

# Rapporto sulla politica di bilancio

*giugno 2023*



**upB**

ufficio  
parlamentare  
di bilancio

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 5 giugno 2023.  
La versione elettronica può essere scaricata da: [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it)*

Ufficio parlamentare di bilancio  
Via del Seminario, 76  
00186 Roma  
[segreteria@upbilancio.it](mailto:segreteria@upbilancio.it)

# INDICE

## PARTE 1 IL 2022 E LE PROSPETTIVE FUTURE

<b>1.</b>	<b>IL QUADRO MACROECONOMICO E LE PREVISIONI</b>	<b>7</b>
1.1	Il contesto internazionale	7
1.2	Gli andamenti dell'economia italiana	12
	<i>Riquadro 1.1 – Alcune analisi sugli impatti per l'economia italiana degli incentivi all'edilizia residenziale</i>	14
1.3	Le previsioni macroeconomiche	20
	<i>Riquadro 1.2 – Un aggiornamento della valutazione sull'impatto macroeconomico del PNRR</i>	33
1.4	Valutazione <i>ex post</i> delle recenti previsioni macroeconomiche ufficiali	36
<b>2.</b>	<b>LA FINANZA PUBBLICA NEL 2022 E PER IL PERIODO 2023-26</b>	<b>45</b>
2.1	La finanza pubblica nel 2022: risultati a confronto con le previsioni e gli obiettivi iniziali	45
	<i>Riquadro 2.1 – Il deficit al netto della nuova classificazione dei bonus edilizi (Superbonus e Bonus facciate)</i>	46
	<i>Riquadro 2.2 – Caratteristiche dello stock di debito pubblico alla fine del 2022</i>	50
	<i>Riquadro 2.3 – Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani nel 2022</i>	64
2.2	La finanza pubblica nel 2023 e nel triennio 2024-26	72
	<i>Riquadro 2.4 – L'utilizzo delle risorse del programma Next generation EU nei documenti programmatici</i>	75
	<i>Riquadro 2.5 – L'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani</i>	88
	<i>Riquadro 2.6 – La sensibilità del rapporto tra il debito e il PIL rispetto alle ipotesi macroeconomiche</i>	91
	<i>Riquadro 2.7 – Le raccomandazioni della Commissione europea all'Italia del maggio 2023</i>	97

## **PARTE 2 APPROFONDIMENTI TEMATICI**

<b>3.</b>	<b>LE PROPOSTE LEGISLATIVE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI RIFORMA DEL QUADRO DI REGOLE DI BILANCIO DELLA UE</b>	<b>105</b>
3.1	Le proposte legislative della Commissione europea: una descrizione delle novità principali	105
3.2	Proiezioni di finanza pubblica a medio termine per l'Italia nel contesto delle proposte del nuovo quadro di regole di bilancio	116
3.3	Considerazioni sulle proposte di riforma della Commissione europea	128
<b>4.</b>	<b>LA RIFORMA DELLE MISURE DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ</b>	<b>137</b>
4.1	Introduzione	137
4.2	Il Reddito di Cittadinanza	139
4.2.1	<i>L'evoluzione dei beneficiari e della spesa</i>	140
4.2.2	<i>Le politiche attive</i>	144
4.3	L'Assegno di Inclusione	147
4.4	Un'analisi degli effetti distributivi del passaggio dal RdC all'AdI	151
4.5	I percorsi di attivazione dell'Assegno di Inclusione e le risorse per le politiche di inclusione	160
4.5.1	<i>I fondi per gli interventi di inclusione sociale</i>	163
4.6	Considerazioni generali	164
	Appendice 4.1 Il confronto tra AdI e RdC per figure tipo	167
<b>5.</b>	<b>IMPATTO DISTRIBUTIVO DELL'INFLAZIONE SULLE FAMIGLIE</b>	<b>175</b>
5.1	Introduzione	175
5.2	L'inflazione dei beni di consumo per aggregati di spesa	176
5.3	Le misure di mitigazione del rincaro dei prezzi in favore delle famiglie	179
5.4	Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure in favore delle famiglie	185
5.5	Considerazioni generali	194
	Appendice 5.1 Descrizione delle misure di mitigazione dell'aumento dei prezzi	196

## **PARTE 1**

### **IL 2022 E LE PROSPETTIVE FUTURE**



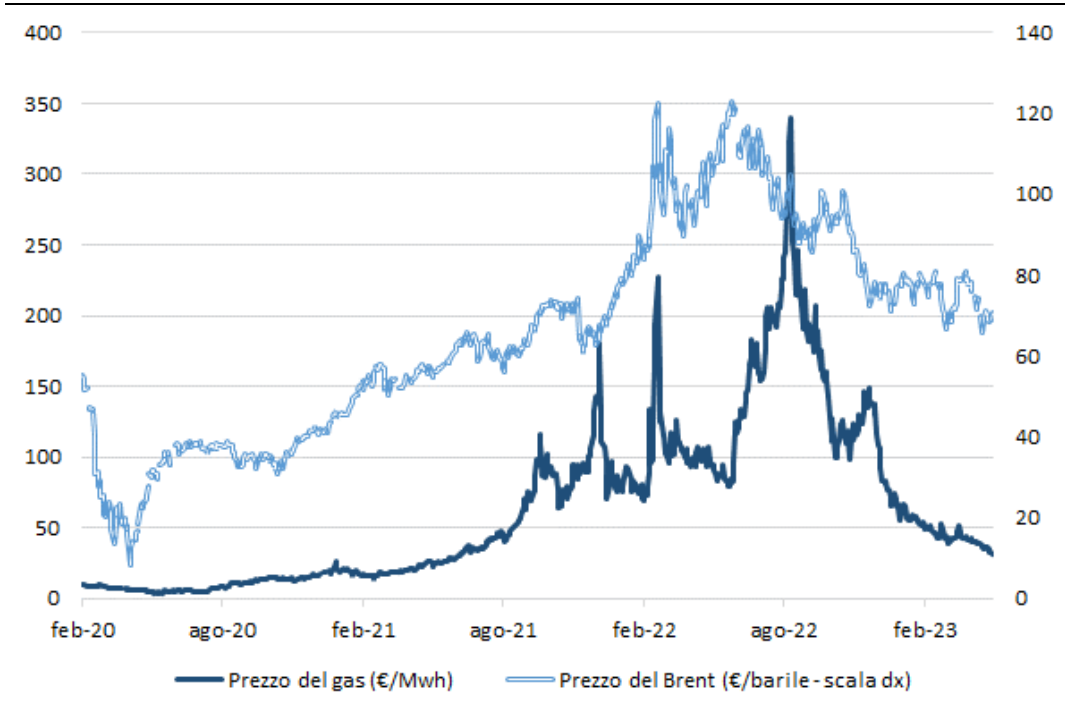
# 1. IL QUADRO MACROECONOMICO E LE PREVISIONI

## 1.1 Il contesto internazionale

La formulazione delle esogene internazionali (tra cui il prezzo del petrolio, l'andamento del commercio internazionale, le attese sui tassi di interesse e sul tasso di cambio) ha un ruolo cruciale ai fini della definizione delle previsioni macroeconomiche, soprattutto per un'economia aperta quale quella italiana. Nell'autunno scorso la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2022 teneva conto degli avvenimenti dell'estate legati principalmente alle conseguenze dall'invasione russa dell'Ucraina. Già a partire dalla primavera dello scorso anno, infatti, i paesi europei avevano intrapreso una corsa al riempimento degli stoccaggi di metano che, unitamente alla riduzione della domanda verso quello di origine russa, aveva determinato forti incrementi di prezzo sia per il gas naturale sia per il petrolio. I timori per gli esiti del conflitto e quindi per le ripercussioni economiche, in termini di freno agli scambi per le sanzioni alla Russia e di tensioni sui mercati finanziari e delle materie prime, avevano già inciso sulle previsioni di primavera e quindi anche su quelle del Documento di economia e finanza (DEF) 2022. In estate le tensioni sui mercati del gas si erano acuite, anche in conseguenza delle interruzioni o consistenti riduzioni dei flussi provenienti dalla Russia, che avevano portato il prezzo del gas naturale a raggiungere un massimo di 340 euro per MWh in agosto (fig. 1.1) da un valore medio di 15 euro nel 2019. A settembre, inoltre, veniva sabotato il gasdotto Nord Stream 2, evento che contribuiva a inasprire la tensione sui mercati dell'energia. Con l'arrivo dell'autunno queste criticità cominciano ad allentarsi per vari fattori: la strategia europea di diversificazione degli approvvigionamenti dava i primi risultati; la stagione climatica fredda tardava ad arrivare e si attendeva un repentino peggioramento del ciclo economico europeo tra lo scorcio finale del 2022 e l'avvio del 2023, che avrebbe di conseguenza ridotto la domanda di beni energetici. Quindi, malgrado i picchi registrati nei mesi centrali dell'anno, le quotazioni *futures* di petrolio e gas di fine ottobre erano tornate prossime a quelle formulate in occasione del DEF del 2022. Nella NADEF 2022 di novembre (versione rivista e integrata) si stimava un prezzo del petrolio a 100 dollari per barile nella media del 2022, poco sopra gli 80 dollari nel 2023 e successivamente una progressiva riduzione fino a raggiungere una quotazione lievemente inferiore ai 75 dollari per barile a fine periodo (2025) (fig. 1.2).

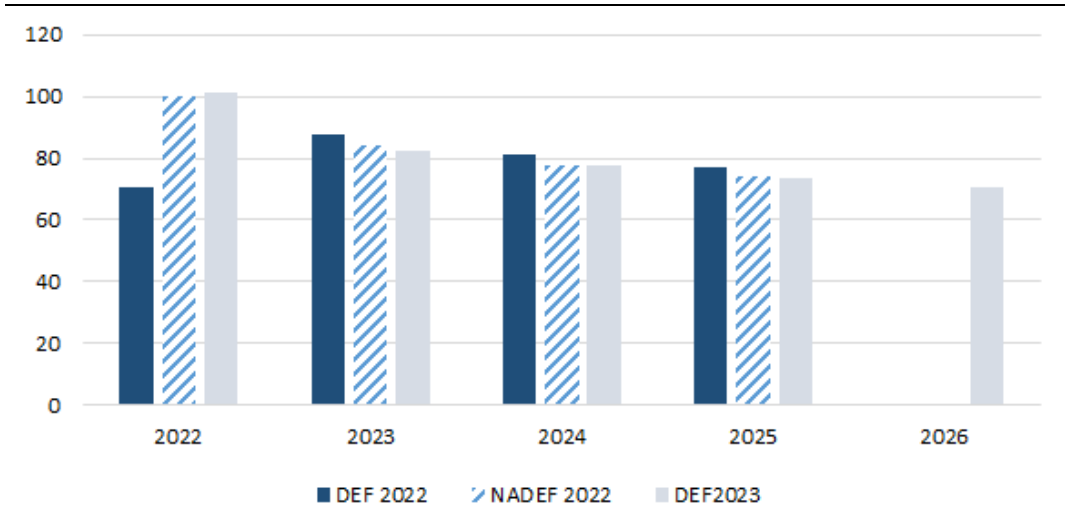
Dalla formulazione delle esogene dell'ultima NADEF al DEF 2023, elaborato nella primavera scorsa, il prezzo del metano sui mercati internazionali ha continuato a diminuire, beneficiando di stoccaggi elevati in Europa e di notevoli riduzioni nei consumi, favorite anche dalle particolari condizioni climatiche, mentre il prezzo del petrolio ha mostrato una maggiore stabilità, guidata anche dalle decisioni dei paesi appartenenti all'OPEC+ di contenere l'offerta. Nel DEF 2023 quindi si conferma sostanzialmente il profilo del prezzo del petrolio della NADEF 2022. Per il 2026, anno non presente nei precedenti Documenti di programmazione economica, il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) anticipa un'ulteriore riduzione del prezzo del Brent, verso i 70 dollari per barile.

**Fig. 1.1** – Prezzo del petrolio e del gas



Fonte: S&P Global.

**Fig. 1.2** – Evoluzione delle ipotesi sul prezzo del petrolio nei documenti di programmazione (dollari per barile)



Fonte: DEF 2022, NADEF 2022 versione rivista e integrata, DEF 2023.

La forte dipendenza italiana dalle importazioni di prodotti energetici ha indotto l'anno scorso diversi previsori a valutare i possibili effetti di criticità in apposite simulazioni. Ad esempio nella NADEF 2022 il MEF valutava l'impatto di un ulteriore rialzo (del 30 per cento) del prezzo del gas determinato da uno stop dei flussi dalla Russia (tra la fine del



2022 e l'avvio del 2023), con un successivo graduale rientro delle quotazioni verso quelle dello scenario base. Tali circostanze avrebbero comportato, secondo le stime del MEF, una riduzione della crescita del PIL rispetto allo scenario di base di 0,2 punti percentuali nel 2022 e di 0,5 punti percentuali nel 2023. Anche l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha effettuato alcune simulazioni dei possibili effetti dello *shock* sul prezzo del gas<sup>1</sup>, utilizzando il modello MeMo-It opportunamente modificato per tener conto della rilevanza del mercato del gas per l'economia italiana. Nell'autunno scorso si stimava che se il rincaro del gas già avvenuto nel 2022 (che già aveva sottratto circa un punto di PIL alla crescita) si fosse esteso al 2023-24 ciò avrebbe inciso cumulativamente per ulteriori due punti percentuali sul livello del PIL.

A differenza delle ipotesi sul prezzo del petrolio, che malgrado le forti oscillazioni registrate nel 2022 non hanno determinato rilevanti modifiche alle ipotesi dei vari documenti di programmazione, la dinamica del commercio internazionale è stata rivista in maniera consistente, in particolare per l'anno in corso. Infatti, già la NADEF dello scorso novembre riduceva drasticamente le attese sulla crescita degli scambi internazionali per il 2023, rispetto al DEF 2022, che prefigurava un'espansione di poco inferiore al cinque per cento. Alla base delle revisioni sul commercio si considerava il perdurare delle frizioni nelle catene globali del valore, fortemente condizionate dalla politica dello zero COVID in Cina. A fronte del ribasso per il 2023 si correggeva invece al rialzo l'espansione degli scambi di circa un punto percentuale nella media del successivo biennio. Nell'ultimo DEF si sono ulteriormente ridotte le stime per l'anno corrente, di oltre un punto, e si è rivisto al ribasso anche il 2024 (per oltre mezzo punto percentuale); per il 2026, ultimo anno di programmazione, l'elasticità apparente del commercio alla crescita globale tornerebbe sopra l'unità (fig. 1.3).

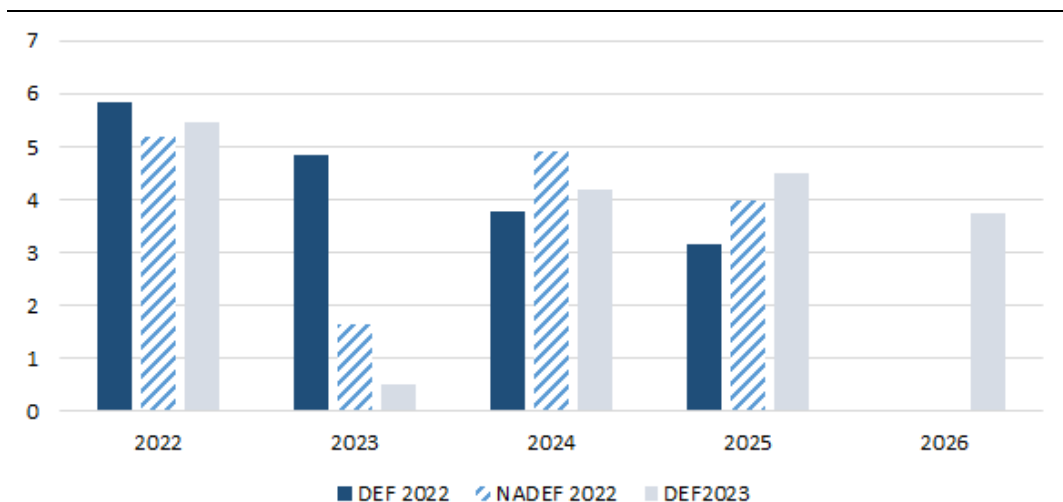
L'anno scorso è stato caratterizzato da rilevanti incrementi dei tassi d'interesse, attivati dalle banche centrali per fronteggiare l'aumento dell'inflazione. In autunno la dinamica dei prezzi dell'area dell'euro ha superato la soglia della doppia cifra, stimolando quindi una maggiore reazione della Banca centrale europea (BCE). Mentre al di là dell'Atlantico la Riserva Federale aveva iniziato il rialzo dei tassi di riferimento già in primavera, in Europa i tassi ufficiali aumentavano con qualche mese di ritardo; in luglio e in settembre la BCE adottava i primi aumenti dei tassi di interesse, preannunciandone comunque ulteriori nelle riunioni future. All'epoca della formulazione della NADEF rivista e integrata si scontavano le restrizioni avvenute o annunciate e, di conseguenza, il profilo dei tassi di interesse, sia a breve sia a lungo termine, veniva rivisto in maniera sostanziale rispetto al DEF del 2022. In particolare i tassi a breve termine tornavano largamente in territorio positivo per il 2022 e nei restanti tre anni la curva dei rendimenti subiva uno spostamento medio verso l'alto di oltre due punti percentuali. Parallelamente, anche i tassi a lungo termine aumentavano in misura abbastanza simile. Il DEF dello scorso aprile ha nuovamente modificato le attese sui tassi a breve termine, apportando revisioni al rialzo per il 2024 e al ribasso sul 2025 (figg. 1.4 e 1.5).

---

<sup>1</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Nota sulla congiuntura di ottobre", Riquadro "Shock ai prezzi del gas e impatti macroeconomici per l'Italia".

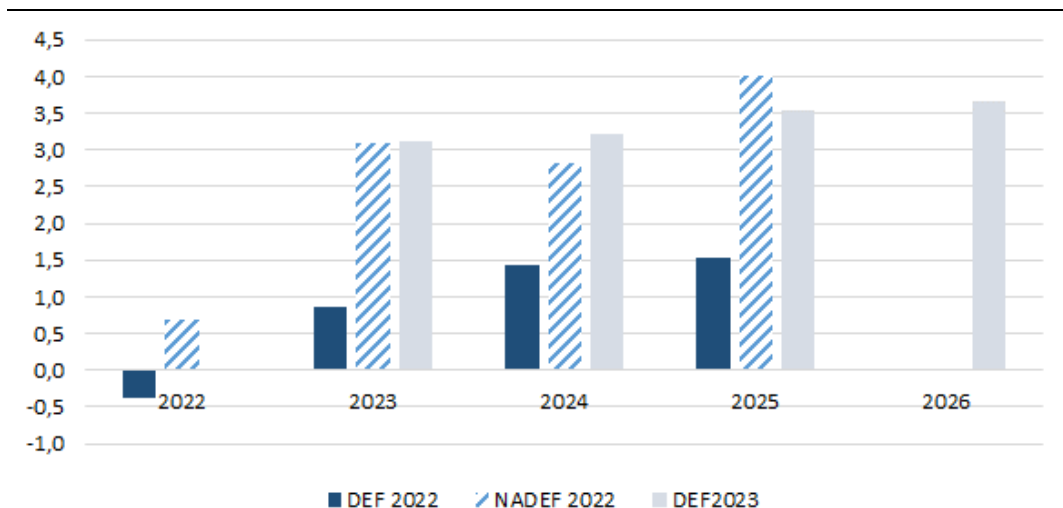
Infine, per quanto riguarda il tasso di cambio, essendo tale variabile proiettata in avanti sulla base della quotazione media degli ultimi 10 giorni lavorativi antecedenti la definizione del quadro, le revisioni operate nei vari Documenti riflettono direttamente le quotazioni storiche. Dalla metà di settembre il cambio dollaro/euro era rimasto sotto la parità (0,987 dollari per euro la proiezione sul triennio 2023-25) per cui nella NADEF di

**Fig. 1.3** – Evoluzione delle ipotesi sul commercio mondiale nei documenti di programmazione  
(variazioni percentuali annue)



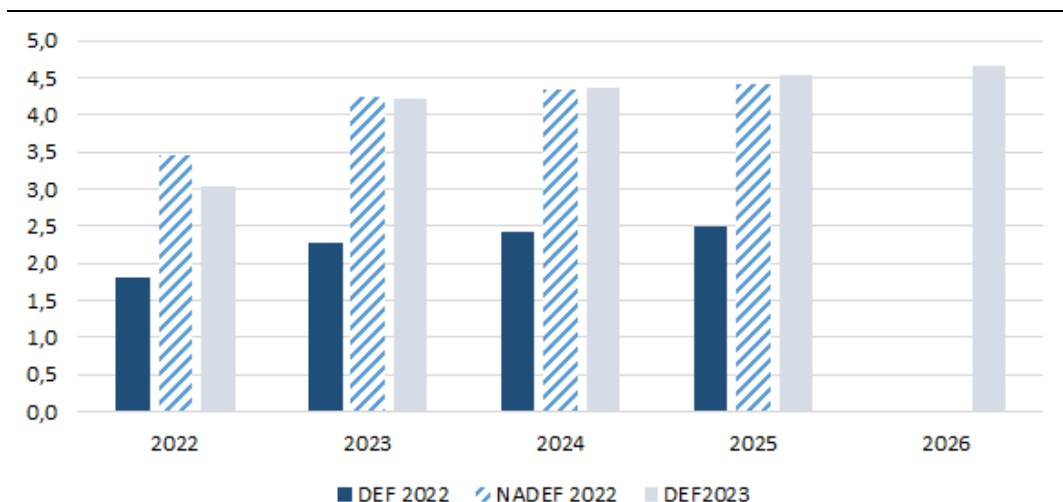
Fonte: DEF 2022, NADEF 2022 versione rivista e integrata, DEF 2023.

**Fig. 1.4** – Evoluzione delle ipotesi sui tassi di interesse a breve termine nei documenti di programmazione  
(valori percentuali)



Fonte: DEF 2022, NADEF 2022 versione rivista e integrata, DEF 2023.

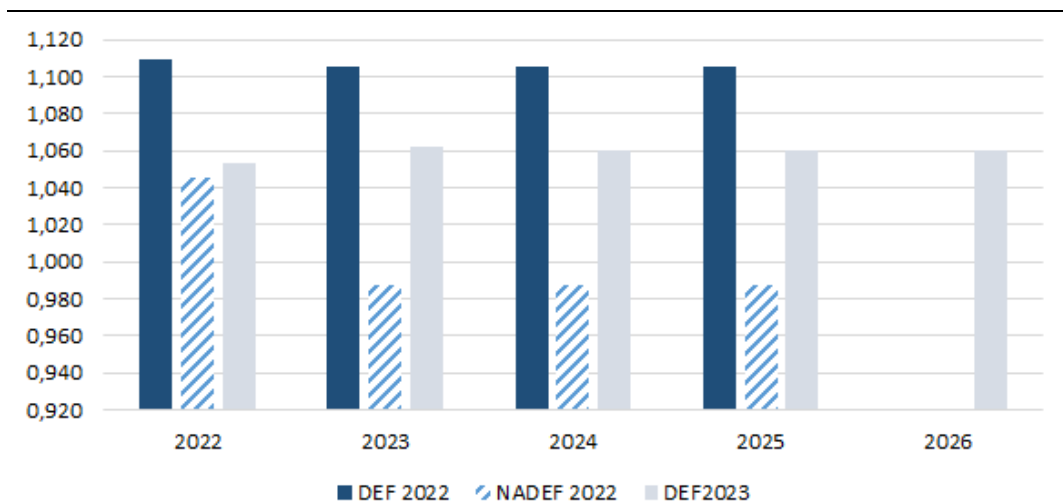
**Fig. 1.5** – Evoluzione delle ipotesi sui tassi di interesse a lungo termine nei documenti di programmazione (valori percentuali)



Fonte: DEF 2022, NADEF 2022 versione rivista e integrata, DEF 2023.

novembre si operava una revisione del 10 per cento al ribasso rispetto a quelle formulate nel DEF 2022. Il deprezzamento della valuta europea nei confronti del biglietto verde era determinato sia dalle differenti prospettive di crescita sia dal differenziale nei tassi di *policy*, che nell'autunno aveva raggiunto circa due punti percentuali. A partire da ottobre si è assistito a un progressivo rafforzamento della valuta europea, trainato da motivi opposti a quelli che ne avevano determinato il deprezzamento, che si è riflesso nella formulazione delle esogene del DEF dello scorso aprile, nel quale si sconta un apprezzamento dell'euro di circa sette punti percentuali rispetto al dollaro (1,06 il cambio negli anni 2023-26) (fig. 1.6).

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



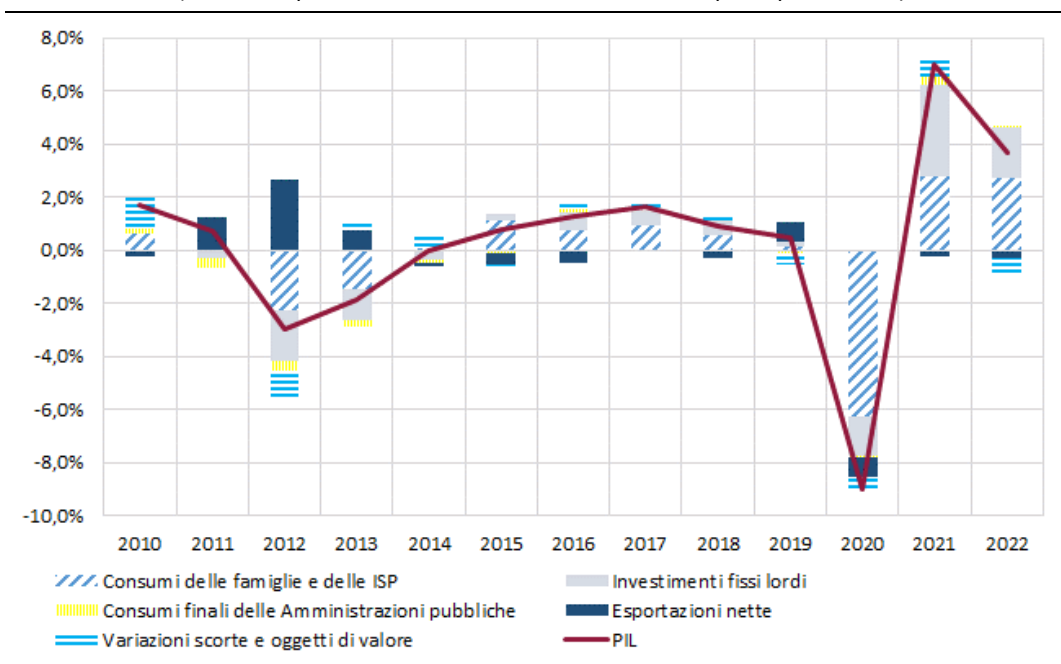
Fonte: DEF 2022, NADEF 2022 versione rivista e integrata, DEF 2023.

## 1.2 Gli andamenti dell'economia italiana

La NADEF, che nella versione rivista e integrata è stata elaborata tra la fine di ottobre e l'inizio dello scorso novembre, giungeva dopo una dinamica del PIL nel secondo e nel terzo trimestre del 2022 favorevole, nonostante la guerra in Ucraina avesse esacerbato le tendenze inflazionistiche già avviate nel 2021. In estate le tensioni sul mercato del gas si erano inasprite, prefigurando impatti avversi sulla crescita. Nel quarto trimestre del 2022 il PIL dell'Italia registrava infatti una battuta d'arresto (-0,1 per cento in termini congiunturali), così come nella media dell'area, a causa del freno ai consumi indotto dai rincari dei prezzi. Il DEF 2023 è stato invece predisposto tenendo conto dei dati congiunturali sui primi mesi dell'anno, che supportavano attese di un ritorno alla crescita del PIL a partire dal primo trimestre del 2023.

Nel complesso, lo scorso anno l'economia italiana ha proseguito la fase di recupero iniziata nel 2021, dopo la contrazione senza precedenti in tempi di pace registrata nel 2020 a causa della pandemia. Il PIL nel 2022 è cresciuto del 3,7 per cento (fig. 1.7), più delle altre maggiori economie europee ed extra-europee. Il PIL dell'Italia è stato prevalentemente sospinto dalla domanda interna privata, ossia dai consumi delle famiglie e dagli investimenti fissi lordi, che hanno complessivamente contribuito per quasi cinque punti percentuali alla crescita; per contro, l'apporto delle esportazioni nette, al pari di quello delle scorte, è stato negativo, ma le esportazioni singolarmente hanno fortemente contribuito alla dinamica del PIL (per circa tre punti). Dal lato dell'offerta, il valore aggiunto ha segnato marcati incrementi in tutti i comparti e in particolare nel terziario

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(che ha contribuito per quasi 3,5 punti percentuali al PIL), trainato principalmente dai servizi (commercio, trasporti, alloggi e ristorazione), oltre che dalle costruzioni (che hanno apportato circa mezzo punto alla variazione del PIL); per contro, si è registrata una ulteriore flessione nell'agricoltura per il quarto anno consecutivo e una sostanziale stagnazione nell'industria in senso stretto.

Il DEF 2023 è stato predisposto tra la fine di marzo e l'inizio di aprile, tenendo conto di dati congiunturali ancora incompleti sul primo trimestre, che hanno poi assunto un'intonazione più favorevole. Secondo i conti economici trimestrali, rilasciati dall'Istat successivamente alla pubblicazione del DEF 2023, il PIL in Italia è cresciuto nei primi tre mesi di quest'anno dello 0,6 per cento in termini congiunturali (dallo 0,5 per cento prefigurato nella stima preliminare). Tale dinamica ha riflesso andamenti positivi sia del comparto industriale sia di quello dei servizi, mentre il settore primario ha ristagnato. Dal lato della domanda il contributo alla crescita del PIL è stato positivo per la componente nazionale, a fronte di un apporto negativo di quella estera netta. La vivace crescita congiunturale in Italia nel periodo invernale è risultata analoga a quella della Spagna mentre gli altri maggiori *partner* europei si sono caratterizzati per tassi di crescita inferiori o nulli.

Riguardo agli andamenti settoriali, il 2022 si è caratterizzato per la debolezza dell'industria, poi proseguita anche nel primo scorcio dell'anno in corso. Le inchieste congiunturali sul manifatturiero avevano mantenuto un'intonazione negativa per la prima parte del 2022 per poi stabilizzarsi (nel caso delle indagini Istat) o recuperare oltre la soglia che delimita le fasi di espansione e di contrazione (secondo l'indice PMI), prospettando un recupero nel breve termine. Tuttavia, le letture più recenti di entrambe le inchieste, riferite ad aprile e maggio, prefigurano un peggioramento della fase congiunturale del comparto.

La produzione delle costruzioni, dopo essersi rafforzata lo scorso anno anche grazie ai generosi incentivi fiscali in vigore (si veda a riguardo il Riquadro 1.1 "Alcune analisi sugli impatti per l'economia italiana degli incentivi all'edilizia residenziale"), nei primi tre mesi dell'anno in corso si è mantenuta pressoché invariata rispetto al livello di fine 2022, mentre il clima di fiducia settoriale ha proseguito nella prima parte del 2023 la fase di rafforzamento iniziata dopo il primo *lockdown* del 2020.

Il valore aggiunto del terziario nel 2022 è aumentato del 4,8 per cento, quindi più del PIL. Tale dinamica è stata sospinta anche dal favorevole andamento di flussi di viaggiatori, che ha portato a un raddoppio del surplus della bilancia turistica rispetto all'anno precedente. Anche quest'anno i servizi continuerebbero a giovare di rilevanti arrivi di visitatori, come evidenziato dal forte avanzo della bilancia dei pagamenti turistica nel bimestre gennaio-febbraio. Nel trimestre scorso l'attività dei servizi ha ripreso a crescere vivacemente, dopo la temporanea battuta d'arresto nello scorcio finale del 2022. Nella media gennaio-maggio il PMI del terziario si è attestato ampiamente sopra la soglia di demarcazione tra espansione e contrazione, mentre l'indice di fiducia dell'Istat nella media dei primi cinque mesi dell'anno ha superato il livello registrato lo scorso dicembre di circa quattro punti.

### Riquadro 1.1 – Alcune analisi sugli impatti per l'economia italiana degli incentivi all'edilizia residenziale

Nei mesi scorsi l'UPB ha condotto alcune analisi sugli effetti macroeconomici per l'Italia degli incentivi fiscali sull'edilizia residenziale, sia con riguardo agli impatti sull'attività economica<sup>2</sup> sia con riferimento agli effetti sui prezzi<sup>3</sup>.

Le misure introdotte al fine di supportare l'edilizia nel periodo pandemico, in particolare il Superbonus, hanno contribuito a rilanciare il settore delle costruzioni, che è cresciuto ampiamente nel biennio 2021-22, più di quanto registrato negli altri maggiori Paesi europei. Ciò ha avuto riflessi anche sull'occupazione: infatti nel biennio 2021-22 si è registrata una crescita cumulata degli occupati nelle costruzioni (rilevati dalla contabilità nazionale trimestrale) di oltre dieci punti percentuali.

L'edilizia in Italia è stata nello scorso biennio particolarmente dinamica non soltanto nel comparto residenziale, stimolato dal Superbonus, ma anche in quello non residenziale e delle opere pubbliche. Il recupero degli investimenti in abitazioni, dopo la flessione nel 2020 di quasi otto punti percentuali, è stato molto marcato nel 2021, rallentando invece decisamente nel 2022 quando l'incentivo è stato maggiormente utilizzato. A settembre del 2021 (il primo periodo per il quale sono stati pubblicati i dati di fonte Enea<sup>4</sup> sull'utilizzo del Superbonus 110%) gli investimenti finanziati completati ammontavano a circa 5 miliardi di euro, per poi raggiungere un valore complessivo prossimo ai 60 miliardi a fine aprile 2023.

Riguardo agli effetti di tali investimenti per il settore delle costruzioni nel suo complesso, va valutato sia il peso morto, ossia l'investimento che le famiglie avrebbero comunque effettuato in assenza di agevolazioni, sia lo spiazzamento, ossia l'impatto dell'incentivo sulla domanda d'investimenti non agevolati. Sulla base dei dati rilasciati dall'Enea sul Superbonus, al 31 dicembre 2022 erano stati finanziati lavori conclusi per circa 47 miliardi di euro, mentre i dati di contabilità nazionale rilevano che nel periodo 2021-22 il totale degli investimenti residenziali (sia quelli incentivati sia quelli non incentivati) è aumentato cumulativamente di circa 43 miliardi. Supporre la completa addizionalità degli investimenti incentivati implicherebbe quindi ipotizzare che in loro assenza si sarebbe verificata una riduzione degli investimenti residenziali non incentivati molto ampia; tale possibilità appare poco plausibile, anche perché nel 2020 si era registrata una fortissima recessione. Va comunque osservato che gli eventuali investimenti spiazzati nel biennio scorso potranno essere recuperati nei prossimi anni. La misura ha assolto al suo ruolo di stimolo anticiclico nel 2021, ma è rimasta in vigore anche nel 2022 quando l'attività economica si è consolidata anche nei comparti diversi dalle costruzioni (fig. R1.1.1).

Secondo i dati di contabilità nazionale il contributo degli investimenti in costruzioni residenziali alla crescita del PIL nel biennio scorso è stato di due punti percentuali. Sulla base di analisi svolte con le equazioni del modello macro-econometrico in uso all'UPB (MeMo-It) si stima che circa metà del contributo (quindi un punto percentuale) sarebbe ascrivibile allo *shock* generato dall'incentivo fiscale, ossia all'investimento in abitazioni aggiuntivo rispetto a quello che si sarebbe effettuato nel biennio in assenza dell'agevolazione (cosiddetto scenario controfattuale). Tale valutazione indica soltanto l'impulso addizionale per le costruzioni e non gli effetti per l'intera economia, quindi non va interpretata come un moltiplicatore. Per avere una valutazione per l'insieme dell'economia italiana occorre considerare come l'impulso iniziale sull'accumulazione di abitazioni si sia propagato agli altri settori. Al fine quindi di analizzare come lo *shock* ricevuto dal settore delle costruzioni si sia diffuso al resto dell'economia italiana è possibile utilizzare le tavole intersettoriali; in base a queste ultime una spesa addizionale nel settore delle costruzioni si propaga al resto

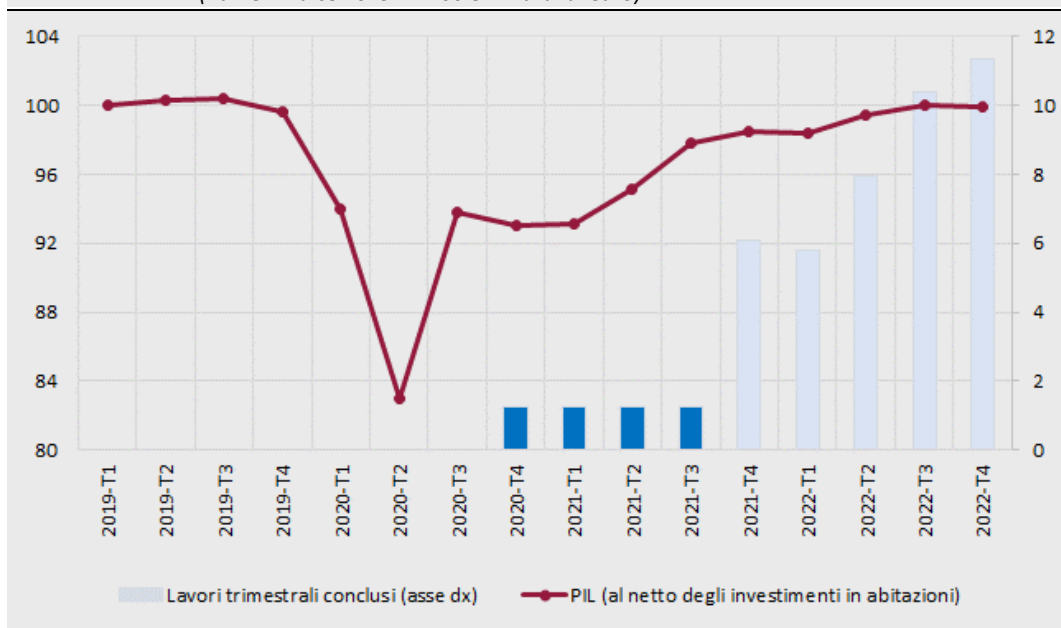
<sup>2</sup> Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia", 16 marzo.

<sup>3</sup> Ufficio parlamentare di bilancio (2023) "Nota sulla congiuntura di aprile".

<sup>4</sup> Dati disponibili sul sito Enea:

<https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>.

**Fig. R1.1.1** – PIL al netto degli investimenti in abitazioni e lavori finanziati con il Superbonus (1)  
(numeri indice 2019T1=100 e miliardi di euro)



Fonte: Enea, Istat.

(1) Gli istogrammi blu, relativi al periodo compreso tra il quarto trimestre del 2020 e il terzo del 2021 sono costruiti distribuendo uniformemente nei quattro periodi il dato pubblicato dall'Enea, relativo al cumulato degli investimenti conclusi finanziati con Superbonus fino al settembre 2021 (5,1 miliardi di euro). Gli altri istogrammi rappresentano invece il flusso di nuovi investimenti conclusi finanziati con l'incentivo nel periodo corrispondente.

dell'economia producendo nel complesso un valore aggiunto che, in equilibrio, è approssimativamente simile all'impulso iniziale, ossia con un moltiplicatore prossimo all'unità; infatti, se da un lato c'è un effetto moltiplicativo che tenderebbe a superare l'unità, va considerato che l'assorbimento di risorse dall'estero riduce gli effetti per il complesso dell'economia nazionale. In definitiva, anche valutando per l'intera economia l'impatto puramente addizionale del Superbonus, gli effetti nel biennio scorso appaiono nell'ordine di un punto percentuale di PIL.

Il tema relativo all'addizionalità e agli spiazzamenti a livello macroeconomico è cruciale nel dibattito che si è generato sul Superbonus. In occasione di un'audizione parlamentare resa il 23 maggio scorso il MEF ha ipotizzato che circa la metà degli investimenti agevolati dal Superbonus sarebbe avvenuta anche in assenza dell'incentivo. Il Governo stima però che l'effetto dell'agevolazione fiscale tra il 2021 e il 2022 sarebbe stato di circa due punti percentuali di PIL reale. Tale impatto è più elevato di quello identificato dall'UPB per lo stesso periodo, in quanto incorpora la risposta allo *shock* anche delle famiglie che avrebbero effettuato l'investimento in assenza dell'incentivo; nella valutazione del MEF si assume che queste famiglie avessero già accantonato i fondi necessari per gli interventi, per cui il contributo pubblico viene assimilato a un trasferimento (considerando il differenziale rispetto agli incentivi preesistenti) che incrementa il reddito disponibile. Inoltre, mentre la valutazione dell'UPB muove dal dato complessivo sugli investimenti in abitazioni, che può avere risentito di effetti di spiazzamento, lo studio del MEF si basa sul valore degli investimenti finanziati con il Superbonus, quindi non include l'eventuale spiazzamento rispetto agli altri investimenti residenziali.

Un aspetto che ha suscitato attenzione nel dibattito pubblico riguarda i possibili effetti del Superbonus sui prezzi. Nonostante i massimali introdotti sulle spese detraibili, una misura che finanzia oltre il 100 per cento della spesa potrebbe ripercuotersi sui prezzi finali per via della mancanza di contrasto di interesse tra venditore e compratore. Analizzando i dati dell'inflazione complessiva non si rileva un andamento anomalo delle componenti legate al settore delle costruzioni attivate dal Superbonus, che sono cresciute in Italia in linea con gli altri paesi dell'area dell'euro. Nondimeno, concentrando l'attenzione sulle voci di dettaglio dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo Eurostat, in particolare sugli "apparecchi per riscaldamento e condizionatori



d'aria", sembrano emergere in Italia rincari maggiori di quelli dell'area dell'euro già dall'epoca della pandemia. In particolare, fra la seconda metà del 2019 e quella del 2022 l'aumento cumulato dei prezzi di questo sottoinsieme di beni è stato di poco inferiore al quaranta per cento in Italia, a fronte di incrementi estremamente più contenuti in Francia, Germania, Spagna e nell'area dell'euro.

Nella Nota sulla congiuntura pubblicata nell'aprile scorso l'UPB<sup>5</sup> ha proposto una prima analisi sui prezzi dei beni suddetti, condotta con l'ausilio di dati granulari raccolti *online*. È stata costruita una serie storica dei prezzi giornalieri di circa 7.000 singoli prodotti in vendita su Amazon<sup>6</sup> in diversi Paesi (Italia, Francia, Germania e Spagna) e riconducibili alle categorie merceologiche delle "caldaie a gas e scaldabagni" e "condizionatori"<sup>7</sup>. Il *dataset* finale raccoglie un campione di 1.007 beni, in vendita fra gennaio 2019 e marzo 2023. La dinamica degli indici nazionali Eurostat e quella dei corrispondenti indicatori ricostruiti sulla base dei prezzi rilevati su internet appare fortemente correlata per la Germania, la Francia e soprattutto per l'Italia. Guardando all'evoluzione in serie storica si è osservato che mentre fino alla metà del 2021 in Italia la dinamica dei prezzi dei beni analizzati era tendenzialmente inferiore a quella di Francia e Spagna, il divario si è chiuso ed è divenuto positivo nel 2022, nei trimestri durante i quali i flussi di lavori finanziati con il Superbonus hanno accelerato rapidamente.

Partendo da tali evidenze, si è condotto un approfondimento sui prezzi dei condizionatori, per i quali è possibile isolare le informazioni nei dati di Amazon, più accuratamente rispetto alle caldaie e agli scaldabagni<sup>8</sup>.

La figura R1.1.2 riporta le variazioni tendenziali su base mensile (standardizzate) dell'indicatore dei prezzi dei condizionatori nei quattro Paesi di riferimento. A partire dalla metà del 2021, quando i flussi di spesa finanziati con il Superbonus hanno accelerato, si osserva per l'Italia una forte crescita tendenziale dei prezzi mensili, mediamente superiore rispetto a quella dei principali *partner* europei. Sulla base dei dati mensili cumulati, resi disponibili da Enea per il Superbonus a partire dall'agosto del 2021, è stata ricostruita la serie storica degli investimenti per lavori conclusi e ammessi a detrazione.<sup>9</sup> Dal confronto fra le due serie storiche emerge una forte correlazione (0,83) fra gli investimenti mensili conclusi e la variazione tendenziale dei prezzi dei condizionatori occorsa in Italia, fra gennaio del 2021 e il marzo scorso.

Muovendo da tale evidenza è stato stimato per l'Italia un modello di regressione lineare delle variazioni tendenziali dei prezzi mensili dei condizionatori in relazione agli investimenti mensili agevolati da Superbonus (tab. R1.1.1). Il coefficiente stimato per gli investimenti finanziati con il Superbonus è positivo e statisticamente significativo, anche controllando per i valori ritardati della variabile dipendente, quindi sembra emergere una relazione tra l'incentivo e i prezzi, anche se debole.

L'analisi va interpretata con cautela, per via dalla ridotta numerosità di osservazioni mensili nel periodo analizzato; va inoltre considerata la rappresentatività parziale del campione, in quanto i

<sup>5</sup> [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/04/Nota-sulla-congiuntura\\_04\\_2023.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/04/Nota-sulla-congiuntura_04_2023.pdf).

<sup>6</sup> Sono stati ricostruiti dati dei prezzi effettivamente osservati sul sito Amazon.it. In particolare ci si è focalizzati sulle categorie merceologiche di Amazon.it 3120120031, 3120121031, 3692885031 e sulle categorie equivalenti di Amazon.de, Amazon.fr ed Amazon.es per le quali sono stati identificati i "best sellers". Le serie storiche dei prezzi dei beni individuati – oltre ad altre informazioni statistiche – sono state acquisite massivamente per ogni paese avvalendosi della API fornita dalla piattaforma Keepa.com.

<sup>7</sup> Dal *dataset* sono stati rimossi i beni che, in base alle loro caratteristiche, non ricadono nelle classi analizzate (ad esempio pezzi di ricambio o accessori ancillari) o che presentano valori anomali.

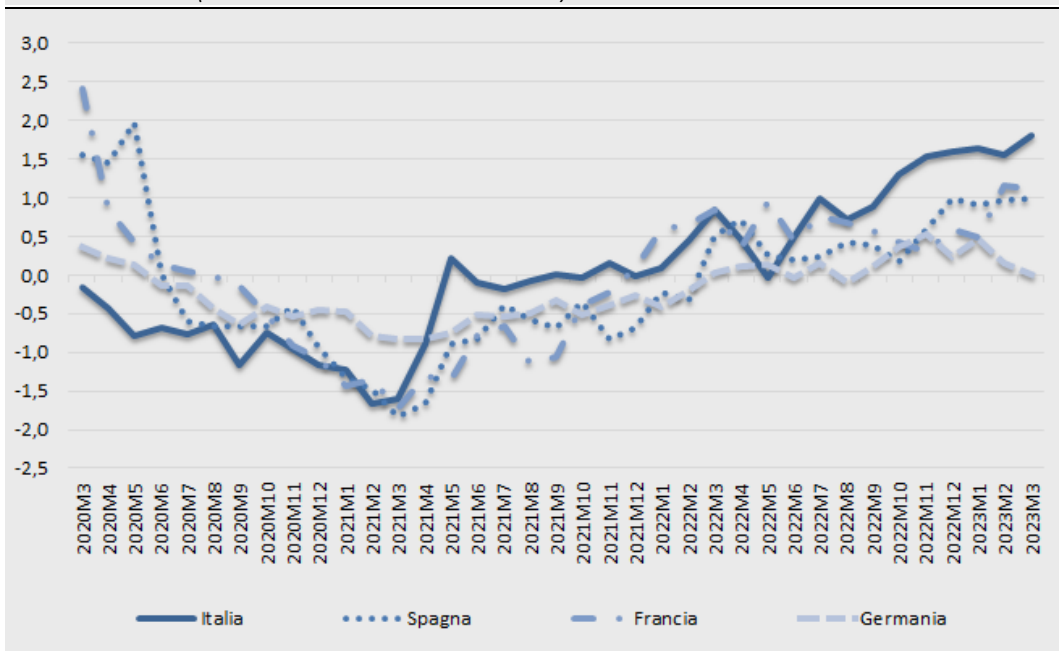
<sup>8</sup> Da un punto di vista merceologico scaldabagni elettrici e caldaie a gas tendono a sovrapporsi nel nostro *dataset* e la distinzione esatta fra i due beni necessiterebbe di un approfondimento testuale che tenga anche conto delle diverse consuetudini e normative tra i quattro paesi analizzati. Viceversa, l'analisi dei prezzi dei climatizzatori consente un confronto internazionale coerente e caratterizzato da un grado di dettaglio superiore rispetto all'indice fornito da Eurostat.

<sup>9</sup> Poiché per il periodo compreso fra gennaio ed agosto 2021 è disponibile solo il valore cumulato degli investimenti, è stato stimato un *trend* geometrico al fine di imputare i flussi mensili mancanti nei primi otto mesi dell'anno.



prezzi analizzati riguardano un singolo rivenditore, seppure di grandi dimensioni. In conclusione l'analisi svolta, sebbene preliminare, non esclude che i flussi di investimenti incentivati abbiano contribuito ad acuire i rincari dei beni interessati dalla misura.

**Fig. R1.1.2** – Prezzi dei condizionatori per diversi paesi europei  
(variazioni tendenziali standardizzate)



Fonte: elaborazione su dati Amazon rilevati da Keepa.com.

**Tab. R1.1.1** – Regressione lineare fra le variazioni tendenziali dei prezzi dei condizionatori e i livelli mensili d'investimenti agevolati tramite il Superbonus (1)

	(1)	(2)	(3)
(Intercetta)	-0,02 ( p = 0,20)	-0,02 ° ( p = 0,06)	-0,02 * ( p = 0,04)
Investimenti Superbonus	0,10 *** ( p = 0,00)	0,03 ° ( p = 0,10)	0,04 * ( p = 0,02)
Variazione tendenziale prezzi (lag 1)		0,09 *** ( p = 0,00)	0,12 *** ( p = 0,00)
Variazione tendenziale prezzi (lag 2)			-0,05 * ( p = 0,04)
N	27	27	27
R2	0,68	0,87	0,89

Fonte: elaborazione su dati Keepa.com ed Enea, "Report dati mensili".

(1) \*\*\* p < 0,001; \*\* p < 0,01; \* p < 0,05; ° p < 0,1.

Per quanto riguarda l'insieme dei settori produttivi, l'indice composito della fiducia delle imprese, ottenuto come media ponderata dei climi settoriali, si è caratterizzato nel 2022 per un andamento piuttosto erratico mantenendosi su livelli pressoché invariati rispetto alla media dell'anno precedente. I primi cinque mesi dell'anno in corso hanno registrato un marcato incremento rispetto alla media ottobre-dicembre, consolidando la fase di recupero iniziata nello scorso ottobre. L'incertezza di famiglie e imprese, secondo la misura elaborata dall'UPB, l'anno scorso è progressivamente aumentata, per poi

diminuire nel primo trimestre dell'anno in corso, per la prima volta dalla seconda metà del 2021, a riflesso del calo che ha riguardato sia la componente delle imprese sia, in maggiore misura, quella delle famiglie.

L'inflazione al consumo l'anno scorso ha raggiunto l'8,1 per cento (dall'1,9 del 2021), il valore più alto dal 1985; l'impulso iniziale ai rincari è giunto dalle componenti energetiche, sulla scia dei rialzi nei mercati delle materie prime, con un forte impatto a monte della catena di distribuzione (i prezzi alla produzione sono aumentati del 34,0 per cento) che poi si è andato propagando a valle e tra le voci di spesa. La dinamica dei prezzi sarebbe stata di intensità maggiore (per circa un punto percentuale guardando al confronto con l'indice generale a tassazione costante nella media del 2022) in assenza delle misure varate dal Governo per limitare gli impatti avversi dei rincari dell'energia. Tali interventi hanno avuto effetti importanti, soprattutto in termini distributivi a favore delle classi meno abbienti (si veda al riguardo il paragrafo 5.4).

Tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023 l'inflazione si è avviata lungo un percorso di riduzione, temporaneamente interrotto in aprile e proseguito in maggio (quando si è attestata al 7,6 per cento). La flessione dei primi mesi dell'anno in corso ha riflesso il perdurare del calo delle quotazioni dei beni energetici e l'attenuazione delle spinte a monte della catena di distribuzione. Tuttavia si osservano ancora pressioni sulla componente di fondo, soprattutto con riferimento ai prezzi dei beni alimentari, che impattano molto sul "carrello della spesa" e incidono significativamente sui bilanci delle famiglie con redditi più bassi, e di alcuni servizi. Le aspettative di inflazione, rilevate dalle indagini di fiducia condotte dall'Istat su imprese e famiglie, si sono notevolmente ridimensionate nei primi mesi dell'anno in corso, in linea con la rapida contrazione dei prezzi dell'energia.

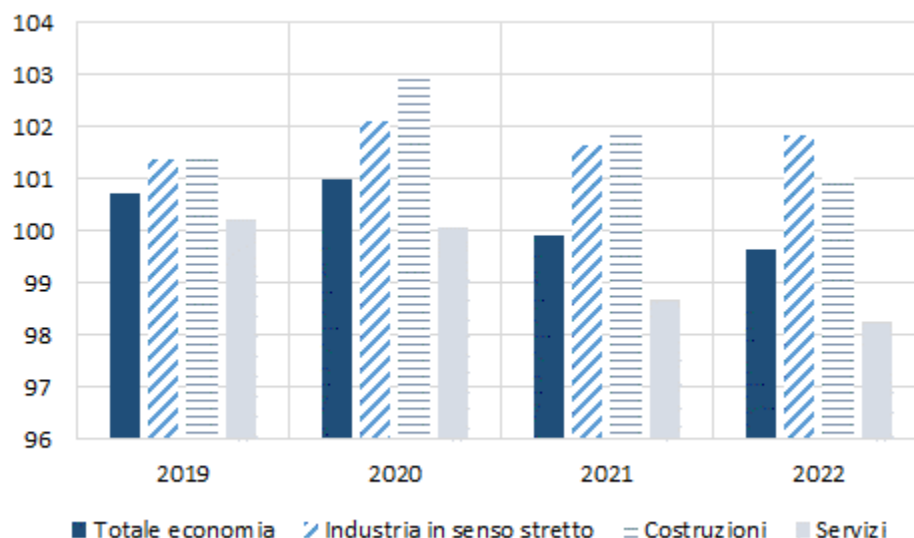
Nella media del 2022 il rialzo dei prezzi ha eroso l'incremento dei redditi nominali, determinando un calo del potere di acquisto di oltre un punto percentuale rispetto all'anno precedente. Ne è derivato un marcato riassorbimento della propensione al risparmio, che è passata dal 10,9 per cento del reddito disponibile nel primo trimestre al 5,3 per cento di ottobre-dicembre, il valore più basso da oltre un decennio. Nello stesso periodo la quota dei profitti sul valore aggiunto è risultata in aumento mentre in rapporto al totale delle risorse dell'economia si è ridotta; similmente, il *mark-up* ha registrato una flessione, trainata dalle dinamiche sfavorevoli nei servizi e nelle costruzioni, a fronte di un lieve aumento nell'industria in senso stretto (fig. 1.8).

In relazione al mercato del lavoro, la NADEF 2022 aveva recepito un trimestre estivo caratterizzato da un arresto della crescita dell'occupazione, accompagnato da un ulteriore calo del tasso di disoccupazione. Nei mesi successivi l'occupazione si è rafforzata, soprattutto per i contratti a tempo indeterminato, ma sono continuati gli squilibri tra la domanda e l'offerta di lavoro, che hanno frenato anche la produzione<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Si veda al riguardo Ufficio parlamentare di bilancio (2023) "[Nota sulla congiuntura di aprile](#)".

**Fig. 1.8** – *Mark-up: totale economia e comparti produttivi*  
(numeri indice; 2010=100)



Fonte: Istat.

Nel 2022 l'*input* di lavoro è cresciuto del 4,4 per cento, quindi l'elasticità apparente rispetto al prodotto si è mantenuta al di sopra dell'unità. Le ore lavorate sono diminuite nell'agricoltura, mentre sono aumentate nell'industria in senso stretto, in misura superiore al valore aggiunto; nelle costruzioni l'incremento è stato inferiore a quello dell'attività produttiva e nei servizi la dinamica si è avvicinata a quella dell'attività. La ripresa dell'occupazione è proseguita nei mesi iniziali di quest'anno (0,6 per cento in media nel periodo gennaio-aprile rispetto ai precedenti tre mesi) ancora al traino della componente permanente e degli autonomi.

Nella media del 2022 la fase di rinnovo dei salari ha realizzato un incremento delle retribuzioni contrattuali dell'1,1 per cento, decisamente limitato rispetto al tasso d'inflazione. Nel periodo gennaio-aprile di quest'anno le retribuzioni contrattuali orarie hanno accelerato al 2,2 per cento, soprattutto nel settore pubblico (4,8 per cento) che ha incorporato gli aumenti stabiliti dai rinnovi contrattuali del 2022. Nello stesso periodo, le retribuzioni orarie nel settore privato sono salite in misura più moderata, poiché una grande percentuale di dipendenti attende ancora il rinnovo (circa il 75 per cento nei servizi privati ad aprile). Nella media del 2022 l'aumento tendenziale del costo orario del lavoro (2,3 per cento) e la diminuzione della produttività oraria (per circa mezzo punto percentuale) hanno causato un aumento del CLUP di quasi tre punti percentuali.

### **1.3 Le previsioni macroeconomiche**

#### *Il DEF del 2022*

Nello scorcio finale del 2021, nonostante la ripresa dei contagi per la diffusione della variante Omicron del COVID-19, il PIL si incrementava di quasi un punto percentuale e i livelli produttivi si attestavano poco al di sotto di quelli pre-crisi, in anticipo sulla Germania ma in lieve ritardo rispetto alla Francia e all'area dell'euro. Le attese degli analisti si orientavano a favore di un rafforzamento dell'attività economica, nonostante l'economia mondiale si caratterizzasse per l'elevata volatilità delle quotazioni delle materie prime, condizionata dalle limitazioni nelle catene globali di approvvigionamento e dall'evoluzione della pandemia.

Le prospettive peggioravano però repentinamente con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, avvenuta il 24 febbraio del 2022. Gli indicatori di fiducia di imprese e consumatori ripiegavano rapidamente; le attese di crescita e di inflazione si deterioravano soprattutto per le economie più dipendenti dalle forniture energetiche dalla Russia, come l'area dell'euro.

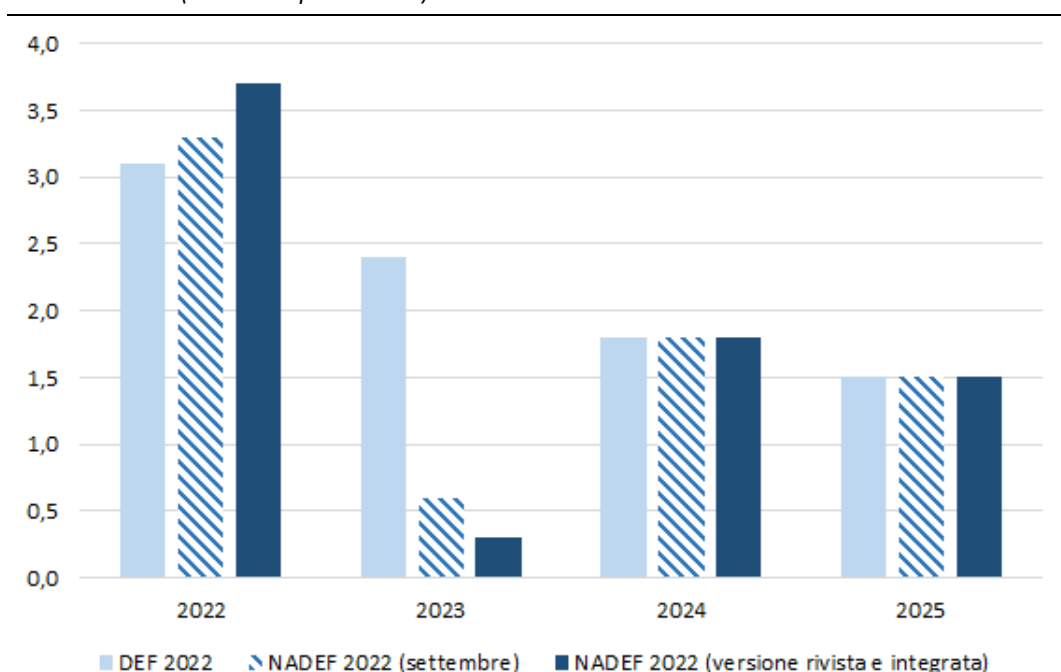
Il Governo italiano, per fronteggiare l'improvviso cambiamento del contesto macroeconomico, adottava con il DEF 2022 interventi specifici, principalmente sul 2022, per contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti per le famiglie e le attività produttive, potenziare gli strumenti di garanzia per l'accesso al credito delle imprese e rafforzare le politiche di accoglienza nei confronti dei profughi ucraini; erano inoltre integrate le risorse per compensare l'aumento del costo delle opere pubbliche e continuare a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia e i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica. Il DEF veniva approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 aprile, con la Risoluzione di maggioranza da parte del Parlamento erano aggiornati gli obiettivi di finanza pubblica e il relativo piano di rientro del saldo strutturale verso l'obiettivo di medio termine (OMT).

Il quadro macroeconomico (QM) tendenziale del DEF 2022 prefigurava, dopo il rimbalzo del 2021, una normalizzazione della dinamica del PIL al 2,9 per cento nel 2022, 2,3 nel 2023, 1,8 nel 2024 e all'1,5 a fine periodo (2025). Rispetto alla NADEF 2021 il QM tendenziale si connotava per una revisione al ribasso della crescita, netta nel 2022 (-1,8 punti percentuali) e non trascurabile nel 2023 (mezzo punto percentuale). La consistente correzione della crescita per il 2022 risentiva della revisione del commercio mondiale e delle sanzioni verso la Russia, dei rincari dei beni energetici e delle nuove ipotesi sui tassi di interesse, che producevano effetti anche sugli altri anni dell'orizzonte di programmazione. Riguardo all'inflazione, nel QM tendenziale i rapidi rincari dei prezzi delle materie prime energetiche comportavano una considerevole revisione al rialzo dei prezzi rispetto alla NADEF, con effetti pervasivi soprattutto sui deflatori delle importazioni e dei consumi. La variazione del deflatore del PIL per il 2022 si stimava al 3,0 per cento (da 1,6 nella NADEF).

Le misure previste nel DEF erano finanziate con lo spazio di bilancio derivante dalla conferma degli obiettivi programmatici e dal miglioramento del quadro tendenziale dei conti pubblici; ne scaturiva un indebitamento più elevato del tendenziale di cinque decimi di PIL nel 2022, di due decimi nel 2023 e di un decimo sia nel 2024 sia nell'anno finale di programmazione. Nel QM programmatico del DEF l'impatto espansivo delle misure sulla crescita era stimato cumulativamente pari a tre decimi di punto percentuale nel 2022 e nel 2023 (con una variazione del PIL del 3,1 e del 2,4 per cento, rispettivamente; fig. 1.9) e il PIL nominale era previsto in aumento del 6,3 per cento nel 2022, del 4,6 per cento nel 2023 e al di sotto del quattro per cento nel biennio 2024-25 (fig. 1.10).

Le stime sulla crescita del QM nel periodo di programmazione incorporavano gli effetti espansivi attribuibili all'attuazione dei programmi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>11</sup>. Per la stima dell'impatto macroeconomico il MEF considerava le sole risorse per piani di investimento aggiuntivi; in particolare si ipotizzava che la spesa fosse di qualità ed efficienza elevate, in modo da innalzare strutturalmente la produttività e quindi il potenziale di crescita nel lungo periodo. Sulla base della distribuzione temporale di tali risorse, nel DEF del 2022 si stimava che nel 2026 il PIL dell'Italia sarebbe risultato più elevato del 3,2 per cento rispetto allo scenario di base; l'impatto del Piano per il biennio 2021-22 era stimato in quasi un punto percentuale (0,7 per cento per il 2022).

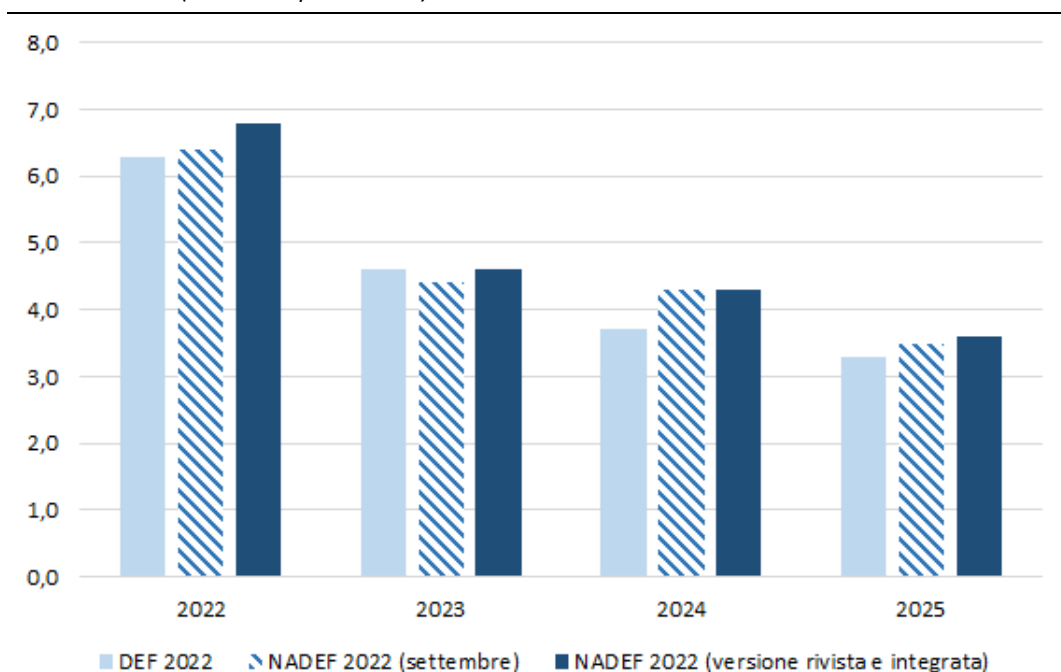
**Fig. 1.9** – PIL reale, scenario programmatico del DEF 2022 e tendenziale delle NADEF 2022 (variazioni percentuali)



Fonte: DEF 2022, NADEF 2022 (settembre) e NADEF 2022 (versione rivista e integrata, novembre).

<sup>11</sup> Si vedano al riguardo le valutazioni riportate nell'Appendice I al Piano Nazionale di Riforma (PNR) 2022.

**Fig. 1.10** – PIL nominale, scenario programmatico del DEF 2022 e tendenziale delle NADEF 2022  
(variazioni percentuali)



Fonte: DEF 2022, NADEF 2022 (settembre) e NADEF 2022 (rivista e integrata, novembre).

Le previsioni macroeconomiche del DEF 2022, tendenziali e programmatiche per il quadriennio di previsione 2022-25, venivano validate dall'UPB<sup>12</sup>.

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

Le previsioni programmatiche del MEF risultavano complessivamente coerenti con quelle del *panel*: il tasso di variazione del PIL reale nel QM si attestava sul limite superiore di accettabilità delle previsioni UPB nel 2022 e intorno alla mediana delle variazioni del *panel* nei successivi anni. La dinamica del PIL nominale, maggiormente rilevante per l'andamento della finanza pubblica, risultava uguale all'estremo superiore delle proiezioni

<sup>12</sup> Si vedano le lettere di [validazione del QM tendenziale](#) e di [validazione del QM programmatico](#).

del *panel* nel 2022, prossima alla mediana nel 2023 e tra la mediana e l'estremo superiore dei previsori UPB nel biennio finale. L'impatto della manovra di finanza pubblica sulla crescita del PIL era ritenuto accettabile, in quanto poco diverso da quello stimato dai previsori dell'UPB.

Lo scenario macroeconomico dell'economia italiana era esposto a rischi, soprattutto di matrice internazionale per via del conflitto russo-ucraino, prevalentemente orientati al ribasso, in quanto lo scenario base della previsione del DEF scontava implicitamente una risoluzione del conflitto in tempi relativamente brevi.

### *Le previsioni e il contesto della NADEF 2022*

Nei mesi successivi all'approvazione del DEF 2022 la guerra in Ucraina si protraeva e aumentava l'incertezza sulle prospettive dell'economia mondiale (si veda al riguardo il paragrafo 1.1). In Europa il prezzo del gas raggiungeva un picco in agosto e le politiche monetarie manifestavano un'intonazione restrittiva, per mantenere ancorate le aspettative. Le tensioni geopolitiche con la Russia, in particolare sulle forniture di gas naturale all'Europa, facevano temere un arresto delle stesse nei mesi autunnali o invernali, che sotto certe condizioni avrebbe condotto alla necessità di razionare i consumi di gas in Italia.

L'economia italiana aveva ripreso a crescere velocemente nel secondo trimestre, per effetto della progressiva eliminazione delle restrizioni per il contrasto alla pandemia, tuttavia andavano rafforzandosi alcuni fattori avversi. L'inflazione aumentava anche nella componente di fondo e l'incertezza di famiglie e imprese, secondo la misura elaborata dall'UPB, raggiungeva valori prossimi a quelli della crisi del debito sovrano del 2012-13. Nell'insieme, gli indicatori congiunturali prospettici dell'economia italiana puntavano a un indebolimento della fase ciclica nella seconda metà del 2022.

In settembre l'esecutivo dimissionario (con la crisi del Governo Draghi del 20 luglio 2022 erano state convocate nuove elezioni politiche per il 25 settembre) avviava la programmazione di bilancio. Il Governo uscente, in carica per gli affari correnti, deliberava (28 settembre) una prima versione della NADEF, che includeva soltanto lo scenario tendenziale a legislazione vigente<sup>13</sup>, mentre lasciava al nuovo esecutivo la definizione delle misure e degli obiettivi programmatici per il triennio 2023-25.

Il QM tendenziale della NADEF di settembre 2022 prospettava una crescita del PIL del 3,3 per cento per quello stesso anno, cui faceva seguito un netto rallentamento per il 2023 (0,6 per cento) e un successivo recupero nel biennio finale di programmazione (1,7 per cento nella media del periodo 2024-25). Rispetto al DEF 2022 il QM tendenziale stimava

---

<sup>13</sup> Una situazione analoga si era presentata nell'aprile 2018 con il governo Gentiloni, che approvò il DEF privo di indicazioni programmatiche.

una crescita del PIL per il 2022 lievemente maggiore (fig. 1.9), grazie alla revisione al rialzo delle stime di contabilità nazionale per i primi due trimestri, ma incorporava attese di un forte indebolimento del quadro macroeconomico tra il secondo semestre del 2022 e il primo trimestre dell'anno successivo. Tale peggioramento incideva soprattutto sulla variazione del PIL per il 2023, che rispetto al QM tendenziale del DEF registrava una marcata correzione al ribasso, attribuibile in larga misura alla revisione delle esogene internazionali, in particolare sui mercati dell'energia, sulla domanda estera e sui tassi d'interesse. Nel biennio 2024-25 le previsioni di crescita del QM tendenziale della NADEF di settembre confermavano invece quelle del DEF 2022, per cui si anticipava un recupero dell'attività economica oltre i ritmi del prodotto potenziale, grazie al supporto del PNRR.

Con riferimento alle variabili nominali, nel 2022 la spinta al rialzo del deflatore del PIL, esercitata dal brusco recupero della componente dei consumi privati (6,6 per cento), era in larga parte compensata dalla netta perdita di ragioni di scambio, ascrivibile sia ai rincari delle materie prime importate sia al deprezzamento dell'euro. Nel 2023 il contributo delle ragioni di scambio era nullo e il deflatore del PIL si incrementava sotto l'impulso dei prezzi al consumo, anche se la corrispondente dinamica era attesa in attenuazione. La variazione del deflatore del PIL nella NADEF, stimata al 3,0 per cento nel 2022, confermava le proiezioni del DEF, mentre la stima al 3,7 per cento nel 2023 prospettava un marcato incremento (1,5 punti percentuali). Tale elevata dinamica era più che bilanciata dalla minore crescita reale, per cui la variazione del PIL nominale nel 2023 (4,4 per cento) risultava di poco più bassa rispetto a quella del DEF (fig. 1.10).

Lo scenario macroeconomico della NADEF di settembre 2022 includeva valutazioni aggiornate degli impatti del PNRR<sup>14</sup> a partire dalle nuove proiezioni delle risorse della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) sull'orizzonte del Piano<sup>15</sup>, che riducevano rispetto al DEF le risorse relative al 2022 per quasi 16 miliardi di euro. Le risorse complessive RRF fino al 2023 erano pertanto ridotte, mentre erano aumentate quelle attribuite agli anni 2025-26 (oltre 16 miliardi). Ciò comportava una riduzione dell'impulso espansivo del Piano per il biennio 2021-22 (pari a mezzo punto di PIL rispetto al DEF 2022) e un effetto corrispondentemente maggiore nel periodo 2023-25.

Il QM tendenziale della NADEF di settembre è stato validato dall'UPB il 23 settembre 2022<sup>16</sup>, in quanto le previsioni tendenziali del MEF nel biennio di validazione 2022-23 risultavano comprese all'interno di un accettabile intervallo di valutazione. In particolare, la variazione del PIL reale si discostava in misura accettabile dalle stime mediane del *panel* e comunque non eccedeva l'estremo superiore dell'intervallo di variazione; la crescita del PIL nominale sopravanzava in misura accettabile la mediana del *panel* nel biennio 2022-23 e in ogni caso non superava l'estremo superiore in nessun anno del QM tendenziale.

<sup>14</sup> Si veda la Tabella II.1-2 del Documento programmatico di bilancio (versione aggiornata) 2023.

<sup>15</sup> Si veda la Tavola I.1 della NADEF di settembre 2022.

<sup>16</sup> La validazione dell'UPB del quadro macroeconomico della NADEF concerne l'arco temporale minimo richiesto dalle normative europee per il Documento programmatico di bilancio (DPB), quindi il primo biennio del periodo di programmazione. Per maggiori dettagli si veda il [Protocollo d'intesa tra UPB e MEF](#) del 13 maggio 2022.



Anche l'insieme delle variabili relative a costi e prezzi nel biennio 2022-23 appariva complessivamente condivisibile. La variazione del deflatore del PIL prefigurata dal MEF per il 2022 eccedeva appena la mediana del *panel*. Nel 2023 la dinamica del deflatore dei consumi privati si attestava sull'estremo superiore dell'intervallo, per cui anche la crescita attesa per il deflatore del PIL si collocava nella fascia alta delle attese dei previsori UPB.

In ottobre le prospettive globali, in particolare europee, continuavano a deteriorarsi. Le quotazioni del gas naturale sul mercato europeo flettevano, ma restavano elevate e in Italia l'inflazione raggiungeva quasi il 12 per cento. Gli indicatori congiunturali sull'economia italiana mostravano comunque una tenuta maggiore rispetto alle attese; la variazione del PIL nel terzo trimestre secondo la stima preliminare dall'Istat del 31 ottobre era dello 0,5 per cento in termini congiunturali (successivamente è stata rivista allo 0,4 per cento), superiore a quella dei principali paesi dell'area dell'euro.

Il nuovo Governo<sup>17</sup> approvava il 4 novembre una versione della NADEF rivista e integrata, che presentava un aggiornamento della previsione tendenziale della NADEF di settembre. Il QM tendenziale correggeva al rialzo la crescita del PIL nel 2022 rispetto alla NADEF di autunno (al 3,7 per cento, quasi mezzo punto percentuale in più), tuttavia dimezzava la variazione del PIL attesa per il 2023 (allo 0,3 per cento) e confermava la dinamica nel 2024-25<sup>18</sup> (fig. 1.9).

Il miglioramento della previsione per il 2022 rifletteva per intero l'inattesa crescita dell'attività nel periodo luglio-settembre, stimata in flessione nella NADEF di settembre; lo scenario tendenziale della NADEF rivista e integrata anticipava una riduzione del PIL nel trimestre finale del 2022 e nel primo del 2023 e, successivamente, stimava un profilo cauto di ripresa dell'attività economica, tale da comportare una lieve espansione del prodotto in media d'anno. La minore crescita nel 2023 rispetto alla NADEF di settembre appariva coerente con il peggioramento delle esogene internazionali alla base della previsione, che sottraevano 0,3 punti alla crescita del PIL, annullando l'effetto del trascinamento favorevole proveniente dal secondo semestre del 2022.

Le previsioni sulle variabili nominali della NADEF di novembre venivano riviste al rialzo rispetto al DEF, sia per l'anno in corso sia per i successivi, in considerazione del maggiore impulso esercitato dai prezzi energetici. La correzione, già apportata nella NADEF di settembre, era stata ampliata soprattutto per il 2023, essendo le pressioni inflazionistiche più persistenti. La dinamica del deflatore del PIL anticipata dal MEF era nel 2022 analoga a quella della NADEF di settembre (3,0 per cento) mentre era più marcata nel 2023 (al 4,2 per cento), per la spinta al rialzo fornita dal deflatore dei consumi privati. La dinamica del PIL nominale era stimata al 6,8 per cento nel 2022 e si moderava l'anno successivo (al 4,6 per cento) (fig. 1.10). Le variazioni dei prezzi nel biennio finale convergevano verso

<sup>17</sup> Il nuovo esecutivo prestava giuramento il 22 ottobre 2022 e otteneva la fiducia il 25 ottobre alla Camera dei Deputati e il giorno successivo al Senato della Repubblica.

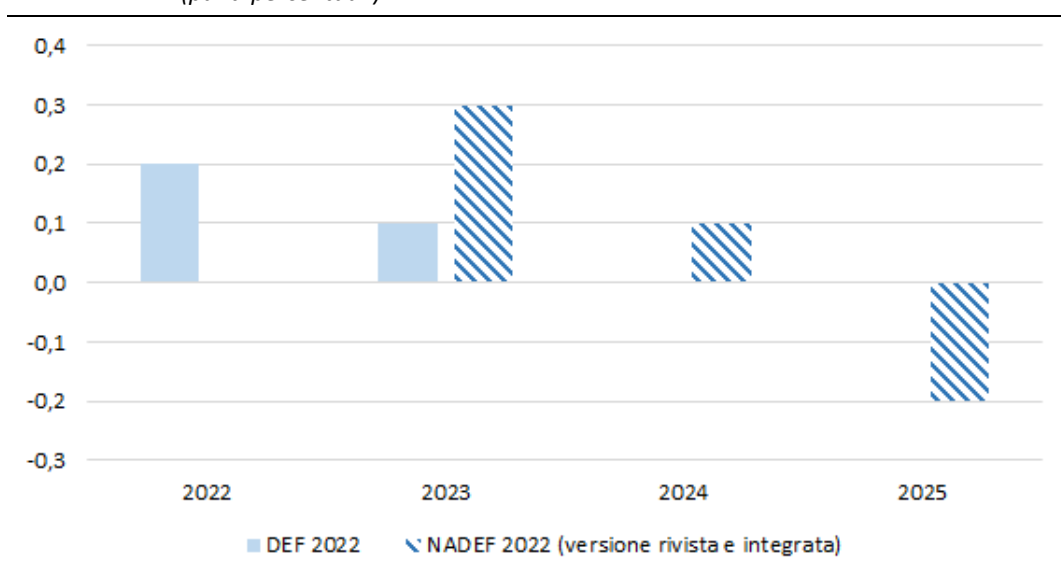
<sup>18</sup> Rispetto al quadro programmatico del DEF 2022 le prospettive sul PIL della NADEF rivista e integrata apparivano migliori per il 2022 (per poco più di mezzo punto percentuale), peggiori sul 2023 per oltre due punti percentuali e uguali nel 2024-25.

l'obiettivo della politica monetaria unica e l'aumento del PIL nominale si attestava intorno al quattro per cento in media nei due anni.

Il QM programmatico incorporava gli effetti dell'espansione del bilancio pubblico prefigurata nella NADEF. L'autorizzazione alla revisione degli obiettivi programmatici di indebitamento netto, richiesta dal Governo e approvata dal Parlamento, comportava l'utilizzo dello spazio di bilancio per il 2022 (per 9,1 miliardi di euro) e la disponibilità di risorse aggiuntive (circa 24 miliardi di euro nel biennio 2023-24) destinate a prorogare e finanziare ulteriori misure per contrastare gli effetti dei rincari energetici per le famiglie e le imprese. Nel nuovo sentiero programmatico l'indebitamento netto era maggiore di quello programmato nel DEF nel periodo 2022-24 e aumentava, rispetto a quello a legislazione vigente, di 0,5 punti nel 2022, 1,1 nel 2023 e 0,1 nel 2024, mentre si riduceva (per 0,3 punti) nell'anno finale di programmazione. La manovra del Governo sosteneva la crescita del PIL, che nel quadro programmatico era indicata allo 0,6 per cento nel 2023 (tre decimi sopra lo scenario tendenziale), all'1,9 nel 2024 (un decimo in più rispetto al QM tendenziale); a fine periodo (2025) l'impatto della manovra era lievemente restrittivo (fig. 1.11).

L'UPB ripeteva la procedura di validazione sui QM della NADEF rivista e aggiornata e validava le previsioni macroeconomiche, sia tendenziali sia programmatiche, del MEF per il periodo 2022-23<sup>19</sup>; tuttavia per l'anno 2024, fuori dal periodo di validazione, l'UPB segnalava l'ottimismo delle stime del MEF. Con specifico riferimento allo scenario

**Fig. 1.11** – Impatto sul PIL delle misure di bilancio del DEF 2022 e della NADEF 2022 versione rivista e integrata (punti percentuali)



Fonte: DEF 2022 e NADEF 2022 (rivista e integrata, novembre).

<sup>19</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 e della relativa integrazione", 9 novembre.

programmatico del Governo nel biennio di validazione, le previsioni sulla crescita del PIL reale erano prossime alla mediana dell'intervallo del *panel* UPB; l'aumento del PIL nominale si attestava tra la mediana e il limite superiore dell'intervallo delle stime dei previsori dell'UPB; l'impatto della manovra di bilancio sull'attività economica nel 2023 era analogo a quello stimato dal *panel* UPB.

Più in dettaglio, la variazione del PIL reale stimata nel QM programmatico dell'ultima NADEF era prossima per il 2022 alle stime mediane dei previsori UPB, che prefiguravano un peggioramento nello scorcio finale del 2022, similmente al MEF. La crescita attesa per il 2023 era considerata accettabile in quanto appena sotto la mediana del *panel*. L'insieme delle variabili relative a costi e prezzi veniva giudicato plausibile, anche se nella fascia alta dell'intervallo di validazione. La variazione del deflatore del PIL, allineata al margine superiore delle proiezioni del *panel* nel 2022, risultava distante da tale limite nel 2023, ma comunque superiore alla mediana dell'intervallo di variazione. Nel biennio successivo (non oggetto di validazione) si configuravano alcuni rischi soprattutto per il 2024, poiché la crescita reale del PIL eccedeva nettamente l'estremo superiore delle proiezioni del *panel*. Tale maggiore dinamica rispetto alle stime sul prodotto potenziale sottendeva una tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti previsti dal PNRR.

L'UPB rilevava che lo scenario macroeconomico dell'economia italiana era esposto a rischi di varia natura, nel complesso orientati al ribasso. Tra i più rilevanti, l'UPB segnalava l'elevata dipendenza energetica dell'Italia da pochi paesi produttori di gas naturale, che esponeva il Paese a *shock* negativi nel caso di interruzione delle forniture. Tale evento non era considerato nello scenario di base dei QM, sia del MEF sia del *panel* UPB, per cui si trascuravano i rischi di razionamento dei consumi di gas, al manifestarsi di condizioni avverse, che avrebbero comportato forti ricadute negative sull'attività economica. Nel confronto con le previsioni degli altri previsori, istituzionali e privati, le proiezioni del MEF apparivano decisamente elevate; ad esempio, il FMI aveva stimato in ottobre una lieve contrazione del PIL dell'Italia per il 2023.

### *Le previsioni e il contesto del DEF 2023*

Nello scorcio finale del 2022 il ciclo economico internazionale s'indeboliva e le economie europee registravano una rapida diminuzione dei prezzi delle materie prime energetiche, in particolare di gas naturale. La dinamica dei prezzi al consumo nella UE cominciava a flettere, ma si caratterizzava ancora per valori elevati e quindi non ancora sufficienti ad arrestare la normalizzazione delle politiche monetarie. La fase ciclica europea si deteriorava e in Italia il PIL registrava una battuta d'arresto (-0,1 per cento su base congiunturale nel quarto trimestre del 2022), soprattutto per effetto del freno esercitato dall'inflazione.

Nell'ultimo trimestre dello scorso anno la fase ciclica si è deteriorata, con il prodotto che ha registrato in Italia una battuta d'arresto (-0,1 per cento su base congiunturale),

soprattutto per effetto della maggiore inflazione. All'inizio di quest'anno il quadro degli indicatori disponibili ha nuovamente assunto un'intonazione più favorevole, nonostante il perdurare dei rilevanti fattori di fragilità esterni, quali il conflitto russo-ucraino, l'elevata inflazione e il manifestarsi di nuove tensioni finanziarie. Il miglioramento delle prospettive di breve periodo ha indotto una revisione al rialzo delle attese sull'attività produttiva per il primo trimestre.

Il DEF 2023, deliberato dal Consiglio dei Ministri dell'11 aprile scorso, nello scenario tendenziale ha ipotizzato un ritorno alla crescita del PIL nel periodo gennaio-marzo, mentre per lo stesso periodo la NADEF di novembre aveva prefigurato una contrazione. Rispetto al quadro programmatico dell'ultima NADEF il QM tendenziale del DEF ha corretto la crescita per quest'anno al rialzo (per 0,3 punti percentuali), allo 0,9 per cento (fig. 1.12), mentre sono state limare le stime per il prossimo (di 0,5 punti), all'1,4 per cento; è stata confermata la dinamica per il 2025, all'1,3 per cento, già prevista lo scorso autunno, mentre per l'ultimo anno di previsione (2026) si è indicata una variazione del PIL dell'1,1 per cento, un valore lievemente superiore alle stime del potenziale formulate dai principali analisti. Le revisioni sul 2023-24 hanno recepito l'effetto delle nuove esogene internazionali; secondo le simulazioni riportate nel DEF l'aggiornamento del contesto internazionale ha contribuito favorevolmente alla crescita del PIL nel 2023 (per 0,5 punti percentuali), soprattutto per la riduzione del prezzo del gas<sup>20</sup>; il nuovo profilo di commercio mondiale, tassi di interesse e cambio ha invece sottratto quattro decimi alla crescita del PIL nel 2024.

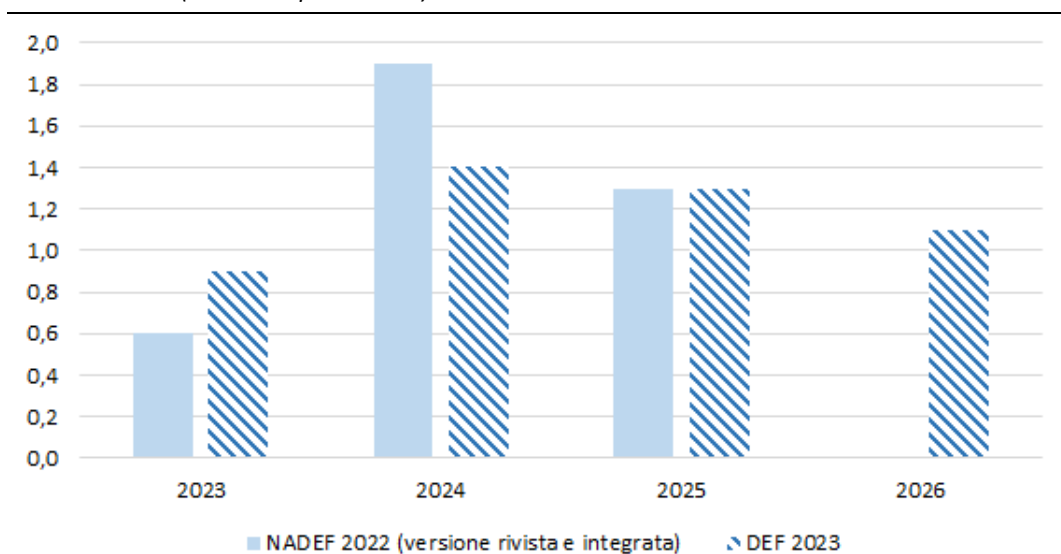
Con riferimento alle variabili nominali, il deflatore del PIL nel QM tendenziale del DEF è atteso salire del 4,8 per cento quest'anno, al traino della sostenuta variazione del deflatore dei consumi, per poi rallentare a fine periodo. La stima del PIL nominale nel QM tendenziale è dunque pari al 5,7 per cento quest'anno e si attesta poco sopra il 3,0 per cento nell'anno finale. Tale proiezione è rivista rispetto alla NADEF 2022, al rialzo per quasi un punto percentuale nel 2023 e al ribasso di mezzo punto nel 2024; la variazione del PIL nominale è invece confermata per il 2025 (fig. 1.13).

Il QM tendenziale del MEF ha incorporato attese sugli investimenti pubblici che beneficiano della forte accelerazione impressa dal PNRR. Il Piano Nazionale di Riforma (PNR) 2023 presenta una stima aggiornata dell'impatto macroeconomico del Piano, che tiene conto delle informazioni di consuntivo, disponibili in aprile, sulla spesa effettiva nel triennio 2020-22 e di ipotesi di natura tecnica in merito alla ripartizione delle spese sui rimanenti anni. Secondo tale valutazione, il PIL nel 2026 risulterebbe più elevato del 3,4 per cento rispetto allo scenario di base, 0,2 punti percentuali più di quanto stimato in autunno. La distribuzione delle risorse ipotizzata nel DEF ha comportato minori disponibilità finanziarie nella fase iniziale del Piano e risorse più consistenti in seguito; in dettaglio, gli impatti attribuibili al PNRR nel biennio 2021-22, pari cumulativamente a 0,2 punti percentuali, sono lievemente inferiori di quelli del DPB 2023 e sono invece maggiori

---

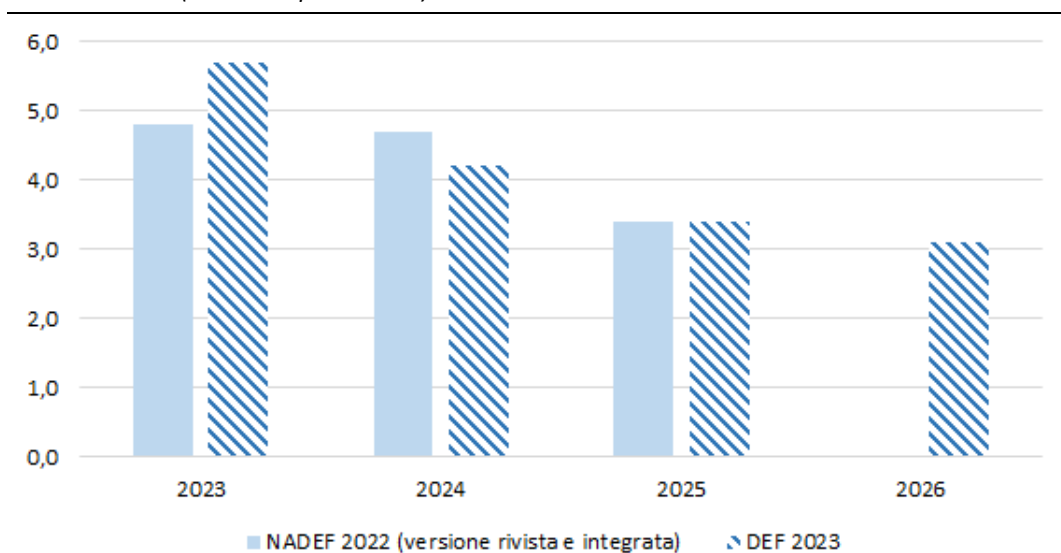
<sup>20</sup> Nel QM tendenziale del DEF 2023, per motivi prudenziali, tale impatto positivo è stato considerato solo in parte, a causa dell'elevata incertezza che all'inizio del 2023 caratterizzava lo scenario internazionale.

**Fig. 1.12** – PIL reale, scenario programmatico della NADEF 2022 e tendenziale del DEF 2023  
(variazioni percentuali)



Fonte: NADEF 2022 (versione rivista e integrata, novembre) e DEF 2023.

**Fig. 1.13** – PIL nominale, scenario programmatico della NADEF 2022 e tendenziale del DEF 2023  
(variazioni percentuali)



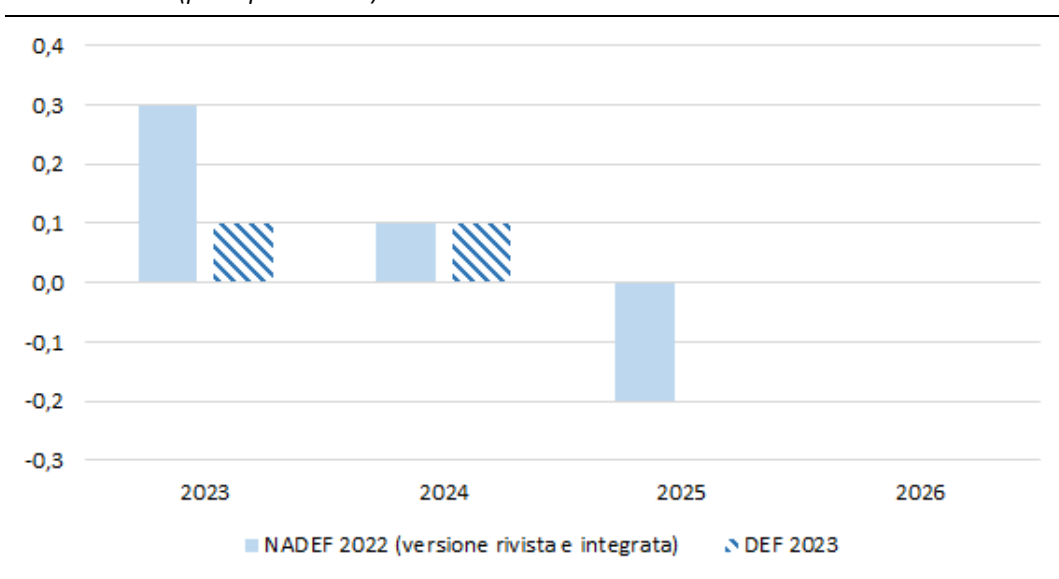
Fonte: NADEF 2022 (versione rivista e integrata, novembre) e DEF 2023.

a partire da quest'anno (2,5 punti nel triennio 2023-25, da 2,4 nel DBP 2023, versione aggiornata). Anche dall'analisi dall'UPB (si veda al riguardo il Riquadro 1.2 "Un aggiornamento della valutazione sull'impatto macroeconomico del PNRR") è emerso che una parte significativa degli effetti espansivi è attesa manifestarsi nell'orizzonte di

programmazione del DEF. Al momento sono in corso valutazioni del Governo per una revisione del Piano, in seguito alla quale le stime macroeconomiche sopra citate andranno riviste.

La manovra prefigurata nel DEF deriva dalla conferma degli obiettivi di *deficit* programmatico della NADEF 2022, a fronte di saldi leggermente inferiori (per 0,1 e 0,2 punti di PIL, rispettivamente nel 2023 e nel 2024) attesi a legislazione vigente. Il QM programmatico del DEF 2023, incorporando i nuovi interventi<sup>21</sup>, prospetta una crescita del prodotto all'1,0 per cento quest'anno e all'1,5 per cento nel 2024. Ne consegue che l'impatto sulla crescita dell'economia italiana stimata nel DEF è di un decimo di punto percentuale nel 2023 e nel 2024, mentre è nullo successivamente (fig. 1.14). La variazione del deflatore del PIL non si discosta da quella del QM tendenziale sull'intero intervallo di previsione. Le differenze sul PIL nominale riflettono pertanto unicamente quelle sul prodotto in volume<sup>22</sup>.

**Fig. 1.14** – Impatto sul PIL delle misure della NADEF 2022 versione rivista e integrata e del DEF 2023  
(punti percentuali)



Fonte: NADEF 2022 (versione rivista e integrata, novembre) e DEF 2023.

<sup>21</sup> Il disavanzo rimane quindi programmato al 4,5 per cento del PIL nel 2023, al 3,7 per cento nel 2024 e al 3,0 per cento nel 2025, che poi si ridurrebbe al 2,5 nell'anno finale di programmazione. La differenza tra saldi programmatici e tendenziali nel biennio 2023-24 è destinata a finanziare nel 2023 un taglio del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente medio-bassi (di oltre 3 miliardi) e ad aumentare nel 2024 il Fondo per la riduzione della pressione fiscale (per oltre 4 miliardi).

<sup>22</sup> Non ci sono scostamenti tra le variazioni del PIL nominale nel quadro programmatico rispetto al tendenziale nel periodo 2025-26. Nello scenario programmatico del Governo il PIL nominale aumenta del 5,8 per cento quest'anno, rallenta al 4,3 per cento nel 2024 e successivamente converge verso una dinamica appena sopra il 3 per cento nel 2026.

L'UPB ha validato i quadri macroeconomici del DEF 2023 per il quadriennio di previsione 2023-26<sup>23</sup>. Le proiezioni programmatiche del MEF sono ritenute nel complesso coerenti con quelle del *panel* dell'UPB, sebbene siano vicine al valore superiore dell'intervallo di validazione su tutto l'orizzonte di previsione. Il QM del DEF è stato validato in quanto il tasso di variazione del PIL reale non eccede l'estremo superiore delle previsioni del *panel* UPB, se non marginalmente nel 2024, e si discosta in misura accettabile dalla mediana del *panel*; la dinamica del PIL nominale si colloca al di sotto della mediana delle proiezioni del *panel*, tranne che nel 2026, quando se ne discosta in misura accettabile; l'impatto della manovra di bilancio sulla crescita del PIL è nel complesso condiviso dai previsori dell'UPB (fig. 1.15).

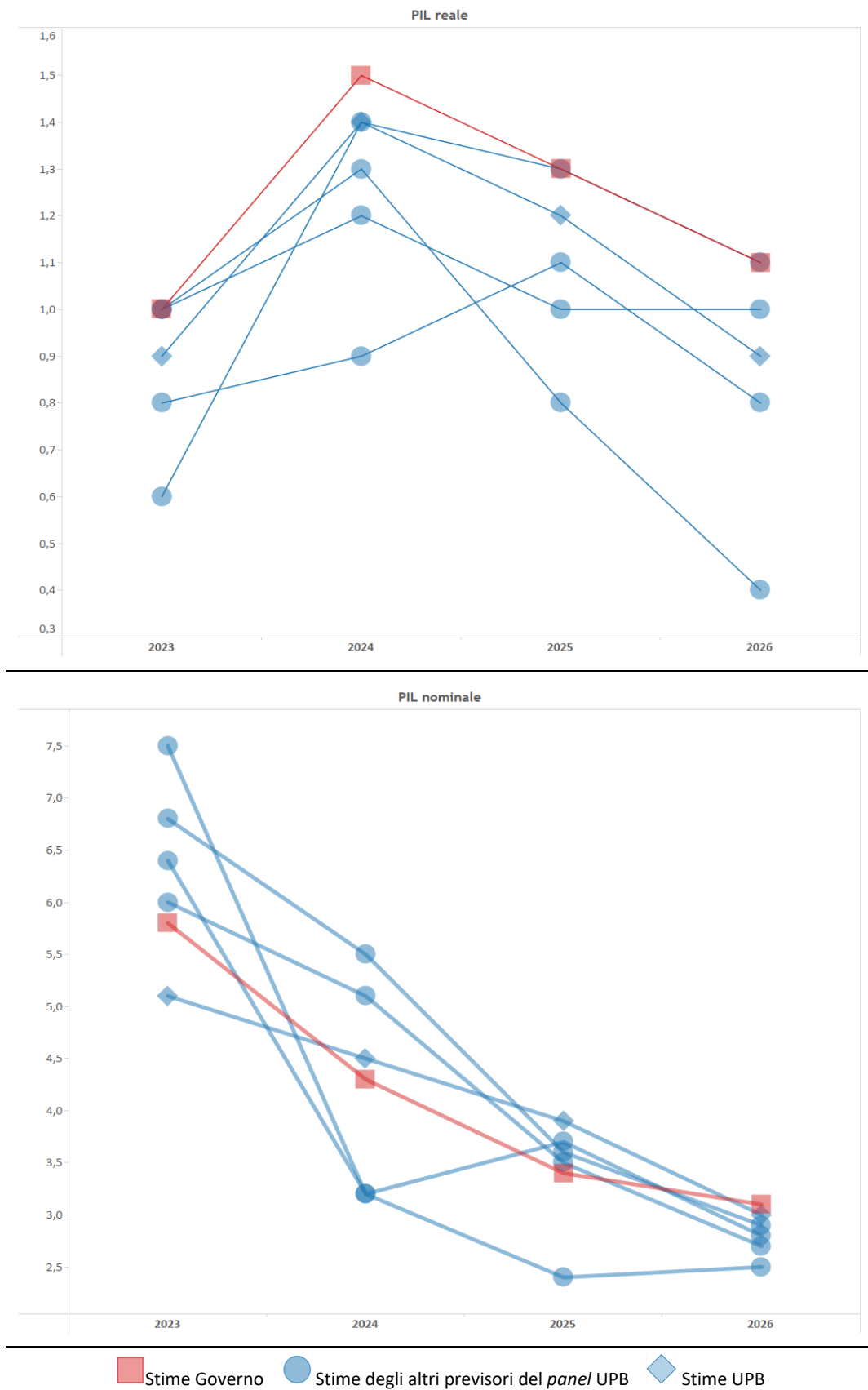
Con riferimento alle variabili nominali invece le proiezioni formulate nel DEF per il deflatore del PIL si situano al di sotto della mediana del *panel* nei primi tre anni dell'intervallo di validazione e in un intorno della stessa nel 2026. Tale previsione più che bilancia la dinamica del PIL in volume del DEF, prossima all'estremo superiore delle attese dei previsori dell'UPB, in modo che il profilo programmatico del PIL nominale sia compreso all'interno dell'intervallo di variazione del *panel*.

L'UPB ha segnalato in aprile rischi bilanciati nel breve termine per lo scenario macroeconomico dell'economia italiana. La crescita del PIL dell'Italia nel primo trimestre (0,6 per cento in termini congiunturali) è poi risultata più favorevole delle attese, sia del MEF sia del *panel* UPB, per cui si qualificano al momento rischi al rialzo sulle stime per il PIL di quest'anno. I fattori di rischio sulle prospettive macroeconomiche del nostro Paese per i prossimi anni (specialmente per il 2024) restano invece orientati al ribasso, così come per le attese sul contesto economico globale. Le proiezioni nel QM del DEF per il 2024 si confermano nella parte alta delle stime, anche le più recenti, delle altre istituzioni e degli analisti privati.

---

<sup>23</sup> Si vedano le lettere di [validazione del QM tendenziale](#) e di [validazione del QM programmatico](#).

**Fig. 1.15** – PIL reale e nominale, andamento programmatico





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

Il MEF ha pubblicato nel DEF 2023 le stime sull’impatto macroeconomico del PNRR, che comprende le risorse NGEU fino al 2026 e quelle del piano complementare nazionale fino al 2030, alla luce delle informazioni disponibili in aprile sulle misure di spesa, sia in storia (nel triennio 2020-22) sia nell’orizzonte di realizzazione del Piano<sup>24</sup>. Il PNRR è al momento in fase di revisione da parte del Governo, quindi è opportuna una valutazione degli impatti macroeconomici della versione attuale come punto di riferimento per la definizione del nuovo Piano.

L’UPB ha aggiornato l’esercizio di simulazione degli effetti macroeconomici del PNRR, già svolto nel 2021 e 2022 in occasione di un’audizione parlamentare<sup>25</sup> e del Rapporto sulla programmazione di bilancio 2022<sup>26</sup>. L’esercizio considera le risorse per interventi aggiuntivi e le misure a supporto dell’accumulazione di capitale nel periodo di programmazione del Piano<sup>27</sup>. Nel complesso lo stimolo all’economia considerato nella simulazione è pari a 207 miliardi di euro, allocati tra il 2021 e il 2030, comprensivi di circa 22 miliardi di risorse per interventi sostitutivi (che sono in aggiunta rispetto alle risorse considerate nelle simulazioni del MEF, in quanto mancano informazioni di dettaglio per distinguere tra misure aggiuntive e sostitutive per ogni tipologia di intervento).

Le proiezioni di spesa pubblica attivata dal PNRR con le risorse del dispositivo RRF, già rimodulate nella NADEF dello scorso settembre (che riduceva le risorse relative al periodo 2020-24 e incrementava le previsioni di spesa per il successivo biennio), sono state ulteriormente aggiornate dal PNR 2023. Secondo valutazioni dell’UPB, le risorse destinate al finanziamento di progetti di investimento sono circa il 53 per cento nel periodo di programmazione 2021-24, l’81 per cento nel biennio 2025-26 e coprono sostanzialmente l’intero Piano nel 2027-2030. Per quanto concerne la ripartizione dei fondi, il 66 per cento delle risorse è destinato al finanziamento degli investimenti pubblici, il 21 per cento è per incentivi agli investimenti privati delle imprese e l’11 per cento è utilizzato per la spesa corrente.

Il primo esercizio di simulazione è condotto attraverso il modello macroeconomico MeMo-It, impiegato regolarmente dall’UPB per le attività istituzionali, tra cui quelle per la validazione delle previsioni macroeconomiche del Governo<sup>28</sup>. Il modello MeMo-It è costruito seguendo un approccio di tipo neo-keynesiano, per cui sono prevalenti gli effetti di breve termine attivati dagli stimoli alla domanda aggregata; nel lungo termine il prodotto effettivo rientra verso il livello di equilibrio precedente lo *shock*, in quanto le grandezze nominali del modello reagiscono agli scostamenti tra prodotto effettivo e potenziale, consentendo il riequilibrio fra domanda e offerta aggregata. Nel modello gli investimenti del PNRR hanno un impatto sulla funzione di produzione, tramite il capitale, ma non migliorano anche la produttività nel lungo periodo.

Sulla base della simulazione dell’UPB, effettuata tenendo conto della nuova distribuzione temporale delle disponibilità finanziarie, nell’ipotesi di una completa e tempestiva realizzazione dei progetti di investimento gli impatti espansivi attribuibili al PNRR sono stimati pari a 0,6 punti percentuali nel periodo 2021-22, a circa 0,9 punti nel 2023 e a quasi 1,5 punti nel successivo triennio (tab. R1.2.1). Rispetto alla precedente valutazione effettuata dall’UPB (maggio 2022), gli effetti sono più bassi di quasi mezzo punto percentuale per il passato biennio, mentre appaiono più elevati sia per quest’anno (due decimi in più) sia per gli anni finali del Piano (per mezzo punto percentuale). Nel complesso, a fine periodo (2026), il livello del PIL è atteso più elevato di circa tre punti percentuali rispetto allo scenario di base, con un moltiplicatore fiscale medio vicino all’unità.

<sup>24</sup> Si veda <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>25</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), “Audizione del Consigliere dell’UPB Chiara Goretti, nell’ambito dell’esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)”, 8 febbraio.

<sup>26</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “Rapporto sulla programmazione di bilancio 2022”, maggio.

<sup>27</sup> Le risorse aggiuntive del dispositivo RRF sono pari a 124,5 miliardi di euro, i fondi del programma *ReactEU* ammontano a 14,4 miliardi, le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione a 15,6 miliardi e quelle stanziare attraverso il Fondo complementare (con orizzonte fino al 2030) sono pari a 30,6 miliardi.

<sup>28</sup> Si veda il documento Gli strumenti di previsione macroeconomica dell’UPB.

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,2	0,6	1,5	2,2	2,7	2,9
Consumi privati	0,1	0,1	0,4	0,8	1,3	1,6
Investimenti fissi lordi	0,8	2,6	4,8	8,9	11,3	11,9
Impatto sulla crescita annuale	0,2	0,4	0,9	0,7	0,5	0,2

La valutazione d’impatto dell’UPB è inferiore a quella più aggiornata del MEF (riportata nel PNR 2023), secondo cui, nel 2026, il PIL dell’Italia sarebbe più elevato del 3,4 per cento rispetto allo scenario di base. Nel confronto con le stime ufficiali, i risultati della simulazione dell’UPB appaiono più sostenuti nei primi tre anni dell’orizzonte di simulazione (per mezzo punto percentuale), mentre nel successivo triennio gli effetti espansivi tendono a essere decisamente meno forti (per un punto percentuale). Entrambe le simulazioni, sia dell’UPB sia del MEF, tuttavia concordano nell’indicare che una parte significativa degli impatti espansivi ascrivibili al PNRR dovrebbe realizzarsi nell’orizzonte di programmazione del DEF 2023. Gli scostamenti possono essere attribuiti al diverso strumento econometrico adottato per effettuare l’analisi da parte dell’UPB rispetto al MEF.

Per condurre le valutazioni di impatto il MEF ha infatti utilizzato un modello dinamico di equilibrio economico generale (DGE) sviluppato dalla Commissione europea (QUEST III R&D)<sup>29</sup> e in parte modificato dal MEF; il modello QUEST è in grado di rappresentare, oltre all’impulso sulla spesa, gli effetti di medio termine sulle condizioni di produzione e gli effetti della politica monetaria endogena. In particolare, nella valutazione macroeconomica del PNRR effettuata dal MEF con il modello QUEST è stato ipotizzato: a) che gli investimenti pubblici siano caratterizzati da un elevato livello di efficienza; b) che l’efficacia delle Amministrazioni pubbliche nell’attuazione aumenti, rispetto agli standard storici, nel periodo di programmazione; c) che per i fondi erogati tramite prestiti i costi di indebitamento siano minori di quelli applicati ai titoli di Stato italiani; d) che tutte le sovvenzioni destinate agli altri paesi della UE vengano utilizzate per investimenti pubblici a efficienza media. Alla base dell’esercizio si assume un’elevata complementarità fra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese, con il risultato che il capitale pubblico genera un miglioramento persistente del potenziale di crescita dell’economia. La stima ufficiale degli impatti del PNRR sull’economia italiana si basa quindi sull’ipotesi che la spesa sia di qualità ed efficienza elevate, in modo da innalzare strutturalmente la produttività e quindi il potenziale di crescita nel lungo periodo.

L’UPB ha quindi effettuato un ulteriore esercizio di valutazione di impatto delle misure del PNRR impiegando uno strumento analogo a quello utilizzato per le stime dal MEF<sup>30</sup> e le stesse ipotesi alla base delle simulazioni condotte con il modello MeMo-It per quanto riguarda la distribuzione dei fondi tra i diversi anni e le diverse misure.

Con queste ipotesi, il PIL risulterebbe superiore in misura crescente rispetto allo scenario di base a partire dal 2022 (tab. R.1.2.2). Nell’ultimo anno di simulazione (2026), esso sarebbe superiore di 2,8 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Ciò è il risultato di un impatto di 0,5 punti

<sup>29</sup> Si veda Roeger W., J. Varga and J. in ’t Veld (2008) , “Structural reforms in the EU: a simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth”, European Economy Economic Paper 351 e D’Auria F., A. Pagano, M. Ratto and J. Varga (2009), “A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth”, European Economy Economic Paper 392.

<sup>30</sup> Modello QUEST III R&D (versione 2020), con alcune modifiche in linea con le ipotesi utilizzate dal MEF, che tuttavia utilizza la versione 2018. La versione 2020 è l’ultima versione resa disponibile dalla Commissione europea ed è calibrata su dati aggiornati al 2019 e quindi più recenti rispetto alla versione 2018. Nella versione 2020 i livelli degli investimenti privati e pubblici e della spesa pubblica sono maggiori, per cui un loro aumento ha un impatto minore sul PIL, rispetto alla versione 2018.

percentuali sui consumi privati e di un impatto sugli investimenti fissi lordi pari a 8,9 punti percentuali.

I risultati delle simulazioni illustrati in questo paragrafo sono diversi da quelli riportati nel PNR del 2023, in particolare gli impatti sul PIL a fine periodo sono maggiori per oltre mezzo punto percentuale nelle simulazioni del MEF. La differenza rispetto alla valutazione dell'UPB effettuata con QUEST risiede principalmente nell'accumulazione di capitale, che nel PNR risulta maggiore (12,4 punti percentuali nel 2026) e, in parte, nel profilo dei consumi, anch'essi maggiori nel PNR (1 punto percentuale nel 2026). Una importante ragione di queste differenze deriva dall'utilizzo di due versioni diverse del modello QUEST, in quanto la versione 2018 usata dal MEF produce impatti maggiori della versione più recente (2020), usata dall'UPB.

È opportuno notare che i risultati riportati nel PNR e nella tabella R1.2.2 sono stati ottenuti ipotizzando un'alta efficienza degli investimenti pubblici, ovvero una maggiore elasticità dell'*output* al capitale pubblico. Questa ipotesi si basa sul fatto che gli investimenti in infrastrutture di base, quali le infrastrutture per i trasporti, hanno solitamente un'efficienza alta, maggiore di altri investimenti pubblici. Si possono tuttavia condurre simulazioni con ipotesi alternative di livelli di efficienza, media e bassa, degli investimenti pubblici rispetto a quella ipotizzata nel PNR. Come evidenziato nella tabella R1.2.3, la differenza di impatto nei vari scenari è modesta nei primi anni della simulazione ma più forte negli anni successivi, perché il capitale pubblico si accumula gradualmente producendo una divergenza crescente nel tempo dell'impatto degli interventi previsti nel PNRR.

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,0	0,1	0,7	1,5	2,4	2,8
Consumi privati	-0,3	-0,5	-0,6	-0,5	-0,1	0,5
Investimenti fissi lordi	0,7	2,2	4,9	8,5	10,2	8,9
Impatto sulla crescita annuale	0,0	0,2	0,6	0,8	0,9	0,5

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Efficienza alta	0,0	0,1	0,7	1,5	2,4	2,8
Efficienza media	-0,1	0,1	0,6	1,3	1,9	2,2
Efficienza bassa	-0,1	0,1	0,5	1,1	1,5	1,5

## 1.4 Valutazione ex post delle recenti previsioni macroeconomiche ufficiali

L'UPB effettua dall'anno scorso analisi retrospettive sull'accuratezza delle proiezioni macroeconomiche, conformemente a quanto concordato nel protocollo d'intesa con il MEF sulle previsioni<sup>31</sup>. Nel gennaio del 2022 è stata pubblicata una prima analisi sulle previsioni del Governo dal 2014, ossia da quando vengono svolti gli esercizi di validazione dell'UPB, a confronto con le stime dell'UPB e della Commissione europea<sup>32</sup>. Analizzando le differenze tra le previsioni ufficiali prima e dopo il 2014 (escludendo il 2020 per non risentire della recessione indotta dal COVID) sono emersi i seguenti risultati (fig. 1.16): i) le stime del Governo sul PIL, sia reale sia nominale, fino al 2014 erano mediamente ottimistiche (sulla base delle diagnostiche sull'errore medio); ii) successivamente al 2014 le previsioni sono diventate più equilibrate, soprattutto sul PIL reale; iii) permaneva una distorsione positiva (ottimismo), sul PIL nominale, tanto più marcata al crescere degli orizzonti di previsione, in parte ascrivibile però alle ipotesi adottate sulle clausole di salvaguardia dei conti pubblici; iv) anche l'accuratezza delle previsioni del Governo (misurata dall'errore quadratico medio) è migliorata nel periodo successivo al 2014.

Nel Rapporto sulla programmazione di bilancio dell'anno scorso l'UPB ha mostrato analoghe elaborazioni, riferite agli ultimi quattro anni (2018-2021), il periodo minimo prescritto dalla normativa europea<sup>33</sup>. L'analisi svolta dall'UPB mostrava che: i) le previsioni del MEF per l'anno in corso (anno t) sono state lievemente pessimiste sul PIL reale e sostanzialmente bilanciate sul PIL nominale; ii) le stime per gli anni successivi (t+n) si caratterizzano per una distorsione positiva molto elevata, soprattutto per l'orizzonte (t+1).

In questo paragrafo si presenta un'analisi aggiornata degli errori delle previsioni macroeconomiche ufficiali, includendo l'ultimo dato disponibile di contabilità nazionale, ossia il 2022, quindi considerando l'intervallo 2018-2022. Le evidenze rilevate un anno fa vengono sostanzialmente confermate con i dati più recenti: i) le previsioni del MEF, dell'UPB e della Commissione europea sul PIL reale sono lievemente pessimistiche per l'anno in corso, mentre appaiono ottimistiche per gli orizzonti maggiori, soprattutto per l'anno successivo e in particolare per il MEF; ii) anche per il PIL nominale si osserva un'elevata distorsione sull'anno (t+1), che si riduce per gli orizzonti più distanti; iii) gli ordini di grandezza dell'errore sono simili tra le istituzioni e l'errore aumenta con l'orizzonte temporale, come atteso dalla teoria.

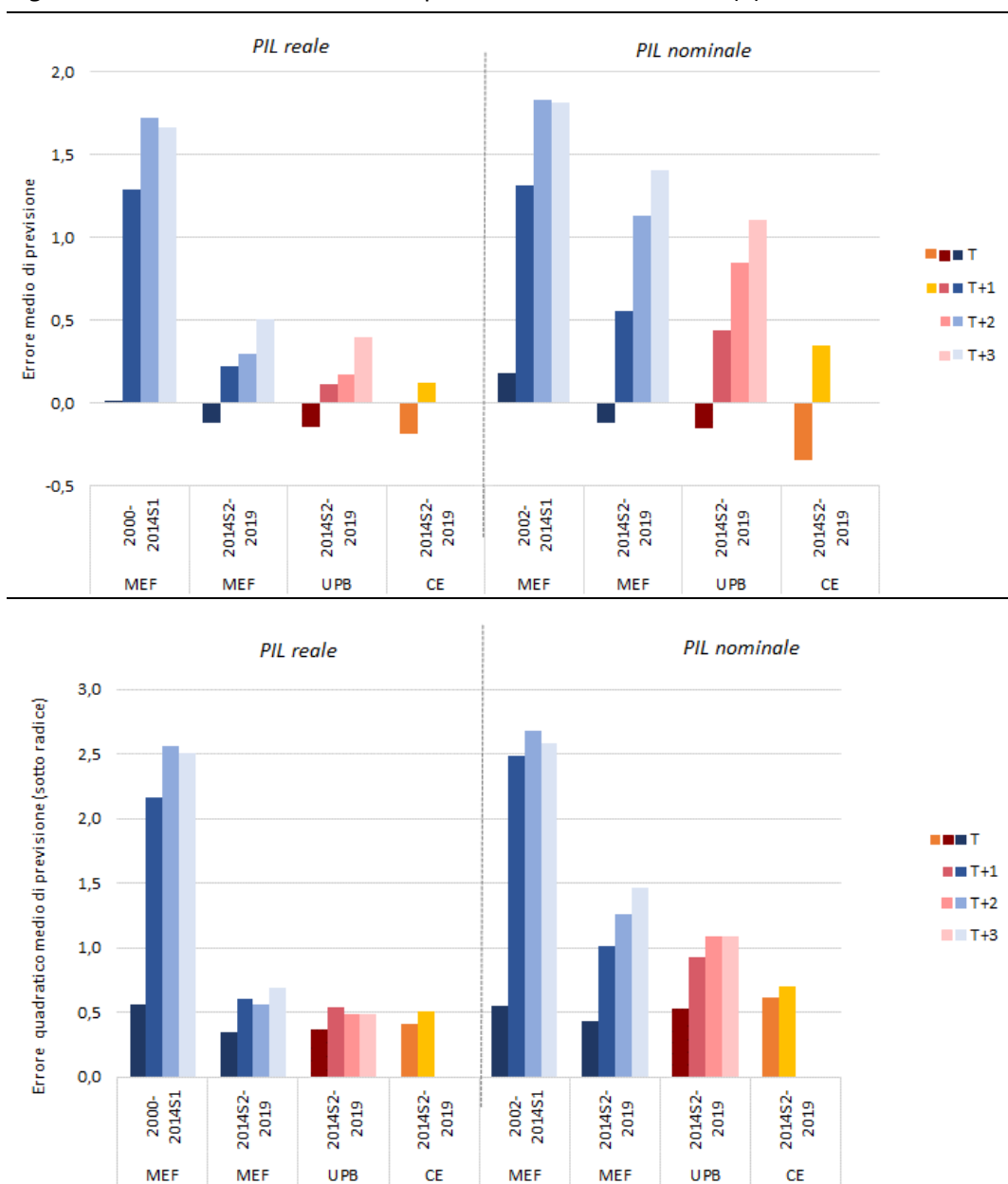
---

<sup>31</sup> Si veda il "[Protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di bilancio e il Ministero dell'Economia e delle finanze](#)".

<sup>32</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Una valutazione storica delle previsioni macroeconomiche del MEF e dell'UPB", [Focus tematico n. 1](#), 20 gennaio.

<sup>33</sup> Si veda la [Direttiva 2011/85/UE](#) del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

**Fig. 1.16** – Misure di errore delle previsioni del PIL dell'Italia (1)

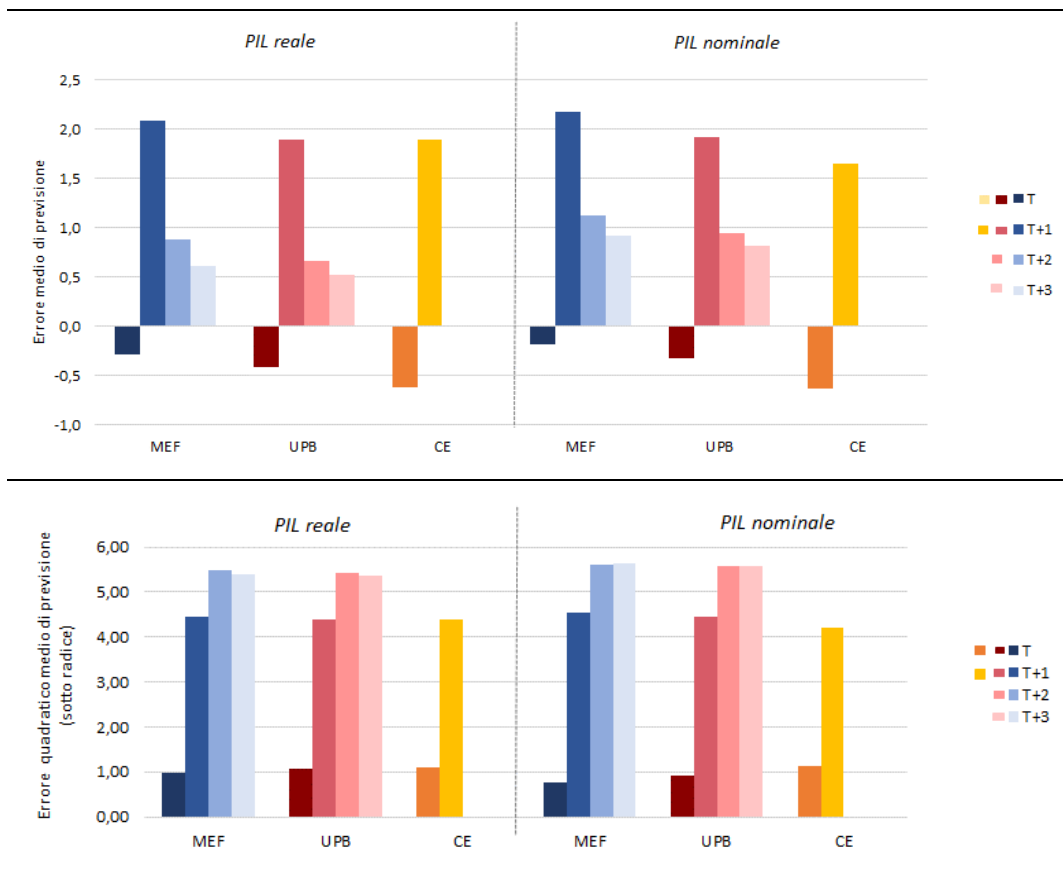


Fonte: elaborazioni su previsioni MEF, UPB e Commissione europea.

(1) Il 2014S1 si riferisce al primo semestre 2014 e include quindi il DEF 2014, mentre la NADEF 2014 (primo documento programmatico validato dall'UPB) ricade nell'intervallo successivo (2014S2-2019). Il periodo di analisi precedente il 2014 esclude il 2008 e il 2012, in quanto primi anni di crisi, in coerenza con l'esclusione dell'anno di pandemia 2020.

In maggior dettaglio si osserva che per l'anno in corso (t) la distorsione delle previsioni sul PIL reale, misurata dall'errore medio, è comparabile tra i tre istituti considerati (fig. 1.17 pannello in alto), risultando tutti lievemente pessimisti; le stime per gli anni successivi sono invece decisamente ottimistiche per tutti, specialmente con riferimento all'anno immediatamente successivo a quello della previsione (t+1).

**Fig. 1.17** – Misure di errore delle previsioni del PIL dell'Italia – Anni 2018-2022



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

Rispetto a quanto emerso lo scorso anno si è diffusamente ridotto l'ottimismo per gli orizzonti oltre quello corrente (t), ma è rimasto molto ampio per l'anno (t+1); per questo orizzonte temporale le previsioni sono state mediamente distorte al rialzo per circa due punti percentuali. Gli errori per gli anni oltre quello corrente, per i quali non si dispone dell'informazione proveniente dai modelli di previsione di breve termine (*nowcasting*), dipendono molto dalle sorprese sulle ipotesi esogene, in particolare quelle sul contesto internazionale; si presenta al riguardo nel seguito un approfondimento sulle ipotesi di domanda estera, che è una delle più importanti variabili esogene della previsione.

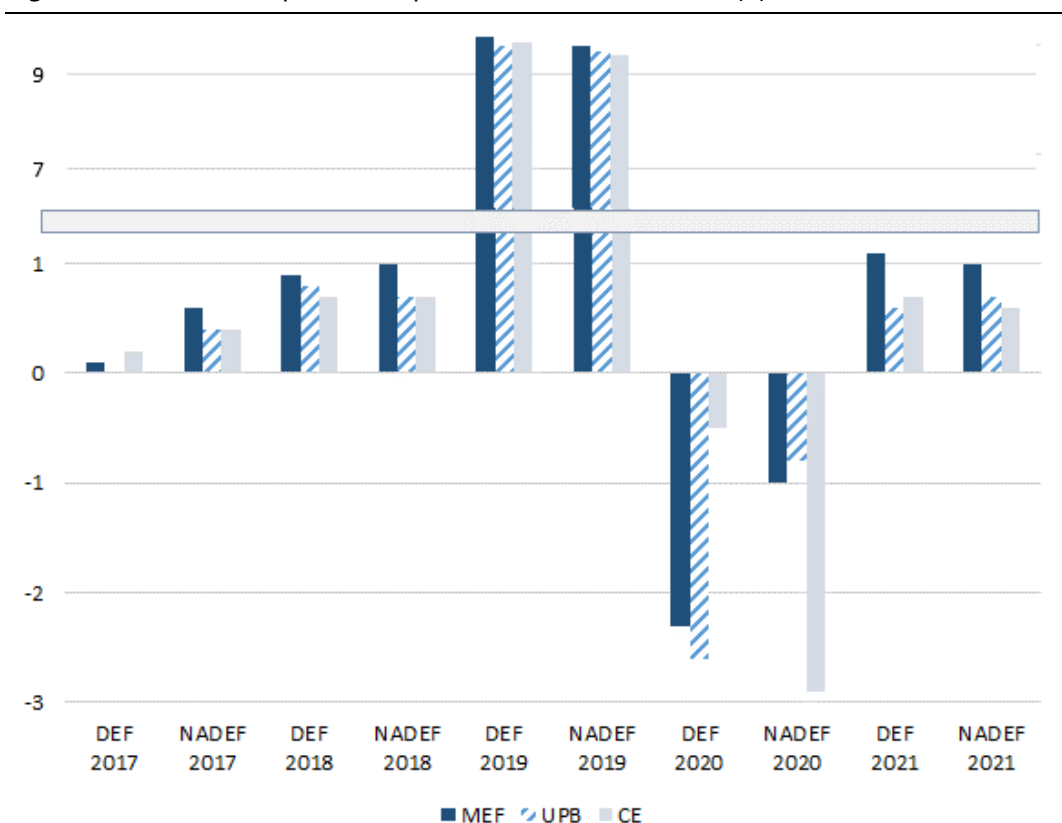
Con riferimento al PIL nominale l'evidenza sull'ultimo quinquennio è analoga a quella riportata per il PIL reale; si osserva un'elevata distorsione sull'anno (t+1), un po' più evidente per il MEF e meno marcata per la Commissione europea, che si riduce per gli orizzonti più distanti (t+2 e t+3) ma che resta nell'ordine di un punto percentuale. Per il PIL nominale va ricordato che la distorsione sulle dinamiche dei prezzi per gli anni 2018 e 2019 potrebbe anche essere imputabile alle clausole di salvaguardia IVA, legiferate e poi sistematicamente eliminate, di cui le previsioni della Commissione europea non tenevano conto.

Riguardo all'ordine di grandezza degli errori (misurato dall'errore quadratico medio) gli andamenti sono simili tra le tre istituzioni (fig. 1.17 pannello in basso); gli errori sono tendenzialmente maggiori all'aumentare dell'orizzonte temporale, come atteso dalla letteratura sulle previsioni, sia per la variabile reale sia per il PIL nominale.

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

L'errore commesso dal MEF nelle previsioni un anno in avanti del PIL reale (fig. 1.18) è stato nell'ultimo quinquennio simile a quello degli altri previsori, anche se lievemente maggiore con l'eccezione di due casi: nel DEF 2021 quando l'errore dell'UPB fu lievemente maggiore e nella NADEF 2021, quando l'errore della Commissione europea fu decisamente più pronunciato.

**Fig. 1.18** – Errori di previsione per l'anno t+1 sul PIL reale (1)

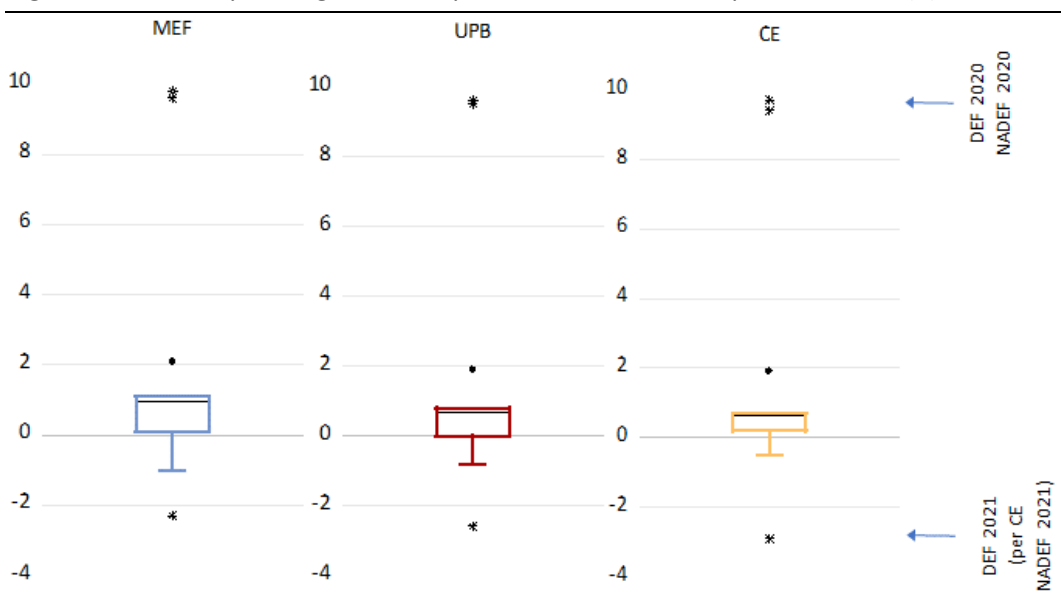


(1) L'asse delle ordinate è stato tagliato per permettere una migliore visualizzazione del grafico, essendo i valori del 2020 di ampiezza molto più elevata delle restanti osservazioni.

Le diagnostiche sopra commentate risentono tuttavia molto dello *shock* ascrivibile alla pandemia da COVID-19: il crollo dell'attività economica del 2020, il più forte in tempi di pace, non era prevedibile negli anni precedenti, di conseguenza anche i tassi di crescita della fase di rimbalzo (nel 2021 e nel 2022) erano difficilmente prevedibili. Al netto dei dati anomali la distorsione degli errori delle previsioni un passo in avanti appare molto più contenuta per tutti, ma resta non trascurabile, soprattutto per il MEF. Un modo per depurare dai dati anomali (*outlier*) è di analizzare la distribuzione degli errori tramite il *box-plot*, un grafico sulla distribuzione delle osservazioni nel quale gli *outlier* sono enucleati esternamente al campo di variazione dei dati più frequenti (rappresentato dal rettangolo in posizione intermedia).

Il *box-plot* (fig. 1.19) mostra che al netto dei dati anomali del 2020 e 2021 l'errore commesso nelle previsioni sul PIL reale un passo in avanti (t+1) appare molto più contenuto, sebbene non trascurabile. Tutte le stime sono comunque caratterizzate da una distorsione positiva (che indica ottimismo), lievemente più pronunciata per gli errori del MEF, che sono anche poco più dispersi.

**Fig. 1.19** – *Box-plot* degli errori di previsione sul PIL reale per l'anno t+1 (1)



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

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



L'analisi fin ora presentata si è concentrata sull'ultimo quinquennio, tuttavia per valutare le previsioni più recenti si può focalizzare l'attenzione sulle stime dei documenti previsivi ufficiali (DEF e NADEF) riferite all'ultimo anno disponibile, ossia il 2022.<sup>34</sup> Le previsioni del PIL reale per il 2022 (fig. 1.20) sono state pessimistiche prima della pandemia e ottimistiche dopo il 2020, per poi convergere nell'autunno scorso sul valore realizzato (ossia al 3,7 per cento).

Considerando che le previsioni ufficiali hanno un orizzonte di quattro anni (fino a t+3) il primo documento in cui è stata presentata una previsione sul 2022 è il DEF del 2019, che appare quindi come prima etichetta sull'asse delle ascisse della figura 1.20. Prima della pandemia la crescita del 2022 era stimata dal MEF intorno all'uno per cento, un valore prossimo alle medie storiche; con lo scoppio dell'emergenza sanitaria la previsione è andata migliorando in quanto si anticipava che ci sarebbe stato un recupero nei tassi di crescita per compensare il crollo dell'anno 2020 (-9,0 per cento); le attese di recupero sono andate via via rafforzandosi, fino a prefigurare nel DEF del 2021 una crescita poco sotto il cinque per cento. Nella primavera del 2022, poco dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, le stime sono state decisamente ridotte, intorno al tre per cento, ma sul finire dell'anno scorso, disponendo di informazioni congiunturali tempestive, le previsioni sono divenute più accurate. Nell'autunno del 2022 la previsione del PIL reale è stata centrata, ma nel confronto storico va ricordato che la previsione è stata elaborata in ritardo rispetto al consueto calendario dei documenti programmatici ufficiali; il nuovo Governo ha infatti pubblicato una NADEF rivista e integrata i primi di novembre, includendo quindi il dato del PIL del terzo trimestre dell'anno, che in genere non è noto in fase di redazione della NADEF.

Le previsioni sulla crescita nominale per il 2022 sono state relativamente meno volatili di quelle sul PIL reale. C'è stato un balzo dopo la pandemia e sono andate via via aumentando, ma a differenza di quelle in termini reali sono rimaste sempre al di sotto del valore effettivo, in quanto è stata generalmente sottostimata l'ondata inflazionistica che ha raggiunto un picco proprio nel 2022.

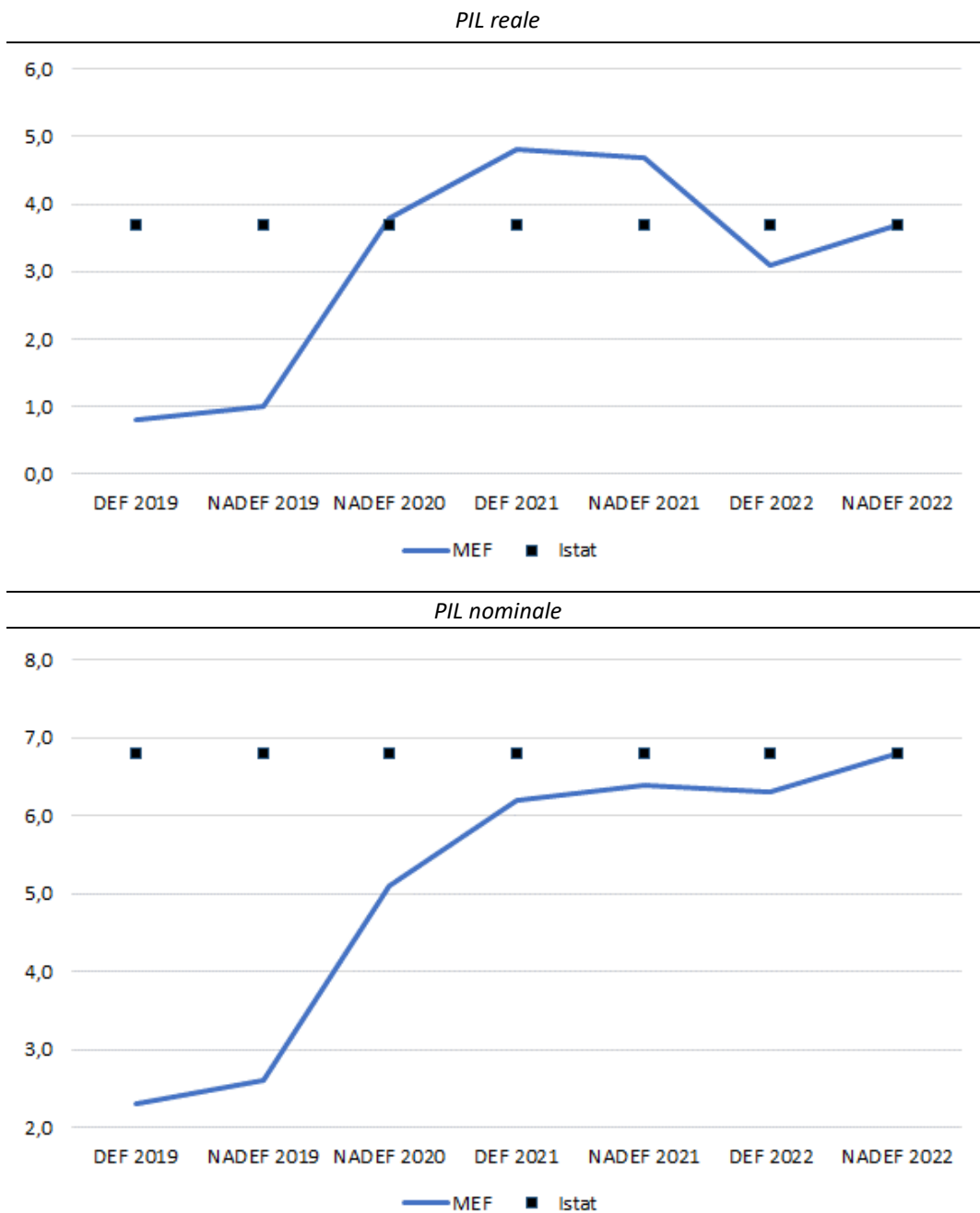
Con riferimento all'anno 2023, per il quale non ci sono ancora dati annuali, è possibile solo una ricostruzione dell'evoluzione delle previsioni delle varie organizzazioni. In concomitanza con la predisposizione dell'ultima NADEF, nell'autunno scorso, diversi previsori prefiguravano una fase recessiva tra la fine del 2022 e l'avvio del 2023, in conseguenza dei timori legati alle disponibilità di gas, oltre che per l'impennata del suo prezzo. Tuttavia già nei primi mesi di quest'anno le prospettive sono andate migliorando anche in relazione alla flessione del prezzo del gas, ascrivibile in misura non trascurabile a favorevoli andamenti climatici, per cui le stime sul PIL del 2023 sono state migliorate, avvicinandosi nei mesi scorsi all'uno per cento (tab. 1.1). Di contro le previsioni per il 2024

---

<sup>34</sup> Similmente, nel Rapporto UPB dell'anno scorso è stata effettuata la stessa ricostruzione con riferimento al 2021.

sono andate man mano deteriorandosi, parte della crescita è stata riasata sul 2023, ma per i prossimi anni prevalgono i rischi al ribasso.

**Fig. 1.20** – Previsioni sul PIL del 2022 nei documenti programmatici ufficiali (1)  
(variazioni percentuali annuali)



(1) Il dato ufficiale pubblicato dall'Istat è rappresentato nel grafico dai quadratini neri che formano una linea orizzontale tratteggiata. Nel DEF2020 le previsioni del Governo furono limitate a due anni (2020 e 2021), coerentemente con le linee guida di semplificazione fornite in ambito europeo in virtù dell'eccezionale emergenza sanitaria in corso; pertanto la previsione per il 2022 non fu in quella occasione pubblicata.

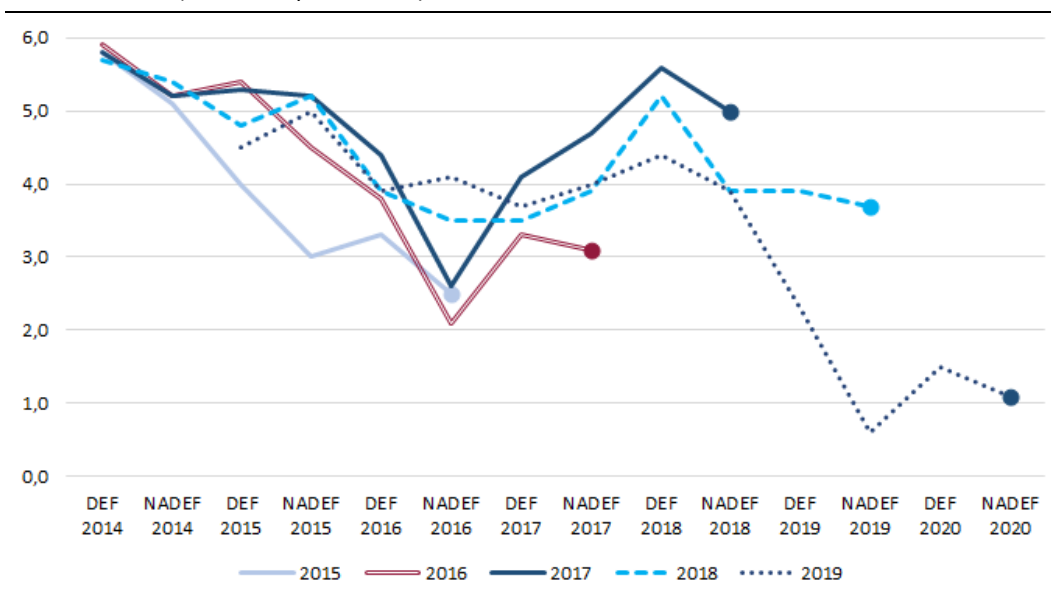
**Tab. 1.1** – Previsioni del PIL reale italiano di vari istituti (1)

	2023			2024		
	sett-ott 2022	gen-feb 2023	mar-apr 2023	sett-ott 2022	gen-feb 2023	mar-apr 2023
Oxford Economics <sup>(2)</sup>	-0,3	0,0	1,1 <sup>(4)</sup>	1,4	1,0	0,9 <sup>(4)</sup>
Consensus Economics <sup>(2)</sup>	-0,1	0,0	0,8 <sup>(4)</sup>	1,3	1,1	0,9 <sup>(4)</sup>
Commissione europea	0,3 <sup>(3)</sup>	0,8	1,2 <sup>(4)</sup>	1,1 <sup>(3)</sup>	1,0	1,1 <sup>(4)</sup>
Prometeia <sup>(2)</sup>	0,1	-	1,0 <sup>(4)</sup>	1,0	-	1,0 <sup>(4)</sup>
OCSE	0,2 <sup>(3)</sup>	-	0,6	1,0 <sup>(3)</sup>	-	1,1
Centro Studi Confindustria	0,0	-	0,4	-	-	1,2
Banca d'Italia <sup>(2)</sup>	0,3	0,6	-	1,4	1,2	-
Fondo monetario internazionale	-0,2	0,6	0,7	-	0,9	0,8
MEF	0,6		1,0	1,9		1,5

(1) Gli istituti vengono presentati in tabella in ordine decrescente in base alla previsione pubblicata più di recente. – (2) Dato corretto per i giorni lavorativi – (3) Previsioni pubblicate a novembre 2022 – (4) Previsioni pubblicate a maggio 2023, quindi inclusive del dato Istat relativo al PIL del primo trimestre 2023.

Le revisioni delle previsioni del PIL derivano spesso in larga parte dalle modifiche delle prospettive internazionali; al riguardo si osserva che negli ultimi anni le ipotesi sull'evoluzione delle dinamiche globali sono state largamente riviste dalle istituzioni internazionali, prevalentemente al ribasso. Ad esempio, nel quinquennio prima del COVID il MEF ha sistematicamente ridimensionato le stime sulla domanda estera proveniente dai mercati rilevanti per l'Italia. La figura 1.21 mostra l'evoluzione delle attese sulla

**Fig. 1.21** – Revisioni nelle ipotesi sulla domanda estera per l'Italia nei documenti programmatici ufficiali (1)  
(variazioni percentuali)



Fonte: MEF, documenti programmatici dal 2014 al 2020.

(1) La singola linea rappresenta diverse previsioni sulla variazione percentuale dei mercati esteri rilevanti per l'Italia (indicata sull'asse delle ordinate) per l'anno segnalato in legenda; poiché lo stesso anno è stato previsto più volte nel tempo, si traccia l'evoluzione delle previsioni nei diversi documenti programmatici rappresentati nell'asse delle ascisse. Il primo punto a sinistra di ogni linea individua quindi la prima previsione mentre l'ultimo a destra (evidenziato con un pallino) indica il consuntivo, che si assume essere il dato storico.

domanda estera come ipotizzate nei diversi documenti programmatici; l'inclinazione negativa prevalente nelle varie linee spezzate indica che il dato storico, individuato dall'ultima osservazione di ciascuna linea, è quasi sempre risultato inferiore alle ipotesi dei documenti programmatici.

## 2. LA FINANZA PUBBLICA NEL 2022 E PER IL PERIODO 2023-26

### 2.1 *La finanza pubblica nel 2022: risultati a confronto con le previsioni e gli obiettivi iniziali*

*Deficit e debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2022: principali risultati*

Il deficit delle Amministrazioni pubbliche nel 2022 è risultato pari all'8 per cento del PIL, in riduzione rispetto all'anno precedente – in cui si era attestato al 9 per cento – ma ancora elevato per il terzo anno consecutivo. Dopo i disavanzi legati alla pandemia che hanno caratterizzato il biennio 2020-21, nello scorso anno hanno pesato in particolare sia gli interventi volti, a più riprese, a fronteggiare gli effetti della crisi energetica sia la nuova contabilizzazione di taluni bonus edilizi (cosiddetti Superbonus e Bonus facciate), che sono stati introdotti soprattutto al fine di contrastare l'impatto negativo sulla crescita economica dovuto all'emergenza pandemica ma che di fatto hanno dispiegato il loro effetto con ritardo. Tali sviluppi sono stati in parte compensati da un buon andamento delle entrate legato anche all'inflazione e da un utilizzo inferiore alle attese delle misure di contrasto agli effetti della crisi energetica precedentemente ricordati.

Rilevante a spiegare il più elevato disavanzo è stato anche il concorso della maggiore spesa per interessi, risultata di circa venti miliardi superiore a quanto registrato nell'anno precedente. Tale aumento è derivato sia dal rialzo dei rendimenti sui titoli a reddito fisso a causa dell'avvio della fase restrittiva della politica monetaria da parte della BCE sia, soprattutto, dall'effetto del marcato aumento della crescita dei prezzi sui titoli indicizzati all'inflazione. Di conseguenza, dopo otto anni di riduzioni consecutive fino al 2020 e dopo l'aumento di oltre il 10 per cento nel 2021, gli oneri per il servizio del debito sono ulteriormente cresciuti in modo significativo nel 2022, di oltre il 30 per cento.

Al netto della nuova contabilizzazione relativa ai bonus edilizi (ritenuti dalle autorità statistiche crediti pagabili e quindi registrati secondo un criterio di competenza invece del precedente principio di cassa), il calo del disavanzo sarebbe stato più consistente nel 2022: il deficit sarebbe stato infatti pari al 5,7 per cento del PIL (si veda il Riquadro 2.1 "Il deficit al netto della nuova classificazione dei bonus edilizi (Superbonus e Bonus facciate)"), appena superiore all'obiettivo del 5,6 per cento fissato nella NADEF del settembre del 2021 e mantenuto sino al DPB del novembre del 2022.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, che non è stato interessato dalla riclassificazione contabile del Superbonus e del Bonus facciate, si è attestato al 144,4 per cento alla fine del 2022, in riduzione di 5,5 punti percentuali rispetto al 149,9 per cento dell'anno precedente, come conseguenza degli effetti favorevoli sia della componente del cosiddetto effetto *snow-ball*, ovvero del differenziale tra il contributo del PIL nominale e la spesa per interessi (per 5,2 punti percentuali), sia della componente relativa all'aggiustamento *stock-flussi* in rapporto al PIL (per 3,9 punti percentuali), comprensivo

## Riquadro 2.1 – Il deficit al netto della nuova classificazione dei bonus edilizi (Superbonus e Bonus facciate)

Sulla base di quanto contenuto nel Manuale sul deficit e sul debito 2022 di Eurostat<sup>35</sup>, i benefici relativi al Superbonus e al Bonus facciate – gli unici bonus edilizi per i quali è stata effettuata la riclassificazione contabile –, vista la certezza dell'importo e della loro piena o quasi piena fruibilità nel tempo a causa della possibilità di essere ceduti a terzi<sup>36</sup>, hanno assunto la configurazione di crediti pagabili<sup>37</sup>. Di conseguenza, essi sono stati registrati per l'intero importo maturato in aumento delle spese del conto delle Amministrazioni pubbliche nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata (criterio della competenza). L'impatto sui conti pubblici è stato quindi anticipato rispetto alle previsioni precedenti e concentrato principalmente negli anni 2020-22 come maggiori contributi agli investimenti. Prima di queste revisioni, l'impatto delle misure era registrato come riduzione del gettito fiscale nei vari anni di effettiva fruizione dell'agevolazione (criterio di cassa).

In particolare, sono stati rivisti al rialzo i contributi agli investimenti del 2020 e del 2021 per un ammontare pari, rispettivamente, a 2,4 e 36,5 miliardi, mentre per il 2022 la revisione è stata dell'ordine di 50 miliardi. Inoltre, vi è stata una revisione in aumento delle entrate (cosiddetta "lordizzazione") in quanto con la nuova contabilizzazione il gettito annuale non viene ridotto dalle compensazioni di imposta connesse a tali bonus. Data la distribuzione pluriennale della fruizione dell'agevolazione fiscale, tale modifica è di entità molto inferiore rispetto alla revisione delle maggiori spese. Nel 2022, l'aumento delle imposte dirette riconducibile a tale aspetto è quantificato dal Governo intorno ai 5,5 miliardi; tale effetto è molto inferiore nel 2021 e nullo nel 2020 dal momento che le compensazioni di imposta sono effettuabili dall'anno successivo alla realizzazione della spesa. Allo stesso tempo, sempre per rispettare le convenzioni contabili stabilite a livello UE, sono state riviste anche le altre entrate correnti e in conto capitale in relazione ai diversi importi delle sovvenzioni relative al programma NGEU in quanto alcuni dei relativi progetti prevedono il finanziamento di una parte di tali misure<sup>38</sup>.

Quindi, per valutare il deficit al netto degli effetti di queste nuove regole di contabilizzazione, è necessario effettuare alcune operazioni su singole poste del conto della PA. Innanzitutto, occorre diminuire di circa 50 miliardi i contributi agli investimenti alle famiglie; inoltre, si devono ridurre di circa 5,5 miliardi le imposte dirette (nello specifico, l'Irpef) e contemporaneamente si devono aumentare dello stesso ammontare le altre entrate correnti (nello specifico, gli aiuti internazionali), per tener conto della precedente contabilizzazione delle sovvenzioni della UE destinate a tale operazione dal PNRR; infine, occorre diminuire di circa 7 miliardi le altre entrate in conto capitale (nello specifico, gli altri trasferimenti in conto capitale dal Resto del mondo), per eliminare l'attuale contabilizzazione dell'effetto delle sovvenzioni della UE collegato ai contributi agli investimenti in uscita. Dopo tali aggiustamenti, l'indebitamento netto risulterebbe pari al 5,7 per cento del PIL appena al di sopra di quello precedentemente stimato dal Governo (5,6 per cento).

anche dell'impatto della riclassificazione contabile dei crediti fiscali legati al Superbonus e al Bonus facciate (all'interno della differenza cassa-competenza), a fronte dell'impatto sfavorevole del disavanzo primario in rapporto al PIL (per 3,6 punti percentuali di PIL) (si

<sup>35</sup> Il Manuale è stato pubblicato da Eurostat lo scorso 1° febbraio.

<sup>36</sup> La fruizione dell'agevolazione non è più legata alla capienza fiscale di un unico soggetto (il beneficiario originario) ma di più soggetti (beneficiario originario e cessionario del credito). La cessione del credito, inoltre, presuppone che vi sia stata una valutazione a monte da parte del cessionario della capacità di compensare gli importi accollatisi con il proprio debito fiscale complessivo.

<sup>37</sup> Per il trattamento contabile dei bonus edilizi e le conseguenze sui conti pubblici, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia", 16 marzo.

<sup>38</sup> Si ricorda che tali sovvenzioni non hanno impatto sul deficit in quanto le spese finanziate grazie a questi fondi trovano copertura nei trasferimenti in entrata provenienti dalla UE.

veda anche il Riquadro 2.2 “Caratteristiche dello *stock* di debito pubblico alla fine del 2022”).

A partire dal luglio 2022, per contrastare le spinte inflazionistiche nell’area dell’euro, il Consiglio direttivo della BCE ha avviato la fase di restrizione della politica monetaria, dapprima ponendo fine agli acquisti netti di attività finanziarie nell’ambito dell’*Asset Purchase Programme* (APP) dal 1° luglio e poi procedendo a un progressivo rialzo dei tassi d’interesse di riferimento della politica monetaria, con quattro interventi che hanno complessivamente incrementato i tassi ufficiali di 2,5 punti percentuali nel 2022.

Nel 2022, gli acquisti di attività finanziarie da parte dell’Eurosistema sul mercato secondario si sono quindi notevolmente ridotti rispetto al 2021. Per quanto riguarda i titoli di Stato italiani, sono stati acquistati complessivamente circa 42 miliardi di titoli nel mercato secondario (di cui 14 miliardi sotto il programma APP e 28 miliardi stimati sotto il PEPP), in riduzione di oltre 100 miliardi rispetto all’anno precedente.

A causa della fine degli acquisti netti dei titoli di Stato da parte dell’Eurosistema, il settore privato nel suo complesso è tornato, dopo alcuni anni, ad assorbire una quantità aggiuntiva di debito pubblico, sebbene di entità ancora modesta nel 2022 (stimata pari a circa 2 miliardi; si veda il Riquadro 2.5 “L’impatto dei programmi dell’Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani “nel paragrafo 2.2).

#### *Deficit e debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2022: stime e obiettivi iniziali*

Una prima visione d’insieme. – Gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL per il 2022, dopo una prima revisione iniziale, sono stati confermati in occasione della presentazione dei vari documenti ufficiali successivi, pur in presenza di differenti stime tendenziali, aggiornate nel tempo (tab. 2.1). In particolare, il DEF 2021 programmava per il 2022 un indebitamento netto del 5,9 per cento del PIL. Dalla NADEF 2021 in poi, l’Esecutivo ha ridotto l’obiettivo di disavanzo al 5,6 per cento. Come descritto precedentemente, al netto della nuova contabilizzazione del Superbonus e del Bonus facciate, l’obiettivo di disavanzo è stato superato solo marginalmente (5,7 per cento). La revisione dell’obiettivo di debito in rapporto al PIL nel corso dei successivi documenti ufficiali è stata più marcata: dal 156,3 per cento del DEF 2021 al 145,7 per cento del DPB 2023. Come illustrato nel precedente paragrafo, a fine anno il debito è risultato pari al 144,4 per cento del PIL (si veda il Riquadro 2.2 “Caratteristiche dello *stock* di debito pubblico alla fine del 2022”), quindi al di sotto dell’obiettivo del DEF 2021 e di quelli successivamente rivisti.

Dal punto di vista degli interventi di bilancio, l’evoluzione dei conti pubblici nel 2022 è stata caratterizzata, in particolare, dagli impatti dei provvedimenti volti a contrastare l’emergenza energetica. Dopo le misure introdotte nel 2021, quelle contenute nella legge

**Tab. 2.1** – Documenti ufficiali: stime, obiettivi e risultati per le Amministrazioni pubbliche e il PIL – Anno 2022  
(miliardi di euro e variazioni percentuali)

	Stime tendenziali				PIL			Obiettivi				PIL		
	Indeb.to netto	Saldo primario	Spesa per interessi	Debito pubblico	Crescita reale	Crescita nominale	Prezzi correnti	Indeb.to netto	Saldo primario	Spesa per interessi	Debito pubblico	Crescita reale	Crescita nominale	Prezzi correnti
<b>DEF 2021</b>														
(aprile 2021)	-100,0	-45,2	54,7		4,3	5,6	1.835,8					4,8	6,2	1.851,6
(in % del PIL)	-5,4	-2,5	3,0	154,7				-5,9	-3,0	3,0	156,3			
<b>NADEF 2021</b>														
(settembre 2021)	-82,9	-27,6	55,3		4,2	5,8	1.883,4					4,7	6,4	1.892,5
(in % del PIL)	-4,4	-1,5	2,9	148,8				-5,6	-2,7	2,9	149,4			
<b>DPB 2022 e NTI</b>														
(novembre 2021 e gennaio 2022)	-81,7	-26,4	55,3		4,2	5,8	1.883,4	-105,0	-49,7	55,3		4,7	6,4	1.892,5
(in % del PIL)	-4,3	-1,4	2,9					-5,6	-2,6	2,9	149,4			
<b>DEF 2022</b>														
(aprile 2022)	-95,2	-29,2	65,9		2,9	6,0	1.882,7					3,1	6,3	1.887,0
(in % del PIL)	-5,1	-1,6	3,5	146,8				-5,6	-2,1	3,5	147,0			
<b>NADEF 2022 e DPB 2023</b>														
(settembre e ottobre 2022)	-96,8	-21,6	75,2									3,3	6,4	1.896,2
(in % del PIL)	-5,1	-1,1	4,0	145,4										
<b>NADEF 2022 Versione rivista e integrata</b>														
(novembre 2022)	-97,6	-20,3	77,2		3,7	6,8	1.903,3					3,7	6,8	1.903,3
(in % del PIL)	-5,1	-1,1	4,1	145,2				-5,6	-1,5	4,1	145,7			
<b>DBP 2023 e NTI</b>														
(novembre 2022 e gennaio 2023)	-97,6	-20,3	77,2		3,7	6,8	1.903,3	-106,6	-29,4	77,2		3,7	6,8	1.903,3
(in % del PIL)	-5,1	-1,1	4,1					-5,6	-1,5	4,1	145,7			
<i>Risultati</i>														
<b>Istat</b>														
(1° marzo 2023)								-153,4	-70,2	83,2		3,7	6,8	1.909,2
(in % del PIL)								-8,0	-3,7	4,4				
<b>Istat e Banca d'Italia</b>														
(5 aprile e 7 aprile 2023)								-151,9	-68,7	83,2		3,7	6,8	1.909,2
(in % del PIL)								-8,0	-3,6	4,4	144,4			

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

di bilancio per il 2022 e quelle disposte nella prima parte dello scorso anno (queste ultime provviste di copertura finanziaria), vi sono state quattro richieste di scostamento dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) tramite le Relazioni al Parlamento redatte ai sensi dell'articolo 6 della legge 243 del 2012<sup>39</sup> (tab. 2.2), seguite

<sup>39</sup> La Relazione al Parlamento, prevista dalla L. 243/2012, deve essere utilizzata dall'esecutivo per richiedere l'autorizzazione parlamentare allo scostamento dall'OMT o dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT rispetto a quanto precedentemente autorizzato. La L. 243/2012, al comma 3 dell'articolo 6, definisce i presupposti e la procedura da seguire nel caso di un evento eccezionale, in ottemperanza all'articolo 81 della Costituzione. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare un evento eccezionale, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a



da nove decreti legge di attuazione (tab. 2.3) e da disposizioni contenute in sette decreti interministeriali. Attraverso questi ultimi decreti, il MEF predisponendo interventi di mitigazione dei prezzi utilizzando le entrate maggiori del previsto e conseguenti agli effetti dell'aumento del prezzo del petrolio sull'IVA<sup>40</sup>. Sono inoltre da considerare le misure introdotte in occasione del provvedimento di assestamento di bilancio.

I decreti legge approvati complessivamente nel 2022 sono: i DD.LL. 4, 17, 21 (in cui è confluito il DL 38), 50 (in cui è confluito il DL 80), 115, 144 (in cui è confluito il DL 153), e 176 (in cui è confluito il DL 179) del 2022; i decreti interministeriali sono quelli adottati a marzo, aprile, giugno, luglio, agosto, settembre e ottobre 2022.

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

	Anno 2022
Relazione del 6 aprile	-10,5
Relazione del 26 luglio	-14,3
Relazione dell'8 settembre	-6,2
Relazione del 4 novembre	-9,1
<b>Totale scostamenti richiesti</b>	<b>-40,1</b>

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

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

	Anno 2022
DL 21/2022, 21 marzo (con DL 38/2022, 2 maggio)	-2,1
DL 50/2022 (Aiuti), 17 maggio (con DL 80/2022, 30 giugno)	-8,4
DL 115/2022 (Aiuti bis), 9 agosto	-14,3
DL 144/2022 (Aiuti ter), 23 settembre (con DL 153/2022, 20 ottobre)	-6,2
DL 176/2022 (Aiuti quater), 18 novembre (con DL 179/2022, 23 novembre)	-9,0
<b>Totale effetti decreti</b>	<b>-39,9</b>

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

maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il comma 5 prevede che il piano di rientro possa essere aggiornato con le stesse modalità descritte in precedenza, al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

<sup>40</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 1, c. 290 della L.244/2007: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini della tutela del cittadino consumatore, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, le misure delle aliquote di accisa sui prodotti energetici usati come carburanti ovvero come combustibili per riscaldamento per usi civili, stabilite dal testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, sono diminuite al fine di compensare le maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dalle variazioni del prezzo internazionale, espresso in euro, del petrolio greggio".

## Riquadro 2.2 – Caratteristiche dello stock di debito pubblico alla fine del 2022

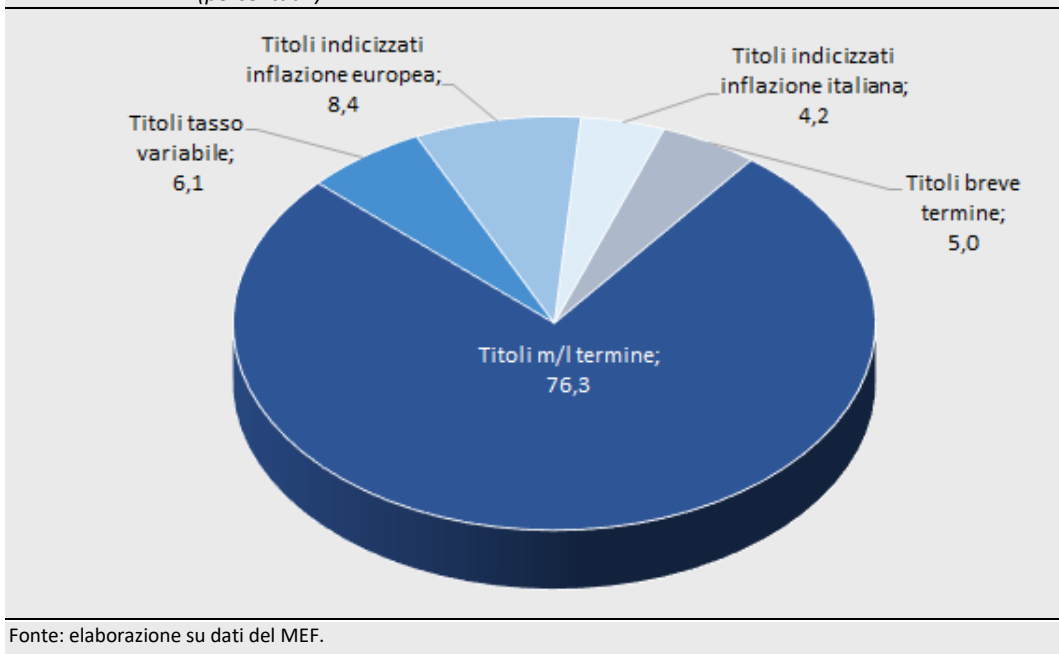
Al 31 dicembre 2022, il livello nominale del debito pubblico è stato pari a 2.757 miliardi (pari al 144,4 per cento in rapporto al PIL), in aumento di circa 77 miliardi rispetto a fine 2021. Con riferimento agli strumenti finanziari di cui è composto il debito pubblico, i titoli negoziabili dello Stato, delle altre amministrazioni centrali e degli enti locali rappresentavano l'82,7 per cento dello stock consolidato, i prestiti e altre passività non negoziabili il 9,4 per cento, mentre le monete e depositi il 7,9 per cento. All'interno della quota dei prestiti sono incluse le passività relative ai programmi della UE, di cui 27,4 miliardi relativi al programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) e 37,9 miliardi relativi al programma NGEU.

Con riferimento all'aggregato dei titoli di Stato, il 97,9 per cento dello stock era composto da titoli domestici e il restante 2,1 per cento da titoli emessi sui mercati internazionali (sia in euro che in valuta). In particolare, lo stock di titoli di Stato domestici era costituito per il 76,3 da titoli a medio/lungo termine a tasso fisso, per il 12,6 per cento da titoli indicizzati all'inflazione (di cui l'8,4 per cento indicizzati all'inflazione europea e il 4,2 per cento a quella italiana), per il 6,1 per cento da titoli a tasso variabile (indicizzati al tasso Euribor a 6 mesi) e infine per il 5 per cento da titoli a breve termine (fig. R2.2.1).

La vita media dello stock di titoli di Stato è risultata essere pari a 7,04 anni a fine 2022, lievemente inferiore rispetto a quella dell'anno precedente quando era pari a 7,11 anni. A una conclusione diversa si arriva considerando il debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche, infatti, nonostante la quota rappresentata dai prestiti della UE – pari a circa il 2,5 per cento – sia contenuta, la loro durata elevata ha consentito di allungare la vita media dello stock delle Amministrazioni pubbliche. Essa è risultata in lieve aumento nel 2022 rispetto all'anno precedente, attestandosi a 7,7 anni, e proseguendo la risalita, per il quarto anno consecutivo, dal valore di 7,2 registrato a fine 2018 (fig. R2.2.2).

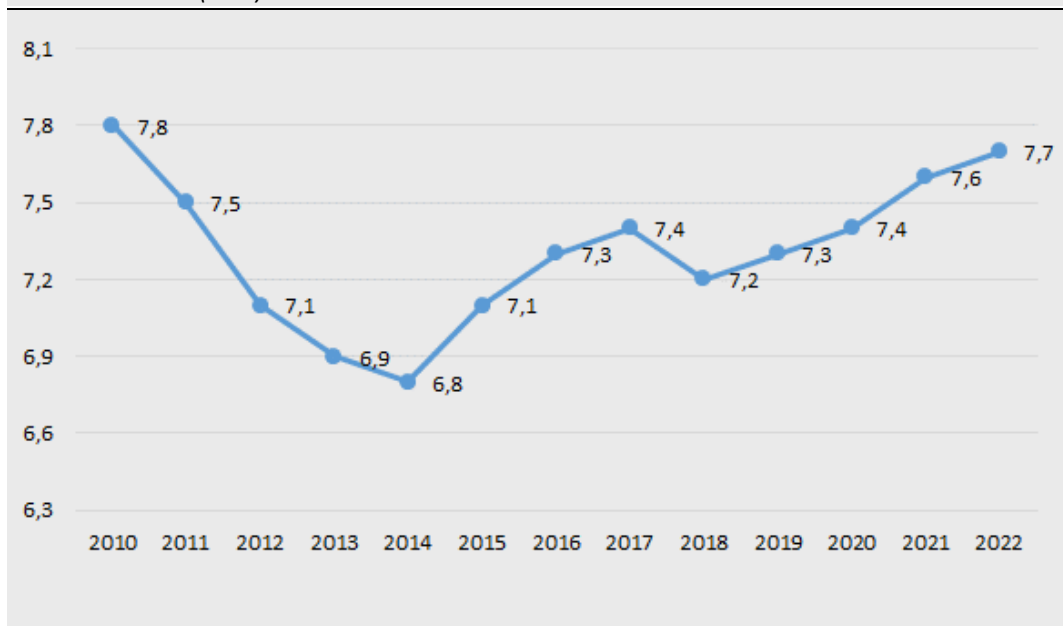
Per quanto riguarda la composizione per detentori del debito (fig. R2.2.3), alla fine del 2022 si rileva una riduzione di circa 2,4 punti percentuali rispetto alla fine del 2021 della quota di debito detenuta dai non residenti, che è risultata pari al 26,8 per cento<sup>41</sup>, a fronte di un aumento di 1,6 punti

**Fig. R2.2.1** – Composizione dei titoli di Stato domestici a fine 2022 (percentuali)



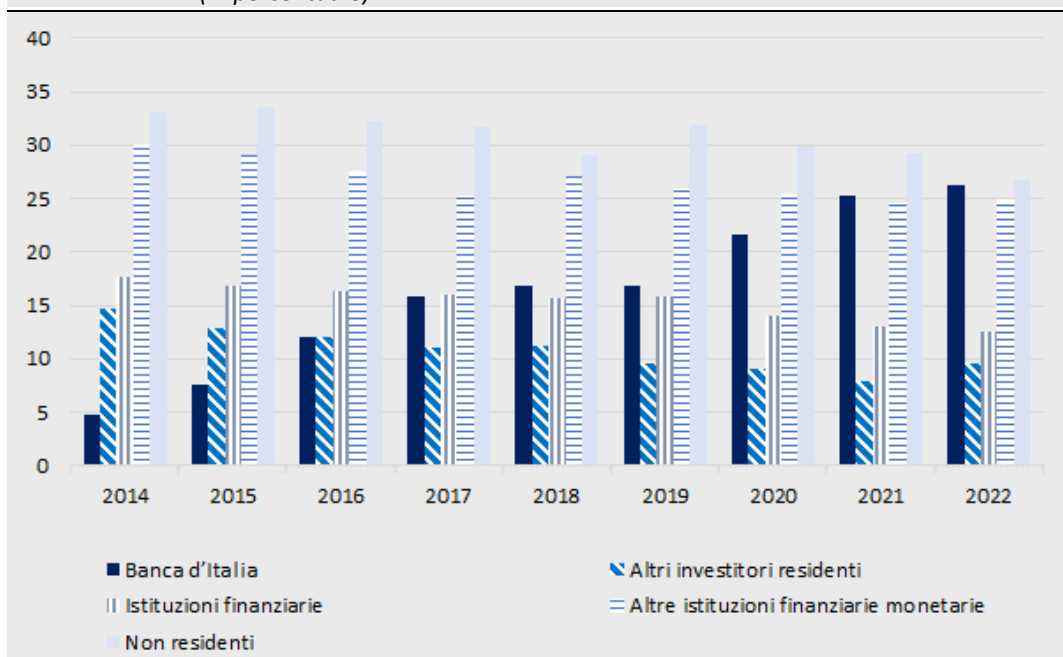
<sup>41</sup> Essa rappresenta la quota più bassa detenuta dagli investitori non residenti negli ultimi venti anni.

**Fig. R2.2.2** – Vita media residua del debito delle Amministrazioni pubbliche (anni)



Fonte: Banca d'Italia.

**Fig. R2.2.3** – Debito lordo delle Amministrazioni pubbliche: quote dei settori detentori (in percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

percentuali della quota di debito detenuta dagli altri investitori residenti (vale a dire principalmente famiglie e imprese), che si è attestata al 9,5 per cento, e di un aumento di 0,9 punti percentuali della quota detenuta dalla Banca d'Italia, che si è collocata al 26,2 per cento. Le quote degli altri settori detentori del debito, ovvero quelle delle istituzioni finanziarie (vale a dire principalmente fondi comuni di investimento) e delle altre istituzioni finanziarie monetarie (vale a

dire principalmente banche) sono rimaste sostanzialmente stabili rispetto al 2021 e pari rispettivamente al 12,5 per cento e 25 per cento<sup>42</sup>.

Nel complesso del 2022, gli oneri lordi stimati *ex ante* dei provvedimenti adottati per mitigare gli effetti della crisi energetica sono quantificabili in 70 miliardi, pari al 3,7 per cento del PIL (tab. 2.4). I risultati effettivi *ex post*, come ricordato, sono stati inferiori alle attese, in particolare per quanto riguarda i crediti di imposta. Inoltre, tali oneri sono stati compensati in parte da minori spese in altri settori o da maggiori entrate. Tuttavia, una rilevante fonte di copertura, ovvero il contributo straordinario sugli extraprofiti delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, del gas e petrolifero, ha fornito risorse inferiori a quanto inizialmente atteso.

Gli interventi per contrastare gli effetti della crisi energetica possono essere raggruppati in quattro tipologie (tab. 2.5) (per i provvedimenti a favore delle famiglie si veda il capitolo 5). In primo luogo, sono state disposte misure generali per il contenimento dei prezzi dell'energia che agiscono sulle imposte o sulle componenti di prezzo regolate. Si tratta, in particolare, della compensazione degli oneri generali di sistema sia per l'energia elettrica che per il gas, della riduzione delle accise sui carburanti, della riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali.

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

	Anno 2022
LB 2022	4,0
DL 4/2022 (Sostegni <i>ter</i> ), 27 gennaio	1,7
DL 17/2022 (Sostegni <i>quater</i> ), 1° marzo	6,0
DM 18/03/2022	0,3
DL 21/2022, 21 marzo (con DL 38/2022, 2 maggio)	5,4
DM 06/04/2022	0,3
DL 50/2022 (Aiuti), 17 maggio (con DL 80/2022, 30 giugno)	14,9
DM 24/06/2022	0,9
DM 19/07/2022	0,7
DL 115/2022 (Aiuti <i>bis</i> ), 9 agosto	13,3
DM 31/08/2022	0,5
DM 13/09/2022	0,4
DL 144/2022 (Aiuti <i>ter</i> ), 23 settembre (con DL 153/2022, 20 ottobre)	14,7
DM 19/10/2022	0,1
DL 176/2022 (Aiuti <i>quater</i> ), 18 novembre (con DL 179/2022, 23 novembre)	5,7
Assestamento Bilancio dello Stato	1,0
<b>Totale effetti</b>	<b>70,0</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>3,7</i>

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai decreti.

<sup>42</sup> Più in dettaglio, le "Altre istituzioni finanziarie monetarie" sono le banche e le altre istituzioni finanziarie monetarie residenti; le "istituzioni finanziarie" sono gli intermediari finanziari (SIM, SICAV e fondi comuni), gli ausiliari finanziari, le imprese di assicurazione e i fondi pensione. L'aggregato "Altri investitori residenti" include le famiglie e le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, le società non finanziarie. L'aggregato dei "Non residenti" include tra l'altro i titoli acquisiti dall'Eurosistema, con l'eccezione di quelli detenuti da Banca d'Italia, nell'ambito dei programmi di acquisto di titoli di Stato nel mercato secondario.

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

	Anno 2022
<b>Totale</b>	<b>70,0</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	3,7
1) Oneri di sistema	12,4
<i>Elettricità</i>	9,0
<i>Gas</i>	3,4
2) Riduzione accise su benzina, gasolio e GPL e riduzione IVA gas per autotrasporto	9,2
3) Riduzione IVA per usi civili e industriali	2,5
4) Bonus sociali (elettricità e gas)	3,2
5) Indennità <i>una tantum</i> <sup>(2)</sup>	9,9
6) Esonero contributivo e misure per le pensioni	2,6
7) Crediti di imposta	20,3
<i>Elettricità</i>	11,9
<i>Gas</i>	8,3
8) Misure ulteriori	9,9
<i>Enti locali</i>	1,6
<i>Servizio sanitario nazionale</i>	1,7
<i>Investimenti</i>	3,9
<i>Altro</i>	2,7

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai decreti citati nella tabella 2.4.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) A favore di lavoratori e pensionati, percettori di NASPI, DIS-COLL e reddito di cittadinanza.

In aggiunta a questi interventi tariffari sono stati emanati provvedimenti che intendono sostenere le famiglie attraverso diverse forme di trasferimento monetario, per alleviare la pressione dell'inflazione sui bilanci familiari. In quest'ambito si possono distinguere gli interventi specificamente destinati a famiglie in disagio economico e in disagio fisico, come il potenziamento dei bonus energetici, e altri interventi di natura più generale destinati a un'ampia platea di soggetti, come le indennità *una tantum* distribuite in base a un criterio di reddito individuale, l'esonero contributivo previdenziale e assistenziale a carico dei lavoratori dipendenti con una determinata retribuzione mensile e senza effetti sull'aliquota di computo delle prestazioni, l'anticipo del conguaglio per il calcolo perequativo delle pensioni 2021 e la rivalutazione del 2 per cento delle pensioni erogate nei mesi da ottobre a dicembre 2022.

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

Nella quarta e ultima tipologia sono rientrati interventi di natura diversa con risorse destinate in larga misura agli Enti locali, al Servizio sanitario nazionale (SSN) e alla realizzazione degli investimenti pubblici sempre al fine di contrastare l'impatto dell'aumento dei prezzi; a queste si sono affiancate altre disposizioni minori, quali, ad esempio, il bonus trasporti e le misure relative al *welfare* aziendale.

In corso d'anno, la stima del deficit è stata quindi rivista nei vari documenti ufficiali tenendo conto, oltre che degli aggiornamenti del quadro macroeconomico, dei risultati dell'attività di monitoraggio dei conti pubblici e degli effetti dei provvedimenti via via adottati.

Di seguito si effettua un'analisi più dettagliata dell'evoluzione della politica di bilancio per il 2022.

*Il DEF 2021, la NADEF 2021, la legge di bilancio per il 2022 e il DPB 2022.* – Il DEF dell'aprile del 2021, a fronte di una previsione tendenziale dell'indebitamento netto per il 2022 pari al 5,4 per cento del PIL, programmava per lo stesso anno un obiettivo del 5,9 per cento e un rapporto tra il debito pubblico e il PIL al 156,3 per cento (tab. 2.1). Il peggioramento rispetto al tendenziale a legislazione vigente era dovuto principalmente a: i) il rifinanziamento delle politiche invariate; ii) la necessità di adottare ulteriori misure di sostegno e rilancio; iii) la revisione del PNRR e la costituzione di un Fondo di investimento complementare al PNRR – di durata decennale – alimentato da sole risorse nazionali e destinato a finanziare progetti ritenuti strategici, ma non finanziabili attraverso le risorse provenienti dal programma NGEU.

Si ricorda che il DEF stimava per il 2021 un disavanzo tendenziale pari al 9,5 per cento del PIL; il disavanzo programmatico era posto all'11,8 per cento del PIL in quanto includeva il peggioramento di 40 miliardi (2,3 per cento del PIL) derivante dalla richiesta di scostamento contenuta nella Relazione al Parlamento ex articolo 6 della L. 243/2012, che ancora non si era tradotta in provvedimenti di legge. Successivamente, il DL 59/2021 e il DL 73/2021 hanno utilizzato le risorse rese disponibili dallo scostamento. Il livello molto elevato di disavanzo atteso per il 2021 era legato principalmente alla caduta del PIL dovuta alla pandemia e alle misure, di natura temporanea, volte a contrastarne gli effetti.

Nel settembre successivo, con la NADEF 2021, venivano aggiornate le previsioni tendenziali scontando, da un lato, il miglioramento dello scenario macroeconomico<sup>43</sup> e l'andamento più favorevole dei tassi di interesse e, dall'altro lato, gli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi approvati successivamente alla pubblicazione del DEF (i DD.LL. 59/2021 e 73/2021) nonché l'utilizzo delle risorse previste dal programma NGEU secondo una nuova versione rispetto a quella considerata nel DEF, con un impatto sulla spesa pubblica lievemente inferiore.

Secondo le nuove valutazioni, nel 2021 il deficit, anziché aumentare all'11,8 per cento stimato in aprile, si sarebbe attestato su un livello più basso, al 9,4 per cento, a causa di maggiori entrate legate alla crescita economica più favorevole e di minori spese dovute a un utilizzo delle misure adottate inferiore rispetto a quanto inizialmente stimato<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Rispetto al quadro programmatico del DEF le previsioni sulla crescita del PIL reale del 2021 sono state riviste al rialzo al 6,0 per cento dal 4,5. Per il 2022 la crescita reale era attesa nella NADEF al 4,2 per cento tendenziale rispetto al precedente programmatico del DEF pari al 4,8 (tab. 2.1). Tuttavia, in termini di livelli la nuova stima del 2022 risultava maggiore rispetto a quella precedente sia nei valori reali che in quelli nominali.

<sup>44</sup> Per un'analisi delle cause del miglioramento del deficit nel corso del 2021 si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'UPB nell'ambito dell'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021".

Partendo quindi da una stima di disavanzo rispetto al PIL per il 2021 inferiore rispetto alla precedente, nel 2022 il rapporto era previsto posizionarsi al 4,4 per cento del PIL, un punto di PIL in meno rispetto a quanto previsto nel DEF (tab. 2.1). Dall'aggiornamento delle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, emergeva quindi la creazione di spazi di bilancio per interventi espansivi rispetto a quanto già programmato nel DEF 2021 che avrebbero riguardato oltre alla conferma delle politiche invariate, principalmente interventi a favore delle PMI, il rafforzamento del sistema sanitario, la riforma degli ammortizzatori sociali e la messa a regime dell'assegno universale per i figli nonché l'avvio del primo stadio della riforma fiscale.

La manovra prevista per il 2022 avrebbe aumentato il deficit rispetto al quadro tendenziale di 1,2 punti percentuali di PIL, portandolo al 5,6 per cento. Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL nei programmi del Governo sarebbe risultato inferiore al 156,3 per cento programmato nel DEF collocandosi al 149,4 per cento.

La manovra, disposta tramite il DL 146/2021 e la legge di bilancio per il 2022, aveva un impatto di aumento del deficit stimato in 23,2 miliardi (pari all'1,2 per cento del PIL), a sintesi di minori entrate nette per 15,2 miliardi e maggiori spese nette per 8 miliardi<sup>45</sup>.

Tramite la legge di bilancio, è stata ridisegnata la struttura del prelievo dell'Irpef, con riduzione del carico fiscale ottenuto attraverso modifiche di aliquote, scaglioni, detrazioni e del bonus cuneo fiscale. È stata inoltre prevista l'esclusione dall'applicazione dell'IRAP per le persone fisiche esercenti attività commerciali e professioni. Sono stati disposti interventi di riduzione delle entrate finalizzati a contenere l'aumento dei prezzi nel settore elettrico e del gas per il primo trimestre del 2022. È stato riconosciuto un esonero, per il solo 2022, sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, con esclusione dei lavoratori domestici.

È stata aumentata, rispetto al quadro a legislazione vigente, la spesa di natura corrente indirizzandola in particolare al settore sanitario, al riordino degli ammortizzatori sociali, alle misure per la famiglia e per le politiche sociali – tra cui quelle sul rifinanziamento del reddito di cittadinanza e quelle pensionistiche –, alle disposizioni per gli Enti decentrati. Tra gli interventi sulle spese in conto capitale, gran parte sono stati destinati al sostegno delle imprese, attraverso il rifinanziamento delle garanzie per le PMI e della cosiddetta "Nuova Sabatini", al finanziamento del contratto di programma di RFI e alle infrastrutture degli Enti territoriali.

Dal lato del reperimento delle risorse ai fini delle coperture finanziarie, la metà delle maggiori entrate derivava dalle modifiche alla disciplina della rivalutazione dei beni materiali delle imprese, un'altra parte dall'estensione della contribuzione delle integrazioni salariali straordinarie per categorie attualmente escluse, e una ulteriore

---

<sup>45</sup> Per un'analisi dettagliata della manovra si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "La manovra per il 2022: un'analisi dei testi definitivi", *Focus n.2*, 17 febbraio.

quota dagli oneri riflessi legati a maggiori spese di personale della PA. Il contenimento delle spese era dovuto al venir meno del programma *cashback* e alla soppressione del Fondo per la riforma degli ammortizzatori sociali previsto dal DL 73/2021, nell'ambito di quelle correnti; a queste si aggiungevano i definanzeamenti della spesa in conto capitale operati nella Sezione II della legge di bilancio, sostanzialmente relativi a riduzioni di stanziamenti a favore delle Ferrovie dello Stato, del Fondo sviluppo e coesione e per programmi della Difesa.

In occasione della presentazione del DPB 2022 è stato aggiornato il quadro tendenziale a legislazione vigente di finanza pubblica indicato nella NADEF, per tener conto degli effetti finanziari del DL 130/2021 (cosiddetto "decreto bollette") e sulla base delle più aggiornate informazioni di monitoraggio. I provvedimenti del decreto non influivano sul livello del deficit, in quanto il loro impatto finanziario aveva come conseguenza una riduzione di uguale entità delle entrate e delle spese. Al contrario, dal monitoraggio delle grandezze di finanza pubblica nel 2021 emergevano elementi che hanno consentito di migliorare le stime tendenziali delle entrate di oltre un miliardo nel 2022 grazie agli effetti di trascinamento dall'anno precedente, con conseguente riduzione del disavanzo di un decimo di punto di PIL. In particolare, oltre a indicazioni più favorevoli rispetto a quanto scontato nelle stime della NADEF per i contributi sociali, risultavano maggiori entrate individuate dal monitoraggio dei versamenti tramite F24 relativi a tutto il mese di settembre del 2021, comprensivi di quelli riferiti alle imposte autoliquidate dai contribuenti ISA (vale a dire i soggetti che si sono adeguati agli indicatori sintetici di affidabilità fiscale). L'obiettivo per il 2022 rimaneva fissato al 5,6 per cento del PIL (anche se migliorava al secondo decimale). Il disavanzo primario era più contenuto di un decimo di punto, all'1,4 per cento del PIL, rispetto alla NADEF, mentre la spesa per interessi restava al 2,9 per cento del prodotto. Rimaneva stabile anche l'obiettivo del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, al 149,4 per cento.

1 DD.LL. "Sostegni ter", "Energia" e "Ucraina". – Nei primi mesi del 2022 vengono emanati i DD.LL. "Sostegni ter" ed "Energia" (rispettivamente il DL 4/2022 del 27 gennaio e il DL 17/2022 del 1° marzo) che, oltre a contenere ancora misure di sostegno dovute all'emergenza COVID a favore delle imprese e degli Enti territoriali, essenzialmente integrano ed estendono al secondo trimestre del 2022 le agevolazioni contro gli effetti del caro energia già disposte dalla legge di bilancio per il primo trimestre. Si tratta di interventi che trovano copertura all'interno degli stessi provvedimenti. Per il DL "Sostegni ter", gli interventi vengono finanziati principalmente mediante l'utilizzo di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione CO<sub>2</sub>, versati dal Gestore dei servizi energetici (GSE) alla Tesoreria dello Stato e da reimputare alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) nonché mediante la riduzione degli stanziamenti per contributi a fondo perduto previsti dal DL 73/2021. Per il DL "Energia", la copertura era assicurata principalmente tramite la riduzione degli stanziamenti dei Ministeri, il gettito dell'imposta sostitutiva per la rivalutazione dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati e il differimento della deducibilità di svalutazioni e perdite su crediti.



Nella seconda metà di marzo, vengono disposte, con il DL “Ucraina” (DL 21/2022), misure per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, oltre che ulteriori interventi di sostegno contro l'emergenza energetica, il cui finanziamento viene affidato principalmente a un contributo straordinario sugli extraprofitto delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, del gas e petrolifero.

Il DEF 2022 e la Relazione al Parlamento di aprile, il DL 38/2022 e il DL “Aiuti”. – Agli inizi di aprile viene presentato il DEF 2022, accompagnato da una Relazione al Parlamento ai sensi della L. 243/2012 al fine di richiedere l'autorizzazione ad aggiornare il piano di rientro del saldo strutturale verso l'OMT rispetto a quanto precedentemente consentito.

In un contesto di andamenti sfavorevoli dell'inflazione e dei tassi di interesse nonché di deterioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese accentuato dall'incertezza della situazione geopolitica internazionale, le prospettive di crescita dell'economia appaiono più deboli e incerte. Ciò si traduce in un ridimensionamento della crescita del PIL che viene posta, nella previsione tendenziale del DEF 2022, al 2,9 per cento in termini reali rispetto al 4,7 per cento programmato nella NADEF 2021.

Nonostante la revisione al ribasso della crescita, la stima del deficit – comprensiva degli effetti dei provvedimenti disposti a tutto marzo – veniva abbassata al 5,1 per cento del PIL dal 5,6 programmato nella NADEF 2021, pur in presenza di un rialzo della spesa per interessi dal 2,9 al 3,5 per cento del PIL dovuto principalmente agli effetti della maggiore inflazione sui titoli indicizzati ai prezzi al consumo. Era quindi atteso un disavanzo primario meno elevato e pari all'1,6 per cento del prodotto, inferiore di 1,1 punti percentuale di PIL rispetto al quadro programmato della NADEF (e di un punto rispetto al DPB 2022).

Tale miglioramento previsto, sostenuto anche dai dati positivi del fabbisogno di cassa del settore statale nel primo trimestre del 2022, scontava vari elementi. Innanzitutto, la previsione migliore delle attese iniziali era legata agli effetti di trascinarsi sul 2022 del consuntivo di disavanzo del 2021 nettamente inferiore alle attese (pari al 7,2 per cento del PIL, in luogo del 9,4 atteso nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2022-2024<sup>46</sup>), grazie a una minore spesa corrente – connessa anche a impatti inferiori rispetto agli stanziamenti per gli interventi volti a contrastare gli effetti economici dell'emergenza epidemiologica – e alle maggiori entrate tributarie, in particolare relative all'IVA. Inoltre, un andamento favorevole del complesso delle entrate nel corso dell'anno più che compensava la revisione al rialzo delle spese rispetto alla NADEF.

Il disavanzo rimaneva programmato al 5,6 per cento del PIL e, dato il più favorevole sentiero a legislazione vigente emerso dall'aggiornamento delle previsioni, si aprivano spazi per finanziare nuovi interventi che, nella Relazione al Parlamento del 6 luglio venivano quantificati in 10,5 miliardi (comprensivi della spesa per interessi), pari allo 0,5 per cento del PIL. Grazie a questi interventi, la crescita programmata veniva rivista al

<sup>46</sup> Che scontava anche gli effetti del DL 146/2021 rispetto al DPB 2022.

rialzo di due decimi, al 3,1 per cento, rispetto alla stima tendenziale. Il debito era programmato in riduzione rispetto alle stime precedenti, al 147 per cento del prodotto.

Alla Relazione ha fatto seguito l'approvazione di due decreti legge: il DL 38/2023 del 2 maggio (che confluirà nel DL 21/2023 in sede di conversione) e il DL "Aiuti" (DL 50/2023) del 17 maggio. I provvedimenti danno attuazione a quanto previsto nel DEF 2022, che indicava le aree su cui intervenire con provvedimenti di urgenza. In particolare, il DL 38/2022 – che aumenta il deficit di 2,1 miliardi – contiene principalmente misure in materia di accise e IVA sui carburanti, con la disposizione di aliquote ridotte a favore di consumatori finali e autotrasportatori nel periodo dal 3 maggio all'8 luglio 2022. Il DL "Aiuti" peggiora il disavanzo del 2022 di 8,4 miliardi. La parte più rilevante degli interventi era costituita dalla corresponsione di una indennità *una tantum* (per il 2022) a un'ampia platea di soggetti (lavoratori dipendenti, pensionati, percettori NASPI, DIS-COLL e reddito di cittadinanza, lavoratori autonomi e professionisti) in possesso di specifici requisiti selettivi, quali elementi reddituali, appartenenza a particolari categorie, precedente acquisizione di definite agevolazioni.

Venivano poi disposte misure volte: a fronteggiare i maggiori costi nel settore dei lavori pubblici nonché ad assicurare la realizzazione degli interventi finanziati in tutto o in parte tramite le risorse del PNRR o del Fondo nazionale complementare istituito con il DL 59/2021; al parziale reintegro della spesa dei Ministeri che era stata ridotta dal DL 17/2022 per necessità di copertura finanziaria dei provvedimenti in esso contenuti; ad alleviare gli effetti dei rincari di carburanti, energia e gas, anche con aumento dei fondi per il SSN e per gli Enti locali; a rafforzare gli interventi di assistenza introdotti dai DD.LL. 14/2022 e 21/2022, con integrazione – per il solo 2022 – delle risorse destinate all'accoglienza diffusa dei profughi, ai contributi di sostentamento, all'assistenza sanitaria erogata dalle Regioni, all'offerta di servizi sociali forniti dalle Amministrazioni comunali, ai centri di trattenimento e di accoglienza gestiti dal Ministero dell'Interno; a sostegno della liquidità delle imprese tramite incremento dei fondi relativi alle garanzie sul credito.

Parziali risorse di copertura derivavano essenzialmente da un incremento del contributo straordinario richiesto per il 2022 alle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica, del gas e petrolio (che considerando anche le disposizioni del DL 21/2022 ammontava complessivamente a circa 10,5 miliardi) e da una riduzione dei finanziamenti del Fondo sviluppo e coesione relativo alla programmazione 2014-2020.

Si ricorda che nel DL "Aiuti" è confluito, in sede di conversione, il DL 80/2022 che disponeva – con impatto nullo sul deficit – misure per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale per il terzo trimestre 2022 totalmente coperte da riduzioni di stanziamenti dei Ministeri, rese possibili dall'utilizzo di oltre l'80 per cento del parziale reintegro di spesa previsto precedentemente dallo stesso DL "Aiuti".

Infine, si ricorda, che nella prima metà dell'anno sono stati emanati tre decreti interministeriali, ricordati precedentemente, per interventi complessivi pari a 1,5 miliardi.

La Relazione al Parlamento di luglio e il DL “Aiuti bis”. – Il 26 luglio una nuova Relazione al Parlamento presentava un aggiornamento del quadro tendenziale di finanza pubblica basato esclusivamente sul monitoraggio delle entrate e delle spese al 30 giugno. Da questo aggiornamento, il Governo riteneva che la nuova stima del deficit potesse ridursi di 0,8 punti percentuali di PIL rispetto a quanto previsto nel DEF (5,6 per cento). Emergeva quindi un possibile miglioramento di circa 14,3 miliardi di euro per l'intero anno rispetto alle precedenti stime, interamente dovuto alle maggiori entrate. Infatti, la revisione al rialzo della stima della spesa per interessi era compensata da una stima in riduzione delle spese correnti primarie e di quelle in conto capitale.

In particolare, la previsione delle entrate migliore del previsto era in larga parte attribuibile alla componente tributaria (in particolare autoliquidazione e IVA) per la quale il monitoraggio del MEF a tutto giugno consentiva di valutare una revisione verso l'alto di circa 11,1 miliardi rispetto alle stime precedenti, a cui si aggiungeva quella, di circa 3,2 miliardi, relativa alla componente extra-tributaria. Tali dinamiche erano dovute anche a un'inflazione che, dalla pubblicazione del DEF 2022, era continuata ad aumentare con intensità crescente, trainata dalla componente importata che risentiva delle tensioni nei mercati energetici, dalle strozzature nelle catene globali del valore e dalle conseguenze del conflitto russo-ucraino.

Il Governo chiedeva quindi al Parlamento l'autorizzazione all'utilizzo dei margini di miglioramento dei saldi programmatici per finanziare un provvedimento urgente per contrastare gli effetti su individui, famiglie, imprese ed Enti pubblici di eventi eccezionali legati all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici e più in generale all'inflazione, al perdurare della diffusione del virus COVID-19, alle ripercussioni del prolungato periodo di siccità.

Con il DL “Aiuti bis” (DL 115/2022) del 9 agosto venivano disposte le misure che utilizzavano gli spazi di bilancio emersi. In primo luogo, il nuovo decreto disponeva: l'estensione al quarto trimestre dell'anno delle misure in materia di energia elettrica, gas naturale e prodotti energetici impiegati come carburanti (bonus sociali per energia elettrica e gas, oneri generali di sistema, IVA agevolata); la riproposizione di alcuni crediti di imposta introdotti dai DD.LL. 4, 17, 21 e 50 del 2022 per contrastare l'aumento dei costi dell'energia elettrica e del gas per le imprese (in origine operanti in relazione alle spese sostenute nel primo e secondo trimestre 2022) allo scopo di estenderli anche ai costi sostenuti nel terzo trimestre 2022; la riduzione delle accise sui carburanti dal 22 agosto al 20 settembre 2022.

Erano inoltre introdotte norme transitorie in materia di perequazione dei trattamenti pensionistici, riguardanti l'anticipo dal 1° gennaio 2023 al 1° novembre 2022 della decorrenza del conguaglio (pari a due decimi di punto percentuale) concernente il calcolo della perequazione relativa al 2021, nonché un incremento provvisorio (pari nella misura massima di due punti percentuali, subordinato alla condizione che il complesso dei trattamenti pensionistici del soggetto non superasse un determinato importo) riconosciuto

con esclusivo riferimento alle mensilità di ottobre, novembre e dicembre 2022 e alla tredicesima mensilità.

Era incrementato di 1,2 punti percentuali, portandolo al 2 per cento, l'esonero sulla quota dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori dipendenti pubblici e privati con redditi medio-bassi per il secondo semestre dell'anno, già previsto nella misura dello 0,8 per cento per il primo trimestre dalla legge di bilancio per il 2022. Venivano estese misure a favore degli Enti locali e incrementato il Fondo per la revisione dei prezzi delle opere pubbliche, erano disposti interventi a sostegno delle imprese agricole che avevano subito danni causati dall'eccezionale carenza idrica verificatasi in Italia a partire dal mese di maggio. Era prevista nuovamente una parziale reintegrazione delle riduzioni degli stanziamenti dei Ministeri operate con il DL 50/2022.

Tra le principali misure di copertura, si ricorda quella tramite riduzione dello stanziamento per l'Assegno unico e universale per i figli a carico.

La Relazione al Parlamento di settembre, il DL "Aiuti ter", la NADEF 2022 e il DPB 2023 di ottobre. – L'8 settembre con una terza Relazione al Parlamento, in base al monitoraggio dei primi otto mesi dell'anno, si configurava un ulteriore miglioramento del disavanzo, pari a 6,2 miliardi (lo 0,3 per cento del PIL) rispetto a quanto previsto precedentemente dovuto a un andamento delle entrate migliore delle precedenti stime. Tale miglioramento riguardava le imposte dirette (Irpef e Ires) per circa 4 miliardi mentre la restante parte derivava da più favorevoli contributi sociali.

Inoltre, come accaduto a luglio per il primo semestre, sulla base della proiezione a fine anno delle spese basata sul monitoraggio a tutto agosto, si stimava una spesa per interessi maggiore del previsto a causa della sfavorevole evoluzione dell'inflazione e della curva dei tassi *forward*, che veniva compensata dalla revisione al ribasso della stima della spesa corrente primaria e delle spese in conto capitale. Secondo il Governo, il miglioramento dei saldi sarebbe risultato ancora maggiore se non si fossero registrati effetti superiori alle previsioni per talune misure, come per esempio quelle relative ai bonus edilizi.

Per contrastare il perdurare degli effetti negativi derivanti in particolare dalla situazione geopolitica internazionale, il Governo chiedeva quindi l'autorizzazione al Parlamento di utilizzare lo spazio di bilancio per finanziare tempestivamente ulteriori misure soprattutto a favore di famiglie, imprese ed enti nonché per prolungare la riduzione delle accise sui carburanti.

Dopo l'autorizzazione da parte del Parlamento, veniva quindi approvato dal Governo il DL "Aiuti ter" (DL 144/2022 del 23 settembre) che, in primo luogo, riproponeva alcuni crediti di imposta a favore delle imprese per contrastare l'aumento dei costi dell'energia elettrica e del gas già disciplinati nei vari decreti precedenti, allo scopo di estenderli anche ai costi sostenuti nei mesi di ottobre e novembre 2022 innalzando inoltre la misura delle

agevolazioni. Veniva in aggiunta disposta una riduzione mensile delle aliquote di accisa su benzina, gasolio, gas di petrolio liquefatti e gas naturale impiegati come carburanti.

Sempre al fine di contrastare il caro energia, oltre a riproporre misure per il SSN e gli Enti locali, erano disposti contributi a favore di vari settori: dello sport, del volontariato, della cultura, dei trasporti, delle scuole paritarie e dei patronati. Veniva inoltre concessa un'ulteriore indennità *una tantum* (di 150 euro), sotto determinate condizioni reddituali, per lavoratori dipendenti, pensionati, lavoratori domestici, beneficiari del reddito di cittadinanza, lavoratori autonomi e professionisti.

Parziali risorse di copertura derivavano da una serie di misure tra cui: l'acquisizione all'Erario, con versamenti da parte del GSE, dei proventi derivanti dal meccanismo di compensazione sul prezzo dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili; una nuova riduzione degli stanziamenti dei Ministeri; una limitazione della riassegnazione in spesa dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); una riduzione del Fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti.

La NADEF 2022 di settembre e il DPB 2023 di ottobre riportavano unicamente lo scenario a legislazione vigente presentato dal Governo uscente.

Le previsioni tendenziali aggiornate, oltre alle revisioni apportate dall'Istat ai dati di consuntivo per il 2021 della contabilità nazionale, incorporavano: il cambiamento dello scenario macroeconomico, in particolare le revisioni al rialzo della crescita attesa per il 2022 e l'andamento più sfavorevole del previsto dei tassi di interesse; l'impatto finanziario dei provvedimenti legislativi successivi al DEF contenenti principalmente misure di sostegno a famiglie e imprese a fronte dell'aumento dei prezzi energetici; i risultati del monitoraggio in corso d'anno dei conti pubblici; l'utilizzo delle risorse previste dal programma NGEU secondo una nuova scansione temporale, con un impatto sulla spesa pubblica inferiore rispetto a quanto ipotizzato nel DEF 2022.

Sulla base degli elementi appena descritti, il deficit in rapporto al PIL sarebbe calato al 5,1 per cento nel 2022 (dal 7,2 del 2021), inferiore rispetto a quanto stimato nel DEF 2022, (pari, come ricordato in precedenza, al 5,6 per cento del PIL). La stima del rapporto tra il debito pubblico e il PIL continuava a essere rivista al ribasso, collocandosi al 145,4 per cento del PIL.

*La Relazione al Parlamento di novembre, la NADEF 2022 rivista e integrata, il DPB 2023 rivisto, il DL "Aiuti quater".* – Nella Relazione al Parlamento del 4 novembre, predisposta dal nuovo Governo, veniva sottolineato che le stime più recenti della crescita del PIL per il terzo trimestre del 2022 rilevavano un rallentamento rispetto agli andamenti della prima metà dell'anno e permanevano quindi rilevanti rischi al ribasso dell'attività economica per la parte finale dell'anno, a causa delle tensioni inflazionistiche e dell'indebolimento del ciclo economico internazionale. A fronte di questi sviluppi, le prospettive di crescita

dell'economia per il futuro prossimo apparivano più deboli e incerte. In tale contesto la crisi energetica avrebbe continuato ad avere un impatto negativo su imprese e famiglie e a costituire un freno per l'attività economica, specialmente nei settori ad alta intensità energetica.

Alla luce di tali premesse, tenuto conto del rischio di un rallentamento dell'economia, si riteneva necessario prevedere un rientro più graduale del deficit. Con la Relazione, si richiedeva quindi alle Camere l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento nell'anno 2022 per l'utilizzo di 9,1 miliardi di euro da destinare di nuovo al finanziamento di misure di contrasto all'incremento dei prezzi energetici su famiglie, imprese ed enti. Ciò avrebbe determinato l'aumento del deficit dal 5,1 per cento del PIL dello scenario tendenziale al 5,6 per cento quale obiettivo programmatico.

Con la NADEF 2022 rivista e integrata e il DPB 2023 rivisto di novembre, si confermavano quindi sia il deficit tendenziale al 5,1 per cento del PIL della NADEF del precedente Governo sia l'obiettivo del 5,6, fissato sin dalla NADEF 2021 nel settembre dell'anno precedente e sempre confermato nei documenti ufficiali successivi.

Rispetto al settembre del 2021, allo stesso obiettivo di deficit si è associata nel tempo una sua diversa composizione, con un disavanzo primario in miglioramento, sceso nella NADEF 2022 rivista e integrata all'1,5 per cento del PIL programmatico, e una stima della spesa per interessi in aumento, al 4,1 per cento (si veda il Riquadro 2.3 "Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani nel 2022").

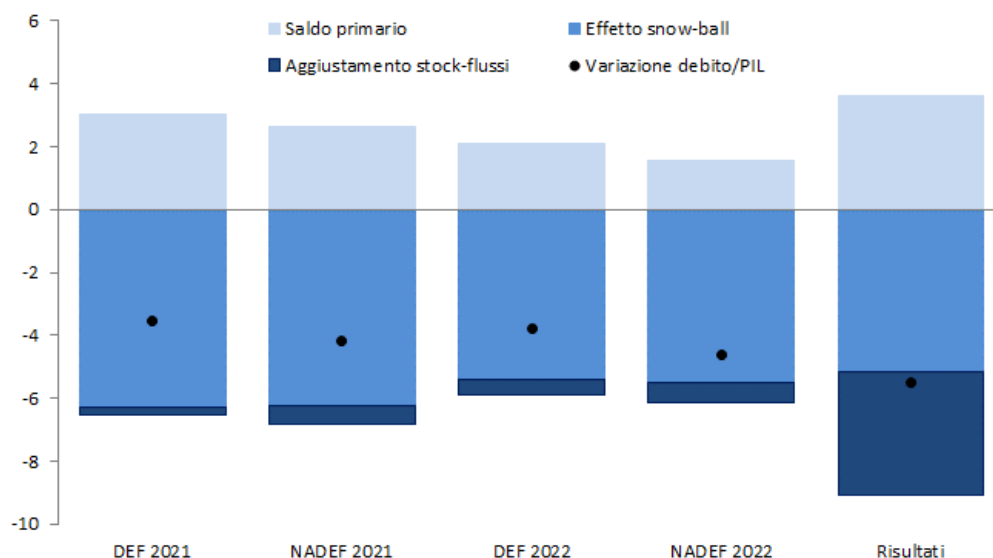
Grazie principalmente a un livello di PIL nominale più elevato, si è inoltre assistito a una continua riduzione dell'obiettivo del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, che viene posto al 145,7 per cento, con un ritmo di discesa in linea con quello dell'anno precedente e pari a circa 4,6 punti percentuali, confermando un'impostazione della politica di bilancio orientata alla riduzione di tale rapporto, in un contesto in cui il Governo ritiene comunque prioritario limitare il più possibile l'impatto negativo sui bilanci di famiglie e imprese del forte aumento dei prezzi (fig. 2.1).

Il 18 novembre viene emanato il DL "Aiuti quater" (DL 176/2022<sup>47</sup>, in cui confluisce in sede di conversione il DL 179/2022) che ripropone ed estende norme già disposte in decreti precedenti, come avvenuto ripetutamente in corso d'anno. Sono quindi riconosciuti crediti di imposta contro il caro energia; sono ridotte le accise sui carburanti per la parte finale dell'anno; viene incrementato il contributo straordinario per garantire la continuità dei servizi degli Enti locali; vengono rafforzati i bonus sociali relativi a energia elettrica e gas; viene ampliato, per le misure di *welfare* aziendale, il valore dei beni ceduti e dei servizi che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente, includendo tra i cosiddetti *fringe benefit* anche le somme erogate o rimborsate ai lavoratori dipendenti per pagamento di utenze; viene incrementato il fondo istituito per il sostegno dei servizi di trasporto pubblico

---

<sup>47</sup> Che ha abrogato in sede di conversione, con salvezza degli effetti, il DL 179/2022.

**Fig. 2.1** – Contributi alla variazione del rapporto tra il debito e il PIL: obiettivi e risultati per l'anno 2022  
(in percentuale del PIL)



Fonte: MEF, Banca d'Italia e Istat.

locale e regionale di passeggeri; viene prevista una compensazione dei maggiori oneri derivanti dall'incremento dei costi sostenuti dall'ANAS per l'illuminazione pubblica delle strade.

Sono inoltre introdotti nuovi interventi di importo rilevante: viene posticipato al 31 marzo del 2023<sup>48</sup> il termine entro il quale il GSE è tenuto alla vendita del gas naturale acquistato a fini di stoccaggio; sono incrementate le risorse destinate nell'anno alle Ferrovie dello Stato.

Parziali risorse di copertura derivano da varie misure tra cui la riduzione degli stanziamenti delle Missioni e dei Programmi di spesa dei Ministeri nonché di vari fondi: di quello per il reddito di cittadinanza, di quello destinato a favorire l'uscita anticipata dal lavoro dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi e di quello per la tutela delle posizioni lavorative che era stato introdotto durante la fase emergenziale, legata alla crisi epidemiologica da COVID-19.

Infine, nella seconda metà dell'anno sono stati emanati quattro decreti interministeriali per interventi di mitigazione dei prezzi descritti in precedenza, con un impatto complessivo pari a 1,7 miliardi.

<sup>48</sup> Si rimanda dal 2022 al 2023 la vendita di gas acquistato dal GSE nel 2022. Secondo una norma precedente (del DL 50/2022), le due operazioni di acquisto e poi successiva rivendita di gas sarebbero dovute avvenire contestualmente nell'anno 2022, senza effetti sul deficit; con il differimento al 2023 disposto dal DL 176/2022 si verifica che all'accumulo di scorte di gas (considerato in aumento delle spese in conto capitale della PA) del 2022 per 4 miliardi segue, nel 2023, un decumulo di scorte di gas (con riduzione delle spese in conto capitale della PA) sempre di 4 miliardi.



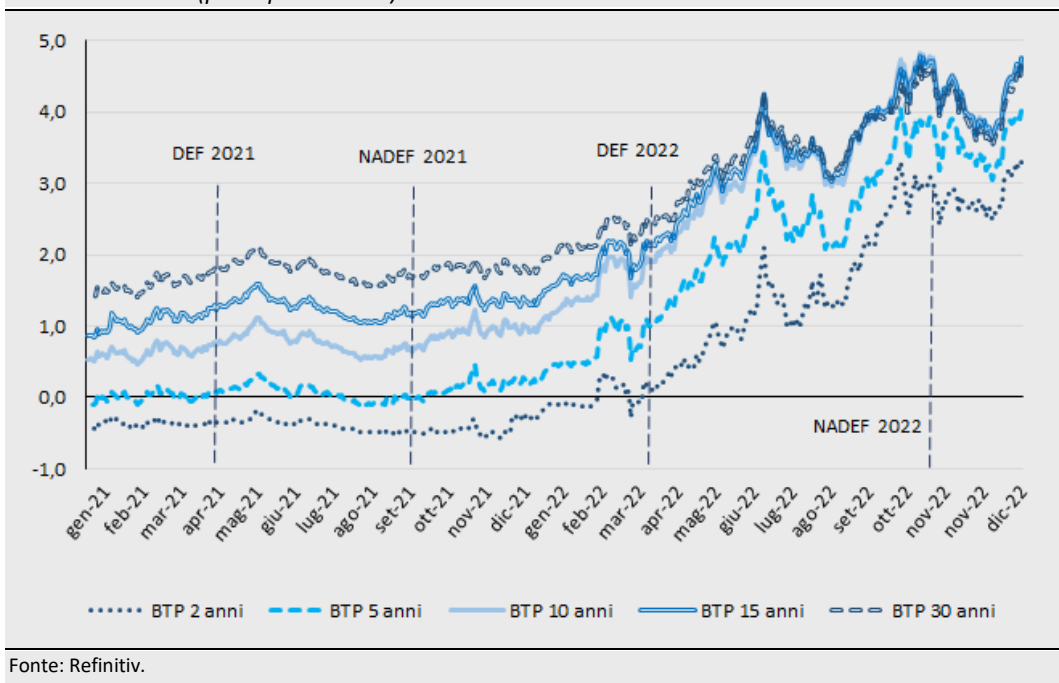
### Riquadro 2.3 – Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani nel 2022

In questo riquadro, viene descritto sinteticamente l'andamento dei tassi di interesse sui titoli di Stato italiani nel biennio 2021-22 e come questo possa aver influenzato la relativa curva dei rendimenti attesa per il 2022 utilizzata per le previsioni della spesa per interessi descritte nel testo principale.

Nel corso del 2021, l'evoluzione dei rendimenti dei titoli di Stato italiani è stata influenzata dalle prospettive di crescita (anche in relazione agli sviluppi legati alla pandemia) e di inflazione nonché dalle aspettative relative agli orientamenti di politica monetaria da parte della BCE. I rendimenti dei titoli di Stato italiani sono rimasti relativamente stabili a livelli molto modesti, grazie soprattutto alle politiche della BCE; per esempio, il rendimento del titolo decennale si collocava intorno allo 0,7 per cento nel periodo di elaborazione sia del DEF 2021 a marzo 2021 sia della NADEF 2021 a settembre 2021 (fig.R2.3.1). Negli ultimi mesi del 2021, tuttavia, si è osservato un graduale rialzo dei rendimenti che è proseguito in modo più marcato nel corso del 2022, dapprima per le aspettative di una riduzione dell'accomodamento monetario più rapida di quanto atteso, in un quadro di forti pressioni inflazionistiche, e successivamente, nel secondo semestre, per l'avvio da parte della BCE del percorso di rialzo dei tassi ufficiali di riferimento. Il rendimento della scadenza decennale è aumentato all'1,7 per cento a marzo 2022 (nel periodo di elaborazione del DEF 2022) e al 4,5 per cento a fine ottobre 2022 (nel periodo di elaborazione della NADEF 2022 rivista e aggiornata).

Questi andamenti di mercato hanno influenzato anche la curva dei rendimenti implicita attesa per il 2022 in media annua. Infatti, la curva era molto bassa a marzo 2021; a settembre 2021 ancora scontava una ulteriore marginale riduzione sul tratto a breve/medio termine (fig. R2.3.2). Successivamente, a marzo 2022 e in misura ancora più marcata a ottobre 2022, la curva dei rendimenti era attesa su livelli molto più elevati su tutte le scadenze. Ad esempio, mentre il rendimento della scadenza del titolo decennale atteso per il 2022 era pari in media intorno all'1 per cento sia nel periodo di elaborazione del DEF 2021 che della NADEF 2021, esso era atteso in aumento all'1,8 per cento nel periodo di compilazione del DEF 2022 e al 3,2 per cento in quello

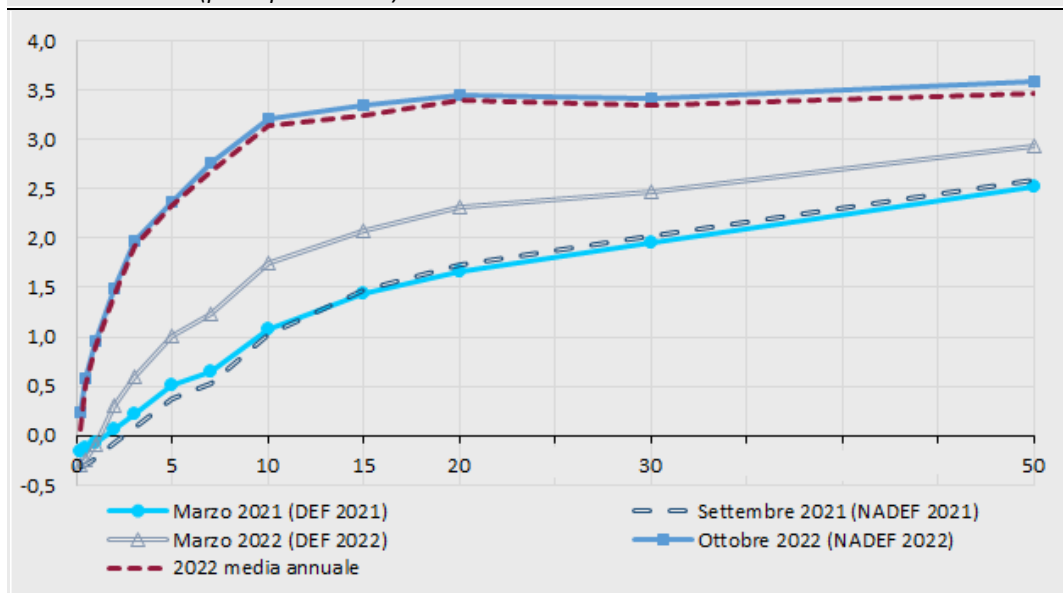
**Fig. R2.3.1** – Rendimenti dei titoli di Stato (BTP a 2, 5, 10, 15 e 30 anni) (punti percentuali)



Fonte: Refinitiv.



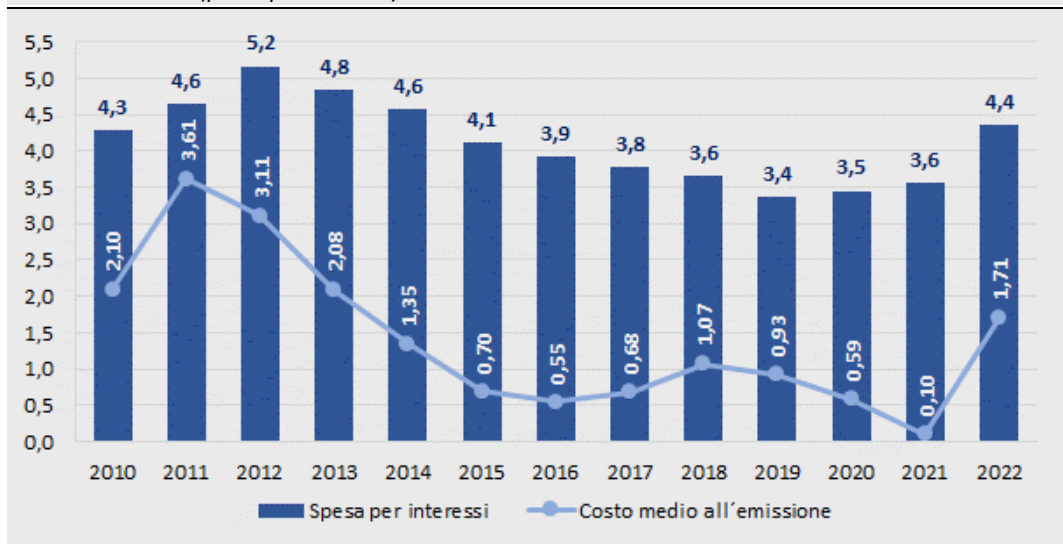
**Fig. R2.3.2** – Curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani per l'anno 2022(1)  
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Refinitiv.

(1) La curva "marzo 2021 (DEF 2021)" rappresenta i tassi attesi impliciti nella curva dei rendimenti italiana (tassi *forward*) rilevati nel periodo di elaborazione del DEF 2021 per l'anno 2022; la curva "settembre 2021 (NADEF 2021)" rappresenta i tassi *forward* rilevati nel periodo di elaborazione del NADEF 2021 per l'anno 2022; la curva "marzo 2022 (DEF 2022)" è una media tra i tassi di rendimento registrati sul mercato tra gennaio e marzo e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno; la curva "ottobre 2022 (NADEF 2022)" è una media tra i tassi d'interesse rilevati sul mercato tra gennaio e ottobre e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno. Infine, la curva "2022 media annuale" rappresenta i rendimenti effettivi medi registrati nell'anno.

**Fig. R2.3.3** – Spesa per interessi in rapporto al PIL e costo medio ponderato all'emissione  
(punti percentuali)



Fonte: Istat e MEF.

della NADEF 2022<sup>49</sup>; a consuntivo, il rendimento effettivamente rilevato in media per il 2022 sul mercato secondario è stato pari al 3,1 per cento.

In tale contesto, nel 2022, il costo medio ponderato delle nuove emissioni di titoli di Stato italiani ha registrato un'inversione di tendenza dopo un triennio di graduale riduzione, aumentando dallo 0,1 per cento del 2021 (quando si era registrato il livello più basso) all'1,7 per cento (fig. R2.3.3). L'incidenza sul PIL degli interessi passivi è stata pari al 4,4 per cento nel 2022, in marcato aumento rispetto al 3,6 per cento dell'anno precedente, sia per il rialzo dei rendimenti (fig. R2.3.1), influenzati dall'avvio della fase restrittiva della politica monetaria da parte della BCE per contenere le spinte inflazionistiche, che per l'effetto del marcato aumento dell'inflazione sui titoli indicizzati.

*I risultati del 2022.* – Dopo i numerosi interventi che si sono succeduti nel corso dell'anno, il 2022 si chiude – come sopra ricordato – con un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, secondo quanto indicato dall'Istat il 5 aprile scorso, pari all'8 per cento del PIL, in riduzione rispetto al 9 per cento del 2021, ma ben superiore al 5,6 per cento atteso nelle stime del DPB dell'ottobre scorso a causa dei già ricordati effetti della nuova registrazione contabile dei bonus edilizi. Al netto di tali effetti, il deficit sarebbe infatti risultato pari a un valore – 5,7 per cento del PIL – prossimo all'obiettivo programmatico del 5,6 per cento.

Rispetto alle ultime valutazioni ufficiali riportate nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2023-2025 (NTI)<sup>50</sup>, le entrate sono risultate superiori per 0,5 miliardi (includendo gli effetti della nuova contabilizzazione dei bonus edilizi prima ricordata in termini di più elevate imposte dirette e di maggiori altre entrate per sovvenzioni dalla UE) mentre le uscite sono risultate più elevate di 45,8 miliardi (tenendo anche conto dei maggiori contributi agli investimenti dovuti alla nuova contabilizzazione dei bonus edilizi) (tab. 2.6).

In particolare, sul versante delle uscite, le spese correnti al netto degli interessi sono state inferiori alle attese per 18,1 miliardi, in parte compensati dalle maggiori spese per interessi per 6 miliardi e in conto capitale per 7,4 miliardi (al netto dei circa 50 miliardi dei maggiori contributi agli investimenti per nuova contabilizzazione dei bonus edilizi).

Alle minori uscite correnti primarie hanno contribuito con diversa intensità tutte le poste: in maniera limitata (dell'ordine di 1,2-1,6 miliardi per componente) i redditi da lavoro (soprattutto per il rallentamento nelle procedure di assunzione), i consumi intermedi (per maggiori entrate da *pay-back* che hanno ridotto la spesa sanitaria) e le prestazioni sociali (sostanzialmente per spese minori del previsto relative a misure di contrasto dell'emergenza energetica); in misura più consistente si sono ridotte rispetto al previsto le altre uscite correnti (-14 miliardi) per effetto soprattutto dell'utilizzo inferiore alle attese dei crediti di imposta in favore delle imprese previsti dai vari decreti disposti in corso d'anno contro il caro energia. In particolare, a fronte di stime iniziali di circa 20 miliardi (tab. 2.5), l'effettivo utilizzo è stato di circa 7 miliardi.

<sup>49</sup> Si noti che il valore di marzo 2022 (predisposizione DEF 2022) è una media tra i tassi di rendimento registrati sul mercato tra gennaio e marzo e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno mentre il valore per ottobre 2022 (predisposizione NADEF 2022) è una media tra i tassi d'interesse rilevati sul mercato tra gennaio e ottobre e i tassi *forward* per i restanti mesi dell'anno.

<sup>50</sup> Il confronto è rispetto a quanto riportato nelle tabelle del conto economico programmatico delle Amministrazioni pubbliche della Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2023-2025.

**Tab. 2.6** – Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: differenze tra consuntivo Istat e Nota tecnico-illustrativa (NTI) – Anno 2022  
(milioni di euro)

	NTI	Istat	Differenze
<b>SPESE</b>			
Redditi da lavoro dipendente	188.208	186.916	-1.292
Consumi intermedi	167.564	166.014	-1.550
Prestazioni sociali in denaro	408.167	406.921	-1.246
<i>Pensioni e rendite</i>	297.350	296.647	-703
<i>Altre prestazioni sociali</i>	110.817	110.274	-543
Altre uscite correnti	109.609	95.562	-14.047
<b>TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE</b>	<b>873.548</b>	<b>855.413</b>	<b>-18.135</b>
Interessi passivi	77.234	83.206	5.972
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>950.782</b>	<b>938.619</b>	<b>-12.163</b>
Investimenti fissi lordi	49.120	51.465	2.345
Contributi agli investimenti	23.628	76.870	53.242
Altre uscite in c/capitale	14.043	16.376	2.333
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>86.791</b>	<b>144.711</b>	<b>57.920</b>
<b>TOTALE USCITE PRIMARIE</b>	<b>960.339</b>	<b>1.000.124</b>	<b>39.785</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>1.037.573</b>	<b>1.083.330</b>	<b>45.757</b>
<b>ENTRATE</b>			
Totale entrate tributarie	567.231	565.516	-1.715
<i>Imposte dirette</i>	284.231	290.397	6.166
<i>Imposte indirette</i>	278.167	276.543	-1.624
<i>Imposte in c/capitale</i>	4.833	1.709	-3.124
Contributi sociali	264.368	261.004	-3.364
<i>Contributi sociali effettivi</i>	259.588	256.932	-2.656
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.781	4.072	-709
Altre entrate correnti	89.654	85.869	-3.785
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>916.420</b>	<b>913.813</b>	<b>-2.607</b>
Entrate in c/capitale non tributarie	9.717	15.908	6.191
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>14.550</b>	<b>17.617</b>	<b>3.067</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>930.970</b>	<b>931.430</b>	<b>460</b>
<i>Pressione fiscale</i>	43,7	43,5	-0,2
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO</b>	<b>-29.369</b>	<b>-68.694</b>	<b>-39.325</b>
<b>SALDO CORRENTE</b>	<b>-34.362</b>	<b>-24.806</b>	<b>9.556</b>
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO</b>	<b>-106.603</b>	<b>-151.900</b>	<b>-45.297</b>
<i>PIL nominale</i>	1.903.331	1.909.154	5.823

Fonte: Nota tecnico-illustrativa e Istat.

Anche sul versante delle entrate vi è stata una ricomposizione rispetto alle attese, con minori introiti per imposte e contributi (legate anche alle minori componenti di uscita che costituiscono parte delle basi imponibili) nonché per le altre entrate correnti e, viceversa, maggiori altre entrate in conto capitale per le più elevate sovvenzioni dalla UE connesse al Superbonus.

Nel confronto con l'anno precedente, in presenza di una spesa per interessi in aumento dal 3,6 al 4,4 per cento del PIL – ascrivibile all'incremento dei tassi e soprattutto agli effetti dell'inflazione sui titoli indicizzati – il miglioramento del deficit è derivato da un consistente ridimensionamento del disavanzo primario, sceso dal 5,5 al 3,6 per cento del prodotto (tab. 2.7). Ciò è stato possibile grazie a un aumento delle entrate in rapporto al PIL di 0,5 punti

percentuali (dal 48,3 al 48,8 per cento) – dovuto alle imposte dirette e alle entrate in conto capitale non tributarie – e, soprattutto, grazie a una diminuzione delle uscite primarie di 1,4 punti (dal 53,8 al 52,4 per cento). A quest'ultima ha contribuito la discesa sia delle spese primarie correnti (ridottesi di 0,8 punti percentuali di PIL, dal 45,6 al 44,8 per cento del PIL), in particolare di quelle riguardanti le prestazioni sociali, sia della spesa in conto capitale (diminuita di 0,6 punti, dall'8,2 al 7,6 per cento del prodotto), come conseguenza delle riduzioni degli investimenti fissi lordi e, soprattutto, delle altre spese in conto capitale solo parzialmente compensate dagli incrementi dei contributi agli investimenti.

**Tab. 2.7** – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: consuntivi – Anni 2021 e 2022

	Milioni di euro		Valori in % del PIL		Tassi di crescita
	2021	2022	2021	2022	2022
<b>SPESE</b>					
Redditi da lavoro dipendente	176.752	186.916	9,9	9,8	5,8
Consumi intermedi	158.083	166.014	8,8	8,7	5,0
Prestazioni sociali, di cui:	397.876	406.921	22,3	21,3	2,3
<i>Pensioni</i>	286.271	296.998	16,0	15,6	3,7
<i>Altre prestazioni sociali</i>	111.605	109.923	6,2	5,8	-1,5
Altre spese correnti	81.644	95.562	4,6	5,0	17,0
<b>TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE</b>	<b>814.355</b>	<b>855.413</b>	<b>45,6</b>	<b>44,8</b>	<b>5,0</b>
Interessi passivi	63.693	83.206	3,6	4,4	30,6
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>878.048</b>	<b>938.619</b>	<b>49,1</b>	<b>49,2</b>	<b>6,9</b>
Investimenti fissi lordi	52.057	51.465	2,9	2,7	-1,1
Contributi agli investimenti	58.461	76.870	3,3	4,0	31,5
Altre uscite in c/capitale	36.044	16.376	2,0	0,9	-54,6
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>146.562</b>	<b>144.711</b>	<b>8,2</b>	<b>7,6</b>	<b>-1,3</b>
<b>TOTALE USCITE PRIMARIE</b>	<b>960.917</b>	<b>1.000.124</b>	<b>53,8</b>	<b>52,4</b>	<b>4,1</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>1.024.610</b>	<b>1.083.330</b>	<b>57,3</b>	<b>56,7</b>	<b>5,7</b>
<b>ENTRATE</b>					
Totale entrate tributarie	529.411	568.649	29,6	29,8	7,4
<i>Imposte dirette</i>	267.698	290.397	15,0	15,2	8,5
<i>Imposte indirette</i>	260.115	276.543	14,6	14,5	6,3
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.598	1.709	0,1	0,1	6,9
Contributi sociali	246.062	261.004	13,8	13,7	6,1
<i>Contributi effettivi</i>	241.495	256.932	13,5	13,5	6,4
<i>Contributi figurativi</i>	4.567	4.072	0,3	0,2	-10,8
Altre entrate correnti	79.599	85.869	4,5	4,5	7,9
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>853.474</b>	<b>913.813</b>	<b>47,7</b>	<b>47,9</b>	<b>7,1</b>
Entrate in c/capitale non tributarie	8.328	15.908	0,5	0,8	91,0
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>9.926</b>	<b>17.617</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>77,5</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>863.400</b>	<b>931.430</b>	<b>48,3</b>	<b>48,8</b>	<b>7,9</b>
<i>Pressione fiscale</i>	43,4	43,5			
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)</b>					
<b>NETTO PRIMARIO</b>	<b>-97.517</b>	<b>-68.694</b>	<b>-5,5</b>	<b>-3,6</b>	
<b>SALDO CORRENTE</b>	<b>-24.574</b>	<b>-24.806</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)</b>					
<b>NETTO</b>	<b>-161.210</b>	<b>-151.900</b>	<b>-9,0</b>	<b>-8,0</b>	
<i>PIL nominale</i>	<b>1.903.331</b>	<b>1.909.154</b>			

Fonte: Istat.

Analizzando le variazioni percentuali, la spesa primaria è aumentata del 4,1 per cento rispetto al 2021, rispecchiando una crescita del 5 per cento delle uscite correnti primarie e una riduzione dell'1,3 per cento di quelle in conto capitale. Sul versante delle entrate, aumentate nel complesso del 7,9 per cento rispetto al 2021, tutti i principali aggregati hanno mostrato crescita sostenute e, in particolare, le entrate in conto capitale non tributarie (91 per cento).

All'interno delle spese primarie correnti e guardando alle maggiori componenti, la crescita più consistente ha riguardato i redditi da lavoro dipendente (5,8 per cento), ascrivibile soprattutto al rinnovo della maggior parte dei contratti del pubblico impiego relativi al triennio 2019-2021, con effetti comprensivi della corresponsione degli arretrati e, in misura minore, alla crescita dell'occupazione pubblica, specie nelle Amministrazioni centrali.

Rilevante è stato anche l'aumento dei consumi intermedi (5 per cento), al quale hanno contribuito sia le prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato (6,2 per cento) sia, anche se in misura minore, i consumi intermedi in senso stretto (4,5 per cento). Sulle prime e, in particolare, su quelle di natura assistenziale erogate dallo Stato, ha influito la corresponsione dei bonus sociali – riconosciuti ai clienti domestici economicamente svantaggiati o in gravi condizioni di salute e volti a contrastare i rincari dell'elettricità e del gas – previsti a più riprese, dalla legge di bilancio per il 2022 al DL 115/2022 (il cosiddetto DL "Aiuti bis").

Le prestazioni sociali sono aumentate (2,3 per cento) per effetto della crescita della spesa pensionistica (3,7 per cento) solo in parte compensata dalla riduzione delle altre prestazioni (-1,5 per cento). Con riferimento a queste ultime, l'aumento dovuto all'introduzione dell'assegno unico da marzo 2022 è stato più che compensato dal venire meno degli assegni di integrazione salariale legati al COVID e dalle minori spese relative al "bonus 100 euro"<sup>51</sup>. Sui trattamenti pensionistici hanno inciso – oltre al saldo tra le nuove pensioni e quelle eliminate per decesso dei beneficiari e all'usuale indicizzazione – le norme di natura transitoria disposte dal DL 115/2022 volte a sostenere il potere di acquisto dei pensionati a fronte dell'aumento dell'inflazione. In particolare, il decreto ha previsto – come già ricordato – sia l'anticipo dal 1° gennaio 2023 al 1° novembre 2022 della decorrenza del conguaglio (pari allo 0,2 per cento) riguardante il calcolo della perequazione automatica relativa al 2021 sia un aumento provvisorio (del 2 per cento) per il trimestre ottobre-dicembre 2022 per i trattamenti mensili pari o inferiori a 2.692 euro.

Un forte incremento ha infine riguardato il complesso delle altre uscite correnti (17 per cento), nel cui ambito sono cresciuti esclusivamente i contributi alla produzione, in cui sono stati registrati i contributi straordinari – sotto forma di crediti di imposta – contro il caro energia a favore delle imprese, risultati peraltro, come già evidenziato, inferiori a quanto preventivato. Inoltre, sempre all'interno dei contributi alla produzione è proseguita la

---

<sup>51</sup> Si ricorda che la legge di bilancio per il 2022 ha trasformato parte del bonus in detrazioni fiscali.

contabilizzazione degli sgravi contributivi selettivi previsti dalla legge di bilancio per il 2021 nel caso di assunzioni di giovani, di donne e al Sud.

Nell'ambito delle spese in conto capitale, a fronte dell'aumento dei contributi agli investimenti (31,5 per cento, dovuto ai maggiori importi rispetto all'anno precedente per i bonus edilizi), si sono verificate riduzioni sia degli investimenti (-1,1 per cento) sia, soprattutto, delle altre spese in conto capitale (-54,6 per cento). Queste ultime sono diminuite in misura significativa a causa del venire meno dei contributi a fondo perduto concessi a sostegno delle imprese e dei titolari di partita IVA nel biennio 2020-21 nella fase acuta della pandemia. Hanno invece contribuito ad aumentare tali uscite sia i trasferimenti al Monte dei Paschi di Siena sia le spese connesse all'acquisto di scorte di gas naturale a fini di stoccaggio da parte del GSE e della Società nazionale metanodotti (SNAM).

Con riferimento alle entrate, le imposte dirette hanno registrato un tasso di crescita elevato (8,5 per cento) per due motivi principali. Il primo motivo è la già ricordata revisione al rialzo effettuata dall'Istat a seguito delle nuove regole di contabilizzazione dei bonus edilizi. In aggiunta, sull'elevata crescita ha influito il favorevole andamento dell'autotassazione dovuto al meccanismo saldo-acconto, per cui il saldo versato nel 2022 è stato elevato (specialmente per l'Ires) a compensazione degli acconti dell'anno precedente, che erano stati particolarmente bassi in quanto calcolati sulla base dei risultati del 2020. Inoltre, oltre all'aumento delle ritenute sugli utili distribuiti dalle società, ha inciso sul gettito il contributo straordinario (pari a circa 2,8 miliardi, significativamente inferiore ai 10,5 attesi in corso d'anno) a carico dei soggetti che esercitano l'attività di produzione di energia elettrica, di gas metano o di estrazione di gas naturale introdotto dal DL 21/2022 e rafforzato dal DL 50/2022 (DL "Aiuti").

Il tasso di crescita delle imposte indirette (6,3 per cento) è stato il riflesso degli aumenti sostenuti: dell'IRAP, per lo stesso effetto di saldo-acconto già evidenziato per la componente in autoliquidazione delle imposte dirette; dell'IVA, sia per la parte relativa agli scambi interni, sospinta dall'aumento dei prezzi al consumo, sia per la parte sulle importazioni, trascinata dall'incremento del costo dei prodotti energetici; dell'imposta su lotto e lotterie. Si sono invece fortemente ridotte, in conseguenza degli interventi contro il caro energia, l'imposta sull'energia elettrica e gli oneri di sistema e quella sugli oli minerali e derivati.

I contributi sociali sono cresciuti del 6,1 per cento in linea con la base imponibile, la quale è stata influenzata anche dall'impatto del rinnovo dei contratti per i comparti del pubblico impiego relativi al triennio 2019-2021; si è inoltre registrato un aumento rilevante dei contributi versati dai lavoratori indipendenti.

Anche le altre entrate correnti hanno sperimentato un incremento significativo (7,9 per cento) a causa di una dinamica favorevole sia della produzione vendibile, anche grazie all'aumento dei prezzi, sia delle altre entrate, in cui sono contabilizzati i trasferimenti di natura corrente della UE legati al PNRR. Sempre le sovvenzioni provenienti dalla UE – nello

specifico quelle in conto capitale connesse con la concessione dei bonus edilizi – hanno sospinto la crescita delle entrate in conto capitale (77,5 per cento), in particolare per la componente non tributaria (91 per cento).

## **2.2 La finanza pubblica nel 2023 e nel triennio 2024-26**

*Gli obiettivi del triennio 2023-25 nel DEF 2022 e nella NADEF 2022 rivista e integrata.* Per il 2023, il DEF 2022, a fronte di un tendenziale pari al 3,7 per cento del PIL, fissava un obiettivo del 3,9 per cento. Per gli anni successivi, gli obiettivi di indebitamento erano pari al 3,3 per cento nel 2024 (3,2 nel tendenziale) e al 2,8 nel 2025 (2,7 nel tendenziale).

In occasione della presentazione della NADEF 2022 rivista e integrata e della contestuale Relazione al Parlamento del 4 novembre, il Governo appena insediato decideva di fissare nuovi obiettivi programmatici per il triennio successivo, ponendo in particolare quello per il 2023 al 4,5 per cento del PIL, in aumento quindi di 0,6 punti percentuali del PIL rispetto a quanto programmato nel DEF 2022.

Nonostante una crescita ancora significativa registrata nel 2022, il Governo riteneva infatti necessario – come già ricordato – prevedere un rientro più graduale del deficit, tenuto conto del rischio di un rallentamento dell'economia nei mesi successivi e della prospettiva che la crisi energetica potesse continuare ad avere un impatto negativo su imprese e famiglie e a costituire un freno per l'attività economica, specialmente nei settori ad alta intensità energetica.

La fissazione del nuovo obiettivo permetteva di mettere a disposizione risorse rispetto allo scenario a legislazione vigente, per un ammontare di circa 21 miliardi di euro, che con la manovra per il 2023 sarebbero state destinate a misure dirette al rafforzamento del contrasto del caro energia per famiglie e imprese.

Il sentiero programmatico prevedeva un deficit che, dopo il 4,5 per cento del PIL indicato per il 2023 (3,4 nel tendenziale), scendeva al 3,7 per cento nel 2024 (3,6 nel tendenziale) e al 3 per cento nel 2025 (in riduzione rispetto al 3,3 tendenziale). L'obiettivo del rapporto tra il debito e il PIL, inoltre, era fissato al 145,7 per cento per l'anno 2022, e programmato in continua riduzione, al 144,6 per cento per il 2023, al 142,3 per cento per il 2024 e al 141,2 per cento per il 2025.

Veniva quindi confermata un'impostazione della politica di bilancio orientata alla riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, in un contesto in cui il Governo riteneva comunque prioritario limitare il più possibile l'impatto negativo del forte aumento dei prezzi sui bilanci di famiglie e imprese. Ciò si poneva in continuità con la programmazione precedente.

*Il DL 176/2022 e la legge di bilancio per il 2023.* – In linea con questi obiettivi, veniva impostata una manovra – tramite il DL 176/2022<sup>52</sup> riguardante misure urgenti di sostegno

---

<sup>52</sup> Il DL 176/2022 ha disposto misure espansive rilevanti per il 2022, in larga misura riguardanti interventi urgenti per fronteggiare il caro energia nella parte finale dell'anno ma incide marginalmente sugli effetti netti della manovra nel 2023 – limitandosi a migliorare di 0,3 miliardi il deficit – e ha un impatto netto trascurabile sul biennio successivo, dal momento che gli impieghi previsti sono di fatto compensati da corrispondenti risorse di copertura.



nel settore energetico e di finanza pubblica (con effetti principalmente sul 2022) e la legge di bilancio per il 2023 – che comportava un peggioramento dell’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari a 0,5 punti percentuali di PIL nel 2022 (9,1 miliardi) come già ricordato nei paragrafi precedenti, a un punto percentuale nel 2023 (20,8 miliardi), a 0,1 punti nel 2024 (2,1 miliardi); per il 2025, gli interventi avevano invece come conseguenza un miglioramento del disavanzo di 0,2 punti percentuali di PIL (4,9 miliardi)<sup>53</sup>.

Nel 2023, l’impatto maggiore delle misure ha riguardato le famiglie ma rilevanti sono stati anche gli interventi “generalisti”, ovvero rivolti contestualmente a più soggetti, e quelli indirizzati a imprese e lavoratori autonomi, tutti volti essenzialmente a fronteggiare il caro energia per il primo trimestre dell’anno. Per le famiglie, le misure principali hanno riguardato: la proroga per il 2023 dell’esonero parziale relativo alla quota dei contributi previdenziali per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore dipendente disposto dalla legge di bilancio per il 2022 così come l’incremento dell’esonero di un ulteriore punto percentuale, portandolo complessivamente al 3 per cento, per i lavoratori dipendenti con un determinato reddito mensile; una serie di interventi in campo sanitario e della protezione sociale, relativi all’acquisto di beni di prima necessità indirizzati a soggetti con ISEE non superiore a 15.000 euro, all’incremento delle pensioni inferiori al minimo, al pensionamento anticipato, all’assegno universale unico e all’acquisto della prima casa.

Tra i provvedimenti rivolti a migliorare il saldo, solo quelli riguardanti le famiglie forniscono un contributo complessivamente positivo sia nel 2024 che nel 2025 mentre quelli “generalisti” lo migliorano solamente nel 2025. Per quanto riguarda le famiglie, tra le misure principali si ricordano quelle che determinano: regole meno vantaggiose del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici; risparmi derivanti dalle contestuali abrogazione del reddito di cittadinanza e istituzione del Fondo per il sostegno alla povertà e all’inclusione attiva; l’incremento dell’accisa sui tabacchi; la riduzione dal 110 al 90 per cento della percentuale di detrazione per le spese di riqualificazione sui condomini sostenute nel 2023. Nel 2025, i più consistenti interventi di copertura di carattere “generale” sono quelli inseriti nella Sezione II della legge di bilancio e riguardanti in particolare riduzioni di spesa in conto capitale, misure di razionalizzazione della spesa dei Ministeri (*spending review*) e minori stanziamenti a fini di rimborsi dell’Irpef.

Nel biennio 2024-25, al contrario, imprese e lavoratori autonomi continuano a beneficiare di vari interventi, in particolare: dei fondi per la revisione dei prezzi dei materiali, degli esoneri contributivi per l’assunzione di particolari soggetti, della modifica del regime fiscale agevolato consistente nell’aumento della soglia di ricavi per il regime forfettario, della cosiddetta *flat tax* incrementale. In riduzione del disavanzo si ricordano i definanziamenti della Sezione II riguardanti la spesa in conto capitale.

---

<sup>53</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “La manovra per il 2023: un’analisi dei testi definitivi”, *Focus n.1*, 9 marzo.

Nel triennio 2023-25, si registrano anche interventi netti, seppure di minore entità, a favore dei dipendenti pubblici, grazie ai miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico (per il solo 2023), al potenziamento dell'amministrazione finanziaria con assunzioni di personale a tempo indeterminato e, dal 2024, a una indennità prevista per il personale del pronto soccorso.

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

Il DEF 2023: gli andamenti tendenziali. – Il percorso dei saldi a legislazione vigente delineato nel DEF 2023 sconta l'aggiornamento del quadro macroeconomico rispetto alla NADEF di novembre 2022 (con una crescita più elevata nell'anno in corso ma più contenuta nel 2024), l'impatto finanziario delle misure contenute nella legge di bilancio per il 2023 e nei decreti legge varati successivamente sino a marzo scorso e un nuovo profilo temporale degli interventi finanziati con le risorse previste dal PNRR, di cui nel DEF 2023 non sono riportati i dettagli in attesa degli esiti delle interlocuzioni in corso con le istituzioni europee per la revisione e rimodulazione di alcuni degli interventi previsti dal PNRR e dei relativi *milestone* e *target* (si veda il Riquadro 2.4 "L'utilizzo delle risorse del programma *Next generation EU* nei documenti programmatici").

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche tendenziale risulta – per il biennio 2023-24 – appena più favorevole di quello indicato nei programmi della NADEF 2022 rivista e integrata dell'autunno scorso. Per gli anni successivi, le previsioni indicano un disavanzo pubblico in continua discesa e dal 2025 nuovamente pari o inferiore al 3 per cento in termini di PIL. Dal 2024 è atteso inoltre – dopo quattro anni – il ritorno a un saldo primario, vale a dire al netto della spesa per interessi, positivo che è previsto crescere durante il biennio successivo. Anche il saldo corrente è previsto tornare positivo dal prossimo anno (fig. 2.2).

Nello specifico, in assenza di ulteriori interventi, il deficit pubblico calerebbe in maniera rilevante nell'anno in corso, passando dall'8,0 al 4,4 per cento del PIL, anche a causa del notevole ridimensionamento degli effetti dei bonus edilizi e della consistente diminuzione delle misure contro il caro energia, per poi ridursi al 3,5 per cento nel 2024, al 3 nel 2025 e al 2,5 nel 2026.

## Riquadro 2.4 – L'utilizzo delle risorse del programma *Next generation EU* nei documenti programmatici

La tabella R2.4.1a mette a confronto le informazioni rese note nel DEF 2021, DEF 2022 e NADEF 2022 sul profilo annuale delle spese finanziate dalla UE nell'ambito dello strumento *Next Generation EU* (NGEU). La tabella permette la valutazione di come le ipotesi di utilizzo delle risorse NGEU siano cambiate nel tempo. Si noti che le informazioni più aggiornate sono state pubblicate nella NADEF 2022 del settembre scorso; il DEF 2023 non presenta un aggiornamento del profilo di spesa, presumibilmente in attesa della riformulazione del PNNR.

Dalla tabella si evincono riprogrammazioni dell'utilizzo delle risorse da spendere, in larga misura a causa delle minori spese sostenute nel biennio 2020-21 e stimate per il 2022; in particolare, nella NADEF 2022 esse risultano nel complesso inferiori rispetto a quanto previsto nel DEF 2022.

Nel dettaglio, sempre confrontando il profilo della NADEF 2022 rispetto al DEF 2022, a fronte di un leggero incremento nelle contabilizzazioni relative al biennio 2020-21 (di 1,2 miliardi), sono stati rivisti al ribasso gli importi per il triennio 2022-24 (di 14,4 miliardi nel 2022, 2,4 nel 2023 e 0,8 nel 2024), con un contestuale rinvio delle spese, al 2025 (di 6,1 miliardi) e al 2026 (di 10,5 miliardi) (tab. R2.4.1a, riga (f)). Guardando alle componenti, il profilo di spesa del programma *ReactEU* è rimasto invariato mentre, per quanto riguarda il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), è stato lievemente abbassato per il biennio 2023-24 e rivisto significativamente verso l'alto per il 2025-26. Tuttavia, è da sottolineare che, data la revisione in riduzione della stima per il 2022, la

**Tab. R2.4.1a** – Ipotesi di utilizzo delle risorse NGEU (1)  
(milioni di euro)

	2020-21	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
<i>NADEF 2022</i>							
RRF Sovvenzioni (a)	1,5	9,0	21,7	16,2	14,8	5,7	68,9
RRF Prestiti (b)	4,0	6,0	19,3	30,2	32,9	30,2	122,6
Totale RRF (c)=(a)+(b), di cui:	5,5	15,0	40,9	46,5	47,7	35,9	191,5
Aggiuntivi (c.1)	1,3	8,2	27,6	31,0	32,4	24,0	124,5
Sostitutivi (c.2)	4,2	6,8	13,3	15,5	15,3	11,9	67,0
ReactEU Sovvenzioni (d)	0,0	4,2	10,2				14,4
<b>TOTALE (e)=(c)+(d), di cui:</b>	<b>5,5</b>	<b>19,2</b>	<b>51,1</b>	<b>46,5</b>	<b>47,7</b>	<b>35,9</b>	<b>205,9</b>
Totale aggiuntivi (sovvenzioni e prestiti) (e.1)=(c.1)+(d)	1,3	12,4	37,8	31,0	32,4	24,0	138,9
<b>Differenza totali NADEF 2022-DEF 2022 (f)=(e)-(e')</b>	<b>1,2</b>	<b>-14,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>6,1</b>	<b>10,5</b>	<b>0,0</b>
Differenza aggiuntivi (sovvenzioni e prestiti) (g)= (e.1)-(e'.1)	0,2	-9,8	-1,5	0,2	4,3	6,6	0,0
<i>DEF 2022</i>							
RRF Sovvenzioni (a')	1,5	14,1	22,5	15,6	10,9	4,2	68,9
RRF Prestiti (b')	2,8	15,3	20,8	31,7	30,7	21,2	122,6
Totale RRF (c')=(a')+(b'), di cui:	4,3	29,4	43,3	47,3	41,6	25,4	191,5
Aggiuntivi (c'.1)	1,1	18,0	29,1	30,8	28,1	17,4	124,5
Sostitutivi (c'.2)	3,2	11,3	14,2	16,6	13,6	8,1	67,0
ReactEU Sovvenzioni (d')	0,0	4,2	10,2				14,4
<b>TOTALE (e')=(c')+(d'), di cui:</b>	<b>4,3</b>	<b>33,6</b>	<b>53,5</b>	<b>47,3</b>	<b>41,6</b>	<b>25,4</b>	<b>205,9</b>
Totale aggiuntivi (sovvenzioni e prestiti) (e'.1)=(c'.1)+(d')	1,1	22,2	39,3	30,8	28,1	17,4	138,9
<b>Differenza totali DEF 2022-DEF 2021 (f')=(e')-(e'')</b>	<b>-18,2</b>	<b>0,6</b>	<b>9,6</b>	<b>6,3</b>	<b>7,4</b>	<b>-5,0</b>	<b>0,9</b>
<i>DEF 2021</i>							
	2021						
RRF Sovvenzioni (a'')	10,5	16,7	26,7	10,1	4,1	0,8	68,9
RRF Prestiti (b''), di cui:	8,0	12,0	12,0	30,9	30,1	29,6	122,6
Aggiuntivi (b''.1)				12,9	13,5	13,6	40,0
Sostitutivi (b''.2)	8,0	12,0	12,0	18,0	16,6	16,0	82,6
Totale RRF (c'')=(a'')+(b'')	18,5	28,7	38,7	41,0	34,2	30,4	191,5
ReactEU Sovvenzioni (d'')	4,0	4,25	5,25				13,5
<b>TOTALE (e'')=(c'')+(d'')</b>	<b>22,5</b>	<b>32,95</b>	<b>43,95</b>	<b>41,0</b>	<b>34,2</b>	<b>30,4</b>	<b>205,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2022, del DEF 2022 e del DEF 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

variazione della spesa nel 2023 rispetto all'anno precedente risulta ben più consistente di quanto previsto nel DEF 2022 (+12 miliardi).

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

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Entrate da sovvenzioni RRF</b>							
	NADEF 2022	0,1	0,5	1,1	0,8	0,7	n.d.
Sovvenzioni RRF incluse nelle previsioni di entrata	DEF 2022	0,1	0,7	1,1	0,8	0,5	n.d.
	NADEF 2021	0,3	0,7	1,0	0,7	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,6	0,9	1,4	0,5	0,2	0,0
<b>Spese finanziate da sovvenzioni RRF</b>							
Totale spese correnti	NADEF 2022	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,2	0,2	0,1	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	NADEF 2022	0,0	0,1	0,2	0,4	0,3	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,2	0,3	0,3	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,4	0,5	0,8	0,2	0,1	0,0
Trasferimenti in c/capitale	NADEF 2022	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	n.d.
	DEF 2022	0,1	0,3	0,5	0,1	0,0	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,3	0,3	0,2	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,1	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
<b>Altri costi finanziati dalle sovvenzioni RRF</b>							
Riduzione delle entrate fiscali	NADEF 2022	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1	n.d.
	NADEF 2021	0,0	0,1	0,2	0,2	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2022, del DEF 2022, della NADEF 2022 e del DEF 2021.

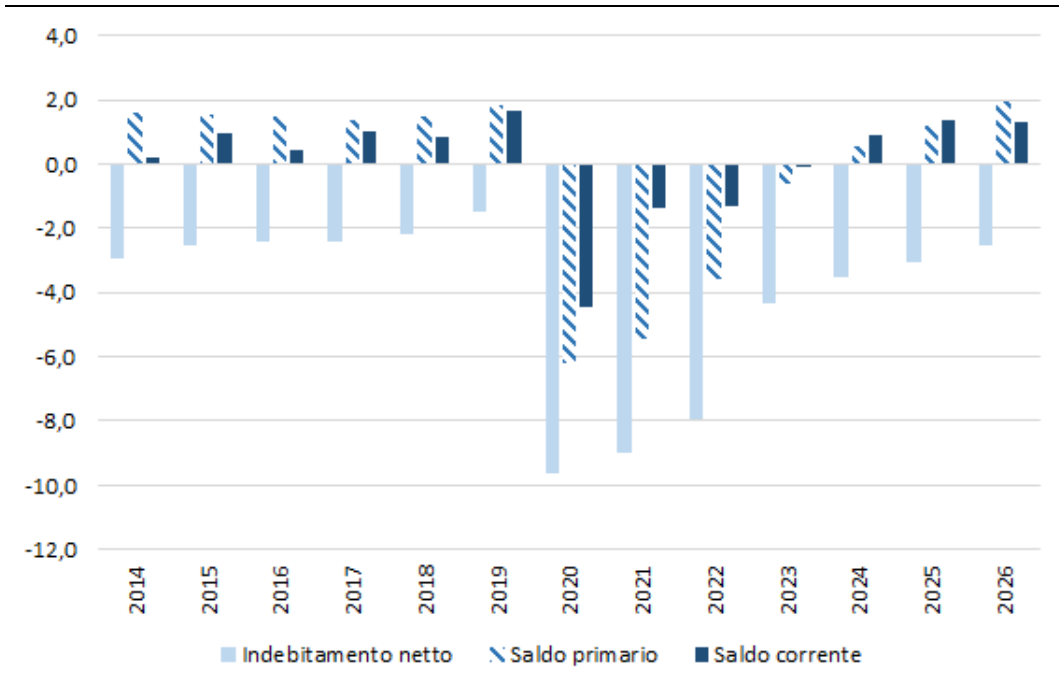
**Tab. R2.4.1c** – Utilizzo delle risorse RRF per categoria economica – Prestiti  
(in percentuale del PIL)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Spese finanziate da prestiti RRF</b>							
Totale spese correnti	NADEF 2022	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	n.d.
	NADEF 2021	0,0	0,0	0,0	0,1	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi	NADEF 2022	0,1	0,2	0,9	1,3	1,4	n.d.
	DEF 2022	0,1	0,7	0,9	1,4	1,4	n.d.
	NADEF 2021	0,3	0,6	0,8	1,4	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9	0,8
Trasferimenti in c/capitale	NADEF 2022	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
	DEF 2022	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
	NADEF 2021	0,1	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.
	DEF 2021	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2022, del DEF 2022, della NADEF 2022 e del DEF 2021.

Le tabelle R2.4.1b e R2.4.1c mostrano che, secondo la NADEF 2022, nel 2022 sarebbero stati finanziati tramite sovvenzioni (quindi con identiche compensazioni in entrata) investimenti per lo 0,1 per cento del PIL, trasferimenti in conto capitale per lo 0,2 e riduzioni delle entrate fiscali sempre per lo 0,2, nonché, tramite prestiti (quindi con un impatto peggiorativo sui saldi di finanza pubblica), ulteriori investimenti pubblici sempre per lo 0,2 per cento del PIL<sup>54</sup>.

**Fig. 2.2** – Saldi del conto delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2014-2026  
(in percentuale del PIL; andamenti tendenziali dal 2023)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2023.

Tali andamenti scontano, da un lato, un profilo delle entrate in leggera diminuzione rispetto al PIL dal 2024 e, dall'altro, data la natura a legislazione vigente della previsione, una traiettoria delle uscite primarie in percentuale del prodotto in riduzione più marcata (fig. 2.3 e tabb. 2.8a e 2.8b); al contrario, la spesa per interessi sul PIL crescerebbe dal 2024, riflettendo gli effetti dell'aumento dei tassi attesi, sia a breve che a lungo termine.

Il saldo primario è atteso rimanere ancora in disavanzo nel 2023 allo 0,6 per cento del PIL, sebbene in marcato miglioramento rispetto al 2022, e divenire positivo e crescente dall'anno successivo, collocandosi allo 0,5 per cento nel 2024, all'1,2 nel 2025 e al 2 nel 2026. La spesa per interessi è prevista in riduzione al 3,7 per cento del PIL nell'anno in corso grazie alla forte decelerazione dei prezzi, ma successivamente in progressivo aumento al 4,1 nel 2024, al 4,2 nel 2025 e al 4,5 nel 2026 a causa – come già evidenziato – dei maggiori tassi attesi. Tale spesa, arriverebbe nel 2026 a un livello di 100 miliardi, superiore di oltre quaranta rispetto al minimo relativo toccato nel 2020. La spesa primaria è attesa diminuire in termini di PIL (di 7,3 punti percentuali, dal 52,4 per cento del 2022

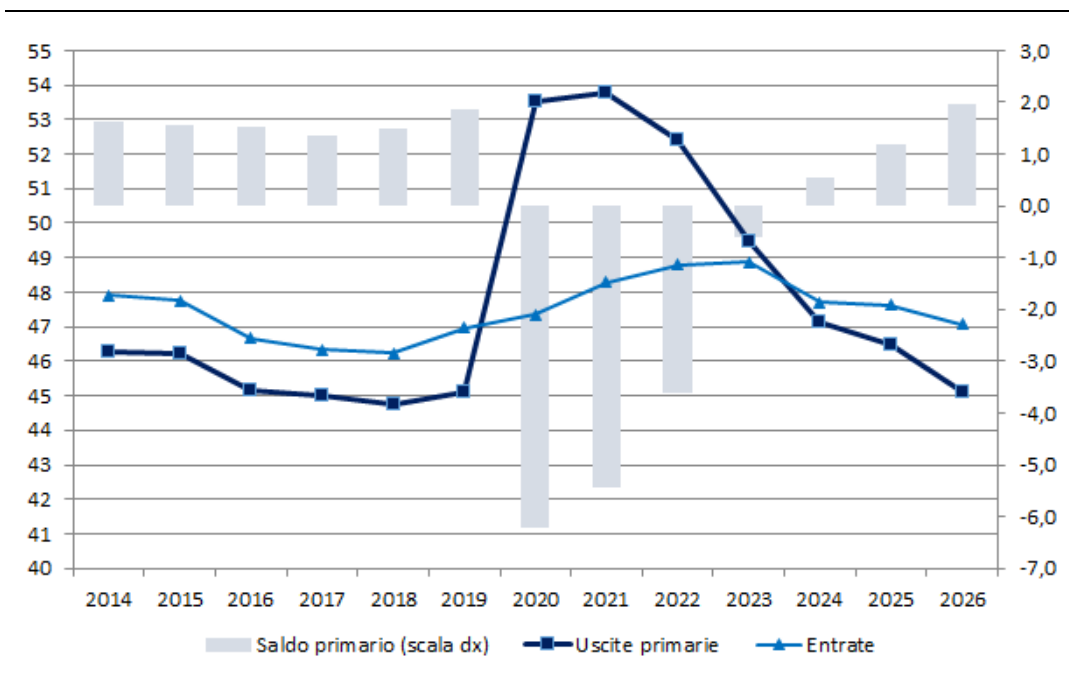
<sup>54</sup> Verosimilmente, come avvenuto negli altri documenti programmatici, per ragioni prudenziali e tenuto conto della relativa esiguità degli importi, non sono stati considerati i trasferimenti relativi al programma Sviluppo rurale, al *Just Transition Fund* (JTF) e ad altri programmi. Per le regole di contabilizzazione del SEC 2010, tali trasferimenti e le relative spese si compensano con impatto nullo sul deficit.

al 45,1 nel 2026) in maniera ben più consistente delle entrate (che si ridurrebbero di 1,7 punti percentuali, dal 48,8 per cento del 2022 al 47,1 nel 2026).

Rispetto al PIL, si ridurrebbe in misura significativa la spesa primaria corrente – data la natura tendenziale delle proiezioni (che, ad esempio, non incorporano spese per rinnovi contrattuali successivi a quelli del triennio di riferimento 2019-2021) e per il progressivo venir meno delle misure contro il caro energia (tab. 2.9) – e, in misura minore, quella in conto capitale. Quest’ultima diminuisce anche in valore assoluto rispetto al 2022, nonostante gli interventi del PNRR, per il fatto che lo scorso anno essa è stata molto elevata a causa della nuova classificazione del Superbonus e del Bonus facciate. Nel quadriennio di previsione del DEF, la spesa per investimenti sarebbe in media pari al 3,5 per cento del PIL, superiore ai consuntivi degli anni successivi alla crisi finanziaria in quanto sostenuta dall’impatto delle misure aggiuntive relative al PNRR. Nel biennio 2024-25 la percentuale sul PIL (3,8 e 3,7 per cento) sarebbe in linea con il picco registrato nel 2009. L’impatto finanziario delle risorse del RRF, dopo essere stato pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2022, dovrebbe toccare un picco dell’1,8 per cento nel 2025, finanziando poco meno della metà degli investimenti previsti nei tendenziali per tale anno.

Guardando più in dettaglio alle principali componenti del conto delle Amministrazioni pubbliche (fig. 2.4), sul versante delle uscite, la spesa per i redditi da lavoro dipendente segue un profilo che riflette un incremento dell’occupazione e, nel 2023, i rinnovi

**Fig. 2.3** – Saldo primario, entrate e uscite primarie delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2014-2026  
(in percentuale del PIL; andamenti tendenziali dal 2023)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2023.

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

	DEF 2023					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente	176.752	186.916	189.237	186.230	187.347	187.747
Consumi intermedi	158.083	166.014	173.202	166.632	168.291	172.077
Prestazioni sociali in denaro	397.876	406.921	424.730	449.060	460.270	472.460
<i>Pensioni</i>	286.271	296.998	317.990	340.700	350.950	361.890
<i>Altre prestazioni sociali</i>	111.605	109.923	106.740	108.360	109.320	110.570
Altre uscite correnti	81.644	95.562	99.107	84.439	83.984	81.975
<b>TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE</b>	<b>814.355</b>	<b>855.413</b>	<b>886.275</b>	<b>886.361</b>	<b>899.892</b>	<b>914.259</b>
Interessi passivi	63.693	83.206	75.643	85.188	91.609	100.604
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>878.048</b>	<b>938.619</b>	<b>961.918</b>	<b>971.549</b>	<b>991.500</b>	<b>1.014.863</b>
di cui: <i>Spesa sanitaria</i>	127.451	131.103	136.043	132.737	135.034	138.399
Investimenti fissi lordi	52.057	51.465	66.558	78.959	80.804	75.225
Contributi agli investimenti	58.461	76.870	40.945	24.392	24.732	17.303
Altre uscite in conto capitale	36.044	16.376	4.594	1.912	4.416	4.536
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>146.562</b>	<b>144.711</b>	<b>112.097</b>	<b>105.263</b>	<b>109.952</b>	<b>97.064</b>
<b>TOTALE USCITE PRIMARIE</b>	<b>960.917</b>	<b>1.000.124</b>	<b>998.372</b>	<b>991.624</b>	<b>1.009.844</b>	<b>1.011.323</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>1.024.610</b>	<b>1.083.330</b>	<b>1.074.015</b>	<b>1.076.812</b>	<b>1.101.452</b>	<b>1.111.927</b>
Totale entrate tributarie	529.411	568.649	600.213	615.411	635.585	651.659
<i>Imposte dirette</i>	267.698	290.397	295.160	299.175	309.725	318.214
<i>Imposte indirette</i>	260.115	276.543	303.145	314.651	324.263	331.837
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.598	1.709	1.908	1.585	1.597	1.608
Contributi sociali	246.062	261.004	273.919	288.383	297.134	305.168
<i>Contributi sociali effettivi</i>	241.495	256.932	269.672	284.039	292.695	300.640
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.567	4.072	4.247	4.344	4.439	4.528
Altre entrate correnti	79.599	85.869	88.062	88.050	90.006	88.475
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>853.474</b>	<b>913.813</b>	<b>960.286</b>	<b>990.259</b>	<b>1.021.128</b>	<b>1.043.694</b>
Altre entrate in conto capitale	8.328	15.908	23.997	11.039	12.660	9.738
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>9.926</b>	<b>17.617</b>	<b>25.905</b>	<b>12.624</b>	<b>14.257</b>	<b>11.346</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>863.400</b>	<b>931.430</b>	<b>986.191</b>	<b>1.002.883</b>	<b>1.035.385</b>	<b>1.055.040</b>
<i>Pressione fiscale</i>	43,4	43,5	43,3	43,0	42,9	42,7
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO</b>	<b>-97.517</b>	<b>-68.694</b>	<b>-12.181</b>	<b>11.259</b>	<b>25.543</b>	<b>43.718</b>
<i>in % del PIL</i>	-5,5	-3,6	-0,6	0,5	1,2	2,0
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO</b>	<b>-161.210</b>	<b>-151.900</b>	<b>-87.824</b>	<b>-73.929</b>	<b>-66.066</b>	<b>-56.887</b>
<i>in % del PIL</i>	-9,0	-8,0	-4,4	-3,5	-3,0	-2,5
<i>PIL nominale</i>	1.787.675	1.909.154	2.018.045	2.102.844	2.173.320	2.241.161

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2023, Tabella II.2-2 e Istat.

contrattuali per la dirigenza pubblica relativi alla tornata 2019-2021 – che seguono quelli relativi ad altri comparti siglati nel 2022 – nonché l'indennità di vacanza contrattuale per gli anni seguenti, in attesa dei successivi rinnovi.

I consumi intermedi riflettono, oltre all'impatto degli interventi del PNRR, anche gli effetti sulla spesa del 2023 del rinnovo delle convenzioni per medici generici e specialisti ambulatoriali interni (comprensivo degli arretrati) e di quanto stanziato dal DL 34/2023 per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici. La spesa per consumi intermedi è stata rivista notevolmente al rialzo rispetto alle ultime stime della NTI con riferimento alle Amministrazioni centrali per il 2023 e a quelle locali per il biennio

2024-25. Per quanto riguarda queste ultime, all'interno delle quali sono ricompresi gli Enti sanitari nazionali, si può ritenere che parte delle revisioni in aumento riguardino, in particolare, i consumi intermedi sanitari, per i quali, come peraltro per il resto della spesa sanitaria corrente tendenziale, gli importi potrebbero essere stati aumentati in modo da mantenere la spesa in percentuale del PIL tra il 6,7 per cento del PIL all'inizio del periodo di programmazione e il 6,2 per cento alla fine (percentuali sostanzialmente uguali a quelle programmate nel DEF 2022 per gli anni 2023-25).

La dinamica delle prestazioni sociali risente in larga misura degli effetti dell'incremento dell'inflazione sulle pensioni (con ritardo di un anno) – ancorché moderati dal cambiamento del meccanismo di indicizzazione per il biennio 2023-24 disposto con la legge di bilancio per il 2023 – e delle misure sull'accesso anticipato al pensionamento; con riferimento alle prestazioni non pensionistiche, la dinamica risente delle norme sul

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

	DEF 2023					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente	9,9	9,8	9,4	8,9	8,6	8,4
Consumi intermedi	8,8	8,7	8,6	7,9	7,7	7,7
Prestazioni sociali in denaro	22,3	21,3	21,0	21,4	21,2	21,1
<i>Pensioni</i>	16,0	15,6	15,8	16,2	16,1	16,1
<i>Altre prestazioni sociali</i>	6,2	5,8	5,3	5,2	5,0	4,9
Altre uscite correnti	4,6	5,0	4,9	4,0	3,9	3,7
<b>TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE</b>	<b>45,6</b>	<b>44,8</b>	<b>43,9</b>	<b>42,2</b>	<b>41,4</b>	<b>40,8</b>
Interessi passivi	3,6	4,4	3,7	4,1	4,2	4,5
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>49,1</b>	<b>49,2</b>	<b>47,7</b>	<b>46,2</b>	<b>45,6</b>	<b>45,3</b>
di cui: <i>Spesa sanitaria</i>	7,1	6,9	6,7	6,3	6,2	6,2
Investimenti fissi lordi	2,9	2,7	3,3	3,8	3,7	3,4
Contributi agli investimenti	3,3	4,0	2,0	1,2	1,1	0,8
Altre uscite in conto capitale	2,0	0,9	0,2	0,1	0,2	0,2
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>8,2</b>	<b>7,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>4,3</b>
<b>TOTALE USCITE PRIMARIE</b>	<b>53,8</b>	<b>52,4</b>	<b>49,5</b>	<b>47,2</b>	<b>46,5</b>	<b>45,1</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>57,3</b>	<b>56,7</b>	<b>53,2</b>	<b>51,2</b>	<b>50,7</b>	<b>49,6</b>
Totale entrate tributarie	29,6	29,8	29,7	29,3	29,2	29,1
<i>Imposte dirette</i>	15,0	15,2	14,6	14,2	14,3	14,2
<i>Imposte indirette</i>	14,6	14,5	15,0	15,0	14,9	14,8
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,8	13,7	13,6	13,7	13,7	13,6
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,5	13,5	13,4	13,5	13,5	13,4
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,5	4,5	4,4	4,2	4,1	3,9
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>47,7</b>	<b>47,9</b>	<b>47,6</b>	<b>47,1</b>	<b>47,0</b>	<b>46,6</b>
Altre entrate in conto capitale	0,5	0,8	1,2	0,5	0,6	0,4
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>48,3</b>	<b>48,8</b>	<b>48,9</b>	<b>47,7</b>	<b>47,6</b>	<b>47,1</b>
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO</b>	<b>-5,5</b>	<b>-3,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>
<b>INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO</b>	<b>-9,0</b>	<b>-8,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,5</b>
<i>PIL nominale</i>	1.787.675	1.909.154	2.018.045	2.102.844	2.173.320	2.241.161

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2023, Tabella II.2-2 e Istat.



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

	DEF 2023				
	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente	5,8	1,2	-1,6	0,6	0,2
Consumi intermedi	5,0	4,3	-3,8	1,0	2,2
Prestazioni sociali in denaro	2,3	4,4	5,7	2,5	2,6
<i>Pensioni</i>	3,7	7,1	7,1	3,0	3,1
<i>Altre prestazioni sociali</i>	-1,5	-2,9	1,5	0,9	1,1
Altre uscite correnti	17,0	3,7	-14,8	-0,5	-2,4
<b>TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE</b>	<b>5,0</b>	<b>3,6</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>
Interessi passivi	30,6	-9,1	12,6	7,5	9,8
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>6,9</b>	<b>2,5</b>	<b>1,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>
di cui: <i>Spesa sanitaria</i>	2,9	3,8	-2,4	1,7	2,5
Investimenti fissi lordi	-1,1	29,3	18,6	2,3	-6,9
Contributi agli investimenti	31,5	-46,7	-40,4	1,4	-30,0
Altre uscite in conto capitale	-54,6	-71,9	-58,4	131,0	2,7
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>-1,3</b>	<b>-22,5</b>	<b>-6,1</b>	<b>4,5</b>	<b>-11,7</b>
<b>TOTALE USCITE PRIMARIE</b>	<b>4,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,8</b>	<b>0,1</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>5,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>
Totale entrate tributarie	7,4	5,6	2,5	3,3	2,5
<i>Imposte dirette</i>	8,5	1,6	1,4	3,5	2,7
<i>Imposte indirette</i>	6,3	9,6	3,8	3,1	2,3
<i>Imposte in c/capitale</i>	6,9	11,6	-16,9	0,8	0,7
Contributi sociali	6,1	4,9	5,3	3,0	2,7
<i>Contributi sociali effettivi</i>	6,4	5,0	5,3	3,0	2,7
<i>Contributi sociali figurativi</i>	-10,8	4,3	2,3	2,2	2,0
Altre entrate correnti	7,9	2,6	0,0	2,2	-1,7
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>7,1</b>	<b>5,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,2</b>
Altre entrate in conto capitale	91,0	50,8	-54,0	14,7	-23,1
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>77,5</b>	<b>47,0</b>	<b>-51,3</b>	<b>12,9</b>	<b>-20,4</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>7,9</b>	<b>5,9</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>	<b>1,9</b>

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2023, Tabella II.2-2 e Istat.

reddito di cittadinanza (limitato nel 2023 e oggetto di riforma dal 2024), delle misure di incremento dell'assegno unico e universale per i figli a carico e della proroga della cosiddetta APE sociale.

L'andamento delle altre uscite correnti – riviste notevolmente al ribasso rispetto alle ultime stime della NTI – riflette essenzialmente l'impatto sui contributi alla produzione dei crediti di imposta per l'emergenza energetica sul solo 2023 nonché quello dovuto agli sgravi contributivi selettivi volti a favorire le assunzioni di giovani, di donne e di lavoratori nelle regioni meridionali.

Le componenti delle spese in conto capitale mostrano un andamento tra loro differenziato. Il profilo delle spese per investimenti e per contributi agli investimenti riflette sostanzialmente i coefficienti di realizzazione del Fondo complementare previsto dal DL 59/2021 e le ipotesi di attuazione dei programmi del PNRR, che sono state in parte

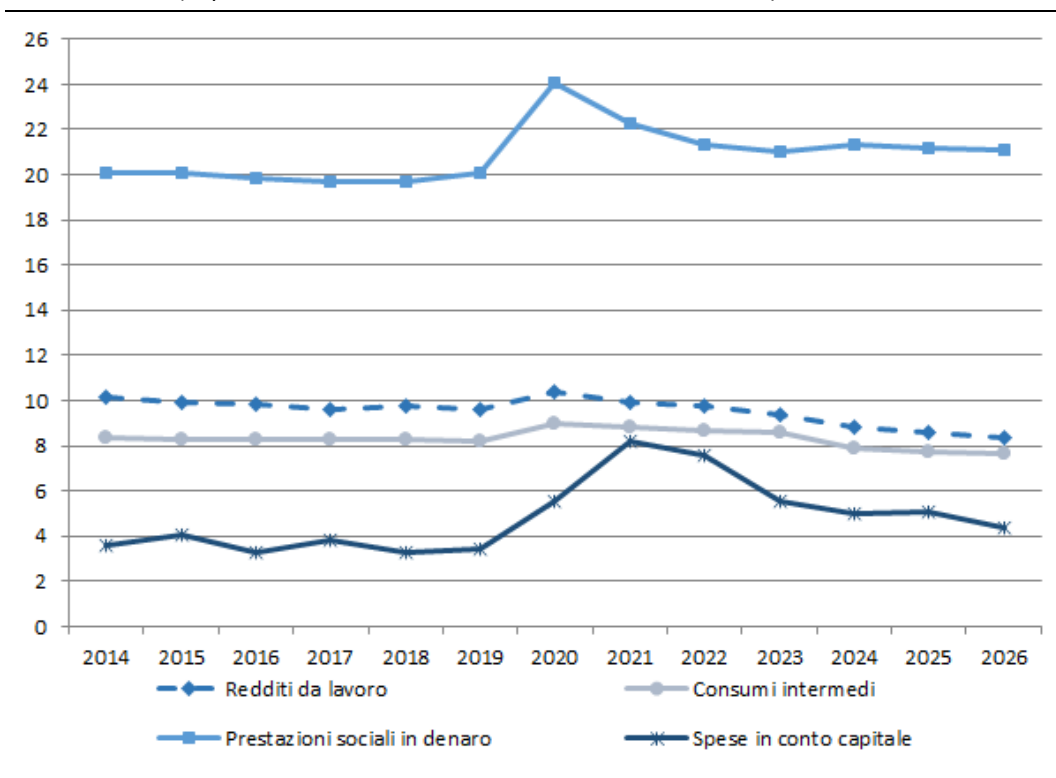
**Tab. 2.9** – Misure di mitigazione dell’inflazione: ripartizione per tipologia  
(miliardi di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	Totale
<b>Totale</b>	<b>5,6</b>	<b>70,0</b>	<b>35,1</b>	<b>4,7</b>	<b>3,5</b>	<b>118,9</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,3</i>	<i>3,7</i>	<i>1,7</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	
1) Oneri di sistema	4,5	12,4	6,5	0,5	0,5	24,5
<i>Elettricità</i>	4,0	9,0	1,0	0,0	0,0	14,0
<i>Gas</i>	0,5	3,4	5,0	0,0	0,0	9,0
2) Riduzione accise su benzina, gasolio e GPL e riduzione IVA gas per autotrasporto	0,0	9,2	-0,6	0,3	0,0	8,9
3) Riduzione IVA per usi civili e industriali	0,6	2,5	1,6	0,0	0,0	4,7
4) Bonus sociali (elettricità e gas)	0,5	3,2	2,5	0,0	0,0	6,2
5) Indennità <i>una tantum</i> <sup>(1)</sup>	0,0	9,9	0,3	0,0	0,0	10,2
6) Esonero contributivo e misure per le pensioni	0,0	2,6	8,2	0,9	0,0	11,7
7) Crediti di imposta	0,0	20,3	6,3	0,0	0,0	26,5
<i>Elettricità</i>	0,0	11,9	3,6	0,0	0,0	15,5
<i>Gas</i>	0,0	8,3	2,7	0,0	0,0	11,0
8) Misure ulteriori	0,1	9,9	10,2	3,0	3,0	26,2
<i>Enti locali</i>	0,0	1,6	0,5	0,1	0,0	2,2
<i>Servizio sanitario nazionale</i>	0,0	1,7	1,4	0,0	0,0	3,1
<i>Investimenti</i>	0,1	3,9	3,9	3,0	3,0	13,9
<i>Altro</i>	0,0	2,7	4,4	-0,2	0,0	7,0

Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti citati nella tabella 2.4 e ai DL 34/2023 e il DL 48/2023.

(1) A favore di lavoratori e pensionati percettori di NASPI DIS-COLL e reddito di cittadinanza.

**Fig. 2.4** – Principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2014-2026  
(in percentuale del PIL; andamenti tendenziali dal 2023)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2023.

modificate con rimodulazioni in avanti della spesa rispetto a quanto indicato nella NADEF. Gli investimenti sono previsti in forte crescita nel biennio 2023-24 (con aumenti del 29,3 per cento nel 2023 e del 18,6 nel 2024), in lieve aumento ancora nel 2025 (2,3 per cento) e in riduzione nel 2026 (del 6,9 per cento) (tab. 2.8c).

Sui contributi agli investimenti impatta in particolare la contabilizzazione degli effetti dei bonus edilizi sino al 2025, seppure limitati dagli interventi disposti tramite il DL 11/2023. Nel DEF si sottolinea che, per i bonus edilizi, sono attese nuove indicazioni da parte delle autorità statistiche che potrebbero determinarne la riclassificazione in base al principio di cassa alla luce delle disposizioni del DL 11/2023. Ciò avverrebbe nell'ipotesi che le agevolazioni siano considerate "non pagabili" (venendo meno la possibilità di chiedere lo sconto in fattura e di cedere il credito a terzi, con determinate eccezioni) e, quindi, vengano classificate in riduzione del gettito fiscale nei vari anni in base alla loro effettiva fruizione, con impatto diverso sul deficit (che migliorerebbe nei primi tre anni e peggiorerebbe in quelli successivi) rispetto a quanto attualmente previsto.

Le altre uscite in conto capitale diminuiscono dopo i vari interventi straordinari degli ultimi anni; nel 2024, esse scontano la riduzione delle scorte di gas naturale per la vendita di quanto messo a stoccaggio nel 2022-23. Influiscono su tale voce anche gli effetti connessi, da un lato, con la riduzione degli accantonamenti per garanzie standardizzate concesse dal Fondo di garanzia per le PMI e da quello per la prima casa e, dall'altro, in senso opposto, con le escussioni di altre misure di garanzia per effetto dello scadere del periodo di pre-ammortamento.

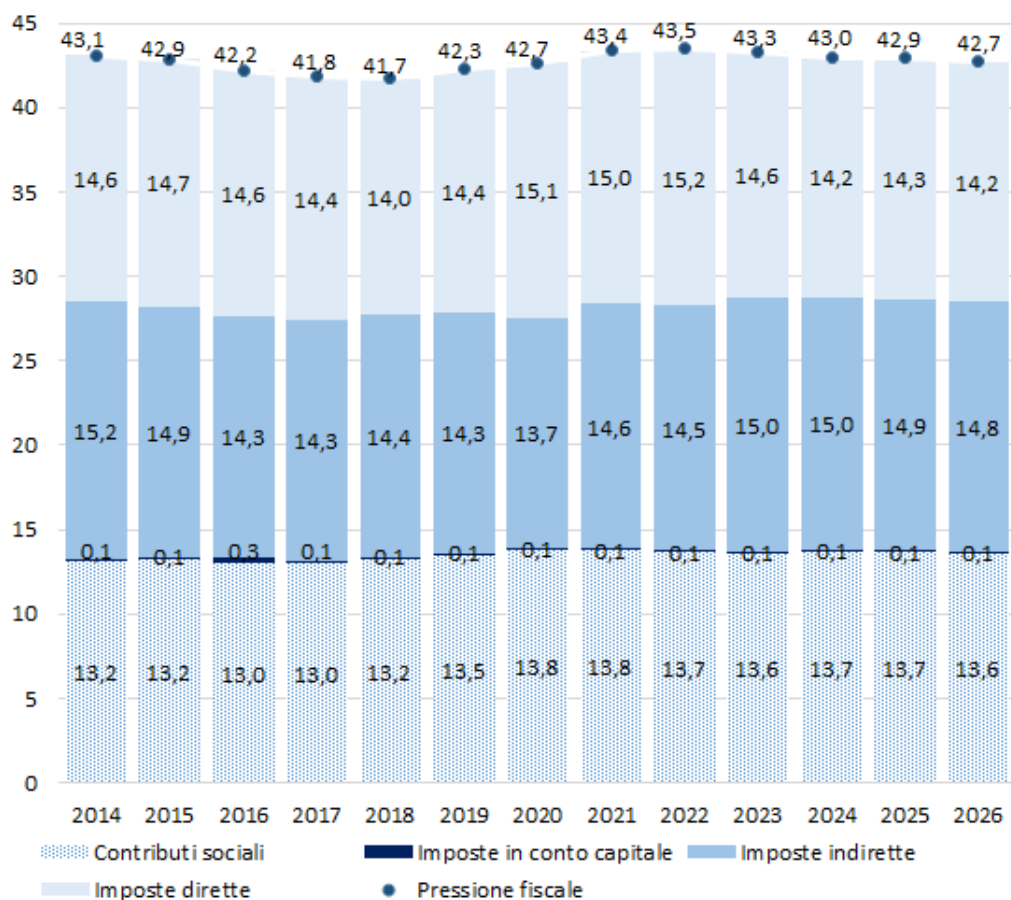
Infine, la spesa per interessi è prevista in diminuzione al 3,7 per cento del PIL<sup>55</sup> nel 2023, in coerenza con la progressiva discesa del tasso d'inflazione italiano ed europeo, che riduce la rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione; nel triennio successivo, invece, la spesa per interessi tornerebbe a salire al 4,1 per cento del PIL nel 2024, al 4,2 per cento nel 2025 e al 4,5 per cento nel 2026; ciò è dovuto principalmente al rialzo della curva dei rendimenti sui titoli di Stato per tutto il periodo di programmazione – che implica un onere crescente nel tempo considerato che si cumulano negli anni gli effetti delle emissioni con un costo maggiore – e al livello ancora relativamente elevato del tasso d'inflazione, che nel DEF viene ipotizzato convergere verso valori vicini al 2 per cento solo a partire dal 2025 nel caso italiano e dal 2026 in quello europeo.

La riduzione attesa delle entrate sul prodotto, di 1,7 punti percentuali nel 2026 rispetto al 2022, sarebbe ascrivibile a un ridimensionamento della pressione fiscale dal 43,5 al 42,7 per cento e, in particolare, della componente relativa alle imposte dirette (fig. 2.5 e tab. 2.8b). L'incidenza delle imposte indirette sul PIL ritorna su livelli più elevati dal 2023 – per il progressivo ridursi degli effetti degli interventi contro il caro energia – e resta tale per il

---

<sup>55</sup> Rispetto alla NADEF 2022, la riduzione della previsione della spesa per interessi di 0,4 punti percentuali sul PIL nel 2023 deriva principalmente da una riduzione dei rendimenti dei titoli indicizzati all'inflazione per quasi 9 miliardi rispetto a quanto era stato ipotizzato precedentemente.

**Fig. 2.5** – Pressione fiscale e sue componenti – Anni 2014-2026  
(andamenti tendenziali dal 2023)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e DEF 2023.

successivo triennio mentre rimangono stabili quelle dei contributi sociali e delle imposte in conto capitale. La riduzione dell'incidenza sul PIL delle altre entrate correnti dal 2023 e delle altre entrate in conto capitale dal 2024 è riconducibile essenzialmente alla contabilizzazione delle sovvenzioni provenienti dalla UE per finanziare gli interventi del PNRR.

Sulla dinamica delle imposte dirette in rapporto al PIL influiscono, con impatto negativo, le modifiche alla tassazione delle persone fisiche disposte con la legge di bilancio per il 2022, l'ampliamento del regime della *flat-tax* per i lavoratori autonomi, la revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2023-24 e il venire meno dal 2024 del prelievo straordinario sulle imprese operanti nei settori dell'energia disposto dal DL 21/2022 e, con impatto positivo, l'abolizione delle detrazioni per figli a carico fino a 21 anni contestuale all'introduzione dell'assegno unico.

La tassazione indiretta sconta un andamento dell'IVA che rispecchia anche gli effetti sul livello dei consumi nominali del progressivo rientro delle dinamiche inflazionistiche e, per il solo 2023, gli interventi per il contenimento dei prezzi nel settore elettrico e del gas; inoltre la dinamica della tassazione indiretta è influenzata dal ripristino delle aliquote

ordinarie delle accise sui prodotti energetici e dal recupero delle entrate relative agli oneri generali di sistema.

I contributi sociali evolvono in linea con la massa retributiva dell'intera economia ma, nel 2023, risentono anche degli effetti delle disposizioni contenute nella legge di bilancio che hanno prorogato l'esonero parziale (2 punti percentuali) relativo alla quota dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti e aumentato lo stesso di un ulteriore punto percentuale (per un totale di 3 punti percentuali) per i lavoratori dipendenti con un reddito mensile pari a 1.538 euro.

*Il DEF 2023 e la Relazione al Parlamento di aprile: gli obiettivi programmatici.* – Per il triennio 2023-25, il quadro programmatico del DEF 2023 conferma gli obiettivi di disavanzo sul PIL fissati nella NADEF 2022 e nel DPB 2023 dello scorso novembre, a fronte di saldi attesi a legislazione vigente appena più favorevoli nel 2023 e 2024. Il disavanzo rimane quindi programmato al 4,5 per cento del PIL nel 2023, al 3,7 per cento nel 2024 e al 3 per cento nel 2025; viene poi fissato un obiettivo pari al 2,5 per cento del prodotto per il 2026 (tab. 2.10).

La differenza tra saldi programmatici e tendenziali nel biennio 2023-24 è stata destinata, tramite il DL 48/2023, a finanziare nel 2023 un taglio del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente medio-bassi e ad aumentare nel 2024 il Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Il Governo ha ritenuto tali misure necessarie per sostenere la domanda privata e contrastare il calo del potere di acquisto delle retribuzioni medio-basse causato dall'inflazione.

Nonostante la conferma degli obiettivi in termini nominali, il piano di aggiustamento dei saldi strutturali verso l'OMT è stato rivisto in peggioramento rispetto alla NADEF 2022, in particolare il saldo strutturale per il 2023; per tale motivo l'11 aprile scorso il Governo ha presentato una Relazione al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge 243/2012, per richiedere l'autorizzazione a tale revisione.

Nella Relazione erano indicati anche gli importi del maggior indebitamento rispetto allo scenario a legislazione vigente, comprensivo della spesa per interessi passivi, che contribuivano al peggioramento del piano di rientro (tab. 2.11). In particolare, tali importi sono pari a 3,4 miliardi nel 2023 e a 4,5 miliardi nel 2024. Dal 2025 gli importi riguardavano unicamente la spesa per interessi.

**Tab. 2.10** – Previsioni tendenziali e obiettivi di disavanzo nel DEF 2023 (1)  
(in percentuale del PIL)

	2023	2024	2025	2026
<b>Indebitamento netto tendenziale (a)</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,5</b>
Manovra netta (b)	-0,2	-0,2	0,0	0,0
<b>Indebitamento netto programmatico (c=a+b)</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2023.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

**Tab. 2.11** – Richiesta di autorizzazione all’indebitamento – Impatto sull’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2023-2033  
(milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
<b>Indebitamento netto delle AP</b>	3.400	4.500	314	335	370	390	415	440	460	485	520

Fonte: Relazione del Governo al Parlamento (ex art. 6, L. 243/2012) dell’aprile 2023.

Nel DEF inoltre si specificava che – per disporre il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate a partire dal 2024 e per proseguire la riduzione della pressione fiscale nel biennio 2025-26, oltreché, in generale, per finanziare i nuovi provvedimenti che il Governo avrebbe deciso di adottare nell’ambito della manovra di fine anno – le coperture sarebbero state individuate all’interno del bilancio pubblico, anche attraverso un rafforzamento della revisione della spesa volta a individuare risparmi crescenti nel tempo, e attraverso una maggiore collaborazione tra fisco e contribuenti.

Gli interventi per le politiche invariate – come è noto – comprendono una serie di spese ricorrenti che di norma vengono finanziate annualmente tramite la legge di bilancio, tra le quali rientrano in genere gli oneri dei futuri rinnovi contrattuali per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, delle missioni internazionali e alcune spese in conto capitale. Nel DEF 2023 non è stata fatta una distinzione tra le varie componenti di spesa ma era riportato un unico ammontare di risorse aggiuntive necessarie per il finanziamento degli interventi per le politiche invariate; tali importi erano pari a 7 miliardi (0,3 per cento del PIL) nel 2024, 7,5 miliardi (0,3 per cento del PIL) nel 2025 e 8 miliardi (0,4 per cento del PIL) nel 2026<sup>56</sup>.

Inoltre, nel DEF era indicato che le Amministrazioni centrali dello Stato avrebbero concorso al finanziamento di tali esigenze attraverso risparmi di spesa crescenti e pari a 300 milioni nel 2024, 500 milioni nel 2025 e 700 milioni nel 2026, secondo una ripartizione tra Ministeri e aree di intervento da individuare con un DPCM entro il prossimo 31 maggio, come previsto dalla procedura definita dall’articolo 22-bis della L. 196/2009.

Per quanto riguarda il debito pubblico in rapporto al PIL, lo scenario programmatico del DEF prevede che esso prosegua la sua discesa in tutti gli anni dell’orizzonte di programmazione (tab. 2.12). In particolare, per l’anno in corso il debito dovrebbe diminuire al 142,1 per cento del PIL, in riduzione di 2,3 punti percentuali rispetto al 2022.

<sup>56</sup> Si veda pag. 24, Sezione II del DEF. Nel Documento si sottolineava che “l’indicazione delle risorse aggiuntive a politiche invariate ha carattere puramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. L’individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione sia nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica”.

**Tab. 2.12** – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)  
(in percentuale del PIL e tassi di variazione; obiettivi programmatici dal 2023)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Rapporto debito/PIL	149,9	144,4	142,1	141,4	140,9	140,4
Variazione rapporto debito/PIL	-5,0	-5,5	-2,3	-0,7	-0,5	-0,5
<b>Avanzo primario<sup>(2)</sup> (competenza economica)</b>	<b>5,5</b>	<b>3,6</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,0</b>
<b>Effetto snow-ball<sup>(3)</sup>, di cui:</b>	<b>-7,4</b>	<b>-5,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>
Spesa per interessi/PIL nominale	3,6	4,4	3,7	4,1	4,2	4,5
Contributo crescita PIL nominale	-11,0	-9,5	-7,9	-5,8	-4,6	-4,3
p.m. : Costo medio del debito	2,5	3,1	2,7	3,0	3,1	3,3
p.m. : Indebitamento netto	-9,0	-8,0	-4,5	-3,7	-3,0	-2,5
<b>Aggiustamento stock-flussi, di cui:</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>
Differenza cassa-competenza		-4,1	0,5	0,8	0,5	0,4
Accumulazione netta di asset finanziari, di cui:		0,1	0,5	0,3	0,4	0,6
Introiti da privatizzazioni		0,00	0,00	-0,01	-0,09	-0,04
Effetti di valutazione del debito		0,2	0,3	0,4	0,3	0,2
Altro		-0,1	-0,3	-0,1	-0,2	0,0

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'avanzo primario con segno positivo indica disavanzo e pertanto contribuisce a una variazione positiva del rapporto tra il debito e il PIL. – (3) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi sul PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da  $(d_{t-1}/PIL_{t-1}) \times (-g_t/(1+g_t))$ , dove  $d_{t-1}$  è il debito al tempo t-1, e  $g_t$  è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t.

Sempre per il 2023, dato l'andamento dei conti pubblici programmato e considerato l'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli italiani, sotto determinate ipotesi si può stimare che l'ammontare dei flussi netti di titoli che dovrà essere assorbito dagli investitori privati sarà superiore a quello del 2022 (si veda il riquadro 2.5 "L'impatto dei programmi dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani").

Nel triennio successivo, è attesa una flessione meno marcata del rapporto tra il debito e il PIL, in media annua pari a 0,6 punti percentuali; esso diminuirebbe al 141,4 per cento nel 2024, al 140,9 per cento nel 2025 e al 140,4 per cento nel 2026; quindi, nel periodo di previsione del DEF (dal 2023 al 2026), la riduzione attesa è pari complessivamente a circa 4 punti percentuali di PIL.

Si tratta di una discesa meno intensa rispetto a quella prevista nella NADEF 2022 ma, essendo stato raggiunto nel 2022 un risultato migliore delle attese, il rapporto sarebbe leggermente più basso nel 2025 rispetto a quanto previsto in precedenza (140,9 per cento, a fronte del precedente 141,2). Inoltre, alla fine del periodo di programmazione il rapporto risulterebbe inferiore di circa 15 punti percentuali rispetto al picco del 2020 (154,9 per cento) ma superiore di oltre 6 punti percentuali rispetto alla situazione pre-pandemica del 2019, quando il debito era pari al 134,1 per cento del prodotto. Per raggiungere tale livello entro la fine del decennio – obiettivo indicato nei documenti programmatici precedenti – dovrebbero realizzarsi ulteriori riduzioni del rapporto nel quadriennio 2027-2030 pari, in media, a circa 1,6 punti percentuali di PIL all'anno, superiori alle diminuzioni attualmente programmate per il triennio 2024-26.



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

Come già ricordato nel paragrafo 2.1, a partire dal luglio scorso per contrastare le spinte inflazionistiche nell’area dell’euro, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha avviato la fase di restrizione della politica monetaria, dapprima ponendo fine agli acquisti netti di attività finanziarie nell’ambito dell’*Asset Purchase Programme* (APP) dal 1° luglio e poi procedendo ad un progressivo rialzo dei tassi d’interesse di riferimento della politica monetaria, con quattro interventi<sup>57</sup> che hanno complessivamente incrementato i tassi ufficiali di 2,5 punti percentuali nel 2022.

Nel corso del 2023, il Consiglio direttivo della BCE ha nuovamente aumentato i tassi di interesse di riferimento di 0,5 punti percentuali sia nella riunione di febbraio che in quella di marzo e di ulteriori 0,25 punti percentuali nella riunione di maggio, portando il tasso di riferimento sui depositi delle banche presso l’Eurosistema al 3,25 per cento; pertanto, l’incremento complessivo è stato pari a 3,75 punti percentuali dal luglio 2022. Nel contempo, il portafoglio dell’APP è stato ridotto a un ritmo pari in media a 15 miliardi al mese a partire dallo scorso marzo per proseguire fino a giugno, per effetto del reinvestimento solo parziale del capitale rimborsato sui titoli in scadenza. A partire da luglio 2023, il Consiglio direttivo prevede di porre fine ai reinvestimenti nell’ambito dell’APP. Per quanto riguarda, invece, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), ovvero il programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l’emergenza pandemica, è stato confermato il pieno reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza almeno sino alla fine del 2024; inoltre, il Consiglio ha ribadito che tali reinvestimenti continueranno a essere condotti in maniera flessibile per contrastare i rischi di frammentazione dei mercati finanziari<sup>58</sup>.

Nel 2022, gli acquisti di attività finanziarie da parte dell’Eurosistema sul mercato secondario si sono quindi notevolmente ridotti rispetto al 2021. Per quanto riguarda i titoli di Stato italiani, sono stati acquistati complessivamente circa 42 miliardi di titoli nel mercato secondario (di cui 14 miliardi sotto il programma APP e 28 miliardi stimati sotto il PEPP), in riduzione di oltre 100 miliardi rispetto all’anno precedente.

Per quanto riguarda lo *stock* di titoli detenuti dall’Eurosistema ai fini di politica monetaria, alla fine di marzo 2023 essi ammontavano complessivamente a 4.907 miliardi, di cui 3.231 miliardi nell’ambito dell’APP e a 1.676 miliardi nell’ambito PEPP. Il controvalore dei titoli pubblici italiani acquistati dall’Eurosistema era pari a 732 miliardi, di cui 442 miliardi relativamente all’APP e 290 miliardi nell’ambito del PEPP.

Sulla base di alcune ipotesi, si può stimare l’impatto dei programmi dell’Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani per il 2023 e di conseguenza valutare l’ammontare dei flussi netti di titoli restanti che dovranno essere assorbiti dagli investitori privati.

Per il 2023, le emissioni lorde dei titoli di Stato sono stimate in 474 miliardi, un ammontare superiore rispetto a quello del 2022, sia per un aumento del saldo di cassa<sup>59</sup> che per un importo maggiore di titoli da rimborsare nell’anno (tab. R2.5.1). Tale valore deriva da una previsione di copertura del fabbisogno del settore statale pari a 113 miliardi rispetto a 67 miliardi nel 2022 e dall’ammontare dei titoli in scadenza stimato in 390 miliardi (al netto della riduzione del conto disponibilità del Tesoro per circa 6 miliardi e dei prestiti del RRF stimati in circa 23 miliardi<sup>60</sup>) rispetto a 369 miliardi nel 2022.

<sup>57</sup> In particolare, il primo aumento dei tassi d’interesse di riferimento pari a 50 punti base è stato deciso nella riunione di luglio, il secondo pari a 75 punti base nella riunione di settembre, il terzo pari a 75 punti base nella riunione di ottobre e il quarto pari a ulteriori 50 punti base nella riunione di dicembre.

<sup>58</sup> Si veda il comunicato stampa BCE – “[Decisioni di politica monetaria](#)” del 4 maggio 2023.

<sup>59</sup> Nello scenario programmatico del DEF 2023, il fabbisogno del settore statale è previsto in aumento al 5,6 per cento del PIL nel 2023 rispetto al 3,5 per cento del PIL nel 2022.

<sup>60</sup> In questo esercizio, si mantiene la distribuzione temporale delle rate dei prestiti del RRF già approvata; tuttavia, si evidenzia che sono in corso interlocuzioni tra il Governo e le istituzioni europee per la revisione e



**Tab. R2.5.1** – Emissioni lorde di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

	2020	2021	2022	2023
Fabbisogno del settore statale (a)	159	106	67	113
Titoli di Stato in scadenza (b)	376	387	369	390
Variazione conto disponibilità del Tesoro (c)	10	5	-4	-6
Prestiti UE: SURE (d)	17	11	0	0
Prestiti UE: RRF (e)	0	16	22	23
<b>Emissioni lorde titoli di Stato nel mercato primario (f)=(a)+(b)+(c)-(d)-(e)</b>	<b>528</b>	<b>471</b>	<b>410</b>	<b>474</b>
Acquisti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (g)	175	151	42	0
Reinvestimento nel mercato secondario scadenze dei programmi APP e PEPP (h)	34	42	52	42
<b>Acquisti complessivi titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (i)=(g)+(h)</b>	<b>209</b>	<b>193</b>	<b>94</b>	<b>42</b>
<b>Emissioni lorde titoli di Stato nel mercato primario al netto dei programmi APP e PEPP (l)=(f)-(i)</b>	<b>320</b>	<b>279</b>	<b>316</b>	<b>432</b>

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, BCE, Banca d'Italia e MEF.

Come sottolineato precedentemente, nel 2023 gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte dell'Eurosistema nel mercato secondario dovrebbero riguardare solamente il reinvestimento di parte del capitale rimborsato sui titoli in scadenza. Pertanto, gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte dell'Eurosistema nel mercato secondario sono stimati in circa 42 miliardi, ovvero il 9 per cento del totale delle emissioni lorde dell'Italia previste nel mercato primario. Per stimare l'ammontare del capitale rimborsato sui titoli in scadenza, si applica la *capital key* italiana al dato aggregato pubblicato dalla BCE relativo alle scadenze totali dei titoli pubblici dell'APP, cui si aggiunge una stima delle scadenze del PEPP sulla base di alcune ipotesi elaborate a partire dalle informazioni pubblicate riguardanti lo *stock* e la vita media dei titoli in portafoglio.

Con queste ipotesi, le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario ammonterebbero a 432 miliardi, un ammontare superiore di circa 116 miliardi rispetto a quello del 2022. La stima delle emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario sarebbe positiva per 112 miliardi, in marcato aumento rispetto ai 2 miliardi stimati per il 2022 (tab. R2.5.2). Quindi, la fine del programma di acquisti di titoli di Stato da parte dell'Eurosistema a partire dal 2022, il reinvestimento solo parziale del capitale rimborsato sui titoli in scadenza da marzo 2023 a giugno 2023 e il successivo mancato rinnovo di titoli da luglio 2023 nell'ambito dell'APP determineranno un aumento dell'offerta di titoli italiani sul mercato secondario e un conseguente ribilanciamento dei portafogli degli investitori privati che dovranno assorbire una quantità di debito pubblico italiano rilevante nei confronti degli anni passati.

Infine, si evidenzia che a fine 2022 la quota di debito complessivo della PA detenuta dalla Banca d'Italia era pari al 26,2 per cento (in aumento dal 25,3 di fine 2021). Inoltre, dato l'ammontare complessivo di acquisti netti nell'ambito dell'APP e del PEPP da parte della BCE, si può stimare che

**Tab. R2.5.2** – Emissioni nette di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

	2020	2021	2022	2023
Fabbisogno del settore statale (a)	159	106	67	113
Variazione conto disponibilità del Tesoro (b)	10	5	-4	-6
Prestiti UE: SURE (c)	17	11	0	0
Prestiti UE: RRF (d)	0	16	22	23
<b>Emissioni nette titoli di Stato (e)=(a)+(b)-(c)-(d)</b>	<b>152</b>	<b>84</b>	<b>41</b>	<b>84</b>
Acquisti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (f)	175	151	42	0
Scadenze titoli di Stato del programma APP non reinvestite (g)	0	0	0	28
Scadenze titoli di Stato del programma SMP (h)	9	15	3	0
<b>Acquisti netti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP, PEPP e SMP (i) = (f)-(g)-(h)</b>	<b>166</b>	<b>135</b>	<b>39</b>	<b>-28</b>
<b>Emissioni nette titoli di Stato al netto dei programmi APP, PEPP e SMP (l) = (e) - (i)</b>	<b>-14</b>	<b>-51</b>	<b>2</b>	<b>112</b>

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, BCE, Banca d'Italia e MEF.

la rimodulazione di alcuni degli interventi previsti dal PNRR e dei relativi *milestone* e *target*, a cui sono legati i pagamenti delle rate dei prestiti RRF.

a fine 2022 essa deteneva circa il 2,6 per cento del debito delle Amministrazioni pubbliche italiane. Quindi, in totale la quota di debito delle Amministrazioni pubbliche italiane detenuta dall'Eurosistema può essere stimata pari al 28,8 per cento a fine 2022; nel 2023 tale quota inizierebbe a ridursi al 26,7 per cento, per effetto sia della fine dei programmi di acquisti netti di attività (APP e PEPP) che della successiva riduzione del portafoglio di titoli nell'ambito dell'APP descritto in precedenza.

Tali andamenti rispecchiano lo scenario macroeconomico programmatico del DEF 2023 e ovviamente potrebbero risentire di ipotesi diverse, complessivamente meno favorevoli (si veda il Riquadro 2.6 "La sensibilità del rapporto tra il debito e il PIL rispetto alle ipotesi macroeconomiche").

La dinamica del rapporto del debito sul PIL è influenzata in modo differenziato dalle diverse determinanti (tab. 2.12 e fig. 2.6). Il saldo primario fornisce un contributo sfavorevole solo nel 2023, pari a 0,8 punti percentuali, mentre nel successivo triennio 2024-26 dovrebbe contribuire alla riduzione del rapporto, con impatti crescenti nel tempo, e pari complessivamente a 3,5 punti percentuali del PIL.

La componente dello *snow-ball*, legata al differenziale tra il contributo del PIL nominale e la spesa per interessi, determinerebbe una riduzione del debito in rapporto al PIL nell'arco di programmazione di circa 6,1 punti percentuali, derivanti da 22,6 punti percentuali dovuti alla crescita del PIL nominale parzialmente compensati da 16,5 punti percentuali relativi alla spesa per interessi. Tuttavia, l'impatto di tale componente risulterebbe decrescente nel tempo e nel 2026, ultimo anno di previsione, tornerebbe ad avere un effetto sfavorevole, contribuendo all'aumento del debito per 0,2 punti percentuali, a causa dell'incremento della spesa per interessi al 4,5 per cento di PIL superiore al contributo della crescita nominale del PIL (in rallentamento nell'orizzonte di programmazione). Nel 2023, il costo medio del debito è atteso in riduzione al 2,7 per cento, dal 3,1 per cento del 2022, mentre ricomincerà a salire dal 2024 fino a raggiungere il 3,3 per cento nell'ultimo anno di previsione. Tale andamento riflette la dinamica sfavorevole dei tassi di interesse anche se l'elevata vita residua del debito tende a distribuire gradualmente nel tempo l'impatto dei maggiori tassi.

L'aggiustamento *stock-flussi*, comprensivo anche dell'impatto della riclassificazione contabile dei crediti fiscali legati al Superbonus e al Bonus facciate (all'interno della componente differenza cassa-competenza) e delle operazioni del cosiddetto "Patrimonio destinato", contribuirebbe sfavorevolmente nel quadriennio per complessivi 4,9 punti percentuali di PIL. All'interno di questa componente, nel triennio 2023-25 è prevista una riduzione delle giacenze liquide del Tesoro per complessivi 0,7 punti percentuali di PIL, da 43,5 miliardi registrati a fine 2022 a circa 30 miliardi nel 2025. Rispetto alla NADEF 2022, quindi, per lo stesso periodo viene ipotizzata una maggiore riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro per circa 0,4 punti percentuali di PIL. Infine, le stime programmatiche tengono conto di introiti da dismissioni pari complessivamente a circa lo 0,14 per cento di PIL (circa 3 miliardi) nel triennio 2024-26.

## Riquadro 2.6 – La sensitività del rapporto tra il debito e il PIL rispetto alle ipotesi macroeconomiche

In questo riquadro, la sensitività del sentiero programmatico del rapporto tra il debito e il PIL per il 2023-26 presentato nel DEF 2023 viene valutata rispetto a ipotesi alternative sul tasso di crescita del PIL reale e, per tenere conto dell’impatto dell’inflazione, rispetto a ipotesi alternative sul tasso di crescita del deflatore del PIL e del deflatore dei consumi.

Lo scenario di riferimento è rappresentato dalla traiettoria programmatica del rapporto tra il debito e il PIL per il periodo 2023-26 (“scenario DEF”). Lo scenario alternativo (“scenario UPB”) recepisce, invece, le previsioni di crescita del PIL reale, del deflatore del PIL e del deflatore dei consumi elaborate dall’UPB per il medesimo periodo in occasione della procedura di validazione.

Nello scenario UPB, il rapporto tra saldo primario e PIL viene rideterminato in ogni singolo anno dell’orizzonte di previsione rispetto al dato programmatico del Governo, sommando a quest’ultimo il risultato di tre componenti. La prima componente è pari al differenziale tra i valori della previsione della crescita del PIL reale dello scenario UPB rispetto ai valori dello scenario DEF moltiplicato per il parametro dell’elasticità del saldo di bilancio a variazioni del ciclo economico. Secondo le stime della Commissione europea<sup>61</sup>, tale parametro è pari per l’Italia a 0,544. La seconda e la terza componente si ottengono, rispettivamente, moltiplicando il differenziale del tasso di crescita del deflatore del PIL e il differenziale del tasso di crescita del deflatore dei consumi risultante dai due scenari per apposite elasticità ottenute ipotizzando una reazione differenziata tra entrate e spese pubbliche rispetto alle variazioni dei prezzi.

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

In aggiunta, nello scenario UPB si assume che il differenziale della crescita dei prezzi al consumo con lo scenario del DEF si trasli interamente sui tassi di interesse a breve e parzialmente, con un coefficiente di 0,5, sui tassi di interesse di lungo termine relativi al debito in scadenza in corso d’anno. Infine, si tiene conto dell’impatto di tale differenziale sulla spesa per interessi relativa ai titoli indicizzati all’inflazione sia italiana sia europea<sup>62</sup>.

Lungo tutto l’orizzonte di previsione, il quadro macroeconomico dell’UPB, presentato nel paragrafo 1.3, prevede tassi di crescita del PIL reale più bassi rispetto allo scenario programmatico del Governo. Più nel dettaglio, nel triennio 2023-25, la crescita del PIL reale dello scenario UPB risulta essere circa 0,1 punti percentuali al di sotto dei corrispondenti valori del DEF, mentre nel 2026 la previsione dell’UPB si attesta su un valore inferiore di 0,2 punti percentuali.

Al contrario, solo nel 2023 la dinamica del deflatore del PIL appare meno sostenuta nello scenario UPB rispetto alla previsione del Governo, risultando 0,6 punti percentuali al di sotto del dato programmatico. Negli anni 2024-25 il tasso di crescita del deflatore del PIL previsto nello scenario UPB si attesta, rispettivamente, 4 decimi e 6 decimi di punto al di sopra dei valori del DEF, mentre nel 2026 il dato risulta sostanzialmente coincidente. Analogamente, il tasso di variazione del PIL

<sup>61</sup> Mourre et al. (2019), “The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update & Further Analysis”, *European Economy Discussion Paper*, n. 098, European Commission.

<sup>62</sup> Per i dettagli sul *framework* UPB per l’analisi di sostenibilità del debito pubblico, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), “Assessing Italy’s public debt dynamics in the medium term with the PBO framework: Illustrative scenario analysis for the post-Covid period”, Nota di lavoro n. 2, a cura di C. Gabbiellini, G. Nocella e F. Padrini.

nominale del 2023 dello scenario UPB risulta essere più contenuto del valore previsto dal Governo per circa 0,7 punti percentuali mentre nel 2024 e nel 2025, il PIL nominale crescerebbe, rispettivamente, di 0,3 e di 0,5 punti percentuali al di sopra dei corrispondenti valori del DEF; nel 2026 la crescita del PIL nominale è prevista al 3 per cento, 0,1 punti al di sotto del valore atteso dal DEF. Infine, per quanto riguarda il deflatore dei consumi, lo scenario UPB prevede per il 2023 un tasso inferiore di circa 0,8 punti rispetto alla proiezione del Governo mentre, per i restanti anni il dato risulta essere sostanzialmente allineato, attestandosi 0,1 punti percentuali al di sopra della previsione del DEF nel 2024 e 0,2 nel 2025, per poi allinearsi a quest'ultima nel 2026.

Le ipotesi di simulazione dello scenario UPB implicano una traiettoria del rapporto tra il debito e il PIL che, sebbene risulti essere discendente nei primi anni dell'orizzonte di previsione, si colloca sempre al di sopra di quella prevista dal Governo. Più nello specifico, lo scarto rispetto ai valori del DEF ammonterebbe a 0,4 punti percentuali nel 2023, a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2024 e nel 2025 e a 0,6 punti percentuali nel 2026, anno in cui il rapporto tra debito e PIL è previsto stabilizzarsi al 141 per cento del PIL, sostanzialmente interrompendo la sua dinamica discendente (fig. R2.6.1).

Il più elevato livello del rapporto tra debito e PIL previsto dallo scenario UPB e la frenata nella sua dinamica discendente attesa per il 2026 sono imputabili principalmente alla più bassa crescita del PIL reale. Quest'ultima, oltre ad agire sul livello del PIL nominale, che cumulativamente nel periodo di simulazione risulta essere inferiore ai valori previsti dal Governo, esercita un impatto anche sull'avanzo primario il quale negli ultimi anni di simulazione fornisce un contributo meno marcato alla riduzione del rapporto tra debito e PIL rispetto a quello stimato dal Governo.

Per tenere conto dell'incertezza nelle previsioni, sono state inoltre condotte delle simulazioni stocastiche, vale a dire simulazioni dove le variabili macroeconomiche che influenzano la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL (tasso di crescita del PIL reale, tasso di crescita del deflatore del PIL, tasso di interesse a breve e differenziale tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine) vengono sottoposte a *shock* temporanei, sulla base della loro variabilità e correlazione storica, al fine di ottenere un gran numero di scenari nell'orizzonte di previsione del DEF e determinare intervalli di probabilità<sup>63</sup>.

Date queste ipotesi, tale procedura permette la costruzione di un ventaglio probabilistico del rapporto tra il debito e il PIL (fig. R2.6.2). La distribuzione ottenuta vede il rapporto dello scenario programmatico del DEF collocarsi nel 2023 e nel 2024 su valori prossimi al quarantesimo percentile e, nel 2025 e 2026, su valori poco superiori. Tale risultato implica che oltre la metà degli scenari generati stocasticamente prevedrebbero una evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL su livelli più alti rispetto a quanto stimato nel DEF. Pertanto, l'analisi evidenzia una elevata probabilità che l'evoluzione del rapporto tra debito e PIL sia meno favorevole di quanto atteso nello scenario programmatico del Governo.

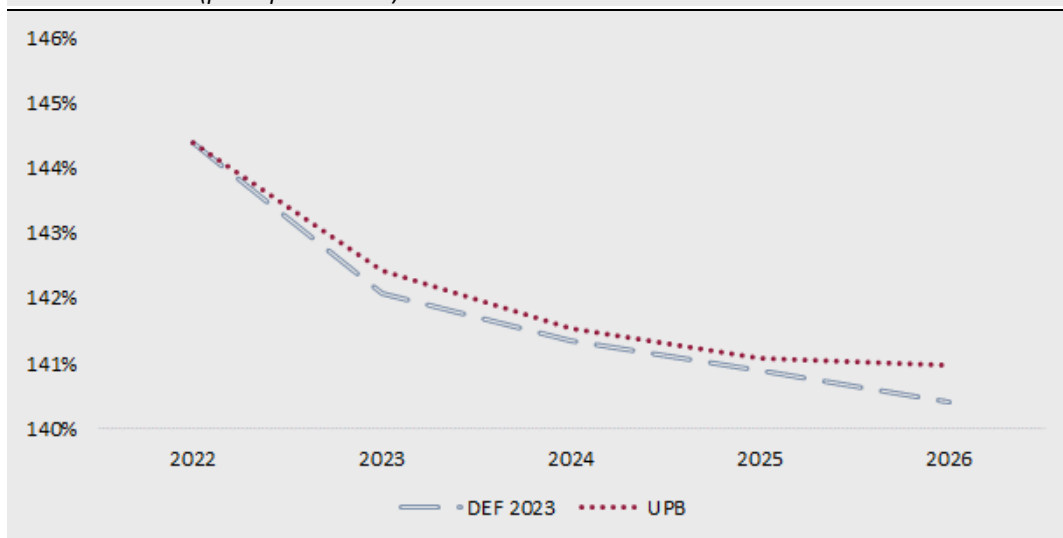
Le simulazioni stocastiche forniscono inoltre indicazioni probabilistiche sulla riduzione del rapporto tra il debito e il PIL rispetto all'anno precedente<sup>64</sup> (fig. R2.6.3). In particolare, tale probabilità risulta intorno al 60 per cento nel 2023, aumenta a circa l'80 per cento nel biennio 2024-2025 ma scende

<sup>63</sup> In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto tra il debito e il PIL prendendo come scenario di riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche elaborate nello scenario UPB. Per maggiori dettagli sulla metodologia utilizzata, si veda Berti, K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *European Commission, Economic Papers* 480. Nel contesto dell'analisi stocastica da parte dell'UPB, l'approccio utilizzato per l'elaborazione dei vari scenari risulta semplificato rispetto al set di ipotesi impiegate per la predisposizione dello scenario UPB della figura R2.6.1. In particolare, allo stato attuale, la metodologia per le simulazioni stocastiche ancora non utilizza *shock* del deflatore dei consumi. Inoltre, i dati sulla struttura del debito ancora non distinguono per i titoli indicizzati all'inflazione italiana o dell'area dell'euro. L'estensione del *framework* deterministico UPB a quello stocastico per tener conto dell'inflazione al consumo (oltre che del tasso di crescita del deflatore del PIL) è in via di definizione.

<sup>64</sup> Per ogni anno del periodo di analisi, si osserva il numero di simulazioni dove il rapporto del debito sul PIL si riduce rispetto all'anno precedente e si rapporta tale numero al totale delle simulazioni effettuate.

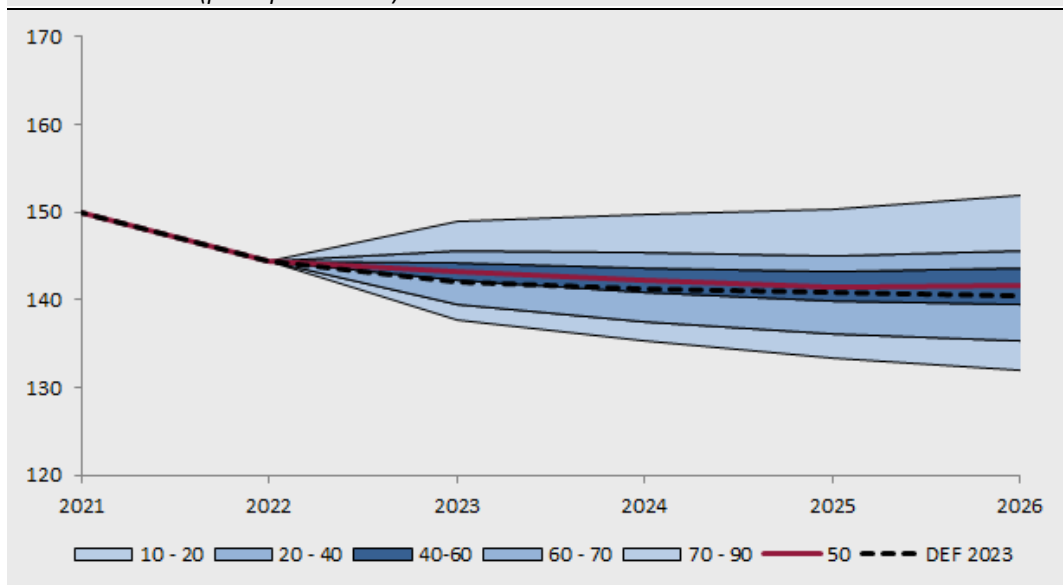
in modo marcato nel 2026 poco sotto il 50 per cento. Questi risultati confermano quindi la possibilità che la traiettoria di riduzione del debito in rapporto al PIL possa perdere slancio o interrompersi nell'ultimo anno di programmazione del DEF.

**Fig. R2.6.1** – Sensività del rapporto tra il debito e il PIL alle ipotesi di crescita e inflazione (punti percentuali)



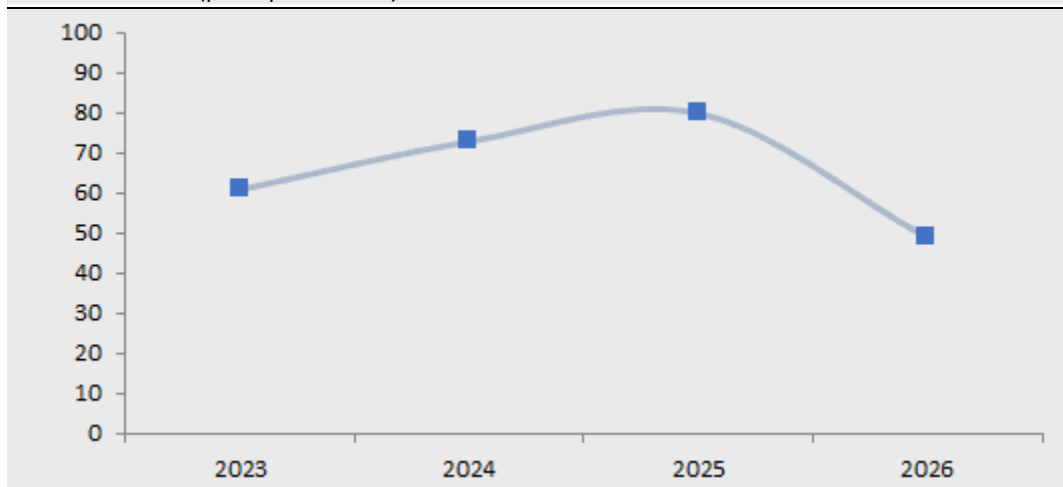
Fonte: elaborazione su dati del DEF 2023.

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



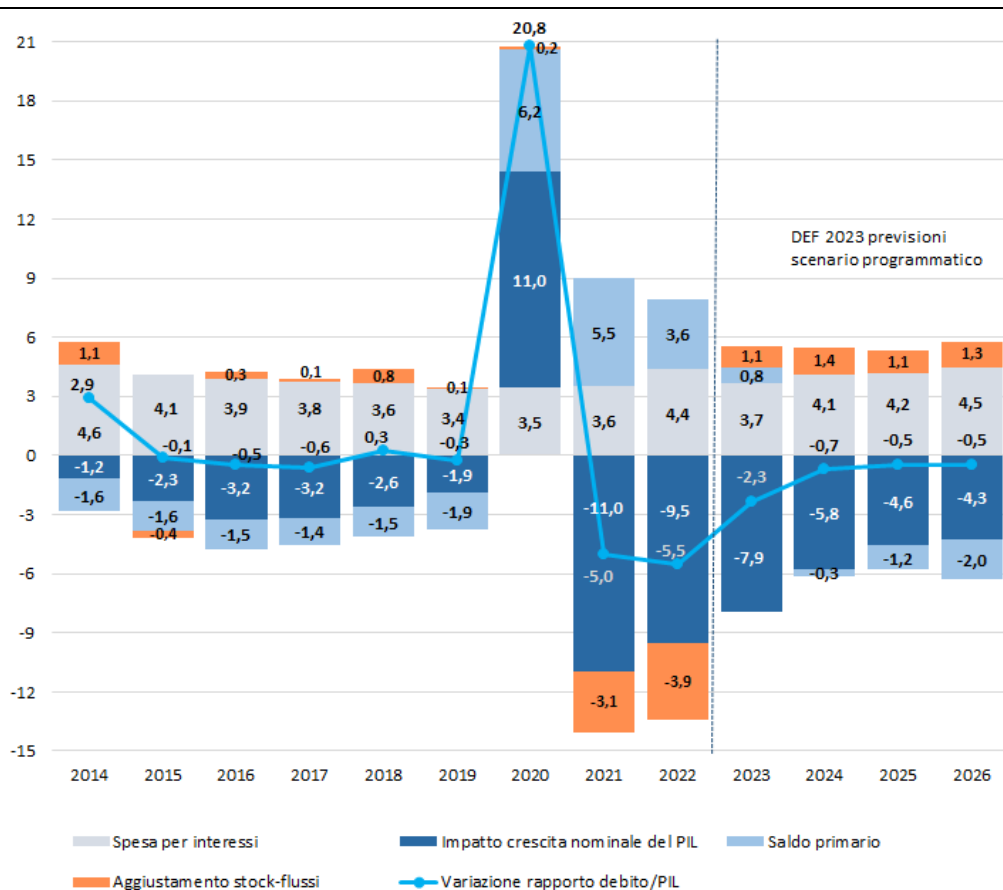
Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2023.

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



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2023.

**Fig. 2.6** – Scomposizione della variazione del rapporto tra il debito e il PIL – Anni 2014-2026 (in percentuale del PIL; obiettivi programmatici dal 2023)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Istat e DEF 2023.

Il DL 48/2023. – All’inizio di maggio, il DL 48/2023 dà attuazione a quanto previsto nella Relazione di aprile e nel DEF relativamente a un taglio del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente medio-bassi nel 2023 e ad aumento il Fondo per la riduzione della pressione fiscale nel 2024 e introduce misure per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro.

In particolare, per la seconda metà del 2023, è disposto un aumento della percentuale di esonero sulla quota dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori dipendenti pubblici e privati rispetto a quanto era stato deciso dalla legge di bilancio per il 2023<sup>65</sup>. Inoltre, viene incrementata la dotazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale istituito dalla legge di bilancio 2023 e alimentato dalle maggiori entrate ascrivibili all’imposizione sui redditi derivanti da plusvalenze relative a operazioni aventi a oggetto crypto-attività.

Quanto alle altre principali misure, è prevista l’istituzione dal 2024 dell’Assegno di inclusione e del Supporto per la formazione e il lavoro<sup>66</sup>. La copertura finanziaria delle spese relative ai due nuovi istituti è assicurata mediante corrispondente riduzione del Fondo per il sostegno alla povertà e per l’inclusione attiva, che era stato previsto dall’ultima legge di bilancio al fine di disporre risorse volte a finanziare strumenti di sostituzione dell’erogazione del Reddito di cittadinanza, la cui interruzione è prevista a partire dal 2024 (si veda il capitolo 4).

Le raccomandazioni della Commissione europea. – A fine maggio la Commissione europea ha presentato le raccomandazioni specifiche per l’Italia, che si soffermano su specifici punti (si veda il riquadro 2.7 “Le raccomandazioni della Commissione europea all’Italia del maggio 2023”). Per l’anno in corso si raccomanda, in assenza di ulteriori eventuali aumenti dei prezzi energetici, di interrompere gli interventi di sostegno a famiglie e imprese. Per il 2024, si richiede di condurre una politica di bilancio prudente – che si sostanzi in un limite all’incremento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, pari a non più dell’1,3 per cento rispetto all’anno precedente – e al tempo stesso di preservare gli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali nonché di utilizzare le sovvenzioni della RRF e altri fondi europei. Per il medio termine, si raccomanda di continuare a perseguire una strategia di bilancio di risanamento graduale

---

<sup>65</sup> La percentuale è stata aumentata dal 2 al 6 per cento, se la retribuzione imponibile non eccede l’importo mensile di 2.692 euro, e dal 3 al 7 per cento se la medesima retribuzione non eccede l’importo mensile di 1.923 euro, senza ulteriori effetti sul rateo di tredicesima. Si ricorda che l’esonero è stato introdotto dalla legge di bilancio per il 2022 nella misura dello 0,8 per cento sulla quota dei contributi previdenziali per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti dovuti dai lavoratori dipendenti pubblici e privati, a eccezione di quelli domestici, per l’intero 2022 (compreso il rateo di tredicesima). La percentuale è stata poi portata a 2 punti per il periodo luglio-dicembre 2022 dal DL 115/2022 e, successivamente, la legge di bilancio per il 2023 ha esteso tale percentuale anche all’intero 2023, se la retribuzione imponibile non eccede l’importo mensile di 2.692 euro, e l’ha elevata al 3 per cento se la retribuzione non eccede l’importo mensile di 1.923 euro.

<sup>66</sup> Si tratta di istituti soggetti a determinate condizioni di reddito. L’Assegno è destinato ai nuclei familiari al cui interno vi sia almeno un componente con disabilità o minorenni o con almeno sessant’anni di età; il Supporto consiste in un’indennità riconosciuta in favore dei soggetti di età compresa tra 18 e 59 anni che partecipano a progetti di politiche attive del lavoro o a progetti utili alla collettività, che versano in determinate condizioni economiche e che non hanno i requisiti per accedere all’Assegno di inclusione.

e sostenibile, cui associare investimenti e riforme che favoriscano la crescita economica. Sul fronte fiscale si chiede di ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e rendere più efficiente il sistema tributario con un'attuazione della legge delega attualmente in Parlamento che preservi la progressività del sistema tributario e ne migliori l'equità, in particolare razionalizzando e diminuendo le agevolazioni fiscali e al contempo riducendo la complessità della legislazione fiscale. Quanto al PNRR, sono raccomandati una *governance* efficace e un rafforzamento della capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, nonché una rapida definizione del capitolo *REPowerEU*<sup>67</sup> al fine di avviarne velocemente l'attuazione insieme alla realizzazione dei programmi della politica di coesione. Sono infine disposte raccomandazioni in campo energetico, in particolare riguardanti la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, l'accelerazione della produzione di energia rinnovabile, l'aumento dell'efficienza energetica nei settori residenziale e aziendale e la promozione della mobilità sostenibile.

*Alcune considerazioni generali sul quadro programmatico del Governo.* – Lo scenario programmatico di finanza pubblica presentato nel DEF 2023 conferma dunque gli obiettivi di disavanzo del precedente documento programmatico, in continuità con quanto avvenuto nel recente passato. È stato in particolare confermato il raggiungimento del deficit al 3 per cento del PIL nel 2025 ed è stata ribadita la strategia di riduzione graduale del rapporto tra il debito pubblico e il PIL.

L'obiettivo di continuare a ridurre l'elevato debito pubblico è in linea con lo spirito della proposta di riforma del *framework* di regole di bilancio della UE e giustifica la conferma del percorso di graduale aggiustamento di bilancio programmato nella NADEF e nel DPB con la consapevolezza che un risanamento troppo repentino potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita. Secondo il DEF, ciò sarebbe coerente con la Comunicazione della Commissione europea sugli "Orientamenti di politica di bilancio per il 2024", secondo la quale nella fase di transizione verso le nuove regole di *governance* europee gli Stati Membri sono invitati a presentare un piano di bilancio che riconduca il debito pubblico su un sentiero discendente e che consenta il suo mantenimento su livelli prudenti nel medio periodo assicurando allo stesso tempo che l'indebitamento netto della PA risulti inferiore al 3 per cento del PIL entro tale orizzonte previsivo (si veda il paragrafo 3.1).

Tali scelte vanno nella direzione di affermare una programmazione più stabile nel medio termine utile ai fini di una effettiva riduzione del rapporto tra il debito e il PIL. Tuttavia, nel 2024, anno in cui verrà rimossa la clausola generale di salvaguardia, il deficit è ancora previsto superiore al 3 per cento del PIL e il percorso di riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL prevede diminuzioni nel triennio 2024-26 in media pari a circa 0,6 punti percentuali, inferiori a quelle prospettate in precedenza.

---

<sup>67</sup> Si ricorda che *REPowerEU* è il programma della UE volto a ridurre la dipendenza energetica e ad accelerare la transizione verde.



## Riquadro 2.7 – Le raccomandazioni della Commissione europea all'Italia del maggio 2023

Il 24 maggio la Commissione europea, nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, ha pubblicato le raccomandazioni specifiche per l'Italia, accompagnate dai risultati dell'Esame approfondito sugli squilibri macroeconomici e della Relazione specifica relativi al nostro paese<sup>68</sup>.

A seguito dell'Esame approfondito, la Commissione europea ha confermato la presenza di squilibri macroeconomici eccessivi, in particolare la persistenza, sebbene vi siano stati alcuni miglioramenti, di vulnerabilità connesse con l'elevato debito pubblico e la debole crescita della produttività, in un contesto di fragilità del mercato del lavoro e di alcune debolezze nei mercati finanziari.

Secondo la Commissione europea, pur essendo ulteriormente diminuito nel 2022, il rapporto tra il debito e il PIL rimane elevato e costituisce una sfida sostanziale per la sostenibilità di bilancio. Il rapporto è previsto ridursi ulteriormente entro il 2024 ma aumentare nel medio termine in assenza di misure di risanamento. Appare perciò giustificato collocare l'elevato debito pubblico su un solido percorso discendente, soprattutto considerato il contesto di crescenti oneri per il servizio del debito e di crescenti costi legati all'invecchiamento. Ciò richiede un approccio su più fronti basato su politiche di bilancio prudenti con avanzi primari adeguati nonché investimenti e riforme che stimolino la crescita. Nei giudizi della Commissione europea, considerate le sfide che l'Italia sta affrontando, il Paese trarrebbe beneficio, oltre che dall'attuazione del PNRR, anche da ulteriori sforzi di riforma, in particolare nei settori della tassazione, dei sistemi pensionistici, nonché nei settori della demografia, del mercato del lavoro e dell'energia.

Nella Relazione specifica relativa all'Italia, la Commissione europea ha analizzato l'attuazione del PNRR individuando alcune lacune. Viene evidenziato in primo luogo un rischio crescente di ritardi, per cui appare fondamentale intervenire per identificare i problemi di attuazione e adottare misure tempestive per affrontarli. Considerando che una rapida conclusione del negoziato sulla modifica del Piano e una sua rapida attuazione costituiscono elementi determinanti data la natura temporanea del RRF, la Commissione europea ritiene fondamentale garantire un quadro di *governance* relativamente al PNRR efficace e pienamente operativo nonché rafforzare la capacità amministrativa della pubblica amministrazione, in particolare a livello subnazionale, per consentire un'attuazione continua, rapida e costante del Piano.

Allo stesso tempo, si raccomanda – al fine di finanziare ulteriori riforme e investimenti a sostegno degli obiettivi strategici dell'Italia nel campo dell'energia e della transizione verde – di completare rapidamente il capitolo relativo a *REPowerEU*, per poter avviare la sua attuazione, e di procedere inoltre alla rapida attuazione dei programmi della politica di coesione, in stretta complementarità e sinergia con il PNRR, per aumentare la resilienza economica e sociale e raggiungere uno sviluppo territoriale equilibrato.

La Commissione europea ha inoltre raccomandato di porre termine entro la fine del 2023 alle misure di sostegno energetico, per consentire la riduzione del disavanzo pubblico. Nel caso di nuovi aumenti dei prezzi dell'energia che richiedano misure volte ad attenuarne l'impatto, è necessario garantire al contempo che esse siano mirate a proteggere le famiglie e le imprese vulnerabili, che siano sostenibili dal punto di vista complessivo della finanza pubblica e che preservino gli incentivi

<sup>68</sup> Insieme alle raccomandazioni, la Commissione europea ha pubblicato il Rapporto previsto dall'Art 126(3) del TFEU per il mancato rispetto del criterio numerico del disavanzo e del debito nel 2022. Il Rapporto ha lo scopo di analizzare i fattori rilevanti che potrebbero condurre alla decisione o meno di proporre al Consiglio della UE l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (PDE). Il Rapporto ha interessato l'Italia e altri 15 paesi (tra cui la Germania, la Francia e la Spagna). Nel caso dell'Italia, il Rapporto è stato preparato a causa del mancato rispetto di entrambe le regole numeriche. Come già annunciato nella sua Comunicazione sugli orientamenti di bilancio per il 2024 del marzo 2023, la Commissione europea ha deciso di evitare l'apertura di una PDE per tutti i paesi a causa dell'incertezza ancora elevata che caratterizza il quadro macroeconomico e quello di finanza pubblica. Il Rapporto conferma, inoltre, che la decisione di proporre l'apertura di una PDE potrebbe essere presa nella primavera del 2024 sulla base dei risultati di disavanzo e di debito del 2023.

per il risparmio energetico. In proposito viene osservato che nel 2023 la maggior parte delle misure, pur essendo correttamente destinata alle famiglie o alle imprese più vulnerabili, non è stata indirizzata a preservare pienamente il segnale di prezzo utile a ridurre la domanda di energia e ad aumentare l'efficienza energetica.

Secondo la Commissione europea, è necessario in generale garantire una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più dell'1,3 per cento l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024. Si ricorda che, secondo le ultime previsioni – a politiche invariate – della Commissione europea, è stimata una crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale pari allo 0,8 per cento nel 2024, inferiore al tasso di crescita raccomandato. Inoltre, la Commissione europea sottolinea che alla luce delle devastanti alluvioni che hanno colpito l'Italia nel maggio 2023, il costo diretto delle misure di sostegno volte a fronteggiare la relativa emergenza sarà preso in considerazione nelle successive valutazioni di *compliance* e che tali misure saranno – in linea di principio – considerate di natura *una tantum* e temporanea.

Una crescita non superiore all'1,3 per cento dell'indicatore relativo alla spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali garantirebbe una riduzione del saldo strutturale dello 0,7 per cento del PIL per il 2024, miglioramento che la Commissione europea ritiene opportuno tenendo conto delle considerazioni di sostenibilità di bilancio e della necessità di ridurre il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del prodotto. Si ricorda che per gli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60 per cento del PIL o con rischi di sostenibilità del debito più pronunciati è richiesto dai regolamenti europei un miglioramento annuo del saldo di bilancio strutturale verso l'obiettivo a medio termine superiore al valore di riferimento pari allo 0,5 per cento del PIL.

Viene ribadita la raccomandazione di preservare gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale e di garantire l'effettivo assorbimento delle sovvenzioni RRF e di altri fondi della UE, in particolare per promuovere le transizioni verde e digitale. Ciò anche al fine di continuare a perseguire, successivamente al 2024, una strategia di bilancio di risanamento graduale e sostenibile, combinata con investimenti e riforme che favoriscano una maggiore produttività e una crescita sostenibile più elevata, per conseguire una posizione di bilancio prudente a medio termine.

Raccomandazioni riguardano inoltre il sistema fiscale italiano nel suo complesso. In proposito si indica di ridurre ulteriormente le imposte sul lavoro e rendere più efficiente il sistema tributario adottando e attuando adeguatamente la legge delega sulla riforma fiscale. Si dovrebbe preservare la progressività del sistema tributario e migliorarne l'equità, in particolare razionalizzando e riducendo le agevolazioni fiscali, comprese quelle relative all'IVA e alle sovvenzioni dannose per l'ambiente, al contempo diminuendo la complessità della normativa fiscale. Si raccomanda inoltre di allineare i valori catastali ai valori di mercato.

Sul tema fiscale, il documento della Commissione europea presenta alcune specifiche considerazioni. In primo luogo, si ricorda che il cuneo fiscale sul lavoro in Italia è rimasto elevato per tutti i livelli di reddito rispetto ad altri Stati membri della UE, nonostante la riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche attuata nel 2022. In secondo luogo, si segnala che l'estensione del regime forfettario per i lavoratori autonomi solleva preoccupazioni circa l'equità e l'efficienza del sistema complessivo e che l'introduzione di un nuovo regime forfettario sull'aumento dei guadagni per il 2023 ha incrementato la sua complessità. Più in generale, nell'attuare la riforma fiscale, la Commissione europea ritiene fondamentale che, oltre a preservare la progressività del sistema e ridurre la complessità, vengano aumentati gli incentivi al lavoro, sia rafforzata la *compliance* e garantita la neutralità di bilancio. In proposito nel documento si segnala la possibilità di incrementare le entrate provenienti da altre fonti, meno dannose per la crescita, come le imposte sul patrimonio immobiliare, l'IVA e quelle sull'autorizzazione per l'uso di beni costieri di proprietà statale, al fine di ridurre l'onere fiscale sul lavoro in modo neutrale rispetto al bilancio. Viene anche fatto riferimento a un possibile spazio per migliorare il sistema delle tasse ambientali che, nonostante tassazioni relativamente elevate, non è in grado di promuovere sufficientemente la transizione verso tecnologie più pulite, anche a causa dell'ampio uso di sovvenzioni dannose per l'ambiente.

Infine, l'attenzione della Commissione europea è posta in campo energetico con raccomandazioni sulla necessità di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e accelerare la produzione di energia rinnovabile, di incrementare la capacità di trasporto interno del gas per diversificare le importazioni di energia e rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento, di promuovere la mobilità sostenibile. Si raccomanda di aumentare l'efficienza energetica in ambito residenziale e aziendale, anche attraverso regimi di incentivi più mirati, rivolti in particolare alle famiglie più vulnerabili e relativi agli edifici con le prestazioni energetiche meno efficienti.

Questa impostazione di bilancio si inserisce in un contesto di elevata incertezza dal punto di vista sia dello scenario macroeconomico sia delle prospettive di finanza pubblica. Sul primo fronte, come ampiamente documentato nel paragrafo 1.3, nel medio periodo sembrano prevalere rischi al ribasso sulla crescita e al rialzo sull'inflazione derivanti, oltre che dal conflitto in Ucraina, dai tempi di attuazione del PNRR, dalle tensioni finanziarie globali nonché dalla persistenza dell'inflazione stessa e dalle problematiche climatiche e ambientali. Quanto ai conti pubblici, accanto ai rischi connessi a un'evoluzione delle entrate meno favorevole del previsto per una minore crescita e a ulteriori aumenti della spesa per interessi e di quella per le pensioni, vari sono gli aspetti da tenere in considerazione. Infatti, mentre da un lato si prospetta una "normalizzazione" della finanza pubblica grazie al progressivo venir meno delle misure volte a contrastare la crisi pandemica ed energetica, dall'altro lato la conduzione della politica di bilancio appare comunque condizionata da alcune criticità ancora presenti nello scenario attuale.

Innanzitutto, un significativo elemento di incertezza riguarda l'attuazione del PNRR<sup>69</sup>, reso evidente anche dall'assenza nel DEF 2023 delle informazioni che indicano le ipotesi sul profilo annuale di realizzazione della spesa. Tuttavia, ai fini della costruzione delle previsioni, sia tendenziali che programmatiche, viene ipotizzata la completa attuazione del PNRR e dunque la realizzazione della spesa entro il 2026. Sinora, come è noto, si sono verificati ritardi rispetto alle ipotesi iniziali, con rimodulazioni in avanti delle spese nei vari documenti programmatici; una significativa accelerazione nella realizzazione del programma durante la parte restante del Piano appare necessaria per evitare che alcuni progetti non siano realizzabili entro il 2026.

È in corso una valutazione sulla concreta realizzabilità del Piano e su una sua possibile riformulazione. Secondo il Governo tale processo richiederà di attuare una valutazione complessiva; essa dovrebbe tenere conto, oltre che dell'individuazione delle problematiche relative ai singoli interventi del PNRR, di un rinvio dei progetti maggiormente in ritardo nell'ambito della programmazione 2021-27 dei fondi strutturali (le cui risorse possono essere spese sino al 2029) e della sostituzione di alcuni progetti con altri aventi tempi di realizzazione più rapidi da includere nel piano *REPowerEU* sull'efficientamento energetico, che dovrebbe diventare un nuovo capitolo del PNRR riformulato.

Si tratta di valutazioni che potranno influire sui profili temporali della spesa pubblica, per cui il DEF appare come un "documento ponte" in attesa di una maggiore chiarezza che

---

<sup>69</sup> Alcune difficoltà emergono anche con riferimento al monitoraggio dello stato di attuazione.

dovrà necessariamente emergere al più tardi entro l'autunno, quando verrà pubblicata la prossima NADEF e definita la legge di bilancio per il 2024.

In attesa di maggiori informazioni su questi importanti aspetti, si evidenziano alcuni aspetti critici nelle attuali indicazioni circa l'impostazione della manovra di bilancio di fine anno. In primo luogo, nel DEF sono presenti informazioni generiche riguardanti l'importo complessivo di risorse da dedicare alle politiche invariate e la necessità di individuare le coperture all'interno del bilancio pubblico. A queste ultime concorrerà una revisione della spesa che – nelle intenzioni del Governo – produca risparmi crescenti nel tempo senza pregiudicare l'erogazione dei servizi pubblici e l'attuazione delle politiche sociali. Per ora sono espressamente riportati solo importi relativamente limitati di rafforzamento della *spending review* dei Ministeri.

In via generale, all'interno delle politiche invariate la componente più rilevante riguarda il rinnovo dei contratti del pubblico impiego; a questo proposito si devono sottolineare alcuni aspetti. In primo luogo, si ricorda che il prossimo anno rappresenta l'ultimo del triennio di contrattazione ancora da avviare e vi è il rischio di aumenti significativi a causa dell'inflazione cumulata. Inoltre, le risorse che vengono stanziare nella legge di bilancio, ai fini dei rinnovi contrattuali, riguardano solo le Amministrazioni centrali. Analoghe risorse devono essere reperite per il rinnovo delle Amministrazioni locali, che verosimilmente non saranno in grado di trovarle all'interno dei propri bilanci. In prospettiva, peraltro, tali elementi saranno di particolare rilevanza se si considera che nell'arco temporale del DEF rientrano sia il triennio economico di contrattazione 2022-24 di tutti i comparti pubblici sia i due terzi di quello successivo (2025-27).

Con riferimento alla possibilità di una riduzione della pressione fiscale nell'arco della legislatura, nel DEF si fa riferimento, tra le possibili coperture, a una maggiore collaborazione tra fisco e contribuenti. Interventi volti ad aumentare la *compliance* sono desiderabili ma i loro effetti finanziari sono di incerta quantificazione *ex ante* e possono emergere solo gradualmente nel tempo; per il principio di prudenza, è auspicabile quindi che essi non vengano utilizzati a copertura di interventi strutturali di riduzione del carico fiscale. Qualora si volessero reperire risorse attraverso misure di riordino e riduzione delle *tax expenditures*, ciò appare condivisibile ma occorre ricordare che queste ultime sono state spesso oggetto di analisi e impegni programmatici, che tuttavia non hanno trovato applicazione concreta, verosimilmente in relazione soprattutto agli effetti redistributivi e settoriali che la loro adozione comporterebbe. Inoltre, non è chiaro come la riduzione del cuneo fiscale per i redditi medio-bassi indicato come temporaneo si raccordi con gli interventi strutturali previsti dalla delega per la riforma fiscale<sup>70</sup>.

Con riferimento alla spesa sanitaria, sebbene nelle previsioni tendenziali del DEF potrebbero essere state adottate ipotesi più realistiche rispetto alle stime precedenti

---

<sup>70</sup> A.C. 1038, assegnato alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati; in proposito, si veda la [Memoria](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL C. 1038 e sull'abbinata proposta di legge C. 75 Marattin recanti "Delega al Governo per la riforma fiscale", del 25 maggio 2023.

circa l'effettiva necessità di finanziamento futuro, si ricorda che in Italia essa risulta inferiore alla media europea – con conseguenze sfavorevoli sulla qualità dei servizi offerti – con la forte possibilità che si renda necessario il rifinanziamento del servizio sanitario nazionale.

È da tenere presente, inoltre, il rilevante numero di provvedimenti collegati alla manovra di bilancio elencati nel DEF, tra cui alcuni – come quello in materia di disciplina pensionistica – potrebbero richiedere risorse aggiuntive, di cui va individuata adeguata copertura finanziaria.

Nell'insieme, sembrerebbero quindi necessarie cospicue risorse di copertura che, dopo il periodo di risanamento del recente passato, appare difficile poter reperire senza incidere sulla prestazione dei servizi e sull'attuazione delle politiche sociali.

Infine, quanto alla possibilità che eventuali spazi di bilancio, come avvenuto negli ultimi anni, possano emergere da andamenti degli aggregati di finanza pubblica più favorevoli rispetto alle attese, si evidenzia che tali miglioramenti sono spesso derivati da sovrastime – di carattere prudenziale – degli interventi posti in essere per fronteggiare situazioni di crisi, e che si auspica di non dover affrontare in futuro.

Infine, è possibile che alla luce delle recenti misure relative al blocco della cedibilità dei bonus edilizi le autorità statistiche decidano che essi debbano essere nuovamente classificati come crediti non pagabili sulla base del profilo di effettiva fruizione delle detrazioni dall'imposta<sup>71</sup>. Ciò determinerebbe minori disavanzi di bilancio nel triennio 2023-25 ma peggiorerebbe quelli degli anni successivi. Un eventuale utilizzo di tali margini implicherebbe necessariamente un aumento del debito pubblico.

---

<sup>71</sup> Le valutazioni in questione dovrebbero essere effettuate da Eurostat entro il prossimo 30 giugno.



## **PARTE 2**

### **APPROFONDIMENTI TEMATICI**





### 3. LE PROPOSTE LEGISLATIVE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI RIFORMA DEL QUADRO DI REGOLE DI BILANCIO DELLA UE

#### 3.1 *Le proposte legislative della Commissione europea: una descrizione delle novità principali*

Lo scorso 9 novembre, la Commissione europea ha pubblicato la “Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell’UE”<sup>72</sup> che presenta le linee generali della riforma del Patto di stabilità e crescita e della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi. A seguito dell’ampio dibattito che si è svolto nei mesi successivi nelle varie sedi istituzionali, gli Stati membri hanno raggiunto un certo consenso su alcuni elementi degli orientamenti di riforma, come attestato dalle conclusioni adottate dal Consiglio della UE il 14 marzo e dalla dichiarazione dell’Eurogruppo il 23 marzo<sup>73</sup>.

Tra gli Stati membri vi è accordo sul fatto che le soglie di riferimento del 3 per cento del PIL per il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche e del 60 per cento per il relativo debito debbano rimanere invariate. Una certa convergenza si sta inoltre formando su una serie di altri elementi, tra cui la necessità di: i) una programmazione a medio termine al fine di garantire la riduzione del debito in rapporto al PIL; ii) garantire maggiori incentivi a favore degli investimenti pubblici e delle riforme strutturali; iii) un’applicazione più efficace delle penalità nel caso di deficit eccessivi, prevedendo sanzioni finanziarie con importi ridotti ma rafforzando i costi reputazionali del mancato rispetto delle regole di bilancio; iv) un rafforzamento delle procedure per deficit eccessivo basate sul debito; v) un’adeguata differenziazione degli sforzi di consolidamento in base alle condizioni macroeconomiche e di finanza pubblica di ciascun paese.

Anche tenendo conto di questi elementi, la Commissione europea ha quindi presentato il 26 aprile scorso le proposte legislative per la riforma del Patto di stabilità e crescita e della procedura per squilibri macroeconomici.

Le proposte comprendono i seguenti atti legislativi<sup>74</sup>:

- i. una proposta per la sostituzione del Regolamento del Consiglio n. 1466/97 relativo al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (ovvero la “parte preventiva” del Patto di stabilità e crescita che include, tra l’altro, le

---

<sup>72</sup> Si veda Commissione europea “[Comunicazione sugli orientamenti per la riforma del quadro di \*governance\* dell’UE](#)”.

<sup>73</sup> Si veda [Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform](#) e [Eurogroup statement on the fiscal guidance for 2024](#).

<sup>74</sup> Commissione europea (2023), “[Proposal for Regulation: New economic governance rules fit for the future](#)”, aprile.

regole sul saldo strutturale e sul *benchmark* di spesa netta) con un nuovo Regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo;

- ii. una proposta di modifica del Regolamento del Consiglio n. 1467/97 sull'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (ovvero la “parte correttiva” del Patto che include, tra l'altro, le procedure per la correzione di bilancio nel caso di mancato rispetto della regola sul disavanzo e della regola sul debito);
- iii. una proposta di modifica della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per il *framework* di bilancio degli Stati membri (che era parte del cosiddetto “*Six-pack*” con l'obiettivo di modificare taluni elementi delle procedure di bilancio nazionali allo scopo di migliorare il coordinamento delle politiche economiche dei paesi della UE).

Le nuove proposte legislative confermano le linee fondamentali dell'impianto prefigurato nella Comunicazione dello scorso novembre, del quale l'UPB ha già dato conto in due audizioni parlamentari<sup>75</sup>.

Tuttavia, rispetto alla formulazione contenuta negli Orientamenti, le proposte legislative presentano alcune novità che vanno, da un lato, nella direzione di rafforzare l'obiettivo della sostenibilità e della riduzione del debito attraverso l'introduzione di salvaguardie comuni a tutti i paesi e, dall'altro, di garantire la titolarità nazionale del nuovo quadro di *governance*, prevedendo, tra le altre cose, un più ampio coinvolgimento delle Istituzioni di bilancio indipendenti (*Independent fiscal institutions*, IFI), come l'UPB.

Nello specifico, le proposte legislative, come già i precedenti orientamenti generali, confermano che i valori di riferimento del 3 per cento del PIL per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e del 60 per cento per il relativo debito previsti dal Trattato per il funzionamento della Unione europea (TFUE) rimangono in vigore.

Al contrario, con riferimento alla parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, la proposta di Regolamento che dovrebbe sostituire il Regolamento del Consiglio n. 1466/97 abolisce il criterio di convergenza del saldo strutturale di bilancio verso l'OMT mentre, con riferimento al braccio correttivo del Patto, le modifiche al Regolamento n. 1467/97 aboliscono l'attuale parametro numerico (pari a 1/20) di riduzione annuale del debito in rapporto al PIL per la quota eccedente il limite del 60 per cento.

Al fine di aumentare la titolarità nazionale (*ownership*) del *framework* europeo, tali regole vengono sostituite dalla presentazione da parte degli Stati membri di Piani strutturali di bilancio di medio periodo (PSB). I Piani avranno durata minima di quattro anni estendibili

---

<sup>75</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'esame della «Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE» della Commissione europea, 1° marzo e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2023”, 20 aprile.

a sette se il paese si impegna a realizzare riforme strutturali e investimenti volti a sostenere la crescita potenziale e a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Per i paesi con un debito più elevato del 60 per cento del PIL o un disavanzo superiore al 3 per cento del PIL, essi conterranno in particolare un programma di aggiustamento dei conti pubblici tale da garantire percorsi adeguati e credibili di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL specifici per ogni paese nei dieci anni successivi alla fine del piano di aggiustamento e nell'ipotesi di politiche invariate, ossia ipotizzando che non vi siano ulteriori interventi dopo quelli già previsti nel piano di aggiustamento. Allo stesso tempo, il programma di aggiustamento dovrà garantire il rispetto dell'obbligo di mantenere il disavanzo sotto il 3 per cento del PIL sempre nei dieci anni successivi al completamento del programma di aggiustamento stesso e ipotizzando politiche invariate. La presentazione dei PSB verrà preceduta da consultazioni preliminari con la Commissione europea all'inizio della procedura, anche sulla base di "traiettorie tecniche" elaborate dalla Commissione stessa utilizzando le metodologie di analisi di sostenibilità del debito (*debt sustainability analysis*, DSA). All'interno di un quadro comune a tutti i paesi della UE, i cui dettagli sono descritti in un'apposita appendice al Regolamento n. 1466/97, i PSB conterranno anche un programma per riforme e investimenti che, nel caso dei piani a sette anni, diventerebbero dei veri e propri impegni.

È infine previsto che la Commissione europea e il Consiglio approvino i Piani presentati dai paesi e ne valutino *ex post* il rispetto. Semplificando notevolmente rispetto all'attuale sistema di regole di bilancio del Patto di stabilità e crescita, il rispetto degli obiettivi programmati in tale sentiero di consolidamento di medio periodo verrebbe monitorato facendo affidamento su un unico indicatore di spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali, definito come la spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa ciclica per sussidi di disoccupazione, delle spese finanziate da sovvenzioni UE e tenendo conto dell'impatto finanziario delle misure discrezionali sul lato delle entrate.

Più nel dettaglio, la procedura prevista dal nuovo quadro di *governance* proposto si articola in tre fasi: la prima fase di indirizzo, definita dalla Commissione europea; la seconda fase di elaborazione dei PSB da parte di ciascuno Stato membro; la terza fase di monitoraggio e valutazione.

Nella prima fase, la Commissione europea, al fine di fornire orientamenti agli Stati membri nella stesura del loro PSB, propone ai paesi con disavanzo di bilancio superiore alla soglia del 3 per cento del PIL o con debito maggiore del 60 per cento del PIL una "traiettoria tecnica" della durata minima di quattro anni, ulteriormente estendibile a sette, che includa in particolare un sentiero di spesa primaria netta. La traiettoria viene determinata stimando l'aggiustamento minimo di bilancio che permetta di portare il debito dello Stato membro su un percorso plausibilmente discendente o lo mantenga a un livello prudente nei dieci anni successivi alla fine del periodo di aggiustamento nell'ipotesi di politiche invariate, ossia in assenza di nuove misure. L'aggiustamento di bilancio deve altresì permettere di contenere il disavanzo di bilancio in rapporto al PIL al di sotto della soglia del 3 per cento nei dieci anni successivi alla fine del piano nell'ipotesi di politiche invariate.

Inoltre, queste traiettorie tecniche dovrebbero garantire che il debito pubblico in rapporto al PIL alla fine del periodo di aggiustamento si collochi al di sotto del livello dell'anno precedente all'inizio del piano.

Per tutti gli altri paesi, in questa prima fase, la Commissione europea si limiterà a fornire indicazioni tecniche relative al saldo primario strutturale necessario ad assicurare che il disavanzo si mantenga al di sotto del 3 per cento del PIL a politiche invariate nei dieci anni successivi alla fine del PSB.

Si noti che, a differenza di quanto originariamente previsto nella Comunicazione pubblicata lo scorso novembre, nella fase di elaborazione delle traiettorie tecniche la Commissione europea non procederà a classificare gli Stati membri in base ai tre profili individuati attraverso la metodologia presentata nel *Debt Sustainability Monitor*<sup>76</sup>, vale a dire distinguendo tra paesi con un problema di debito sostanziale, moderato e modesto ma distinguerà i paesi considerando solo il livello del rapporto tra debito e PIL rispetto al limite del 60 per cento o il disavanzo rispetto alla soglia del 3 per cento.

Un'altra novità contenuta nelle proposte legislative rispetto alla formulazione degli Orientamenti dello scorso novembre riguarda la presenza di meccanismi di salvaguardia comuni a tutti i paesi per garantire e rinforzare la sostenibilità del debito.

Infatti, nelle traiettorie tecniche messe a punto dalla Commissione europea, il rapporto tra debito pubblico e PIL risultante alla fine del periodo di consolidamento pluriennale dovrà essere inferiore al livello dell'anno precedente l'inizio della traiettoria. Inoltre, fintanto che il disavanzo rimarrà al di sopra del 3 per cento del PIL, le traiettorie dovranno prevedere un aggiustamento di bilancio minimo annuo dello 0,5 per cento del PIL come parametro di riferimento. In aggiunta, le traiettorie con un periodo di aggiustamento di bilancio esteso fino a sette anni dovranno ipotizzare che la maggior parte dell'aggiustamento si realizzi durante i primi quattro anni coperti dal piano. Infine, le traiettorie dovranno essere tali che il tasso di crescita dell'indicatore di spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali rimanga, in media e nel corso dell'orizzonte della traiettoria stessa, al di sotto del tasso di crescita del PIL di medio termine.

In linea con la metodologia del *Debt Sustainability Monitor* della Commissione europea, nella valutazione della plausibilità del percorso di riduzione del debito, l'analisi utilizzerà una serie di "stress test", ovvero una valutazione della sensitività dei risultati utilizzando ipotesi più sfavorevoli sui tassi di interesse, sulla crescita del PIL reale e sul saldo primario di bilancio nonché un'analisi stocastica, ovvero un'analisi probabilistica che tenga conto dell'incertezza sulle previsioni delle variabili (crescita del PIL nominale, saldo primario, tassi di interesse) che determinano la dinamica del debito.

---

<sup>76</sup> Commissione europea, (2022), "*2022 Debt Sustainability Monitor*", Institutional Paper 199.

La Commissione europea aggiornerà le traiettorie tecniche e gli orientamenti quantitativi almeno una volta ogni quattro anni in tempo per la presentazione del successivo ciclo di piani strutturali di bilancio a medio termine.

Nella seconda fase, gli Stati membri, dopo consultazioni tecniche con la Commissione europea, dovranno presentare i propri PSB della durata di almeno quattro anni. Tuttavia, è contemplata la possibilità di una eventuale estensione del periodo di programmazione fino a un massimo di sette anni prevedendo un percorso più graduale di aggiustamento di bilancio e di riduzione del rapporto tra debito e PIL. Questa possibilità viene concessa a condizione che i paesi si impegnino a conseguire una serie di riforme e investimenti, verificabili e vincolati nel tempo, da attuare in tempi predefiniti e concordati.

In particolare, gli interventi di riforma e di investimento dovranno essere tali da favorire la crescita economica potenziale, migliorare la sostenibilità di bilancio, fare fronte alle priorità comuni dell'Unione e rispondere alle raccomandazioni specifiche per paese indirizzate allo Stato membro nell'ambito del Semestre europeo. Inoltre, nel caso degli investimenti, gli interventi dovranno permettere di affrontare le priorità specifiche dei singoli paesi evitando, durante il periodo di aggiustamento, tagli di investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali.

Nella terza fase, il PSB è sottoposto alla valutazione della Commissione europea. La valutazione dovrebbe concentrarsi in particolare sulla plausibilità delle ipotesi macroeconomiche e di bilancio, nella misura in cui si discostino da quelle alla base della traiettoria tecnica precedentemente definita. Infatti, le proiezioni del debito a politiche invariate incluse nel piano dovrebbero essere coerenti e comparabili con le proiezioni della Commissione europea. Nel caso in cui gli Stati membri utilizzino nel loro PSB ipotesi che differiscono dal quadro di proiezione del debito a medio termine della Commissione europea, essi devono spiegare e debitamente giustificare le differenze in modo trasparente e sulla base di valide argomentazioni economiche.

Una volta superata la valutazione della Commissione europea, il PSB dovrà essere approvato dal Consiglio, dopodiché il Piano sarà vincolante per il paese. Invece, in caso di mancato accordo tra Stato membro e Commissione europea sul PSB presentato, verrebbe adottato dal Consiglio il percorso di riferimento tecnico definito dalla Commissione europea.

Durante il periodo di durata del PSB, esso non può essere modificato, a eccezione di circostanze eccezionali e oggettive che ne rendano impossibile l'attuazione o nel caso la revisione venga richiesta da un nuovo governo. In questi casi, precedentemente alla revisione del Piano, la Commissione europea pubblicherà una nuova traiettoria tecnica. Tenendo conto degli aggiustamenti passati o della loro eventuale assenza, la nuova traiettoria tecnica proposta dalla Commissione europea non dovrà consentire né il rinvio (*backloading*) degli obiettivi iniziali né uno sforzo di aggiustamento inferiore a quello precedente.

Nel caso di periodo di aggiustamento esteso oltre i quattro anni, la Commissione europea dovrà inoltre periodicamente valutare se permangono le condizioni necessarie all'attuazione delle riforme e degli investimenti preliminarmente concordati e, in caso contrario, rimodulare l'aggiustamento di bilancio su un periodo più breve.

Con le nuove procedure definite nella proposta di sostituzione del Regolamento n. 1466/97, i PSB andrebbero quindi a unificare gli attuali Programmi di stabilità (o i Programmi di convergenza) con i Programmi nazionali di riforma. Inoltre, ogni anno gli Stati membri dovranno pubblicare una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei rispettivi Piani nazionali rendicontando sia sull'attuazione dei piani di bilancio pluriennali sia sulle misure intraprese al fine di dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese e sullo stato di avanzamento delle riforme strutturali programmate.

Per quanto riguarda la sorveglianza di bilancio annuale da parte della Commissione europea e del Consiglio della UE nell'ambito del Semestre europeo, essa si baserà sul monitoraggio del percorso dell'indicatore unico di spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, che dovrà rimanere al di sotto del sentiero pluriennale concordato nelle prime fasi della procedura. Al fine di evitare che lievi deviazioni nel tempo dal percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato finiscano per cumularsi in deviazioni rilevanti, la Commissione europea utilizzerà per ogni Stato membro conti figurativi di controllo (*notional control accounts*) dove verranno cumulate le deviazioni annuali (sia in positivo che in negativo).

Inoltre, all'interno del nuovo quadro di *governance*, si prevede il mantenimento di una clausola di salvaguardia generale in caso di grave recessione economica per l'area dell'euro o la UE nel suo complesso; viene anche prevista una clausola specifica per circostanze eccezionali fuori dal controllo dei governi e che determinano pesanti ripercussioni sulle finanze pubbliche di un singolo Stato membro. L'attivazione e l'estensione delle clausole generali e specifiche per paese richiederanno il consenso del Consiglio e consentiranno deviazioni temporanee dal percorso di bilancio a medio termine concordato.

In un quadro in cui la maggiore titolarità nazionale *ex ante* permette agli Stati membri di aver un più ampio margine di manovra nella definizione dei percorsi di aggiustamento, il controllo *ex post* da parte della UE sul rispetto delle regole sarebbe caratterizzato da maggiore rigore rispetto al passato.

Difatti, mentre le proposte di modifica al Regolamento n. 1467/97 relativo alla parte correttiva del Patto di stabilità e crescita stabiliscono che, in caso di inosservanza della soglia del 3 per cento del disavanzo in rapporto al PIL, la procedura per disavanzi eccessivi (PDE) basata sul deficit venga mantenuta sostanzialmente inalterata<sup>77</sup>, la PDE basata sul

---

<sup>77</sup> La PDE per violazione del criterio del disavanzo maggiore del 3 per cento del PIL resterebbe infatti immutata a meno di alcune modifiche proposte per assicurarne la coerenza con le PDE basate sul mancato rispetto del criterio del debito; le proposte di modifica sono volte a riconoscere il ruolo più significativo delle

mancato rispetto del criterio del debito verrebbe rafforzata e incentrata sulle deviazioni dal percorso di spesa primaria netta concordato.

Come già previsto dalle attuali procedure, qualora la Commissione europea verifici una situazione di deficit eccessivo per un paese per violazione del criterio numerico del disavanzo o del debito, essa pubblicherà un Rapporto ai sensi dell'art. 126.3 del TFUE nel quale verranno analizzati anche tutti gli eventuali fattori rilevanti per la decisione di aprire o meno una PDE. Tali fattori rilevanti verranno considerati nel caso di mancato rispetto del criterio numerico sul disavanzo solo se esso sia rimasto vicino alla soglia del 3 per cento e l'eccesso sopra tale valore di riferimento sia previsto essere temporaneo.

Rispetto alle attuali procedure, la novità delle modifiche al Regolamento n. 1467/97 è rappresentata dal fatto che la Commissione europea nella fase decisionale circa l'apertura di una PDE per violazione del criterio del debito deve considerare il grado di rischiosità del debito come fattore rilevante. In particolare, nel caso degli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale, individuati in base alla classificazione della Commissione europea presentata nel più recente Rapporto di monitoraggio sul debito (*Debt Sustainability Monitor*), gli scostamenti dell'indicatore di spesa primaria netta rispetto al sentiero inizialmente concordato determinerebbero l'avvio automatico della procedura.

Il Rapporto della Commissione europea considererà inoltre ulteriori elementi. In primo luogo, le informazioni contenute nel conto figurativo di controllo dovrebbero costituire la base delle azioni esecutive della PDE, ovvero delle richieste di aggiustamento per correggere le deviazioni dal sentiero inizialmente concordato. Allo stesso tempo, il grado di ambizione del percorso di evoluzione dell'indicatore di spesa primaria netta nel PSB dovrebbe essere preso in considerazione al momento di decidere l'apertura di una PDE per violazione del criterio del debito. Più nel dettaglio, nella decisione dovrebbe essere considerato se la traiettoria della spesa primaria netta dello Stato membro approvata dal Consiglio sia più ambiziosa di quella proposta dalla Commissione europea e se lo scostamento dalla traiettoria non sia significativo se misurato rispetto a quest'ultima.

Altri fattori rilevanti di cui la Commissione europea dovrebbe tenere conto nella fase di valutazione circa l'esistenza di deficit eccessivi sono: la struttura del debito del paese; gli sviluppi di medio periodo dell'economia con riferimento anche al ciclo economico e all'evoluzione dell'inflazione rispetto alle ipotesi sottostanti i profili di spesa primaria netta concordati nel PSB; l'implementazione di riforme e investimenti e, in particolare, l'adozione di misure *ad hoc* nel contesto della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi; le politiche messe in atto per favorire le strategie comuni della UE, inclusi gli interventi finanziati con il programma *NextGenerationEU*.

---

IFI nella fase di valutazione delle misure adottate dai governi per correggere la situazione di disavanzi eccessivi e a chiarire i casi di recessione a livello di singolo paese e di UE a causa dei quali la PDE o non verrebbe attivata.



Inoltre, i paesi possono presentare alla Commissione europea ulteriori fattori che ritengono rilevanti per la decisione di aprire o meno la PDE. La presentazione da parte degli Stati membri di tali fattori rilevanti includerà anche il relativo parere delle rispettive IFI.

Nel caso venga accertata l'esistenza di un'infrazione, il Consiglio, su Raccomandazione della Commissione europea, ha quattro mesi di tempo per formulare una Raccomandazione nei confronti dello Stato membro che indichi oltre al nuovo percorso di correzione dell'indicatore di spesa primaria netta anche la tempistica per la correzione del deficit eccessivo.

Nel definire il percorso correttivo della spesa primaria netta nell'ambito della PDE, il Consiglio dovrebbe anche garantire che non vi sia alcun rinvio (*backloading*) dell'aggiustamento di bilancio richiesto. Il percorso correttivo della spesa primaria netta nell'ambito della PDE dovrebbe essere ricondotto a quello originariamente stabilito dal Consiglio nell'ambito delle procedure della parte preventiva. Nel caso in cui il percorso originario non sia più praticabile, a causa di circostanze oggettive, un percorso diverso deve essere stabilito dal Consiglio sempre nell'ambito della PDE.

Il paese sottoposto a PDE dispone di norma di sei mesi di tempo, ridotti a tre nel caso di deviazioni particolarmente rilevanti, per presentare alla Commissione europea e al Consiglio un Rapporto sulle misure correttive da adottare (*effective action*) in risposta alla Raccomandazione del Consiglio. La proposta di revisione legislativa prevede che tale Rapporto debba contenere gli obiettivi programmatici del Governo espressi in termini di entrate e spese nonché l'ammontare delle entrate e delle spese discrezionali coerenti con la nuova traiettoria di correzione dell'indicatore di spesa primaria netta raccomandata dal Consiglio. Il Rapporto dovrà essere pubblico e contenere il parere delle IFI sull'adeguatezza delle misure adottate e programmate dal Governo per conseguire i nuovi obiettivi di bilancio. Il Rapporto dovrà infine essere valutato dalla Commissione europea e dal Consiglio e tenuto in considerazione per le successive decisioni.

Come già evidenziato precedentemente, la proposta di nuova regolamentazione introduce un meccanismo di salvaguardia comune. Questo prevede che, in tutti gli anni in cui il disavanzo di bilancio di un singolo Stato membro ecceda la soglia del 3 per cento del PIL, il profilo dell'indicatore di spesa primaria netta debba essere coerente con un aggiustamento di bilancio minimo di 0,5 punti di PIL. Nel caso in cui le misure adottate vengano considerate adeguate o si manifestino circostanze eccezionali fuori dal controllo del governo con un significativo impatto sulle finanze pubbliche o, in alternativa, nel caso in cui il Consiglio abbia valutato l'esistenza di una grave recessione economica per l'area dell'euro o la UE, il Consiglio stesso a seguito di una Raccomandazione della Commissione europea, potrebbe decidere di estendere il termine per la chiusura della procedura per deficit eccessivo. L'estensione del termine può essere pari, di norma, a un anno.

Nel caso invece in cui il paese in infrazione non adotti misure adeguate a correggere la situazione di deficit eccessivo, il Consiglio può, entro due mesi, richiamare il paese (*giving*



*notice*) ad attuare le necessarie misure che garantiscano la correzione del deficit eccessivo entro i termini indicati. In questa fase il Consiglio può richiedere al paese in PDE di adottare una nuova traiettoria correttiva dell'indicatore di spesa primaria netta in modo che il disavanzo si collochi al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL entro i termini prestabiliti o che il debito cali plausibilmente nel medio periodo. Nel caso in cui il paese in infrazione continuasse a non attuare le necessarie misure per correggere la situazione di deficit eccessivo, il Consiglio potrebbe decidere di comminare sanzioni finanziarie pari, di norma, a un minimo dello 0,05 per cento del PIL per semestre fino, cumulativamente, a un massimo dello 0,5 per cento del PIL. Le risorse accumulate come sanzioni finanziarie confluirebbero nel bilancio della UE fino al momento dell'effettiva attuazione di misure adeguate a correggere la situazione di deficit eccessivo.

Le proposte legislative della Commissione europea relative al braccio correttivo del Patto prevedono anche un dialogo rafforzato tra la Commissione europea e varie istituzioni del paese in procedura, incluse le IFI. La Commissione europea potrebbe infatti in ogni momento programmare missioni informative con l'obiettivo di valutare le condizioni economiche del paese e i rischi o le difficoltà collegati al perseguimento degli obiettivi di correzione del disavanzo eccessivo. Missioni specifiche della Commissione europea sarebbero inoltre previste qualora il paese in PDE non adottasse misure adeguate a correggere la situazione di deficit eccessivo.

La procedura per i disavanzi eccessivi è sospesa se lo Stato membro interessato agisce conformemente alle raccomandazioni del Consiglio e viene abrogata solo se le previsioni della Commissione europea indicano che il disavanzo è stato portato durevolmente al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del PIL e, nel caso in cui la PDE sia stata avviata sulla base del criterio del debito, se lo Stato membro interessato ha rispettato il percorso correttivo della spesa primaria netta stabilito dal Consiglio nei due anni precedenti e ci si attende che, sulla base delle previsioni della Commissione europea, continuerà a farlo nell'anno in corso.

Le proposte legislative forniscono indicazioni anche riguardo alla procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi prevedendo sia una maggiore attenzione alle ricadute degli squilibri sugli altri paesi della UE sia un rafforzamento del dialogo tra la Commissione europea e gli Stati membri. Tale dialogo dovrebbe permettere una migliore comprensione dei problemi specifici dell'economia nazionale nonché delle politiche necessarie per affrontarli, da cui poi derivi un impegno da parte degli Stati membri a inserire nei rispettivi PSB le riforme e gli investimenti necessari per prevenire o correggere tali squilibri.

Nel caso in cui fossero individuati nuovi squilibri macroeconomici mentre è già in atto un PSB, sarà avviato un ulteriore dialogo con gli Stati membri per raggiungere un'intesa comune sulle misure necessarie per affrontarli. Tuttavia, il piano precedentemente approvato, di norma, non sarà riconsiderato.

Infine, nelle proposte di modifica della Direttiva 2011/85/UE si prevede un significativo rafforzamento della coerenza delle procedure di bilancio nazionali con le nuove regole della UE proposte nei regolamenti, anche con l'obiettivo di garantire maggiore titolarità nazionale delle stesse. Gli emendamenti alla Direttiva richiedono in particolare agli Stati membri di promuovere nelle loro legislazioni nazionali un orientamento a medio termine, introducendo un quadro di bilancio credibile ed efficace che preveda l'adozione di un periodo di programmazione di almeno quattro anni.

Con riferimento all'obiettivo di migliorare la qualità delle finanze pubbliche, gli emendamenti alla Direttiva richiedono ai paesi di rafforzare il sistema dei conti pubblici adeguandolo al criterio della competenza e di fornire maggiori informazioni sugli enti fuori bilancio che comunque sono inclusi nel perimetro della pubblica amministrazione. Nel caso specifico, la proposta di modifica della Direttiva richiede di pubblicare l'incidenza delle operazioni di tali enti sui saldi e sui debiti delle Amministrazioni pubbliche, anche con riferimento alle attività previste per il futuro e alle passività attese.

Gli Stati membri dovranno inoltre pubblicare informazioni dettagliate sull'incidenza delle agevolazioni fiscali rispetto alle entrate previste dagli obiettivi di bilancio nazionali. Maggiori informazioni vengono inoltre richieste sulle passività potenziali che possono avere un impatto elevato sui bilanci pubblici, quali i costi legati all'invecchiamento della popolazione, le garanzie pubbliche, i prestiti in sofferenza e le passività derivanti dall'attività delle società pubbliche, le spese potenziali e gli obblighi derivanti da decisioni o sentenze relative a casi giudiziari. Vengono domandate informazioni sulle passività potenziali legate a catastrofi e al clima, richiedendo la quantificazione delle maggiori spese pubbliche prodotte da catastrofi e *shock* climatici, nonché degli oneri degli interventi necessari a mitigare tali fenomeni. Maggiori dettagli sono inoltre richiesti con riferimento alle partecipazioni, per quote rilevanti, delle Amministrazioni pubbliche al capitale delle società private e pubbliche.

Infine, è previsto un significativo rafforzamento del ruolo delle IFI, quali l'UPB. La Commissione europea riconosce infatti che le IFI hanno contribuito a promuovere la disciplina di bilancio e a rafforzare la credibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri. Secondo le proposte della Commissione europea, al fine di migliorare la titolarità nazionale del nuovo sistema di *governance*, il ruolo delle IFI, che tradizionalmente è quello di monitorare il rispetto del quadro di regole di bilancio nazionali, dovrebbe essere esteso al monitoraggio del quadro complessivo di *governance* economica della UE.

A tal fine, l'articolo 8 della proposta di modifica della Direttiva 2011/85/EU prevede che le IFI dovranno svolgere i seguenti compiti:

- i) elaborare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica annuali e pluriennali alla base della programmazione a medio termine del governo o validare quelle predisposte dalle autorità nazionali;

- ii) elaborare valutazioni sulla sostenibilità del debito alla base della programmazione a medio termine dei governi o validare quelle governative;
- iii) produrre valutazioni ufficiali sull’impatto delle “politiche” (“*policies*”) sulla sostenibilità di finanza pubblica e sulla crescita sostenibile e inclusiva o validare quelle fornite dal governo;
- iv) monitorare il rispetto delle regole di bilancio nazionali del paese;
- v) nell’ambito della proposta legislativa che sostituisce il Regolamento n. 1466/97, fornire una valutazione della conformità del risultato a consuntivo della spesa primaria netta riportato nella Relazione annuale sullo stato di avanzamento dei PSB con il percorso dell’indicatore stesso inizialmente concordato e, ove applicabile, analizzare anche i fattori alla base della deviazione dal percorso concordato di evoluzione della spesa primaria netta quali, ad esempio, il manifestarsi di circostanze eccezionali;
- vi) monitorare il rispetto del quadro di regole di bilancio della UE conformemente al Regolamento n. 1467/97 che nella proposta di revisione della Commissione europea prevede che le IFI forniscano una valutazione sull’adeguatezza delle misure adottate dai governi per correggere la situazione di disavanzo eccessivo e un parere sull’esistenza di fattori rilevanti che influenzino la valutazione sull’apertura di una PDE;
- vii) condurre, su base regolare, analisi del *framework* di bilancio nazionale, al fine di valutare la sua coerenza complessiva e la sua efficacia, compresi i meccanismi e le norme che disciplinano i rapporti di bilancio tra le autorità pubbliche nei sottosettori della pubblica Amministrazione;
- viii) partecipare a regolari audizioni e discussioni presso il Parlamento nazionale.

I governi degli Stati membri dovranno conformarsi alle valutazioni o ai pareri delle IFI o motivare pubblicamente la decisione di non conformarsi a tali valutazioni o pareri (“*comply or explain*”).

Per quanto riguarda la tempistica di attuazione delle proposte legislative, nelle intenzioni della Commissione europea, esse andrebbero approvate dal Consiglio della UE e dal Parlamento europeo entro la fine del 2023 e dovrebbero entrare in vigore a partire dal primo trimestre del 2024.

### **3.2 Proiezioni di finanza pubblica a medio termine per l'Italia nel contesto delle proposte del nuovo quadro di regole di bilancio**

Come già descritto nel precedente paragrafo, le proposte legislative della Commissione europea sul nuovo quadro di *governance* dell'UE prevedono che, preliminarmente alla presentazione dei PSB, la Commissione europea sottoponga ai paesi con debito superiore al 60 per cento del PIL o con disavanzo superiore alla soglia del 3 per cento del PIL una "traiettoria tecnica" di evoluzione del rapporto tra debito e PIL che si basi su un piano di aggiustamento pluriennale della durata di almeno quattro anni (estendibile a sette anni), espresso in termini di spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali.

Il percorso di consolidamento di bilancio sottostante a tale traiettoria tecnica dovrà essere ancorato alla sostenibilità del debito e, anche attraverso alcuni meccanismi comuni a tutti gli Stati membri, dovrà garantire che, nei dieci anni successivi al periodo di aggiustamento di bilancio e nell'ipotesi di politiche invariate, il debito in rapporto al PIL rimanga su un percorso di riduzione plausibile<sup>78</sup> mentre il disavanzo di bilancio si mantenga al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL.

Alla luce di questi presupposti, l'obiettivo di questo paragrafo è quello di presentare l'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL e delle principali variabili di finanza pubblica relative ad alcuni scenari di medio periodo che, in base alla metodologia sviluppata dall'UPB, si ritengono coerenti in linea generale con le traiettorie tecniche delineate nelle proposte legislative sulla nuova *governance* UE. Tra le altre cose, ciò consente una prima valutazione sul grado di coerenza delle previsioni programmatiche del Governo contenute nel DEF 2023 con tali traiettorie tecniche. A questo scopo, coerentemente con il nuovo quadro di regole, l'orizzonte di proiezione degli esercizi presentati in questo paragrafo, che in precedenti esercizi di simulazione<sup>79</sup> condotti dall'UPB si estendeva fino a dieci anni dopo l'ultimo anno di consuntivo, viene ulteriormente allungato fino al 2040.

---

<sup>78</sup> Per determinare il percorso di aggiustamento di riferimento del rapporto tra debito e PIL, la Commissione europea utilizzerà la metodologia messa a punto nel contesto della sua analisi di sostenibilità del debito (*debt sustainability analysis*, DSA), opportunamente adattata al nuovo quadro di regole. La metodologia DSA della Commissione europea è descritta con un certo dettaglio nei volumi *2022 Debt Sustainability Monitor* e *Fiscal Sustainability Report 2021* nonché in precedenti pubblicazioni. Al momento, non tutte le ipotesi necessarie alla costruzione di tali percorsi di aggiustamento pluriennale descritti nelle proposte legislative della Commissione europea possono essere puntualmente ricostruite. Per un'analisi critica delle ipotesi necessarie alla predisposizione delle traiettorie tecniche da parte della Commissione europea, si veda l'"[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sugli Orientamenti per la riforma del quadro di *governance* dell'UE" del 1° marzo. Sulla metodologia sottostante la DSA della Commissione europea si veda: Commissione europea, (2022), "[2022 Debt Sustainability Monitor](#)", Institutional Paper 199; Commissione europea (2022), "[Fiscal Sustainability Report 2021](#)", Institutional Paper 171, 25 aprile e Commissione europea (2021), "[Debt Sustainability Monitor 2020](#)", Institutional Paper 143, 5 febbraio.

<sup>79</sup> Si veda, per esempio, Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "[Audizione](#) della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 e della relativa Integrazione", 9 novembre. Per una descrizione del *framework* UPB per la valutazione della dinamica del debito nel medio periodo si veda Gabbriellini C., Nocella G. e Padrini F. (2021), "[Assessing Italy's public debt dynamics in the medium term with the PBO framework: Illustrative scenario analysis for the post-Covid period](#)", Nota di lavoro UPB n. 2/2021.

Preliminarmente, è importante sottolineare che le ipotesi tecniche utilizzate per la predisposizione di questi scenari possono differire da quelle del Governo e della Commissione europea o per mancanza di informazioni oppure per differenti scelte metodologiche.

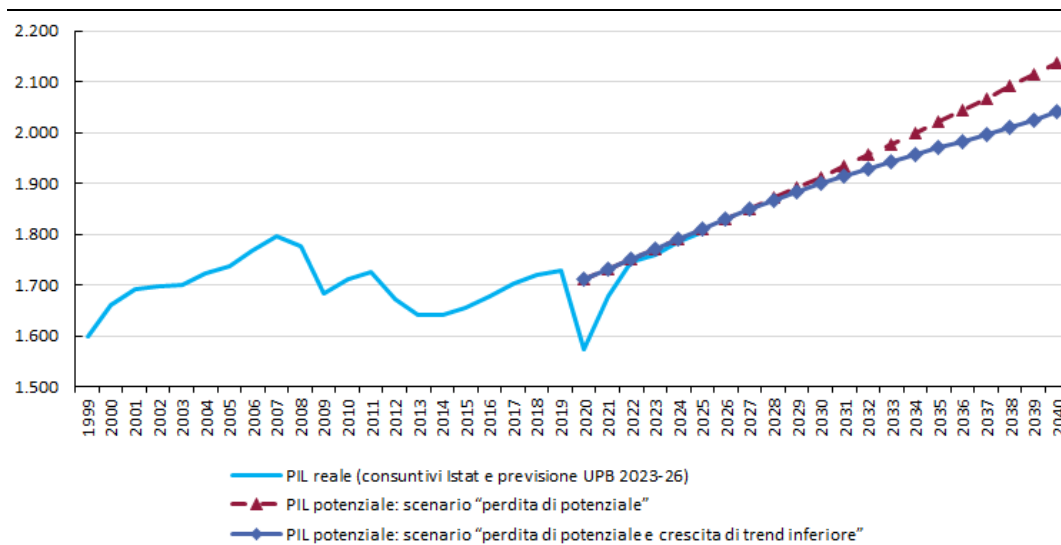
Prendendo come punto di partenza le previsioni macroeconomiche e le analisi di sensitività della finanza pubblica per il periodo 2023-2026 elaborate dall'UPB in occasione della valutazione del DEF 2023 (si veda il riquadro 2.6 "La sensitività del rapporto tra il debito e il PIL rispetto alle ipotesi macroeconomiche"), vengono innanzitutto illustrate le proiezioni a medio termine con una ipotesi di finanza pubblica a politiche invariate dal 2024 ovvero dove si ipotizza che a partire da tale anno e fino alla fine dell'orizzonte di proiezione non vi siano aggiustamenti discrezionali di bilancio rispetto al quadro di finanza pubblica del 2023. Ciò implica che in questo scenario controfattuale e stilizzato, a partire dal 2024, il saldo primario strutturale rimanga uguale al livello del 2023. Si noti che l'assenza di misure di consolidamento di bilancio rispetto al 2023 determina, mediante l'operare di moltiplicatori dinamici stimati con il modello di previsione macroeconomica MeMo-It in dotazione all'UPB, un aumento del tasso di crescita del PIL reale nel triennio 2024-26 rispetto alla previsione UPB utilizzata per validare lo scenario programmatico del DEF e quindi un impatto favorevole sulla componente ciclica dei saldi di bilancio.

L'analisi di sostenibilità del debito richiede inoltre ipotesi sulle variabili macro-finanziarie che ne influenzano la dinamica nel medio periodo. Per quanto riguarda l'evoluzione del PIL, l'ipotesi di lavoro è che il PIL potenziale segua una traiettoria di *trend*. Si ritiene infatti che la stima del prodotto potenziale, ottenuta attraverso le varie procedure statistiche disponibili, sia soggetta a forte volatilità e instabilità soprattutto nella fase attuale, contraddistinta dalla possibilità che si verifichi un'inversione del ciclo o da dinamiche "anomale" del PIL effettivo causate da eventi straordinari (quali, in senso sfavorevole, l'incertezza sull'impatto strutturale provocato dalla crisi pandemica e dalla crisi energetica e, in senso positivo, dall'impatto dei programmi di investimento e riforma previsti nel PNRR).

Pertanto, per l'andamento di medio termine del PIL si ipotizza un'evoluzione di *trend* ricavata in base a due scenari alternativi (fig. 3.1):

- 1) lo scenario "perdita di potenziale" in cui il PIL potenziale evolve lungo l'intero periodo di proiezione su un sentiero lineare determinato dalla crescita media osservata nel periodo 2014-2019, ossia nella fase espansiva precedente la pandemia, pari all'1,1 per cento. Tuttavia, nell'ipotesi prudenziale che le misure adottate dal Governo nel corso della crisi epidemica abbiano contribuito solo in parte a evitare il deterioramento strutturale dell'economia, si ipotizza anche che il livello del PIL potenziale si collochi permanentemente su un valore di circa 2,4 punti percentuali al di sotto di quello di *trend* osservato nel 2014-2019. Tale valore corrisponde approssimativamente alla perdita media annua del PIL potenziale italiano registrata dopo la crisi degli anni 2008-2013.

**Fig. 3.1** – Evoluzione del livello del PIL potenziale in scenari alternativi  
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazione su dati del DEF 2023 e Istat.

- 2) Lo scenario “perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore”, nel quale si assume che fino al 2026 il livello del PIL potenziale sia identico a quello dello scenario “perdita di potenziale” dopodiché dal 2027 il suo tasso di crescita converga in sei anni a un valore di *trend* inferiore e pari allo 0,7 per cento. Tale valore è coerente con l’attuale stima di crescita di medio termine per l’Italia elaborata da *Consensus Forecast*.

L’evoluzione del livello del PIL reale dal 2027 al 2032 in ciascuno scenario si ottiene considerando l’ipotesi aggiuntiva di una chiusura graduale e lineare dell’*output gap* stimato per il 2026 in sei anni. Negli anni successivi, il PIL reale cresce in linea con il valore potenziale.

Per le altre determinanti non fiscali della dinamica del rapporto del debito sul PIL, le ipotesi di previsione per il periodo 2027-2040 sono le seguenti: i) la graduale convergenza (in sei anni) dell’inflazione al 2 per cento, valore che viene mantenuto costante dal 2032 fino al 2040; ii) la graduale convergenza (in sei anni) dei tassi d’interesse medi ponderati all’emissione all’1,6 per cento per i titoli di Stato a breve termine (ovvero con scadenza uguale o inferiore a un anno) e al 3,5 per cento per quelli a lungo termine, valori pari alle rispettive mediane del periodo 1999-2022; tali valori vengono quindi mantenuti dal 2032 al 2040; iii) un valore degli aggiustamenti *stock-flussi* in percentuale del PIL in ciascun anno della previsione pari al valore mediano registrato tra il 1999 e il 2022 (0,3 per cento).

Infine, per quanto riguarda la determinazione del saldo primario, nello scenario a politiche invariate dal 2024, l’ipotesi stilizzata di partenza è che la sua componente strutturale, come accennato in precedenza, rimanga costante al livello del 2023 lungo tutto l’orizzonte di previsione. Per la determinazione del saldo primario nominale, al valore strutturale viene sommato l’impatto della componente ciclica del saldo di bilancio e quello delle

spese connesse all'invecchiamento della popolazione (al netto della tassazione su pensioni e al netto dei redditi proprietari) così come riportate nell'*Ageing Report 2021*<sup>80</sup> messo a punto dalla Commissione europea in collaborazione con l'*Ageing working group*. Per quanto riguarda la componente ciclica, questa è ottenuta dal prodotto tra l'elasticità di bilancio alla crescita economica stimata della Commissione europea, parametro che per l'Italia è pari a 0,54, e l'*output gap*.

Partendo dallo scenario a politiche invariate, in linea con le indicazioni disponibili relativamente al nuovo quadro di regole di bilancio presentato dalla Commissione europea nelle proposte legislative, sono stati quindi costruiti alcuni scenari stilizzati di evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL e dei principali aggregati di finanza pubblica nel medio termine che ipotizzano a partire dal 2024 un aggiustamento di bilancio pluriennale compatibile con il nuovo quadro di regole rispettivamente su un periodo di quattro anni, ossia fino al 2027, e su un periodo di sette anni, vale a dire fino al 2030.

L'aggiustamento pluriennale di bilancio in quattro o sette anni ipotizzato in questi scenari deve essere tale da consentire, nel decennio successivo alla fine del piano di consolidamento di bilancio e ipotizzando politiche invariate, una discesa plausibile e continua del debito in rapporto al PIL e, al contempo, un livello di disavanzo stabilmente al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL.

Gli scenari con aggiustamento di bilancio in quattro o in sette anni elaborati dall'UPB recepiscono inoltre le ipotesi relative alle clausole introdotte nelle proposte legislative della Commissione europea e che sono descritte in dettaglio nel paragrafo 3.1. In particolare, si ipotizza che, nel caso di un disavanzo superiore al 3 per cento del PIL, l'aggiustamento minimo rispetto all'anno precedente sia pari ad almeno mezzo punto percentuale di PIL.

Anche negli scenari con aggiustamento di bilancio in quattro o in sette anni, l'utilizzo dei moltiplicatori dinamici stimati per l'economia italiana con il modello di previsione macroeconomica MeMo-It in dotazione all'UPB permette di rideterminare la dinamica del tasso di crescita del PIL prevedendo, nello specifico, che le misure pluriennali di consolidamento abbiano effetti di contrazione sulla crescita del PIL reale rispetto a quella dello scenario a politiche invariate con effetti sfavorevoli sulla componente ciclica dei saldi di bilancio<sup>81</sup>.

Sulla base delle ipotesi descritte in precedenza, in figura 3.2 i sentieri del rapporto tra debito e PIL risultanti dall'aggiustamento pluriennale a quattro o sette anni vengono confrontati con la traiettoria che si avrebbe nell'ipotesi di evoluzione a politiche invariate

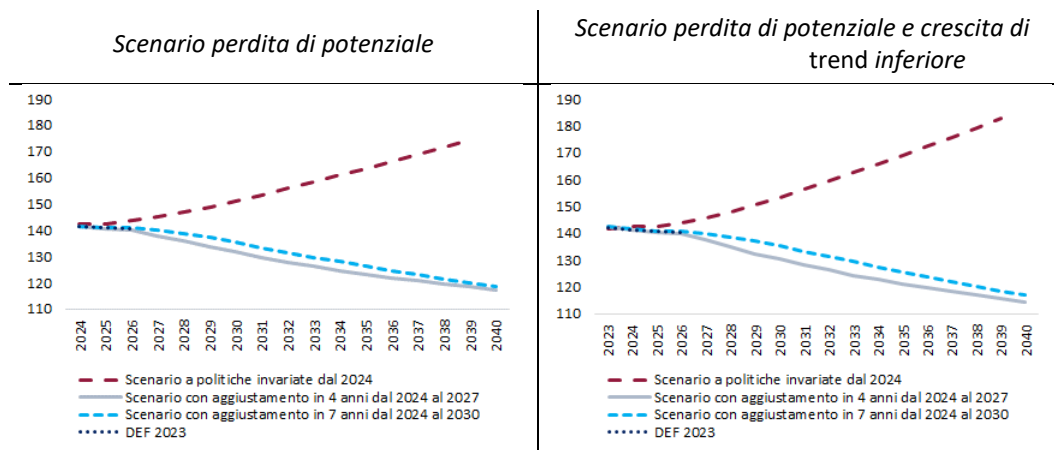
---

<sup>80</sup> Commissione europea (2021), *The 2021 Ageing Report*, Institutional Paper n. 148.

<sup>81</sup> In linea con le ipotesi della Commissione europea, si assume che l'*output gap* si chiuda negli anni successivi all'aggiustamento di bilancio. Nelle proiezioni UPB si ipotizza che esso si azzeri nei sei anni successivi all'ultimo anno del periodo di consolidamento.



**Fig. 3.2** – Evoluzione del debito pubblico  
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati del DEF 2023, Banca d'Italia e Istat.

dal 2024<sup>82</sup> sia nello scenario “perdita di potenziale” sia nello scenario alternativo “perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore”.

Nell'ipotesi di politiche invariate dal 2024, il rapporto tra debito e PIL mostrerebbe una dinamica immediatamente crescente. In particolare, ciò è dovuto all'ipotesi tecnica di assenza di aggiustamento di bilancio e, nel medio periodo, alla progressiva crescita delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione. Nello scenario “perdita di potenziale”, nel 2040 il debito raggiungerebbe un valore di poco inferiore al 172 per cento del PIL, circa 29 punti percentuali al di sopra del dato di partenza del 2023. Nello scenario meno ottimistico di “perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore”, il rapporto tra debito e PIL a politiche invariate mostrerebbe fin da subito una dinamica crescente più accentuata rispetto allo scenario “perdita di potenziale”. Nel 2040, il debito si attesterebbe su un valore di poco superiore al 179 per cento del PIL, circa 37 punti percentuali al di sopra del dato di partenza del 2023.

Per contro, a seguito degli aggiustamenti pluriennali di consolidamento di bilancio, il rapporto tra debito e PIL si collocherebbe su un sentiero continuamente discendente. L'aggiustamento in quattro anni permetterebbe di conseguire una discesa del rapporto tra debito e PIL più accentuata rispetto a quella che si avrebbe con un aggiustamento in sette anni, principalmente grazie alla più rapida discesa della spesa per interessi in rapporto al PIL. Nello scenario “perdita di potenziale”, a fine periodo di proiezione (2040) il livello del debito in rapporto al PIL scenderebbe fino a circa il 117 per cento, mentre con un periodo di aggiustamento a sette anni esso si attesterebbe poco al di sotto del 119 per cento, con riduzioni che pertanto si attesterebbero tra i 24 e i 25 punti percentuali rispetto al dato di partenza del 2023. Nello scenario “perdita di potenziale e crescita di *trend*

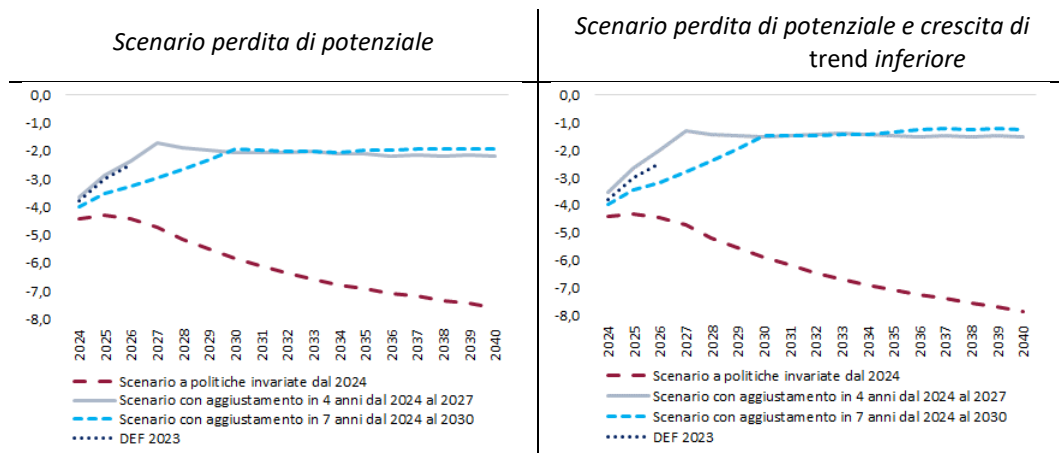
<sup>82</sup> Nello scenario a politiche invariate si ipotizza che le spese connesse all'invecchiamento della popolazione abbiano un impatto sul saldo strutturale a partire dal 2028; ciò al fine di una maggiore comparabilità con gli scenari di aggiustamento dove viene ipotizzato che le spese legate all'invecchiamento abbiano un impatto sul saldo primario strutturale solo dopo il periodo di aggiustamento.



inferiore”, con un aggiustamento in quattro anni il rapporto tra debito e PIL convergerebbe al 2040 verso un livello pari al 114,5 per cento mentre con un periodo di aggiustamento in sette anni esso si attesterebbe poco al di sotto del 117 per cento.

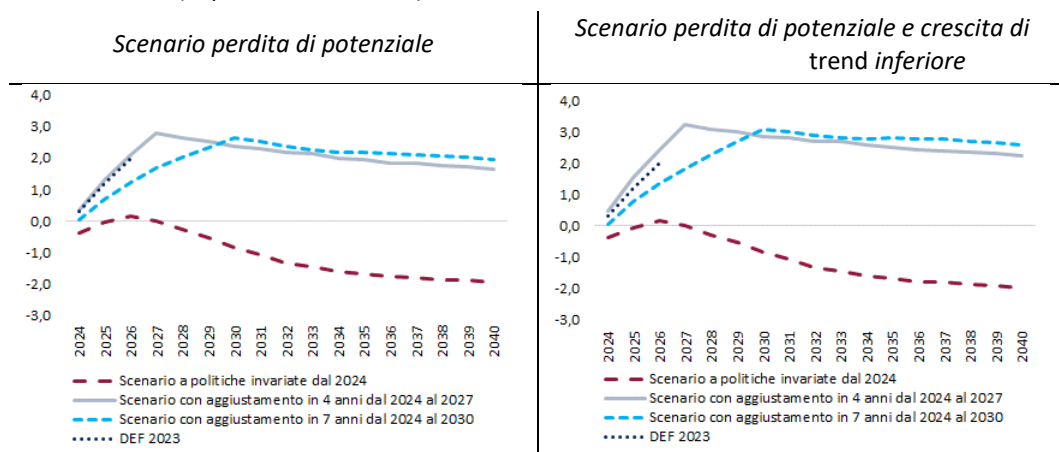
A fronte di questa dinamica del debito in rapporto al PIL, le figure 3.3 e 3.4 riportate sotto illustrano quale dovrebbe essere l’evoluzione dell’indebitamento netto in rapporto al PIL e del saldo primario in rapporto al PIL negli scenari che prevedono un aggiustamento pluriennale di bilancio in quattro o sette anni a confronto con l’evoluzione risultante nello scenario a politiche invariate.

**Fig. 3.3** – Evoluzione dell’indebitamento netto  
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, Banca d'Italia e Istat.

**Fig. 3.4** – Evoluzione del saldo primario  
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, Banca d'Italia e Istat.

Nello scenario “perdita di potenziale”, l’indebitamento netto in rapporto al PIL, nell’ipotesi di politiche invariate, dopo una sostanziale stabilità fino al 2026 comincerebbe ad aumentare fino a raggiungere un livello pari al 7,6 per cento del PIL nel 2040. Per contro, nella traiettoria che prevede un aggiustamento in quattro anni, il disavanzo di bilancio scenderebbe al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL a partire dal 2025 e raggiungerebbe l’1,7 per cento nel 2027, alla fine del piano di consolidamento. Negli anni successivi, il disavanzo crescerebbe lievemente a causa dell’aumento dei costi legati all’invecchiamento della popolazione rimanendo comunque nei dintorni del 2 per cento del PIL o a un livello appena superiore. Nell’ipotesi di aggiustamento in sette anni, il disavanzo in rapporto al PIL arriverebbe al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2027 e, alla fine del piano di consolidamento (2030), raggiungerebbe l’1,9 per cento, valore che verrebbe sostanzialmente mantenuto nei successivi dieci anni.

Dinamiche simili si ottengono con le ipotesi meno ottimistiche dello scenario “perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore”. In questo caso, l’indebitamento netto a politiche invariate si attesterebbe nel 2040 su valori prossimi all’8,0 per cento del PIL. Nell’ipotesi di aggiustamento in quattro anni, l’indebitamento netto raggiungerebbe un valore pari all’1,3 per cento del PIL nel 2027, ovvero alla fine del periodo di aggiustamento, mentre negli anni successivi il disavanzo si collocherebbe intorno all’1,5 per cento del PIL. Infine, nel caso di un aggiustamento protratto per sette anni, il disavanzo scenderebbe fino all’1,5 per cento nel 2030, anno finale del periodo di consolidamento, e successivamente continuerebbe a calare fino ad arrivare a un valore dell’1,2 per cento nel 2040.

Nella figura 3.3 vengono anche riportati gli obiettivi di indebitamento netto del DEF 2023 per il triennio 2024-26 da cui si può evincere come l’evoluzione programmatica del disavanzo sarebbe compatibile con le indicazioni della proposta di riforma del sistema di *governance* economica della UE, così come elaborate dall’UPB. Tuttavia, nello scenario meno ottimistico di “perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore”, gli obiettivi programmatici del DEF sarebbero conformi solo con le indicazioni relative al caso di un aggiustamento di bilancio protratto su sette anni.

In figura 3.4 viene illustrata l’evoluzione del saldo primario in rapporto al PIL nelle varie traiettorie con e senza aggiustamento di bilancio. Nelle ipotesi di politiche invariate, sia nello scenario “perdita di potenziale” sia in quello di “perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore” il saldo primario, dopo un leggero miglioramento fino al 2026, mostrerebbe un sensibile peggioramento negli anni successivi.

Per contro, con un aggiustamento di bilancio in quattro anni, nello scenario “perdita di potenziale”, il saldo primario arriverebbe a un avanzo del 2,8 per cento del PIL nel 2027 per poi ridursi gradualmente di oltre 1 punto percentuale nei successivi dodici anni a causa dell’aumento delle spese per l’invecchiamento della popolazione. Nello scenario con un periodo di aggiustamento di sette anni, il percorso di consolidamento sarebbe più graduale e l’avanzo primario si attesterebbe al 2,6 per cento nel 2030 per poi diminuire su valori prossimi al 2 per cento nel 2040.

Nel caso dello scenario “perdita di potenziale”, gli obiettivi del saldo primario del DEF nel triennio 2024-26 risultano essere molto simili a quelli previsti dallo scenario di aggiustamento in quattro anni. Tuttavia, è importante sottolineare che al fine di assicurare una riduzione plausibile del rapporto tra debito e PIL, il Governo, oltre a non deviare dagli obiettivi delineati programmaticamente, dovrà proseguire sul sentiero del consolidamento anche nel 2027 per arrivare a un saldo primario poco al di sotto del 3 per cento del PIL e mantenerlo successivamente eccetto che per far fronte alle maggiori spese legate all’invecchiamento della popolazione.

Rispetto ai risultati appena presentati, nello scenario alternativo “perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore”, l’aggiustamento sul saldo primario dovrà essere ancora più ampio. Il consolidamento di bilancio porterebbe il saldo primario ad arrivare al 3,2 per cento del PIL nel 2027 nello scenario con aggiustamento in quattro anni e al 3,1 per cento del PIL nel 2030 nello scenario con aggiustamento in sette anni. In questo scenario, i saldi programmatici del Governo, se effettivamente conseguiti, sarebbero, secondo il *framework* sviluppato dall’UPB, conformi alle indicazioni della proposta di riforma del quadro di regole della UE solo nel caso di un aggiustamento in sette anni.

Per ottenere i saldi primari necessari per assicurare i percorsi di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL illustrati precedentemente, sono stati predisposti *stress test* coerenti con le indicazioni del *Debt Sustainability Monitor 2022*<sup>83</sup> e verificato che, anche in tali scenari avversi, il debito in rapporto al PIL continuasse a diminuire. Tali *stress test* considerano tre scenari alternativi di tipo deterministico e un’analisi basata su simulazioni stocastiche del rapporto tra debito e PIL.

Più nel dettaglio, sono stati condotti i seguenti tre esercizi di tipo deterministico:

1. L’aumento permanente di circa 1 punto percentuale del cosiddetto *snowball effect*, vale a dire della differenza tra il costo medio del debito e il tasso di crescita del PIL. Tale ipotesi viene simulata assumendo, dal primo anno successivo al periodo di aggiustamento, una riduzione permanente della crescita del PIL (reale e potenziale) di 0,5 punti percentuali rispetto allo scenario a politiche invariate e l’aumento permanente dei tassi d’interesse di mercato di 0,5 punti percentuali.
2. L’aumento temporaneo, limitato al primo anno successivo alla fine del piano di consolidamento, dei tassi di interesse di mercato di 100 punti base più un premio al rischio<sup>84</sup> il quale viene attivato solo per i paesi con debito superiore al 90 per cento del PIL. Nel caso dell’Italia, queste ipotesi si traducono in un aumento

<sup>83</sup> Commissione europea, (2022), “[2022 Debt Sustainability Monitor](#)”, Institutional Paper 199

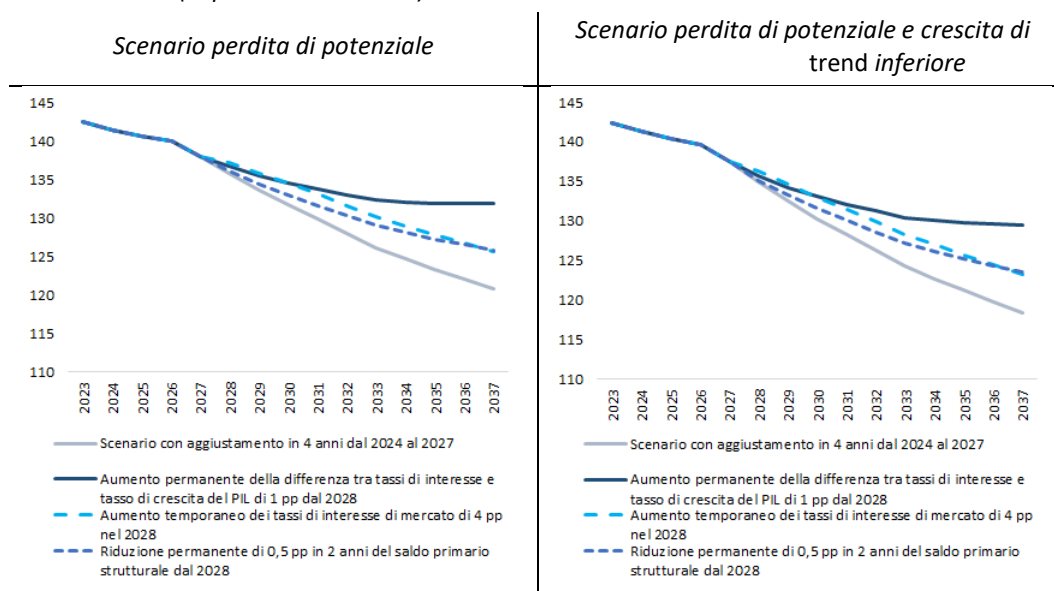
<sup>84</sup> Il premio al rischio è ottenuto moltiplicando il differenziale tra il rapporto debito/PIL del 2028 e il livello del 90 per cento per un parametro pari a 0,06. Per maggiori dettagli, si veda Paumies S., Carnot N. e A. Patarau, (2021), “[Do fundamentals explain differences between Euro Area sovereign interest rates](#)”, European Economy, Discussion paper 141.

temporaneo dei tassi di mercato di circa 4 punti percentuali per il solo anno successivo al periodo di aggiustamento.

- Il deterioramento permanente del saldo primario strutturale di 0,5 punti percentuali complessivi nei due anni successivi al periodo di consolidamento (ovvero 0,25 punti percentuali ogni anno)<sup>85</sup>. Negli anni successivi il saldo primario strutturale rimane costante e cambia solo al variare delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione.

Dalle figure 3.5 e 3.6 si evince che sia nello scenario "perdita di potenziale" sia in quello di "perdita di potenziale e crescita di *trend* inferiore", l'aggiustamento in quattro anni o in sette anni contribuiscono a garantire che la dinamica del rapporto tra debito e PIL si mantenga comunque su una traiettoria discendente o stabile anche a seguito degli *shock* sui tassi di mercato, sulla crescita del PIL e sul saldo primario strutturale. In tutte le configurazioni, l'aumento temporaneo dei tassi di interesse di circa 4 punti percentuali determina una traiettoria del rapporto più elevata solo temporaneamente, mentre nello scenario che prevede l'aumento di 1 punto percentuale della differenza tra i tassi di interesse e il tasso di crescita del PIL, la traiettoria del debito si stabilizza nel medio periodo intorno a valori prossimi al 130 per cento del PIL.

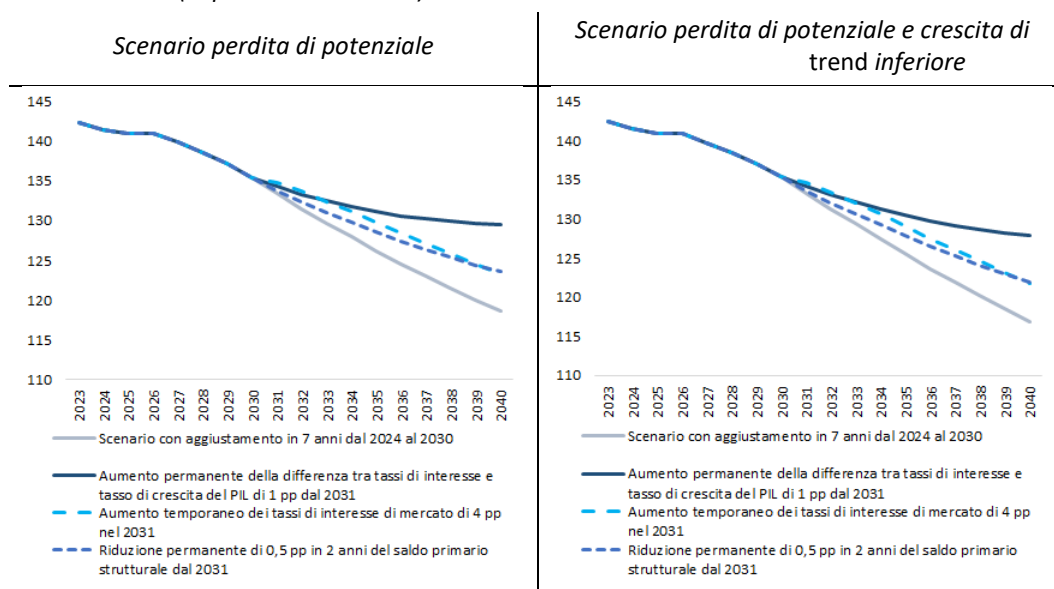
**Fig. 3.5** – Evoluzione del debito pubblico con stress test su scenario con aggiustamento in quattro anni (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, Banca d'Italia e Istat.

<sup>85</sup> Viene inoltre adottata l'ipotesi prudenziale che tale allentamento di bilancio non produca un effetto espansivo sul PIL.

**Fig. 3.6** – Evoluzione del debito pubblico con stress test su scenario con aggiustamento in sette anni (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, Banca d'Italia e Istat.

Infine, la plausibilità della discesa del rapporto tra debito e PIL a seguito delle ipotesi di aggiustamento di bilancio pluriennale viene valutata anche con simulazioni di tipo stocastico. Tale procedura permette di valutare se la probabilità che il debito si collochi su un sentiero discendente è sufficientemente elevata (figg. 3.7 e 3.8). Da queste figure si nota come, in tutti gli scenari esposti, il rapporto tra debito e PIL mostri una tendenza decrescente con elevata probabilità dopo il periodo di aggiustamento. In particolare, al quinto anno successivo alla fine del piano di consolidamento di bilancio ossia, rispettivamente, nel 2032 per lo scenario con aggiustamento in quattro anni e nel 2035 per lo scenario con aggiustamento in sette anni, la probabilità che il rapporto tra debito e PIL sia inferiore al livello dell'ultimo anno di aggiustamento (vale a dire il 2027 o il 2030) risulta essere superiore al 70 per cento, in linea con le indicazioni della proposta di riforma della *governance* economica della UE.

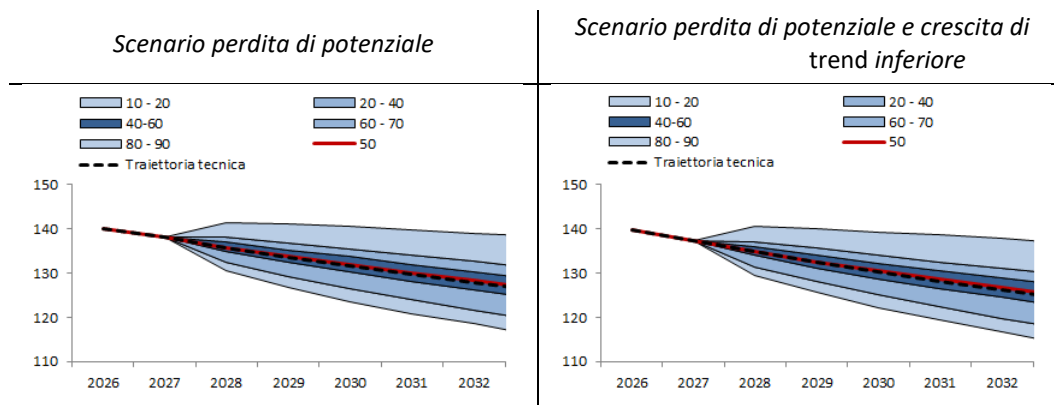
Come ricordato nel paragrafo precedente, una volta definita la traiettoria tecnica con il piano pluriennale di aggiustamento di bilancio, viene stabilito il sentiero di spesa primaria netta finanziata a livello nazionale coerente con tale piano di aggiustamento. Tale aggregato rappresenterà l'indicatore unico utilizzato per il successivo monitoraggio.

In base agli scenari descritti in precedenza, attraverso una valutazione preliminare delle componenti che compongono l'indicatore della spesa primaria netta, è possibile ricavare

una stima del limite superiore e del suo tasso di crescita sulla base dei piani di aggiustamento presentati precedentemente<sup>86</sup>.

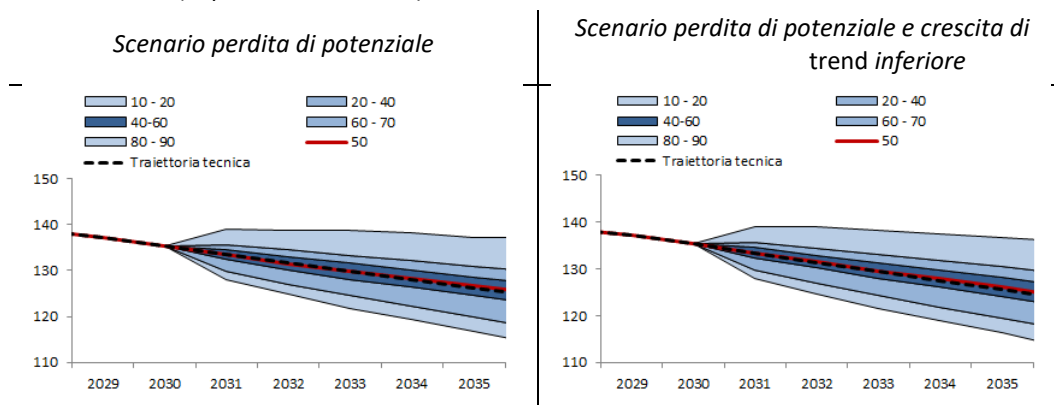
Nello scenario stilizzato a politiche invariate, la spesa primaria netta cresce, in media negli anni 2024-27, del 3,6 per cento in entrambi gli scenari, allo stesso livello della crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo (tab. 3.1).

**Fig. 3.7** – Analisi probabilistica del debito in rapporto al PIL nello scenario con aggiustamento in quattro anni (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, Banca d'Italia e Istat.

**Fig. 3.8** – Analisi probabilistica del debito in rapporto al PIL nello scenario con aggiustamento in sette anni (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, Banca d'Italia e Istat.

<sup>86</sup> Per il calcolo del limite superiore del tasso di crescita della spesa primaria netta viene usato il metodo descritto nelle *Fiscal statistical tables* utilizzate dalla Commissione europea per la valutazione dei Programmi di stabilità e dei Programmi di convergenza 2023 senza tuttavia correggere per le misure *una tantum* in quanto ciò non è contemplato nelle proposte legislative.

**Tab. 3.1** – Limite superiore della crescita dell’aggregato di spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali e crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo (1)  
(medie annuali nel periodo di aggiustamento, punti percentuali)

		Limite superiore della crescita dell’aggregato di spesa netta	Crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo
Scenario con perdita di potenziale	Scenario a politiche invariate dal 2024	3,6	3,6
	Scenario con aggiustamento in 4 anni dal 2024 al 2027	1,6	3,6
	Scenario con aggiustamento in 7 anni dal 2024 al 2030	2,4	3,4
Scenario con perdita di potenziale e crescita di trend inferiore dal 2027	Scenario a politiche invariate dal 2024	3,6	3,6
	Scenario con aggiustamento in 4 anni dal 2024 al 2027	1,3	3,6
	Scenario con aggiustamento in 7 anni dal 2024 al 2030	2,1	3,3

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2023, Banca d’Italia e Istat.

(1) La media viene calcolata dal 2024 al 2027 per lo scenario a politiche invariate e per lo scenario con aggiustamento in quattro anni e dal 2024 al 2030 per lo scenario con aggiustamento in sette anni. La crescita del PIL potenziale di medio periodo per l’anno t è calcolata come media della crescita del PIL potenziale da t-6 a t+3. Viene poi applicato il deflatore del PIL per l’anno t per ottenere il valore nominale.

Per contro, con un aggiustamento in quattro anni, il limite superiore alla crescita della spesa primaria netta scenderebbe all’1,6 per cento in media nel periodo 2024-2027 nello scenario “perdita di potenziale” e all’1,3 per cento nello scenario “perdita di potenziale e crescita di trend inferiore”. Con un aggiustamento esteso su sette anni, il limite superiore alla crescita della spesa primaria netta si attesterebbe in media nel periodo 2024-2030 al 2,4 e al 2,1 per cento, rispettivamente. Come si evince dalla tabella 3.1, tali limiti superiori alla crescita della spesa primaria netta sarebbero compatibili con la clausola di salvaguardia prevista dalla proposta di regolamentazione, la quale richiede che in media, nel periodo di aggiustamento, la spesa primaria netta cresca a tassi inferiori a quelli del PIL potenziale di medio periodo<sup>87</sup>.

È importante sottolineare nuovamente il fatto che l’aggregato di spesa che deve rispettare i limiti superiori alla crescita presentati nella tabella 3.1 viene costruito sottraendo al totale della spesa pubblica le voci non direttamente sotto il controllo dei governi, vale a dire la spesa per interessi e le voci di spesa che risentono del ciclo economico (spesa ciclica per sussidi di disoccupazione). Inoltre, l’aggregato di spesa netta viene calcolato sottraendo anche l’impatto delle misure discrezionali sulle entrate. Ne consegue che una spesa primaria complessiva più elevata sarà ammessa se essa viene compensata da nuove misure discrezionali dal lato delle entrate. D’altra parte, una riduzione di spesa primaria si renderà necessaria nel caso di misure discrezionali di entrate che riducano la pressione fiscale (come, per esempio, una riforma fiscale con oneri sulla finanza pubblica).

<sup>87</sup> La crescita nominale del PIL potenziale di medio periodo degli scenari con aggiustamento in sette anni risulta essere inferiore a quella degli altri scenari a causa delle ipotesi sulla crescita del deflatore del PIL che, a partire dal 2026, si riduce a seguito dell’ipotesi di convergenza in sei anni verso il valore del 2 per cento.

### **3.3 Considerazioni sulle proposte di riforma della Commissione europea**

Le proposte legislative di riforma del Patto di stabilità e crescita e della procedura per squilibri macroeconomici presentate dalla Commissione europea contengono una serie di elementi da valutare favorevolmente.

In primo luogo, una novità importante del nuovo quadro di regole è il rafforzamento della “ownership” da parte degli Stati membri, ovvero della loro partecipazione e responsabilità nella definizione del proprio sentiero di aggiustamento di bilancio, come auspicato dall’UPB nell’audizione sulla riforma della *governance* economica della UE dello scorso marzo e in quella dello scorso anno<sup>88</sup>.

Il più ampio coinvolgimento degli Stati membri nella definizione del sentiero di aggiustamento, in dialogo con la UE per allineare interessi nazionali ed europei, ne favorisce la credibilità con potenziali effetti positivi sui mercati finanziari e sui tassi di interesse. Sotto questo aspetto, sarebbe auspicabile che gli Stati membri possano preventivamente discutere con la Commissione europea le ipotesi alla base delle traiettorie tecniche che la Commissione europea renderà pubbliche all’inizio della procedura e possano altresì accedere in modo trasparente a tutte le informazioni disponibili già nella fase precedente la predisposizione dei PSB. È inoltre cruciale che la fase successiva di formulazione finale dei PSB da parte dei governi in dialogo con la Commissione europea rappresenti l’occasione per la più ampia considerazione delle caratteristiche specifiche di ciascun paese, seppur in coerenza con gli obiettivi e le priorità della UE, nella definizione delle priorità di bilancio e di riforma.

Come evidenziato nel paragrafo 3.1, rispetto alla formulazione contenuta nella Comunicazione dello scorso novembre, le proposte legislative della Commissione europea prevedono alcune clausole che introducono nuovamente regole numeriche uguali per tutti i paesi, quali per esempio, la necessità di prevedere nelle traiettorie tecniche della Commissione europea un aggiustamento di bilancio minimo dello 0,5 per cento del PIL nel caso in cui il disavanzo si collochi al di sopra della soglia del 3 per cento del PIL o la regola secondo cui l’indicatore di spesa primaria netta nel corso del periodo di aggiustamento debba crescere in media al di sotto del tasso di crescita del PIL di medio periodo. Ciò tornerebbe a limitare la titolarità nazionale dei PSB. Inoltre, l’introduzione di regole numeriche indipendenti dalle condizioni macroeconomiche prevalenti nell’orizzonte del piano potrebbe richiedere aggiustamenti che vanno oltre l’obiettivo di garantire una discesa “plausibile” del debito in rapporto al PIL nel medio periodo, con effetti negativi sul ciclo economico.

---

<sup>88</sup> Si veda Ufficio Parlamentare di Bilancio (2023): “Audizione della Presidente dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio sugli Orientamenti per le riforme del quadro di governance dell’UE”, 1° marzo 2023 e Ufficio parlamentare di bilancio (2022): “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni – L’economia dell’UE dopo la COVID-19: implicazioni per la *governance* economica (COM(2021)662 *final*)”, 16 marzo 2022.



Sarebbe al contrario auspicabile che nella fase di presentazione dei PSB vi siano margini di flessibilità rispetto alle traiettorie tecniche per tenere maggiormente conto delle caratteristiche specifiche di ciascun paese, in modo che i sentieri di aggiustamento possano considerare maggiormente il necessario bilanciamento tra gli obiettivi, ugualmente importanti, di sostenibilità delle finanze pubbliche, stabilità del ciclo economico e crescita del PIL. Una strategia flessibile potrebbe inoltre favorire una maggiore coerenza tra l'orientamento di bilancio a livello nazionale e a livello dell'area dell'euro qualora i sentieri di aggiustamento fossero applicati in maniera simmetrica nei paesi che si trovano al di sotto e al di sopra delle soglie del 3 per cento del rapporto tra indebitamento e PIL e del 60 per cento del rapporto tra il debito e il PIL.

Un'altra caratteristica positiva delle proposte della Commissione europea è che esse possono rappresentare un forte impulso a favore di una programmazione di bilancio pluriennale a livello nazionale, come anche confermato dalle proposte di modifica della Direttiva 2011/85/UE, e come auspicato in molti contributi dall'UPB e dal *Network* delle IFI della UE<sup>89</sup>. Un orizzonte di programmazione di medio termine favorisce stabilità e prevedibilità degli obiettivi di bilancio e, in generale, dell'intervento pubblico con conseguente maggiore possibilità di programmare e attuare interventi di ampio respiro. Ciò è particolarmente importante per paesi come l'Italia dove, nonostante notevoli progressi dal punto di vista normativo, la gestione di bilancio è condotta in un'ottica di fatto annuale come illustrato per esempio dalla pressoché sistematica revisione dei saldi primari di bilancio nei documenti di programmazione (fig. 3.9).

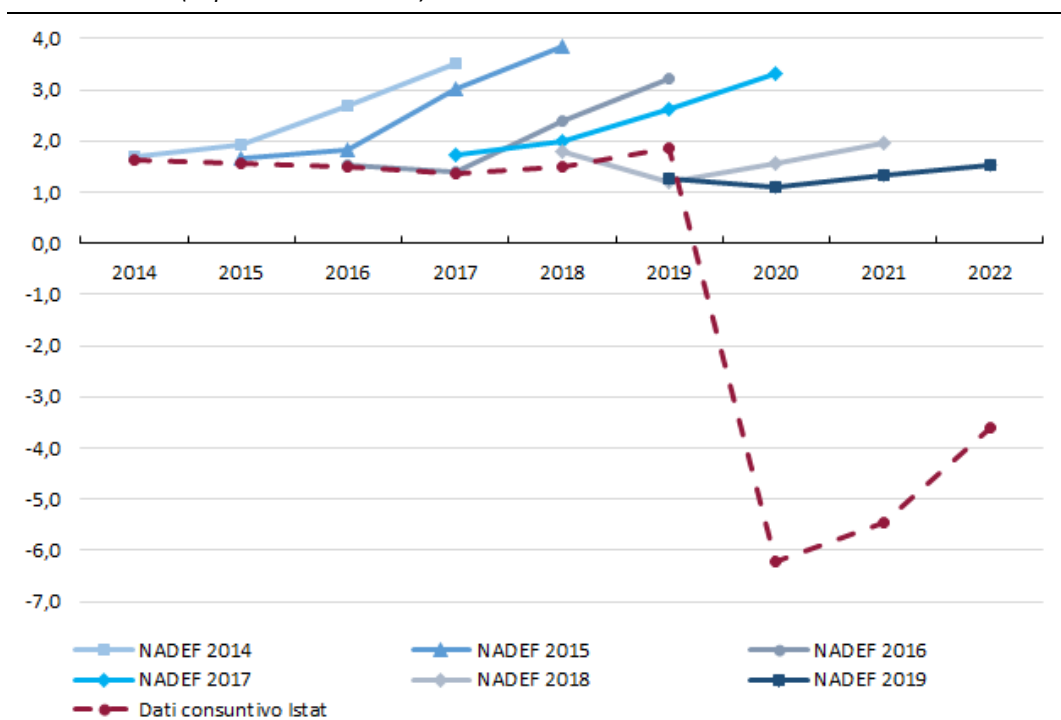
In un contesto di maggiore stabilità degli obiettivi di bilancio che la proposta di nuovo *framework* propone, è importante ricordare che la modifica degli impegni pluriennali di spesa in un determinato settore dovrà necessariamente comportare interventi discrezionali per assicurare maggiori entrate oppure minori spese in altri settori; si renderanno quindi necessari sia un'approfondita discussione e valutazione *ex ante* delle priorità di *policy* sia un attento monitoraggio *ex post* sull'efficacia degli interventi predisposti per il raggiungimento degli obiettivi.

Un ulteriore aspetto da valutare positivamente, sebbene con alcune cautele, è la proposta di internalizzare nel *framework* i rischi legati all'invecchiamento della popolazione. Infatti, gli aggiustamenti richiesti dovranno tener conto anche della necessità di finanziare il previsto impatto sui conti pubblici dell'invecchiamento della popolazione, ovvero un elemento di rischio non trascurabile per la tenuta dei bilanci futuri non solo in Italia.

---

<sup>89</sup> Si vedano: *Network of EU IFIs* (2021), "*EU fiscal and economic governance review: A contribution from the Independent EU Fiscal Institutions*"; *Network of EU IFIs* (2021), "*How to strengthen fiscal surveillance towards a medium-term focus?*", *Contribution to the EFB Annual Conference*, 26 febbraio; Ufficio parlamentare di bilancio (2019): "*Audizione* del Consigliere dell'UPB Chiara Goretti nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della L. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri", 13 marzo; *Network of EU IFIs* (2018), "*Medium-Term Budgetary Frameworks, A contribution to definitions and identification of good practices*", 4 maggio.

**Fig. 3.9** – Obiettivi programmatici del saldo primario  
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati NADEF vari anni e Istat.

La piena considerazione di tali rischi appare giustificata dall’impatto significativo che la transizione demografica avrà sui conti pubblici nei prossimi decenni<sup>90</sup>.

Allo stesso tempo, occorre sottolineare come le stime di tali costi siano caratterizzate da notevole incertezza, un elemento che potrebbe richiedere flessibilità nella revisione dei piani di aggiustamento. Tale incertezza è legata soprattutto alla volatilità degli scenari demografici derivante, per esempio, dalle previsioni sui flussi migratori che sono oggetto di frequente revisione.

La scelta di concentrarsi su un unico obiettivo annuale di *policy*, in particolare sull’indicatore della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali, presenta alcuni vantaggi. In primo luogo, viene meno la necessità di basare la politica di bilancio su molteplici indicatori, che, spesso, forniscono segnali non univoci lasciando quindi in uno stato di incertezza la valutazione sull’adeguatezza o meno dei piani dei governi rispetto alle priorità di *policy*, in particolare sulla necessità di ridurre il debito in rapporto al PIL.

Inoltre, la scelta come indicatore di *policy* della spesa primaria netta dovrebbe ridurre la pro-ciclicità della politica di bilancio rispetto all’attuale regola numerica di riduzione del debito in rapporto al PIL e alla regola del limite del 3 per cento del disavanzo in rapporto al PIL. Infatti, in presenza di una crescita del PIL più o meno favorevole di quanto inizialmente previsto, il sentiero della spesa primaria netta dovrà restare coerente con

<sup>90</sup> Cavallari L., Padrini F., Salerno N. e Toffoli L. (2023): “Ageing and the sustainability of public finance”, *Economia Italiana* 2022/3.

quanto concordato nel piano di aggiustamento. Ciò significa che la spesa primaria netta in rapporto al PIL tenderà a ridursi in periodi di crescita del PIL maggiore del previsto mentre aumenterà in periodi di crescita inferiore al previsto.

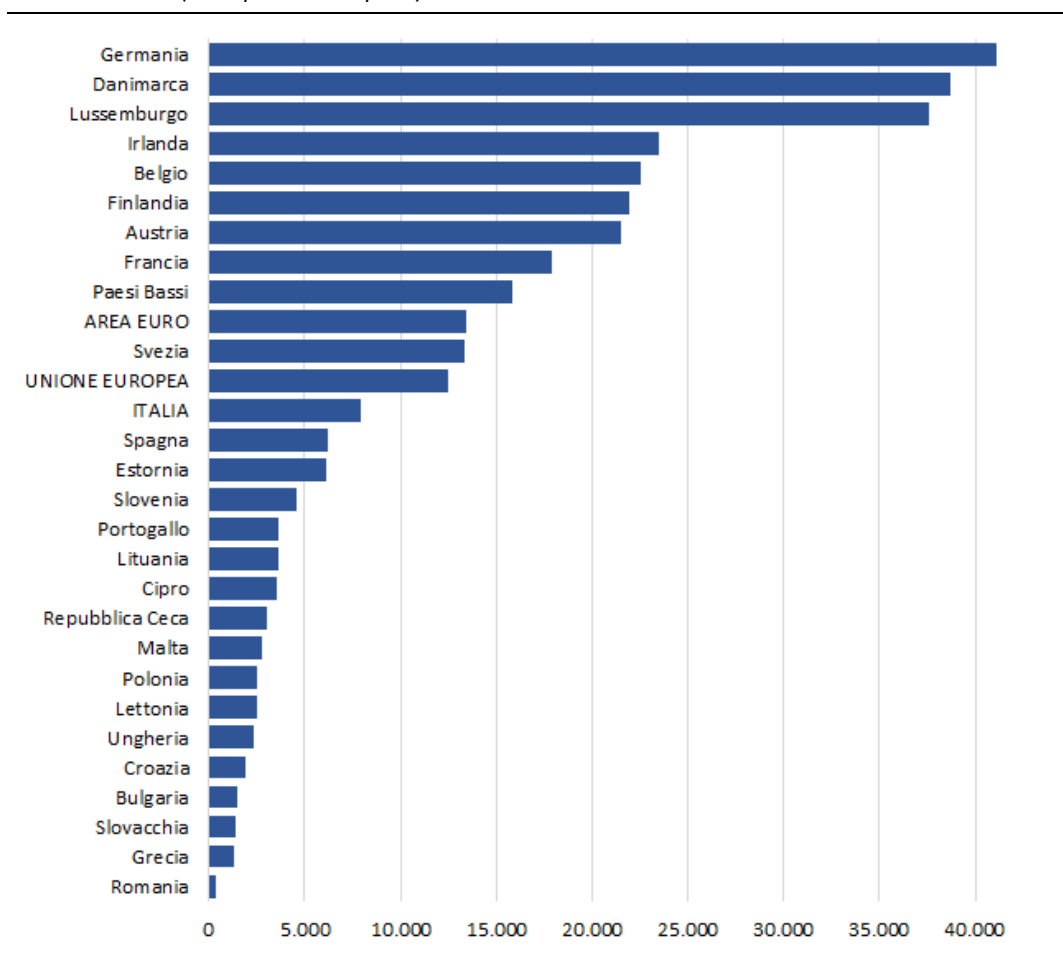
È importante, inoltre, sottolineare che l'indicatore proposto non inciderà sulla dimensione complessiva e sulla composizione dei bilanci degli Stati membri. Infatti, la spesa primaria verrà calcolata al netto anche dell'impatto delle misure discrezionali di entrata. Ciò significa che i governi potranno decidere aumenti complessivi di spesa primaria sempreché essi vengano finanziati da corrispondenti interventi discrezionali che accrescano le entrate. In aggiunta, sarà naturalmente possibile finanziare aumenti di spesa in un settore con corrispondenti interventi di riduzioni di spesa in altri settori. Quindi, dal punto di vista delle modalità di copertura previste dalle nostre procedure di bilancio nazionali, non pare di rilevare elementi di discontinuità.

Allo stesso tempo, limitare il monitoraggio delle entrate a quelle derivanti da misure discrezionali presenta un notevole vantaggio: viene evitato, al contrario della regola vigente sul saldo strutturale, di ridurre la spesa nei casi di entrate temporaneamente minori del previsto (*revenue shortfall*) migliorando così la programmazione di bilancio. Inoltre, vengono evitati aumenti (ingiustificati) di spesa nel caso di entrate maggiori del previsto che potrebbero rivelarsi temporanee (*revenue windfall*). D'altra parte, sarà necessario monitorare che tali andamenti inattesi delle entrate non siano causati da fattori permanenti come, per esempio, da una variazione strutturale dell'evasione fiscale. In tali casi, dovrebbe essere contemplata la possibilità di rivedere il sentiero di spesa primaria netta inizialmente determinato.

È importante, tuttavia, ricordare che l'indicatore proposto sarà calcolato al netto della componente ciclica delle spese per disoccupazione e che queste variano notevolmente tra paesi (fig. 3.10); quindi, in caso di ciclo sfavorevole, nel nuovo quadro di regole ciò può favorire i paesi in cui gli ammortizzatori sociali sono particolarmente sviluppati. Inoltre, in molti paesi vi sono istituti che non sono ricompresi nell'aggregato della spesa per disoccupazione ma che risultano sensibili alle condizioni cicliche. Dovrebbe essere quindi considerata la possibilità di includere nelle spese cicliche anche quelle non strettamente ricomprese nell'aggregato della spesa per disoccupazione.

Infine, la scelta di utilizzare l'indicatore della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali per la sorveglianza multilaterale delle nuove regole di *governance* appare giustificata alla luce del fatto che tale indicatore include voci di spesa che sono sotto il controllo dei governi, ancorché per alcune di esse sia necessario ricorrere a valutazioni basate su stime.

**Fig. 3.10** – Spesa per disoccupazione nei paesi dell’Unione europea – Anno 2019 (1)  
(euro per disoccupato)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) Si considera l’ultimo anno a consuntivo pubblicato su Eurostat con i dati disponibili per tutti gli Stati membri della UE prima della pandemia da COVID-19, escludendo quindi l’anno 2020 e l’anno 2021 in quanto caratterizzati dall’adozione di misure straordinarie per far fronte alla crisi economica.

L’accento posto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio termine contenuto nelle proposte legislative della Commissione europea può fornire un incentivo a rafforzare la qualità della politica di bilancio a livello nazionale, in particolare preservando le componenti del bilancio, come gli investimenti pubblici, che hanno un maggiore impatto sulla crescita.

Infatti, come illustrato nell’audizione dell’UPB di marzo 2022<sup>91</sup>, gli aggiustamenti di bilancio che preservano gli investimenti pubblici si accompagnano a una più rapida discesa del debito in rapporto al PIL, soprattutto quando si considerano investimenti, come quelli della transizione verde, caratterizzati da moltiplicatori relativamente elevati.

<sup>91</sup> Ufficio parlamentare di bilancio (2022): “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni – L’economia dell’UE dopo la COVID-19: implicazioni per la *governance* economica (COM(2021)662 *final*)”, 16 marzo.

L'incentivo a migliorare la qualità del bilancio pubblico è inoltre rafforzato dal fatto che il PSB conterrà impegni non solo dal lato della finanza pubblica, ma anche da quello delle riforme e degli investimenti. In particolare, il rispetto degli impegni di riforme e investimenti contenuti nel piano è una delle condizioni per l'estensione del periodo di aggiustamento da quattro a sette anni. Ne risulta che, anche in assenza della possibilità di escludere le spese per gli investimenti dal calcolo dell'indicatore di spesa primaria netta, il prolungamento oltre i quattro anni dell'orizzonte di previsione dei PSB rappresenta un incentivo per i governi ad aumentare tali spese. A questo proposito, è verosimile e auspicabile che lo spazio di bilancio creato dall'estensione del sentiero di aggiustamento da quattro a sette anni venga interamente impiegato per aumentare gli investimenti pubblici.

Un aspetto del nuovo quadro di regole che necessita, auspicabilmente, di maggiore flessibilità riguarda i margini di modifica del PSB nel caso in cui le ipotesi di partenza si rivelino irrealistiche nel corso del tempo. L'andamento del ciclo, ad esempio, potrebbe rivelarsi significativamente diverso da quanto inizialmente previsto e ciò potrebbe richiedere l'utilizzo di misure discrezionali di bilancio in disavanzo per fini di stabilizzazione. Una tale circostanza appare particolarmente rilevante per quei paesi, come l'Italia, dove il peso degli ammortizzatori sociali è relativamente limitato.

Analogamente, l'inflazione potrebbe rivelarsi più elevata e persistente di quanto previsto e in tale circostanza un aggiustamento di bilancio dello 0,5 per cento del PIL per i paesi con indebitamento al di sopra del 3 per cento potrebbe richiedere una riduzione della spesa primaria netta in termini nominali, cosa che può risultare di difficile attuazione soprattutto se l'elevata inflazione è dovuta a *shock* avversi dal lato dell'offerta.

D'altra parte, con riferimento al ciclo economico e all'inflazione, le proposte legislative prevedono che, in caso la loro evoluzione sia significativamente diversa rispetto alle ipotesi sottostanti il sentiero di spesa primaria netta inizialmente concordato, debbano essere valutati i fattori rilevanti che sconsigliano l'apertura di una procedura per deficit eccessivo. Sarebbe tuttavia auspicabile che, in aggiunta a questo, la clausola per eventi eccezionali per singolo paese potesse essere attivata non solo per le calamità naturali ma anche nei casi di andamenti nelle variabili macroeconomiche significativamente diversi da quelli originariamente ipotizzati a causa di *shock* inattesi.

Da un punto di vista più tecnico ma con implicazioni importanti per la trasparenza e prevedibilità della politica di bilancio, anche se il nuovo quadro di regole proposto dalla Commissione europea appare per molti aspetti più semplice di quello vigente, esso si baserà in ogni caso su metodologie relativamente complesse per la predisposizione dell'analisi di sostenibilità, per la determinazione del sentiero di aggiustamento pluriennale e per il monitoraggio annuale del rispetto del profilo di spesa primaria netta. In particolare, il ruolo di variabili non osservabili come il PIL potenziale, l'*output gap* e i saldi strutturali viene ridotto in modo rilevante ma non viene totalmente eliminato. Per esempio, l'utilizzo di proiezioni di medio-lungo periodo del PIL, necessario nel nuovo

*framework*, rende indispensabile stimare o ipotizzare l'andamento del prodotto potenziale. Inoltre, una stima del saldo strutturale, e quindi dell'*output gap*, all'inizio delle proiezioni è necessaria per poter determinare sia lo scenario a politiche invariate sia quelli con aggiustamento. È possibile quindi che alcuni dei problemi incontrati con le vecchie regole, per esempio la scarsa trasparenza o richieste di aggiustamento eccessive dovute a una sottostima dell'*output gap* in fasi di rallentamento della crescita, si ripresentino anche nel nuovo *framework*.

Più in generale, le proiezioni del debito in rapporto al PIL nel medio periodo dipendono in modo cruciale dalle ipotesi sui tassi di interesse e sulla crescita del PIL; sarebbe opportuno che tali ipotesi fossero oggetto di ampia discussione pubblica, sebbene la loro determinazione finale rimanga responsabilità dei governi e delle istituzioni della UE. Ciò renderà necessaria una completa trasparenza sulle ipotesi e sui metodi utilizzati sia da parte dei governi sia da parte della Commissione europea, come auspicato in diversi contributi del *Network* delle IFI della UE<sup>92</sup>.

Inoltre, è possibile che nel 2024, al momento della presumibile predisposizione dei primi PSB, l'impatto sulla crescita economica delle riforme e degli investimenti, inclusi quelli previsti dal PNRR, venga considerato dalla Commissione europea solo fino al 2026. Al contrario, sarebbe auspicabile che in occasione della predisposizione delle traiettorie tecniche, i modelli sottostanti la DSA possano tenere conto dell'impatto dei maggiori investimenti e delle riforme strutturali nelle proiezioni della crescita del PIL anche in un orizzonte di medio periodo.

In ogni caso, la sensitività delle proiezioni del debito alle ipotesi macro-finanziarie renderà preferibile determinare il sentiero di aggiustamento utilizzando assunzioni prudentiali. Per ridurre la possibilità di aumenti non attesi del rapporto tra il debito e il PIL, il sentiero di aggiustamento dovrebbe essere quindi determinato ipotizzando scenari che, ancorché realistici, siano caratterizzati da un particolare grado di prudenza. Allo stesso tempo, anche sulla scorta di quanto avvenuto in ambito bancario, dovrà essere curata con particolare attenzione la predisposizione delle ipotesi e la comunicazione dei risultati degli scenari avversi (*stress test*) in quanto essi potrebbero avere ripercussioni sulla stabilità dei mercati finanziari.

Inoltre, la scelta dell'indicatore della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali, sebbene condivisibile, richiede la stima di alcune componenti che non sono direttamente osservabili e richiede quindi la disponibilità di adeguate informazioni. In particolare, la stima dell'impatto finanziario delle misure discrezionali sulle entrate, e in generale l'impatto finanziario delle misure di bilancio dipende, sia *ex ante* sia *ex post*, dalle ipotesi di lavoro utilizzate. Nel nuovo quadro di regole UE risulterà ancora più importante assicurare il principio di prudenza nella valutazione degli impatti finanziari nonché la trasparenza nelle ipotesi e metodologie adottate. Inoltre, la spesa primaria deve essere

---

<sup>92</sup> Si veda: *Network of EU IFIs (2021), "EU fiscal and economic governance review: A contribution from the Independent EU Fiscal Institutions"*.

calcolata al netto anche della componente ciclica delle spese per sussidi di disoccupazione e richiede la stima dell'*unemployment gap*, un'altra variabile non osservabile. Infine, sarebbe auspicabile maggiore trasparenza e prevedibilità *ex ante* sulla tempistica e l'utilizzo dei fondi strutturali della UE.

Per tutti questi motivi, sarebbe quindi opportuno che la Commissione europea rendesse pubblici al più presto, e comunque prima dell'approvazione delle proposte legislative, le proiezioni del debito – sia quelle di base sia quelle sottoposte agli *stress test* – e le relative implicazioni di *policy* nonché tutte le ipotesi e i dettagli sottostanti i risultati.

Per concludere, è utile sottolineare un importante aspetto che non viene affrontato nelle proposte legislative della Commissione europea: l'assenza di considerazione dell'orientamento di bilancio appropriato per l'area dell'euro nel suo complesso. Infatti, il *framework* proposto rischia di condurre nell'immediato a indicazioni di *policy* eccessivamente restrittive per l'area dell'euro e per la UE, sebbene in misura minore rispetto al Patto di stabilità e crescita. Ciò è conseguenza del fatto che le richieste di aggiustamento di bilancio saranno presumibilmente rivolte a tutti i paesi della UE (tra gli altri, probabilmente l'Italia, la Francia e la Spagna) che, al momento dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione, presentino un disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sopra della soglia del 3 per cento. Infatti, come veniva sottolineato precedentemente, le proposte legislative prevedono che questi paesi debbano conseguire un aggiustamento di bilancio di almeno 0,5 punti di PIL, a prescindere dalle condizioni cicliche prevalenti. Aggiustamenti generalizzati di tale entità potrebbero imprimere un orientamento eccessivamente restrittivo per l'area comune.

Un'opzione per considerare la dimensione complessiva dell'area dell'euro è che il nuovo *framework* fornisca indicazioni simmetriche per quanto riguarda l'orientamento di bilancio tra paesi con livelli di debito o di indebitamento netto rispetto al PIL sia al di sopra sia al di sotto delle soglie previste dal TFUE. Nella proposta attuale, al contrario, a fronte del consolidamento di bilancio pluriennale da parte dei paesi con debito o con disavanzo eccedenti i parametri del Trattato, non appare contemplata la richiesta di utilizzare gli spazi di bilancio per politiche espansive da parte dei paesi che si trovano al di sotto di tali soglie.

Tra gli obiettivi delle proposte legislative vi è quello di favorire una maggiore integrazione tra il *framework* di regole di bilancio e la procedura per gli squilibri macroeconomici. A questo scopo, è previsto che una parte delle riforme e degli investimenti dei PSB sia volta a ridurre gli squilibri macroeconomici. Maggiore interazione tra le due procedure potrebbe aiutare a garantire il coordinamento delle politiche macroeconomiche e fiscali. In questo contesto, sarebbe auspicabile che ai paesi con avanzi eccessivi delle partite correnti e che rispettino i parametri del disavanzo e del debito fosse richiesto di utilizzare lo spazio di bilancio a disposizione per politiche espansive.

Tuttavia, la soluzione ottimale dovrebbe essere più ambiziosa: per realizzare una *governance* economica più efficace nell'area dell'euro, rimane prioritario compiere progressi verso la costituzione di una capacità di bilancio dell'area dell'euro. Tale strumento dovrebbe essere utilizzato per finanziare gli investimenti legati al rafforzamento dei beni pubblici europei (per esempio la transizione ecologica ed energetica) e per condurre politiche di stabilizzazione del ciclo per l'area dell'euro nel suo complesso, in particolare a fronte di *shock* ed eventi estremi.

È auspicabile che, una volta approvato il nuovo quadro di regole di *governance* della UE, si compiano passi in avanti anche nella definizione di una capacità di bilancio comune nell'area dell'euro.

Nelle intenzioni della Commissione europea, le proposte legislative andrebbero approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo entro la fine del 2023 e dovrebbero entrare pienamente in vigore a partire dal primo trimestre del 2024. Tuttavia, al di là dei tempi di approvazione dei Regolamenti e dei tempi tecnici per la piena trasposizione a livello nazionale delle novità dalla Direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per il *framework* di bilancio degli Stati membri, la riforma del quadro di *governance* della UE, in ragione dei significativi cambiamenti proposti, potrebbe richiedere agli Stati membri tempi di adattamento non trascurabili delle procedure di bilancio nazionali. In questo quadro sarebbe auspicabile prevedere un periodo di transizione di uno o due anni per l'introduzione del nuovo *framework* come peraltro già avvenuto in occasione del *Six Pack*.



## 4. LA RIFORMA DELLE MISURE DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ

### 4.1 Introduzione

La legge di bilancio per il 2023<sup>93</sup> è intervenuta sul Reddito (RdC) e sulla Pensione di Cittadinanza (PdC)<sup>94</sup> modificando in senso restrittivo i criteri di erogazione nel 2023 e stabilendone – nelle more di un’organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva – l’abrogazione dal 1° gennaio 2024<sup>95</sup>.

Il DL Lavoro<sup>96</sup> porta a compimento la riforma introducendo l’Assegno di Inclusione (AdI). Il decreto conferma nelle sue linee principali quanto disposto con la legge di bilancio con riferimento alla restrizione della fruizione del RdC nel 2023, concentrando l’azione di contrasto alla povertà sui soggetti che, per ragioni anagrafiche o per disabilità, non sono in grado di partecipare attivamente al mercato del lavoro. Il nuovo assegno è infatti destinato esclusivamente al sostegno monetario dei nuclei familiari in cui sono presenti disabili, over 60<sup>97</sup> e minori (soggetti tutelati). Per alcuni dei soggetti in età da lavoro che beneficiano dell’AdI sono previsti obblighi di attivazione lavorativa e di accettazione di offerte di lavoro.

Gli altri nuclei, per i quali era stata già disposta nella legge di bilancio una riduzione della durata della fruizione del RdC, sono di fatto esclusi dalla nuova misura. A favore di questi ultimi è stato introdotto il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), un sostegno monetario limitato nel tempo condizionato alla partecipazione a progetti di formazione, di orientamento e di accompagnamento al lavoro.

I criteri di base che definiscono l’AdI – pur ricalcando in gran parte l’impianto del RdC così come modificato dalla legge di bilancio 2023 – determinano una ridefinizione della platea dei beneficiari rispetto a quella del RdC e una modifica degli importi del beneficio. Si può inoltre stimare che alcuni nuclei con soggetti tutelati precedentemente beneficiari del RdC possano rimanere esclusi dalla fruizione del nuovo assegno, mentre la ridefinizione dei requisiti di residenza, ora meno restrittivi, potranno consentire l’estensione del sostegno anche a soggetti precedentemente esclusi.

In questo capitolo si esamina sinteticamente l’evoluzione della fruizione del RdC dal 2019 ad aprile 2023 (par. 4.2), per poi analizzare in dettaglio le caratteristiche dell’AdI (par. 4.3) e i relativi percorsi di attivazione (par. 4.5) e valutarne le implicazioni distributive in relazione alla situazione pre-esistente (par. 4.4). Per tale valutazione si tiene conto anche

<sup>93</sup> L. 197/2022, art. 1, c. 318.

<sup>94</sup> Introdotti con DL 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. 26/2019.

<sup>95</sup> Per maggiori dettagli si veda l’[Audizione](#) della Presidente dell’UPB, Lilia Cavallari, nell’ambito dell’attività conoscitiva preliminare all’esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2022.

<sup>96</sup> DL 48/2023.

<sup>97</sup> Gli over 60, pur essendo ancora in età da lavoro, sono tutelati in quanto considerati difficilmente occupabili.

delle risorse distribuite con l'Assegno unico, la cui fruizione è influenzata dalla riforma. L'Assegno unico sarà infatti corrisposto per intero ai beneficiari dell'Adl, mentre i percettori di RdC ne percepivano solo una quota. Nell'ultimo paragrafo si formulano alcune considerazioni generali.

## 4.2 Il Reddito di Cittadinanza

Il RdC è una misura di sostegno al reddito affiancata da interventi per l'attivazione sul mercato del lavoro e per l'inserimento sociale dei beneficiari. L'erogazione del beneficio è soggetta a condizionalità relative sia alla situazione economica sia alla cittadinanza.

Con riguardo alla prima: 1) l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) deve essere inferiore a 9.360 euro annui; 2) il reddito familiare (opportunamente moltiplicato per la scala di equivalenza<sup>98</sup>) deve essere inferiore a specifiche soglie determinate sulla base dell'età e del possesso dell'abitazione; 3) il patrimonio immobiliare (diverso dall'abitazione) e quello mobiliare non possono essere superiori, rispettivamente a 30.000 e 6.000 euro<sup>99</sup>; 4) i componenti del nucleo non devono essere intestatari di autoveicoli o motoveicoli (con specifiche caratteristiche), di navi o imbarcazioni da diporto.

Relativamente alla seconda, il RdC è rivolto ai cittadini italiani o di paesi della UE, ai relativi familiari con diritto di soggiorno e, per quanto riguarda gli extracomunitari, ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo. È richiesta inoltre la residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi.

Il beneficio economico è differenziato in funzione dell'età dei componenti del nucleo familiare e della proprietà o meno della casa di abitazione. L'erogazione del beneficio ha una durata di 18 mesi e può essere rinnovato dopo un mese di sospensione<sup>100</sup>.

Con l'introduzione del RdC, l'Italia si è allineata alla maggioranza dei paesi europei che prevedono strumenti universalistici di contrasto della povertà. Peraltro, a differenza dell'Adl, il RdC è stato riconosciuto nell'ordinamento nazionale come livello essenziale delle prestazioni (LEP).

Negli ultimi venticinque anni sono state proposte differenti misure di contrasto alla povertà, la prima tra queste fu la sperimentazione in 39 Comuni italiani del Reddito Minimo di Inserimento. Successivamente è seguita una serie di sperimentazioni e di altre misure (tra queste, il Reddito di ultima istanza, la Carta acquisti, il Sostegno per l'inclusione attiva) culminate nell'introduzione nel 2018 del Reddito di Inclusione (ReI). Le maggiori risorse destinate al RdC rispetto al ReI (circa 7,3 miliardi a regime, contro 2,1) hanno permesso di aumentare significativamente sia la platea dei beneficiari che l'importo del sussidio.

Nel resto del paragrafo si forniscono alcune evidenze sull'evoluzione negli anni del numero di beneficiari del RdC e della relativa spesa, la distribuzione territoriale del beneficio e alcune evidenze sull'attuazione delle politiche attive.

---

<sup>98</sup> La scala di equivalenza, diversa da quella utilizzata per altre misure assistenziali, attribuisce un peso pari a 1 al richiedente, a 0,4 a ogni altro membro maggiorenne della famiglia e a 0,2 a ogni minorenne, con un tetto di 2,1 (elevato a 2,2 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza).

<sup>99</sup> La soglia del patrimonio mobiliare è accresciuta di 2.000 euro per ogni componente della famiglia oltre il primo fino a un massimo di 10.000 euro, incrementati di 1.000 euro ulteriori per ogni figlio successivo al secondo; si aggiungono 5.000 euro per ogni disabile.

<sup>100</sup> Per una descrizione più dettagliata dell'RdC si vedano: l'Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1637 del 6 marzo 2019 e Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Rapporto sulla politica di bilancio 2022", dicembre.

#### 4.2.1 L'evoluzione dei beneficiari e della spesa

La spesa sostenuta fino ad aprile 2023 per l'erogazione del RdC e della PdC è stata di 30,3 miliardi. Nel 2019, scontando la fase di avvio, la spesa è stata di 3,9 miliardi. Nel 2020, risentendo della crisi pandemica, essa si è attestata a 7,1 miliardi, un valore inferiore a quello stimato in sede di approvazione della misura e pari a più di tre volte quanto stanziato per il Rel. Nel 2021, con il perdurare della crisi, si è verificato un incremento dei beneficiari e un corrispondente aumento della spesa, che ha raggiunto 8,8 miliardi. Nel 2022, con il successivo miglioramento del quadro macroeconomico, la spesa è diminuita a circa 8 miliardi. Nei primi quattro mesi del 2023 si è registrato ancora un calo delle erogazioni: rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente la spesa è diminuita ulteriormente di circa il 16 per cento (pari a poco meno di 0,5 miliardi).

Si ricorda che durante il periodo pandemico sono state attivate ulteriori misure di sostegno economico come il Reddito di emergenza (Rem), pensato e configurato come un RdC semplificato, di importo inferiore, con requisiti di accesso meno stringenti e svincolato dagli obblighi connessi con le politiche attive<sup>101</sup>.

A partire da aprile 2019, i nuclei beneficiari del RdC e della PdC (inizialmente pari a 570.000) sono cresciuti costantemente, fatta eccezione per i mesi iniziali e ottobre del 2020 (sospensione obbligatoria dopo i diciotto mesi di fruizione), fino a raggiungere 1,4 milioni di unità a luglio del 2021; nei mesi successivi è iniziata una graduale diminuzione proseguita anche nei primi mesi del 2023 (fig. 4.1).

La diminuzione delle famiglie beneficiarie è un fenomeno che ha riguardato tutto il territorio nazionale ma ha avuto un'intensità maggiore nelle regioni del Nord e del Centro e inferiore – risultando quasi sempre sotto la media nazionale – in quelle del Mezzogiorno.

La lettura congiunta dell'andamento dei nuclei beneficiari del RdC con il tasso di occupazione<sup>102</sup> suggerisce che il ricorso al sostegno si è acuito nelle fasi più severe della pandemia, mentre vi è stato un progressivo abbandono della misura nel periodo di ripresa economica. La fruizione del RdC appare quindi condizionata dall'andamento del ciclo economico più che costituire una forma di assistenzialismo sociale.

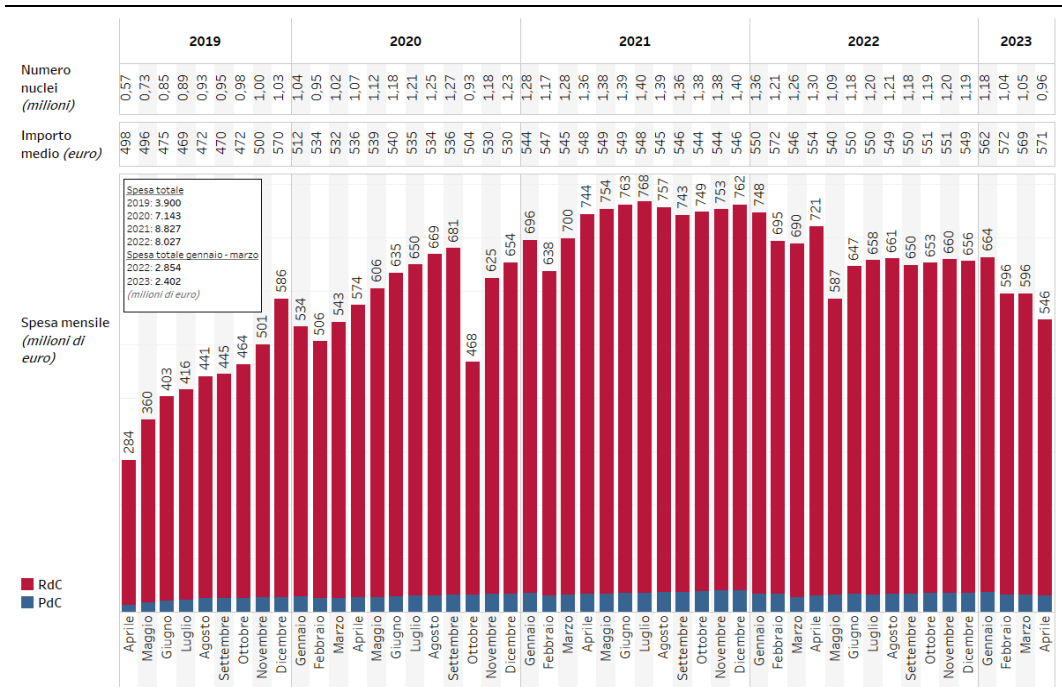
In particolare, a gennaio 2020<sup>103</sup>, a fronte di un tasso di occupazione pari al 59,1 per cento, si registravano poco meno di un milione di famiglie beneficiarie; nei mesi successivi con l'acuirsi della crisi pandemica e il forte calo occupazionale, il numero di famiglie è aumentato costantemente fino al primo semestre del 2021, quando, anche a seguito della riduzione delle restrizioni legate alle misure di contrasto al COVID-19, si sono registrati i primi significativi segnali di ripresa dell'occupazione. A partire da luglio 2021 – con un tasso di occupazione ancora inferiore al livello di gennaio 2020 (58,7 per cento) – il RdC è

<sup>101</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), *“Il Reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione”*; Flash n. 2, giugno.

<sup>102</sup> Istat, *Occupati e disoccupati (dati provvisori)* – aprile 2023.

<sup>103</sup> Dall'analisi è escluso il 2019 dato che il RdC è stato introdotto in corso d'anno e con qualche difficoltà iniziale.

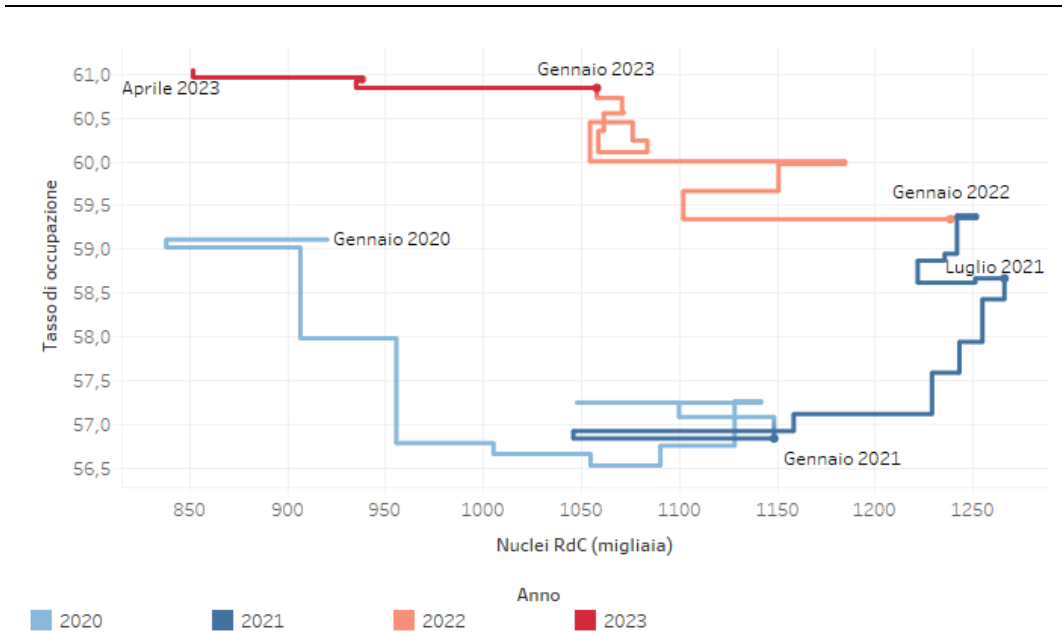
**Fig. 4.1** – Spesa, beneficiari e importo medio del Reddito e della Pensione di cittadinanza



Fonte: elaborazioni su dati INPS (2023), Osservatorio statistico Reddito/Pensione di cittadinanza, maggio.

stato richiesto sempre da meno nuclei. Infine, ad aprile 2023 (ultimo dato disponibile), con un tasso di occupazione pari al 61 per cento, i nuclei beneficiari (pari a circa 850.000) sono risultati inferiori a quelli registrati nel gennaio 2020 (fig. 4.2).

**Fig. 4.2** – Nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza e tasso di occupazione (gennaio 2020 – aprile 2023)

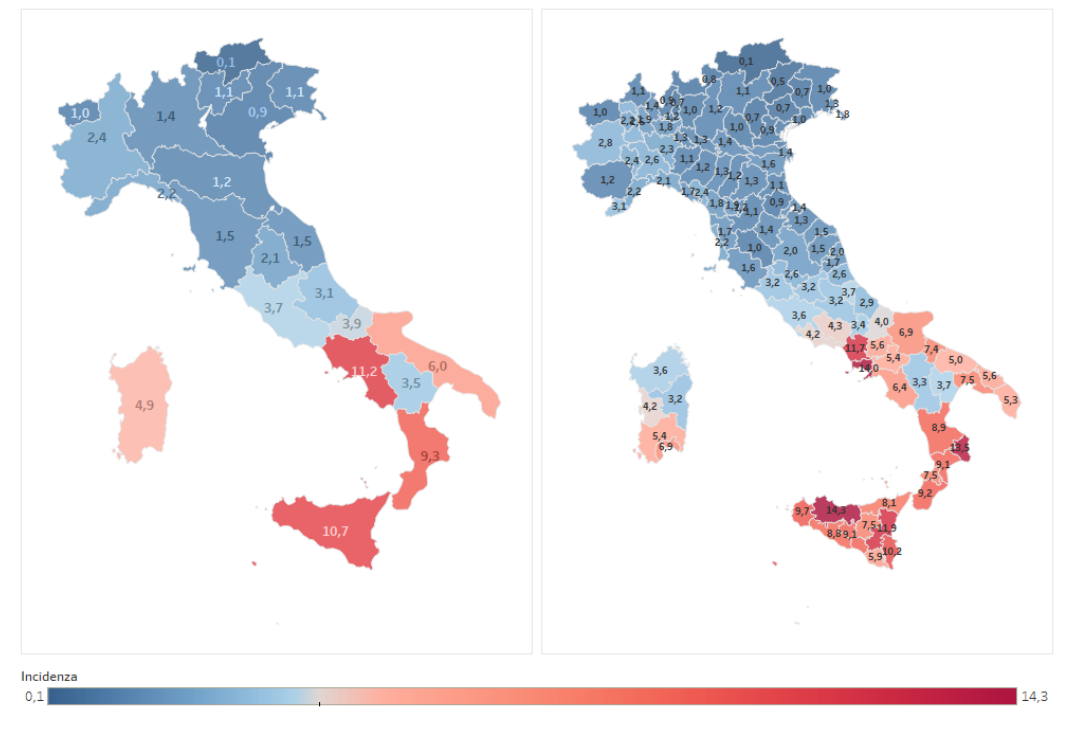


Fonte: elaborazioni su dati INPS (2023), Osservatorio statistico Reddito/Pensione di cittadinanza, e Istat.

La fruizione del RdC è concentrata prevalentemente in alcune regioni del Mezzogiorno. In particolare, osservando l'incidenza dei beneficiari sulla popolazione residente si registrano valori significativamente superiori alla media nazionale (4,1 per cento) in Campania (11,2 per cento), Sicilia (10,7 per cento) e Calabria (9,3 per cento). A un maggiore grado di dettaglio territoriale emergono forti differenze anche all'interno delle regioni stesse. Ad esempio, nel caso della Campania, nelle province di Napoli e di Caserta si osservano valori tra i più elevati di tutto il territorio nazionale (rispettivamente, 14 e 11,7 per cento), mentre nelle province limitrofe della stessa regione l'incidenza è quasi dimezzata. Andamenti simili si evidenziano anche in Sicilia dove nella provincia di Palermo si rileva il valore più elevato in Italia (14,3 per cento; fig. 4.3).

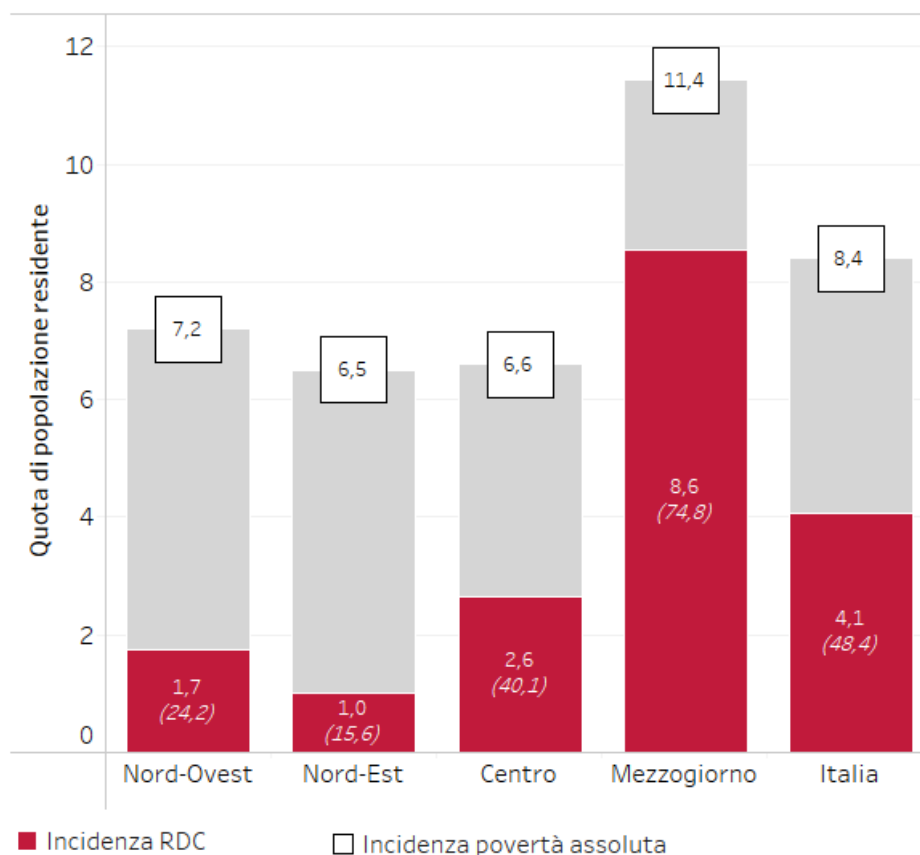
Parte di queste differenze trova spiegazione nella diversa diffusione territoriale del disagio economico. Tuttavia, la corrispondenza tra beneficiari del RdC e soggetti in condizione di povertà assoluta varia considerevolmente tra le diverse aree geografiche: la percentuale dei beneficiari è prossima a quella degli individui in povertà assoluta nel Mezzogiorno (i beneficiari sono l'8,6 per cento contro un'incidenza della povertà assoluta dell'11,4 per cento) e sensibilmente più bassa al Centro e al Nord (il RdC raggiunge l'1 per cento nel Nord-Est e il 2,6 per cento al Centro, contro incidenze della povertà assoluta pari, rispettivamente, al 6,5 e al 6,6 per cento; fig. 4.4).

**Fig. 4.3** – Incidenza sulla popolazione residente dei beneficiari del Reddito di cittadinanza per regione e provincia nel 2022



Fonte: elaborazioni su dati INPS (2023), Osservatorio statistico Reddito/Pensione di cittadinanza, e Istat.

**Fig. 4.4** – Reddito di cittadinanza 2022 e povertà assoluta per area geografica (1)



Fonte: elaborazioni su dati INPS (2023), Osservatorio statistico Reddito/Pensione di cittadinanza, e Istat.

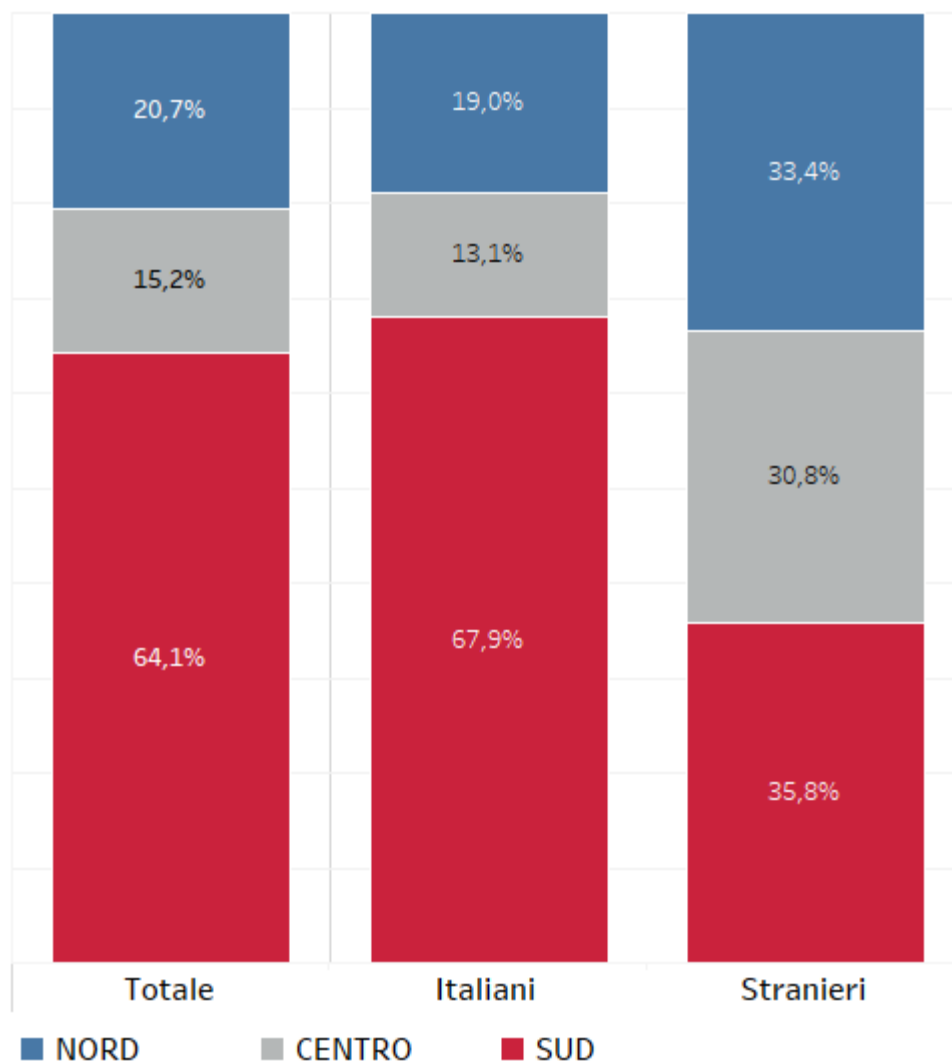
(1) Per un confronto depurato dai possibili effetti del RdC sulla misurazione della povertà, si fa riferimento agli individui in condizione di povertà assoluta nel 2018. In parentesi è riportata l'incidenza dei percettori del RdC rispetto agli individui in povertà assoluta.

A determinare questi risultati concorrono, da un lato, l'uniformità del beneficio sul territorio nazionale a fronte della sensibile eterogeneità territoriale delle soglie di povertà<sup>104</sup> e, dall'altro, l'esclusione di una parte della platea degli stranieri che contribuisce a ridurre la diffusione del RdC al Nord, dove la loro presenza è maggiore.

La maggiore fruizione del RdC nelle aree meridionali (64,2 per cento) è determinata, pertanto, dalla distribuzione territoriale dei beneficiari italiani, mentre quelli stranieri risultano equamente distribuiti (fig. 4.5).

<sup>104</sup> Si veda Cutillo, A., Raitano, M. e Siciliani, I. (2022), "Income-Based and Consumption-Based Measurement of Absolute Poverty: Insights from Italy", in *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, Springer, vol. 161(2), pagg. 689-710, giugno. La soglia di povertà assoluta calcolata dall'Istat rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Si ricorda inoltre che se la povertà assoluta è misurata sulla base del consumo delle famiglie, la platea di beneficiari del RdC è individuata attraverso un criterio di selezione che fa riferimento a indicatori della condizione economica (reddituale e patrimoniale), non influenzati dalle scelte di consumo e di risparmio e tali da riflettere gli obiettivi equitativi del legislatore.

**Fig. 4.5** – Beneficiari del Reddito di cittadinanza per area geografica e cittadinanza nel 2022



Fonte: elaborazioni su dati INPS (2023), Osservatorio statistico Reddito/Pensione di cittadinanza, e Istat.

#### 4.2.2 Le politiche attive

Tra le criticità che hanno accompagnato l'applicazione del RdC, quelle sul sostegno di coloro che non riescono a collocarsi nel mercato del lavoro rivestono un ruolo non secondario.

Le analisi condotte sul periodo di applicazione del RdC hanno evidenziato criticità strutturali legate sia alle difficoltà della macchina amministrativa (Centri per l'impiego e Servizi sociali comunali) sia alle scarse qualifiche professionali dei destinatari delle politiche di sostegno che dovevano essere inseriti nel mercato del lavoro (MdL).



Si ricorda che la disciplina del RdC dispone che i nuclei familiari siano ripartiti in due gruppi, a seconda dell'occupabilità<sup>105</sup> o meno dei componenti. I nuclei privi di componenti occupabili percepiscono il sussidio economico senza essere sottoposti agli obblighi previsti dai percorsi di integrazione. Per gli altri nuclei (quelli "occupabili"), le politiche di integrazione prevedono una serie di interventi, accompagnati da obblighi e condizionalità. I nuclei "occupabili" sono distribuiti, secondo opportune caratteristiche<sup>106</sup>, in due canali: i Centri per l'impiego (CPI), per stipulare il Patto per il lavoro, oppure il Comune, per il Patto per l'inclusione sociale.

Al 31 dicembre 2022<sup>107</sup> i beneficiari soggetti alla stipula del Patto per il lavoro (PPL)<sup>108</sup> erano poco meno di un milione; di questi circa 116.000 sono stati esonerati dagli obblighi di condizionalità o rinviati ai servizi sociali<sup>109</sup>, 157.000 erano già occupati (non soggetti alla sottoscrizione del PPL) in profili professionali poco qualificati e solo i restanti 725.000 ("occupabili") hanno effettivamente sottoscritto il PPL.

La platea degli "occupabili" è composta in larga maggioranza da cittadini italiani, poco più della metà ha meno di 39 anni (52,7 per cento), sono soprattutto donne (57,1 per cento), risiedono prevalentemente nel Mezzogiorno (76,1 per cento) e hanno per lo più un basso livello di istruzione, indice di modeste qualifiche professionali (il 71 per cento ha conseguito al massimo il titolo di scuola secondaria di primo grado).

Nelle analisi dell'Anpal la platea dei sottoscrittori del PPL è stata suddivisa in due gruppi in base al tempo trascorso dall'ultimo lavoro svolto (vicinanza al mercato del lavoro). Nel primo gruppo, "Vicini al MdL", sono stati inseriti coloro che hanno avuto almeno un'esperienza lavorativa (come dipendenti o parasubordinati) nei tre anni precedenti. In modo complementare, il secondo gruppo, "Lontani dal MdL", è composto da coloro che non hanno avuto esperienze lavorative negli ultimi tre anni. Circa tre beneficiari su quattro (74 per cento) appartengono ai "Lontani dal MdL" e circa l'80 per cento risiede nelle regioni del Mezzogiorno. Tuttavia, tra i "Vicini al MdL" (26 per cento) sussistono pericoli di esclusione: il 23 per cento ha avuto l'ultima esperienza nei due anni precedenti e per il 21 per cento sono trascorsi tre anni.

Il confronto temporale, effettuato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (31 dicembre 2021)<sup>110</sup>, evidenzia che i sottoscrittori del PPL sono diminuiti complessivamente

---

<sup>105</sup> Il criterio principale di selezione individua i componenti maggiorenni che non sono occupati, né frequentano un regolare corso di studi o formazione. Secondariamente possono essere esonerati coloro che hanno carichi di cura relativi a componenti del nucleo con età inferiore a tre anni o con disabilità grave o non autosufficienza.

<sup>106</sup> Sono convocati dai Centri per l'impiego i beneficiari nel cui nucleo familiare vi è almeno un componente soggetto alle "condizionalità" e in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti: 1) assenza di occupazione da non più di due anni; 2) beneficiario della NASpl o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o che ne abbia terminato la fruizione da non più di un anno; 3) aver sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio, ancora in corso di validità, presso i Centri per l'impiego; 4) non aver sottoscritto un progetto personalizzato ai sensi del D.Lgs 147/2017, art. 6.

<sup>107</sup> Anpal (2023), "Reddito di cittadinanza", Nota n. 10, marzo.

<sup>108</sup> Pena la decadenza dal beneficio secondo specifiche condizioni, i percettori del RdC sono tenuti alla sottoscrizione di un PPL che si traduce in percorsi di inserimento caratterizzati da misure di formazione, orientamento e accompagnamento al lavoro.

<sup>109</sup> Per un'analisi dell'implementazione nei territori della presa in carico dei beneficiari del RdC indirizzati ai servizi sociali si veda Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e World Bank Group (2023), "Il Patto per l'inclusione sociale del Reddito di cittadinanza: una valutazione di processo della presa in carico", giugno.

<sup>110</sup> Anpal (2022), "Reddito di cittadinanza", Nota n. 8, aprile.

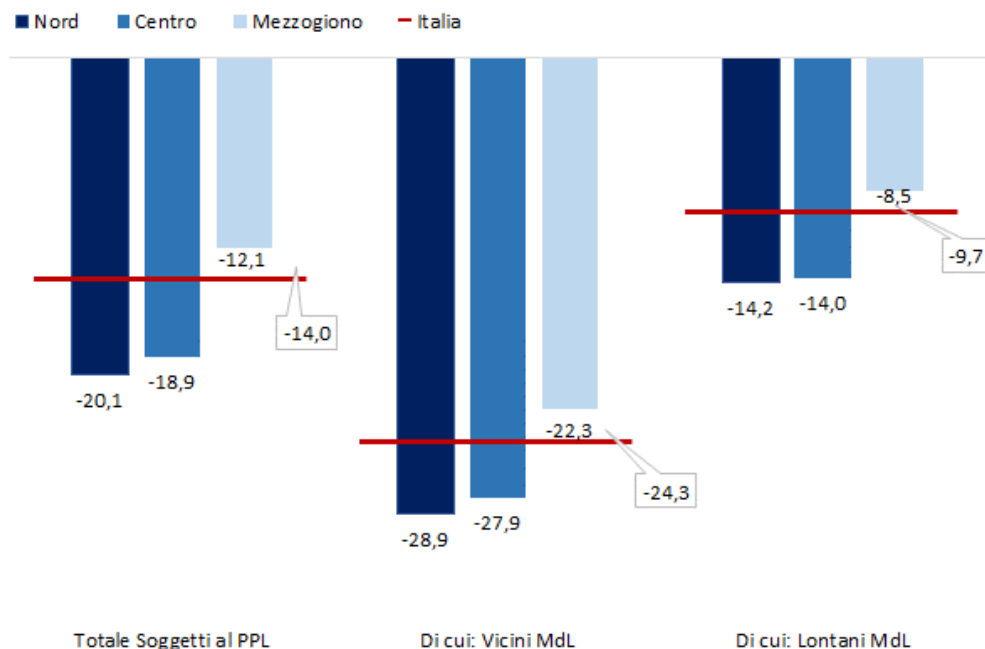
del 14 per cento (pari a 118.000 unità) con variazioni più elevate al Nord e al Centro (rispettivamente -20,1 e -18,9 per cento), aree in cui vi è una maggiore dinamicità del mercato del lavoro. La riduzione della platea dei “Vicini al MdL” è stata più marcata rispetto a quella dei “Lontani dal MdL” (-24,3 per cento, contro -9,7) (fig. 4.6).

Alle criticità legate al profilo professionale degli “occupabili”, si aggiungono le difficoltà della macchina amministrativa nella loro gestione. Rispetto al complesso dei sottoscrittori del PPL (725.000), solo il 46,2 per cento (335.000 individui) è stato effettivamente preso in carico dai Servizi per il lavoro, con incidenze maggiori nel Centro e nel Nord rispetto al Mezzogiorno. Tra questi, 134.000 hanno sottoscritto il Patto di servizio secondo quanto definito nel Programma Garanzia occupabilità dei Lavoratori (GOL).

Si ricorda che il Programma GOL è una riforma prevista nel PNRR (Missione 5, Componente 1) con lo scopo di favorire, con percorsi personalizzati, l’ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro.

Nell’ambito dei servizi offerti nel Programma GOL, è stato calcolato un indice di *profiling* dei sottoscrittori che misura la probabilità di essere disoccupato a distanza di dodici mesi<sup>111</sup>. Sulla base di queste elaborazioni emerge che solo il 4,3 per cento della platea è facilmente occupabile, mentre poco più del 60 per cento ha un elevato rischio di disoccupazione, valore che sale al 74 per cento per le donne.

**Fig. 4.6** – Variazioni percentuali dei beneficiari del Reddito di cittadinanza soggetti al Patto per il lavoro per prossimità al mercato del lavoro e per macroarea (dicembre 2022 rispetto a dicembre 2021; variazioni percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Anpal e Istat.

<sup>111</sup> Si veda ANPAL (2023), “Strumenti per l’attuazione dell’assessment”, Collana Focus Anpal n. 146. L’indice di *profiling* è un indice sintetico variabile tra 0 e 1.

### 4.3 L'Assegno di Inclusione

L'AdI, a differenza del RdC, è riservato – in analogia alla formulazione originaria del Rel – ai nuclei familiari con componenti che sono impossibilitati a svolgere attività lavorativa o comunque di difficile collocazione per ragioni anagrafiche, quali disabili, minori e anziani, compresi gli individui con più di 59 anni. Per alcuni dei soggetti in età da lavoro che beneficiano dell'AdI sono previsti obblighi di attivazione lavorativa e di accettazione di offerte di lavoro (si veda il paragrafo 4.5). Per i restanti nuclei, composti da soggetti in età da lavoro<sup>112</sup>, viene meno il supporto monetario per la protezione contro il rischio di povertà offerto dal RdC, indipendentemente dalla loro effettiva occupabilità. Per questi nuclei in condizione di difficoltà economica (individuata sulla base di criteri di accesso più restrittivi di quelli dell'AdI) è previsto il Supporto per la formazione e il lavoro.

Il DL 48/2023 ha introdotto contestualmente all'AdI, dal 1° settembre 2023, il Supporto per la formazione e il lavoro, un'indennità pari a un massimo di 350 euro mensili destinata a soggetti che partecipano a progetti di politiche attive del lavoro e sono in nuclei in difficoltà economica. L'indennità è corrisposta per la durata della partecipazione a tali progetti e comunque per un periodo massimo di dodici mesi.

Possono beneficiare dell'indennità, previa partecipazione alle attività, i componenti in età da lavoro di nuclei familiari con un valore ISEE non superiore a 6.000 euro e un valore del reddito familiare e del patrimonio immobiliare e mobiliare entro i limiti fissati per l'accesso all'AdI (si veda oltre). Possono partecipare anche i componenti di nuclei che, pur rispettando tali vincoli, non hanno i requisiti per accedere all'AdI per la mancanza di soggetti inabili al lavoro (disabili, over 60 o minori) o che pur facendo parte di nuclei beneficiari di AdI non sono considerati ai fini della determinazione del beneficio.

Il Supporto per la formazione e il lavoro viene richiesto con modalità telematiche mediante il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa, sottoscrivendo la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (fermo restando l'obbligo di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione o il relativo proscioglimento) e autorizzando la trasmissione dei dati ai CPI, alle Agenzie per il lavoro e agli enti autorizzati all'attività di intermediazione nonché ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro.

Per i nuclei con componenti impossibilitati al lavoro sono resi meno restrittivi i vincoli riguardanti la durata della permanenza in Italia per i soggetti stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, che passa dai 10 anni previsti per l'accesso al RdC a 5 anni. I requisiti di accesso all'AdI ricalcano per la gran parte quelli stabiliti per il RdC per quanto riguarda la soglia ISEE (9.360 euro) e i limiti di patrimonio mobiliare e immobiliare<sup>113</sup>. Rispetto al RdC si introduce, tuttavia, un ulteriore vincolo relativo al valore IMU della casa di abitazione, che non deve superare i 150.000 euro.

---

<sup>112</sup> Non vengono considerati in età da lavoro gli over 60 non già in pensione.

<sup>113</sup> Il patrimonio mobiliare come definito ai fini ISEE non deve superare una soglia di 6.000 euro, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro, incrementato di ulteriori 1.000 euro per ogni minorenne successivo al secondo. Il patrimonio immobiliare (ai fini IMU) diverso dalla casa di abitazione non deve superare i 30.000 euro. Sono inoltre previsti vincoli rispetto al possesso di beni durevoli quali automobili, imbarcazioni, ecc.

L'ammontare del beneficio è definito come differenza tra un assegno base, stabilito in funzione dei componenti del nucleo e delle loro caratteristiche, e il reddito familiare.

Il reddito familiare, determinato ai sensi dell'ISEE (articolo 4, comma 2, del DPCM 159/2013), comprende il reddito complessivo ai fini Irpef, i redditi soggetti a imposta sostitutiva o ritenuta e ogni altra componente reddituale esente da imposta. Tuttavia, i redditi relativi ai trattamenti assistenziali sono aggiornati, rispetto a quelli inclusi nell'ISEE, in modo da considerare ai fini del calcolo dell'assegno solo quelli in corso di godimento<sup>114</sup>. Sono escluse dal computo dei redditi le prestazioni assistenziali non sottoposte alla prova dei mezzi, quali l'assegno di accompagnamento e quanto percepito a titolo di RdC e AdI. A differenza di quanto stabilito per il RdC, ai fini AdI non sono considerate nel reddito familiare le misure di contrasto della povertà erogate a livello locale, che quindi possono essere sommate alla misura nazionale, senza subire decurtazioni.

Nel caso dell'avvio di una attività lavorativa nel periodo di fruizione dell'assegno, il reddito familiare verrà rideterminato tenendo conto che il maggiore reddito da lavoro percepito non concorre alla determinazione del beneficio economico entro il limite massimo di 3.000 euro lordi annui. Il reddito da lavoro eccedente comporta una riduzione del beneficio economico a decorrere dal mese successivo a quello della variazione. Nel caso di un'attività da lavoro autonomo il reddito è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività e concorre alla rideterminazione del beneficio per la parte eccedente il limite di 3.000 euro lordi annui. Nel caso di indennità o di partecipazione a politiche attive la cumulabilità con il beneficio è riconosciuta entro il limite massimo annuo di 3.000 euro lordi.

L'assegno base annuo per il nucleo rimane quello del Reddito/Pensione di cittadinanza, pari rispettivamente a 6.000 e 7.560 euro, invariante sul territorio nazionale. Si modificano invece rispetto al RdC gli importi aggiuntivi determinati in funzione del numero e della tipologia dei componenti della famiglia (scala di equivalenza). Nel caso di nuclei con più di un componente, l'assegno base aumenta di 3.000 euro per ogni disabile (+0,5 punti di scala di equivalenza), di 2.400 euro per ogni anziano o adulto con carico di cura<sup>115</sup> (+0,4 punti) e di 900 euro per ogni minore (+0,15 punti), che scende a 600 per i

---

<sup>114</sup> A seguito delle sentenze del Consiglio di Stato nn. 838, 841 e 842 del 2016, sono stati esclusi dal reddito ISEE i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari percepiti da Amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, che sono invece considerati nel reddito familiare ai fini del RdC. Per quanto riguarda l'AdI, il testo di legge facendo riferimento all'inclusione nel reddito familiare dei soli redditi considerati a fini ISEE sembra escludere i trattamenti per disabilità dal calcolo. Ciò potrebbe comportare un sensibile incremento dei beneficiari disabili AdI rispetto al RdC. Questa eventualità non sembra essere stata presa in considerazione nelle valutazioni espresse nella Relazione tecnica del DL Lavoro.

<sup>115</sup> Secondo l'articolo 6, comma 5 del DL 48/2023, gli adulti con carichi di cura sono valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età, di tre o più figli minorenni, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienti.

minori oltre il secondo (+0,1)<sup>116</sup>. La presenza di componenti in età da lavoro influisce sul beneficio complessivo quindi solo nel caso in cui essi siano impiegati in lavoro di cura.

Rispetto al RdC, che prevedeva 2.400 euro aggiuntivi per ogni ulteriore adulto e 1.200 euro per ogni minore, l'Adl risulta dunque più generoso per i disabili (+600 euro in caso di disabili maggiorenni e +1.800 per i disabili minori), mentre riduce il beneficio per i minori (rispettivamente -300 euro per i primi due e -600 euro per i successivi), per i figli maggiorenni (-2.400 euro) e per gli adulti privi di carico di cura (-2.400 euro per ogni adulto successivo al primo). I beneficiari dell'Adl ricevono tuttavia l'intero importo dell'Assegno unico (AU), che nel caso dei beneficiari RdC spettava invece in misura ridotta (integrazione AU). Il beneficio massimo mensile aumenta di 600 euro rispetto al RdC, passando da 12.600 a 13.200 euro per i nuclei senza disabili e da 13.200 a 13.800 euro per i nuclei con disabili.

Per i nuclei residenti in abitazioni in locazione è previsto un contributo per l'affitto che integra l'Adl, il cui importo massimo è differenziato tra nuclei di soli over 67 e gli altri (rispettivamente 1.800 e 3.360 euro, gli stessi importi previsti nel caso della PdC e del RdC). A differenza di quanto previsto nella normativa precedente, tuttavia, il limite di reddito per accedere alla misura non è corrispondentemente maggiorato di tali importi rispetto a quello valido per i nuclei non in locazione. Ciò comporta l'esclusione dal beneficio di alcuni nuclei in locazione con redditi prossimi alla soglia in precedenza potenziali percettori di RdC.

Per meglio comprendere le implicazioni della ridefinizione dell'importo base e le interazioni con l'AU, si confrontano i livelli di RdC e Adl per alcune famiglie tipo, tenendo conto dell'importo ricevuto a titolo di Assegno unico nel caso delle famiglie con figli (fig. 4.7).

Nel caso di una famiglia con un figlio minore di tre anni (pannello a sinistra), al "secondo" adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (proprio per la presenza di un figlio minore di tre anni). Il beneficio Adl connesso agli adulti è quindi pari a quello RdC. Per il minore spetta la quota Adl di 900 euro e l'AU intero. Poiché la somma di RdC minori e integrazione AU era per costruzione uguale all'importo dell'AU intero, ne consegue che per il beneficio connesso ai minori, la situazione post-riforma è superiore di 900 euro rispetto a quanto percepito in precedenza.

Se invece il figlio è maggiore di tre anni la quota Adl adulti non spetta perché non è riconosciuto il carico di cura. Il vantaggio derivante dal maggior beneficio per il minore è

---

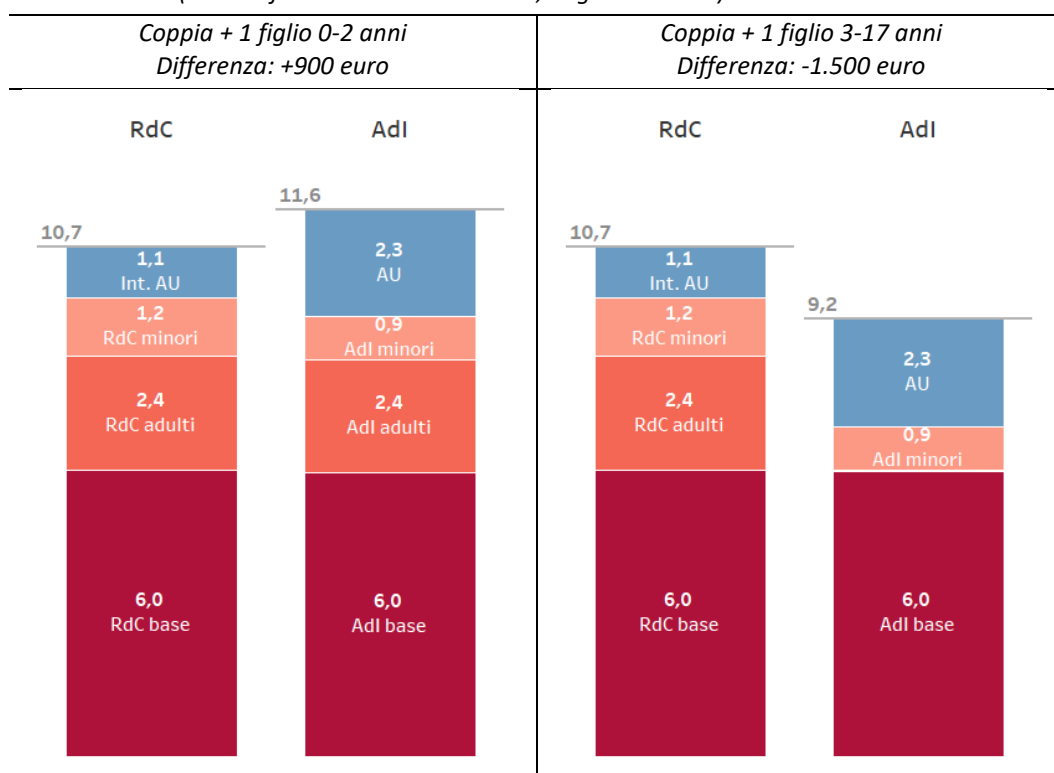
<sup>116</sup> Il numero di maggiorazioni applicabili è sempre inferiore di una unità rispetto al numero di componenti del nucleo, in quanto il beneficio base di 6.000 (o 7.560) euro è comunque riferito a uno dei familiari. La presenza di diverse tipologie di soggetti a cui si associano differenti maggiorazioni potrebbe determinare un grado di arbitrarietà in funzione della scelta del componente al quale riferire il beneficio iniziale. Nella simulazione si è fatto riferimento al calcolo più conveniente per il nucleo. In presenza di uno o più carichi di cura, si attribuisce a un adulto la quota di 2.400 euro.

più che compensato dalla perdita della quota adulti. In questo caso il passaggio all'Adl comporta una riduzione del trattamento di 1.500 euro.

È importante sottolineare che la situazione sopra rappresentata si riferisce alle differenze nell'importo tra RdC e Adl spettanti ai nuclei familiari con reddito nullo. In generale tali differenze si riflettono in pari misura anche in presenza di reddito familiare positivo. Questa circostanza non si verifica esclusivamente per le famiglie con figli che beneficiavano dell'integrazione del RdC a titolo di AU crescente con il reddito familiare<sup>117</sup>.

Nell'Appendice 4.1 viene riportata un'ampia selezione di casi relativi a famiglie tipo, che consente di analizzare in dettaglio il combinarsi dei diversi effetti derivanti dalle modifiche introdotte nei vincoli economici e nel calcolo dell'assegno.

**Fig. 4.7** – Importi di RdC, Adl e AU per le famiglie con un figlio a carico  
(reddito familiare annuale 0 euro; migliaia di euro)



<sup>117</sup> Si consideri il caso di una famiglia con un figlio minore a carico riportata nella figura 4.7: con reddito familiare nullo l'integrazione al RdC a titolo di AU corrispondeva a 1.070 euro, pari alla differenza tra l'importo dell'AU (2.270 euro) e della quota di RdC afferente al minore (1.200 euro), in modo tale da riconoscere al minore un beneficio complessivo (RdC + integrazione AU) almeno pari all'AU. Per la particolare formulazione utilizzata per il calcolo dell'integrazione, alle famiglie con reddito positivo spettava un'integrazione superiore a 1.070 euro. A titolo di esempio, in corrispondenza di 3.000 euro di reddito familiare l'integrazione è pari a 1.445 euro e a 6.000 euro familiari l'importo sale a 1.820 euro. Questa circostanza comporta un peggioramento del differenziale tra Adl e RdC al crescere del reddito per le famiglie con figli.

#### **4.4 Un'analisi degli effetti distributivi del passaggio dal RdC all'AdI**

Sulla base del modello di microsimulazione dell'UPB alimentato da un campione longitudinale di dati amministrativi relativi alle dichiarazioni ISEE e alle effettive erogazioni del RdC nel triennio 2020-22, è possibile delineare un quadro degli effetti delle modifiche normative introdotte con il DL 48/2023 sulla disciplina dei trasferimenti contro il rischio di povertà.

In particolare, è possibile individuare quali tra i precedenti percettori del RdC potranno beneficiare dell'AdI e in quale misura, evidenziando gli effetti distributivi della riforma, tenendo conto anche delle modifiche introdotte nella disciplina dell'AU. Nella simulazione è stata considerata la popolazione dei beneficiari del RdC nel mese di dicembre 2022<sup>118</sup>. Sono inoltre stimati gli effetti dell'estensione dei benefici ai cittadini stranieri precedentemente esclusi dal RdC<sup>119</sup>.

La tabella 4.1 riporta, in termini di nuclei familiari e di individui, la distribuzione dei percettori di AdI in funzione della tipologia familiare (presenza di soggetti tutelati: disabili, over 60 e minori) e delle caratteristiche degli individui (in età da lavoro con e senza carichi di cura e tutelati).

Dei quasi 1,2 milioni di nuclei beneficiari di RdC, circa 400.000 (il 33,6 per cento) sono esclusi dall'AdI perché al loro interno non sono presenti soggetti tutelati. Dei restanti 790.000 nuclei in cui sono presenti soggetti tutelati, circa 97.000 (il 12,1 per cento) risulterebbero comunque esclusi dalla fruizione dell'AdI per effetto dei vincoli di natura economica. Nel complesso, dunque, i nuclei beneficiari dell'AdI risulterebbero poco più di 690.000, circa il 58 per cento degli attuali beneficiari del RdC.

In termini di individui, i soggetti non beneficiari dell'AdI sarebbero circa 823.000 (un terzo circa dei percettori del RdC), di cui 553.000 per effetto dell'esclusione dei nuclei senza tutelati e 270.000 appartenenti a nuclei tutelati ma esclusi per effetto dei vincoli di carattere economico.

Nel complesso circa l'88 per cento dei disabili, degli over 60 e dei minori percettori di RdC potrebbero continuare a beneficiare dell'AdI, una circostanza rilevabile solo per meno della metà dei soggetti in età da lavoro.

---

<sup>118</sup> Ultima mensilità per cui sono stati messi a disposizione i dati.

<sup>119</sup> Le caratteristiche del nuovo istituto, come osservato in precedenza, ricalcano quelle del RdC in senso generalmente restrittivo ed è quindi possibile individuare in prima approssimazione i beneficiari AdI come un sottoinsieme dai beneficiari RdC. Invece l'effetto della modifica in senso espansivo del vincolo di residenza per i cittadini stranieri è oggetto di una stima separata. Nella simulazione non si è tenuto conto dei possibili nuovi accessi derivanti dall'incremento della soglia reddituale per i nuclei con disabili, né della possibile differente definizione del reddito familiare AdI (rispetto a quello RdC) per quanto riguarda i trattamenti di invalidità.

**Tab. 4.1** – Nuclei e individui percettori dell’Adl in funzione delle caratteristiche del nucleo e dei singoli membri  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022)

		Totale complessivo	Senza tutelati	Con tutelati	Solo tutelati
<i>Nuclei familiari</i>					
	Nuclei totali	<b>1.186.675</b>	399.508	481.953	305.215
	Non beneficiari Adl	<b>496.354</b>	399.508	59.424	37.422
	Beneficiari Adl	<b>690.322</b>		422.529	267.793
<i>Individui</i>					
<b>Totale</b>	Individui totali	<b>2.590.922</b>	553.056	1.667.909	369.957
	In età da lavoro, di cui:	<b>1.396.908</b>	553.056	843.853	0
	Con carichi di cura	<b>206.753</b>	0	206.753	0
	Tutelati	<b>1.194.014</b>	0	824.057	369.957
<b>Non beneficiari Adl</b>	Individui totali	<b>823.141</b>	553.056	228.241	41.844
	In età da lavoro, di cui:	<b>682.456</b>	553.056	129.400	0
	Con carichi di cura	<b>16.935</b>	0	16.935	0
	Tutelati	<b>140.685</b>	0	98.840	41.844
<b>Beneficiari Adl</b>	Individui totali	<b>1.767.782</b>		1.439.669	328.113
	In età da lavoro, di cui:	<b>714.453</b>		714.453	0
	Con carichi di cura	<b>189.818</b>		189.818	0
	Tutelati	<b>1.053.329</b>		725.216	328.113

Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell’UPB.

L’estensione dei benefici ai cittadini stranieri residenti tra cinque e dieci anni si stima in circa 50.000 nuclei, corrispondenti a circa 148.000 individui, ricompresi nell’Adl in generale per la presenza di figli minori nel nucleo.

In termini di benefici complessivi la soppressione del RdC e l’introduzione dell’Adl comportano per le famiglie precedentemente percettrici di RdC una riduzione netta dei trattamenti di circa 2,5 miliardi su base annua, sostanzialmente dovuti all’esclusione dalla misura dei nuclei in cui non sono presenti disabili, minori e over 60 (tab. 4.2). Si riducono per circa 216 milioni i trattamenti dei nuclei tutelati esclusi dall’Adl per effetto dei vincoli di natura economica. Per questi ultimi la perdita del RdC viene parzialmente compensata dall’incremento dell’Assegno unico, erogato in precedenza solo in misura parziale.

Le risorse destinate ai nuclei beneficiari dell’Adl nel complesso ammontano a circa 6,1 miliardi (considerando Adl e Assegno unico) e sostanzialmente equiparano i trattamenti ricevuti nel regime previgente, con un saldo positivo di circa 188 milioni.

L’estensione della platea ai residenti da almeno cinque anni (anziché dieci) corrisponde a una spesa complessiva su base annua di 360 milioni.

Nella figura 4.8 è riportata una stima della distribuzione dei nuclei, distinti per presenza di soggetti tutelati, in funzione della variazione del beneficio complessivo. Le barre riportano la ripartizione della quota dei nuclei in quattro distinti raggruppamenti: non

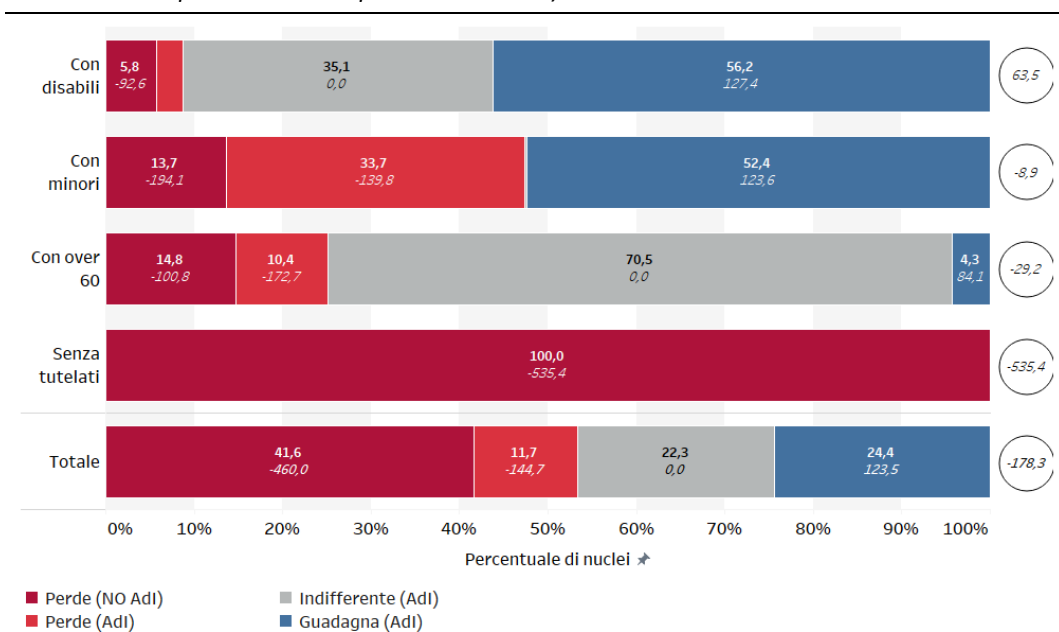


**Tab. 4.2** – Variazione delle risorse complessivamente distribuite nei regimi Adl e RdC  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022; milioni di euro)

		Totale	Senza tutelati	Con tutelati	Solo tutelati
<b>Totale</b>	RdC+AU	<b>8.912</b>	2.590	4.826	1.496
	Adl+AU	<b>6.383</b>	33	4.868	1.482
	Saldo	<b>-2.529</b>	-2.557	43	-15
<b>Non beneficiari Adl</b>	RdC+AU	<b>2.966</b>	2.590	343	33
	Adl+AU	<b>250</b>	33	215	1
	Saldo	<b>-2.716</b>	-2.557	-128	-32
<b>Beneficiari Adl</b>	RdC+AU	<b>5.946</b>		4.483	1.463
	Adl+AU	<b>6.134</b>		4.653	1.480
	Saldo	<b>188</b>		171	17

Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Fig. 4.8** – Variazione dei trattamenti per tipologia familiare  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022; composizione percentuale e importi medi in euro)



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

beneficiari dell'Adl e beneficiari dell'Adl con beneficio totale (somma di Adl e AU) inferiore, uguale o superiore alla somma di RdC e integrazione AU. In corsivo nelle barre è riportata la variazione media dei benefici per i singoli raggruppamenti e nel circolo posto alla destra della figura la variazione media mensile per l'intero raggruppamento.

Nel complesso, come riportato sopra, i nuclei che non accedono all'Adl sono circa il 42 per cento, con una perdita media mensile di circa 460 euro. I nuclei senza tutelati, che non prendono Adl, perdono in media circa 535 euro mensili.

I nuclei con disabili sono quelli maggiormente avvantaggiati dalla riforma: oltre il 56 per cento di essi ottiene infatti benefici più elevati per effetto della riforma di circa 127 euro mensili e solo il 9 per cento perde, principalmente per non avere accesso all'AdI. I nuclei che perdono beneficiavano comunque di trasferimenti molto bassi (circa 93 euro medi mensili). Infine, circa il 35 per cento dei nuclei con disabili non subiscono modifiche rispetto alla disciplina previgente<sup>120</sup>. Considerando il complesso dei nuclei con disabili, mediamente, il beneficio aumenta di circa 64 euro mensili.

I nuclei con minori (non disabili), che come è stato mostrato sono quelli maggiormente interessati dalla modifica del calcolo dell'importo base dell'AdI, per poco più della metà incrementano il beneficio complessivo (+124 euro medi mensili) e i restanti beneficiano di assegni inferiori (il 33,7 per cento, perdendo circa 140 euro) o non beneficiano affatto (il 13,7 per cento dei nuclei, perdendo circa 194 euro mensili). Considerando il complesso dei nuclei con minori, mediamente, il beneficio è sostanzialmente stabile (-9 euro medi mensili).

I nuclei con anziani over 60 (senza disabili e minori) sono invece quelli per cui la riforma influisce di meno sul beneficio. Circa il 71 per cento dei precedenti beneficiari di RdC/PdC risulterebbe indifferente rispetto alla riforma. Non mancano tuttavia anche in questa tipologia nuclei che vedono ridurre il proprio assegno (il 10 per cento, di 173 euro mensili) o che non lo percepiscono affatto (il 14,8 per cento, perdendo 101 euro mensili). Solo poco più del 4 per cento dei nuclei con anziani infine vede incrementare i trattamenti. Considerando il complesso dei nuclei con anziani, mediamente, i benefici si riducono di circa 29 euro medi mensili.

La figura 4.9, in cui l'analisi distributiva è condotta con riferimento alla numerosità familiare, evidenzia che nessun nucleo monocomponente beneficia di maggiori trattamenti nel passaggio all'AdI<sup>121</sup>. Il 38,6 per cento di questi nuclei mantiene, con l'AdI, i benefici precedenti, mentre il 60,7 per cento (composto da soggetti in età da lavoro) perde l'accesso al sostegno.

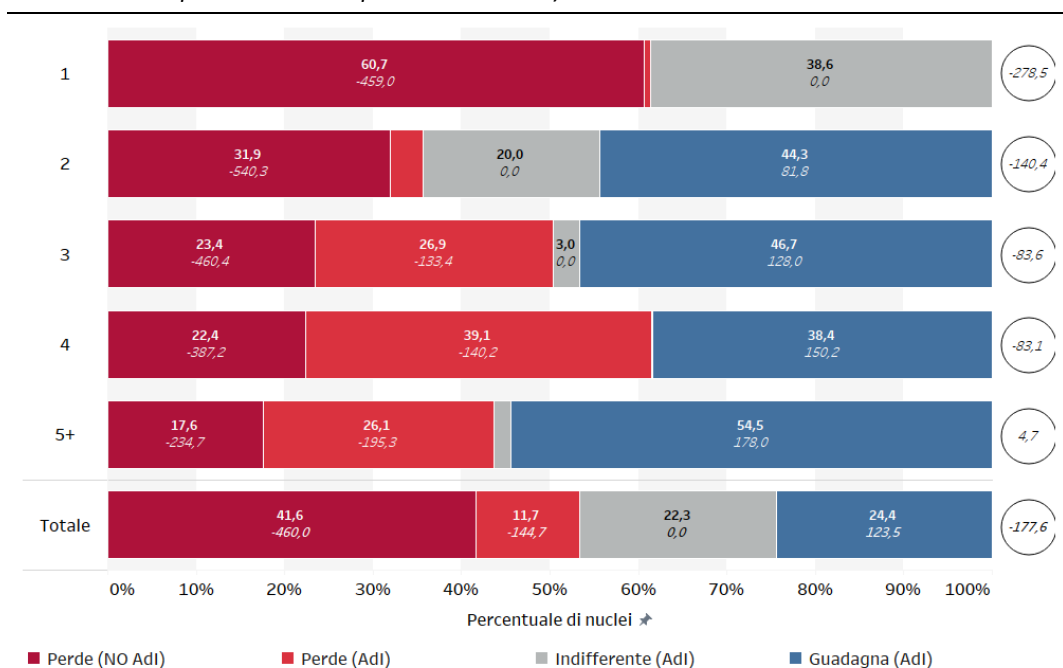
Al crescere della numerosità familiare diminuisce la quota dei nuclei che perdono il sostegno, che passa dal 31,9 per cento dei nuclei con due componenti al 17,6 per cento dei nuclei con cinque o più componenti. Questi ultimi presentano anche la quota maggiore di avvantaggiati (54,5 per cento). Nel complesso solo i nuclei con cinque componenti o più mostrano un beneficio medio positivo (5 euro), a fronte di 178 euro medi di guadagno per i nuclei avvantaggiati e circa 200 euro di perdita per quelli svantaggiati.

---

<sup>120</sup> È il caso, ad esempio, dei nuclei composti da un solo individuo disabile, a cui spetta un assegno base di 6.000 euro se di età inferiore a 67 anni e di 7.560 euro se superiore. Nel caso dei nuclei monocomponenti non si applicano infatti le maggiorazioni condizionate alle specifiche tipologie di individui.

<sup>121</sup> Come già osservato nell'analisi delle figure tipo, le maggiorazioni dell'importo base dell'AdI spettano solo per la presenza di componenti aggiuntivi rispetto al primo.

**Fig. 4.9** – Variazione dei trattamenti per numerosità dei componenti nel nucleo familiare  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022; composizione percentuale e importi medi in euro)

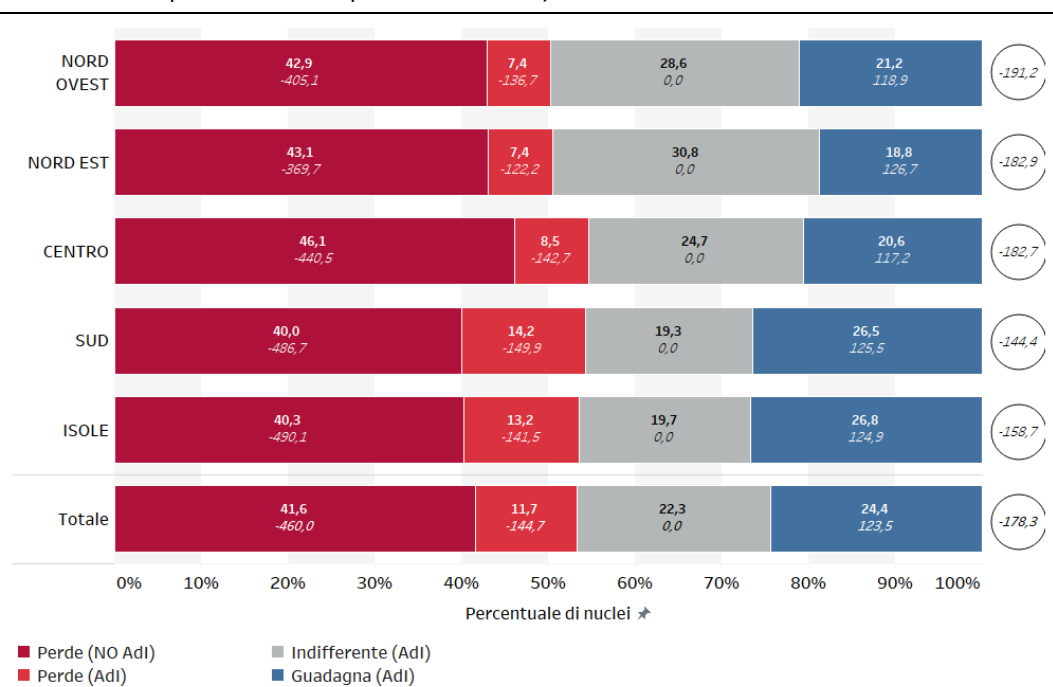


Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale si stima un impatto sostanzialmente omogeneo tra le diverse aree del paese. Nel Nord e nel Centro, tuttavia, emergerebbe una quota leggermente superiore di nuclei in precedenza percettori di RdC ed esclusi dall'AdI (la quota più alta nel Centro, pari al 46,1 per cento, contro una media nazionale del 41,6 per cento), una quota maggiore dei nuclei indifferenti (30,8 per cento nel Nord-Est, contro una media nazionale del 22,3 per cento) e una quota minore di nuclei avvantaggiati (il 18,8 per cento nel Nord-Est, contro una media nazionale del 24,4 per cento). Nel Sud, tuttavia, si stimano le quote maggiori di nuclei beneficiari dell'AdI che otterrebbero trattamenti inferiori rispetto a quanto garantito dalla normativa previgente (fig. 4.10).

Si stima dunque una leggera tendenza, con la riforma, a concentrare maggiormente i beneficiari e le risorse nel Mezzogiorno (tab. 4.3) rispetto alla distribuzione riscontrata con il RdC. La quota dei nuclei beneficiari nel Sud passerebbe dal 41,4 al 42,6 per cento (con un aumento dal 43,6 al 44 per cento delle risorse distribuite) e nelle Isole dal 22,7 al 23,3 (dal 23,8 al 24 per cento delle risorse). Si consideri comunque che l'estensione dei benefici ai cittadini stranieri, relativamente più concentrati nel Nord rispetto al totale dei beneficiari, dovrebbe sostanzialmente controbilanciare la tendenza osservata. Considerando anche questi nuovi beneficiari, la distribuzione territoriale risulterebbe sostanzialmente invariata rispetto alla situazione pre-riforma.

**Fig. 4.10** – Variazione dei trattamenti per ripartizione geografica  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022; composizione percentuale e importi medi in euro)



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

Infine, per meglio comprendere il ruolo delle modifiche ai vincoli di natura economica per beneficiare delle misure di contrasto alla povertà, si stimano gli effetti distributivi che si verificano sulla sola platea dei soggetti beneficiari di Adl.

Le figure 4.11-4.13 illustrano gli effetti distributivi per nuclei con individui tutelati, quindi non esclusi a priori dall'Adl. L'analisi di questo sottogruppo di famiglie permette dunque di isolare gli effetti dovuti alla modifica dei criteri economici di determinazione della prestazione.

La figura 4.11 evidenzia il ruolo decisivo della presenza di un carico di cura sugli esiti distributivi del passaggio all'Adl. Quasi l'84 per cento di questi nuclei infatti è avvantaggiato dalla riforma, contro circa il 37 per cento medio. Come già evidenziato in precedenza e nell'Appendice 4.1, infatti, la presenza di un adulto con carico di cura determina l'aumento dell'assegno base di 2.400 euro (somma attribuita nel RdC per ogni adulto successivo al primo) e consente di beneficiare dell'incremento dei trattamenti per figli causato dall'attribuzione integrale dell'Assegno unico.

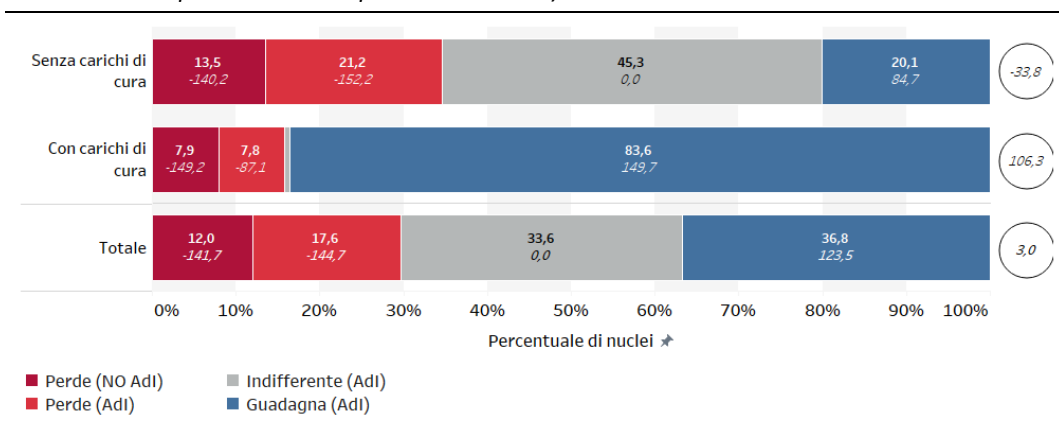
La figura 4.12 evidenzia invece l'effetto penalizzante per i nuclei della modifica della soglia di reddito rispetto a quella prevista per il RdC. I nuclei che pur beneficiando del RdC non avrebbero accesso all'Adl (tra quelli con soggetti tutelati) sono infatti costituiti quasi integralmente da nuclei in locazione.

**Tab. 4.3** – Distribuzione territoriale dei nuclei beneficiari e dei trattamenti complessivi prima e dopo la riforma  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022)

		Percentuale di nuclei		Percentuale di risorse	
		RdC + AU	AdI + AU	RdC + AU	AdI + AU
Nord-Ovest	Lombardia	7,2	7,0	6,6	6,8
	Piemonte	5,4	5,3	5,1	5,1
	Liguria	1,7	1,7	1,5	1,5
	Valle d'Aosta	0,1	0,1	0,1	0,1
	<b>Totale</b>	<b>14,5</b>	<b>14,2</b>	<b>13,3</b>	<b>13,5</b>
Nord-Est	Emilia-Romagna	2,7	2,6	2,3	2,3
	Veneto	2,3	2,4	2,1	2,2
	Friuli-Venezia Giulia	0,8	0,8	0,6	0,5
	Trentino-Alto Adige	0,3	0,3	0,3	0,3
	<b>Totale</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>	<b>5,3</b>	<b>5,4</b>
Centro	Lazio	10,2	9,2	9,7	8,9
	Toscana	2,9	2,7	2,5	2,3
	Marche	1,1	1,1	1,0	1,0
	Umbria	0,9	0,9	0,8	0,8
	<b>Totale</b>	<b>15,2</b>	<b>14,0</b>	<b>14,0</b>	<b>13,1</b>
Sud	Campania	21,7	22,8	24,1	24,7
	Puglia	9,4	9,6	9,4	9,4
	Calabria	6,9	6,9	6,9	6,8
	Abruzzo	1,9	2,0	1,9	1,9
	Basilicata	0,9	0,9	0,8	0,7
	Molise	0,5	0,5	0,5	0,5
	<b>Totale</b>	<b>41,4</b>	<b>42,6</b>	<b>43,6</b>	<b>44,0</b>
Isole	Sicilia	19,0	19,6	20,5	20,8
	Sardegna	3,8	3,7	3,4	3,2
	<b>Totale</b>	<b>22,7</b>	<b>23,3</b>	<b>23,8</b>	<b>24,0</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

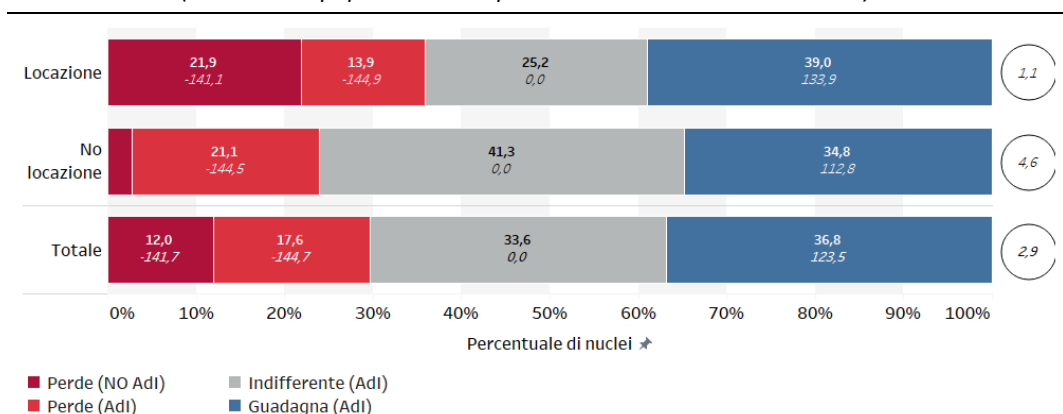
Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Fig. 4.11** – Effetti distributivi relativi ai nuclei con soggetti tutelati in presenza e in assenza di carichi di cura  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022; composizione percentuale e importi medi in euro)



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

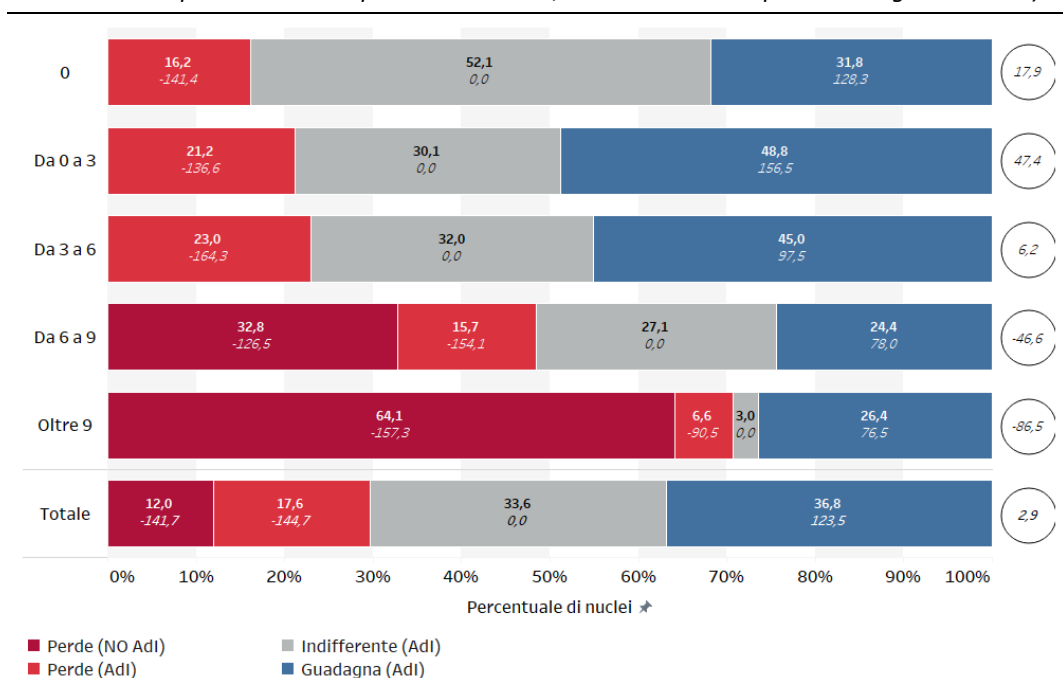
**Fig. 4.12** – Effetti distributivi relativi ai nuclei con soggetti tutelati in base alla tipologia dell’abitazione di residenza  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022)



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell’UPB.

Infine la figura 4.13 mostra come l’inasprimento dei vincoli di natura economica penalizzi soprattutto i nuclei con reddito familiare più elevato e quindi con soggetti occupati o che ricevono altre forme di trasferimenti. I nuclei che pur beneficiando del RdC non accederebbero all’AdI (tra quelli con soggetti tutelati) sono infatti costituiti quasi

**Fig. 4.13** – Effetti distributivi relativi ai nuclei con soggetti tutelati per livello di reddito familiare  
(analisi sulla popolazione dei percettori di RdC a dicembre 2022; composizione percentuale e importi medi in euro; classi di reddito espresse in migliaia di euro)



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione dell’UPB.

integralmente da nuclei con più di 6.000 euro di reddito familiare. Più del 40 per cento di questi nuclei (tutelati) sono esclusi dall'AdI per effetto della maggiore severità dei vincoli economici rispetto a quelli RdC.

#### **4.5 I percorsi di attivazione dell'Assegno di Inclusione e le risorse per le politiche di inclusione**

I nuclei familiari beneficiari dell'AdI devono aderire a un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa che prevede obblighi e condizionalità per i soggetti in età da lavoro, attivabili e non esclusi dagli obblighi<sup>122</sup>.

La figura 4.14 sintetizza l'iter amministrativo previsto per la richiesta e il riconoscimento dell'AdI. La richiesta è effettuata, tramite modalità telematiche all'Inps che, dopo aver verificato il possesso dei requisiti di eleggibilità (cittadinanza, residenza, economico-patrimoniali, tenore di vita e penali), provvede a informare il soggetto richiedente dell'obbligo di iscrizione al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL)<sup>123</sup> istituito presso il Ministero del Lavoro e realizzato dall'Inps.

Dopo l'iscrizione al SIISL i nuclei richiedenti l'AdI devono formalizzare il Patto di attivazione digitale (PAD)<sup>124</sup> e presentarsi, entro 120 giorni, presso i Servizi sociali del Comune di residenza. Dopo il primo appuntamento, i beneficiari, tranne i soggetti attivabili al lavoro, hanno l'obbligo di aggiornare ogni 90 giorni la propria posizione presso i Servizi sociali o nei patronati. Il mancato rispetto di questi obblighi comporta la sospensione dal beneficio.

I Servizi sociali effettueranno la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare procedendo alla definizione del Percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa (PPISL) che si concretizzerà in azioni differenziate (presa in carico dei bisogni complessi; attivazione di sostegni; definizione di progetti di inclusione) per i singoli componenti, nonché nella sottoscrizione del Patto per l'inclusione (PPI).

All'interno del percorso di valutazione, i componenti del nucleo con età compresa tra 18 e 59 anni (con l'eccezione dei titolari di pensione diretta, disabili, malati oncologici e componenti con carichi di cura<sup>125</sup>) saranno inviati presso i CPI per la sottoscrizione del Patto di servizio personalizzato (PSP)<sup>126</sup>. L'invio al CPI non è permanente e può essere modificato in considerazione di opportune esigenze (inclusione, formazione, avvio al lavoro). Il PSP, deve essere sottoscritto entro 60 giorni; la mancata sottoscrizione comporta la sospensione del beneficio. Successivamente, i beneficiari dovranno aggiornare la propria posizione ogni 90 giorni.

---

<sup>122</sup> Sono esclusi dagli obblighi, oltre i soggetti tutelati, i soggetti con carichi di cura e senza responsabilità genitoriali, già occupati o studenti, e i malati oncologici.

<sup>123</sup> Al SIISL sono assegnate diverse finalità: attivazione dei percorsi personalizzati; favorire percorsi autonomi di ricerca di lavoro; rafforzare le competenze dei beneficiari; analisi, monitoraggio, valutazione e controllo dell'AdI. Inoltre, il SIISL è considerato parte integrante del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

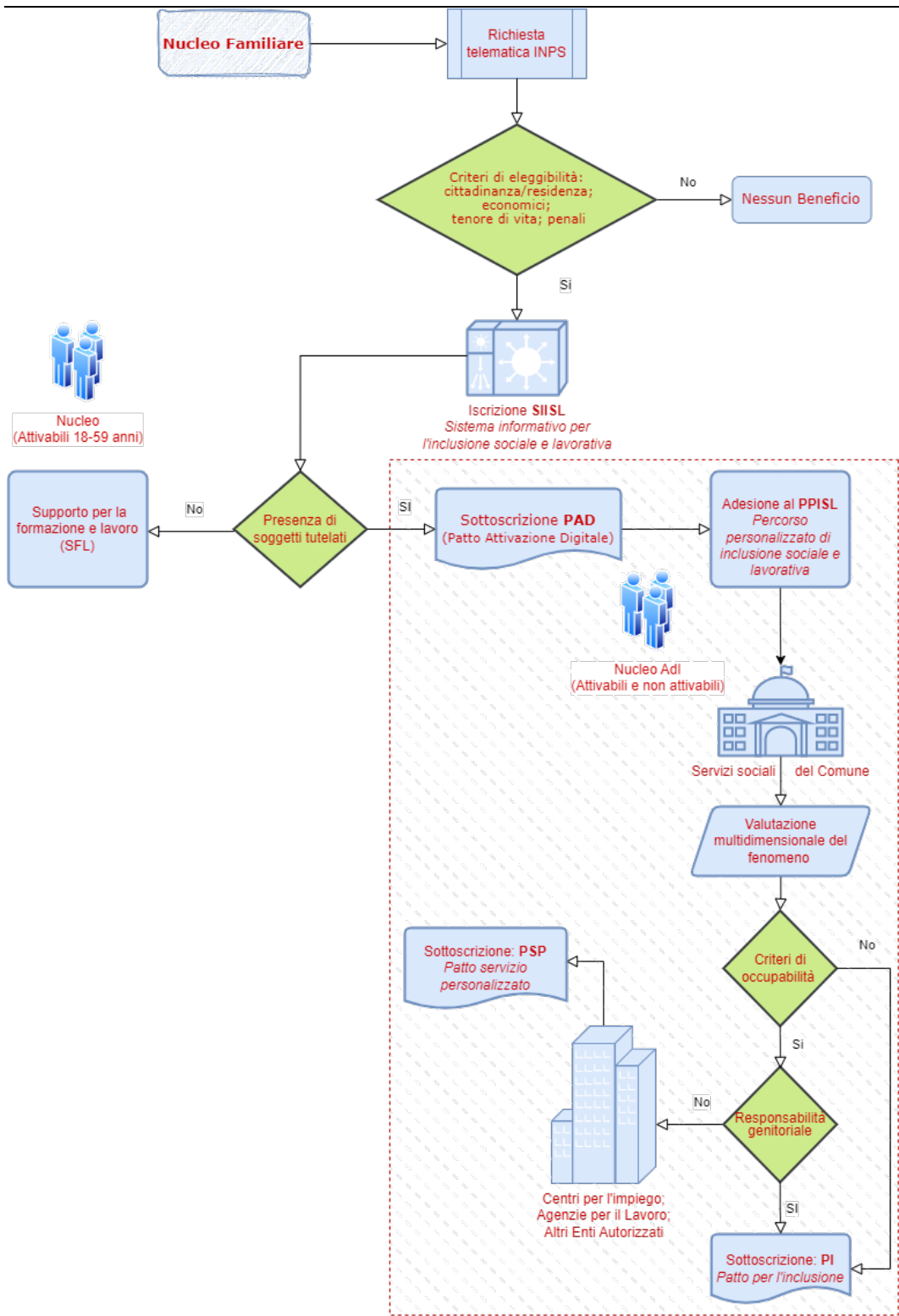
<sup>124</sup> L'AdI è erogato dal mese successivo a quello di iscrizione al PAD.

<sup>125</sup> Presenza nel nucleo di disabili, di figli con età inferiore ai tre anni o di tre o più figli minorenni.

<sup>126</sup> Il D.Lgs. 150/2015 definisce nel dettaglio gli obblighi e le condizionalità che il PSP deve contenere.



**Fig. 4.14** – Percorso amministrativo per la richiesta dell'AdI

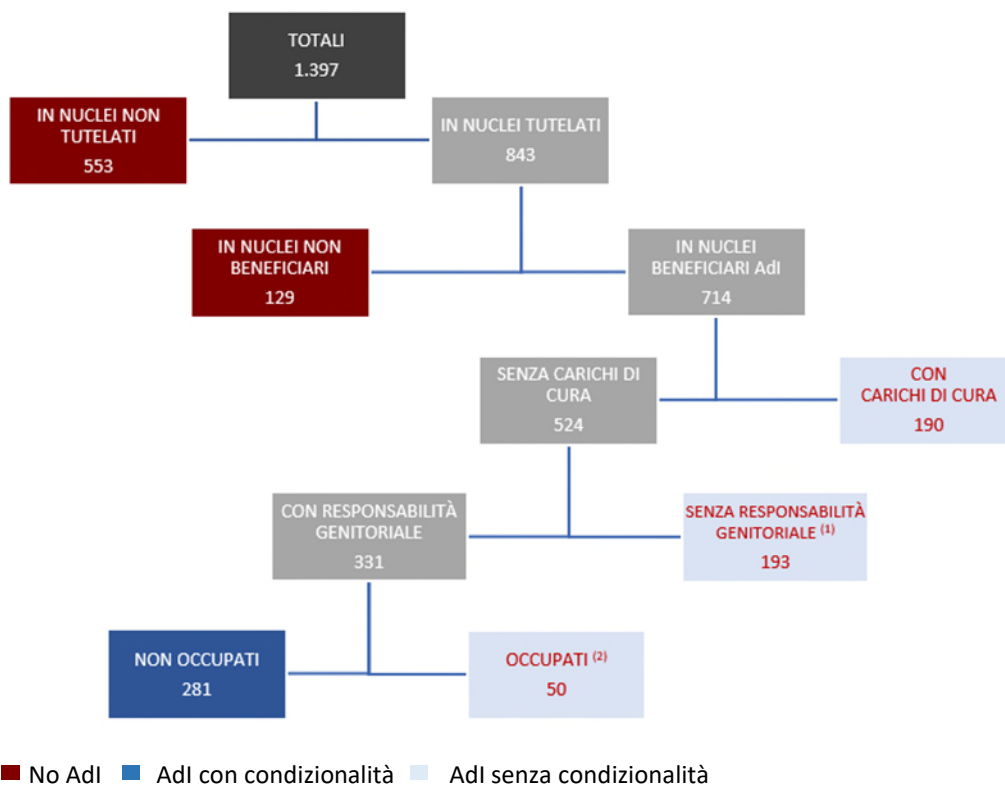


La definizione delle modalità specifiche inerenti alla richiesta della misura, alla sottoscrizione del PAD, del PPI e del PSP, delle attività di segretariato sociale, degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e di definizione e di adesione al

PPISL attraverso il SIISL, nonché delle modalità di conferma della condizione del nucleo familiare è demandata a successivi decreti del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali.

Sulla base delle informazioni disponibili è possibile distinguere i soggetti in età lavorativa (18-59 anni), titolari in precedenza del RdC (1.397 milioni di individui), in funzione degli obblighi e del percorso di attivazione previsto dal DL 48/2023. Dei precedenti percettori del RdC, 553.000 appartengono a nuclei senza soggetti tutelati e pertanto non riceveranno l'Adl. A questi si aggiungono 129.000 individui, che pur appartenendo a nuclei con soggetti tutelati non riceveranno l'Adl per effetto dei vincoli di natura economica. Dei restanti 714.000 adulti in nuclei che beneficiano dell'Adl, 190.000 hanno carichi di cura e 193.000 non hanno responsabilità genitoriale e quindi non sono soggetti a nessun obbligo formativo o di lavoro. Tra coloro che hanno responsabilità genitoriale (331.000) sono in 281.000 a essere sottoposti agli obblighi di attivazione lavorativa o formativa perché non occupati (fig. 4.15).

**Fig. 4.15** – Individui in età lavorativa percettori del RdC per tipologia di appartenenza nell'Adl (migliaia)



(1) Non concorrono alla determinazione del beneficio. – (2) Valore stimato sulla base dei beneficiari del RdC occupati.

#### 4.5.1 I fondi per gli interventi di inclusione sociale

Il DL 48/2023 conferma le principali misure per l'inclusione sociale dei nuclei familiari beneficiari del RdC anche per quelli che otterranno l'AdI.

Gli interventi dei Servizi sociali per la presa in carico, la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e la definizione dei percorsi personalizzati di inclusione si qualificano come livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (art. 6, c. 8 DL 48/2023). Comuni e Ambiti territoriali sociali coinvolti dovranno provvedere ai relativi adempimenti con le risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Queste ultime sono quelle disponibili nel Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (art. 6, c. 9, DL 48/2023), pari a 439 milioni nel 2023, al netto delle risorse finalizzate alle esigenze diverse dai LEP, di cui all'articolo 4, comma 13 del DL 4/2019 (tab. 4.4).

Si prevede inoltre, in misura ancora da definire con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e comunque nei limiti della quota residua del Fondo, il potenziamento degli interventi e dei servizi sociali per il contrasto alla povertà che riguarderà anche i beneficiari dell'AdI (art. 6, c. 9 del DL 48/2023). A tale proposito va considerato che la riduzione della platea dei beneficiari con il passaggio dal RdC all'AdI potrebbe non ridurre in modo corrispondente i fabbisogni locali di assistenza, anche tenuto conto del prospettato potenziamento.

Poiché il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, prima dell'entrata in vigore dell'AdI, veniva parzialmente ripartito in base all'incidenza dei percettori del RdC, il DL demanda a un decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali, la definizione dei criteri di riparto della quota residua e le modalità di rendicontazione e di monitoraggio delle risorse trasferite.

**Tab. 4.4** – Risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per il triennio 2021-23  
(milioni di euro)

Finalità	2021	2022	2023
Finanziamento dei LEP (a), di cui:	594,0	527,0	414
Pronto intervento sociale	20,0	20,0	20,0
Finanziamento in favore di senza dimora (b), di cui:	20,0	20,0	20,0
Housing first	5,0	5,0	5,0
Servizi di posta e residenza virtuale	2,5	2,5	2,5
Pronto intervento sociale	2,5	2,5	2,5
Interventi in favore di soggetti allontanati dalla famiglia da provvedimento dell'autorità giudiziaria (c)	5,0	5,0	5,0
<b>Totale (a + b + c)</b>	<b>619,0</b>	<b>552,0</b>	<b>439,0</b>

Fonte: Decreto di riparto del Fondo Povertà 2021/2023 e di approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (Decreto interministeriale del 30 dicembre 2021, registrato dalla Corte dei Conti il 24 gennaio 2022).

## 4.6 Considerazioni generali

Il DL Lavoro porta a compimento il ridisegno delle misure di contrasto alla povertà avviato con la legge di bilancio per il 2023 introducendo un nuovo strumento, l'AdI, in sostituzione del RdC. A differenza di quest'ultimo, con il nuovo assegno l'azione di contrasto alla povertà è concentrata sui soli soggetti che, per ragioni anagrafiche o per disabilità, non sono in grado di partecipare attivamente al mercato del lavoro. Le uniche eccezioni riguardano gli adulti ultra sessantenni, che sono considerati di difficile attivabilità, e coloro che sostengono carichi di cura per la presenza di un minore di tre anni, di tre o più figli minori di età, di un componente con disabilità grave o non autosufficiente. I soggetti tra 18 e 59 anni di età non disabili e non impegnati in lavoro di cura sono esclusi dalla misura a meno che non siano anagraficamente conviventi con soggetti non in grado di lavorare. Anche in questo caso, tuttavia, non sono generalmente considerati ai fini della determinazione del livello dell'assegno e sono comunque sottoposti all'obbligo di attivazione lavorativa, pena la decadenza dal beneficio per tutto il nucleo. Con queste modifiche circa 400.000 nuclei di soli adulti precedentemente tutelati dal RdC (circa il 34 per cento) sono esclusi dalla misura indipendentemente dalle loro condizioni economiche.

Il disegno del nuovo assegno sembra dunque orientato a contrastare in modo deciso i disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro tipicamente connessi alle misure universali di contrasto alla povertà, cercando di limitare le platee degli assistiti a coloro che fronteggiano degli ostacoli all'attività lavorativa per condizioni oggettive facilmente accertabili. In assenza di questi impedimenti il supporto statale a chi versa in condizione di povertà (il Supporto per la formazione e il lavoro) sarà esclusivamente diretto a favorire l'inserimento o il ritorno al lavoro attraverso percorsi di formazione e orientamento e avrà una durata massima di dodici mesi.

A livello internazionale il coordinamento tra protezione sociale e politiche attive del mercato del lavoro è da almeno due decenni un punto cardine dell'agenda delle riforme, sempre più ispirate al cosiddetto *workfare*, con una crescente attenzione al collegamento fra condizionalità e meccanismi di attivazione con l'obiettivo di contrastare i comportamenti opportunistici e di fornire ai beneficiari gli strumenti per uscire dall'emarginazione sociale e lavorativa. In questa ottica, le recenti Raccomandazioni del Consiglio della UE<sup>127</sup> sottolineano la necessità dell'attivazione lavorativa dei beneficiari, assicurando che i requisiti di attivazione forniscano sufficienti incentivi a rientrare nel mercato del lavoro, ma che allo stesso tempo la rete di sostegno raggiunga tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti.

In Italia il tema dell'integrazione tra sussidi e politiche attive è diventato rilevante a seguito dell'introduzione del RdC dato che in precedenza le misure di contrasto alla povertà erano rimaste a uno stadio pressoché embrionale: dopo anni di sperimentazioni,

---

<sup>127</sup> [Raccomandazione del Consiglio della UE](#) del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva (2023/C 41/01).

il Rel – la misura sostituita dal RdC nel 2019 – raggiungeva nel 2018 meno di mezzo milione di nuclei familiari, circa il 30 per cento dei soggetti in povertà assoluta per una spesa di circa 1,8 miliardi. Il RdC ha riguardato circa 1,7 milioni di nuclei (beneficiari di almeno una mensilità) nel 2022 per una spesa complessiva di 8 miliardi. Il tentativo di coniugare la garanzia di un reddito minimo con l’attivazione lavorativa è stato affrontato mediante condizionalità e obblighi che richiedevano l’operatività di una complessa macchina amministrativa. Gli esiti sono stati condizionati dal lento e difficoltoso avvio delle procedure organizzative, anche a causa della concomitante crisi pandemica. Le attività dei Centri per l’impiego sono risultate in generale insufficienti per garantire i risultati attesi, anche se alcune evidenze emerse dalle attività di monitoraggio mostrano che la fruizione del RdC non abbia inibito la ricerca di un’occupazione. Dati Anpal<sup>128</sup> mostrano, infatti, che più del 30 per cento dei beneficiari complessivamente gestiti dai Centri per l’impiego hanno attivato un rapporto di lavoro durante la fruizione della misura. Ciò ha contribuito, con il migliorare delle condizioni del mercato del lavoro, alla riduzione dei beneficiari del RdC, che dalla fine della pandemia sono diminuiti di oltre il 25 per cento.

Con l’AdI la necessità di ricorrere alle condizionalità viene ampiamente ridotta con l’esclusione dal beneficio, a monte, di coloro che non presentano condizioni oggettive che ostacolano la partecipazione al mercato del lavoro. La condizionalità viene prevista esclusivamente nei casi di adulti non occupati, con responsabilità genitoriali e senza carichi di cura: gli obblighi riguarderebbero circa 281.000 soggetti contro i circa 900.000 beneficiari del RdC indirizzati ai Centri per l’impiego<sup>129</sup>.

Per i richiedenti AdI, previa sottoscrizione del Patto di attivazione digitale, sono previsti percorsi di attivazione che comportano, dopo la valutazione multidimensionale dei bisogni, la definizione del Percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa che si concretizzerà in azioni differenziate per i singoli componenti, nonché nella sottoscrizione del Patto per l’inclusione. All’interno del percorso di valutazione, i componenti del nucleo con età compresa tra 18 e 59 anni sottoposti agli obblighi e attivabili al lavoro saranno inviati presso i Centri per l’impiego per la sottoscrizione del Patto di servizio personalizzato.

Gli interventi dei Servizi sociali per la presa in carico, la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e la definizione dei percorsi personalizzati di inclusione si qualificano come LEP. Comuni e Ambiti territoriali sociali coinvolti dovranno provvedere ai relativi adempimenti nei limiti delle risorse umane e finanziarie disponibili nel Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale pari a 439 milioni nel 2023, al netto delle risorse finalizzate alle esigenze diverse dai LEP. La riduzione della platea dei beneficiari con il passaggio dal RdC all’AdI potrebbe non ridurre in modo corrispondente i fabbisogni locali di assistenza, anche tenuto conto del potenziamento dei servizi prospettato nel

---

<sup>128</sup> Si veda Anpal (2021), “Reddito di cittadinanza: Condizione occupazionale dei beneficiari di RdC”, Nota n. 7, dicembre. Dati al 30 settembre 2021. Un aggiornamento dell’analisi è stato presentato al Convegno INPS “La povertà in Italia, le misure di contrasto”, Roma, 20 ottobre 2022.

<sup>129</sup> Si veda Anpal (2023), “Reddito di cittadinanza”, Nota n. 10, marzo. Dati al 31 dicembre 2022.

Decreto Lavoro. A tale proposito va considerato che l'esclusione generalizzata dalla copertura duratura dei rischi di povertà di tutti i soggetti adulti in nuclei in cui non sono presenti disabili, minori o anziani potrebbe coinvolgere anche soggetti solo anagraficamente abili al lavoro, caratterizzati da gravi disagi di varia natura, come ad esempio i senza fissa dimora.

In prospettiva, le attività di monitoraggio e valutazione previste dal Decreto Lavoro al fine di promuovere forme partecipate di programmazione e di monitoraggio (art. 11) potranno consentire di verificare fabbisogni e risultati relativi sia all'Assegno di inclusione, sia agli altri interventi di contrasto alla povertà.

Da una stima condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB su dati amministrativi, i nuclei beneficiari di AdI risulterebbero circa 740.000, di cui circa 690.000 già titolari di RdC e circa 50.000 nuovi beneficiari stranieri, a causa della modifica del vincolo di residenza, portato da 10 a 5 anni, una modifica che risponde ai rilievi della Commissione europea esplicitati nella procedura di infrazione contro l'Italia del 15 febbraio 2023. Nel complesso, considerando anche le maggiori risorse derivanti dalla piena compatibilità tra AdI e Assegno unico, i nuclei precedentemente beneficiari del RdC che riceveranno l'AdI godranno di un aumento complessivo dei trattamenti di circa 190 milioni, mentre i nuclei precedentemente beneficiari di RdC esclusi dall'AdI perderebbero 2,7 miliardi.

I criteri di calcolo del nuovo assegno, benché ricalchino in linea generale quelli del RdC, comportano una ridefinizione degli importi, che risultano in generale più elevati rispetto agli attuali per i nuclei con disabili e per quelli con figli fino a tre anni. Inoltre, la possibilità prevista per i titolari di AdI di usufruire dell'Assegno unico in misura intera, a differenza dei percettori di RdC, comporta un beneficio maggiore per i nuclei con figli minori. Questi ultimi, tuttavia, potrebbero complessivamente subire una riduzione dei trattamenti per effetto della mancata considerazione, nel calcolo dell'assegno, di altri adulti presenti nel nucleo non impegnati in carichi di cura. La riduzione della soglia reddituale per le famiglie in affitto può inoltre comportare per i nuclei con redditi relativamente più elevati la perdita del beneficio.

## **Appendice 4.1**

### **Il confronto tra AdI e RdC per figure tipo**

Per meglio comprendere le implicazioni della soppressione del RdC e della contestuale introduzione dell'AdI si confrontano i livelli dei due sostegni per alcune famiglie tipo, tenendo anche conto dell'importo ricevuto a titolo di AU nel caso delle famiglie con figli. L'ampia selezione di casi consente di analizzare in dettaglio il combinarsi degli effetti derivanti dalle modifiche introdotte nei vincoli economici e nel calcolo degli assegni<sup>130</sup>.

I prospetti da 1 a 20 della figura A4.1.1 riportano gli importi spettanti ai nuclei familiari con reddito nullo e le tipologie considerate variano per numero ed età dei figli<sup>131</sup> e per la presenza di anziani e disabili<sup>132</sup>.

I prospetti da 21 a 24 contengono gli importi spettanti a nuclei familiari di uguale composizione ma con redditi familiari differenti. Si considerano famiglie con figli che beneficiano dell'integrazione del RdC a titolo di AU, che cresce all'aumentare del reddito familiare.

#### *Lista delle figure:*

##### *Coppie con 1 figlio:*

1. Coppia, 1 figlio 0-2
2. Coppia, 1 figlio 3-17
3. Coppia, 1 figlio 18-20
4. Coppia, 1 figlio 21+

##### *Coppie con 2 figli:*

5. Coppia, 1 figlio 0-2, 1 figlio 3-17
6. Coppia, 2 figli 3-17
7. Coppia, 2 figli 18-20
8. Coppia, 2 figli 21+

##### *Coppie con 3 figli:*

9. Coppia, 1 figlio 0-2, 2 figli 3-17
10. Coppia, 3 figli 3-17
11. Coppia, 1 figlio 3-17, 2 figli 18-20

---

<sup>130</sup> Il numero di maggiorazioni applicabili è sempre inferiore di una unità rispetto al numero di componenti del nucleo, in quanto il beneficio base di 6.000 (o 7.560) euro è comunque riferito a uno dei familiari. La presenza di diverse tipologie di soggetti a cui si associano differenti maggiorazioni potrebbe determinare un grado di arbitrarietà in funzione della scelta del componente al quale riferire il beneficio iniziale. Nella simulazione si è fatto riferimento al calcolo più conveniente per il nucleo. In presenza di uno o più carichi di cura, si attribuisce a un adulto la quota di 2.400 euro.

<sup>131</sup> Non si tiene conto della maggiorazione dell'AU per figli di età inferiore a un anno.

<sup>132</sup> Tutti i disabili sono considerati non autosufficienti.

12. Coppia, 2 figli 18-20, 1 figlio 21+

*Famiglie con disabili:*

13. Coppia, 1 figlio 0-17 disabile

14. Coppia, 1 figlio 18-20 disabile

15. Coppia, 1 figlio 21+ disabile

16. Coppia (di cui 1 disabile), 1 figlio 3-17

*Famiglie con anziani:*

17. 3 anziani 67+

18. Coppia 67+, 1 anziano 67+ disabile

19. Coppia 67+, 1 figlio 21-59

20. Coppia 67+, 1 figlio 21-59 disabile

*Coppie con figli e reddito variabile:*

21. Coppia, 3 figli 3-17 - Reddito familiare annuale 0 euro

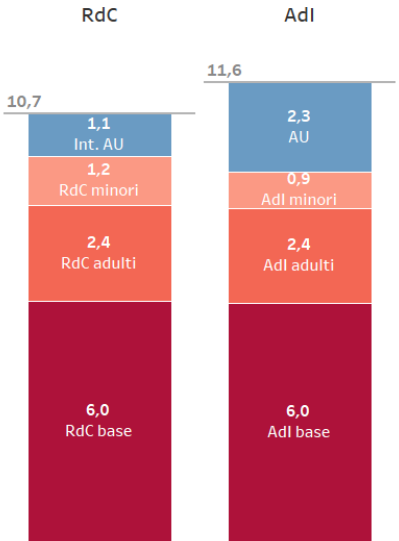
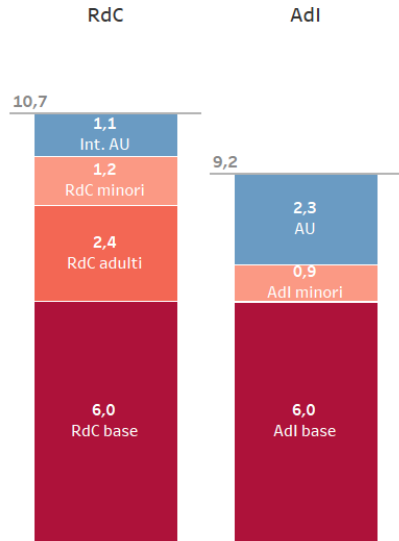
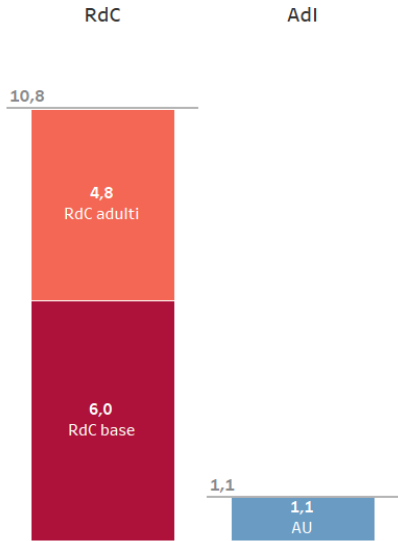
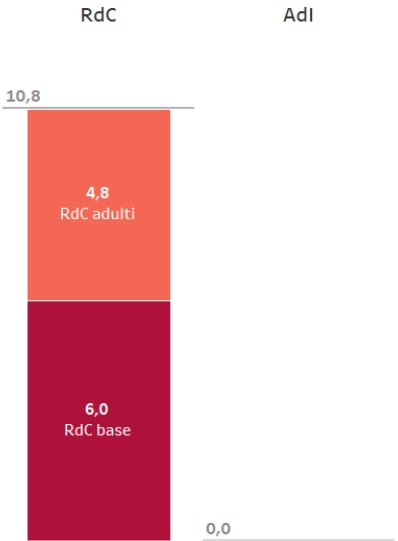
22. Coppia, 3 figli 3-17 - Reddito familiare annuale 9.000 euro

23. Coppia, 3 figli 3-17, 2 figli 21-59 - Reddito familiare annuale 0 euro

24. Coppia, 3 figli 3-17, 2 figli 21-59 - Reddito familiare annuale 9.000 euro



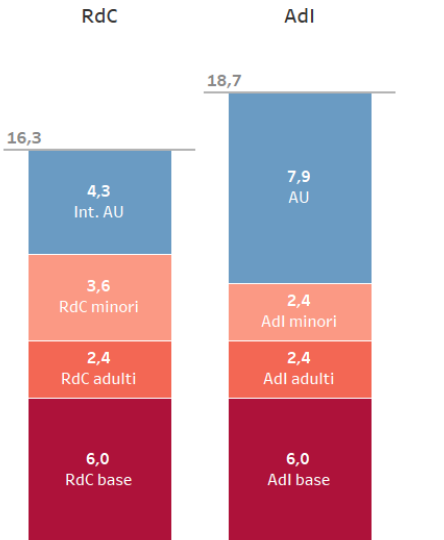
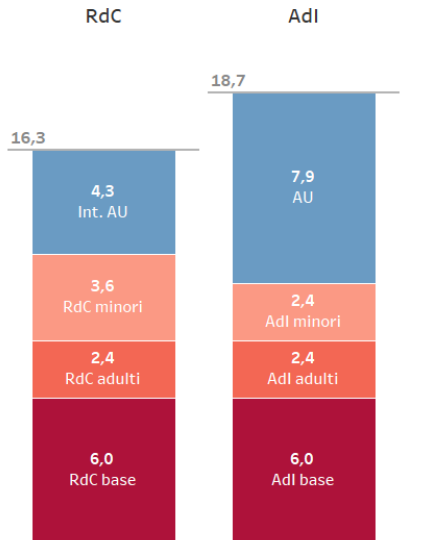
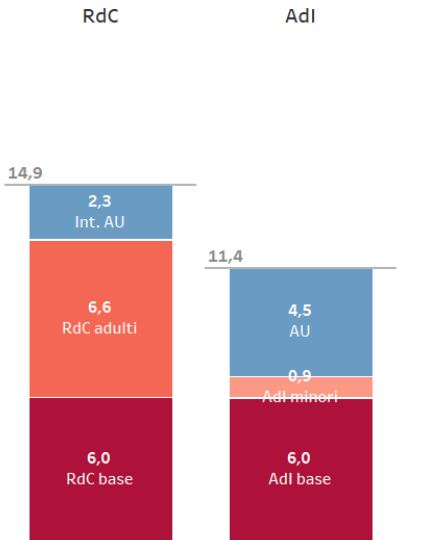
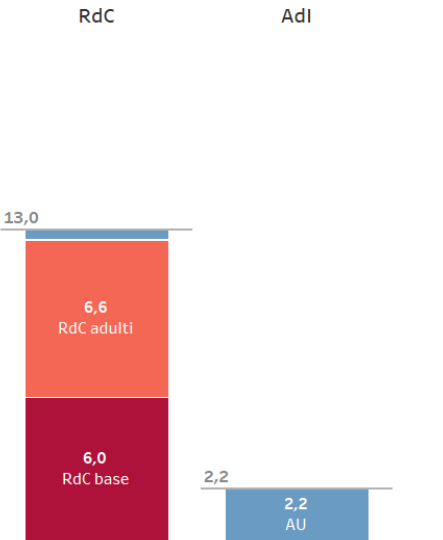
**Fig. A4.1.1** – Importi di RdC, Adl e AU per famiglie tipo  
(reddito familiare annuale 0 euro; migliaia di euro)

(1) Coppia, 1 figlio 0-2 anni Differenza: +900 euro	(2) Coppia, 1 figlio 3-17 anni Differenza: -1.500 euro	(3) Coppia, 1 figlio 18-20 anni Differenza: -9.697 euro	(4) Coppia, 1 figlio 21+ anni Differenza: -10.800 euro
 <p>RdC: 10,7 (6,0 RdC base, 2,4 RdC adulti, 1,2 RdC minori, 1,1 Int. AU)</p> <p>Adl: 11,6 (6,0 Adl base, 2,4 Adl adulti, 0,9 Adl minori, 2,3 AU)</p>	 <p>RdC: 10,7 (6,0 RdC base, 2,4 RdC adulti, 1,2 RdC minori, 1,1 Int. AU)</p> <p>Adl: 9,2 (6,0 Adl base, 0,9 Adl minori, 2,3 AU)</p>	 <p>RdC: 10,8 (6,0 RdC base, 4,8 RdC adulti)</p> <p>Adl: 1,1 (1,1 AU)</p>	 <p>RdC: 10,8 (6,0 RdC base, 4,8 RdC adulti)</p> <p>Adl: 0,0</p>
<p>Per il secondo adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (figlio minore di 3 anni). L'Adl è quindi uguale al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per il minore spetta la quota di 900 euro e l'AU. Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU è per costruzione uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori, Adl + AU è superiore di 900 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>Per il secondo adulto non spetta nulla perché i figli oltre 2 anni non sono riconosciuti come carico di cura. L'Adl è quindi inferiore di 2.400 euro rispetto al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per il minore spetta la quota di 900 euro e l'AU. Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU per costruzione è uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori Adl + AU è superiore di 900 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>L'Adl non è riconosciuto per l'assenza nel nucleo familiare di componenti disabili, minorenni o anziani. Vi è una perdita pari all'intero valore del RdC corrispondente a 10.800 euro. Per il figlio maggiorenne spetta per intero l'importo dell'AU destinato ai figli di età compresa tra 18 e 21 anni (1.103 euro). Al contrario, la quota di RdC spettante per la presenza di un figlio maggiorenne è superiore all'importo teorico dell'AU e l'integrazione dell'AU è nulla per costruzione. Il beneficio dell'AU associato alla nuova normativa è quindi superiore di 1.103 euro.</p>	<p>L'Adl non è riconosciuto per l'assenza nel nucleo familiare di componenti disabili, minorenni o anziani. Vi è una perdita pari all'intero valore del RdC corrispondente a 10.800 euro. Per il figlio di età pari o superiore a 21 anni non spetta l'AU.</p>

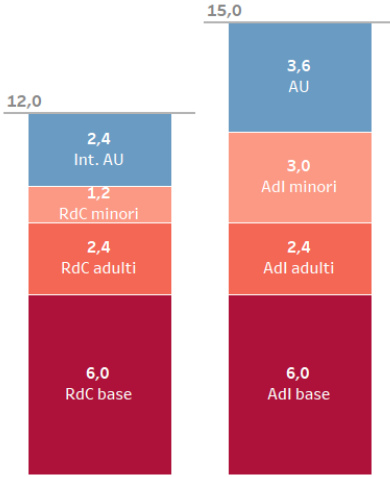
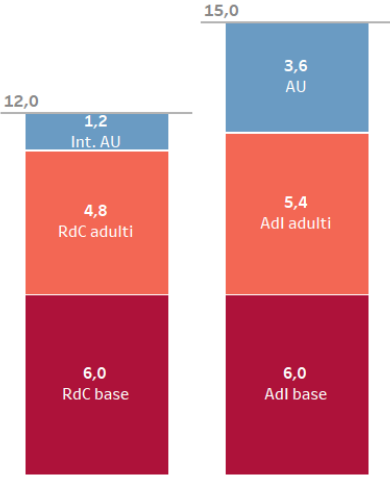
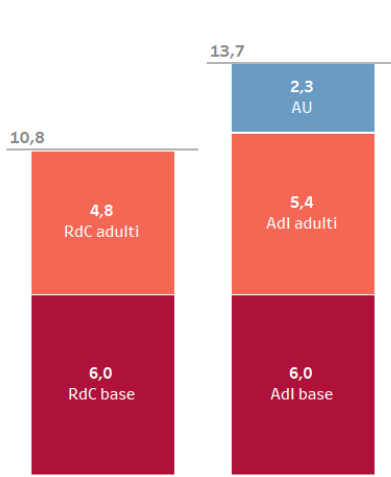
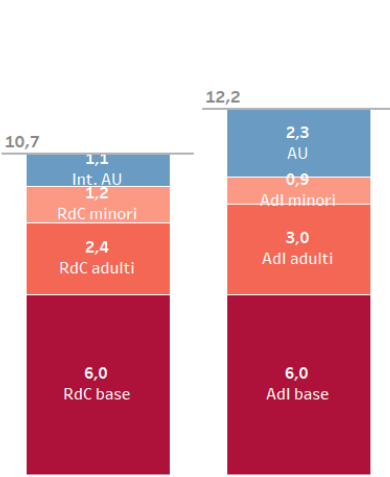
**Fig. A4.1.2 – (segue) Importi di RdC, AdI e AU per famiglie tipo**  
(reddito familiare annuale 0 euro; migliaia di euro)

(5) Coppia, 1 figlio 0-2 anni, 1 figlio 3-17 anni Differenza: +1.800 euro	(6) Coppia, 2 figli 3-17 anni Differenza: -600 euro	(7) Coppia, 2 figli 18-20 anni Differenza: -10.394 euro	(8) Coppia, 2 figli 21+anni Differenza: -12.600 euro
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p> </div> </div>
<p>Per il secondo adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (figlio minore di 3 anni). L'AdI è quindi uguale al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per i due minori spetta la quota di 1.800 euro e l'AU. Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU è per costruzione uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori AdI + AU è superiore di 1.800 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>Per il secondo adulto non spetta nulla perché per i figli oltre 2 anni non è riconosciuto il carico di cura. L'AdI è quindi inferiore di 2.400 euro rispetto al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per il minore spetta la quota di 1.800 euro e l'AU. Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU per costruzione è uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori AdI + AU è superiore di 1.800 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>L'AdI non è riconosciuto per l'assenza nel nucleo familiare di componenti disabili, minorenni o anziani. Vi è una perdita pari all'intero valore del RdC corrispondente a 12.600 euro. Per i figli maggiorenni spetta per intero l'importo dell'AU destinato ai figli di età compresa tra 18 e 21 anni (1.103 euro cadauno). Al contrario, la quota di RdC spettante per la presenza di due figli maggiorenni è superiore all'importo teorico dell'AU e l'integrazione AU è nulla per costruzione. Il beneficio dell'AU associato alla nuova normativa è quindi superiore di 2.206 euro.</p>	<p>L'AdI non è riconosciuto per l'assenza nel nucleo familiare di componenti disabili, minorenni o anziani. Vi è una perdita pari all'intero valore del RdC corrispondente a 12.600 euro. Per i figli di età pari o superiore a 21 anni non spetta l'AU.</p>

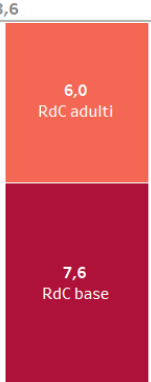
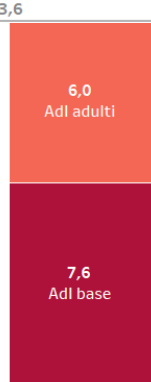
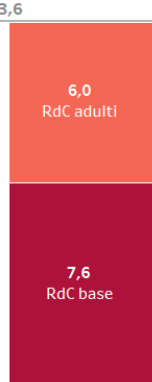

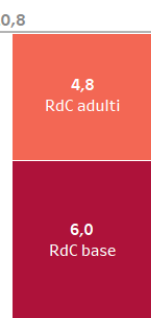
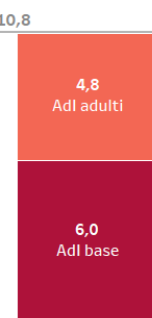
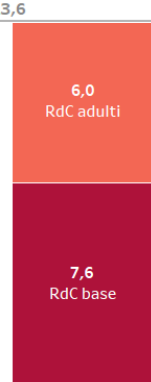
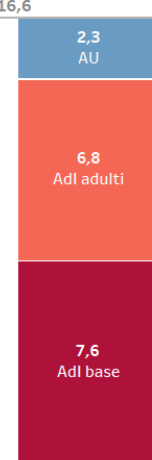
**Fig. A4.1.3 – (segue) Importi di RdC, AdI e AU per famiglie tipo**  
(reddito familiare annuale 0 euro; migliaia di euro)

(9) Coppia, 1 figlio 0-2 anni, 2 figli 3-17 anni Differenza: +2.400 euro	(10) Coppia, 3 figli 3-17 anni Differenza: +2.400 euro	(11) - Coppia, 1 figlio 3-17 anni, 2 figli 18-20 anni Differenza: -3.494 euro	(12) Coppia, 2 figli 18-20 anni, 1 figlio 21+ anni Differenza: -10.800 euro
			
<p>Per il secondo adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (che si avrebbe sia per la presenza di 1 figlio minore di 3 anni sia per la presenza di 3 figli minori). L'AdI è quindi uguale al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per i tre minori spetta la quota di 2.400 euro e l'AU. Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU è per costruzione uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori AdI + AU è superiore di 2.400 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>Per il secondo adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (presenza di 3 figli minori). L'AdI è quindi uguale al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per i tre minori spetta la quota di 2.400 euro e l'AU. Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU per costruzione è uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori AdI + AU è superiore di 2.400 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>Per il secondo adulto e i due figli tra 18 e 21 anni non spetta nulla perché non è riconosciuto il carico di cura. L'AdI è quindi inferiore di 6.600 euro rispetto al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti. Per i due figli tra 18 e 21 anni spetta la quota di AU di 1.103 euro cadauno. Questi ultimi invece non percepiscono l'integrazione dell'AU al RdC poiché la quota di RdC spettante è superiore all'importo teorico dell'AU. Per gli adulti AdI + AU è inferiore di 4.394 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p> <p>Per il figlio minore spetta la quota di AdI di 900 euro e l'AU di 2.270 euro. Nel caso del RdC il minore non contribuisce alla scala di equivalenza (già al limite di 2,1) e percepisce l'intero beneficio dell'AU di 2.270 euro. Per i minori AdI + AU è superiore di 900 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>L'AdI non è riconosciuto per l'assenza nel nucleo familiare di componenti disabili, minorenni o anziani. Vi è una perdita pari all'intero valore del RdC corrispondente a 12.600 euro. Per i due figli tra 18 e 21 anni spetta la quota di AU di 1.103 euro cadauno. Gli stessi invece percepiscono un'integrazione dell'AU al RdC di soli 406 euro poiché la quota di RdC spettante è superiore all'importo teorico dell'AU. Il beneficio dell'AU associato alla nuova normativa è quindi superiore di 1.800 euro.</p>

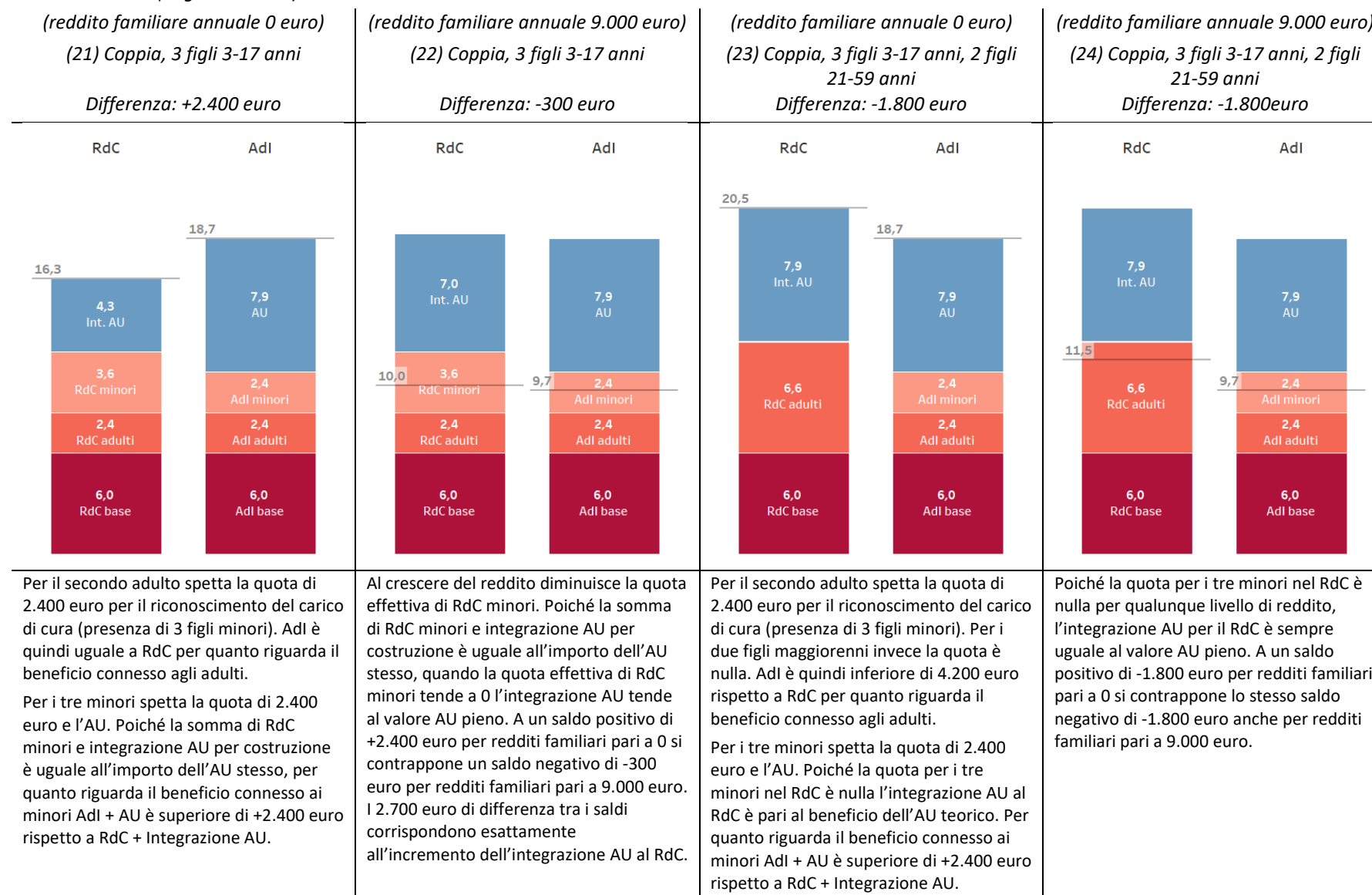
**Fig. A4.1.4 – (segue) Importi di RdC, AdI e AU per famiglie tipo**  
(reddito familiare annuale 0 euro; migliaia di euro)

(13) Coppia, 1 figlio 0-17 anni disabile	(14) - Coppia, 1 figlio 18-20 disabile	(15) Coppia, 1 figlio 21+ anni disabile	(16) Coppia (di cui 1 disabile), 1 figlio 3-17anni				
Differenza: +3.000 euro	Differenza: +3.000 euro	Differenza: +2.870 euro	Differenza: +1.500 euro				
RdC	AdI	RdC	AdI	RdC	AdI	RdC	AdI
							
<p>Per il secondo adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (presenza di un disabile). L'AdI è quindi uguale al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per il minore spetta la quota di 3.000 euro in quanto disabile e l'AU per i disabili (con maggiorazione per disabili minori di 21 anni). Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU è per costruzione uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori AdI + AU è superiore di 3.000 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>	<p>Per il secondo adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (presenza di un disabile). Mentre per il figlio maggiorenne con età compresa tra 18 e 21 anni spetta la quota di 3.000 euro in quanto disabile. Nel RdC gli adulti contano senza distinzione 2.400 euro cadauno. L'AdI è quindi superiore al RdC di 600 euro per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti. Per il figlio maggiorenne spetta per intero l'importo dell'AU destinato ai figli disabili con maggiorazione per disabili minori di 21 anni (3.632 euro). L'integrazione dell'AU è invece pari a 1.232 (3.632-2.400). Il beneficio dell'AU associato alla nuova normativa è quindi superiore di 2.400 euro.</p>	<p>Per il secondo adulto spetta la quota di 2.400 euro per il riconoscimento del carico di cura (presenza di un disabile). Mentre per il figlio maggiorenne con età compresa tra 18 e 21 anni spetta la quota di 3.000 euro in quanto disabile. Nel RdC gli adulti contano senza distinzione 2.400 euro cadauno. L'AdI è quindi superiore al RdC di 600 euro per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti. Per il figlio maggiorenne spetta per intero l'importo dell'AU destinato ai figli disabili (+2.270 euro). Al contrario, la quota del RdC spettante per la presenza di un figlio maggiorenne è superiore all'importo teorico dell'AU e l'integrazione dell'AU è nulla per costruzione.</p>	<p>Al secondo adulto spettano 3.000 euro in quanto disabile. L'AdI è quindi superiore di 600 euro rispetto al RdC per quanto riguarda il beneficio connesso agli adulti.</p> <p>Per il minore spetta la quota di 900 euro e l'AU. Poiché la somma del RdC minori e integrazione AU per costruzione è uguale all'importo dell'AU stesso, per quanto riguarda il beneficio connesso ai minori AdI + AU è superiore di 900 euro rispetto a RdC + Integrazione AU.</p>				

**Fig. A4.1.5 – (segue) Importi di RdC, AdI e AU per famiglie tipo**  
(reddito familiare annuale 0 euro; migliaia di euro)

(17) 3 anziani 67+ anni Differenza: 0 euro	(18) Coppia 67+ anni, 1 anziano 67+ anni disabile Differenza: +756 euro	(19) Coppia 67+ anni, 1 figlio 21-59 anni Differenza: 0 euro	(20) Coppia 67+ anni, 1 figlio 21-59 anni disabile Differenza: +3.026euro
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p>  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p>  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p>  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>RdC</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>AdI</p>  </div> </div>
<p>Nucleo familiare composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni e altri familiari tutti in condizioni di disabilità. Il valore base è 7.560.</p> <p>Per il secondo e il terzo adulto spetta la quota di 3.024 euro ciascuno in quanto anziani (con età pari o superiore a 60). AdI è quindi uguale a RdC/PdC.</p>	<p>Nucleo familiare composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni e altri familiari tutti in condizioni di disabilità. Il valore base è 7.560.</p> <p>Per il secondo adulto spetta la quota di 3.024 euro in quanto anziano (con età pari o superiore a 60). Per il terzo adulto spetta invece la quota di 3.780 euro in quanto disabile. AdI è quindi superiore a RdC/PdC di +800 euro.</p>	<p>Applicando l'ipotesi del calcolo più conveniente per il nucleo, per il secondo e il terzo adulto spetta la quota di 2.400 euro in quanto anziani (con età pari o superiore a 60). AdI è quindi uguale a RdC/PdC.</p>	<p>Nucleo familiare composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni e altri familiari tutti in condizioni di disabilità. Il valore base è 7.560.</p> <p>Per il secondo adulto spetta la quota di 3.024 euro in quanto anziano (con età pari o superiore a 60). Per il terzo adulto spetta invece la quota di 3.780 euro in quanto disabile. AdI è quindi superiore a RdC/PdC di +756 euro. Per il figlio maggiorenne spetta per intero l'importo di AU destinato ai figli disabili (+2.270 euro). Al contrario, la quota di RdC spettante per la presenza di un figlio maggiorenne (un adulto) è superiore all'importo teorico dell'AU e l'integrazione AU è nulla per costruzione.</p>

**Fig. A4.1.6 – (segue) Importi di RdC, Adl e AU per famiglie tipo (migliaia di euro)**



## 5. IMPATTO DISTRIBUTIVO DELL'INFLAZIONE SULLE FAMIGLIE

### 5.1 Introduzione

In modo analogo ad altri paesi dell'Unione europea, l'Italia sta affrontando una fase inflazionistica tra le più acute e durature. In particolare, il 2022 si è caratterizzato per aumenti dei prezzi che non si osservavano da circa quaranta anni: l'inflazione misurata dall'indice NIC ha raggiunto l'8,1 per cento (dall'1,9 del 2021), il valore più elevato dal 1985, quando superò il 9 per cento.

Il persistere di tassi di inflazione elevati e volatili può avere importanti effetti distributivi sul consumo. Tali impatti sono legati al contemporaneo agire di diversi canali di trasmissione. Tra questi, un primo fattore è legato alla diversa composizione del paniere di consumo delle famiglie e al peso che i beni interessati dai maggiori aumenti dei prezzi hanno sul totale della spesa. Un secondo fattore è connesso con la diversa distribuzione delle politiche di mitigazione dell'inflazione, di natura tariffaria o erogate sotto forma di trasferimenti monetari.

Obiettivo dell'analisi è fornire – utilizzando il modello di microsimulazione dell'UPB su un campione rappresentativo di famiglie italiane e con riferimento al biennio 2022-23 – una valutazione dell'effetto combinato sul bilancio familiare dell'incremento della spesa connesso con la crescita dei prezzi per tutte le voci di consumo e delle diverse tipologie di interventi di mitigazione implementati dall'attuale e dal precedente Governo attraverso sia la riduzione delle componenti tariffarie dei beni energetici, sia il riconoscimento di specifici trasferimenti e indennità. L'analisi utilizza, per i restanti mesi del 2023, uno scenario prospettico della dinamica dei prezzi coerente con il quadro previsivo elaborato dall'UPB.

Nel paragrafo 2 si illustra la dinamica dell'inflazione e delle sue componenti registrata dalla seconda metà del 2021 a oggi; nel paragrafo 3 e, più dettagliatamente, nell'Appendice 5.1 si descrive l'articolato paniere di misure volte a sostenere le famiglie e la sua evoluzione nel tempo ponendola in relazione con l'andamento dei prezzi; nel paragrafo 4 si descrivono i principali risultati dell'analisi distributiva con riferimento sia al 2022 che al 2023; l'ultimo paragrafo formula alcune considerazioni generali.

## 5.2 L'inflazione dei beni di consumo per aggregati di spesa

Le spinte rialziste sui prezzi iniziate a monte della catena produttiva già nella primavera del 2021 a riflesso dei rincari delle materie prime, si sono successivamente propagate alle voci di consumo, fino a incidere considerevolmente sul carrello della spesa.

Nell'autunno del 2022 si è registrata una flessione delle quotazioni del gas e dei beni energetici che ha portato a una riduzione dell'inflazione al consumo nei primi mesi del 2023; essendo tuttavia il fenomeno ormai molto diffuso anche alle componenti meno volatili e ai servizi, il riassorbimento della dinamica dei prezzi sta avvenendo in modo graduale e irregolare. L'inflazione di fondo, che esclude i beni energetici e quelli alimentari freschi, era rimasta ancora contenuta fino all'estate scorsa, ma poi il processo di trasmissione lungo la catena di produzione e tra le voci di spesa ha fatto sì che arrivasse a superare l'8 per cento nel dicembre scorso. Nei mesi successivi, con il rientro dello *shock* sui prezzi energetici e l'allentamento delle pressioni sui prezzi alla produzione e all'importazione, si è avuta una lenta attenuazione anche dell'inflazione di fondo, che tuttavia resta ancora sopra il 6 per cento. Parallelamente alla componente *core*, si è osservato un aumento considerevole dei prezzi dei beni alimentari, che hanno incorporato con un certo ritardo i rincari a monte della catena di produzione. In particolare, i prezzi dei beni alimentari non freschi stanno rallentando molto lentamente, rimanendo negli ultimi dati superiori del 13 per cento rispetto al 2022.

Le prospettive per il 2023 sono per una graduale attenuazione delle tensioni sui prezzi, con un rientro rapido delle componenti energetiche – grazie all'allentamento delle tensioni sui mercati delle materie prime – ma più lento sia per gli alimentari sia per le voci *core*, che in genere hanno una persistenza più marcata. Le stime dell'inflazione per il 2023, elaborate dall'UPB e utilizzate nella presente analisi, che si attestano a circa il 6 per cento, inglobano una rapida discesa, nel corso dell'anno, dei prezzi energetici e un loro ritorno a livelli pre-crisi e una più lenta riduzione dei prezzi dei beni alimentari e delle altre categorie di beni.

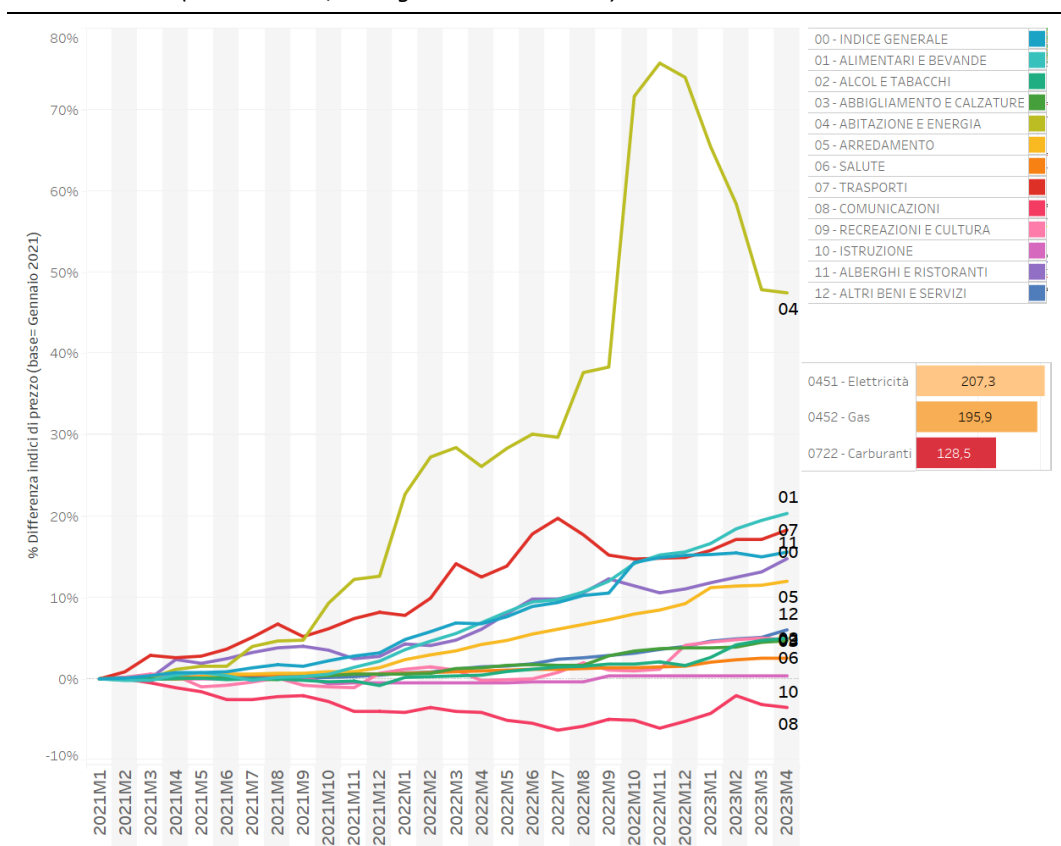
La figura 5.1 mostra gli andamenti degli indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività disaggregati per voci di spesa secondo la classificazione COICOP a due cifre<sup>133</sup>. Dal 2021 (anno a partire dal quale si sono avvertite le prime tensioni sui prezzi energetici e sono scattati i primi interventi di sostegno) ad aprile 2023, l'indice generale dei prezzi al consumo<sup>134</sup> relativo all'insieme dei comparti di spesa considerati è aumentato di 15,6 punti, corrispondenti a un'inflazione tendenziale dell'8,2 per cento nel 2022, e di un ulteriore 8,7 tendenziale nel primo quadrimestre del 2023. Va considerato che tali andamenti riflettono sia le dinamiche dei prezzi di mercato sia le modifiche delle

<sup>133</sup> Il COICOP (*Classification of individual consumption by purpose*) è uno standard internazionale per la classificazione dei consumi individuali utilizzato per l'elaborazione degli indici dei prezzi al consumo.

<sup>134</sup> L'indice generale è ottenuto come media degli indici per comparto di spesa ponderati con i pesi del paniere specifico utilizzato nell'ambito del calcolo degli indici dei prezzi Istat-NIC.



**Fig. 5.1** – Variazione dei prezzi per voce di consumo (1)  
(numeri indici, base gennaio 2021 = 100)



Fonte: Istat, indici dei prezzi per l'intera collettività (NIC).

(1) Dati provvisori per il mese di aprile 2023.

componenti fiscali (accise e IVA) e tariffarie (oneri di sistema) dei beni energetici introdotte, dai Governi che si sono succeduti, per minimizzare l'impatto degli aumenti sulle famiglie.

La dinamica dei prezzi è molto differenziata a seconda della categoria di beni considerata e del periodo di osservazione.

L'indice relativo all'aggregato delle spese per abitazione, che comprende le utenze di gas ed elettricità, ha fatto registrare la crescita maggiore rispetto alle altre categorie di beni. Dopo essere aumentato già a partire dal terzo trimestre 2021, ha subito, nel corso del 2022, due ulteriori accelerazioni sulla base delle spinte verificatesi a gennaio-febbraio 2022 e soprattutto tra la fine di settembre e novembre 2022. Da dicembre 2022 si osserva una rapida correzione dell'indice, che si attesta ad aprile 2023 su un livello più alto di oltre il 47 per cento rispetto a quello di gennaio 2021, ma l'incremento scende al 17 per cento rispetto al dato di aprile 2022 per effetto della diminuzione nei primi mesi dell'anno. All'interno di questa categoria, i prezzi dell'elettricità e del gas sono aumentati da gennaio 2021, rispettivamente, del 207 e del 196 per cento. L'andamento degli indici dei prezzi di elettricità e gas sconta la variazione sia dei prezzi di mercato dei beni energetici sia delle componenti del prezzo finale sul mercato libero e mercato tutelato su cui hanno agito le

politiche di mitigazione (che hanno riguardato accise, IVA, oneri di sistema e componente variabile del prezzo nel mercato tutelato).

Anche l'aggregato riferibile alla spesa per trasporti ha subito variazioni significative (+18,3 per cento rispetto al livello riscontrato all'inizio del periodo considerato) influenzate, da un lato, dall'andamento dei prezzi dei carburanti sui mercati internazionali e, dall'altro, dalle scelte in termini di politiche di attenuazione dei prezzi finali (variazione dell'accisa). La figura 5.1 mostra che l'indice ha subito una prima accelerazione a marzo 2022 in corrispondenza della quale vi è stata l'introduzione delle prime misure di riduzione delle accise sui carburanti, che hanno indotto una repentina discesa dei prezzi. Un secondo consistente aumento si è verificato a luglio del 2022. Da agosto, l'indice dei prezzi dei trasporti ha iniziato a scendere per raggiungere a fine 2022 un livello che ha riassorbito quasi completamente gli aumenti subiti nel corso dell'anno. La lieve crescita osservata nei primi mesi del 2023 è collegabile, in parte, all'eliminazione dello sconto sulle accise in concomitanza con l'attenuarsi della pressione inflazionistica e, in parte, a un fisiologico aumento dei prezzi. All'interno della categoria trasporti, i carburanti hanno accumulato una crescita del 128 per cento.

I prezzi dei prodotti alimentari invece hanno iniziato a crescere solo da novembre 2021 a un tasso mensile pressoché costante, accumulando un aumento di circa 20,3 punti complessivi a fine periodo.

La dinamica dei prezzi per le altre voci di spesa risulta sensibilmente più contenuta: solo l'aggregato delle spese per servizi ricettivi e di ristorazione e quello per mobili e articoli per la casa registrano un incremento, rispettivamente, di circa 12 e 15 punti percentuali nell'arco del periodo in esame. Va inoltre considerato che gli indici dei prezzi delle altre categorie di beni, in particolare alimentari e spese per arredamento, hanno reagito con ritardo alla fiammata inflazionistica e non hanno subito forti oscillazioni in aumento e in diminuzione come invece è accaduto alle spese per abitazione e a quelle per trasporti tra il 2022 e i primi mesi del 2023 e, anche per questa ragione, non sono state oggetto di interventi di mitigazione specifici.

### 5.3 Le misure di mitigazione del rincaro dei prezzi in favore delle famiglie

Al fine di contrastare l'impatto dell'aumento generalizzato dei prezzi dei beni di consumo e, in particolare, di quelli energetici, in analogia con altri paesi della UE<sup>135</sup>, i Governi che si sono succeduti hanno adottato diversi provvedimenti a partire dalla seconda metà del 2021, proseguiti e in alcuni casi potenziati nel corso del 2022 per far fronte al periodo di maggiore aumento dei prezzi. La composizione e l'entità delle politiche di mitigazione hanno poi subito una variazione nel 2023 con la parziale attenuazione della riduzione applicata alle tariffe e l'abbandono dello sconto delle accise sui carburanti, anche in concomitanza con la discesa dei prezzi dei prodotti energetici. Complessivamente, alla mitigazione degli effetti inflazionistici sono state destinate risorse per 119 miliardi di cui 5,6 nel 2021, 70 nel 2022 e 35 nel 2023 (si veda la tabella 2.9 del paragrafo 2.2).

Con riferimento agli interventi in favore delle famiglie, sui quali si concentra questo capitolo, si riscontra una stretta continuità nei provvedimenti adottati a partire da aprile 2021 sebbene essi siano divenuti sempre più selettivi, in linea con quanto richiesto nell'ambito delle Raccomandazioni del Consiglio della UE del luglio 2022.

Gli interventi sono infatti cominciati nel 2021 con il DL 73/2021 e proseguiti nello stesso anno con i DDLL 99 e 130 del 2021. Ulteriori misure sono state poi disposte per il 2022, inizialmente con la legge di bilancio per il 2022 e poi con i DDLL 4, 17, 21, 38, 50, 80, 115 e 144 del 2022 e i decreti interministeriali del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero della Transizione ecologica di marzo, aprile, giugno, luglio, agosto e settembre 2022. Alcuni interventi sono infine stati prorogati anche per l'anno in corso con la legge di bilancio per il 2023 e con i DDLL 34 e 48 del 2023 (per una breve descrizione delle misure e della loro evoluzione si rinvia all'Appendice 5.1).

La tabella 5.1 riporta le principali misure di mitigazione degli effetti dell'inflazione in favore delle famiglie o di famiglie e imprese, ove di difficile separazione, per il 2021, il 2022 e il 2023 con il relativo riferimento normativo<sup>136</sup>.

Gli interventi di mitigazione in favore delle famiglie possono essere distinti in diverse tipologie (OCSE, 2022)<sup>137</sup>. Una prima classificazione distingue misure tariffarie da misure di sostegno al reddito. Le prime includono interventi espressamente indirizzati al contenimento dei prezzi finali dei beni energetici pagati dalle famiglie, che agiscono sulle imposte o sulle componenti di prezzo regolate, ovvero prevedono l'applicazione di tetti al prezzo dell'energia o di tariffe sociali. Le politiche di sostegno al reddito, invece, includono trasferimenti monetari alle famiglie e imprese consumatrici di energia per alleviare i loro costi energetici ma anche, ad esempio, trasferimenti alle famiglie più povere al fine di fornire un generico sostegno per far fronte a un minore potere d'acquisto.

<sup>135</sup> Si veda a questo riguardo Ufficio parlamentare di bilancio (2022), ["Una panoramica delle strategie di bilancio nei Programmi di stabilità e di convergenza 2022 dei paesi della UE"](#), Focus tematico n. 5.

<sup>136</sup> La tabella non riporta le misure a favore esclusivo delle imprese, costituite prevalentemente dai crediti di imposta.

<sup>137</sup> Si veda OCSE (2022), ["Why government should target support amidst high energy prices"](#), Tackling Policy Challenges, giugno.

**Tab. 5.1** – Interventi di sostegno che coinvolgono le famiglie per mese di applicazione e normativa di riferimento: effetti finanziari sul 2021, 2022 e sul 2023 (importi al netto degli effetti fiscali in miliardi di euro)

	Interventi	2021						2022						2023						Totale																		
		Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov		Dic	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic					
MISURE TARIFFARIE (Famiglie e imprese)	Elettricità <sup>(1)</sup>	Riduzione oneri di sistema		1,2																				0,5 <sup>(7)</sup>													1,7	
		DL 73/21																							LB 2023											7,8		
		Annullamento oneri di sistema				2,0			1,8		1,8		0,7		0,5									1,0														
		DL 130/21							LB 2022		DL 17/22		DL 50/22		DL 115/22									LB 2023														
	Gas <sup>(1)</sup>	Riduzione oneri di sistema e contributo riscaldamento				0,5			0,5		0,3		0,5		2,2									4,0 <sup>(8)</sup>	0,3								1,0					9,3
		DL 130/21							LB 2022		DL 17/22		DL 50/22		DL 115/22		DL 179/22							LB 2023	DL 34 <sup>(9)</sup>								DL 34/23					
		Riduzione IVA				0,6			0,6		0,6		0,5		0,8									0,8		0,5												4,4
	DL 130/21							LB 2022		DL 17/22		DL 50/22		DL 115/22									LB 2023	DL 34/23														
Carburanti <sup>(1)</sup>	Riduzione accise											9,1																									8,5	
	Vari DDLL e DDMM																																					
	Totale (famiglie e imprese)																																				31,7	
TRASFERIMENTI E COMPENSAZIONI (Famiglie)	Bonus energetici per disagio economico	Integrazione importo				0,5		0,9		0,4		DL 50/22 <sup>(6)</sup>		1,7									2,4														5,9	
		DL 130/21						LB 2022		DL 17/2022		DL 50/22 <sup>(6)</sup>		DL 115/22		DL 176/22								LB 2023 e DL 34/23														
		Aumento soglia ISFF <sup>(2)</sup>										0,2												0,1														0,3
		DL 21/22 e DL 50/22																						LB 2023														
		Bonus <i>una tantum</i> (euro 200 e 150) <sup>(3)</sup>											6,8	0,2	2,9												0,3											10,2
		DL 50											DL 115	DL 115	DL 144												DL 144/22											
		Esonero contributivo <sup>(4)</sup>											2,7														8,2										10,9	
	DL 2022 e DL 115/22																									LB 2023 e DL 48/23												
	Rivalutazione pensioni e aumento pensioni minime														1,0											0,5											1,5	
	DL 115/22																									LB 2023												
	Totale famiglie <sup>(5)</sup>																																				28,8	
	Totale																																				60,5	

Fonte: elaborazioni sui dati dei prospetti finanziari dei citati provvedimenti legislativi.

(1) Interventi che hanno come beneficiari sia famiglie che imprese. Non sono riportati gli effetti di misure in favore di utenze non domestiche e superiori a certe potenze, che vengono considerate a beneficio delle imprese. – (2) La quantificazione comprende anche il riconoscimento automatico del *bonus* agli aventi diritto a partire da gennaio 2022 disposto con il DL 80/2022, confluito nel DL 50/2022 in sede di conversione. – (3) Il *bonus una tantum* da 200 euro è stato corrisposto a luglio 2022; quello da 150 euro a novembre 2022. – (4) L'esonero contributivo dello 0,8 per cento da gennaio 2022 introdotto con la legge di bilancio per il 2022 è stato poi aumentato al 2 e 3 per cento (a seconda del reddito) da luglio a dicembre 2022 dal DL 115/2022 ed esteso al 2023 e potenziato di ulteriori 4 punti dalla legge di bilancio per il 2023 e dal DL 48/2023. – (5) Tale importo non include gli effetti di altre misure a beneficio delle famiglie quali: l'esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente dei *bonus* carburante, nel limite di 200 euro per lavoratore, disposto dal DL 21/2022; i buoni per l'acquisto di abbonamenti ai trasporti disposti dai DDLL 50 e 115 del 2022; il potenziamento delle misure di *welfare* aziendale quali l'incremento a 600 euro del valore dei beni che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente, includendo tra i cosiddetti *fringe benefit* anche le somme erogate o rimborsate ai lavoratori dipendenti per pagamento di utenze, disposto dal DL 115/2022 ed esteso dal DL 48/2023 fino al limite di 3.000 euro; le somme per l'elargizione di un contributo per l'acquisto di beni di prima necessità per soggetti con ISEE inferiore a 15.000 euro. – (6) I *bonus* sono rideterminati nel limite delle risorse disponibili della Cassa per i servizi energetici e ambientali per il 2022. – (7) Si tratta della fiscalizzazione degli oneri generali di sistema impropri per l'attuazione del traguardo M1C2-7 del PNRR. – (8) Comprende il Fondo di servizio di *default* SNAM da destinare al contenimento delle conseguenze derivanti agli utenti finali dall'impatto degli oneri relativi ai servizi di ultima istanza. – (9) Comprende l'adeguamento delle aliquote negative della componente tariffaria UG2C applicata agli scaglioni di consumo fino a 5.000 mc/anno per il solo mese di aprile 2023.

Una seconda classificazione è tra misure riconosciute alla genericità della platea di beneficiari e quelle applicate sulla base di qualche forma di condizionalità (prova dei mezzi o altre caratteristiche dei beneficiari, quali ad esempio, l'età o lo stato di salute, o entrambe)<sup>138</sup>.

Nell'ambito delle misure di mitigazione dei prezzi, sono state innanzitutto disposte misure per contenere l'aumento dei prezzi dell'energia che agiscono sulle imposte o sulle componenti di prezzo regolate. Si tratta, in particolare, della riduzione delle accise sui carburanti, della riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali e della compensazione degli oneri generali di sistema sia per l'energia elettrica sia per il gas. Tali misure si annoverano tra quelle destinate alla genericità della platea di beneficiari, in alcuni casi costituita sia da famiglie che da imprese<sup>139</sup>, ovvero riconosciute senza condizionalità.

Le compensazioni degli oneri di sistema per il settore elettrico e per il settore del gas sono state introdotte a partire dal terzo trimestre del 2021 e confermate e potenziate con l'azzeramento degli oneri fino a tutto il primo trimestre 2023 (per il gas fino ad aprile). Dal terzo trimestre 2021 è stata disposta anche la riduzione dell'IVA sul gas.

La riduzione delle aliquote delle accise sui carburanti (di 30,5 centesimi per benzina e gasolio e di 5,7 centesimi per il GPL al lordo dell'IVA) è stata attivata a ridosso del picco dei prezzi riscontrato nel marzo 2022. Lo sconto è stato ridotto con il DL 179/2022 per il solo mese di dicembre 2022 di 10 centesimi per benzina e gasolio e di 3 centesimi per il GPL. Da gennaio 2023 le accise sono tornate a livello pre-crisi.

In aggiunta agli interventi tariffari energetici vi sono provvedimenti rivolti a sostenere le famiglie attraverso diverse forme di trasferimento monetario, per alleviare la pressione dell'inflazione sui loro bilanci. In quest'ambito si possono distinguere gli interventi di sostegno al reddito soggetti alla prova dei mezzi destinati a una platea di beneficiari con specifiche caratteristiche e altri di natura più generale e destinati a un'ampia platea di soggetti.

Con riferimento alla prima tipologia, vi sono quelle con l'obiettivo esplicito di ridurre l'impatto dell'aumento delle tariffe energetiche specificamente sulle famiglie in condizione di disagio economico consumatrici di energia elettrica e gas. Si tratta, in particolare, del potenziamento dei *bonus* sociali energetici attuato sia con un incremento degli importi sia con una estensione della platea dei beneficiari. I primi sono aumentati a partire dal quarto trimestre 2021 e per tutto il 2022. L'incremento è stato riconfermato anche per il 2023 ma con *decalage*, disposto dalla legge di bilancio per il 2023, in modo

---

<sup>138</sup> Per un confronto internazionale tra le forme di sostegno tariffario e via trasferimenti si veda Varga, J., Kasdorp, R., Johannesson Lindén, A., Döhring, B., Cima, A., e Bethuyne, G. (2022), "Targeted income support is the most social and climate-friendly measure for mitigating the impact of high energy prices", VoxEU, giugno.

<sup>139</sup> Si tratta di misure per le quali dalle Relazioni tecniche allegate ai provvedimenti normativi non è stato possibile separare nettamente quanto sia a beneficio di una categoria e quanto dell'altra.

da assicurare risparmi maggiori per le famiglie con meno di quattro figli e per livelli di ISEE inferiori. Con riferimento alla platea dei beneficiari, quella relativa alle famiglie con meno di quattro figli è stata estesa nel 2022 (spostamento della soglia ISEE da 8.265 a 12.000 euro annui) e ulteriormente nel 2023 (da 12.000 a 15.000 euro); quella delle famiglie con almeno quattro figli è stata estesa a partire dal 2023 (da 20.000 a 30.000 euro).

Con riferimento alle misure di compensazione monetaria di carattere più generale, nel corso del 2022 sono state disposte misure specifiche e transitorie quali l'anticipo del conguaglio per il calcolo perequativo delle pensioni 2021 e la rivalutazione del 2 per cento delle pensioni erogate nei mesi da ottobre a dicembre 2022. Inoltre, nel 2022 sono state disposti la corresponsione delle indennità *una tantum* di 200 e di 150 euro e l'introduzione (0,8 punti percentuali) e il potenziamento (2 punti dal secondo semestre) dell'esonero contributivo. Nel 2023, oltre alla rivalutazione dell'1,5 per cento<sup>140</sup> delle pensioni di importo pari o inferiore al minimo, è stato prorogato e potenziato l'esonero contributivo. In particolare, per il primo semestre 2023 è stato confermato al 2 per cento e aumentato al 3 per cento l'esonero per i lavoratori con redditi mensili fino a, rispettivamente, 2.692 e 1.932 euro e per il secondo semestre è stato innalzato di 4 punti percentuali, al 6 e al 7 per cento a seconda della soglia di reddito. Va inoltre considerato – e di questo si è tenuto conto nell'analisi riportata di seguito – che alla compensazione dell'onere dell'inflazione sul bilancio familiare ha contribuito, sebbene modificata in senso restrittivo per il biennio 2023-24 dalla legge di bilancio per il 2023, l'ordinaria rivalutazione delle pensioni che, per i trattamenti pari o inferiori al minimo, è stata pari all'intero aumento previsto dell'indice dei prezzi al consumo (7,3 per cento).

Queste categorie non esauriscono le tipologie di interventi adottati a partire dalla seconda metà del 2021 in favore delle famiglie, rinnovati e in alcuni casi ampliati anche nel 2022 e nel 2023. Vi si affiancano altre disposizioni minori, quali, ad esempio, il *bonus* trasporti e le misure relative al *welfare* aziendale.

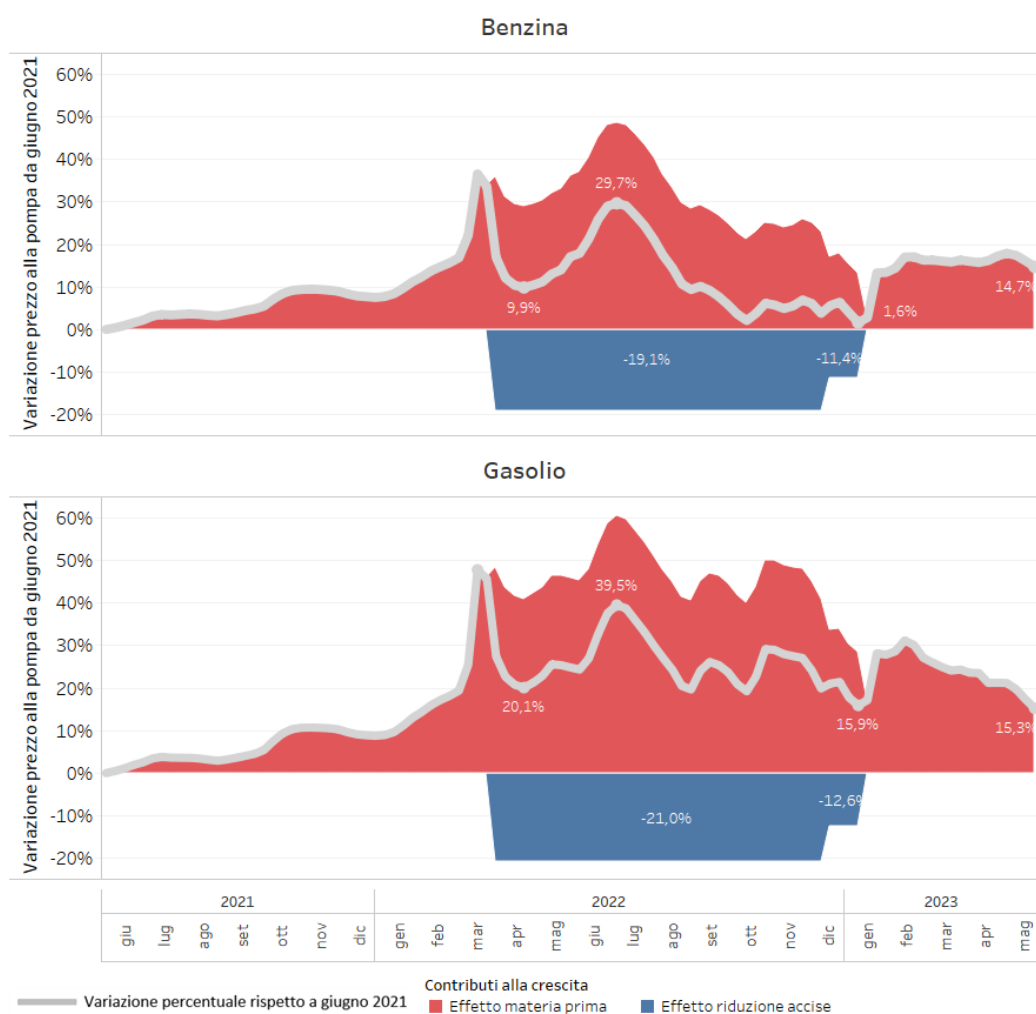
Ne deriva un quadro alquanto articolato degli interventi messi in campo per far fronte all'incremento della spesa per effetto dell'inflazione che, inoltre, è andato componendosi in maniera variegata tra il 2022 e il 2023 anche in concomitanza del mutato contesto inflazionistico. La possibilità di ridurre gradualmente gli interventi di mitigazione è risultata infatti fortemente condizionata dalla diminuzione della pressione sui prezzi, come dimostra, ad esempio, l'intervento disposto con il DL 179/2022 sui carburanti per autotrazione che ha previsto, a partire da dicembre 2022, una riduzione dello sconto delle accise.

La figura 5.2 mostra l'interazione tra i prezzi della benzina e del gasolio e la variazione della corrispondente accisa. Si osserva una dinamica simile dei prezzi dei due carburanti fino ad agosto 2022, sia nel prezzo alla pompa al netto dello sconto sull'accisa (linea grigia)

---

<sup>140</sup> Del 2,7 per cento nel 2024.

**Fig. 5.2** – Variazione percentuale del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione rispetto a giugno 2021 e relativi contributi alla crescita



Fonte: Ministero della Transizione ecologica – Direzione generale Infrastrutture e sicurezza, rilevazione settimanale dei prezzi dei carburanti.

sia nel prezzo lordo (area in rosso). È altresì possibile osservare la tempestività degli interventi di mitigazione: introdotti quasi in concomitanza con il primo consistente aumento dei prezzi tra febbraio e marzo del 2022, vengono ridotti da dicembre 2022 in corrispondenza del loro calo, per poi essere definitivamente cancellati dal 2023.

L'effetto sui prezzi della riduzione dell'accisa sia per benzina che per gasolio è stato costante da marzo a novembre 2022 con un peso leggermente inferiore per la benzina dovuto alle differenze di prezzo tra i due carburanti nel periodo pre-crisi. Il riassorbimento delle tensioni sui prezzi osservato dalla seconda metà del 2022 ha riportato da ottobre 2022 il prezzo della benzina a livelli vicini a quelli pre-crisi se si considera la riduzione dell'accisa. Si sono dunque create le condizioni per un riassorbimento graduale dello sconto che ha fatto assestare il prezzo alla pompa della benzina a dicembre 2022 sui livelli di fine 2021. A partire dal 2023, i prezzi della benzina hanno subito una ripresa, per

attestarsi, ad aprile 2023, su un livello superiore rispetto a quello pre-crisi di circa il 15 per cento, pur in considerazione del fatto che l'eliminazione dello sconto sull'accisa a partire da inizio anno non ha coinciso con un aumento del prezzo dell'ammontare dello sconto stesso.

Il prezzo di vendita del gasolio, invece, ha subito una maggiore crescita e poi una flessione più contenuta nel corso del 2022 per attestarsi, a dicembre 2022, su valori più alti di quasi il 16 per cento rispetto a giugno 2021 e superiori rispetto a quelli registrati dalla benzina nello stesso periodo. Infine, in presenza di un contributo alla crescita costante e negativo dovuto alla riduzione delle accise, la diversa ampiezza degli aumenti determina che, al netto degli interventi, a dicembre 2022 rispetto a giugno 2021, il prezzo di vendita del gasolio fosse superiore a quello della benzina. Anche il prezzo del gasolio è cresciuto nei primi due mesi del 2023 e ha poi riiniziato a scendere attestandosi a un livello superiore, anch'esso, del 15 per cento rispetto a inizio periodo e di poco inferiore al livello raggiunto a dicembre 2022 al netto dello sconto sull'accisa.



## 5.4 Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure in favore delle famiglie

L'impatto della variazione dei prezzi può risultare differenziato tra le famiglie per effetto della diversa composizione della spesa: le famiglie che consumano maggiormente i beni che hanno subito un incremento di prezzo più elevato vedranno ridurre in maniera più marcata il proprio potere di acquisto. Nel contesto esaminato, la riduzione del potere di acquisto maggiore riguarderebbe le famiglie con una quota di spesa più elevata per le categorie relative all'abitazione, agli alimentari e ai trasporti.

Al fine di analizzare tale fenomeno è stata stimata la variazione annuale della spesa per il 2022 e il 2023 per effetto della dinamica dei prezzi e delle politiche di mitigazione su un campione rappresentativo di famiglie italiane<sup>141</sup>. L'analisi è stata condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB alimentato dall'indagine Istat sulle spese delle famiglie (HBS) integrata con le informazioni amministrative fiscali, contributive e assistenziali (pensioni e ISEE)<sup>142</sup>. L'analisi per il 2023 si basa, come già accennato, sulla costruzione di uno scenario di previsione di riferimento che ingloba stime interne sull'inflazione per le diverse categorie di beni (energetici, alimentari e altre tipologie).

L'ampio dettaglio offerto dalla rilevazione campionaria delle spese consente di cogliere appieno l'influenza dei diversi comportamenti di consumo. La stima è stata condotta applicando ai profili di consumo delle singole famiglie gli indici dei prezzi NIC a un elevato livello di disaggregazione (COICOP a 4 cifre, 112 voci di spesa). Per i beni energetici (carburanti, gas ed elettricità<sup>143</sup>) è stata adottata una metodologia *ad hoc*, basata sull'applicazione degli schemi tariffari a una stima dei consumi familiari espressi in termini di quantità (litri di carburante, kWh di elettricità e metri cubi di gas). Per i carburanti è stato determinato il numero dei litri consumati di benzina, gasolio e GPL a partire dalla spesa effettuata e dai prezzi medi<sup>144</sup>, mentre per l'elettricità e il gas le quantità sono state ricavate dalla spesa effettuata dalle famiglie del campione e dalle strutture tariffarie vigenti nel trimestre di rilevazione<sup>145</sup>. L'evoluzione della spesa per i beni energetici negli ultimi due anni è stata determinata tenendo costanti le quantità consumate ricostruite sulla base dell'indagine

<sup>141</sup> In precedenti esercizi, sempre effettuati utilizzando il modello di microsimulazione dell'UPB, l'impatto sulla spesa della variazione dei prezzi è stato calcolato come differenza tra la spesa sostenuta in uno specifico arco temporale (12, 16 o 18 mesi a seconda dell'aggiornamento delle stime, a partire da giugno 2021), tenendo conto dell'evoluzione mensile dei prezzi di mercato, rispetto a uno scenario di riferimento con prezzi costanti (prezzi di inizio periodo, ovvero giugno 2021). Negli esercizi, le quantità erano mantenute invariate nell'arco del periodo di esame. Si stimava l'impatto dell'evoluzione dei prezzi energetici e del contemporaneo agire delle politiche di mitigazione attraverso riduzioni tariffarie e trasferimenti monetari. Per le stime degli effetti distributivi fino a maggio, ottobre e dicembre 2022 si vedano rispettivamente: l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022, Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie", Flash n. 2 e l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

<sup>142</sup> Il modello è alimentato dall'indagine Istat sulle spese delle famiglie dell'anno 2017, ultimo anno per cui sono state rese disponibili informazioni amministrative associate ai dati campionari.

<sup>143</sup> In relazione sia all'energia elettrica che al gas, la stima a partire dalle tariffe è stata limitata ai soli utenti del mercato tutelato. Per gli utenti nel mercato libero invece la variazione dei prezzi è stata imputata applicando lo specifico indice dei prezzi Istat.

<sup>144</sup> I dati relativi ai prezzi dei carburanti sono disponibili sul sito Unem.

<sup>145</sup> Le informazioni relative alla struttura tariffaria dell'energia elettrica negli anni 2005-2023 sono disponibili sul sito ARERA. Per la stima delle quantità consumate sono state utilizzate le tariffe relative al segmento della maggior tutela.

campionaria e ricostruendo per ogni famiglia del campione il costo delle bollette di gas ed elettricità al variare delle sole strutture tariffarie e, per i carburanti, al variare dei prezzi praticati alla pompa. L'effetto degli interventi sulle componenti tariffarie (oneri di sistema, IVA e accise) e dei trasferimenti monetari è stato stimato, per singolo mese di applicazione, confrontando la spesa al lordo di tali interventi con quella effettivamente sostenuta dalle famiglie. La stima della spesa in conseguenza dell'aumento dei prezzi a parità di paniere di consumo permette una valutazione dell'impatto sia dell'inflazione sia degli interventi di mitigazione sulla capacità di spesa delle famiglie.

L'impiego delle previsioni sull'inflazione permette una valutazione degli effetti complessivi e distributivi per l'intero 2023 nell'ipotesi di un raffreddamento dei prezzi in corso d'anno e tenendo conto di una diversa composizione ed entità delle politiche di sostegno tra la prima e la seconda parte dell'anno. La flessione dei prezzi dei prodotti energetici e, in parte, dei carburanti nei primi mesi dell'anno, evidente dagli andamenti mostrati nelle figure 5.1 e 5.2 lasciano presagire, infatti, un miglioramento del quadro generale e un calo della pressione inflattiva sui bilanci delle famiglie. La tabella 5.1 mostra che a seguito della riduzione della spinta inflazionistica sui beni energetici vi è stato un ridimensionamento delle politiche di mitigazione, sia di quelle tariffarie sia dei trasferimenti, ridisegnando il panorama delle compensazioni a favore delle famiglie per far fronte agli effetti di una crescita più contenuta dei prezzi. Rimangono tuttavia ancora tensioni sia sui prezzi dei prodotti energetici diversi dai carburanti, seppur anch'essi in progressiva attenuazione, sia su altre rilevanti voci di spesa, ad esempio quella per i beni alimentari. La pressione dell'inflazione sui bilanci delle famiglie italiane rimane dunque ancora sensibilmente elevata, incidendo in modo particolare sulle famiglie con minore capacità di spesa.

In particolare, le previsioni utilizzate nella simulazione ipotizzano nel 2023 una rapida diminuzione dei prezzi dei beni energetici, che dovrebbero tornare a livelli osservati nel periodo pre-crisi. Per i beni alimentari e le altre categorie di beni si ipotizza una discesa più lenta. Lo scenario di previsione utilizzato nell'analisi è dunque quello di una parziale correzione al ribasso dell'inflazione registrata nel 2022 (8,1 per cento) per attestarsi intorno al 6 per cento.

Ai fini dell'analisi sono state considerate le misure di mitigazione tariffaria e di trasferimento monetario che coinvolgono le famiglie nel 2022 e quelle finora previste per il 2023 indicate nella tabella 5.1<sup>146</sup> e la loro variazione da un anno all'altro<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> Nell'analisi non si tiene conto, perché di difficile valutazione data l'aleatorietà della misura, delle risorse stanziare dal DL 34/2023 per l'erogazione di un contributo, per il quarto trimestre 2023, a parziale compensazione delle spese di riscaldamento nell'ipotesi in cui il prezzo del gas naturale superi la soglia di 45 euro/MWh. Coerentemente con quanto indicato nella tabella, non sono altresì incluse – perché di importo limitato o di difficile valutazione – altre misure a beneficio delle famiglie quali: l'esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente dei *bonus* carburante, i buoni per l'acquisto di abbonamenti ai trasporti, il potenziamento delle misure di *welfare* aziendale.

<sup>147</sup> Nella valutazione complessiva degli effetti distributivi, per quanto riguarda i *bonus* luce e gas si considera solo la variazione degli importi disposti da un anno all'altro per i soggetti già titolari (con ISEE inferiore a 8.265 euro) e l'intero importo per i nuovi beneficiari ammessi all'agevolazione grazie ai diversi ampliamenti della platea dovuti agli innalzamenti della soglia ISEE.

I benefici corrispondenti alle compensazioni monetarie sono stati stimati sulle singole famiglie del campione sulla base delle informazioni sulle relative condizioni economiche (condizione occupazionale, reddito e ISEE) derivate dalle fonti amministrative.

L'incremento dei prezzi produce effetti differenziati sulla spesa delle famiglie per due motivi. In primo luogo, le famiglie con diversa capacità di spesa presentano differenze strutturali nelle quote delle diverse voci di consumo. In secondo luogo, per l'energia (elettricità e gas) e i carburanti le tariffe e le imposte incidono, rispettivamente, sulla bolletta e sulla spesa in modo differente per chi consuma poco e per chi consuma molto essendo il peso delle diverse componenti tariffarie (energia, trasporto, oneri di sistema, imposte) non omogeneo sulle quantità consumate.

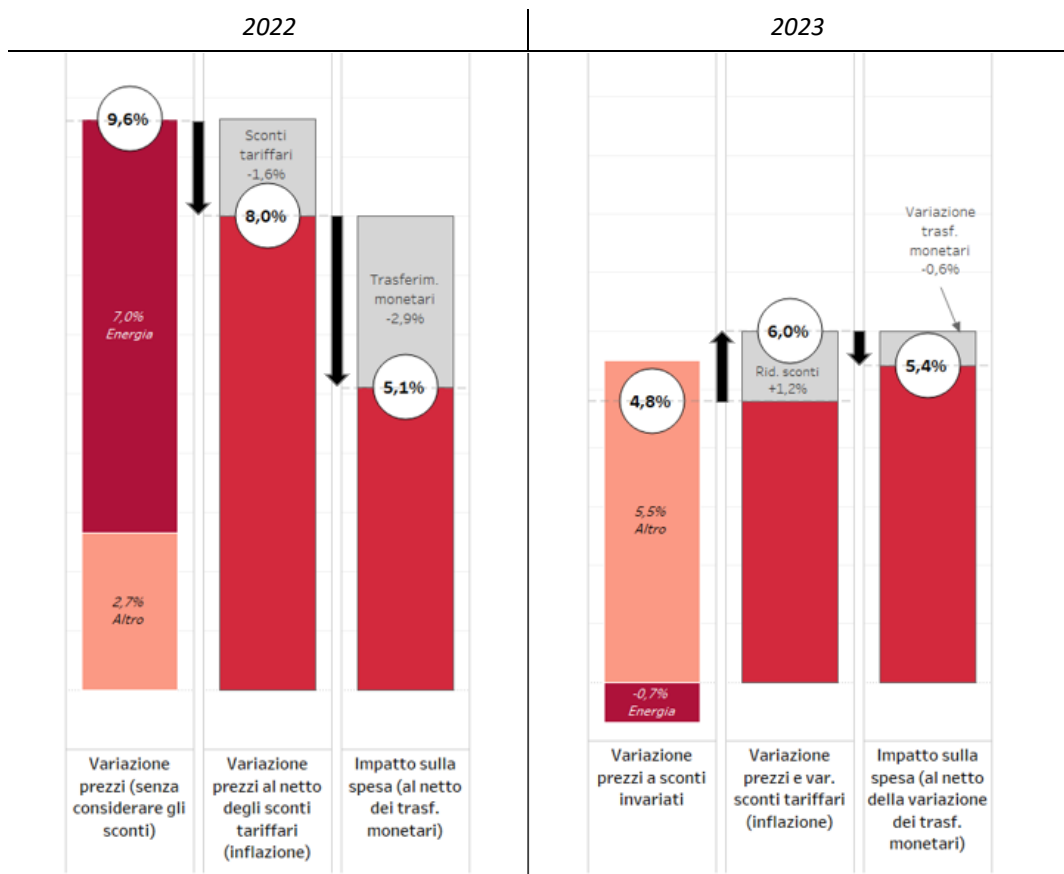
L'analisi riguarda gli effetti della variazione dei prezzi sulla spesa a quantità costanti. La ricostruzione della spesa a partire dai consumi e dalla struttura tariffaria ha permesso di tenere conto della diversa incidenza delle componenti del prezzo dei beni energetici in funzione del livello dei consumi. Allo stesso modo, la ricostruzione delle componenti tariffarie permette di analizzare l'impatto distributivo che le politiche di mitigazione hanno avuto proprio nella riduzione di alcune di queste componenti.

La figura 5.3 mostra la variazione della spesa delle famiglie dovuta alla dinamica dei prezzi al lordo delle misure di mitigazione di tipo tariffario e compensative nel 2022 e nel 2023 – che consente di cogliere i contributi alla crescita legati esclusivamente all'andamento dei prezzi – e l'effetto al netto di tali interventi. La figura mostra inoltre gli effetti sulla spesa delle famiglie alla luce del mutato contesto che si delineerebbe per il diverso andamento dei prezzi e per il diverso panorama di politiche di mitigazione nel 2023 rispetto al 2022, considerando solo gli interventi finora previsti e, da maggio fino a fine anno, un rallentamento della pressione inflazionistica in linea con le previsioni utilizzate nell'analisi.

Per il 2022 si stima un impatto netto sulla spesa delle famiglie del 5,1 per cento. Le politiche di sostegno hanno contribuito ad alleviare di circa 4,5 punti l'onere sulla spesa delle famiglie connesso all'aumento dei prezzi, che altrimenti sarebbe stato pari a circa il 9,6 per cento (di cui circa 7 punti percentuali per aumenti dei prezzi dei beni energetici e 2,7 per l'inflazione sugli altri beni). Considerando le sole politiche di sconto tariffario (-1,6 per cento), l'effetto dell'inflazione sulla spesa sarebbe stato dell'8 per cento. Considerando anche l'effetto dei trasferimenti monetari l'onere sulla spesa si riduce di ulteriori 2,9 punti percentuali fino ad arrivare al 5,1 per cento di impatto netto.

A parità di composizione di paniere di consumo, nel 2023 l'effetto netto sulla spesa delle famiglie è stimato al 5,4 per cento, in aumento di 0,3 punti percentuali rispetto al 2022. L'incremento dei prezzi delle altre categorie di beni per effetto del propagarsi dell'inflazione dai beni energetici determina un aumento della spesa al lordo delle politiche di mitigazione del 5,5 per cento. Al contempo, tuttavia, la repentina discesa dei prezzi degli energetici prevista per l'intero 2023 contribuisce a una sua diminuzione di 0,7

**Fig. 5.3** – Variazione della spesa per effetto della dinamica dei prezzi nel 2022 e nel 2023 al lordo e al netto degli interventi di sostegno (1)



Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

punti percentuali portando l'aumento lordo totale al 4,8 per cento. In analogia con gli interventi sui carburanti, il previsto raffreddamento delle pressioni inflazionistiche sui beni energetici è stato accompagnato da un progressivo ripensamento delle politiche di sostegno tariffario che hanno però impattato sulla spesa in misura maggiore rispetto alla riduzione dei prezzi energetici (1,2 punti percentuali in aumento il primo, a fronte di 0,7 in diminuzione il secondo): la spesa energetica contribuisce, quindi, anche nel 2023 a un aumento della spesa totale per 0,5 punti percentuali. Nel complesso, l'effetto dell'inflazione, energetica e non, nel 2023 si attesta al 6 per cento dopo aver considerato la variazione degli sconti tariffari. La variazione dei trasferimenti monetari, infine, comporta un'ulteriore riduzione della spesa di 0,6 punti, fino a ottenere un effetto netto pari al 5,4 per cento.

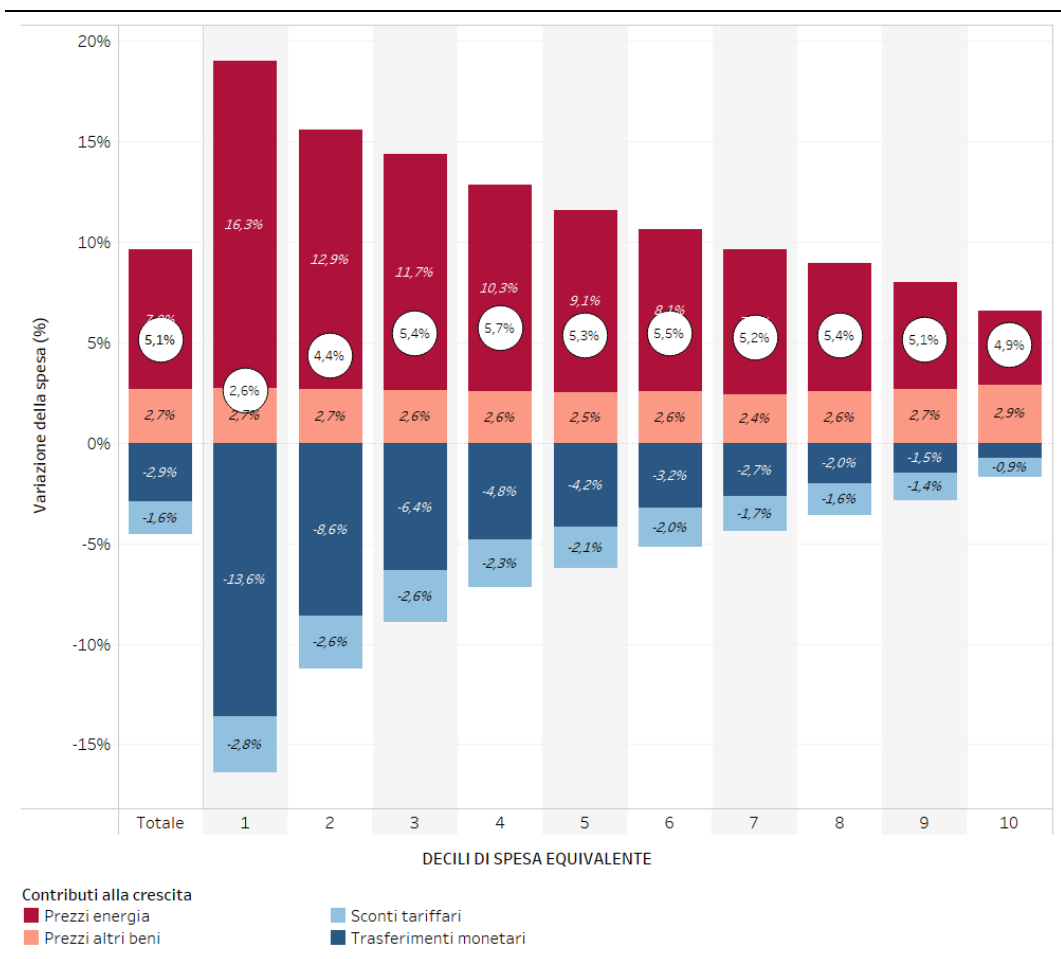
Da una valutazione complessiva dell'impatto dell'inflazione e degli interventi di mitigazione emerge che nell'arco dei due anni considerati questi ultimi hanno avuto l'effetto di stabilizzare l'impatto dell'inflazione attenuandolo nel 2022 e accentuandolo nel 2023: l'aumento netto della spesa delle famiglie risulta infatti pressoché costante nei due anni (5,1 e 5,4 per cento). Con riferimento in particolare all'anno in corso, un miglioramento inatteso dell'andamento dell'inflazione energetica e, soprattutto, degli

altri beni nella rimanente parte dell'anno consentirebbe una graduale uscita dai sostegni nella seconda metà dell'anno.

Al fine di valutare l'effetto distributivo dell'inflazione e delle politiche di mitigazione, le figure 5.4 e 5.5 mostrano l'impatto sulla spesa per decili di spesa media equivalente<sup>148</sup>.

La figura 5.4 evidenzia che l'impatto della crescita dei prezzi ha assunto nel 2022 un profilo regressivo: l'onere è stato sensibilmente maggiore sui decili di spesa equivalente più bassi (famiglie povere sulla base del consumo) rispetto al resto della popolazione. Tale risultato è connesso con il contributo decrescente, al variare dei decili di spesa, dell'aumento dei prezzi energetici (+16,3 per cento per il primo decile e +3,7 per il decimo decile; barre rosse). Al contrario, il contributo dell'incremento dei prezzi dei beni non energetici risulta sostanzialmente omogeneo sui diversi decili e spiega 2,7 punti percentuali della crescita

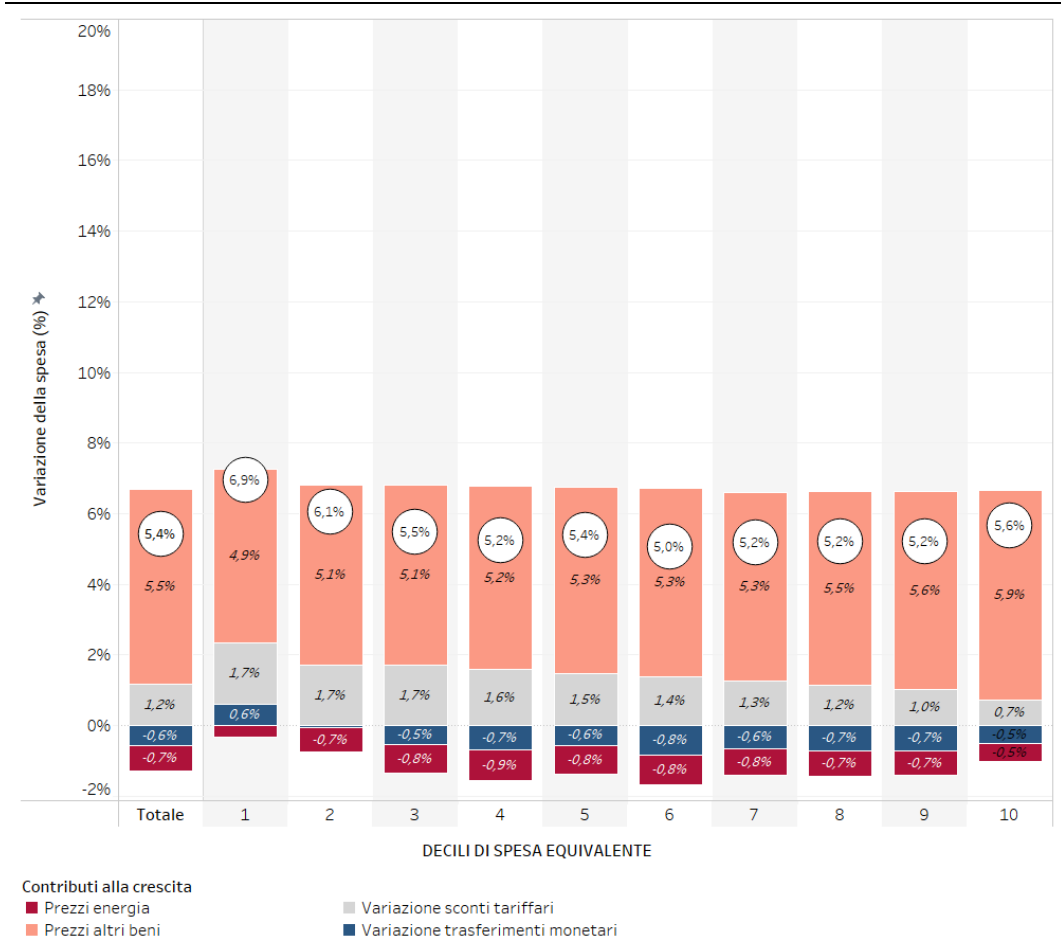
**Fig. 5.4** – Variazione della spesa per effetto della dinamica dei prezzi tra il 2021 e il 2022 per decili di spesa equivalente al lordo e al netto degli interventi di sostegno



Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

<sup>148</sup> Spesa familiare (al netto dei fitti figurativi) rapportata alla scala di equivalenza ISEE.

**Fig. 5.5** – Variazione della spesa per effetto della dinamica dei prezzi tra il 2022 e il 2023 per decili di spesa equivalente al lordo e al netto degli interventi di sostegno



Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

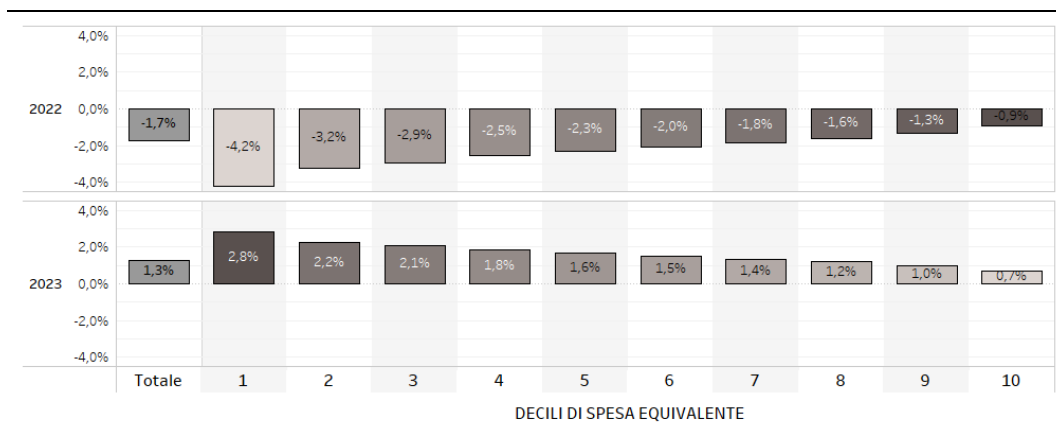
riscontrata nel primo decile e al massimo 2,9 punti di quella nel decimo decile (barre arancioni). Per il primo decile la spinta dei prezzi avrebbe comportato, in assenza di politiche di sostegno, un incremento della spesa pari a circa il 19 per cento (16,3 per cento per effetto dell'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e 2,7 per cento per l'incremento dei prezzi delle altre tipologie di beni), 9,3 punti in più della media nazionale e quasi tre volte l'impatto sul decimo decile. Questo risultato deriva dal maggior peso che voci di spesa che hanno subito l'incremento più elevato (elettricità, gas e alimentari) hanno sul paniere di consumo delle famiglie relativamente più povere. Per questa stessa ragione gli interventi di mitigazione tariffaria in materia di energia (riduzione accise, oneri di sistema e IVA) risultano progressivi (barre blu). Questi contribuiscono a ridurre la spesa di 13,6 punti percentuali nel primo decile e di circa 0,7 nell'ultimo. Con riferimento al primo decile, le riduzioni tariffarie riescono a controbilanciare quasi interamente lo specifico andamento sfavorevole della dinamica dei prezzi delle materie prime energetiche. Al netto delle compensazioni tariffarie la spesa delle famiglie di questo decile sarebbe aumentata del 5,4 per cento, contro il 5,9 del decimo decile. Anche gli interventi

di sostegno erogati sotto forma di trasferimenti monetari impattano maggiormente sulle famiglie con consumo inferiore, sia perché sono attribuiti alle famiglie con disponibilità economica più contenuta (misurata attraverso l'ISEE per quanto riguarda i *bonus* sociali e il reddito per quanto riguarda le indennità *una tantum*, la decontribuzione e le misure sulle pensioni), sia perché, essendo in parte erogati in cifra fissa, risultano naturalmente progressivi al crescere della spesa (barre celesti). L'azione combinata degli interventi sulle tariffe, dei *bonus* sociali, delle indennità *una tantum*, della decontribuzione e degli interventi sulle pensioni, comporta un'inversione della direzione distributiva in senso tendenzialmente progressivo: l'effetto netto dell'aumento dei prezzi e delle misure di mitigazione risulta significativamente più basso per i primi due decili di spesa rispetto a quello dei decili più elevati (rispettivamente, 2,6 e 4,4 per cento, a fronte del 5,1 per cento medio).

La figura 5.5 contiene i risultati in termini di impatto distributivo per il 2023 alla luce dell'andamento già registrato dall'inflazione e di quello atteso per il resto dell'anno e degli interventi di mitigazione previsti a oggi, che si differenziano da quelli disposti per il 2022 in termini di composizione ed entità. Viene meno l'effetto redistributivo delle politiche di mitigazione osservato nel 2022. L'aumento netto della spesa nel 2023 sarebbe maggiore per i primi due decili di spesa equivalente rispetto a quello dell'ultimo decile (pari, rispettivamente, al 6,9 e al 6,1 per cento, contro il 5,6 per cento). A tale profilo regressivo contribuiscono: l'aumento della spesa energetica determinato di fatto dal ridimensionamento delle agevolazioni tariffarie che è maggiore per i decili più bassi; il minore effetto di riduzione dei prezzi energetici, che agisce meno sui decili più poveri perché comporta la contrazione delle sole componenti variabili con effetti minori su profili di spesa particolarmente bassi; il venire meno della protezione offerta dai trasferimenti monetari sotto forma di indennità *una tantum* (particolarmente rilevante per i decili più bassi) che non è compensato dai nuovi maggiori benefici derivanti dalle misure considerate nel 2023 sullo stesso segmento di popolazione (incremento della decontribuzione e rivalutazione delle pensioni).

I risultati sopra esposti misurano gli effetti di mitigazione che derivano esclusivamente dalle politiche pubbliche. Non sono invece considerati quelli che potrebbero aver operato attraverso modifiche nei comportamenti privati come, ad esempio, il decumulo anticipato del patrimonio o lo spostamento dei consumi verso i beni con prezzi meno dinamici, o attraverso fattori macroeconomici come l'andamento favorevole del mercato del lavoro e dell'occupazione. La potenziale rilevanza di questi effetti è illustrata attraverso una prima quantificazione della riduzione dei consumi energetici a fronte degli incrementi dei prezzi osservati, utilizzando in prima approssimazione una stima delle elasticità storiche distinte per quartili di spesa delle famiglie (fig. 5.6).

**Fig. 5.6** – Impatto stimato sulla spesa totale della variazione dei consumi energetici nel 2022 e nel 2023 per decili di spesa equivalente



Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione dell'UPB.

La stima delle elasticità della domanda di energia per uso residenziale si basa su una metodologia sviluppata da Bardazzi e Pazienza (2017 e 2020)<sup>149</sup>. I dati dell'indagine sulla spesa delle famiglie (HBS) vengono utilizzati per la costruzione di un dataset pseudo-panel contenente osservazioni annuali, per il periodo 1997-2019, sulle famiglie raggruppate in coorti sulla base di caratteristiche invarianti nel tempo<sup>150</sup> a cui vengono abbinate informazioni sui prezzi dell'energia e sulle relative componenti fiscali. Un modello di aggiustamento parziale (*Partial Adjustment Model*, PAM) è poi impiegato per la stima di un modello di domanda dinamico per elettricità e gas<sup>151</sup> e delle elasticità per i diversi beni energetici, le diverse coorti e i diversi quartili di spesa. Nella simulazione, le elasticità sono state utilizzate tenendo conto della struttura tariffaria per i clienti del mercato tutelato. In particolare, sono state applicate alla sola componente variabile della bolletta, con un conseguente effetto minore per i decili inferiori di spesa sui quali è più basso il peso della componente variabile rispetto a quella fissa. Per i clienti del mercato libero, le elasticità sono state applicate al relativo indice di prezzo Istat. Le elasticità stimate appaiono più elevate di quelle medie evidenziate dalla letteratura empirica ma, come sottolineato da Alberini e Miller (2016)<sup>152</sup>, i valori stimati risentono nettamente dei dati utilizzati, con le stime sui dati micro che tendono a essere più elevate di quelle che hanno alla base serie aggregate. Inoltre, la maggior parte della letteratura empirica si basa sul caso statunitense, che è caratterizzato da una generale anelasticità della domanda. In base a queste evidenze, si è ritenuto di porre un limite superiore al valore delle elasticità uniforme su tutti i decili e tutte le tipologie di mercato pari al 25 per cento. Nel valutare il ruolo che le elasticità possono avere nell'orientare i comportamenti dei consumatori in questa

<sup>149</sup> Si veda Bardazzi, R. e Pazienza, M.G. (2017), "Switch off the light, please! Energy use, aging population and consumption habits", *Energy Economics*, vol. 65, pagg. 161-171 e Bardazzi, R. e Pazienza, M.G. (2020), "When I was your age: generational effects on long-run residential energy consumption in Italy", *Energy Research & Social Science*, n. 70, 101611.

<sup>150</sup> L'ipotesi principale alla base della costruzione di uno pseudo-panel è che le unità che condividono le stesse caratteristiche invarianti nel tempo, come l'anno di nascita – e quindi assegnate alla stessa coorte – abbiano comportamenti simili e possano di conseguenza essere trattate come una singola unità. Per questo esercizio specifico, è stata utilizzata come caratteristica aggiuntiva il quartile della spesa totale equivalente (come approssimazione del reddito). Si veda Deaton, A. (1985), "Panel Data from Time Series of Cross Sections", *Journal of Econometrics*, n. 30, pagg. 109-126.

<sup>151</sup> Il PAM presuppone un aggiustamento da parte dei consumatori dei loro stock di beni che utilizzano energia per aumentare l'efficienza energetica.

<sup>152</sup> Miller, M. e Alberini, A. (2016), "Sensitivity of price elasticity of demand to aggregation, unobserved heterogeneity, price trends, and price endogeneity: Evidence from US Data", *Energy Policy*, n. 97, pagg. 235-249.



fase congiunturale, è importante sottolineare che la letteratura empirica ha verificato che i valori ordinari delle elasticità vengono alterati, come è intuibile, nelle fasi di forti oscillazioni dei prezzi<sup>153</sup>.

Nel 2022, anno in cui si sono verificati gli *shock*, la riduzione dei consumi determinata applicando le elasticità storiche potrebbe aver contribuito, in media, alla diminuzione della spesa per 1,7 punti percentuali. L'impatto potenziale di una reazione dei consumi ai prezzi risulterebbe più elevato per le famiglie nei decili più bassi pur tenendo conto dell'elevato peso della quota fissa sulle bollette dei soggetti con bassi consumi. Variazioni marcate per soggetti già potenzialmente razionati segnalano il rischio che nonostante gli interventi di mitigazione lo *shock* possa aver avuto un impatto significativo sulla povertà energetica.

Nel 2023, con la ipotizzata riduzione dell'inflazione energetica, si potrebbe osservare, sempre applicando le elasticità storiche, un parziale recupero dei consumi energetici quantificabile in 1,3 punti percentuali di spesa complessiva. Anche in questo caso le reazioni risultano più pronunciate nei decili più bassi per effetto della maggiore rilevanza di questa tipologia di spesa nel loro paniere.

---

<sup>153</sup> A tal proposito, Miller e Alberini (2016) notano che le famiglie possono essere particolarmente più reattive ai cambiamenti di prezzo se questi sono particolarmente alti, implicando una relazione causale tra livelli di prezzo e risposta ai loro cambiamenti. Più recentemente, Peersman e Wauters (2022), sulla base di dati di survey sui consumatori belgi, sottolineano come l'elasticità sia asimmetrica nelle fasi di crescita e di riduzione dei prezzi, con l'elasticità dei periodi di aumento superiore a quella dei periodi di diminuzione. Inoltre, Peersman e Wauters notano che l'elasticità dipende in modo cruciale dall'entità della variazione di prezzo e diminuisce molto in corrispondenza di forti aumenti. Ad esempio, le famiglie hanno un'elasticità di -0,38 quando la bolletta mensile a consumo costante aumenta di 20 euro e di -0,19 quando la bolletta aumenta di 100 euro. Si veda Peersman, G. e Wauters, J. (2022), "Heterogeneous Household Responses to Energy Price Shocks", CESifo Working Paper n. 10157.

## 5.5 Considerazioni generali

Il modello di microsimulazione sviluppato dall'UPB per la valutazione degli effetti dell'inflazione sulla spesa delle famiglie consente di fare diverse considerazioni sull'efficacia delle politiche compensative finora introdotte e sulla prospettiva di una loro progressiva eliminazione. In un anno, il 2022, di forti pressioni sui prezzi dei beni energetici, sia le politiche tariffarie che i trasferimenti monetari hanno consentito una riduzione importante dell'effetto sulla spesa delle famiglie, attenuando il costo dei consumi, in particolare di quelli energetici e per i decili più bassi, con un tendenziale effetto progressivo. Si segnala la maggiore efficacia dei trasferimenti monetari rispetto alle riduzioni tariffarie nel contenere la crescita della spesa per le famiglie relativamente più povere, che sono quelle che hanno subito gli aumenti maggiori. Nel 2023, l'aumento dei prezzi dei beni non energetici e la ricomposizione del *mix* di politiche compensative producono effetti debolmente regressivi sulla spesa. Nel complesso, per il biennio 2022-23 gli interventi di mitigazione hanno avuto sia un impatto redistributivo sia un effetto di stabilizzazione dello *shock* inflattivo: la variazione della spesa, al netto degli interventi, è stata infatti pressoché costante nei due anni (5,1 per cento nel 2022 e 5,4 nel 2023).

La valutazione delle misure poste in essere per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie nel 2023 rispetto agli interventi attuati per il 2022 risente necessariamente dell'evoluzione dei prezzi fino alla fine dell'anno, per quanto riguarda sia i beni energetici sia le altre categorie di beni contagiati dalla iniziale fiammata inflazionistica. In particolare, sarà cruciale il grado di persistenza dell'inflazione e quindi i tempi dell'ulteriore atteso raffreddamento dei prezzi energetici e di un ritorno della dinamica dei prezzi verso valori più fisiologici osservati in periodi pre-crisi.

Con l'attenuarsi dell'inflazione energetica e il contemporaneo propagarsi dell'aumento dei prezzi alle altre categorie di beni nel corso del 2023, la revisione delle politiche di mitigazione dovrà tenere conto di diversi fattori. In primo luogo, l'effetto sulla spesa della riduzione dei prezzi energetici potrebbe non compensare la crescita indotta dal progressivo ridimensionamento delle misure tariffarie. In secondo luogo, l'inflazione potrebbe risultare più persistente e di conseguenza rendere necessario valutare la riproposizione di alcune delle misure anche nella seconda parte del 2023 per mitigare gli effetti dell'inflazione non energetica. Qualora infatti la prevista discesa dei prezzi dei beni energetici si arrestasse o non consentisse di raggiungere livelli vicini a quelli precedenti la crisi inflazionistica, potrebbero divenire necessari una proroga delle politiche tariffarie, a oggi finanziate solo per il settore del gas fino ad aprile 2023 (lo sconto sull'IVA anche per tutto il secondo trimestre del 2023) e/o un ripensamento delle politiche di sostegno. Relativamente a queste ultime, sono infatti finanziati per l'intero 2023 soltanto i *bonus* sociali – per i quali è stato previsto anche un aumento della platea dei beneficiari – e la decontribuzione a favore dei lavoratori dipendenti entro determinati livelli di reddito. I pensionati saranno naturalmente protetti dal meccanismo di indicizzazione, di cui tuttavia è stata disposta un'accentuazione del profilo redistributivo, stabilendo – tra le altre cose – la perequazione per fasce di importo piuttosto che per scaglioni. La possibilità di ridurre

gradualmente gli interventi di mitigazione è pertanto condizionata dalla effettiva diminuzione della pressione inflazionistica, come dimostra il caso della riduzione dello sconto delle accise sui carburanti.

Alla luce di questi elementi, qualora si rendessero necessari ulteriori interventi compensativi nel resto dell'anno, è auspicabile che siano più decisamente concentrati sulle famiglie maggiormente bisognose al fine di accentuarne il carattere redistributivo, che siano disegnati in modo tale da fornire i necessari incentivi per raggiungere, anche mediante il segnale dei prezzi di mercato, obiettivi più ambiziosi di risparmio energetico e che siano corredati da adeguate coperture finanziarie per non mettere a rischio lo stato dei conti pubblici.

## **Appendice 5.1**

### **Descrizione delle misure di mitigazione dell'aumento dei prezzi**

Si fornisce di seguito una breve descrizione delle politiche implementate a partire dalla seconda metà del 2021 per compensare le famiglie del maggiore onere di spesa connesso con la crescita del livello generale dei prezzi e, in particolare, di quelli dei beni energetici.

La compensazione degli oneri di sistema per l'energia elettrica impiegata per usi domestici e per le utenze in bassa tensione e per il gas è stata inizialmente introdotta nel 2021 con il DL 73/2021 in forma parziale e con riferimento al terzo trimestre del 2021 prevalentemente mediante trasferimenti alla Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA). Successivamente, la compensazione è divenuta totale ed è stata prorogata per il quarto trimestre 2021 con il DL 130/2021, per tutto il 2022 con la legge di bilancio per il 2022 e con i DDLL 17, 50 e 115 del 2022 e, infine, a tutto il primo trimestre 2023 con la legge di bilancio per il 2023. Il DL 34/2023 ha inoltre prorogato, per il solo settore del gas, l'azzeramento degli oneri generali di sistema per tutto il secondo trimestre 2023 ed esteso ad aprile l'azzeramento delle aliquote negative della componente tariffaria UG2C per scaglioni di consumo di gas naturale fino a 5000 mc/anno. Lo stesso decreto ha infine previsto l'erogazione di un contributo, per il quarto trimestre 2023, a parziale compensazione delle spese di riscaldamento nel caso in cui il prezzo all'ingrosso del gas naturale superi la soglia di 45 euro/MWh su base mensile e indipendentemente dalle modalità di riscaldamento<sup>154</sup>. L'onere complessivo connesso a questa tipologia di misure dal 2021 al 2023 è di 18,8 miliardi.

La riduzione al 5 per cento dell'IVA sul gas per usi civili e industriali è stata disposta con il DL 130/2021 e riproposta per il 2022 con la legge di bilancio per il 2022 e con i DDLL 17, 50 e 115 del 2022. La misura è stata poi prorogata al primo trimestre 2023 dalla legge di bilancio per il 2023 e al secondo trimestre dal DL 34/2023. L'onere complessivo stimato dal 2021 al 2023 è pari a 4,4 miliardi.

La riduzione delle aliquote delle accise sui carburanti è stata disposta per il periodo dal 22 marzo al 31 dicembre 2022<sup>155</sup> con alcuni decreti interministeriali del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero della Transizione ecologica<sup>156</sup> e dai DDLL 21, 38, 115 e 144 del 2022. La riduzione di accisa è pari a 25 centesimi per benzina e gasolio, che corrisponde a uno sconto di 30,5 centesimi al lordo dell'IVA e di 4,7 centesimi sul GPL, che corrisponde a uno sconto lordo di IVA di 5,7 centesimi. Per il solo mese di dicembre 2022, il DL 179/2022 ha disposto la riduzione dello sconto delle accise di 10 centesimi per benzina e gasolio e di 3 centesimi per il GPL. Va notato che la riduzione delle accise sui

<sup>154</sup> Il contributo è infatti riconosciuto utilizzando l'utenza elettrica che permette di identificare l'abitazione di residenza, a prescindere da una specifica modalità o combustibile utilizzati per il riscaldamento.

<sup>155</sup> La disposizione non vale solo nel periodo dall'1 al 4 novembre 2022 per il quale, dall'esame dei provvedimenti interessati, non è stata prevista copertura.

<sup>156</sup> Decreti del 18 marzo, del 6 aprile, del 24 giugno, del 19 luglio, del 31 agosto, del 13 settembre e del 19 ottobre 2022.

carburanti è l'unica misura di compensazione tariffaria che non è stata rinnovata per il 2023. Le Relazioni tecniche stimano un onere totale lordo (relativo a famiglie e imprese) nel 2022 e nel 2023 di 8,5 miliardi.

Il *bonus* sociale energetico può essere di due tipologie: per disagio fisico e per disagio economico. Entrambe sono riconosciute direttamente nella bolletta della luce, del gas e dell'acqua per ridurre il costo. Il loro valore è determinato e aggiornato da ARERA all'inizio dell'anno. Il *bonus* per disagio fisico, compatibile con quello per disagio economico, è concesso, senza limiti ISEE, alle famiglie con un componente affetto da gravi patologie in base a quanto stabilito dal Decreto del Ministero della Salute del 13 gennaio 2011 ed è riconosciuto dietro presentazione di domanda ai CAF o al Comune di residenza. Il *bonus* per disagio economico è uno sconto sulla bolletta energetica e varia in base alla composizione del nucleo familiare e spetta: alle famiglie con un ISEE non superiore a 8.265 euro con meno di quattro figli o con un ISEE non superiore a 20.000 euro con almeno quattro figli oppure beneficiarie di reddito o pensione di cittadinanza intestatarie di un contratto di fornitura elettrica e/o di gas naturale e/o idrica con tariffa per usi domestici. Ogni nucleo familiare ha diritto a un solo *bonus* (acqua, luce o gas) per anno di competenza della DSU (cosiddetto "vincolo di unicità"). Introdotto dalla L. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) e attuato dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico (MISE) del 28 dicembre 2007, il *bonus* energetico sociale ha subito diversi cambiamenti, che hanno riguardato la percentuale di sconto della spesa (inizialmente del 20 per cento, poi del 15 e infine del 30 per cento), le soglie ISEE per l'accesso al beneficio e l'estensione anche alle spese di gas e acqua. Il decreto del MISE del 29 dicembre 2016 ha riformato i *bonus* energetici per disagio economico prevedendo un valore della compensazione pari al 30 per cento e affidando all'ARERA il compito di aggiornare ogni tre anni il valore ISEE di riferimento, sulla base dell'IPC FOI medio nazionale. Infine, il DL 124/2019 ha stabilito che a partire dal 2021 i *bonus* energetici sociali sono riconosciuti automaticamente ai soggetti in possesso dei requisiti.

Il DL 130/2021 ha ridefinito i *bonus* energetici destinati ai nuclei familiari con un ISEE inferiore a 8.265 euro annui, a quelli numerosi (con almeno quattro figli e ISEE inferiore a 20.000 euro annui), ai percettori di reddito o pensione di cittadinanza, agli utenti in precarie condizioni di salute utilizzatori di apparecchiature elettromedicali al fine di compensare l'aumento dei prezzi energetici. Il potenziamento dell'agevolazione tariffaria è proseguito anche nel 2022 con la legge di bilancio per il 2022 e i DDLL 17, 115 e 176 del 2022. Con il DL 21/2022 è stata invece innalzata a 12.000 euro la soglia ISEE per la prima tipologia di nuclei familiari (con meno di quattro figli) e con il DL 80/2022 (confluito nel DL 50/2022 in sede di conversione) è stato riconosciuto il *bonus* energetico per disagio economico, retroattivamente a partire da gennaio 2022, anche a quei nuclei familiari che avessero presentato attestazione ISEE nel corso del 2022 tale da permettere l'elargizione del *bonus* sociale energetico. La legge di bilancio per il 2023, oltre a prorogare la misura agevolativa, ha allargato ulteriormente la platea dei beneficiari ai nuclei familiari con soglia ISEE entro i 15.000 euro e ha inoltre introdotto un *decalage* del *bonus* energetico in base al valore dell'ISEE per le famiglie con meno di quattro figli in modo da assicurare i

risparmi maggiori per le famiglie con livelli di ISEE inferiori<sup>157</sup>. Il DL 34/2023 ha infine prorogato i *bonus* sociali energetici in base al meccanismo di corresponsione modificato dalla legge di bilancio per il 2023 e ha innalzato, dal secondo trimestre 2023, a 30.000 euro la soglia di ISEE per il diritto alla corresponsione dei *bonus* sociali energetici per le famiglie con almeno quattro figli. Nel complesso gli interventi di potenziamento dei *bonus* sociali energetici hanno un onere complessivo dal 2021 al 2023 di 6,2 miliardi.

In via eccezionale, il DL 115/2022 ha disposto che una quota della rivalutazione delle pensioni, pari al 2 per cento, fosse riconosciuta in via transitoria nell'ultimo trimestre del 2022, per un onere complessivo netto di un miliardo nel 2022<sup>158</sup>. Inoltre è stato disposto che il conguaglio per il calcolo perequativo delle pensioni 2021 fosse anticipato al 1° novembre 2022 nella misura dello 0,2 per cento, comportando una spesa aggiuntiva netta di 0,6 miliardi nel 2022 e una corrispondente riduzione degli oneri per il 2023. Per il 2023 è prevista la rivalutazione dell'1,5 per cento per le pensioni pari o inferiori al trattamento minimo. L'onere complessivo delle misure di rivalutazione delle pensioni è pari a 1,5 miliardi nel biennio 2022-23.

Entrambe le indennità *una tantum*, sia quella di 200 euro introdotta dal DL 50/2022 sia quella di 150 euro prevista dal DL 144/2022, erano volte a integrare il reddito di un'ampia platea di lavoratori e pensionati, selezionati sulla base di un criterio basato sul reddito individuale<sup>159</sup>. Con riferimento alla prima *una tantum*, per accedere al beneficio il reddito mensile imponibile doveva risultare inferiore a 2.692 euro, corrispondente a 35.000 euro annuali, pari a circa 1,7 volte il reddito medio dei soggetti coinvolti<sup>160</sup>. Secondo la Relazione tecnica ne dovevano beneficiare oltre 13 milioni di lavoratori dipendenti e altrettanti pensionati, a cui si aggiungevano circa 2,8 milioni tra percettori di NASPI/DIS-COLL, titolari di collaborazione coordinata e continuativa, lavoratori domestici, stagionali, dello spettacolo e occasionali. Analoga indennità è stata corrisposta ai percettori di reddito di cittadinanza (0,9 milioni di individui). Il DL 115/2022 ha esteso la platea dei beneficiari dell'indennità anche: ai lavoratori con rapporto di lavoro in essere a luglio 2022 che non avevano beneficiato dell'esonero contributivo stabilito dalla L. 234/2021; ai pensionati la cui data di decorrenza della pensione era 1° luglio 2022, ai dottorandi e

---

<sup>157</sup> Al riguardo si segnala che la Relazione illustrativa del DL 34/2023 indica che, in attuazione di quanto disposto dal comma 18 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2023, viene riconosciuto un *bonus* ridotto ai beneficiari con valore di ISEE compreso tra 12.000 e 15.000 euro. In particolare, viene specificato che l'ARERA ha previsto che per tale fascia ISEE il *bonus* sia pari all'80 per cento del valore riconosciuto ai beneficiari con valori ISEE inferiori a 12.000 euro. La delibera ARERA 13/2023 stabilisce che la soglia ISEE al di sopra della quale viene riconosciuto un *bonus* ridotto è di 9.350 euro.

<sup>158</sup> L'incremento è riconosciuto per pensioni pari o inferiori a 2.692 euro.

<sup>159</sup> Per il sostegno del potere di acquisto dei lavoratori autonomi e dei professionisti è stato istituito con il DL 50/2022 un Fondo con una dotazione finanziaria massima di 500 milioni, portata a 600 milioni dal DL 115/2022.

<sup>160</sup> I beneficiari lavoratori dipendenti sono quelli che hanno goduto dell'esonero contributivo di cui all'articolo 1, comma 121 della legge di bilancio per il 2022, ossia quelli per i quali la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima. Per i pensionati, compresi i titolari di assegno sociale, pensioni di invalidità civile e trattamenti di accompagnamento, il limite di reddito si riferisce al "reddito personale complessivo" ai fini fiscali.

assegnisti, ai collaboratori sportivi già beneficiati dei ritorsi erogati per far fronte all'emergenza COVID. L'ulteriore indennità *una tantum* di 150 euro introdotta dal DL 144/2022 è stata riconosciuta alle stesse tipologie di soggetti beneficiarie dell'indennità *una tantum* di 200 euro. Il criterio reddituale di accesso al contributo ridimensionava, tuttavia, la platea dei beneficiari ai lavoratori e pensionati con un reddito mensile imponibile non eccedente 1.538 euro, corrispondenti a 20.000 euro di reddito complessivo annuale. L'onere complessivo di queste misure era stimato nel biennio 2022-23 pari a 10,2 miliardi.

La legge di bilancio per il 2022 ha introdotto in via eccezionale per il 2022 una riduzione di 0,8 punti dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei lavoratori con una retribuzione mensile di 2.692 euro (35.000 euro annui), senza effetti sull'aliquota di computo delle prestazioni. Il DL 115/2022 ha aumentato per il secondo semestre 2022 la percentuale di decontribuzione al 2 per cento. La legge di bilancio per 2023 ha prorogato la decontribuzione anche al 2023, nella misura del 2 per cento per redditi mensili entro 2.692 euro e del 3 per cento per redditi al di sotto di 1.932 euro. Il DL 48/2023, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2023 ha innalzato di ulteriori 4 punti percentuali l'esonero contributivo, portandolo rispettivamente a 6 e 7 punti. L'onere delle misure è stato valutato complessivamente nel biennio 2022-23 in 10,9 miliardi.

