentemente pubblicato come *working paper* del FMI (WP/15/168).

[303] Numerosi studi empirici evidenziano lo stretto legame che intercorre tra efficienza della PA e produttività del sistema economico. Si veda, tra gli altri, Fadic, M., Garda, P., Pisu, M. (2019), '*The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case*', OECD, WP No 1573.

[304] Per la simulazione si ipotizza un miglioramento della TFP pari allo 0,75 per cento. Tale valore è pari alla variazione minima necessaria al fine di ottenere un miglioramento del PIL pari a 0,5 punti percentuali in dieci anni. Un procedimento del tutto simile è stato utilizzato in Andrle, M., Kangur, A., Raissi, M. (2018), '*Italy: quantifying the benefits of a comprehensive reform package*', IMF Working Paper No. 18/60.

[305] I costi a cui si fa riferimento sono variabili esogene del modello.

[306] Jona-Lasinio, C., e Venturini, F (2024), '*On-the-job training, wages and digitalisation: evidence from European firms*', *International Journal of Manpower* 45.3 (2024): 500-520. In mancanza di analisi recenti sull'effetto della formazione sui dipendenti pubblici, lo studio selezionato fa riferimento ai dipendenti privati. Per l'innesto si considera l'effetto meno elevato e si ipotizza che gli aumenti di produttività siano trasferiti

shock per la simulazione di questa linea di azione è innestato gradualmente nel modello, agendo, proporzionalmente, sulla produttività dei lavoratori *medium-skilled,* maggiormente rappresentativi dell'insieme dei dipendenti della PA.

PNRR: La riforma della giustizia

Le misure previste dal PNRR in quest'area si pongono come obiettivi la riduzione della durata dei processi civili e penali ed il miglioramento dell'efficienza e della prevedibilità del sistema giudiziario[307]. Le tre principali linee di intervento della riforma mirano a: i) completare il progetto dell'Ufficio del processo; ii) rafforzare la capacità amministrativa mediante investimenti in capitale umano; iii) potenziare le infrastrutture digitali. Parte della riforma è stata già implementata nel 2021, con una serie di interventi legislativi quadro.

La riforma della giustizia definisce alcuni obiettivi quantitativi prioritari in termini di riduzione della durata dei processi civili e penali[308], rispettivamente del 40 e del 25 per cento entro il 2026 rispetto a quanto osservato nel 2019 (*benchmark*). In linea con l'evidenza raccolta da diversi studi empirici[309], l'ipotesi di fondo per l'innesto della riforma all'interno del modello è che la maggiore efficienza del sistema giudiziario possa rendere i mercati maggiormente contendibili, ridurre l'incertezza sui futuri rendimenti del capitale, migliorare le condizioni di finanziamento per famiglie e imprese e stimolare maggiori investimenti, interni e dall'estero.

Sulla base di un recente studio della Banca d'Italia[310], basato su micro-dati italiani a livello di impresa e circoscrizione giudiziaria, una riduzione nella durata dei processi pari all'1 per cento condurrebbe a un miglioramento della produttività totale dei fattori (TFP) pari allo 0,03 per cento. Alla luce della tempistica delineata nel PNRR, per questa simulazione si ipotizza che gli obiettivi di riduzione della durata dei processi civili e penali vengano raggiunti gradualmente in cinque anni a partire dal 2022. In via prudenziale, e tenendo conto di possibili effetti non lineari dovuti alla riduzione nella durata dei procedimenti già registrata prima del PNRR,

integralmente sui salari. Recenti studi mostrano come tale ipotesi sia conservativa, considerando che, normalmente, gli aumenti di produttività vengono trasferiti solo in parte sui salari. Su questo punto si veda, ad esempio, Konings, Jozef, and Stijn Vanormelingen. '*The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence*', *Review of Economics and Statistics* 97.2 (2015): 485-497.

[307] La riforma della giustizia è incardinata nel PNRR nella Missione M1C1-3 'Innovazione organizzativa del sistema giudiziario', ed è una delle due riforme orizzontale del PNRR, contestualmente alla riforma della PA prima descritta.

[308] Corte di Cassazione, Corte di Appello e Tribunale ordinario.

[309] Si vedano, su questo punto, Jappelli, T., Pagano, M., Bianco, M. (2005), '*Courts and banks: effects of judicial enforcement on credit markets*', *Journal of Money, Credit and Banking*; Accetturo, A., Linarello, A., Petrella, A. (2017), '*Legal enforcement and global value chains: micro-evidence from Italian manufacturing firms*'. Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia.

[310] Ciapanna, E., Mocetti, S., Notarpietro, A. (2020), '*The effects of structural reforms: Evidence from Italy*', Temi di Discussione, Banca d'Italia.

si assume un aumento della produttività dimezzato rispetto quanto individuato nello studio citato in precedenza[311].

PNRR: Gli interventi in materia di concorrenza e appalti

Le misure considerate in quest'ambito mirano ad accrescere il livello di concorrenza e competitività del sistema produttivo e a semplificare le norme in materia di contratti pubblici[312]. Livelli più elevati di concorrenza sono correlati a minori margini di profitto, migliore allocazione delle risorse e maggiori investimenti. Ciò è confermato da uno studio della Commissione europea[313] che pone in relazione il grado di concorrenza misurato dall'indice di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) sviluppato dall'OCSE[314] e i margini di profitto (*markup*) medi sui prezzi. Le misure che fanno riferimento alla concorrenza possono, quindi, essere innestate nel modello QUEST sfruttando i valori dell'elasticità stimati dalla Commissione europea tra indici PMR e *mark-up* sui prezzi.

Tuttavia, solo alcune misure del PNRR sono suscettibili di avere un impatto sul PMR dell'OCSE[315]. Infatti, le modifiche alla regolamentazione previste dal PNRR italiano migliorerebbero il punteggio dell'Italia solo nel settore del trasporto ferroviario del 13 per cento, con l'indicatore 2018 che passerebbe da 3,29 a 2,86. Il miglioramento si traduce in una riduzione dell'indicatore totale del settore dei trasporti da 1,33 a 1,22 (-8 per cento). Sempre secondo l'OCSE, l'elasticità del *mark-up* dei prezzi all'indice PMR della rete di trasporto è pari a 0,013. La riduzione del sottoindice PMR si rifletterebbe pertanto in una diminuzione di 0,11 punti percentuali del *mark-up* del settore dei beni finali.

---

[311] L'elasticità della TFP rispetto alla durata dei processi, stimata nello studio citato nel testo, è pari a 0,03. Una riduzione nella durata dei processi civili del 40 per cento, produrrebbe, quindi, un aumento della TFP pari all'1,2 per cento. Per la giustizia penale, non coperta dallo studio citato, si ipotizza una elasticità particolarmente conservativa, pari a 0,01, ovvero un terzo rispetto a quanto rilevato per la giustizia civile. Tale ipotesi può essere supportata considerando che negli anni giudiziari 2018-2021 sono stati iscritti in media circa 3 mln di procedimenti civili e 1,3 mln di procedimenti penali. Una riduzione nella durata processi penali del 25 per cento, produrrebbe, quindi, un aumento della TFP pari allo 0,25 per cento. Tali valori vengono poi dimezzati, in via prudenziale, come descritto nel testo.

[312] La riforma è incardinata nella Missione 1, Componente 2, Asse 2 e nell'Asse 4 della componente M1C1.

[313] Si veda la Tavola 1 in Thum-Thysen, A., Canton, E. (2015), '*Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators*', *European Economy, Economic Papers No.* 547, ECFIN. L'elasticità stimata del *mark-up* medio alle variazioni degli indici PMR è eterogenea nei diversi settori. Quella considerata per questo esercizio è l'elasticità media stimata per i settori dell'energia (0,0306) e delle reti di trasporto (0,0134), tra i settori maggiormente interessati dalle azioni di riforma e per cui sono disponibili stime econometriche.

[314] Cfr. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Methodology%20to%20build%20the%202018-23%20PMR%20indicators.pdf. Sulla base del database PMR del 2023, l'OCSE nell'ultimo *Economic Outlook Interim Report*, considera che "Il rilancio di riforme nel mercato dei prodotti che promuovano l'apertura dei mercati con dinamiche competitive sane è un passo essenziale per contribuire a incentivare una crescita economica più forte e sostenuta e attenuare le pressioni di bilancio sul lungo periodo". Cfr. OECD (2024), *'Prospettive economiche dell'OCSE, Rapporto intermedio, settembre 2024: L'economia mondiale è a un punto di svolta'.*

[315] Per quanto riguarda le misure previste dalle leggi annuali sulla concorrenza, l'indicatore PMR non copre le misure relative al settore elettrico e alle concessioni di porti, autostrade, ecc. Analogamente, per il sub-indicatore relativo agli appalti pubblici non si avevano possibilità di incidere con le modifiche programmate nel PNRR. Per tale motivo ci si è avvalsi dell'indicatore di *Single Market Scoreboard*. Cfr. Vitale, C., Terrero, J., '*Assessment of the links between the European National Recovery and Resilience Plans and the OECD Product Market Regulation Indicators*'.

La valutazione della semplificazione in materia di contratti pubblici è stata effettuata seguendo la metodologia introdotta da un recente studio del FMI[316] proprio con riferimento al caso italiano. In base a questo studio, la qualità delle procedure di appalto pubblico può essere misurata attraverso l'indicatore delle prestazioni in materia di appalti pubblici del Quadro di Valutazione del Mercato Unico (*Single Market Scoreboard*) elaborato dalla Commissione europea. Si ipotizza che le semplificazioni possano incidere sul sub-indicatore relativo alla velocità decisionale, che misura il tempo medio tra la ricezione delle offerte e l'aggiudicazione del contratto. In tale sub-indicatore l'Italia ha un punteggio di -1. Le modifiche porterebbero il punteggio ad un valore pari a 1 (meno di 120 giorni, il dato medio attuale). Di conseguenza, l'indicatore complessivo passerebbe, a parità di altre condizioni, da -3,33 a -1,33, con un miglioramento del 60 per cento. Sulla base dello studio del FMI, tale variazione comporterebbe un aumento del rapporto tra investimenti pubblici e PIL pari allo 0,08 per cento[317].

TAVOLA A.V.4: ELEMENTI METODOLOGICI PER LA SIMULAZIONE DELLE RIFORME PNRR

	Scenario Prudenziale				Scenario Favorevole	Scenario Avverso
Modello e studi empirici	**Linea di azione**	**Indicatore sintetico della misura** (variazione)	**Variabile modello** (*shock* esogeno)	**Tempistiche**	**Indicatore sintetico/Variabile modello** (variazione/*shock*)	**Indicatore sintetico/Variabile modello** (variazione/*shock*)
a) Istruzione e ricerca						
Modello di simulazione: QUEST-III R&D Studi empirici: Égert et al. (2022)	Abbandono scolastico	Abbandono scolastico (-31.200/anno)	Nr. di diplomati (+31.200/anno)	2022: T1-2027: T4		Nr. di diplomati (+15.600/anno)
	Capitale umano	Composizione capitale umano per livello di istruzione	Nr. di laureati (+51.500) Nr. di ricercatori (+14.500)	2024: T1-2029: T4 2025: T1-2028: T4		Nr. di laureati (+25.750) Nr. di ricercatori (+7.250)
	Qualità sistema educativo	Punteggio test PISA (+2,2%)	TFP (+1,7%)	2022: T1-2070: T1	Punteggio test PISA (+6,5%)	
	Ricerca	Sussidi per R&S (+0,1% PIL)	Sussidi per R&S (+0,1% PIL)	2021: T1-2026: T4		
b) Politiche attive del mercato del lavoro						
Modello di simulazione: QUEST-III R&D Studi empirici: Thévenon (2013)	Partecipazione	Nr. di inattivi (-500.000)	Nr. di inattivi (-500.000)	2022: T3-2026: T4		Nr. di inattivi (-250.000)
	Partecipazione femminile	Riduzione divario di genere	Nr. di inattive (-110.000) Nr. di inattive (-14.650)	2023: T1-2032: T4 2024: T1-2026: T2	Nr. di inattive (-220.000)	Nr. di inattive (-7.325)
	Incontro domanda e offerta di lavoro	Efficienza nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro (+5%)	Efficienza incontro domanda e offerta di lavoro (+5%)	2022: T2-2031: T4	Efficienza incontro domanda e offerta di lavoro (+10%)	

[316] Belhocine, N., Jirasavetakul, L. B. F. (2020), '*Lessons from Two Public Sector Reforms in Italy*', IMF Working Paper No. 20/40.

[317] Sulla base dello studio FMI citato, l'elasticità del rapporto tra investimenti pubblici e variazioni dello *Scoreboard* andrebbe da 0,04 a 0,07. Utilizzando, in via prudenziale, l'elasticità più bassa, la variazione in esame dello *Scoreboard* (+2 punti) comporterebbe un aumento permanente del rapporto tra investimenti pubblici e PIL pari allo 0,08 per cento. Tale variazione è stata innestata gradualmente in un periodo di cinque anni, dal 2022 al 2026. Contestualmente, si ipotizza una riduzione di pari misura della spesa corrente.

TAVOLA A.V.4 SEGUE: ELEMENTI METODOLOGICI PER LA SIMULAZIONE DELLE RIFORME PNRR

	Scenario Prudenziale				Scenario Favorevole	Scenario Avverso
Modello e studi empirici	**Linea di azione**	**Indicatore sintetico della misura** (variazione)	**Variabile modello** (*shock* esogeno)	**Tempistiche**	**Indicatore sintetico/Variabile modello** (variazione/*shock*)	**Indicatore sintetico/Variabile modello** (variazione/*shock*)
c) Pubblica Amministrazione						
Modello di simulazione: QUEST-III R&D Studi empirici: Giordano et al. (2020)	Efficienza	Divario rispetto alla frontiera efficiente (-1/6)	TFP (+0,75%)	2022: T2-2032: T1	Divario rispetto alla frontiera efficiente (-1/3)	
	Costi burocrazia	Costi fissi di entrata e costi burocrazia per le imprese (-5%)	Costi fissi di entrata e costi burocrazia per le imprese (-5%)	2022: T2-2027: T1	Costi fissi di entrata e costi burocrazia per le imprese (-10%)	
Jona-Lasinio e Venturini (2024) (1)	Capitale Umano	Nr. corsi di formazione (+525.000)	Efficienza lavoratori *medium-skilled* (+0,3%)	2024: T1-2026: T4		Nr. corsi di formazione (+262.500)
(1) Jona-Lasinio, Cecilia, and Francesco Venturini. '*On-the-job training, wages and digitalisation: evidence from European firms*', *International Journal of Manpower* 45.3 (2024): 500-520.						
d) Giustizia						
Modello di simulazione: QUEST-III R&D Studi empirici: Ciapanna et al. (2023)	Durata dei procedimenti	Durata dei processi civili (-40%) Durata dei processi penali (-25%)	TFP (+0,60%) TFP (+0,12%)	2022: T2-2027: T1 2022: T2-2027: T1		Durata dei processi civili (-20%) Durata dei processi penali (-12,5%)
e) Concorrenza e appalti						
Modello di simulazione: QUEST-III R&D Studi empirici: Canton and Thum-Thysen (2015) Belhocine and Jirasavetakul (2020)	Competitività	Indice PMR settore trasporti (-8%)	*Mark-up* sui prezzi (-0,11 p.p.)	2023: T1-2027: T4		Indice PMR settore trasporti (-4%)
	Semplificazione	*Single Market Scoreboard* (+2 punti)	Investimenti pubblici/PIL (+0,08%)	2022: T2-2027: T1		*Single Market Scoreboard* (+1 punto)
Nota: i riferimenti estesi agli studi empirici citati si trovano in D'Andrea, S., D'Andrea, S., Di Bartolomeo, G., D'Imperio, P., Infantino, G., e Meacci, M. (2023), '*Structural Reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: A macroeconomic assessment of their potential effects*', *Working Paper No.* 2, 2023, MEF-DT.						

A.V.2.2 Impatto macroeconomico delle nuove riforme che estendono e potenziano le misure del PNRR

A complemento di quanto già riportato nel paragrafo III.4 del testo, di seguito si riportano i dettagli e le ipotesi di simulazione degli impatti macroeconomici delle nuove misure di riforma contenute nel Piano, limitando il perimetro alle misure valide per l'estensione del periodo di aggiustamento.

La strategia di simulazione è la stessa adottata per le riforme del PNRR. Il modello utilizzato è il modello QUEST-III R&D sviluppato dalla Commissione europea aggiornato al 2024, coerentemente con le tempistiche delle nuove misure che si concretizzeranno

dal 2025. La Tavola A.V.7 riporta, per ogni area di riforma, informazioni sul modello utilizzato per le simulazioni ed eventuali studi ausiliari, le linee di azione, l'indicatore sintetico, la variabile del modello, le tempistiche delle misure.

Estensione e potenziamento delle misure PNRR: Riforma della giustizia

L'estensione ed il rafforzamento delle misure già previste nel PNRR nel settore della giustizia mirano a consolidare e potenziare le iniziative in merito all' efficientamento dei procedimenti civili e penali, l'abbattimento dell'arretrato e il processo di razionalizzazione, digitalizzazione e transizione verde delle sedi dell'amministrazione giudiziaria.

L'indicatore di riferimento per la misurazione degli effetti delle misure in agenda è il cosiddetto '*disposition time*', misura della durata dei procedimenti che il Governo si è impegnato a ridurre rispetto a quanto verrà osservato nel 2026.

L'innesto del modello avviene analogamente a quanto già descritto per la riforma della giustizia nel contesto del PNRR in merito alle ipotesi di simulazione[318].

Estensione e potenziamento delle misure PNRR: Ambiente imprenditoriale

Per migliorare l'ambiente imprenditoriale si annunciano misure per una maggiore concorrenza e una serie di iniziative per stimolare e favorire gli investimenti privati di piccole e medie imprese (PMI).

Le misure per la promozione degli investimenti privati sono innestate nel modello tramite una variazione dei costi fissi di entrata[319], mentre quelle volte ad un aumento della concorrenza vengono simulate attraverso una riduzione dei *mark-up* delle imprese.

Per la quantificazione degli *shock* si ipotizza, in via prudenziale, che le misure per la promozione degli investimenti siano in grado di chiudere il 5 per cento del *gap* rispetto alla media dei migliori tre paesi europei in termini di costi di entrata. Tali costi sono pari al 13,8 per cento del reddito pro-capite in Italia e allo 0,1 per cento in media nei tre Paesi europei con costi meno elevati[320]. L'ipotesi sulla chiusura del *gap* ridurrebbe tali costi, quindi, di 0,7 punti percentuali.

Per quanto riguarda le misure per la concorrenza, si assume che queste permettano di chiudere il 10 per cento del divario rispetto ai tre migliori Paesi europei, misurato attraverso l'indice PMR dell'OCSE. Tale ipotesi implicherebbe un miglioramento dell'indice complessivo PMR 2023 per l'Italia di circa 0,04 punti, che

[318] Come per la riforma della giustizia in ambito PNRR, l'elasticità della TFP rispetto alla durata dei processi è stata stimata pari a 0,03. Una riduzione nella durata dei processi civili che si ipotizza, in modo conservativo, pari all'8 per cento, produrrebbe, quindi, un aumento della TFP pari allo 0,24 per cento. Per la giustizia penale si ipotizza una elasticità pari a 0,01 e una riduzione nella durata dei processi penali del 5 per cento, che produrrebbe un aumento della TFP pari allo 0,05 per cento.

[319] La cui contrazione, nella logica del modello, stimola la domanda di ricerca e sviluppo (R&S) e l'occupazione di lavoratori qualificati. Questo aumento degli investimenti in conoscenza migliora la produttività totale dell'economia attraverso l'integrazione di beni intermedi innovativi nella produzione.

[320] *World Bank Doing Business Database*.

a parità di altre condizioni passerebbe da 1,19 a 1,16[321]. Ai fini della simulazione si ipotizza che le misure di questa area di riforma svilupperanno i propri effetti gradualmente tra il 2027 ed il 2029 (cfr. Tavola A.V.7).

I costi di entrata sono una variabile esogena del modello, mentre i *mark-up* sui prezzi sono calibrati in QUEST-III 2024 proporzionalmente all'indice PMR[322]. Di conseguenza, è possibile agire direttamente sulle variabili di interesse, senza l'ausilio di studi econometrici esterni.

Estensione e potenziamento delle misure PNRR: Pubblica amministrazione

Le misure mirano, principalmente, a migliorare la qualità e quantità dei servizi pubblici erogati a imprese e cittadini attraverso l'efficientamento dei processi della Pubblica Amministrazione.

L'effetto della riforma sull'efficienza della PA è introdotto nel modello seguendo la metodologia dello studio del FMI già utilizzato per le misure del PNRR[323]. Prudenzialmente, si ipotizza che il 10 per cento del divario tra l'attuale livello di efficienza delle amministrazioni e quello potenzialmente raggiungibile (frontiera efficiente) possa essere raggiunto in 5 anni grazie alle nuove misure contenute nel Piano, generando un aumento della produzione pari allo 0,3 per cento[324].

L'innesto del modello segue la logica già descritta per la medesima linea di azione del PNRR.

A.V.2.3 Risultati impatto riforme del PNRR e del Piano

La Tavola A.V.5 estende quanto già riportato nel paragrafo III.4 del testo, riportando non solo gli effetti totali delle riforme implementate e da implementare del PNRR, ma anche gli effetti per singola area di riforma nello scenario prudenziale. La tavola riporta, inoltre, gli impatti macroeconomici delle nuove misure che estendono e rafforzano le riforme del PNRR.

Al 2050 le riforme del PNRR produrrebbero gradualmente un aumento del livello del PIL del 6,0 per cento, a cui contribuirebbero sia le misure implementate (3,4 p.p.) che quelle ancora da implementare (2,7 p.p.). Tra le aree di riforma PNRR, gli effetti più significativi proverrebbero dalla riforma dell'istruzione e della ricerca e dalle misure che interessano il mercato del lavoro. D'altra parte, le nuove misure

[321] Lo stesso indicatore, nella sua versione 2018, è stato utilizzato per simulazioni analoghe in ambito PNRR descritte in precedenza. L'ipotesi corrisponde ad un miglioramento del sub-indicatore '*Barriers in Service & Network sectors*'. Tale indicatore è costituito da due sottoindici. Per il primo, relativo ai servizi, si ipotizza un miglioramento da 3,03 a 2,58, il 20 per cento del divario rispetto alla media dei 3 migliori Paesi UE (0,78). Per il secondo, che include i trasporti e gli altri servizi a rete interessati dalle riforme, l'Italia (0,95) supera la media dei migliori paesi UE. Si suppone, pertanto, che l'Italia colmi il *gap* rispetto alla Germania, che ha un punteggio pari a 0,93.

[322] Data la calibrazione del modello, la riduzione del PMR corrisponderebbe ad una riduzione del *mark-up* sui prezzi del settore dei beni finali pari a 0,3 punti percentuali.

[323] Giordano R., Lanau, S., Tommasino, P., Topalova, P. (2020), '*Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italian provinces*', *International Tax and Public Finance*, 27(4), 1019-1049. Precedentemente pubblicato come *working paper* del FMI (WP/15/168).

[324] Per la simulazione si ipotizza un miglioramento della TFP pari allo 0,45 per cento. Tale valore è pari alla variazione minima necessaria al fine di ottenere un miglioramento del PIL pari allo 0,3 per cento in cinque anni.

che estendono e rafforzano le riforme del PNRR porterebbero nel 2050 ad un ulteriore aumento del livello del PIL dello 0,9 per cento rispetto allo scenario base.

Nel complesso, al 2050, le misure di riforma da implementare, e quindi valide per l'estensione del periodo di aggiustamento del Piano, contribuirebbero ad elevare il livello del PIL del 3,5 per cento rispetto allo scenario base.

TAVOLA A.V.5: IMPATTO SUL PIL DELLE RIFORME DEL PIANO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2050
Riforme PNRR	**0,0**	**0,2**	**0,6**	**1,1**	**1,7**	**2,3**	**2,8**	**3,1**	**3,4**	**3,7**	**3,9**	**6,0**
Istruzione e ricerca	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,3**	**0,3**	**0,4**	**0,4**	**0,5**	**1,2**
implementato	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,7
da implementare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,5
Mercato del lavoro	**0,1**	**0,2**	**0,4**	**0,7**	**1,0**	**1,2**	**1,5**	**1,6**	**1,8**	**1,9**	**2,0**	**2,6**
implementato	0,1	0,2	0,4	0,7	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1
da implementare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,5
Pubblica amministrazione	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,4**	**0,4**	**0,5**	**0,6**	**0,7**	**0,7**	**1,0**
implementato	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7
da implementare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Giustizia	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,2**	**0,3**	**0,4**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**0,6**	**0,7**
implementato	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
da implementare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Concorrenza e appalti	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,6**
implementato	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
da implementare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Nuove riforme da implementare					**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,1**	**0,2**	**0,4**	**0,5**	**0,9**
Giustizia					0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Ambiente imprenditoriale					0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Pubblica amministrazione					0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4
Totale riforme implementate (PNRR)	**0,0**	**0,2**	**0,6**	**1,1**	**1,0**	**1,3**	**1,5**	**1,7**	**1,9**	**2,1**	**2,2**	**3,4**
Totale riforme da implementare, valido per estensione del Piano	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,7**	**1,0**	**1,2**	**1,5**	**1,7**	**2,0**	**2,2**	**3,5**
di cui PNRR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	1,0	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	2,7

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti. Fonte: Elaborazione MEF- DT, modello QUEST-III R&D.

Scenari alternativi

Le ipotesi fin qui descritte sono alla base dello scenario prudenziale a cui si fa riferimento nel testo principale. Al fine di produrre una semplice analisi di sensitività dei risultati, la Tavola A.V.6 riporta, quando differenti, le ipotesi di simulazione in due scenari alternativi per le riforme del PNRR.

Il primo, 'scenario favorevole', è uno scenario più equilibrato, meno conservativo dello scenario prudenziale e sostanzialmente allineato alle valutazioni di impatto contenute nei precedenti documenti ufficiali, al netto di limitati aggiornamenti e innovazioni nelle strategie di simulazione. Il secondo, 'scenario avverso', è uno scenario più pessimistico, in cui alcune delle ipotesi dello scenario prudenziale vengono ulteriormente riviste al ribasso.

Rispetto allo scenario prudenziale, nello scenario favorevole si utilizzano ipotesi meno conservative in merito ai punteggi PISA, alle misure relative alla partecipazione femminile, all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e alle misure su efficienza della PA e costi della burocrazia. Nello scenario avverso, invece, rispetto al prudenziale si adottano ipotesi più conservative in merito alle misure su abbandono scolastico, capitale umano, partecipazione al mercato del

lavoro, capitale umano nella PA, durata dei procedimenti civili e penali, competitività e semplificazione[325].

Per quanto riguarda le nuove riforme da implementare del Piano, invece, si propone unicamente uno 'scenario avverso' in cui le ipotesi di simulazione vengono dimezzate per tutte le linee di azione e i relativi canali di simulazione (cfr. Tavola A.V.7).

Gli impatti sul PIL delle riforme PNRR e delle nuove misure negli scenari alternativi sono documentati nella Tavola A.V.6. Per quanto riguarda il PNRR, al 2050 nei due scenari alternativi il PIL risulterebbe più alto del 9,3 per cento nello scenario favorevole e del 4,3 per cento nello scenario avverso. Per le nuove riforme da implementare, nello scenario avverso l'impatto sul PIL arriverebbe allo 0,4 per cento al 2050.

TAVOLA A.V.6: DIVERSI SCENARI DI IMPATTO SUL PIL DELLE RIFORME DEL PNRR E DEL PIANO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2050
Riforme PNRR Scenario favorevole	0,1	0,3	0,8	1,5	2,3	3,0	3,7	4,3	4,8	5,2	5,6	9,3
Riforme PNRR Scenario avverso	0,0	0,1	0,4	0,7	1,1	1,4	1,8	2,0	2,3	2,5	2,7	4,3
Nuove riforme Scenario avverso	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4

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

Impatto combinato delle riforme e degli investimenti del Piano

La figura successiva mostra l'impatto combinato delle riforme e degli investimenti nello scenario prudenziale e in due scenari alternativi. La valutazione complessiva è pari alla somma degli impatti simulati per gli investimenti (cfr. Tavola A.V.1) e per le riforme implementate e da implementare (cfr. Tavola A.V.5) nello scenario prudenziale, utilizzato come riferimento nel paragrafo III.4.

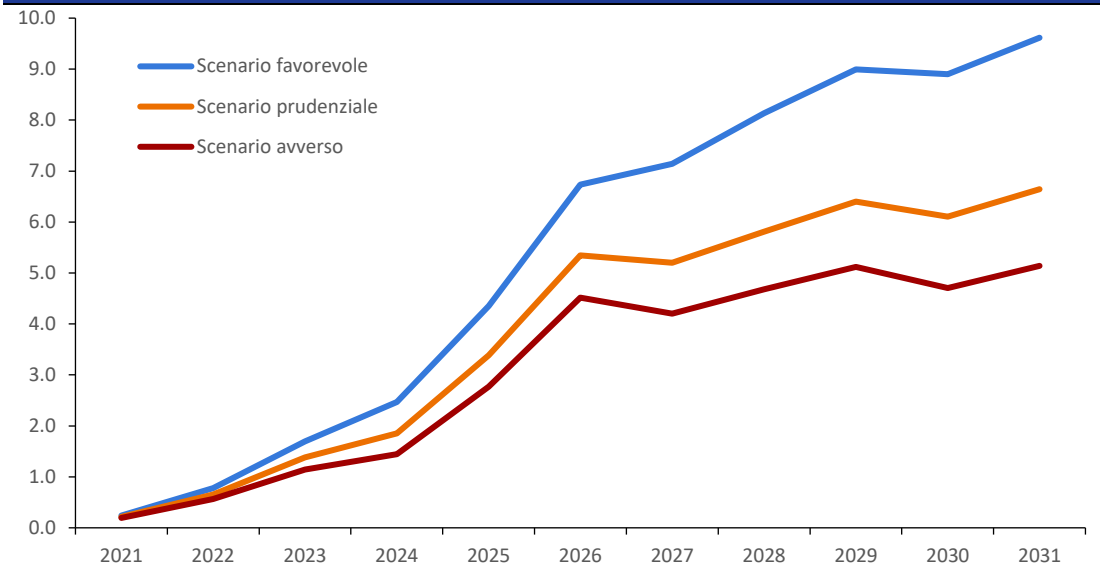
Per un'analisi di sensitività dei risultati prodotti, gli scenari complessivi favorevole e avverso sono costruiti utilizzando, rispettivamente, le ipotesi più ottimistiche e più conservative degli impatti precedentemente riportati per investimenti e riforme. Lo scenario favorevole è, quindi, la combinazione tra l'impatto degli investimenti ad alta efficienza, delle riforme PNRR nello scenario favorevole e delle nuove riforme nello scenario prudenziale. Lo scenario avverso, invece, è la somma tra lo scenario prudenziale degli investimenti e lo scenario avverso delle riforme PNRR e delle nuove riforme.

La Figura A.V.1 mostra la dinamica del livello del PIL in deviazione percentuale dallo scenario di base (ovvero in assenza di misure) nelle tre ipotesi considerate. Al 2031 il PIL risulterebbe più alto, rispettivamente, del 9,6, 6,6 e 5,1 per cento nei tre scenari favorevole, prudenziale e avverso. A conferma dell'approccio conservativo utilizzato per le ipotesi associate allo scenario prudenziale di

[325] Rispetto allo studio MEF-DT citato in Nota 290, da cui la metodologia è mutuata, gli scenari 'medio' e 'avverso' sono, in larga parte, allineati agli scenari definiti nello studio come *baseline* e *low*. Lo scenario prudenziale è generalmente allineato alle ipotesi dello scenario *baseline* quando la strategia di simulazione segue l'approccio definito nello studio come *bottom-up* e alle ipotesi dello scenario *low* negli altri casi più discrezionali.

riferimento, si evidenzia come gli impatti stimati siano inferiori alla media dei due scenari alternativi proposti e quindi più prossimi allo scenario avverso.

FIGURA A.V.1: IMPATTO SUL PIL DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI DEL PNRR E DEL PIANO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)



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

TAVOLA A.V.7: ELEMENTI METODOLOGICI PER LA SIMULAZIONE DELLE NUOVE RIFORME DEL PIANO

	Scenario Prudenziale				Scenario Avverso
Modello e studi empirici	**Linea di azione**	**Indicatore sintetico della misura (variazione)**	**Variabile modello (*shock* esogeno)**	**Tempistiche**	**Indicatore sintetico della misura (variazione)**
a) Giustizia					
Modello di simulazione: QUEST-III R&D Studi empirici: Ciapanna et al. (2023)	Durata dei procedimenti	Durata dei processi civili (-8%)	TFP (+0,24%)	2027:T1 - 2028:T4	Durata dei processi civili (-4%)
		Durata dei processi penali (-5%)	TFP (+0,05%)	2027:T1 - 2028:T4	Durata dei processi penali (-2,5%)
b) Ambiente imprenditoriale					
Modello di simulazione: QUEST-III R&D	Competitività	Indice PMR 2023 (-3%)	*Mark-up* sui prezzi (-0,3 p.p.)	2027:T1 - 2029:T4	Indice PMR 2023 (-1,5%)
	Promozione investimenti privati	Costi fissi di entrata per le imprese (-5%)	Costi fissi di entrata per le imprese (-5%)	2027:T1 - 2029:T4	Costi fissi di entrata per le imprese (-2,5%)
c) Pubblica amministrazione					
Modello di simulazione: QUEST-III R&D Studi empirici: Giordano et al. (2020)	Efficienza	Divario rispetto alla frontiera efficiente (-1/10)	TFP (+0,45%)	2027:T1 - 2031:T4	Divario rispetto alla frontiera efficiente (-1/20)

Nota: i riferimenti estesi agli studi empirici citati si trovano in D'Andrea, S., D'Andrea, S., Di Bartolomeo, G., D'Imperio, P., Infantino, G., e Meacci, M. (2023), '*Structural Reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: A macroeconomic assessment of their potential effects*', *Working Paper No.* 2, 2023, MEF-DT.

APPENDICE VI: TAVOLE DI RIFERIMENTO PER LE RIFORME E GLI INVESTIMENTI

A.VI.1. LE RIFORME E GLI INVESTIMENTI PER PROMUOVERE LA CRESCITA ECONOMICA E LA SOSTENIBILITÀ DELLA FINANZA PUBBLICA, NECESSARIE PER L'ESTENSIONE DEL PERIODO DI AGGIUSTAMENTO DEL PIANO

In questa sezione, si riportano le principali riforme e investimenti che l'Italia intende adottare per aumentare il potenziale di crescita e resilienza economica e migliorare la sostenibilità di bilancio del Paese.

In coerenza con quanto richiesto dal Regolamento UE 1263/2024, ciascuna linea di azione è collegata alla misura del PNRR o dell'Accordo di Partenariato della politica di coesione europea dell'Italia, con cui si pone in continuità o complementarità, a una o più Raccomandazioni Specifiche del Consiglio UE a cui mira a rispondere e a una o più priorità comune UE a cui afferisce.

Inoltre, per ciascuna linea di azione è indicato l'obiettivo da raggiungere e uno o più indicatori che permetteranno di monitorarne il conseguimento negli anni futuri. In alcuni ambiti, saranno specificati eventuali impegni riguardo l'attuazione di interventi di riforma o investimenti intermedi e funzionali alla realizzazione dell'obiettivo finale. Per ciascuno di essi sarà riportato il periodo per cui è previsto il completamento, sempre al fine di facilitare un monitoraggio della sua attuazione.

Per una descrizione più approfondita delle linee di azione si rimanda a quanto riportato al paragrafo III.2.

TAVOLA A.VI.1: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI GIUSTIZIA							
Denominazione	**PNRR o coesione**	**Interventi chiave**	**CSR**	**Priorità comune UE**	**Obiettivo principale**	**Data di attuazione**	**Indicatore**
Riforma del processo civile	M1C1.R1.4	Entrata in vigore della normativa primaria e secondaria; Riduzione dell'arretrato dei tribunali civili e del tempo di definizione dei processi civili.	2024_2.1 2023_2 2022_2.1 2020_4.1 2019_4.1 2019_4.2	Resilienza sociale ed economica	Semplificare le procedure nell'ambito del processo civile e incoraggiare le forme alternative di risoluzione delle controversie	T2 2026	Obiettivi e traguardi previsti nel PNRR.
Attuazione della riforma del procedimento fallimentare		Adottare misure per garantire e rafforzare l'attuazione della riforma fallimentare	2019_4.1 2019_4.2 2019_5.1	Resilienza economica e sociale	Ridurre la durata delle procedure fallimentari e promuovere l'uso degli strumenti stragiudiziali	T2 2027	Garantire, e ove necessario rafforzare, un'attuazione efficace della riforma fallimentare. Per tal fine, continuare a sostenere le competenze delle Corti in materia fallimentare e fornire adeguato personale; rafforzare il sistema informativo, al fine di raccogliere informazioni granulari sui costi, l'efficienza e i risultati delle procedure di insolvenza e ristrutturazione (sia extragiudiziali che giudiziarie).
Attuazione della riforma del procedimento fallimentare	M1C1-R1.6	Effettuare una valutazione d'impatto e adottare azioni correttive ove necessario	2019_4.1 2019_4.2 2019_5.1	Resilienza economica e sociale	Ridurre la durata delle procedure fallimentari e promuovere l'uso degli strumenti stragiudiziali	T4 2027	Condurre una valutazione d'impatto della riforma fallimentare e adottare azioni correttive, ove necessario.
Aumentare l'efficienza dei tribunali civili di primo e secondo grado	M1C1-R1.4	Riduzione delle cause pendenti dei Tribunali Ordinari Civili	2024_2.1 2023_2 2022_2.1 2020_4.1 2019_4.1 2019_4.2	Resilienza economica e sociale	Ridurre l'arretrato nei tribunali civili	T4 2028	Ridurre del 90% il numero delle cause pendenti aperte tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2025 e che risultino ancora pendenti al 31 dicembre 2025 presso i tribunali ordinari civili.
	M1C1-R1.4	Riduzione delle cause pendenti delle Corti di Appello Civili	2024_2.1 2023_2 2022_2.1 2020_4.1 2019_4.1 2019_4.2	Resilienza economica e sociale	Ridurre l'arretrato nelle Corti di Appello Civili	T4 2028	Ridurre del 90% il numero delle cause pendenti aperte tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2025 e che risultino ancora pendenti al 31 dicembre 2025 presso le Corti di appello civili.
	M1C1-R1.4	Riduzione della durata dei procedimenti civili	2024_2.1 2023_2 2022_2.1 2020_4.1 2019_4.1 2019_4.2	Resilienza economica e sociale	Riduzione della durata del procedimento nel processo civile	T4 2028	Ridurre i tempi di durata del procedimento del 12% di tutti i casi di contenzioso civile e commerciale rispetto agli stessi tempi registrati al 31 dicembre 2026.
Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario	M1C1-I1.8	Garantire personale impiegato nell'ufficio processuale e del personale tecnico amministrativo	2024_2.1 2023_2 2022_2.1 2020_4.1 2019_4.1 2019_4.2	Resilienza economica e sociale	Garantire risorse umane adeguate nel sistema giudiziario	T4 2026 T4 2027 T4 2028 T4 2029	Mantenere 6.000 unità di personale con compiti equivalenti a quelli previsti nell'Investimento M1C1 1.8 del PNRR.

TAVOLA A.VI.2: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI TASSAZIONE							
Denominazione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Riforma dell'amministrazione fiscale	M1C1R1.12	Entrata in vigore della normativa primaria e secondaria nonché delle disposizioni regolamentari e amministrative per incentivare l'adempimento fiscale e migliorare gli accertamenti e i controlli. Invio di lettere di conformità. Riduzione dell'evasione fiscale come definita dall'indicatore di propensione all'evasione.	2024_1. 3 2023_1.5 2022_1.4 2019_1.3	Resilienza sociale ed economica	Riduzione della propensione all'evasione fiscale	T4 2025	Obiettivi e traguardi previsti nel PNRR.
Accelerare i tempi di rimborso dell'IVA		Raggiungimento di obiettivi annuali di performance che garantiscano progressivamente una riduzione dei tempi di rimborso dell'IVA.	2024_1.3 2023_1.5 2022_1.4 2019_1.3	Resilienza sociale ed economica	Favorire la semplificazione dei rapporti con i contribuenti, attraverso la riduzione dei tempi di rimborso dell'IVA	T4-2025 T4-2027 T4-2029	Riduzione dei tempi medi di rimborso dell'IVA (espresso in giorni) rispetto al 2024: • 5% entro il 4° trimestre del 2025; • 10% entro il 4° trimestre del 2027; • 15% entro il 4° trimestre del 2029.
Promuovere l'adempimento fiscale		Raggiungimento di obiettivi annuali di performance che garantiscano progressivamente maggiori entrate derivanti da attività di prevenzione e controllo	2024_1.3 2023_1.5 2022_1.4 2019_1.3	Resilienza sociale ed economica	Aumentare il recupero delle entrate derivanti dalle attività di prevenzione, promozione della *tax compliance*, incluse le entrate favorite dall'invio di lettere di compliance e azioni di contrasto all'evasione più selettive e basate su analisi del rischio più efficaci (anche grazie all'utilizzo di tecniche di intelligenza artificiale e allo sviluppo dell'interoperabilità delle banche dati)	T4-2027 T4-2029	Maggiori entrate derivanti da attività di prevenzione e controllo rispetto al 2024 (14 miliardi di euro), incluse le entrate favorite dall'invio di lettere di conformità, "inviti al contraddittorio" e "atti istruttori ravvedibili", escludendo misure quali "ruoli", "concordato preventivo", nonché qualsiasi misura volta a regolare i debiti fiscali passati a condizioni vantaggiose quali "rottamazione cartelle esattoriali", "saldo e stralcio" e "ravvedimento speciale", nella misura del: • 5% entro il 4° trimestre del 2027; • 10% entro il 4° trimestre del 2029.

TAVOLA A.VI.2 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI TASSAZIONE							
Denominazione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Promuovere l'adempimento fiscale		Rafforzare la lotta all'evasione fiscale derivante da omessa dichiarazione, attraverso: i) l'eliminazione dei vantaggi fiscali ("compensazione orizzontale", "rimborsi di imposte", "regimi premiali") e, ove rilevanti, la sospensione dell'esercizio delle concessioni pubbliche), in caso di accertata evasione fiscale; ii) l'introduzione del codice nazionale delle locazioni brevi nelle banche dati per le analisi del rischio fiscale condotte dall'Agenzia delle Entrate; iii) l'introduzione dell'obbligo di collegamento tra casse automatiche e pagamenti elettronici per tutti gli esercizi commerciali; iv) la richiesta di mezzi di pagamento tracciabili per la deducibilità fiscale delle spese relative a trasporti, vitto e alloggio.				T4-2026	Entrata in vigore della normativa primaria e secondaria
Migliorare l'efficienza del sistema fiscale		Semplificare il sistema fiscale attraverso il riordino delle detrazioni fiscali	2024_1.3 2023_1.5 2022_1.4 2019_1.3	Resilienza sociale ed economica	Intervenire sul sistema di detrazioni fiscali allineandolo con gli obiettivi di sostegno ai carichi familiari, crescita economica e transizione ecologica in un'ottica pluriennale	T4-2028	Una riduzione del 15% della perdita di gettito legata alle detrazioni fiscali rispetto al livello base del 2019 (49 miliardi di euro), ivi incluse quelle nell'area dei sussidi dannosi per l'ambiente, aliquote IVA ridotte, esenzioni e modifiche delle spese fiscali legate all'imposta sul reddito delle persone fisiche. La riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente di 3,5 miliardi di euro prevista entro il 2030 nel quadro del PNRR è rilevante per la riduzione della perdita di gettito derivante dalle detrazioni fiscali.

TAVOLA A.VI.2 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI TASSAZIONE							
Denominazione	**PNRR o coesione**	**Interventi chiave**	**CSR**	**Priorità comune UE**	**Obiettivo principale**	**Data di attuazione**	**Indicatore**
Migliorare l'efficienza del sistema fiscale		Riduzione del cuneo fiscale sul lavoro	2024_1.3 2023_1.5 2022_1.4 2019_1.3	Resilienza sociale ed economica	Riduzione della pressione fiscale a carico delle famiglie con redditi medio-bassi e sostegno dell'occupazione	T4-2026	Riduzione permanente del valore medio del cuneo fiscale rispetto ai livelli registrati nel 2023.
		Mappatura delle proprietà non incluse nel registro catastale			Aggiornamento del registro catastale	T4-2027	Introduzione ed entrata in vigore della normativa di riferimento e completamento delle attività di mappatura, controllo e aggiornamento del registro catastale delle proprietà precedentemente non incluse.
		Aggiornamento dei valori catastali per le imposte sugli immobili per gli edifici che sono stati sottoposti a interventi di efficienza energetica e/o di miglioramento strutturale, finanziati in tutto o in parte da fondi pubblici dal 2019.				T4-2028	Introduzione ed entrata in vigore della normativa di riferimento e aggiornamento dei valori catastali per gli immobili interessati dalla misura.

TAVOLA A.VI.3: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI AMBIENTE IMPRENDITORIALE

Linea di azione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Leggi annuali sulla concorrenza	M1C2R1.2	Entrata in vigore della legge annuale sulla concorrenza e degli strumenti attuativi	2024_4.1 2024_4.2 2021_1.3 2019_3.1 2020_3.3 2019_3.3	Resilienza sociale ed economica	Tutela e promozione della concorrenza per favorire l'efficienza e la crescita economica attraverso la revisione di leggi e regolamenti che ostacolano il buon funzionamento del mercato.	T4 2024 T4 2025	Obiettivi e traguardi previsti nel PNRR.
Ricerca e sviluppo		Aumentare la spesa pubblica in ricerca e sviluppo	2019_3.1 2024_4.1	Resilienza sociale ed economica	Aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo dando priorità ai progetti che possono attirare ulteriori investimenti privati.	T4 2025 T4 2026 T4 2027 T4 2028 T4 2029	Aumentare la spesa pubblica in ricerca e sviluppo, in modo tale da portare il rapporto tra tale spesa e il PIL, che per il 2024 è stimato pari a circa 0,5%, allo 0,6% nel 2029 (1).
Incentivi alle imprese	M1C2-R3	Razionalizzazione e semplificazione degli incentivi per le imprese, dando seguito alla riforma M1C2-R3.	2024_4.1	Resilienza sociale ed economica	Promuovere l'efficienza e l'efficacia degli incentivi pubblici agli investimenti	T2 2028	Ridurre drasticamente il numero delle misure di incentivazione e ridurre il numero delle autorità concedenti, sulla base dei risultati di una valutazione di impatto condotta nel 2025.
Concorrenza		Adozione delle leggi annuali sulla concorrenza	2024_4.1 2024_4.2 2021_1.3 2019_3.1 2020_3.3 2019_3.3	Resilienza sociale ed economica	Promozione della concorrenza per favorire l'efficienza e la crescita economica attraverso l'eliminazione dei colli di bottiglia e delle barriere all'ingresso (anche di natura legislativa). Rimozione o revisione di leggi e regolamenti che ostacolano il buon funzionamento dei mercati.	T4 2026 T4 2027 T4 2028 T4 2029	Dare seguito all'impegno annuale circa l'adozione di una legge sulla concorrenza e i relativi decreti attuativi, che affronti le CSR e consideri, in maniera soddisfacente, le segnalazioni dell'AGCM, tenuto conto di un'appropriata analisi di impatto della normativa.
Riforma delle PMI		Adozione di una legge quadro sulle PMI a cadenza annuale, sulla base di una valutazione d'impatto, ed entrata in vigore degli strumenti attuativi	2024_4.1 2021_1.3 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica	Aumentare la competitività delle PMI agevolando la crescita dimensionale delle imprese, favorendo il passaggio generazionale, l'orientamento agli investimenti e il matching delle competenze.	T4 2026	Entrata in vigore della legge quadro sulle PMI. La legge introdurrà disposizioni volte a: • facilitare la crescita dimensionale e l'aggregazione delle imprese; • provvedere a una semplificazione amministrativa; • migliorare le condizioni per avviare e gestire un'impresa; • favorire il passaggio generazionale, anche attraverso una gestione manageriale da parte di professionisti; • potenziare gli investimenti; • aumentare le competenze.
						T4 2027 T4 2028	Entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi e aggiornamenti annuali.

(1) La spesa in ricerca e sviluppo è calcolata secondo la metodologia OCSE utilizzata per il calcolo della spesa interna in ricerca e sviluppo.

TAVOLA A.VI.4: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SERVIZI DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA

Linea di azione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Riforma della Pubblica Amministrazione	M1C1R1.09	Entrata in vigore della normativa primaria e secondaria; semplificazione e/o digitalizzazione delle procedure critiche; implementazione di una gestione strategica delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione.	2024_2 2023-1.3. 2023_2 2022_1.2 2022_2.1 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica	Sviluppare la capacità amministrativa a livello centrale e locale con il rafforzamento dei processi di selezione, formazione, promozione, mobilità dei dipendenti pubblici, lo snellimento della burocrazia, la digitalizzazione delle procedure amministrative.	T2 2025 T2 2026	Obiettivi e traguardi previsti nel PNRR.
Riforma del pubblico impiego	M1C1R2.03.01	Attuazione delle misure relative alla promozione della mobilità verticale	2024_2 2023-1.3 2023_2 2022_1.2 2022_2.1 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica Transizione equa, verde e digitale	Promuovere l'accesso alla carriera dirigenziale attraverso procedure interne di valutazione della *perfomance*	T4 2026	Assicurare che almeno il 20% dei posti vacanti a livello annuale per posizioni dirigenziali siano assegnati ai funzionari più meritevoli, selezionati sulla base di un'adeguata procedura di valutazione della *performance.*
	M1C1R2.03.01	Attuazione delle misure relative alla promozione della mobilità orizzontale	2024_2 2023-1.3 2023_2 2022_1.2 2022_2.1 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica Transizione equa, verde e digitale	Promuovere la mobilità orizzontale	T4 2026	Almeno il 15% dei posti che risultino vacanti a livello annuale siano assegnati a funzionari che si trasferiscono da un'altra amministrazione o agenzia pubblica.
	M1C1R2.03.01	Valorizzazione del sistema di valutazione basato sulla performance	2024_2 2023-1.3 2023_2 2022_1.2 2022_2.1 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica Transizione equa, verde e digitale	Assicurare il funzionamento di un sistema di retribuzione allineato alla performance	T4 2028	Completamento di un primo ciclo di valutazione della *perfomance* ed erogazione di bonus di produttività nell'ambito del nuovo quadro di valutazione della performance.
Servizi per la prima Infanzia		Aumento della spesa pubblica annua	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica	Garantire un'adeguata copertura finanziaria per il funzionamento delle strutture di assistenza all'infanzia disponibili	T4 2027	Aumentare la spesa pubblica per coprire i costi operativi delle strutture di assistenza all'infanzia, ivi incluse quelle nuove realizzate attraverso gli investimenti del PNRR e le risorse nazionali, per i bambini di età compresa tra 0 e 2 anni. L'incremento sarà pari ad almeno il 20% rispetto alla spesa pubblica annua dedicata nel 2021 ai costi di gestione delle strutture di assistenza all'infanzia disponibili per bambini sotto i 3 anni di età, considerando anche i nuovi posti resi disponibili dal PNRR.

TAVOLA A.VI.4 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SERVIZI DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA

Linea di azione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Servizi per la prima Infanzia		Garantire un'adeguata disponibilità di posti per i servizi per l'infanzia	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica	Garantire un'adeguata fornitura di servizi di assistenza all'infanzia in linea con l'obiettivo di Barcellona e l'obiettivo nazionale per il 2027, tenendo conto delle disparità regionali.	T4 2027	Garantire che le strutture pubbliche e private per l'infanzia abbiano una disponibilità di posti pari ad almeno il 33% del numero dei bambini sotto i 3 anni, a livello nazionale. Garantire che le strutture per l'infanzia abbiano una disponibilità di posti, pari ad almeno il 15% del numero dei bambini sotto i 3 anni, a livello regionale.
		Definizione di scaglioni contributivi per i contributi genitoriali	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica	Aumentare l'accessibilità dei servizi di cura per l'infanzia	T4 2027	Stabilire criteri minimi a livello nazionale per l'accesso al servizio e sulle fasce di retta, in vista di una maggiore accessibilità al servizio di asili nido.

TAVOLA A.VI.5: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE E SPESA PUBBLICA							
Linea di azione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica	M1C1R1.13	Entrata in vigore del quadro normativo per migliorare l'efficacia della revisione della spesa pubblica. Adozione e raggiungimento degli obiettivi di risparmio per gli anni 2023-2025.	2024_1.2 2023_1.2 2022_1.1 2021_1.2 2020_1.1 2019_1.1	Resilienza sociale ed economica	Assicurare una migliore programmazione della spesa, attraverso strumenti efficaci di previsione delle dinamiche tendenziali e degli effetti della spesa pubblica, nonché l'adozione di processi integrati e sistematici di controllo della stessa.	T2 2026	Obiettivi e traguardi previsti nel PNRR, in coerenza con la riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica.
Miglioramento dei sistemi di monitoraggio e gestione della spesa pubblica		Attuazione della revisione annuale della spesa, in conformità con il quadro normativo nazionale	2024_1.2 2023_1.2 2022_1.1 2021_1.2 2020_1.1 2019_1.1	Resilienza sociale ed economica	Rafforzare la capacità di programmazione, monitoraggio e valutazione della spesa pubblica	T2-2027 T2-2028 T2-2029	Adozione in ciascun anno di un Piano di monitoraggio e valutazione della spesa che contenga proposte di intervento formulate da ciascun Ministero che contribuiscano alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Lungo l'arco temporale del Piano Strutturale di Bilancio di medio termine, i Piani annuali di monitoraggio e valutazione copriranno complessivamente il 10% della spesa destinata al finanziamento di politiche di diretta competenza delle amministrazioni centrali, al fine di individuare interventi e azioni volte a migliorare la qualità o l'efficienza della spesa. Su base annuale, i piani di monitoraggio e valutazione copriranno un'area di spesa pari ad almeno l'1% della spesa destinata al finanziamento di politiche di diretta competenza delle amministrazioni centrali. Una Relazione annuale predisposta dal Ministero dell'Economia e Finanze illustra lo stato di attuazione del Piano di monitoraggio e valutazione e, in particolare, mostrando l'adozione di almeno un'azione attuata da ciascun ministero che contribuisca alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

TAVOLA A.VI.5 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE E SPESA PUBBLICA							
Linea di azione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Miglioramento dei sistemi di monitoraggio e gestione della spesa pubblica		Potenziamento delle attività di ispezione sulla gestione della spesa pubblica condotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze su tutti gli enti che ricevono sostegno pubblico, comprese le autorità subnazionali e le imprese statali.	2024_1.2 2023_1.2 2022_1.1 2021_1.2 2020_1.1 2019_1.1	Resilienza sociale ed economica	Migliorare il monitoraggio della spesa, anche attraverso la creazione e il potenziamento delle strutture dedicate nelle Pubbliche Amministrazioni, per la valutazione della qualità e dell'impatto dei servizi erogati	T1-2028	Entrata in vigore della normativa primaria e secondaria.
		Riforma del quadro di regole per il controllo della spesa per le amministrazioni pubbliche centrali, che preveda una maggiore responsabilità finanziaria delle amministrazioni nella gestione delle risorse nonché il rafforzamento della programmazione e un migliore monitoraggio e valutazione dei risultati e degli impatti delle politiche.	2024_ 1.2 2023_ 1.2 2022_1.1 2021_1.2 2020_1.1 2019_1.1	Resilienza sociale ed economica	Potenziare le attività di controllo della spesa pubblica	T1 2026	Entrata in vigore della normativa primaria
						T1 2028	Entrata in vigore della normativa secondaria

TAVOLA A.VI.6: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI IN MATERIA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE PUBBLICHE							
Linea di azione	PNRR o coesione	Interventi chiave	CSR	Priorità comune UE	Obiettivo principale	Data di attuazione	Indicatore
Provvedimenti nazionali efficaci per la razionalizzazione delle imprese partecipate dallo Stato		Adottare misure per garantire e rafforzare l'attuazione del quadro giuridico sulle imprese pubbliche		Resilienza sociale ed economica	Razionalizzare le imprese pubbliche in linea con la legislazione nazionale (D.Lgs. n. 175/2016)	T4-2027	Garantire e, ove necessario, rafforzare l'efficace attuazione del quadro giuridico (D.Lgs. n. 175/2016) relativo alle attività e all'efficienza operativa delle partecipazioni detenute in imprese pubbliche, al fine di assicurare una razionalizzazione efficace e la dismissione delle imprese pubbliche non efficienti senza compromettere la fornitura di servizi pubblici.

A.VI.2 ALTRE RIFORME E INVESTIMENTI STRATEGICI

In questa sezione, si fornisce un'illustrazione sintetica delle riforme e degli investimenti che, per quanto non abilitanti all'estensione del periodo di consolidamento del Piano, sono altresì strategici per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

In linea con quanto richiesto dal Regolamento 1263/2024, per ciascuna riforma o investimento si riporta: i) un'eventuale coerenza con le misure previste nel PNRR e/o

nell'Accordo di Partenariato della politica di coesione europea dell'Italia; ii) una o più Raccomandazioni Specifiche del Consiglio UE a cui intende riferirsi; iii) una o più priorità comune UE a cui mira a contribuire[326].

A tal riguardo, si evidenzia che, per quanto riguarda le misure in coerenza con il PNRR, non si specifica se esse siano attuazione di un impegno previsto nel PNRR da realizzare nel 2026 o concernano forme di estensione o potenziamento da avviare tra il 2027 e il 2029. Per la trattazione di tali aspetti, si rimanda a quanto descritto nei paragrafi III.3.1, III.3.2, III.3.3 e III.3.4.

[326] Esse riguardano la transizione equa, verde e digitale, compresi gli obiettivi climatici di cui al regolamento (UE) 2021/1119, la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali, la sicurezza energetica e lo sviluppo della capacità di difesa.

TAVOLA A.VI.7: RIFORME E INVESTIMENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DELLE ISTITUZIONI E DELL'AMBIENTE IMPRENDITORIALE (1)			
Denominazione	**Continuità con il PNRR o programmi di coesione**	**CSR**	**Priorità comune UE**
Razionalizzazione delle sedi dell'amministrazione giudiziaria	NO	2024_2 2023_2 2022_2.1 2020_4.1 2020_4.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili dell'amministrazione della giustizia	M2C3I1.02	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Sicurezza energetica Transizione equa, verde e digitale
Concordato preventivo e potenziamento dell'adempimento collaborativo	no	2024_1.3 2023_1.5 2022_1.4 2019_1.3	Resilienza sociale ed economica
Riordino del sistema nazionale della riscossione e definizione degli stock dei crediti pregressi non riscossi e non recuperabili	no	2024_1.3 2023_1.5 2022_1.4 2019_1.3	Resilienza sociale ed economica
Potenziamento dei mercati dei capitali a sostegno del finanziamento delle imprese	NO	2024_4.1 2024_4.2 2020_3.1 2019_5.2	Resilienza sociale ed economica
Riforma del sistema della proprietà industriale	M1C2R6.1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.3 2019_3.3	Resilienza sociale ed economica
Investimento nel sistema della proprietà industriale	M1C2I6.1	2024_4.1 2019_3.3	Resilienza sociale ed economica
Disciplina dell'equo compenso	NO	2024_4.1 2024_4.2 2020_3.1 2019_5.2	Resilienza sociale ed economica
Strumenti a supporto dell'abilitazione industriale delle tecnologie emergenti e del trasferimento tecnologico	NO	2024_4.1 2024_4.2 2020_3.1 2019_5.2	Resilienza sociale ed economica
Internazionalizzazione delle imprese	M1C2I5.1	2024_4.1 2024_4.2 2020_3.1 2019_5.2	Resilienza sociale ed economica
Passaggio delle competenze tra commissari straordinari e amministrazioni	NO	2024_2 2023_2 2022_2.1 2020_4.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Potenziamento delle competenze e ricambio generazionale	NO	2024_2 2023_2 2022_2.1 2020_4.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
(1) Le riforme e gli investimenti ivi riportati, non sono considerati tra le misure utili all'estensione del periodo di consolidamento del Piano.			

TAVOLA A.VI.8: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI A SUPPORTO DELLA FAMIGLIA, DELLA NATALITÀ E DELLA RIDUZIONE DEI DIVARI SOCIALI E TERRITORIALI			
Denominazione	Continuità con il PNRR o programmi di coesione	CSR	Priorità comune UE
Potenziamento Assegno Unico Universale	NO	2024_3 2020_2.1 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	M4C1I1.1	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Piano per gli asili nido: realizzazione posti aggiuntivi per la fascia 0-2 anni in specifici Comuni	NO	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	M4C1I3.02	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	M4C1I3.03	2024_2 2023_3.5 2022_3.5 2021_1.3 2020_3.4	Resilienza sociale ed economica
Introduzione di dottorati innovativi che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovano l'assunzione dei ricercatori dalle imprese	M4C2I3.3	2024_4.1 2023_1.3 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Piano di estensione del tempo pieno	M4C1I1.2	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Potenziamento congedi parentali	NO	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Decontribuzione madri lavoratrici	NO	2024_3 2020_2.1 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Piano Nazionale Giovani, Donne e Lavoro	NO	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Creazione di imprese femminili	M5C1I1.2	2024_3 2020_2.3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Bonus donne 2024	NO	2024_3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Sistema di certificazione della parità di genere	M5C1I1.3	2024_3 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Reclutamento dei docenti	M4C1R2.01	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Riforma delle classi di laurea	M4C1R1.05	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo	M4C1R2.02	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	M4C1I2.01	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Agenda Sud Azioni di integrazione e potenziamento delle aree disciplinari di base con particolare riferimento al I e al II ciclo	No	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Nuove competenze e nuovi linguaggi (discipline STEM)	M4C1I3.01	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	M4C1I1.05	2024_3 2020_2.4 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica

TAVOLA A.VI.8 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI A SUPPORTO DELLA FAMIGLIA, DELLA NATALITÀ E DELLA RIDUZIONE DEI DIVARI SOCIALI E TERRITORIALI			
Denominazione	**Continuità con il PNRR o programmi di coesione**	**CSR**	**Priorità comune UE**
Misure per l'internazionalizzazione degli atenei	NO	2024_4.1 2023_1.3 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Programma GOL	NO	2024_3 2020_2.3 2019_2.2	Resilienza sociale ed economica
Piano Nuove Competenze Transizioni	M7C1R5	2024_3 2023_3.7 2020_2.4 2019_2.4	Transizione equa, verde e digitale Resilienza sociale ed economica
ALMPs e formazione professionale	NO	2024_3 2020_2.2 2020_2.3 2019 _2.2	Resilienza sociale ed economica
Sistema duale	M5C1I1.04.00	2024_3 2020_2.2 2020_2.3 2019_2.2	Resilienza sociale ed economica
Servizio civile universale	M5C1I2.01	2024_3 2020_2.3 2019_2.2	Resilienza sociale ed economica
Piano per adeguamento requisiti anagrafici di accesso al pensionamento	NO	2024_1.1 2023 _1.4 2022_1.1 2021_1.2 2020_2. 1 2020 _2.2 2019_1.4	Resilienza sociale ed economica
Rafforzamento delle ZES	NO	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 20211.3 2020_3.4 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Misure per colmare i divari territoriali nell'occupazione (Bonus ZES)	NO	2024_4.1 2020_2. 3 2019_2.2 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Credito d'imposta per il Sud	NO	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 20211.3 2020_3.4 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Piano strategico ZES	NO	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 20211.3 2020_3.4 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico - Piano nazionale per gli investimenti infrastrutturali per la sicurezza del sistema idrico	M2C4I4.01	2024_4.1 2023_3.6 2022_1.2 2020_3.7	Resilienza sociale ed economica
Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	M5C3I1.03	2024_4.1 2019_2.4	Resilienza sociale ed economica
Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso	NO	2024_4.1 2020_2.2 2019_2.1	Resilienza sociale ed economica

TAVOLA A.VI.8 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI A SUPPORTO DELLA FAMIGLIA, DELLA NATALITÀ E DELLA RIDUZIONE DEI DIVARI SOCIALI E TERRITORIALI			
Denominazione	**Continuità con il PNRR o programmi di coesione**	**CSR**	**Priorità comune UE**
Misure di contrasto al caporalato in agricoltura	NO	2024_4.1 2020_2.2 2019_2.1	Resilienza sociale ed economica
Potenziamento delle infrastrutture e del sistema dei trasporti	NO	2024_4.1 2023_3.6 2022_1.2 2020 _3.4 2020_3.8	Resilienza sociale ed economica
Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci	M3C1I1.01	2024_4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale Resilienza sociale ed economica
Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa	M3C1I1.02	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale Resilienza sociale ed economica
Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica	M2C2I4.03	2024_4.1 2023_3.6 2022_1.2 2020_3.4 2020_3.8	Transizione equa, verde e digitale Sicurezza energetica
Programma TEN-T	NO	2024 _4.1 2023 _3.6 2022_1.2 2021_1.3 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Sicurezza energetica
Riduzione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente	M7C1R02.1	2024 _2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Transizione equa, verde e digitale
Attuazione della revisione del Codice degli Appalti	M1C1R1.10	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2020 _3.4 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Semplificazioni delle procedure di pianificazione strategica, di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing* e per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale (TPL)	M3C2R1.1 M3C2R1.3 M2C2R4.1	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2020 _3.4 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale Resilienza sociale ed economica
Sportello Unico dei Controlli e la digitalizzazione dei documenti doganali	M3C2R2.1	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali	M3C2R1.2	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica

TAVOLA A.VI.8 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI A SUPPORTO DELLA FAMIGLIA, DELLA NATALITÀ E DELLA RIDUZIONE DEI DIVARI SOCIALI E TERRITORIALI			
Denominazione	**Continuità con il PNRR o programmi di coesione**	**CSR**	**Priorità comune UE**
Istituzione di una piattaforma strategica nazionale per la rete dei porti e interporti	M3C2R2.2	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	M5C3I1.04	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2020_3.4 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Potenziamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e servizio universale	M7C1I11.1	2024_4.1 2023_3.6 2022_1.2 2020 _3.4 2020_3.8	Transizione equa, verde e digitale
Contributi per la sostituzione delle flotte marittime	NO	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2020 _3.4 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Contributi per la sostituzione del materiale rotabile stradale e ferroviario, gli investimenti per la logistica integrata e per il *cold ironing*	M2C2I4.4.2 M7C1I11.1 M3C2I2.3	2024 _4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2020 _3.4 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Stretto di Messina	NO	2024 _4.1 2023 _3.6 2022_1.2 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Misure per la mobilità e per la rete stradale	M3 e M7	2024_4.1 2023_3.6 2022_1.2 2020_3.4 2020_3.8 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica Transizione equa, verde e digitale
Disegno di legge per la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale e di altri interventi strategici in materia di lavori pubblici e della logistica	NO	2024 _4.1 2023 _3.6 2022_1.2 2020 _3.4 2020_3.8 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica Transizione equa, verde e digitale
Supporto alla transizione ecologica del sistema produttivo e alle filiere strategiche per le *net zero technologies*	M1C2I7	2024_4.1 2023_1.3 2023_3.1 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.3	Transizione equa, verde e digitale
Innovazione e tecnologia della Microelettronica	M1C2I2.1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Centri Nazionali, Partenariati estesi ed Ecosistemi dell'innovazione	M4C2I1.3	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica

TAVOLA A.VI.8 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI A SUPPORTO DELLA FAMIGLIA, DELLA NATALITÀ E DELLA RIDUZIONE DEI DIVARI SOCIALI E TERRITORIALI			
Denominazione	Continuità con il PNRR o programmi di coesione	CSR	Priorità comune UE
Riforma dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi (Confidi)	NO	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali di R&S" su alcune Key Enabling Technologies	M4C2I1.4	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	M4C2I3.1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Misure a sostegno del turismo: aree interne montane, grandi eventi, supporto alle imprese del settore, creazione di campioni nazionali e hub del turismo digitale	NO	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).	M6C1I1.3	2024 _3 2023_2 2022_2.1 2021_1.4 2020_1.2	Resilienza sociale ed economica
Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	M6C2I1.1	2024 _3 2023_1.3 2022_2.1 2021_1.4 2020_3.8 2019_3.1	Resilienza sociale ed economica
Sviluppo delle competenze tecniche, professionali, Digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	M6C2I2.2	2024_3 2023_1.3 2022_2.1 2021_1.4 2020_3.8 2019 _3.2	Resilienza sociale ed economica
Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	M5C2I1.01	2024_3 2020_2.2 2020_2.3 2019 _2.2 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Monitoraggio della spesa sanitaria e del monitoraggio, attraverso indicatori sintetici di efficienza e di adeguatezza dei livelli di servizio	NO	2024_2 2021 _1.4 2020 _1.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Sviluppo e riordino degli strumenti per la sanità integrativa, l'assistenza e la non autosufficienza, come il miglioramento della vigilanza dei fondi sanitare e le misure per l'assistenza a lungo termine	NO	2024 _2 2021 _1.4 2020 _1.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Programmazione delle assunzioni di personale secondo criteri di efficienza	NO	2024_3 2021_1.4 2020 _1.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica

TAVOLA A.VI.8 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PREVISTI A SUPPORTO DELLA FAMIGLIA, DELLA NATALITÀ E DELLA RIDUZIONE DEI DIVARI SOCIALI E TERRITORIALI			
Denominazione	**Continuità con il PNRR o programmi di coesione**	**CSR**	**Priorità comune UE**
Potenziamento dell'assistenza territoriale e edilizia sanitaria (ricorrendo anche a strumenti finanziari e al partneriato pubblico-privato).	NO	2024_2 2021 _1.4 2020_1.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Finanziamento delle Regioni al di sotto gli standard di performance per la riorganizzazione dei servizi e delle competenze.	NO	2024_2 2021 _1.4 2020 _1.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Aggiornamento dei LEA	NO	2024_2 2021 _1.4 2020_1.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Programma di informazione sulla sicurezza alimentare e nutrizionale	NO	2024_2 2021 _1.4 2020_1.2 2019_3.2	Resilienza sociale ed economica
Strumenti di controllo per diminuire l'impatto ambientale derivante dall'uso di fitosanitari	NO	2024_1.2 2023_1.3 2022_1.2 2021 _1.3 2020_3.4	Transizione equa, verde e digitale
Misure in materia di Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa	NO	2024_3 2023_1.1 2020_2.1 2020 _2.2 2020_2.3 2019_2.2 2019_2.3	Resilienza sociale ed economica
Politiche abitative e di supporto ai soggetti vulnerabili, lavoratori e studenti fuori-sede (Piano Casa Italia)	NO	2024_3 2023_1.1 2022_1.1 2020_2.1 2019_2.2	Resilienza sociale ed economica
Misure per la riduzione della povertà energetica, incluse nel PNIEC	NO	2024_3 2023_1.1 2022_1.1 2020_2.1 2019_2.2	Resilienza sociale ed economica
Misure per la previdenza integrativa	NO	2024_3 2023_1.1 2022_1.1 2020_2.1 2019_2.2	Resilienza sociale ed economica
Piano d'azione per semplificare e migliorare la gestione dell'esecuzione penale e la giustizia minorile e di comunità	NO	2024_2 2020_4.1 2019_4.1 2019_4.2	Resilienza sociale ed economica
Misure per l'efficientamento degli enti territoriali	NO	2024_1.2 2023_1.2 2022_1.1 2022_1.2 2020_1.3	Resilienza sociale ed economica

TAVOLA A.VI.9: RIFORME E INVESTIMENTI PER L'ACCELERAZIONE DELLA TRANSIZIONE VERDE			
Denominazione	Continuità con il PNRR o programmi di coesione	CSR	Priorità comune UE
Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC)	NO	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2020_3.8 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale Sicurezza energetica
Misure PNRR e RepoweEU	Missione 2 e 7	2024_2 2023_2 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Transizione equa, verde e digitale Sicurezza energetica
Tyrrhenian link	M7C1I04.1	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2020_3.8 2019_3.1	Sicurezza energetica
Riduzione dei costi di connessione degli impianti per la produzione di biometano	M7C1R03.1	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.1	Sicurezza energetica
Rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica	M2C3I2.01	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Sicurezza energetica Transizione equa, verde e digitale
Migliorare l'efficienza energetica nei cinema, nei teatri e nei musei	M1C3I1.03	2024 _2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Sicurezza energetica Transizione equa, verde e digitale
Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili dell'amministrazione della giustizia	M2C3I1.02	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Sicurezza energetica Transizione equa, verde e digitale
Utilizzo dell'idrogeno in settori *hard-to-abate*	M2C2I3.02	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2020_3.8 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Porti verdi: interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti	M3C2I1.01	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2020_3.8 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	M5C2I2.01	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale

TAVOLA A.VI.9 SEGUE: RIFORME E INVESTIMENTI PER L'ACCELERAZIONE DELLA TRANSIZIONE VERDE			
Denominazione	**Continuità con il PNRR o programmi di coesione**	**CSR**	**Priorità comune UE**
Decarbonizzazione dei trasporti	NO	2024_2 2023_3.5 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2020_3.6 2019–3.1	Transizione equa, verde e digitale
Strumento finanziario per l'efficientamento dell'edilizia pubblica, anche residenziale (ERP) e delle abitazioni di famiglie a basso reddito e vulnerabili	M7C1I17.1	2024_1.2 2023_3.5 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Transizione equa, verde e digitale
Piano Mattei	NO	2024_4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.1	Sicurezza energetica Transizione equa, verde e digitale
Misure per il potenziamento delle infrastrutture energetiche	M7	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.1	Sicurezza energetica
Efficientamento degli edifici pubblici	NO	2024_2 2023_3.5 2022_1.2 2021_ 1.3 2020_3.4	Sicurezza energetica Transizione equa, verde e digitale
Misure per l'efficientamento degli edifici residenziali	NO	2024_2 2023_3.5 2022_1.2, 2021_ 1.3 2020_3.4	Sicurezza energetica Transizione equa, verde e digitale
Strategie e strumenti per la mobilizzazione di capitali pubblici e privati per la transizione energetica ed ecologica (*green bonds*, finanza sostenibile)	NO	2024_1.2 2023_3.5 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Transizione equa, verde e digitale

TAVOLA A.IV.10: RIFORME E INVESTIMENTI PER L'ACCELERAZIONE DELLA TRANSIZIONE DIGITALE			
Denominazione	Continuità con il PNRR o programmi di coesione	CSR	Priorità comune UE
Programma strategico per il decennio digitale 2030	NO	2024 _4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2020_3.8	Transizione equa, verde e digitale
Strategia Nazionale per le Competenze Digitali	NO	2024 _4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_2.4 2019_2.4	Transizione equa, verde e digitale
Misure PNRR	M1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2020_3.8 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Razionalizzazione e semplificazione degli incentivi alle imprese	M1C2R3	2024_4.1 2023_1.5 2022_1.4	Resilienza sociale ed economica
Connessioni internet veloci (banda ultra-larga e 5G)	M1C2I3.1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.3 2020_3.8 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Infrastrutture digitali	M1C1I1.01	2024_4.1 2023 _1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020 _3.4 2020_3.8	Transizione equa, verde e digitale
IPCEI	M4C2I2.1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4	Transizione equa, verde e digitale Resilienza sociale ed economica
Tecnologia satellitare ed economia spaziale	M1C2I4.1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.5 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale
Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	M1C1I1.06	2024 _4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.8	Transizione equa, verde e digitale
Servizio civile digitale	M1C1I1.07.01	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.8	Transizione equa, verde e digitale
Piano isole minori	M1C2I 3.1	2024_4.1 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.4 2019_3.1	Transizione equa, verde e digitale

TAVOLA A.VI.11: RIFORME E INVESTIMENTI PER IL RAFFORZAMENTO DELLA DIFESA			
Denominazione	**Continuità con il PNRR o programmi di coesione**	**CSR**	**Priorità comune UE**
Cybersecurity	M1C1I1.5	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.8 2019_3.1 2019_3.2	Sviluppo di capacità di difesa
Digitalizzazione della Difesa	M1C1I1.6	2024_2 2023_1.3 2022_1.2 2021_1.3 2020_3.8 2020_4.2 2019_3.1 2019_3.2	Sviluppo di capacità di difesa

A.VI.3 IL FABBISOGNO DI INVESTIMENTI

In questa sezione, si fornisce un'illustrazione sintetica, perlopiù qualitativa, dei fabbisogni di investimento, che potrebbero essere necessari in vista del raggiungimento degli obiettivi dell'UE in relazione alle priorità comuni.

TAVOLA A.VI.12: FABBISOGNO DI INVESTIMENTI	
Priorità comuni	**Descrizione del fabbisogno di investimento**
La resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali	Al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi comuni che l'UE si è prefissata per il 2030, l'Italia intende orientare la programmazione delle politiche economiche e sociali di medio termine per assicurare entro il 2030: i) un tasso di occupazione pari al 73 per cento della popolazione tra 20 e 64 anni; ii) un tasso del 60 per cento della popolazione adulta coinvolta annualmente in attività formative; iii) la riduzione di almeno 3,2 milioni di individui a rischio di povertà o esclusione. A tali obiettivi si aggiunge l'impegno relativo all'incremento dei servizi per la prima infanzia, che contribuirà al raggiungimento dell'obiettivo UE al 2030. Per assicurare il conseguimento di tali risultati, si rileva, in via programmatica, che saranno necessari investimenti addizionali nelle aree in cui sono state rilevate le maggiori criticità. <u>Mercato del lavoro</u> In primo luogo, per consolidare e rafforzare l'andamento attualmente positivo del mercato del lavoro, sarà opportuno insistere sul rafforzamento delle politiche attive del lavoro, dando continuità agli investimenti avviati per la promozione della partecipazione al mercato del lavoro e le attività di formazione necessarie ad allineare le competenze dei lavoratori con quelle richieste dalle imprese. In questo ambito, sarà fondamentale investire nella prosecuzione di misure che, come il 'Sistema Duale', l'apprendistato e il Servizio Civile Universale, si sono rivelate particolarmente efficaci. <u>Istruzione e formazione</u> Ulteriori investimenti sono necessari per potenziare il sistema d'istruzione e formazione, al fine di dare alle nuove generazioni le competenze per affrontare le sfide future del mercato del lavoro e la possibilità di migliorare la propria situazione economica e sociale. In questo ambito, sarebbe opportuno dare continuità agli investimenti avviati con il PNRR e alle iniziative volte ad attenuare i divari di competenze, territoriali e di genere. In particolare, al fine di assicurare che gli attuali progressi rilevati nell'andamento del mercato del lavoro e nella crescita siano distribuiti in maniera omogenea anche a livello territoriale, sarà necessario prevedere strumenti di investimento che vadano a ridurre i persistenti e storici divari territoriali del Paese. <u>Divari territoriali e infrastrutture</u> In particolare, sarà cruciale continuare a investire nei settori strategici definiti dalla politica di coesione e dal Piano strategico della Zona Economica Speciale Unica, (ivi inclusi il rischio idrogeologico, le risorse idriche e la ricostruzione dopo eventi calamitosi), nella dotazione infrastrutturale e nel contrasto all'illegalità. In particolare, la convergenza economica e sociale del Paese in termini di dotazione infrastrutturale richiederà risorse addizionali per la prosecuzione di alcune iniziative già avviate con il PNRR tra le quali figurano gli interventi per le reti ad alta velocità e le ferrovie regionali, il potenziamento

TAVOLA A.VI.12: FABBISOGNO DI INVESTIMENTI	
Priorità comuni	**Descrizione del fabbisogno di investimento**
	tecnologico e digitale delle reti TEN-T, i porti e i loro collegamenti, oltre al rafforzamento degli investimenti infrastrutturali nell'ambito ZES. Filiere strategiche, innovazione e trasferimento tecnologico Nei prossimi anni, sarà necessario investire nelle filiere strategiche, l'innovazione e il trasferimento tecnologico promuovendo lo sviluppo dei settori altamente tecnologici e dando continuità agli investimenti più efficaci del PNRR, tra cui quelli per la cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese e per la trasformazione tecnologica e digitale delle PMI e delle reti di impresa. Sarà fondamentale sostenere la competitività del Paese nei settori chiave dell'economia italiana, valorizzando gli investimenti anche nel comparto turistico. Sistema sanitario, misure contro la povertà e servizi per la prima infanzia Per rafforzare il tessuto sociale del Paese verranno privilegiati gli investimenti nel sistema sanitario in un'ottica di potenziamento delle iniziative più virtuose volte all'efficientamento delle reti di medicina generale, delle reti di prossimità, delle strutture e telemedicina per l'assistenza, all'ammodernamento delle grandi apparecchiature sanitarie e alla ricerca, la formazione e lo sviluppo delle competenze del personale. In particolare, rileva, in questo ambito, l'impegno del Governo a mantenere per gli anni successivi al 2026 gli investimenti pubblici in rapporto al PIL al livello registrato durante il periodo di vigenza del PNRR. Ulteriori misure per contrastare i divari territoriali e per il raggiungimento degli obiettivi al 2030 interessano gli investimenti per il contrasto alla povertà lavorativa, le politiche abitative e la riduzione del rischio di povertà energetica. Inoltre, al fine di contrastare la denatalità e la mancata partecipazione femminile al mondo del lavoro, saranno necessari investimenti aggiuntivi per potenziare ulteriormente l'accesso a basso costo ai servizi per la prima infanzia, nonché l'ampliamento dei servizi di cura per disabili e anziani non autosufficienti che gravano sulle famiglie. Già all'interno del Piano, si è provveduto a fare una prima stima dei fabbisogni di investimento per il raggiungimento degli obiettivi nazionali per il 2030, riguardo la disponibilità di posti per bambini dai 0 a 2 anni in strutture per la prima infanzia. A sostegno dell'occupazione femminile e della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne, saranno fondamentali anche gli investimenti sull'*empowerment* femminile, gli incentivi all'occupazione e gli interventi per supportare le madri e le donne con incarichi di cura.
a) Una transizione equa e digitale	Gli obiettivi per il decennio digitale identificano le priorità per la transizione equa e digitale in quattro aree: i) competenze digitali; ii) infrastrutture digitali; iii) trasformazione digitale delle imprese; iv) digitalizzazione dei servizi pubblici. Il Programma strategico per il decennio digitale 2030 include 60 misure che corrispondono a circa 32 miliardi (circa l'1,6 per cento del PIL). Le risorse stanziate dal PNRR per la digitalizzazione, pari a circa 47 miliardi, hanno consentito al Paese di avanzare rispetto agli obiettivi digitali da conseguire entro il 2030 soprattutto nell'area della digitalizzazione dei servizi pubblici. Nei prossimi anni, saranno necessari ulteriori investimenti per colmare i fabbisogni di competenze digitali, al fine di assicurarne un livello adeguato e in linea con la media europea, nonché per attenuare i divari di genere. In particolare, si ritiene opportuno promuovere il miglioramento delle conoscenze e la riqualificazione dei lavoratori per allineare l'offerta e la domanda di lavoro alle nuove sfide e mitigare le possibili ripercussioni negative della transizione digitale. In tema di infrastrutture digitali, il *focus* sarà rivolto agli investimenti per lo sviluppo dei nodi *edge* al fine di raggiungere l'obiettivo al 2030. Investimenti addizionali saranno necessari, inoltre, anche per sostenere il processo di trasformazione digitale delle imprese (mediante il potenziamento di alcune delle misure già esistenti, incluse quelle a sostegno dei centri di trasferimento tecnologico) e della Pubblica Amministrazione (in particolare, dei servizi sanitari e dell'amministrazione della giustizia).
b) Una transizione equa, verde, compresa la coerenza rispetto alla normativa europea sul clima	Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) individua gli investimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi europei del 2030. Il fabbisogno di investimenti aggiuntivi cumulati rispetto allo scenario a politiche vigenti, per il periodo 2024-2030, è stimato in circa 174 miliardi di cui 60 per i trasporti, 35,7 per gli impianti di generazione del settore elettrico e 34,6 per il residenziale. Già con le risorse della Missione 2 del PNRR, pari a circa 55 miliardi, sono stati finanziati investimenti per la sostenibilità dell'agricoltura, le energie rinnovabili, l'efficientamento degli edifici e le risorse idriche. A tali risorse dovranno aggiungersi ulteriori investimenti a livello settoriale. Nello specifico, sarà necessario destinare risorse per potenziare la decarbonizzazione dei trasporti, la diffusione di biocarburanti, lo *shift* modale e lo sviluppo delle infrastrutture che consentano di rendere più sostenibile il trasporto delle persone e delle merci, anche potenziando il ruolo del trasporto ferroviario. Ulteriori investimenti saranno necessari anche nel sistema idrico per far fronte alle criticità rilevate e consentire la riduzione degli sprechi.

TAVOLA A.VI.12: FABBISOGNO DI INVESTIMENTI	
Priorità comuni	**Descrizione del fabbisogno di investimento**
	In parallelo al PNIEC, il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici individua 361 misure e azioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi entro il 2030 in tema di adattamento e di ripristino delle zone terrestri e marittime dell'Unione. In tal senso, sarà cruciale il ruolo degli investimenti aggiuntivi per le azioni previste in tema di informazione e processi dell'adattamento, sistema di *governance*, infrastrutture e rafforzamento dei processi naturali e degli ecosistemi per aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici. Per far fronte alle sole criticità in tema di controllo e prevenzione dell'inquinamento, di gestione delle acque e dei rifiuti e per la biodiversità e gli ecosistemi, la Commissione Europea ha stimato un fabbisogno di investimenti ambientali di almeno 37 miliardi di euro annui per il periodo 2021-2027.
Sicurezza energetica	La strategia nazionale per la sicurezza energetica, come presentata nel recente aggiornamento del PNIEC, indirizza gli sforzi del Paese verso l'incremento della diversificazione degli approvvigionamenti, la riduzione della dipendenza energetica, il potenziamento della flessibilità del sistema energetico nazionale e della resilienza rispetto a limitazioni e interruzioni degli approvvigionamenti. A tali obiettivi rispondono anche le misure previste nella Missione *RepowerEU* che include investimenti per la diversificazione degli approvvigionamenti delle fonti di energia, in particolare il gas, il potenziamento della disponibilità del biometano e dell'uso dell'idrogeno, l'accelerazione della decarbonizzazione del *mix* energetico, tra cui lo sviluppo dell'eolico *onshore* e *offshore* e del fotovoltaico, il supporto alla diffusione delle pompe di calore, inclusa una maggiore ambizione degli obiettivi e la trasformazione dei processi nelle industrie energivore. In coerenza con gli obiettivi di sicurezza energetica, il Piano Mattei prevede il potenziamento degli investimenti, delle infrastrutture, delle relazioni e degli accordi di partenariato con i Paesi fornitori. Per gli anni a venire, saranno necessari investimenti addizionali per la realizzazione delle infrastrutture e lo sviluppo e diffusione di tecnologie applicate all'energia che concorreranno a rendere l'Italia un *hub* energetico europeo. Inoltre, sarà altresì indispensabile investire nell'efficientamento degli edifici per ridurne i consumi di energia. Infine, negli anni a venire saranno fondamentali anche gli investimenti nell'attività di ricerca e sviluppo e di sperimentazione sui vettori energetici, incluso il nucleare di nuova generazione.
Se necessario, lo sviluppo di capacità di difesa	Al fine di contribuire al rafforzamento della difesa europea, sarà necessario un potenziamento degli investimenti per assicurare una significativa partecipazione alle missioni internazionali in relazione a operazioni di pace e altre attività. Nella definizione del fabbisogno finanziario, sarebbe opportuno considerare le risorse necessarie per l'Accordo di cooperazione con l'Ucraina, l'efficientamento della cessione dei materiali nell'ambito della cooperazione e della collaborazione internazionale e per il rifinanziamento delle operazioni 'Strade sicure' e 'Stazioni sicure', del Fondo per gli assetti di alta e altissima prontezza operativa e del Fondo per le esigenze di difesa nazionale.

È possibile scaricare il

PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO DI MEDIO TERMINE

dai siti Internet

www.mef.gov.it • **www.dt.mef.gov.it//it/** • **www.rgs.mef.gov.it**