



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Rapporto annuale

**FRA DINAMICHE CONGIUNTURALI
E PREVISIONI: QUALI RIFLESSI
PER L'ECONOMIA TOSCANA?**

30 Gennaio 2024

SOMMARIO

Parte I

IL CICLO ECONOMICO, FRA CONGIUNTURA E PREVISIONI, E LA RIPARTIZIONE DEI COSTI DELLO SHOCK INFLAZIONISTICO FRA I SETTORI ISTITUZIONALI

1. IL CICLO ECONOMICO	5
1.1 Rallenta la fase espansiva del ciclo economico internazionale	5
1.2 Il rallentamento del ciclo economico si ripercuote sul clima di fiducia e sulla produzione manifatturiera	5
1.3 La produzione industriale diminuisce in Toscana come in Italia	6
1.4 La dinamica delle esportazioni frena, ma in Toscana resta su un territorio positivo	7
1.5 Crescono le presenze turistiche	8
1.6 PIL e componenti della domanda	9
2. IL CICLO OCCUPAZIONALE	10
2.1 In sintesi	10
2.2 Posizioni di lavoro in crescita, anche se ad un ritmo decrescente	10
2.3 L'intonazione resta espansiva nell'andamento osservato degli addetti	11
2.4 L'andamento settoriale	11
3. LE PREVISIONI PER IL 2024-2025	14
4. LA DISTRIBUZIONE DEI COSTI DELLO SHOCK INFLAZIONISTICO FRA I SETTORI ISTITUZIONALI	14
4.1 Lo schema interpretativo	14
4.2 Le evidenze empiriche sottese alle dinamiche distributive fra settori e fattori produttivi	15
4.3 Come uscirne?	20

Parte II

LA LEGGE DI BILANCIO

5. LA MANOVRA DI BILANCIO 2024-2026	23
5.1 Principali saldi, ripartizione per settori istituzionali e quota toscana	23
6. GLI INTERVENTI SULLE FAMIGLIE: REVISIONE DELL'IRPEF E DELLA DECONTRIBUZIONE	26
6.1 Gli effetti complessivi di gettito	27
6.2 Gli effetti distributivi per contribuente	28
6.3 Gli effetti distributivi per le famiglie	29
7. GLI INTERVENTI SULLE FAMIGLIE: LE RISORSE DESINATE AL SISTEMA DI WELFARE	30
7.1 Le politiche sociali	30

Parte III

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEL PNRR E DEI FONDI STRUTTURALI

8. I PROGETTI AMMESSI A FINANZIAMENTO PNRR E LE RISORSE PER LA TOSCANA	33
8.1 Il quadro di sintesi: progetti, risorse e quota di finanziamento	33
8.2 L'avanzamento del PNRR: un primo riscontro dal mercato dei lavori pubblici	35
8.3 L'impatto economico del PNRR e delle risorse dei Fondi Strutturali in Toscana	39

Curatori del Rapporto: L. Ghezzi e N. Sciclone

Gruppo di lavoro: E. Conti, T. Ferraresi, C. Ferretti, G. F. Gori, M. L. Maitino, D. Marinari, R. Paniccià, V. Patacchini, L. Ravagli

Allestimento editoriale: E. Zangheri

Parte I

IL CICLO ECONOMICO, FRA CONGIUNTURA E PREVISIONI, E LA RIPARTIZIONE DEI COSTI DELLO SHOCK INFLAZIONISTICO FRA I SETTORI ISTITUZIONALI

1. IL CICLO ECONOMICO

1.1 Rallenta la fase espansiva del ciclo economico internazionale

Gli ultimi mesi del 2023 disegnano una traiettoria dell'economia regionale in progressivo rallentamento. Il risultato riflette lo scarso dinamismo della domanda interna ed estera, che contraddistingue l'intero Paese e, più in generale, l'intera area dell'euro.

Ma è l'economia mondiale nel suo insieme che nel 2023 mostra segnali di indebolimento, per effetto delle politiche monetarie restrittive che nel raffreddare la crescita dei prezzi, hanno però frenato gli scambi internazionali.

Il tasso di crescita del prodotto interno lordo a livello mondiale è così gradualmente diminuito, attestandosi nelle previsioni del Fondo Monetario Internazionale attorno al +3,0%. La frenata è stata ancora più evidente nel caso delle economie avanzate (+1,5%) e, tra queste, dell'Area Euro (+0,7%). Ne è risultata una contrazione delle importazioni che ha coinvolto, in particolare, il novero delle economie avanzate (Tab. 1.1).

Tabella 1.1 Tassi di crescita dei principali paesi. Variazioni a prezzi costanti

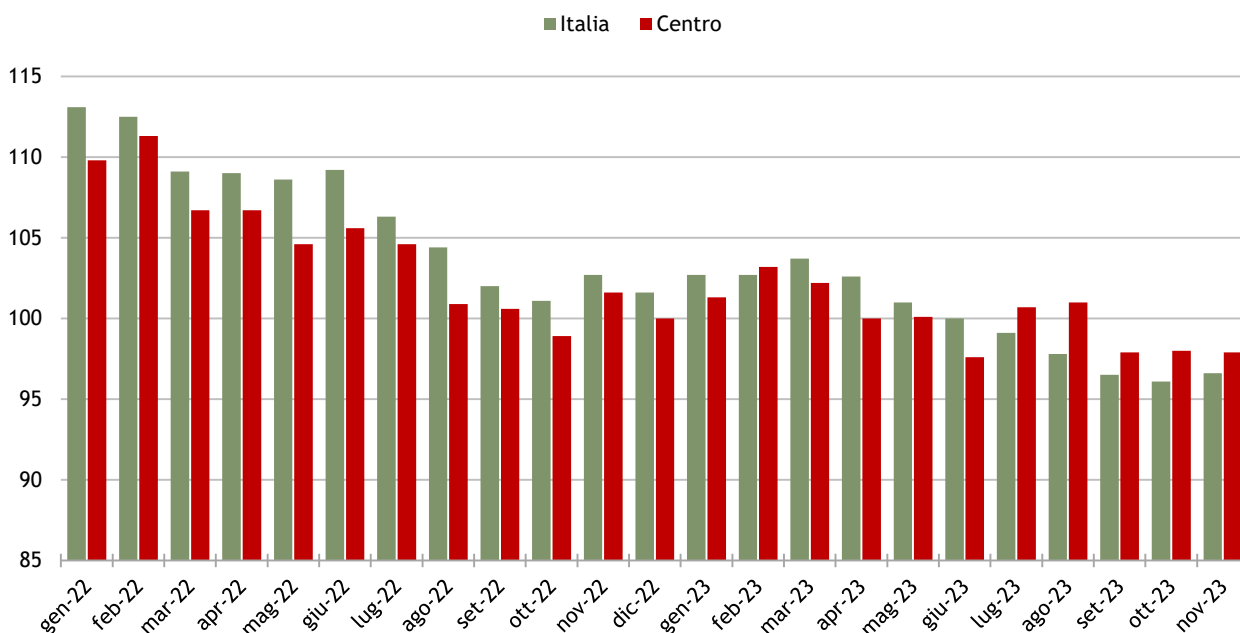
	2022	2023	2024	2025
Canada	3,4%	1,3%	1,6%	2,4%
Francia	2,5%	1,0%	1,3%	1,8%
Germania	1,8%	-0,5%	0,9%	2,0%
Giappone	1,0%	2,0%	1,0%	0,6%
Korea	2,6%	1,4%	2,2%	2,3%
Spagna	5,8%	2,5%	1,7%	2,1%
UK	4,1%	0,5%	0,6%	2,0%
USA	2,1%	2,1%	1,5%	1,8%

Fonte: dati IMF

1.2 Il rallentamento del ciclo economico si ripercuote sul clima di fiducia e sulla produzione manifatturiera

Il rallentamento del ciclo economico internazionale e la conseguente contrazione della domanda estera, assieme alle pressioni dovute all'aumento del costo degli input intermedi e alla stretta monetaria operata dalle principali banche centrali, si sono ripercosse sul clima di fiducia delle imprese manifatturiere (Fig. 1.2). Già in calo nel corso del 2022, le aspettative delle imprese sulla congiuntura economica si sono ulteriormente indebolite nel 2023, a traino in particolare delle regioni del Nord.

Figura 1.2 Clima di fiducia delle imprese manifatturiere



Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'indebolimento del clima di fiducia delle imprese manifatturiere è andato di pari passo con il calo della produzione industriale italiana e delle principali regioni.

1.3 La produzione industriale diminuisce in Toscana come in Italia

Elaborando i dati forniti da ISTAT per il solo livello nazionale, Irpet stima infatti che la produzione industriale sia in contrazione in Toscana come in Italia (Fig. 1.3).

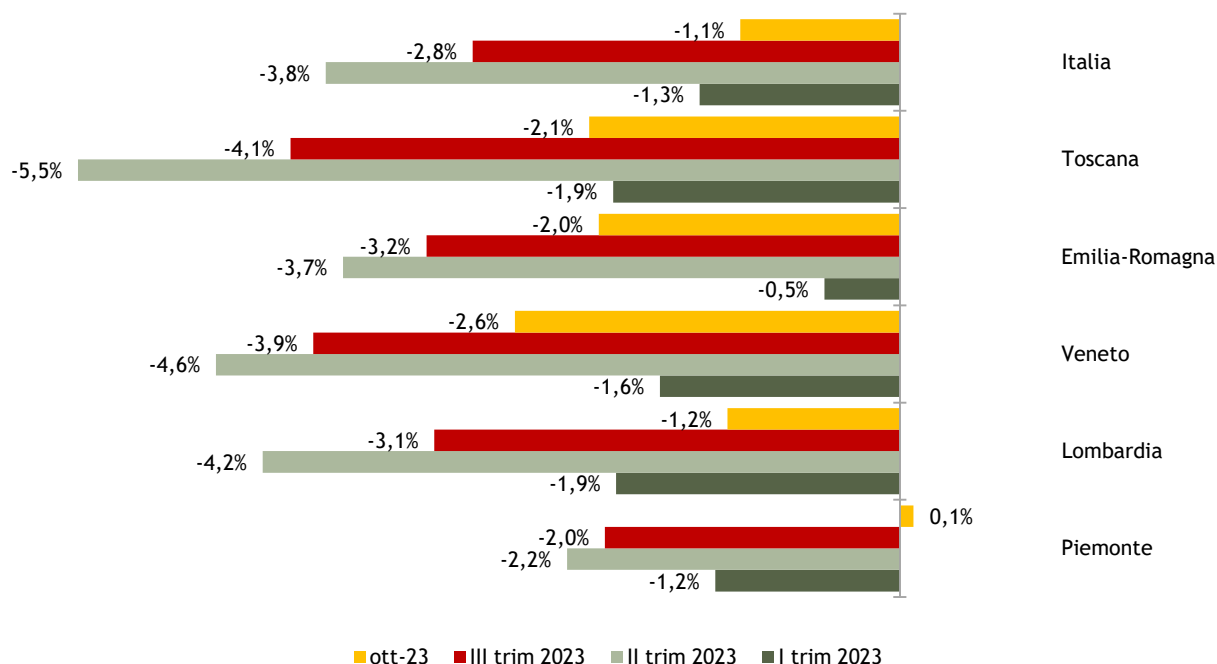
Nello specifico, l'indice che costruiamo tenendo conto della composizione settoriale del tessuto produttivo regionale, mostra ad ottobre per la Toscana una variazione pari a -2,1% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. A livello nazionale, per lo stesso mese di ottobre, la corrispondente variazione tendenziale è pari a -1,1%.

Se ragioniamo per trimestri, invece che per mesi, il dato appare nella sua intensità anche più negativo: -4,0% per la Toscana nel terzo trimestre. Tuttavia, la diminuzione dell'attività economica sembra avere raggiunto il suo picco negativo nel secondo trimestre, per poi successivamente frenare nella sua decelerazione.

Infine, se riportiamo il dato su base annua, considerando quindi assieme l'ultimo dato di ottobre con gli undici mesi precedenti, l'indice della produzione industriale registra a livello nazionale una diminuzione del -2,5% con un risultato che a livello regionale posiziona la Toscana al -3,4%.

In generale, qualunque sia la finestra temporale esaminata, la Toscana ha sofferto nel corso del 2023 il rallentamento del ciclo economico più della media nazionale, soprattutto per effetto della contrazione registrata all'interno dell'industria della moda, tipica specializzazione della nostra regione.

Figura 1.3 La produzione industriale dell'Italia e delle principali regioni nel 2023. Var. % tendenziali

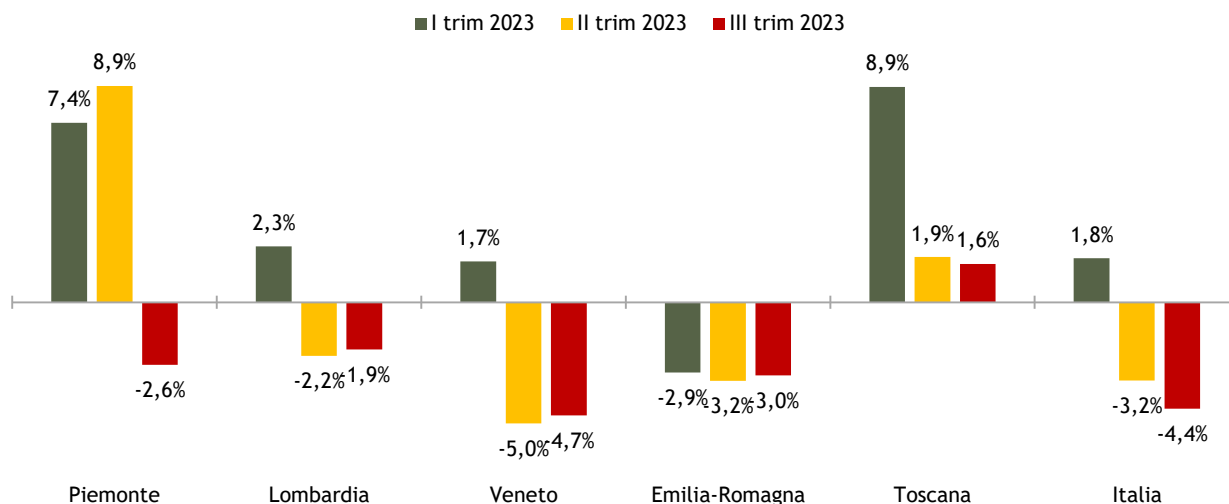


Fonte: elaborazioni su dati Istat

1.4 La dinamica delle esportazioni frena, ma in Toscana resta su un territorio positivo

Una parte rilevante dei risultati dell'industria italiana e regionale nel 2023 è chiaramente dovuta al forte rallentamento delle esportazioni avvenuta nel corso del secondo e terzo trimestre (Fig. 1.4). Considerando le vendite estere aggregate, la Toscana è passata da una crescita tendenziale dell'8,9% nel primo trimestre a una variazione di +1,6 punti percentuale nel terzo. Sul fronte delle vendite internazionali, a differenza di quanto accaduto alla produzione industriale, l'economia regionale ha fatto meglio della media italiana (-4,4% nel terzo trimestre), oltreché delle altre principali regioni esportatrici.

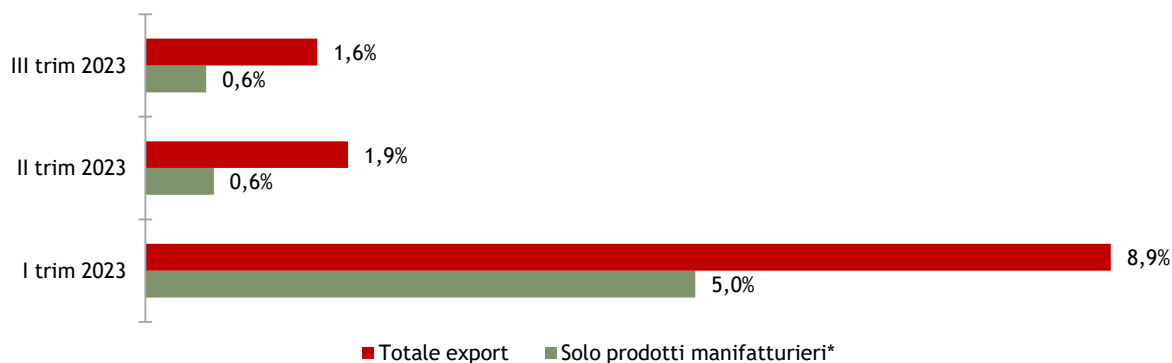
Figura 1.4 Le esportazioni di beni dell'Italia e delle principali regioni. Variazioni % tendenziali a prezzi dell'anno precedente



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Soffermando l'attenzione però sul progressivo rallentamento delle vendite estere, quanto emerge dai dati indica che a rallentare sono state in particolare proprio le produzioni manifatturiere (Fig. 1.5). Per queste, infatti, la dinamica dell'export regionale nel corso del 2023 è stata ancora più debole, e solo lievemente positiva nel secondo e terzo trimestre dell'anno.

Figura 1.5 Le esportazioni di beni della Toscana nel 2023. Totale vs. solo prodotti manifatturieri. Variazioni % tendenziali a prezzi dell'anno precedente



* al netto di metalli preziosi e prodotti della raffinazione petrolifera
Fonte: elaborazioni su dati Istat

1.5 Crescono le presenze turistiche

A fianco delle esportazioni estere un dato importante di cui tenere conto per il saldo della bilancia commerciale riguarda il turismo. Secondo le informazioni più aggiornate in nostro possesso, la Toscana nei primi 8 mesi dell'anno avrebbe raggiunto un numero di presenze turistiche complessive in strutture commerciali tradizionali, al netto quindi dei flussi che transitano per le seconde case o di quelli che alloggiano in strutture non strettamente commerciali, che è cresciuto del 5,3% rispetto allo stesso periodo del 2022. Il risultato delle altre regioni italiane nel complesso si ferma ad una crescita del 4,6%.

Il flusso complessivo, se scomposto per origine dei visitatori, suggerisce come il vero recupero importante riguardi la componente internazionale che, dopo il 2020-2021 sta rapidamente tornando ad un volume di presenze, e con esso anche di spesa, del tutto analogo a quello pre-pandemico.

Nello specifico, i turisti stranieri sono cresciuti del 14,7% in Toscana, mentre nel resto d'Italia la crescita è risultata più contenuta (10,9%). Invece i turisti italiani che hanno visitato la nostra regione hanno subito un calo (-3,8%) più accentuato di quello osservato nel resto del Paese (-1,5%).

La forte specializzazione della nostra regione sul mercato estero determina il risultato positivo nel suo complesso (Tab. 1.6).

Tabella 1.6 I tassi di variazione delle presenze turistiche in Toscana e in Italia nel 2023

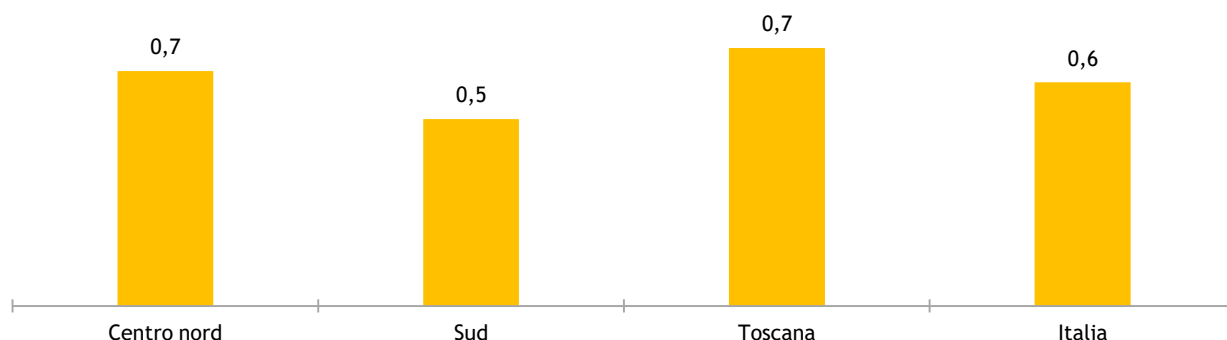
		Totale	Stranieri	Italiani
Italia	2023/22	4,6%	10,9%	-1,5%
	2023/19	-1,6%	0,5%	-3,8%
Toscana	2023/22	5,3%	14,7%	-3,8%
	2023/19	-2,0%	1,2%	-5,5%

Fonte: stime da dati Istat (al netto degli inadempienti per la Toscana)

1.6 PIL e componenti della domanda

Il nostro modello econometrico delinea il seguente scenario macroeconomico. In Toscana nel 2023 il PIL sarebbe cresciuto di 0,7 punti percentuali (+0,6% in Italia, Fig. 1.7). Da cosa ha tratto alimento questa, se pur flebile, crescita?

Figura 1.7 Andamento del PIL per la Toscana e il resto del Paese. Tassi di variazione % a prezzi costanti



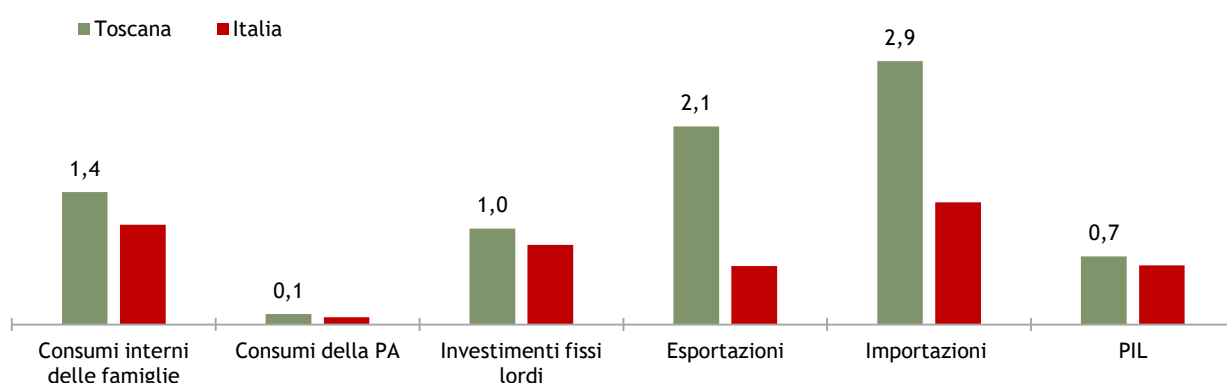
Fonte: stime da modello econometrico IRPET

Una prima componente che ha agito positivamente nella dinamica del PIL è stata la spesa per consumi delle famiglie residenti e non residenti, che sarebbe aumentata (+1,4%) per effetto prevalente del maggiore numero dei posti di lavoro e dei consumi turistici. Nullo invece l'apporto, come componente di domanda, proveniente dal consumo della PA che sarebbe rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2022 in termini reali.

Un secondo contributo positivo al ciclo economico è quello invece che si è originato per effetto del processo di accumulazione della capacità produttiva: gli investimenti sarebbero infatti cresciuti dell'1,0% in Toscana, contro un +0,9% che calcoliamo per il complesso del Paese.

Infine, le importazioni estere e interregionali sarebbero aumentate del 2,8% annuo (più dell'Italia), a fronte di una crescita delle vendite esterne, sia rivolte alle altre regioni italiane che all'estero, che misuriamo in un +2,2% in termini reali (anche in questo caso più dell'Italia). Complessivamente il contributo della domanda estera netta (export meno import) alla dinamica del ciclo economico regionale risulterebbe negativo (Fig. 1.8).

Figura 1.8 Conto Risorse e Impieghi. Tassi di variazione % a prezzi costanti



Fonte: stime da modello econometrico IRPET

2. IL CICLO OCCUPAZIONALE

2.1 In sintesi

Il mercato del lavoro continua a mostrare nel corso del 2023 un andamento positivo.

Lo si rileva tanto nelle dinamiche dei flussi relativi ai saldi fra le posizioni contrattuali aperte e quelle cessate, quanto negli andamenti relativi agli stock degli addetti alle dipendenze impiegati presso il sistema produttivo toscano.

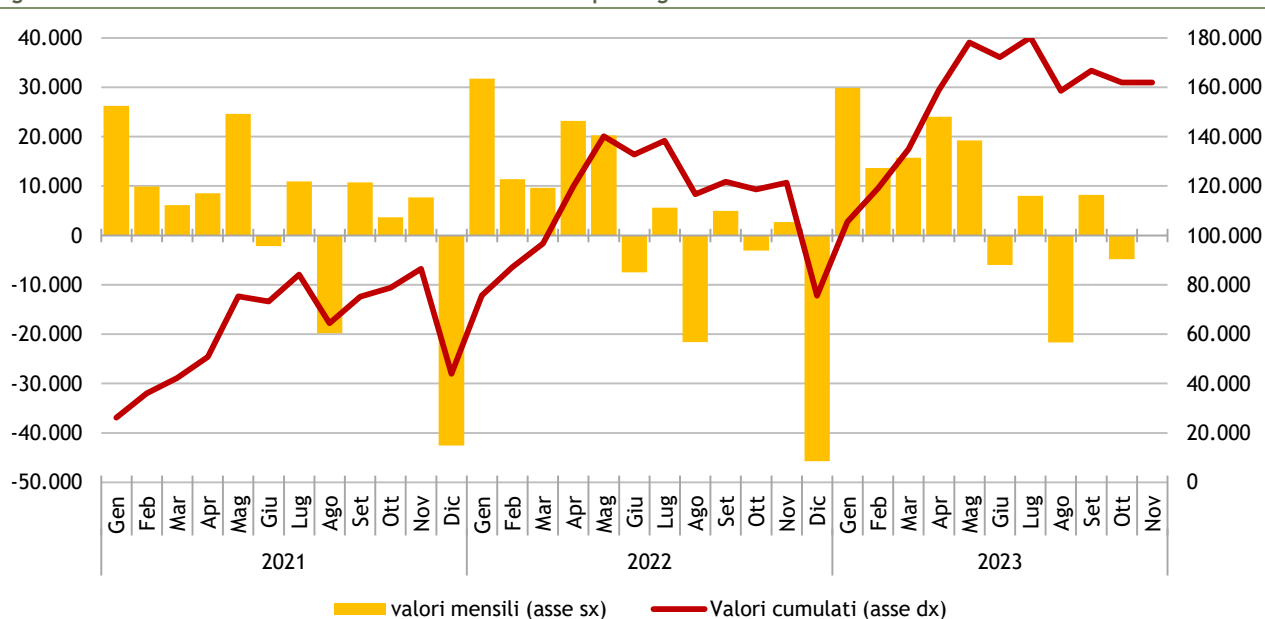
Non mancano i segnali di una congiuntura incerta, che sono rappresentati dalla diminuzione dei contratti di apprendistato, dall'aumento – se pure lieve – del lavoro in somministrazione nell'industria e del parasubordinato nei servizi, e dall'incremento delle ore di cassa integrazione in alcuni importanti settori manifatturieri. Ma al tempo stesso trovano conferma gli sforzi delle imprese di preservare e rafforzare, in termini di stabilità, la propria forza lavoro: sono infatti in calo i licenziamenti per motivi economici e disciplinari, in aumento le trasformazioni contrattuali a tempo indeterminato, e stabili gli avviamenti a tempo indeterminato *full time* e le trasformazioni da *part time* a *full time*.

In generale, nonostante il rallentamento del ciclo economico, nel corso del 2023 prosegue nel mercato del lavoro la crescita osservata nel precedente biennio.

2.2 Posizioni di lavoro in crescita, anche se ad un ritmo decrescente

Tra gennaio e novembre di quest'anno gli avviamenti sopravanzano di circa 86mila unità le cessazioni dei rapporti di lavoro alle dipendenze: sono 9mila in più rispetto a quanto – nel confronto fra avviamenti e cessazioni – si osservasse (+ 77mila) nello stesso periodo dello scorso anno (Fig. 2.1).

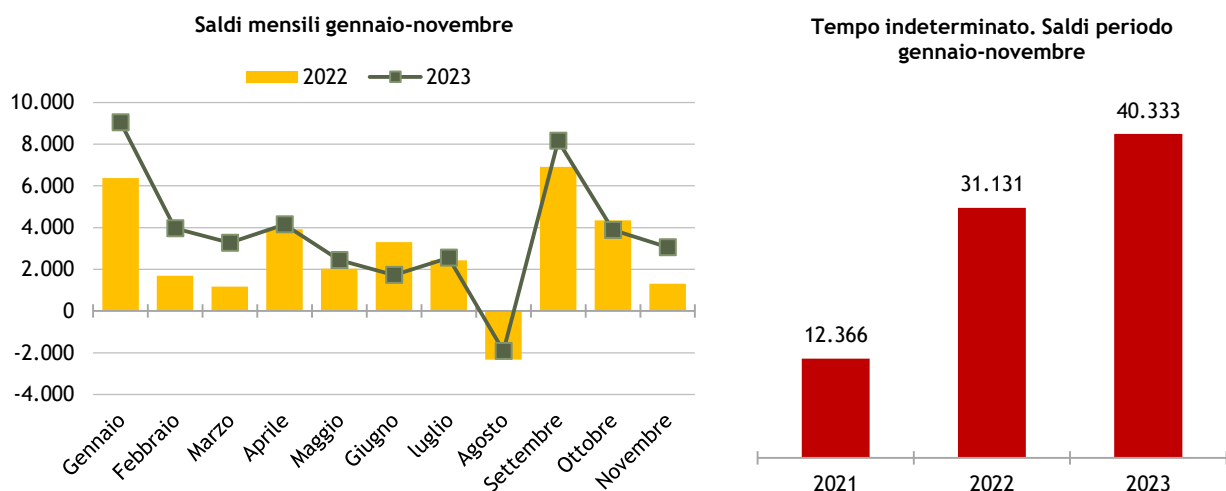
Figura 2.1 Attivazioni nette mensili e valori cumulati dal primo gennaio 2021



Fonte: elaborazioni IRPET su dati comunicazioni obbligatorie

L'aumento delle posizioni di lavoro è sospinto dal tempo indeterminato, per effetto principale della dinamica delle trasformazioni da tempo determinato o da apprendistato. Infatti, la sola differenza tra avviamenti e cessazioni dei contratti a tempo indeterminato è negativa e pari a circa 11mila posizioni di lavoro in meno, che tuttavia con l'aggiunta delle trasformazioni – circa 51mila – portano il saldo complessivo a 40mila posizioni di lavoro dipendenti stabili in più (Fig. 2.2).

Figura 2.2 Saldi dei contratti a tempo indeterminato tra gennaio e novembre 2023



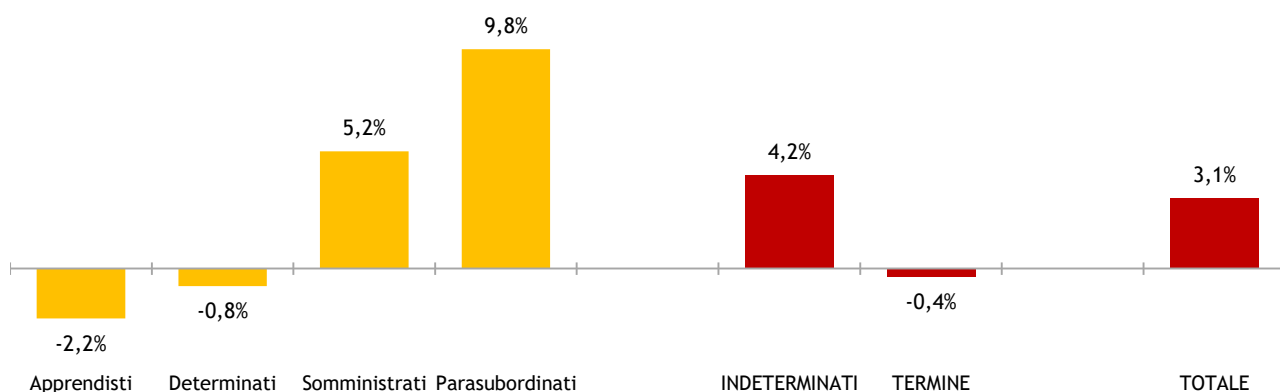
Fonte: elaborazioni IRPET su dati comunicazioni obbligatorie

Una nota ulteriormente positiva, in relazione ai contratti a tempo indeterminato, è che nonostante il calo del numero complessivo di avviamenti, -2,4%, reggono quelli a tempo pieno, +0,8% sui nove mesi del 2022, mentre diminuiscono del -7,5% i nuovi contratti a part-time.

2.3 L'intonazione resta espansiva nell'andamento osservato degli addetti

Per effetto di queste evoluzioni sui flussi, il numero di addetti dipendenti cresce del +3,1% rispetto al 2022, con andamenti diversificati per tipologia di contratto. In calo sono gli apprendisti (-2,2%) ed i tempi determinati (-0,8%); in aumento i somministrati (+5,2%) e parasubordinati (+9,8%), ma soprattutto i lavoratori a tempo indeterminato (+4,2%), +41mila unità, che compensano la complessiva stabilità del lavoro a termine (Fig. 2.3).

Figura 2.3 Dipendenti tra gennaio e novembre 2023. Variazioni % sul 2022 per tipo di contratto

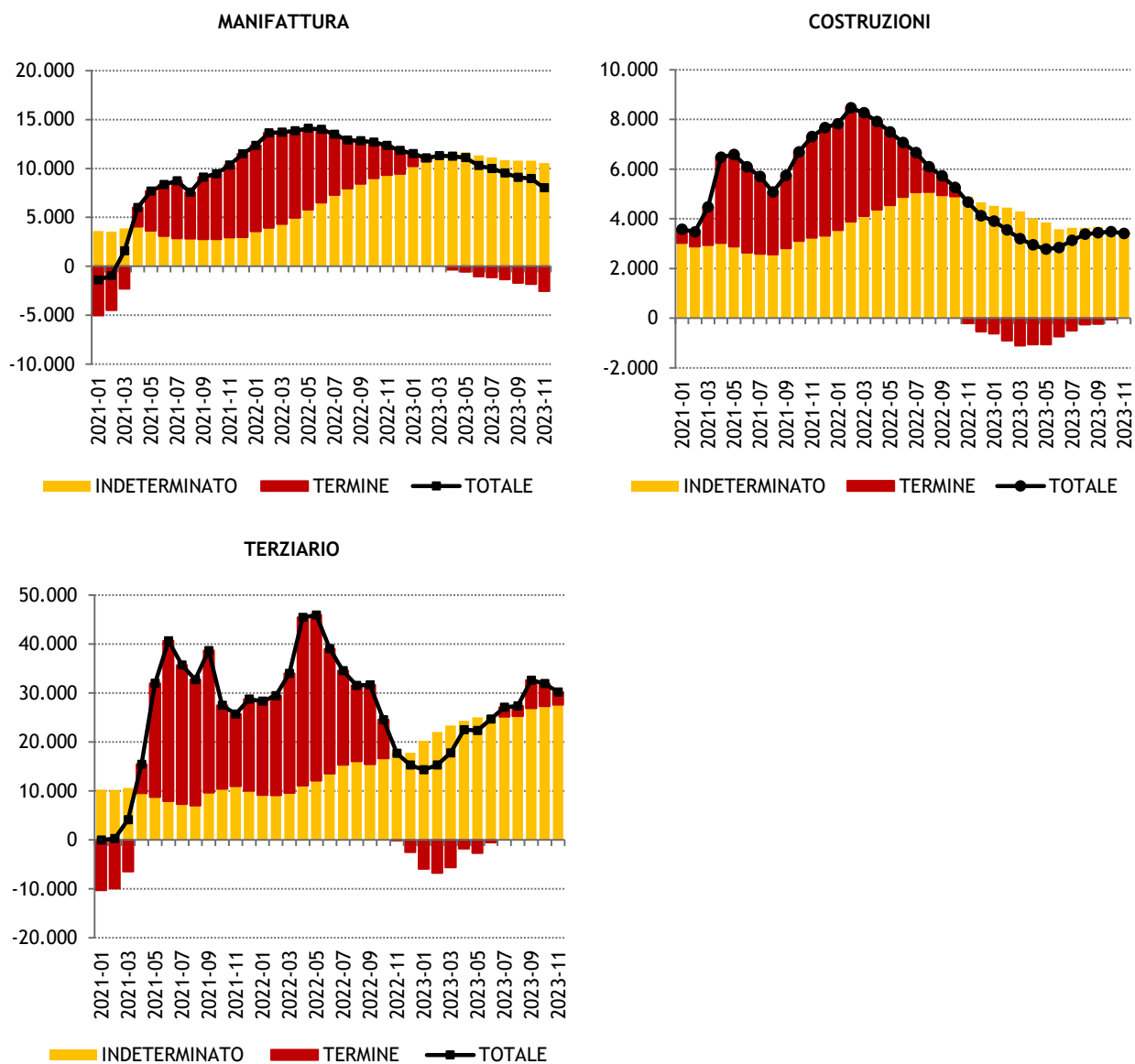


Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sistema Informativo Lavoro Regione Toscana

2.4 L'andamento settoriale

La crescita degli addetti si estende fra gennaio e novembre a tutti i settori (Fig. 2.4). È più accentuata su base annua nelle costruzioni (+4,8%) e nella manifattura (+3,4%) piuttosto che nei servizi (+2,9%), che sono trainati prevalentemente dai servizi turistici (+8,0%). Tuttavia, se guardiamo all'evoluzione nel tempo del ritmo di crescita, è possibile cogliere negli ultimi mesi il rallentamento della manifattura.

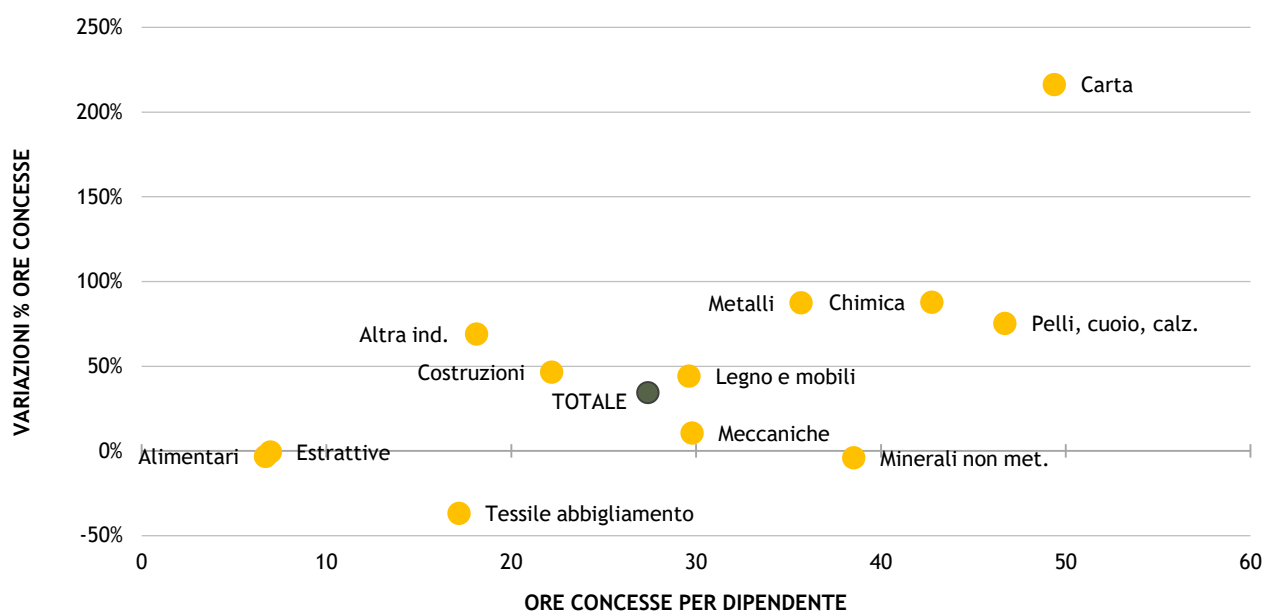
Figura 2.4 Addetti Manifattura, Costruzioni e Terziario. Variazioni tendenziali



Infatti, dopo l'estate la variazione tendenziale degli addetti per molti settori del comparto industriale – pur restando su un territorio positivo – si attenua. In particolare, nella pelletteria, nelle calzature, nella lavorazione dei metalli, nell'industria cartaria, nella chimica, gomma e plastica. Più problematica la situazione che riguarda la concia, che fra settembre e novembre mostra un andamento addirittura negativo degli addetti su base tendenziale.

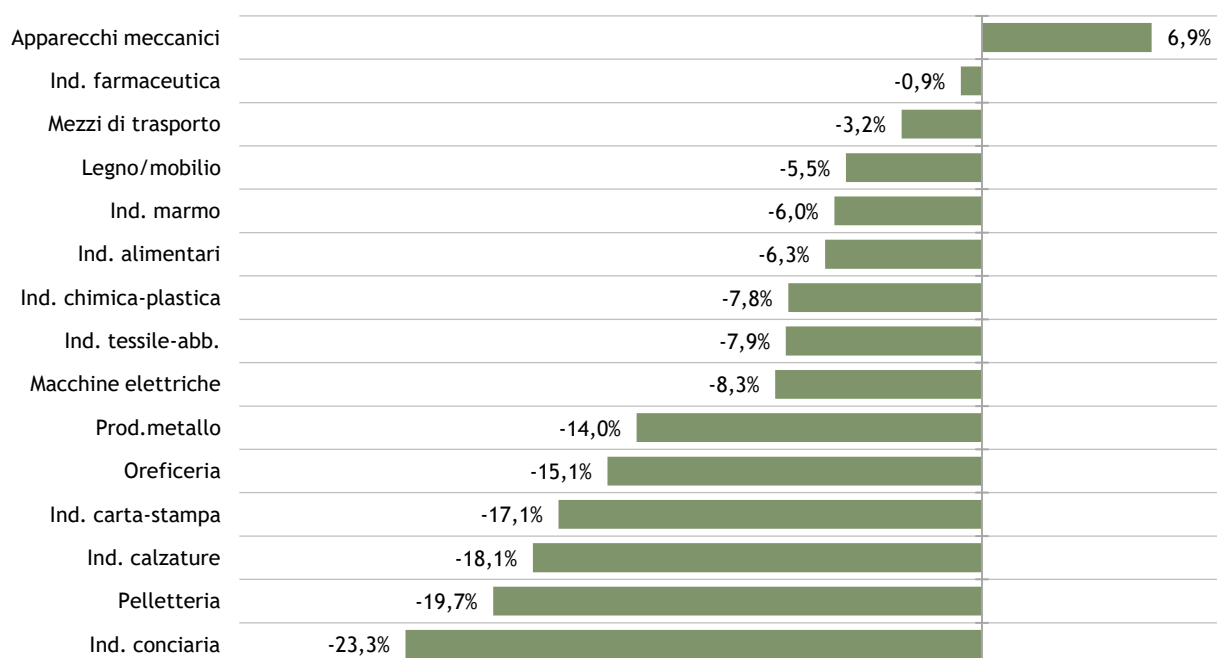
I settori sopra elencati si caratterizzano tutti anche per un forte incremento nelle ore di cassa integrazione ordinaria concesse nel corso del 2023. Ad essi si aggiunge però l'industria cartaria che si distingue sia per l'intensità del ricorso alla CIG, misurata come ore concesse rapportate ai dipendenti medi del periodo, sia per l'aumento osservato (Fig. 2.5).

Figura 2.5 Ore CIG concesse. 2023



In generale, stando alle dinamiche settoriali, le insorgenti difficoltà di gran parte del manifatturiero si colgono anche nell'andamento della domanda di lavoro, espressa dal numero degli avviamenti. Nei settori del cuoio, della pelle e delle calzature, dell'oreficeria e dei prodotti in metallo, insieme all'industria cartaria, si osservano le perdite relative più elevate (Fig. 2.6).

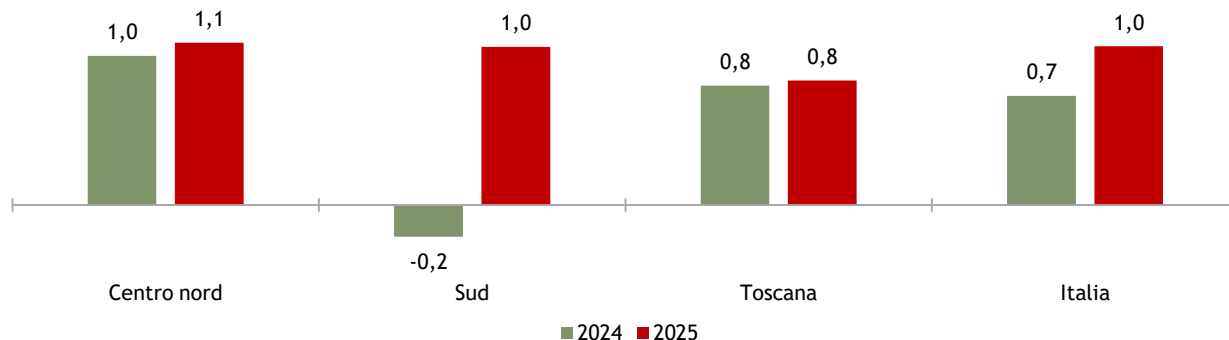
Figura 2.6 Avviamenti tra gennaio-novembre 2023. Differenze % con lo stesso periodo del 2022



3. LE PREVISIONI PER IL 2024-2025

Secondo le previsioni del modello econometrico di IRPET, l'intonazione espansiva del ciclo dovrebbe continuare su ritmi blandi anche nel prossimo biennio. Tanto nel 2024 che nel 2025 il prodotto interno lordo toscano dovrebbe segnare un aumento in termini reali di +0,8 % (Fig. 3.1).

Figura 3.1 Previsioni per il PIL. Stime a prezzi costanti



Fonte: elaborazioni da modello econometrico IRPET

La dinamica moderatamente espansiva del ciclo economico attesa per il biennio 2024-2025 trarrebbe prevalente vantaggio dall'aumento dei consumi delle famiglie. Secondo il nostro modello, l'incremento dei consumi dovrebbe comunque avvenire a ritmi relativamente blandi: +0,7%, sia per l'Italia che per la Toscana, durante il 2024; con una leggera accelerazione nell'anno successivo, che dovrebbe portare la crescita delle spese delle famiglie attorno all'1,0%.

Come per il 2023, l'aumento previsto nei consumi delle famiglie sarebbe collegato alla dinamica dell'occupazione, che manterrebbe un orientamento positivo almeno fino al 2025. In termini di potere d'acquisto però le famiglie, pur migliorando la propria posizione, non riusciranno a compensare la perdita precedentemente subita per effetto delle dinamiche inflazionistiche e la ripresa dei consumi avverrebbe quindi a fronte di una riduzione della propensione al risparmio (e specularmente di una maggiore propensione al consumo).

Oltre ai consumi, è previsto in moderata espansione anche il dato degli investimenti. Infatti, la spinta esercitata dal bonus per l'efficientamento energetico delle abitazioni, ormai esauritasi, sarà sostituita dalle risorse del PNRR (per una analisi del quale si rimanda al capitolo 3 di questo rapporto). Gli investimenti aumenterebbero al ritmo dello 0,9% nel 2024 per poi salire all'1,3% nell'anno successivo (per l'Italia si prevede un sentiero del tutto analogo con una crescita attorno all'1,0% nell'anno in corso e dell'1,3% in quello successivo).

Infine, la domanda estera netta dovrebbe nei prossimi 24 mesi esercitare un contributo positivo sulla dinamica del prodotto interno lordo, con un saldo commerciale che tornerebbe stabilmente a collocarsi sui livelli strutturali osservati nel decennio che precede la recessione pandemica del 2020.

4. LA DISTRIBUZIONE DEI COSTI DELLO SHOCK INFLAZIONISTICO FRA I SETTORI ISTITUZIONALI

4.1 Lo schema interpretativo

L'aumento dei costi energetici con il successivo *shock* inflazionistico, sperimentati fra il 2022 e 2023, ha generato inevitabilmente un peggioramento della situazione economica che ha investito tutti i settori istituzionali: famiglie, imprese e pubblica amministrazione. Nell'assunto che nessuno ne è uscito vincitore, può essere però utile tentare di capire chi più degli altri ha pagato e subito i costi della impennata inflazionistica, in modo da ragionare su quali potrebbero essere le politiche economiche più opportune per

rilanciare nel medio periodo il ciclo economico, ormai entrato in una fase poco meno che stagnante, e mantenere nel breve periodo la distribuzione dei redditi fra settori istituzionali e fattori produttivi su un terreno di sostenibilità.

La tesi di fondo è che, ragionando per settori istituzionali, il costo della crisi dovuta all'aumento dei prezzi osservati a partire dal 2021 si sia scaricato prevalentemente sulle famiglie, mentre le imprese sarebbero riuscite a difendere e conservare meglio i margini di guadagno. La Pubblica amministrazione in questo schema interpretativo avrebbe svolto una funzione di cuscinetto, immettendo risorse a favore di famiglie e imprese al fine di sterilizzare per quanto possibile i costi connessi all'aumento delle materie prime e di quelle energetiche. Guardando ai fattori produttivi, chi avrebbe perso nel gioco distributivo è il fattore lavoro per la perdita di potere d'acquisto dei salari.

Il meccanismo che parrebbe avere caratterizzato nei mesi scorsi le dinamiche di funzionamento del sistema economico può essere così schematicamente sintetizzato: i prezzi degli *input* che alimentano il processo produttivo avrebbero subito una accelerazione maggiore rispetto ai prezzi degli *output*. A testimonianza di una criticità che ha investito il comparto produttivo. Il quale, a sua volta, avrebbe però scaricato questa sofferenza sul costo del lavoro, che è rimasto stagnante o comunque non è aumentato come i prezzi dei prodotti finali.

Da un lato, quindi, il deflatore dell'*output*, ovvero la dinamica dei prezzi di vendita, avrebbe avuto un andamento in linea con quello dei costi variabili per unità di prodotto, con ciò garantendo alle imprese di mantenere invariati o quasi i loro margini di guadagno (*mark up*). Dall'altro, però, il deflatore dell'*output* sarebbe aumentato più del costo del lavoro per unità di prodotto. Il raffreddamento delle dinamiche salariali avrebbe quindi consentito al comparto produttivo di contenere gli effetti negativi dello shock inflazionistico, che viceversa avrebbe compromesso il potere d'acquisto dei redditi delle famiglie, in virtù della caduta del valore reale della componente salariale.

Il recupero della quota compromessa dei redditi da lavoro può essere agito o per leva fiscale, ad esempio con una manovra di bilancio come quella attuale (cfr. Parte II) che destina maggiori risorse – in termini di minori imposte – ai contribuenti e alle famiglie, oppure con una politica di rinnovi contrattuali. Fra le due possibili opzioni, entrambe teoricamente percorribili, è la seconda che ha però maggiori possibilità di successo, a causa dei ristretti margini di manovra sui conti pubblici.

Il vantaggio connesso ad un aumento dei livelli retributivi è, oltre una più equa distribuzione fra salari e profitti, il rilancio della domanda. Ciò garantirebbe alla pubblica amministrazione anche un miglioramento della propria posizione finanziaria, per l'aumento delle entrate, che potrebbe essere in parte utilizzato per sgravi fiscali sulle imprese (in particolare manifatturiere), al fine di non compromettere la loro posizione concorrenziale sui mercati internazionali.

4.2 Le evidenze empiriche sottese alle dinamiche distributive fra settori e fattori produttivi

Ripercorriamo ora con l'evidenza empirica il ragionamento finora svolto. Procediamo per indizi successivi. Cercando di individuare, per quanto possibile, vincitori e perdenti nella sequenza dei conti istituzionali.

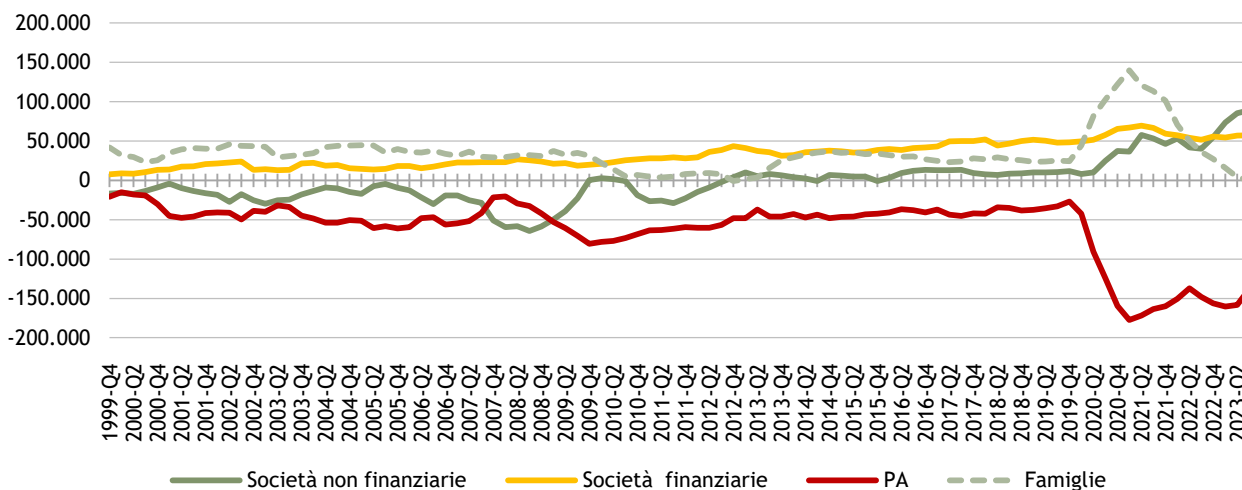
Il primo indizio è ricavabile dalle posizioni di accreditamento/indebitamento dei vari settori istituzionali in cui si articola il sistema economico: famiglie, imprese non finanziarie, imprese finanziarie e Pubblica Amministrazione.

La posizione di accreditamento/indebitamento di ogni settore è la risultante di varie dinamiche che investono il lato delle entrate nette e delle uscite nette, ma che si traducono in un saldo positivo quando i risparmi eccedono gli investimenti e negativo nel caso opposto¹. Le dinamiche degli ultimi trimestri, rispetto ad una sostanziale stabilità delle posizioni di ciascun settore nel tempo, evidenziano un peggioramento nella posizione di accreditamento/indebitamento per la Pa e per le famiglie e di miglioramento per le imprese, finanziarie e non finanziarie.

¹ In termini schematici, e semplificando, Accredito/Indebitamento è pari a $S-I$, dove S sono i risparmi e I gli investimenti. S è a sua volta il saldo fra Y_d e C , dove Y_d è reddito disponibile e C il consumo. Y_d è la risultante del reddito lordo meno le imposte.

Chi migliora la propria posizione, nel saldo fra risparmio ed investimenti, de-cumula risorse. Le famiglie avrebbero de-cumulato il risparmio accantonato nei mesi della pandemia per fronteggiare lo shock inflazionistico, mentre il peggioramento della posizione della PA sarebbe collegato al ruolo anticiclico da essa svolta sia durante il covid che poi nella fase di accelerazione dei prezzi energetici. All'opposto osserviamo il miglioramento della posizione delle imprese, specie di quelle non finanziarie (Fig. 4.1).

Figura 4.1 Accredитamento/indebitamento dei vari settori istituzionali italiani. Valori a prezzi correnti

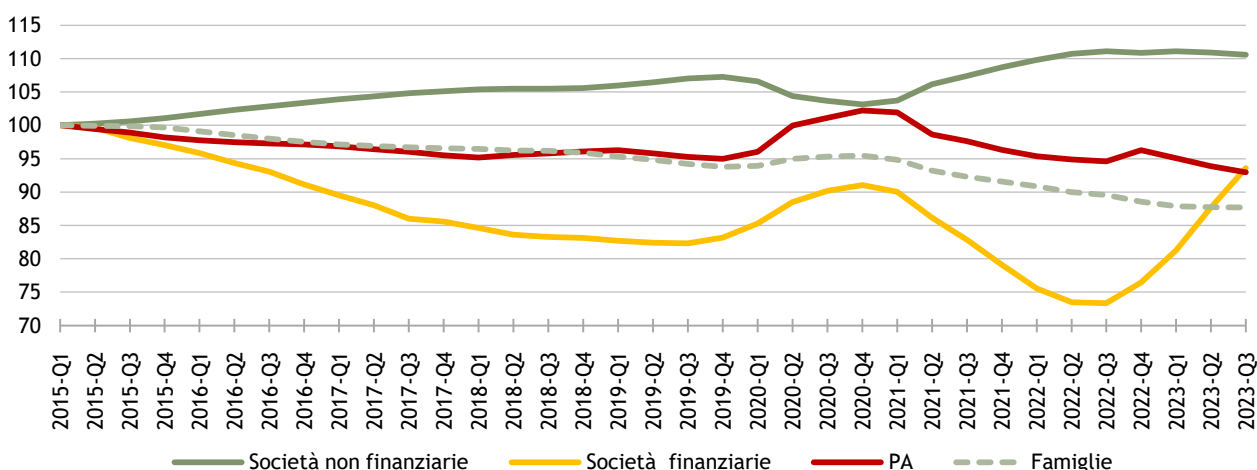


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per tentare di capire da cosa possa dipendere tale risultanza, cioè se da un aumento prevalente delle entrate nette o da una diminuzione delle uscite per la eventuale contrazione di consumi intermedi e/o di investimenti, passiamo all'esame della seconda evidenza empirica rappresentata dalla quota di valore aggiunto trattenuta da ogni settore istituzionale. Cosa è cambiato in questi ultimi trimestri?

Quello che si osserva è un aumento di peso, negli ultimi trimestri, della frazione di valore aggiunto generata e trattenuta dalle imprese non finanziarie, a fronte di una contrazione della medesima quota per famiglie e pubblica amministrazione. La traiettoria delle imprese finanziarie, essenzialmente le banche, ha subito infine un andamento alternante negli ultimi tempi: la quota di valore aggiunto è stata crescente nei mesi della pandemia, anche perché l'attività finanziaria è stata relativamente meno impattata dal Covid; successivamente, essa è diminuita nei trimestri connotati dalla ripresa economica, per poi tornare a crescere nella fase inflattiva per la rapida risalita dei tassi di interesse.

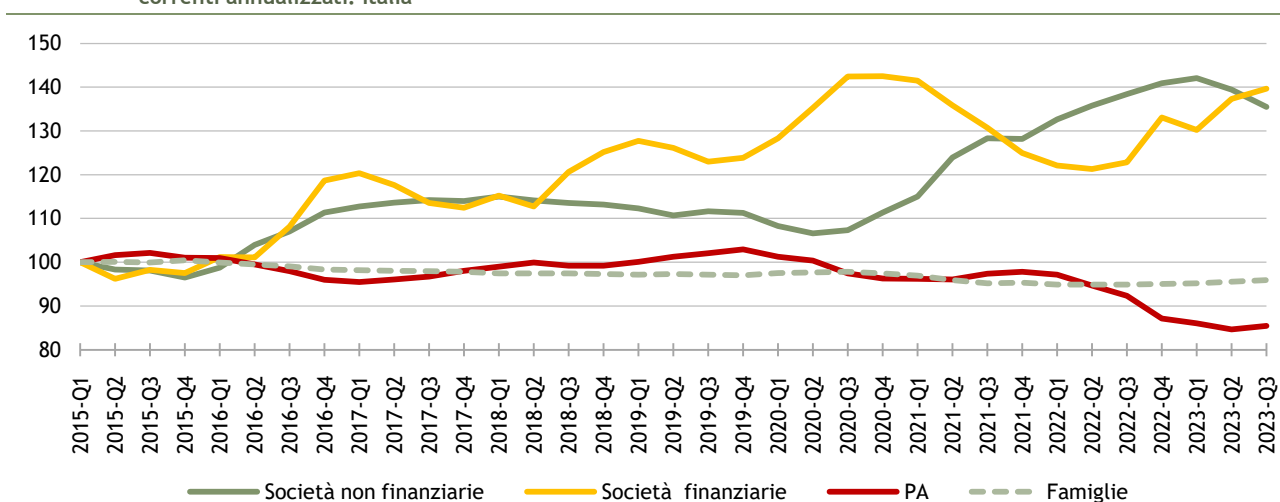
Figura 4.2 Quote di valore aggiunto per settore istituzionale. Numeri indice (I quadrimestre 2015 = 100). Valori a prezzi correnti annualizzati. Italia



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Due evidenze non sono però ancora una prova. Cerchiamo quindi ulteriori indizi nel passaggio dalla generazione del valore alla sua trasformazione in reddito primario. Sempre ragionando per settori istituzionali e per quote ad essi afferenti. Quello che si osserva è che fatta 100 la quota di reddito primario nell'anno base (I quadrimestre 2015), essa cresce a 140 nel 2023 per le società non finanziarie e, seppur con una traiettoria diversa, lo stesso dicasi per le società finanziarie. Chi perde quote di reddito primario sono le famiglie, che evidentemente hanno visto ricevere dal sistema produttivo un ammontare minore, in termini relativi, di reddito destinato alla remunerazione del fattore lavoro. Anche la Pa perde quote di reddito primario, perché soprattutto nella fase finale di alta inflazione ha sostenuto l'economia con una riduzione delle imposte prelevate dal sistema produttivo (Fig. 4.3).

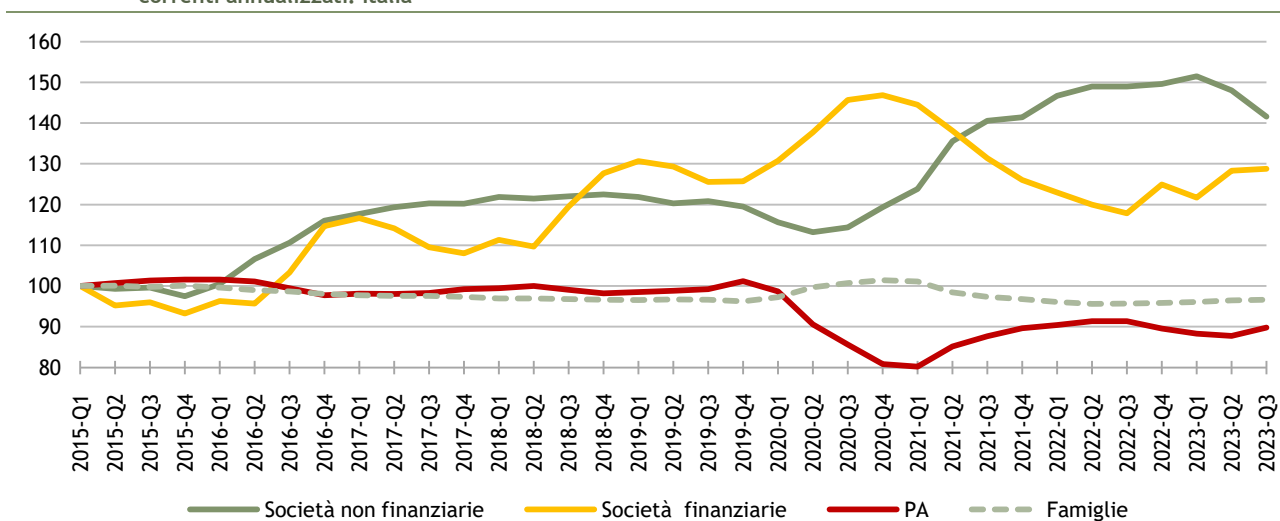
Figura 4.3 Quote di reddito primario per settore istituzionale. Numeri indice (I quadrimestre 2015 = 100). Valori a prezzi correnti annualizzati. Italia



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per completare il quadro sostituiamo – per i vari settori istituzionali – il reddito primario, che precede il pagamento delle imposte dirette, con il dato relativo al reddito disponibile, che emerge dopo il pagamento delle medesime. Anche in questo caso, ed è il quarto indizio, le imprese non finanziarie vedono aumentare significativamente la loro quota rispetto agli altri settori (in particolare, famiglie e pubblica amministrazione) (Fig. 4.4).

Figura 4.4 Quota di reddito disponibile per settore istituzionale. Numeri indice (I quadrimestre 2015 = 100). Valori a prezzi correnti annualizzati. Italia



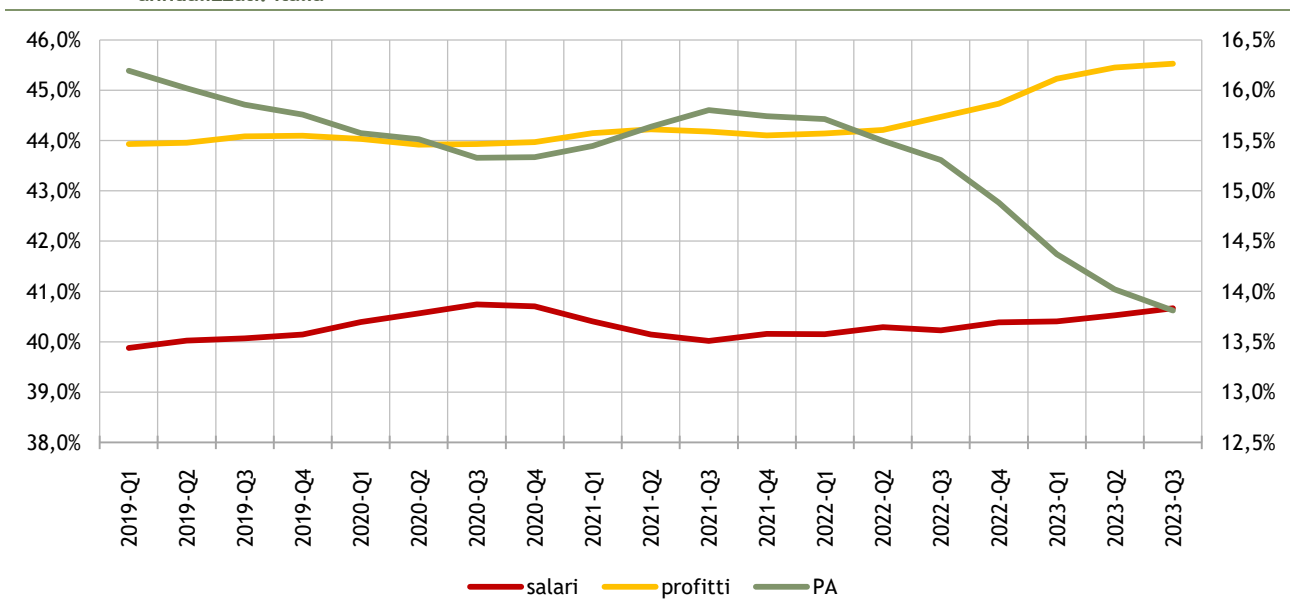
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Concentrando l'attenzione solo sugli ultimi due anni, in particolare, sembra evidente che in termini relativi, i costi dell'inflazione e del conseguente rallentamento dell'economia abbiano penalizzato famiglie e Pa più di quanto non sembri essere accaduto alle imprese. Altrimenti detta, gli indizi uno dopo l'altro sembrano rivelare che di fronte ad una situazione critica per tutti, di costi crescenti, qualcuno si sia difeso meglio di altri. Non che ne abbia tratto un beneficio in termini assoluti. Ma che abbia avuto margini di manovra maggiori per contenere in qualche modo gli effetti negativi dei rincari. E quel qualcuno pare essere il settore istituzionale delle imprese.

Per avvalorare definitivamente questa interpretazione dei fatti scomponiamo, infine, il reddito primario nelle sue componenti costitutive, cioè il lavoro e il capitale. In questo modo passiamo da una analisi per settori ad una analisi per fattori produttivi. In che misura il reddito primario che si è generato nel tempo, ed in particolare negli ultimi trimestri, ha remunerato il fattore lavoro e quello capitale? Introduciamo quindi tre categorie: i salari, i profitti e le imposte indirette nette. I salari rappresentano la remunerazione del fattore lavoro, i profitti il rendimento collegato all'utilizzo del fattore capitale e del lavoro degli imprenditori e le imposte indirette nette la posta attiva per la pubblica amministrazione.

Il primo fattore, il lavoro, remunerato con il monte salari è rimasto sostanzialmente stabile ai valori pre-pandemici fino al primo trimestre 2022, eccezion fatta per i mesi di crisi economica legati al covid-19 nei quali i salari sono stati maggiormente tutelati e quindi, in termini di proporzioni, hanno acquisito un maggior peso rispetto ai profitti. Dalla primavera 2022 si è assistito ad un leggerissimo incremento del peso dei salari che comunque si collocano poco al di sopra del dato di partenza. Il quadro non è troppo dissimile per i profitti delle imprese che fino alla fine del 2021 sono caratterizzati da una sostanziale stabilità del loro peso; da quel momento in poi, in coincidenza con la crescita dei prezzi delle materie prime e dell'energia, si è assistito ad un progressivo aumento del loro peso sul reddito primario nazionale (Fig. 4.5).

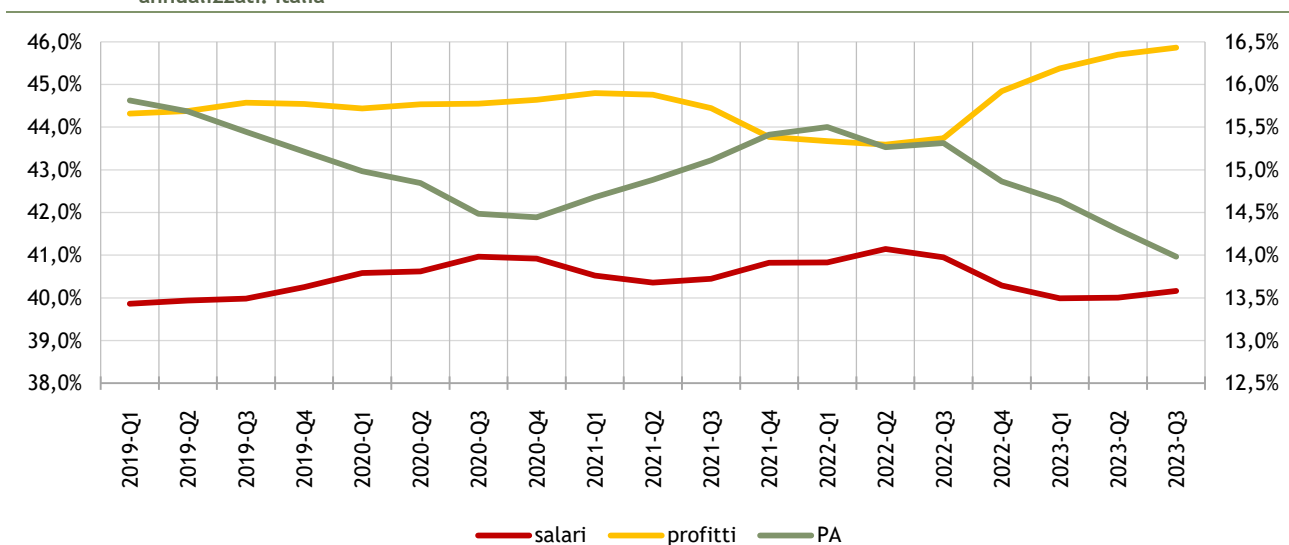
Figura 4.5 Quota dei salari, dei profitti e delle imposte indirette nette sul reddito primario nazionale. Valori a prezzi correnti annualizzati. Italia



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Tuttavia, questi dati sono stati costruiti a prezzi correnti. Se opportunamente deflazionati, la divaricazione delle posizioni tra salari e profitti diventa però più evidente (Fig. 4.6). Nello specifico, i profitti sono stati deflazionati per i costi variabili per unità di prodotto, che altro non sono se non una sorta di costo unitario fronteggiato dalle imprese per mettere in piedi il loro processo produttivo, mentre i salari sono stati deflazionati per i prezzi al consumo, che altro non sono se non il tasso di inflazione per l'intera collettività.

Figura 4.6 Quota dei salari, dei profitti e delle imposte indirette nette sul reddito primario nazionale. Valori a prezzi costanti annualizzati. Italia



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

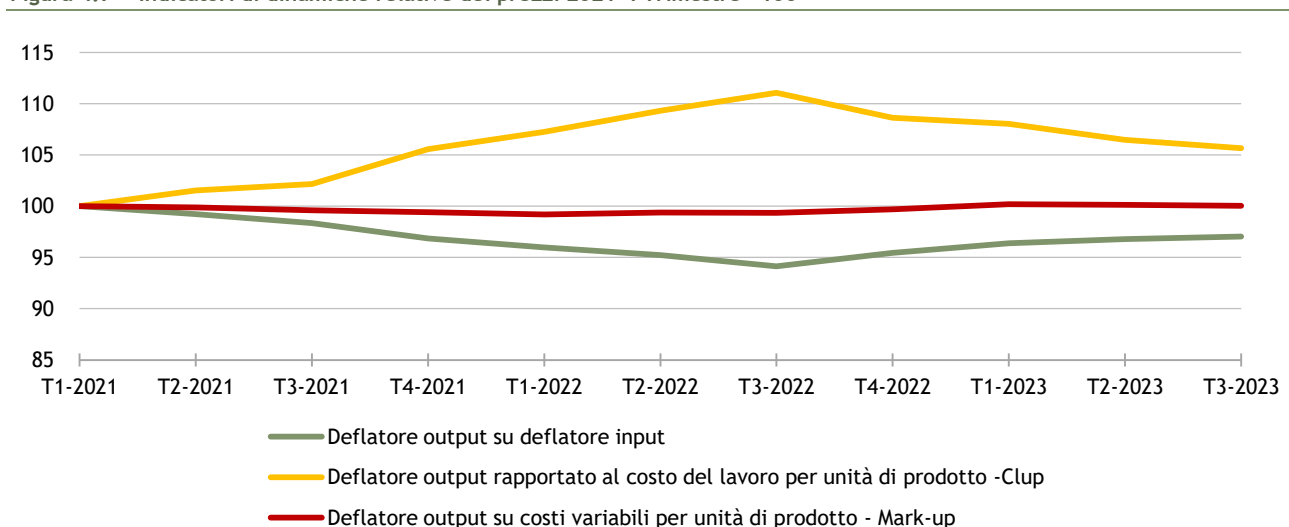
Quello che si evince dal precedente grafico è che la dinamica dei profitti, ragionando per quote sul reddito primario, è andata associandosi ad un consistente arretramento dei salari. E che quindi l’aggiustamento all’impennata inflazionistica sia principalmente ricaduto sui redditi da lavoro.

Ciò è accaduto perché progressivamente le imprese hanno avuto la capacità di ammortizzare gli aumenti dei costi delle materie prime e dei prodotti energetici, con un raffreddamento significativo delle dinamiche del costo del lavoro.

Infatti, il rapporto tra il prezzo dell’*output* e il costo di produzione (rappresentato dal costo variabile per unità di prodotto) è rimasto sostanzialmente stabile, a testimonianza del fatto che i prezzi alla produzione hanno seguito in modo repentino l’aumento dei costi, di fatto mantenendo il *mark-up* inalterato.

Se scomponiamo però i costi distinguendo fra quelli sostenuti per acquisire gli *input* e quelli per acquisire il fattore lavoro, ciò che ricaviamo è che i prezzi dell’*output* hanno seguito solo in parte la dinamica dei prezzi degli *input*, mentre hanno avuto una dinamica assolutamente più accentuata rispetto al costo del lavoro per unità di prodotto (Fig. 4.7). Quindi il deflatore dell’*output* è cresciuto poco meno del deflatore degli *input*, ma molto di più del costo del lavoro per ogni unità di prodotto.

Figura 4.7 Indicatori di dinamiche relative dei prezzi 2021 -I Trimestre =100



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

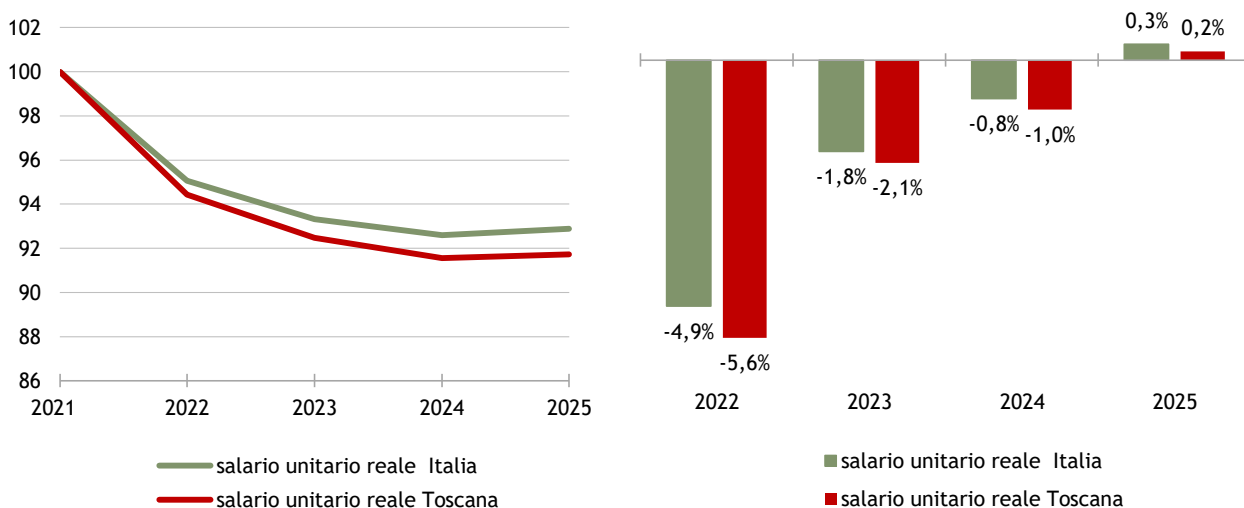
In poche parole, l'aumento dei prezzi delle materie prime è stato compensato da una dinamica relativamente poco vivace del costo del lavoro, che ha quindi giocato un ruolo da cuscinetto consentendo alle imprese di mantenere stabile il *mark-up*, cioè il proprio margine di guadagno, su ogni prodotto venduto, senza incorrere in perdite di competitività sui costi. Aspetto, quest'ultimo punto, che si riflette nei risultati positivi in termini di interscambio con l'estero: in parte per merito delle imprese che hanno mantenuto la capacità di penetrazione sui mercati mondiali, in parte per la prolungata fase di moderazione salariale.

4.3 Come uscirne?

La fase di moderazione salariale, in gran parte necessaria in questa fase di costi crescenti per le imprese, ha rappresentato un elemento di forza per il sistema produttivo che così è riuscito a riportare il saldo commerciale in terreno positivo. L'altra faccia della medaglia è che i salari, una volta espressi in potere d'acquisto, abbiano subito una forte contrazione.

Secondo la simulazione del nostro modello econometrico², i salari unitari reali continueranno a scendere anche nel 2024, seppur in misura più contenuta di quanto non abbiano fatto negli ultimi due anni, per poi stabilizzarsi nel 2025. Nel complesso, all'interno dell'arco di tempo considerato, il 2025 si chiuderà con una riduzione del potere d'acquisto del salario medio unitario tra i 7 e gli 8 punti percentuali rispetto al periodo pre-inflazione (Fig. 4.8).

Figura 4.8 Previsione della dinamica dei salari unitari medi reali. Valori deflazionati per l'indice NIC. Numeri indice 2021 = 100 (grafico a sx); tasso di variazione annuale in % (grafico a dx)



Fonte: stime da modello econometrico IRPET

Alla luce di queste evidenze sembra difficile trovare, almeno su un piano teorico, motivi validi per opporsi ad una stagione di rinnovi contrattuali e di interventi sui salari, che consentano loro di recuperare quanto finora perso e quanto ancora continueranno a perdere almeno fino al 2025. Ma c'è uno spazio per intervenire anche da un punto di vista pratico, senza incorrere in una perniciosa spirale prezzi-salari?

Naturalmente non esiste una controprova, se non a posteriori. Sebbene si possa argomentare che nell'attuale sistema di contrattazione, diversamente dal passato, non vengano i meccanismi di indicizzazione, che collegando in modo automatico la dinamica dei salari ai prezzi, rischiano di innescare tale spirale.

In ogni caso, argomentazioni a parte, possiamo simulare attraverso il nostro modello macroeconomico, lo scenario che è lecito attendersi a fronte di un recupero del potere d'acquisto dei salari. Cosa osserviamo?

² Questa simulazione trae ispirazione da un esercizio analogo condotto dal CER ("Inflazione e potere d'acquisto", Rapporto CER 1/2023).

Se i salari recuperassero pienamente, nell’arco dei prossimi due anni, il potere d’acquisto precedentemente perso si assisterebbe ad un incremento del reddito disponibile delle famiglie, che spingerebbe i consumi dei residenti verso l’alto di almeno 0,3 punti percentuali: sia nel 2024 che nel 2025. L’ aumento dei consumi naturalmente si tradurrebbe in un leggero incremento delle importazioni. Ma tale dinamica sarebbe compensata, almeno in parte, dalla diminuzione delle esportazioni, su cui graverebbero i maggiori costi del lavoro. Le imprese perderebbero parte della loro competitività di prezzo e questo si risolverebbe in una riduzione del ritmo di espansione delle vendite all’estero (Tab. 4.9).

Tabella 4.9 Comparazione previsioni tra scenario di base e scenario con “recupero del potere d’acquisto dei salari”. Differenze in punti percentuali rispetto alla base. Prezzi costanti. Toscana

	DELTA RISPETTO BASE	
	2024	2025
Consumi dei residenti	0,3	0,3
Investimenti	-0,2	-0,3
Esportazioni	-0,7	-0,5
Importazioni	0,1	0,1
PIL	-0,1	-0,1

Fonte: stime da modello econometrico IRPET

Il saldo commerciale della Toscana, e anche nel complesso dell’Italia, peggiorerebbe rispetto allo scenario base. Nello specifico il peggioramento per la nostra regione può essere stimato, in termini reali, in poco meno di mezzo miliardo di euro, sia nel primo che nel secondo anno, mentre nel caso dell’Italia il peggioramento del saldo commerciale si attesterebbe in poco più di 8 miliardi di euro al 2025 (Tab. 4.10).

Tabella 4.10 Peggioramento in milioni di euro del saldo commerciale. Valori a prezzi costanti

	2024	2025
Peggioramento saldo italiano	4.629	8.303
Peggioramento saldo toscano	434	420

Fonte: stime da modello econometrico

Gli impulsi appena descritti – espansivi quelli che operano sul fronte del consumo e recessivi quelli sul fronte delle importazioni – non avrebbero effetti significativi sul tasso di crescita del PIL, che resterebbe pressoché invariato (per la precisione, ci dovremmo attendere un decimo di punto di PIL in meno). In altri termini, la dimensione della torta rimarrebbe sostanzialmente invariata, ma la sua distribuzione tornerebbe a compensare i salari per quanto hanno perso negli ultimi due anni, oltre a riconoscerne il ruolo di vero elemento di ancoraggio dell’economia regionale nelle difficili fasi di forte inflazione che abbiamo attraversato e che tutt’ora stiamo attraversando.

Naturalmente la simulazione, con i risultati descritti, poggia su due assunti che è giusto esplicitare. Il primo è che non vi sia un innesco di un meccanismo inflattivo, che aumentando in modo più che proporzionale i prezzi in seguito all’aumento di costo del lavoro, di fatto si rimangi completamente il potere d’acquisto riacquisito dalle famiglie.

Il secondo assunto è che all’aumento del reddito disponibile le famiglie decidano di mantenere inalterato il saggio di risparmio. Mentre la prima ipotesi è già stata precedentemente confutata, la seconda trova una sua ragionevole plausibilità nella considerazione che le Banche Centrali dovrebbero nei prossimi mesi ridurre i tassi di interesse, in modo tale da non rendere così conveniente la scelta di non consumare per risparmiare.

Infine, una politica che facesse recuperare il potere d’acquisto dei salari, aumentando la dimensione dei consumi, porterebbe nuove entrate in termini di imposte indirette e dirette, in una misura tale da ridurre l’indebitamento netto della pubblica amministrazione di quasi un punto di PIL, sia nel primo che nel secondo anno dell’orizzonte di simulazione. In prima battuta questo risanamento del saldo negativo della pubblica amministrazione non può che giovare alla condizione del Paese, più volte descritto come

un'economia finanziariamente fragile; ma, oltre a questo, le maggiori entrate potrebbero essere utilizzate per una riduzione del cuneo fiscale a favore delle imprese. Ed in particolare a favore di quelle del manifatturiero che, in questa fase di compressione dei livelli produttivi, potrebbero avere minori margini per sopportare un incremento dei costi del lavoro.

Il recupero dei salari nominali, seguendo lo schema interpretativo qui proposto, è un passaggio doveroso e persino utile: non determinerebbe un raffreddamento della crescita, e garantirebbe un sistema più sostenibile da un punto di vista sociale.

Parte II LA LEGGE DI BILANCIO

5. LA MANOVRA DI BILANCIO 2024-2026

5.1 Principali saldi, ripartizione per settori istituzionali e quota toscana

- **Impieghi e coperture, in sintesi**

La manovra di finanza pubblica, licenziata con il Disegno di legge di Bilancio per il 2024, il DL 145/2023 del 18 ottobre e i due schemi di decreto legislativo deliberati dal Consiglio dei ministri il 16 ottobre 2023 e attuativi della legge delega sulla riforma fiscale, si inserisce in un quadro politico incerto, scosso recentemente anche dalla guerra in Medio Oriente. Anche a causa dell'indeterminatezza circa il contesto economico, la manovra è improntata a un'ottica di breve termine e concentrata prevalentemente sul sostegno delle famiglie con redditi medio-bassi. Nel complesso si caratterizza per una impostazione espansiva, prevedendo nel 2024, rispetto alla legislazione vigente, un ammontare degli impieghi (tra maggiori spese e minori entrate) pari a 37,6 miliardi di euro e relative coperture (tra maggiori entrate e minori spese) per 21,9 miliardi (Tab. 5.1).

Il saldo tra impieghi e risorse a copertura determina, rispetto al quadro tendenziale, un aumento dell'indebitamento netto di 15,7 miliardi di euro, pari allo 0,7% del PIL. A prevalere sul segno dell'indebitamento netto è però la flessione delle entrate (nette), di oltre 13 miliardi, piuttosto che l'aumento delle uscite (nette), di solo 2,4 miliardi.

Tabella 5.1 DL 145/2023, DDLB per il 2024 e schemi di D.Lgs: manovra per triennio 2024-2026 ed effetti sul 2023 del DL 145/2023 (milioni di euro e percentuali del PIL)

	2024	2025	2026
Risorse (a)	21.873	17.061	22.556
<i>Maggiori entrate (b)</i>	8.979	10.949	9.204
<i>Minori spese (c)</i>	12.894	6.111	13.352
Impieghi (d)	37.560	21.605	18.691
<i>Minori entrate (e)</i>	22.228	2.300	839
<i>Maggiori spese (f)</i>	15.332	19.305	17.852
Indebitamento netto (a-d)	-15.688	-4.544	3.865
<i>In % del PIL</i>	-0,7	-0,2	0,2
Entrate nette (b-e)	-13.249	8.649	8.365
Uscite nette (f-c)	2.438	13.194	4.500

Fonte: nostre elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2024, del DL 145/2023 e dei due decreti delegati attuativi della riforma fiscale

Guardando agli effetti temporali, la manovra determinerà, nel biennio 2025-26, effetti sostanzialmente nulli: il disavanzo nel 2025 dovrebbe peggiorare di 4,5 miliardi (0,2% del PIL), quello del 2026 migliorare di 3,9 miliardi.

- **Le misure espansive**

Nel 2024, la riduzione delle entrate nette rispetto al tendenziale è ascrivibile prevalentemente al taglio dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti e alla revisione dell'Irpef. L'intervento principale incluso nelle misure espansive della manovra è, infatti, rappresentato proprio dalla proroga per il 2024 della decontribuzione per i lavoratori dipendenti. A tale voce, che è da considerarsi appunto una minore entrata per il bilancio dello Stato, sono destinati quasi 11 miliardi tra effetti diretti e indiretti. La riduzione

per il solo 2024 del prelievo Irpef, che si realizzerà soprattutto con la revisione delle aliquote e la diminuzione delle detrazioni sui redditi più elevati, rappresenta, invece, il secondo intervento in termini di rilevanza. Il costo di questa misura, anch'essa una minore entrata del bilancio statale, è di 4,3 miliardi.

Tabella 5.2 Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse nella manovra di bilancio per il 2024, del DL 145/2023 e degli schemi di D.Lgs (milioni di euro e percentuale del PIL)

VOCI	TOTALE
USO DELLE RISORSE (C=A-B)	34.692
Maggiori spese (A)	13.189
Spese correnti	9.265
Rinnovo dei contratti pubblici	3.000
Anticipo del conguaglio dell'indicizzazione pensioni	-2.038
Incremento del Fondo sanitario nazionale	1.875
Istituzione del Fondo per l'attuazione della delega fiscale	0
Modifiche requisiti pensionamento (Quota 103, APE sociale, Opzione donna)	318
Definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni (sezione II; effetto netto)	1.662
Altre spese correnti	4.448
Spese in conto capitale	3.924
Infrastrutture ferroviarie e opere pubbliche (effetto netto)	200
Ponte sullo stretto di Messina	410
Credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali (ZES Mezzogiorno)	1.800
Altre spese in conto capitale	1.514
Minori entrate (B)	-21.503
Decontribuzione lavoratori dipendenti (incluse lavoratrici madri)	-15.483
Modifiche alla struttura dell'Irpef	-4.280
Incentivi all'assunzione	0
Misure fiscali per il welfare aziendale	-610
Riduzione canone RAI	-430
Posticipo <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	-329
Riduzione imposta sostitutiva premi produttività (effetto netto)	-223
Altre minori entrate	-148
REPERIMENTO RISORSE (D= E-F)	19.004
Maggiori entrate (E)	8.254
Effetti riflessi della decontribuzione	4.125
Effetti riflessi del rinnovo dei contratti pubblici	1.455
Effetti riflessi dell'anticipo del conguaglio dell'indicizzazione pensioni	-566
Abolizione ACE	0
Estensione della ritenuta a titolo d'acconto agli assicuratori	583
Rivalutazione valore terreni e partecipazioni (effetto netto)	534
Incremento ritenuta per pagamenti relativi ai bonifici attestanti deduzioni o detrazioni	518
Rimodulazione di alcune imposte sugli affari	482
Aumento IVA prodotti infanzia e igiene intima femminile e accise sui tabacchi	271
<i>Global minimum tax</i>	0
Modifica delle procedure di pignoramento	0
Altre maggiori entrate (effetto netto)	852
Minori spese (F)	-10.750
Spese correnti	-6.964
Riduzione della dotazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale	-4.064
<i>Spending review</i>	-1.370
Altre minori spese correnti	-1.531
Spese in conto capitale	-3.786
Riprogrammazioni Ministero della Difesa e definan., rifinanz. e riprogrammaz. (sezione II; effetto netto)	-2.518
Riduzione fondi di bilancio	0
<i>Spending review</i>	-46
Altre minori spese in conto capitale	-1.222
Variazione netta entrate (G=B+E)	-13.249
Variazione netta spese (H=A+F)	2.439
Variazione dell'indebitamento netto (I=H-G)	-15.688
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,7%</i>

Fonte: nostre elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2024, del DL 145/2023 e dei due decreti delegati attuativi della riforma fiscale

Tra le misure che prevedono minori entrate vanno ricordate anche le riduzioni d'imposta per il solo 2024 previste per i lavoratori dipendenti e connesse sia al welfare aziendale che ai premi di produttività (0,8 miliardi); la riduzione del canone RAI (0,4 miliardi); la proroga (0,3 miliardi) dell'entrata in vigore delle imposte sui manufatti in plastica monouso (*Plastic tax*) e sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate (*Sugar tax*). Infine, per l'intero triennio 2024-26 sono previsti sgravi contributivi per le lavoratrici con almeno due figli (0,3 miliardi in media l'anno).

Tra le maggiori spese, gli interventi più significativi sono rappresentati dal finanziamento dei contratti del pubblico impiego e del Servizio sanitario nazionale (nel complesso 4,8 miliardi nel 2024, che diventano 3,4 se considerati al netto degli effetti riflessi sulle entrate). Per gli incentivi agli investimenti privati, il D.Lgs di bilancio stanZIA le risorse per il credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali delle ZES (Zona Economica Speciale del Mezzogiorno): la misura vale 1,8 miliardi.

Infine, a seguito di interventi sulle norme pensionistiche derivano maggiori spese pari a circa a 0,7 miliardi. Altre risorse sono destinate a una molteplicità di interventi minori, tra questi la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina (0,6 miliardi in media all'anno) e gli interventi sulle norme pensionistiche (0,7 miliardi).

- **Le misure di copertura**

La principale fonte di finanziamento delle misure espansive sarà, per il prossimo anno, l'utilizzo del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (4,1 miliardi), istituito con la Legge di Bilancio per il 2022. Per gli anni successivi, si prevedono, inoltre, l'abolizione dell'ACE, le misure di contrasto all'evasione fiscale e l'imposizione minima delle imprese multinazionali (la cd. *Global Minimum Tax*, anch'essa con effetti dal 2025). Tra le misure di contrasto all'evasione, si rileva l'estensione della ritenuta d'acconto alle provvigioni per le intermediazioni assicurative (0,6 miliardi), mentre dal rialzo delle aliquote IVA su alcuni prodotti femminili e per l'infanzia si ottengono maggiori entrate pari a 0,3 miliardi. Infine, si prevede la riprogrammazione della spesa in conto capitale dei Ministeri, da cui deriveranno 2,5 miliardi di ulteriori risorse.

- **I destinatari**

Guardando alle destinazioni delle risorse della manovra, emerge come le famiglie siano i principali destinatari degli interventi, con un saldo netto a loro favore di quasi 17 miliardi, mentre alle imprese e agli enti della pubblica amministrazioni sono destinate risorse inferiori, rispettivamente 0,2 e 3,8 miliardi.

Tabella 5.3 Effetti sulle entrate nette e spese nette per destinatario delle misure incluse nella manovra di bilancio per il 2024, del DL 145/2023 e degli schemi di D.Lgs (milioni di euro)

	Entrate nette	Spese nette	Saldo
Famiglie	-15.552	1.280	-16.832
Imprese	1.599	1.800	-201
PA	0	-3.851	3.851
Non attribuibile	704	3.210	-2.506
TOTALE	-13.249	2.439	-15.688

Fonte: nostre elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2024, del DL 145/2023 e dei due decreti delegati attuativi della riforma fiscale

In particolare, le famiglie beneficiano prevalentemente di una riduzione delle pressione fiscale (15 miliardi) a cui si aggiunge un incremento dei trasferimenti a loro favore di 1,2 miliardi. Al contrario le imprese ottengono maggiori contributi, per effetto del credito d'imposta per le Zes (1,8 miliardi), e concorrono alla manovra con le maggiori entrate conseguite con gli interventi per il controllo dell'evasione fiscale. La pubblica amministrazione, infine, contribuisce principalmente per effetto di definanziamenti e rifinanziamenti.

Si ribadisce, quindi, come nel complesso contesto attuale il Governo abbia indirizzato maggiori risorse al sostegno delle famiglie. Si tratta di una scelta condivisibile in una fase come quella attuale caratterizzata da una forte compressione del potere d'acquisto dei redditi.

• **La manovra di bilancio per la Toscana**

L'utilizzo di opportuni pesi assegnati a ciascun articolo della manovra ha consentito la regionalizzazione degli interventi previsti ad un livello statale. Sulla base di questa operazione, per il 2024 si prevede un saldo tra le misure espansive (2,2 miliardi) e le rispettive coperture (1,2 miliardi) di circa 1 miliardo in Toscana.

Anche nel caso toscano, le misure espansive derivano prevalentemente da minori entrate (1,5 miliardi), tra le quali la decontribuzione dei lavoratori dipendenti e la riforma dell'Irpef, mentre le coperture discendono da minori spese. Inoltre, non diversamente dall'Italia, i maggiori benefici della manovra vanno alle famiglie che si troveranno ad usufruire di quasi 1,5 miliardi di sgravi fiscali. Alle imprese, invece, viene chiesto un contributo di 100 milioni di euro connesso alle norme sul controllo dell'evasione fiscale (Tab. 5.4).

Tabella 5.4 Effetti per settore istituzionale delle misure incluse nella manovra di bilancio per il 2024, del DL 145/2023 e degli schemi di D.Lgs. Toscana (milioni di euro)

	Famiglie	Imprese	PA	Non attribuibile	TOTALE
USO DELLE RISORSE (C=A-B)	1,554	0	239	411	2,204
Maggiori spese (A)	87	0	239	402	728
Minori entrate (B)	-1,467	0	0	-9	-1,476
REPERIMENTO RISORSE (D= E-F)	393	103	526	230	1,252
Maggiori entrate (E)	393	103	0	53	549
Minori spese (F)	0	0	-526	-177	-703
Variazione dell'indebitamento netto	-1,160	103	287	-181	-952

6. GLI INTERVENTI SULLE FAMIGLIE: REVISIONE DELL'IRPEF E DELLA DECONTRIBUZIONE

Come evidenziato nel precedente capitolo, le famiglie rappresentano i principali destinatari delle politiche di bilancio decise dal governo nazionale per il 2024. Gli interventi principali riguardano la revisione dell'Irpef e l'esonero parziale dal pagamento dei contributi sociali.

La revisione dell'Irpef non rientra nella legge di bilancio per il 2024, ma è disciplinata dal D.Lgs. 216/2023, che rappresenta uno dei decreti di attuazioni chiamati a pianificare la riforma fiscale (L. 111/2023). Il D.Lgs. introduce tre principali innovazioni: la rimodulazione di aliquote e scaglioni di reddito; l'incremento delle detrazioni da lavoro dipendente; la riduzione degli oneri detraibili.

La rimodulazione delle aliquote è valida solo per il 2024 e consiste nell'accorpamento dei primi due scaglioni di reddito: il primo, fino a 15mila euro, e quello successivo da 15mila a 28mila euro. Per entrambi gli scaglioni è stabilita una aliquota unica pari al 23%. Per i contribuenti del primo scaglione non cambia quindi niente, ma per quelli finora posizionati nel secondo scaglione di reddito, fra 15mila e 28mila euro, l'aliquota di imposta si riduce di due punti percentuali.

L'intervento sulla detrazione riguarda invece i contribuenti con redditi da lavoro dipendente fino a 15mila euro e consiste in un aumento² da 1.880 a 1.955 euro.

Infine, all'articolo 2, il D.Lgs. prevede che per i contribuenti con reddito superiore a 50mila euro sia ridotto di 260 euro l'ammontare delle detrazioni relative agli oneri con detraibilità al 19% (escluse le spese sanitarie), alle erogazioni liberali in favore dei partiti politici e ai premi di assicurazione per rischio eventi calamitosi.

Oltre la revisione dell'Irpef, la legge di bilancio per il 2024 proroga per un altro anno l'esonero parziale dal pagamento dei contributi sociali. Il taglio del cd. Cuneo fiscale è stato introdotto per la prima volta con la legge di bilancio per il 2022 dal governo Draghi, al fine di contrastare l'inflazione. Per il 2022 la misura prevedeva, per i lavoratori dipendenti con retribuzione inferiore a 35mila euro, una riduzione dei contributi

² Per non penalizzare i percettori del c.d. "trattamento integrativo" che rappresenta l'evoluzione del "bonus 80 euro", l'incremento della detrazione non viene considerato ai fini della sua erogazione.

dello 0,8%. L’esonero è stato poi ampliato al 2% per il secondo semestre del 2022 e, successivamente, al 3% per retribuzioni sotto 25mila euro per il 2023. Visto l’accelerarsi del fenomeno inflazionistico, nel secondo semestre del 2023, l’esonero è stato ulteriormente innalzato al 6% per retribuzioni tra 25mila e 35mila euro (fino a 2.692 mensili) e al 7% per retribuzioni inferiori a 25mila euro (fino a 1.923 euro mensili). Tali livelli sono confermati dalla legge di bilancio per il 2024. Oltre a prorogare l’esonero parziale, la legge di bilancio infine introduce un esonero a favore delle madri, con il fine di sostenere l’occupazione femminile e la natalità. Nello specifico, è prevista la completa fiscalizzazione dei contributi, fino ad un massimo di 3.000 euro, per le madri con tre o più figli di cui almeno uno minorenni per il 2024-2026 e per le madri con due o più figli di cui almeno uno con meno di 10 anni per il 2024. Attraverso l’ausilio del modello di micro simulazione fiscale dell’Irpet MicroReg analizziamo gli effetti di gettito e distributivi della revisione dell’Irpef e della decontribuzione.

6.1 Gli effetti complessivi di gettito

Secondo le nostre simulazioni, il costo complessivo della revisione dell’Irpef si traduce – *ceteris paribus* – in una riduzione di gettito per l’erario nazionale pari a circa 4 miliardi. In Toscana il minore gettito ammonterebbe invece a circa 293 milioni.

A beneficiare della riforma sarebbero in Italia circa 24 milioni di contribuenti (58% del totale). La quota di beneficiari, sul complesso dei contribuenti, salirebbe al 62% nella nostra regione. Ciascuno di essi, pari a 2 milioni, otterrebbe su base annua un guadagno medio pari a 171 euro. Sul totale dei contribuenti toscani il guadagno medio scenderebbe a 106 euro.

Rispetto alla riforma dell’Irpef allo sgravio contributivo sono destinate maggiori risorse a vantaggio di una più ridotta platea di beneficiari. L’esonero contributivo vale infatti 15 miliardi³ e coinvolgerebbe 15 milioni di lavoratori in Italia, di cui circa 1 milione in Toscana. Restando alla nostra regione, ogni lavoratore fruitore dello sgravio contributivo otterrebbe in media un aumento di reddito di circa 1.000 euro su base annua. Gravando su tale aumento l’Irpef, il beneficio netto sarebbe però più basso e pari a 772 euro.

Tabella 6.1 Effetti di gettito

	Italia	Toscana
Revisione Irpef		
Variazione gettito - milioni di euro	-4.057	-293
N° contribuenti beneficiari - milioni	24	2
Incidenza beneficiari su contribuenti	58%	62%
Var. Irpef media (solo beneficiari) - euro	-169	-171
Var. Irpef media (tutti i contribuenti) - euro	-99	-106
Decontribuzione		
Costo lordo decontribuzione 2024 - milioni di euro	15.476	1.080
N° contribuenti beneficiari 2024 - milioni	15	1
N° contribuenti beneficiarie madri - migliaia	1.018	56
Incidenza beneficiari su contribuenti	37%	38%
Incidenza beneficiari su lavoratori dipendenti	74%	76%
Beneficio medio lordo per contribuente beneficiario - euro	970	1.013
Beneficio medio netto per contribuente beneficiario dopo pagamento Irpef - euro	711	772

Fonte: MicroReg

Nel complesso la riforma dell’Irpef e la riduzione del cuneo contributivo rappresentano due delle principali leve con cui il Governo ha inteso contrastare l’inflazione. L’obiettivo, condivisibile, è quello di restituire potere d’acquisto mediante il ricorso alla leva fiscale. Se la direzione di marcia pare quindi corretta, il limite risiede nella dimensione delle risorse messe a disposizione. In ogni caso, valutiamo qui di seguito gli effetti distributivi delle due misure per cogliere chi ne trae maggiore guadagno.

³ Il costo effettivo per i conti pubblici è tuttavia minore (circa 11 miliardi), se consideriamo che la maggiore disponibilità di reddito generata dall’esonero contributivo si traduce in un successivo aumento dell’Irpef.

6.2 Gli effetti distributivi per contribuente

La riforma dell'Irpef avvantaggia i contribuenti con reddito tra 28 e 42mila euro. Ad essi è destinato il 65% del risparmio complessivo di imposta, per un beneficio medio in termini di minore esazione pari a 260 euro all'anno.

Molto più contenuti sono i guadagni per i redditi più bassi, soprattutto quelli fino a 15mila euro, che non sono toccati dalla riduzione dell'aliquota ma solo dall'aumento della detrazione minima per reddito da lavoro dipendente. Il risparmio medio di imposta è infatti nullo fino a 6mila euro, sale a 73 euro annui tra 6 e 15mila euro e successivamente scende a 33 euro per i redditi tra 15 e 18mila euro. Solo il 18% dei beneficiari ha un reddito imponibile inferiore a 18mila euro. I redditi più elevati, sopra 54mila euro, sono invece sostanzialmente esclusi dalla riforma.

Più uniforme, rispetto alla revisione dell'Irpef, nella ripartizione dei benefici risulta l'esonero parziale dal pagamento dei contributi sociali per i lavoratori dipendenti⁴. Il 35% di chi usufruisce della misura ha un reddito imponibile inferiore a 18mila euro e l'incidenza dei beneficiari sui lavoratori dipendenti risulta particolarmente elevata per quelli con redditi tra i 15 e i 28mila euro. Il beneficio, in termini assoluti, derivante dalla fiscalizzazione dei contributi tende a crescere per livello di reddito. Nel 2024, la crescita del beneficio derivante dalla decontribuzione rispetto al 2023 è più marcata per redditi compresi tra 24 e 42mila euro.

Tabella 6.2 Effetti distributivi per tipologia di contribuente. Toscana

Classi di reddito (euro)	Revisione Irpef				Decontribuzione			
	Distr. beneficiari	Incidenza beneficiari su contribuenti	Distr. risparmio	Risparmio medio per contribuente beneficiario (euro)	Distr. beneficiari	Incidenza beneficiari su lavoratori dipendenti	Distr. beneficio	Beneficio medio (euro) per contribuente beneficiario
<=6mila	0%	0%	0%	0	6%	49%	6%	45
6-15mila	7%	19%	3%	73	21%	91%	21%	158
15-18mila	11%	84%	2%	33	8%	97%	8%	241
18-24mila	32%	99%	22%	118	28%	99%	28%	257
24-28mila	17%	100%	22%	221	15%	97%	15%	296
28-42mila	29%	100%	44%	260	19%	66%	19%	293
42-54mila	5%	66%	8%	260	1%	17%	1%	248
54-78mila	0%	0%	0%	0	1%	25%	1%	226
78-102mila	0%	0%	0%	0	0%	10%	0%	158
>102mila	0%	0%	0%	0	0%	9%	0%	277
TOTALE	100%	62%	100%	171	100%	76%	100%	235
Classe d'età								
Under 35	12%	52%	9%	127	22%	78%	18%	192
35-45	18%	70%	18%	170	27%	84%	31%	274
45-55	22%	67%	23%	178	29%	76%	30%	242
55-65	16%	61%	19%	193	19%	69%	18%	232
over 65	31%	59%	31%	172	3%	65%	3%	171
TOTALE	100%	62%	100%	171	100%	76%	100%	235

Fonte: MicroReg

Se analizziamo gli effetti delle due misure per classe di età del contribuente emerge la maggiore capacità della decontribuzione rispetto all'Irpef nell'indirizzare le risorse verso le fasce più giovani della popolazione.

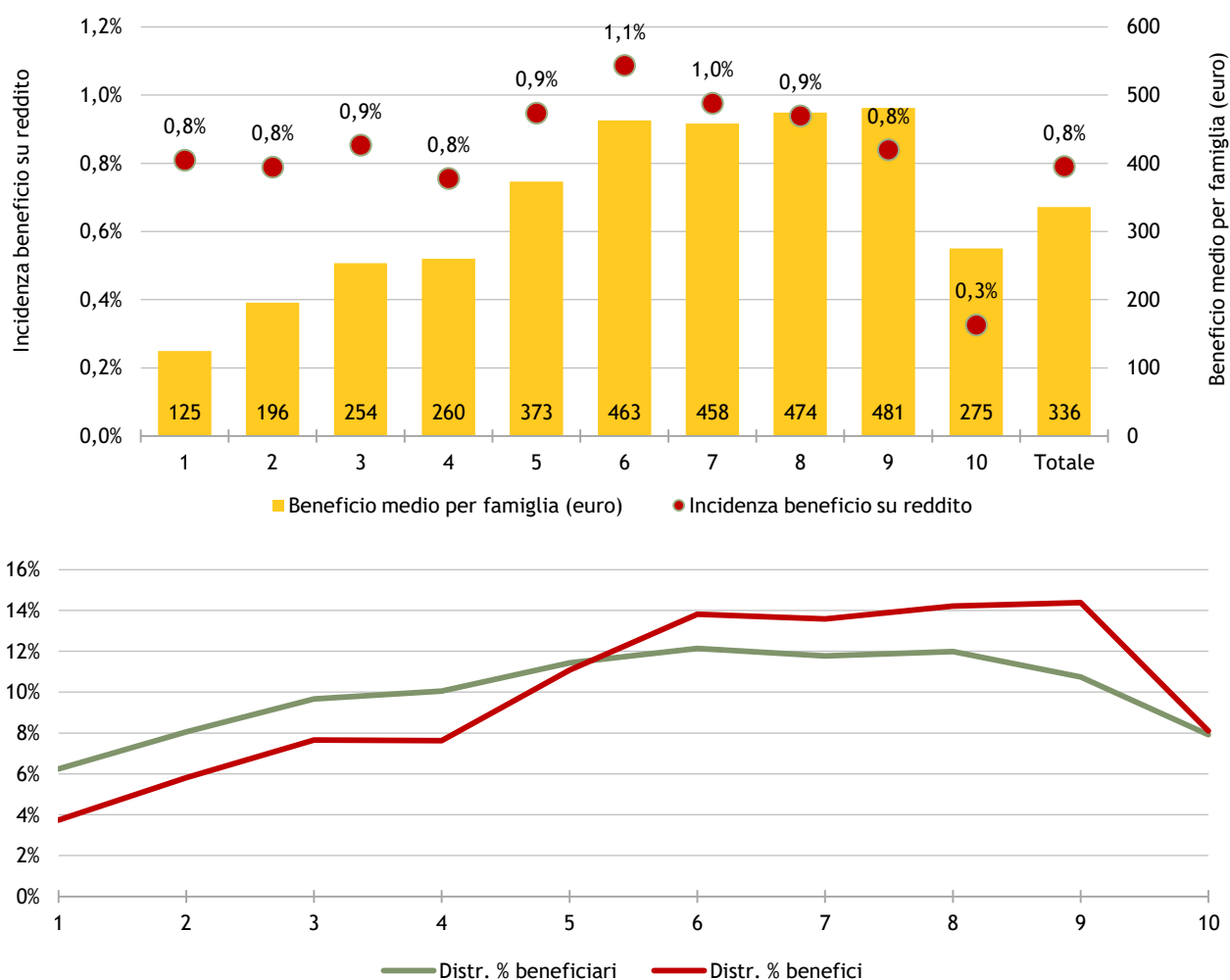
Il 97% dei beneficiari della fiscalizzazione dei trasferimenti ha meno di 65 anni, il 31% ha meno di 35 anni. Gli over 65 rappresentano il 31% dei beneficiari della riduzione dell'Irpef, mentre solo il 12% ha meno di 35 anni. Questa differenza negli effetti per classi di età ha due ragioni. La prima è collegata alla diversa natura delle due misure: categoriale e a favore dei lavoratori la decontribuzione; generalista la riforma dell'Irpef. La seconda motivazione è connessa al fatto che la decontribuzione favorisce i redditi più bassi, di cui sono più spesso dotati i giovani.

⁴ In questo caso il confronto è con le regole di sgravio contributivo vigenti nel 2023.

6.3 Gli effetti distributivi per le famiglie

Per cogliere gli effetti distributivi a livello familiare classifichiamo i nuclei, dopo averli ordinati in base al reddito disponibile familiare equivalente, in dieci gruppi di uguale numerosità, che da ora in poi chiameremo decili. Misuriamo, quindi, come varia, per l'effetto congiunto della riduzione dell'Irpef e della fiscalizzazione dei contributi sociali, il reddito disponibile tra il 2024 e il 2023 per decile e come si distribuiscono benefici e beneficiari tra i relativi gruppi (Fig. 6.3).

Figura 6.3 Effetti distributivi per decili di reddito familiare equivalente. Totale famiglie toscane



Fonte: MicroReg

In Toscana le famiglie che beneficiano di un aumento del reddito disponibile, o grazie alla riduzione dell'Irpef o alla decontribuzione, sono 1 milione e 300mila. Per esse il beneficio è in media pari a 409 euro annui, circa 34 euro al mese. Esso aumenta al crescere del reddito, passando dai 245 euro del primo decile a 419 euro dell'ultimo. Considerando il totale delle famiglie il beneficio medio scende a 336 euro al mese. In ogni caso l'incidenza del beneficio rispetto al reddito (mediamente pari allo 0,9% per le famiglie beneficiarie e allo 0,8% per il complesso delle famiglie), diminuisce all'aumentare del reddito. A testimonianza di un effetto complessivo moderatamente progressivo.

Per valutare l'impatto distributivo della misura utilizziamo l'indice di Gini, che misura la disuguaglianza nella distribuzione del reddito e l'incidenza della povertà assoluta. L'effetto complessivo delle due misure determina un miglioramento della distribuzione dei redditi, che però è talmente lieve da essere quasi trascurabile (Tab. 6.4).

Tabella 6.4 Indici di disuguaglianza e progressività. Italia

	Italia	Toscana
Gini pre	0,3389	0,2987
Gini post	0,3388	0,2985
Povert� assoluta pre	7,9	5,6
Povert� assoluta post	7,8	5,6

Fonte: MicroReg

Riforma dell’Irpef e cuneo fiscale riducono quindi la disuguaglianza e aumentano i redditi delle famiglie. La direzione di marcia   quindi corretta, come precedentemente anticipato, ma   l’intensit  degli effetti che   troppo contenuta.

7. GLI INTERVENTI SULLE FAMIGLIE: LE RISORSE DESINATE AL SISTEMA DI WELFARE

La legge di bilancio per il 2024 interviene anche su alcuni fondi che servono a finanziare le prestazioni del sistema di Welfare. Esaminiamo gli interventi di questa e delle precedenti leggi di bilancio, anche in termini comparati rispetto agli altri paesi europei, per capire in quale settore del sistema di protezione sociale abbiamo fatto eventualmente qualche passo avanti, ed in quale invece siamo tornati indietro o dove siamo rimasti fermi nella capacit  di coprire i bisogni della popolazione.

7.1 Le politiche sociali

- **Povert **

Come noto la legge di bilancio per il 2023 ha, prima, ridotto le mensilit  di fruizione del Reddito di cittadinanza e, poi, ne ha previsto l’abolizione e la sostituzione con l’Assegno di inclusione (Adi) e il Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl) dal 2024⁵.

La legge di bilancio per il 2024 ha confermato la sostituzione del reddito di cittadinanza con le due nuove misure di contrasto alla povert . Gli stanziamenti per l’Adi sono pari a 5,5 miliardi per il 2024, una cifra inferiore di 2,3 miliardi rispetto alle risorse stanziato per il Reddito di cittadinanza, gi  ridimensionato, nel 2023⁶. Se si aggiungono le risorse per il Sfl si arriva a 6,9 miliardi, una cifra comunque inferiore di quasi un miliardo rispetto a quanto stanziato per il Rdc nel 2023.

Anche gli altri fondi connessi alle misure di contrasto alla povert , che servono per finanziare la presa in carico dei beneficiari da parte dei servizi sociali comunali o le politiche di attivazione, riconfermati o introdotti con la legge di bilancio per il 2024, sono in leggera diminuzione (-22 milioni di euro)⁷ rispetto al passato.

La manovra di bilancio per il 2024 riconferma invece, con stanziamenti aggiuntivi, alcuni fondi gi  previsti per il 2023 nel sostegno alla povert  alimentare.

Il primo   il fondo per la sperimentazione, in alcune citt  capoluogo, del reddito alimentare, una misura istituita con la legge di bilancio per il 2023 e che finanzia la distribuzione gratuita di alimentari invenduti dai negozi della distribuzione alimentare. Le risorse aumentano di 50 milioni di euro rispetto al 2023.

⁵ L’Adi, che entrer  in vigore a partire dal 2024,   una misura di contrasto alla povert  riservata ai nuclei familiari poveri, con meno di 9.360 euro di Isee, in cui sia presente almeno un componente disabile, oppure minorenni, o over 60. Il Sfl, entrato in vigore gi  da settembre 2023,   una misura di cui possono usufruire, per una sola volta, gli individui tra i 18 e i 59 anni che partecipano a progetti di attivazione lavorativa, che vivono in nuclei poveri (con meno di 6.000 euro di Isee) e che non hanno i requisiti per accedere all’Adi.

⁶ La variazione in negativo   ancora pi  rilevante, pari a 3,2 miliardi, se si considerano le risorse stanziato per il Rdc nel 2022 (8,7 miliardi).

⁷ Si fa riferimento al Fondo per la lotta alla povert  e all’esclusione sociale, al Fondo per il sostegno alla povert  e all’inclusione attiva e alle somme destinate agli incentivi alla autoimprenditorialit  e ad altri servizi di cui usufruiscono beneficiari di Adi.

Il secondo fondo è finalizzato al pagamento di un contributo economico per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità a favore delle famiglie meno abbienti (con Isee inferiore a 15mila euro), una sorta di nuova *Social Card*. Anche in questo caso la manovra rfinanzia per 600 milioni di euro quanto precedentemente stanziato.

L'ultimo fondo, infine, concerne la distribuzione delle derrate alimentari alle persone indigenti. Esso è incrementato a 50 milioni di euro.

- **Disabilità e non autosufficienza**

L'Italia destina per la disabilità e non autosufficienza un ammontare di risorse, rispetto al PIL, inferiore agli altri Paesi europei: l'1,6%, contro l'1,9% nella media Eu, il 2,1% in Germania, il 2,0% in Francia. I dati Espress in serie storica attestano una situazione di sostanziale immobilità del nostro paese in questo ambito di intervento negli ultimi 10 anni.

La legge di bilancio non modifica questa situazione. Nel 2024 trovano infatti conferma le risorse stanziate nel 2023: quelle per la disabilità sono in riduzione di 50 milioni di euro, mentre quelle per la non autosufficienza in aumento di 44 milioni di euro.

Sulla disabilità, l'unica vera novità del 2024 è una riorganizzazione e semplificazione della molteplicità dei fondi coinvolti. Viene, infatti, istituito il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità in cui vanno a confluire quattro fondi: i) il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, ii) il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, iii) il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, iv) il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia. Rimane fuori dalla riorganizzazione, tuttavia, il Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità destinato alle misure di attuazione della legge delega in materia di disabilità (L. 227/2021), una delle riforme previste dal Pnrr. Altra riforma prevista dal Pnrr è quella sulla non autosufficienza. La legge delega è stata approvata (L. 33/2023) ma mancano ancora i decreti attuativi e, soprattutto, le risorse, di parte corrente, quindi non copribili dal Pnrr, che la manovra di bilancio per il 2024 non mette a disposizione.

- **Famiglia**

Un ambito del sistema di Welfare su cui è stato fatto negli ultimi anni un passo avanti è quello delle politiche a sostegno delle famiglie con figli. Il 2022 ha visto l'entrata in vigore del nuovo Assegno unico e universale (Auu), un sostegno economico alle famiglie con figli, commisurato all'Isee, che ha sostituito, incrementandone le risorse, i previgenti interventi di natura categoriale e basati su criteri di *means-test* diversi. Il governo in carica ha potenziato l'Auu con la legge di bilancio per il 2023, aumentando del 50% l'importo del trasferimento per i figli più piccoli sotto determinate condizioni. La legge di bilancio per il 2024 non interviene nuovamente sulla misura, ma aumentano dal 2024 le risorse ad essa dedicate per effetto di modifiche alle modalità di calcolo dell'Isee e per un adeguamento degli importi all'inflazione. Le risorse stanziate crescono dai 19,9 miliardi del 2024 ai 20,5 del 2026.

La manovra per il 2024 interviene invece su un altro fondo, istituito con la legge di bilancio del 2017, che serve a finanziare un contributo per il pagamento della retta per gli asili nido. Inizialmente del valore massimo di 1.000 euro, il contributo è stato aumentato nel tempo a più riprese, fino a raggiungere il valore di 3.000 euro per Isee inferiori a 25mila euro e 2.500 euro per Isee compresi tra 25mila e 40mila euro. La legge di bilancio per il 2024 ne incrementa ulteriormente il valore fino a 3.600 euro per i nati nel 2024 in famiglie con Isee inferiore a 40mila euro e nelle quali sia già presente almeno un figlio di età inferiore ai 10 anni, portando le risorse stanziate a 815 milioni di euro nel 2024.

Lo sforzo a sostegno delle famiglie con figli del governo in carica è confermato dall'introduzione dell'esonero parziale dal pagamento dei contributi sociali per le madri lavoratrici di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

Il passo avanti nelle politiche di sostegno alle famiglie con figli fatto in Italia negli ultimi anni lo si vede bene anche nel confronto con gli altri paesi. Nell'anno dell'introduzione dell'Auu, il 2022, la spesa per le famiglie con figli in rapporto al PIL è passata dall'1,2% all'1,6%, segnando un evidente discontinuità rispetto ad un decennio passato di sostanziale immobilismo. Le risorse che il nostro paese destina oggi alle

famiglie hanno superato quelle della Spagna, ma siamo ancora lontani da paesi che investono massicciamente su questo ambito di spesa, come la Francia, dove l'incidenza sul PIL è al 2,2% e la Germania dove arriva al 3,5% (Tab. 7.1).

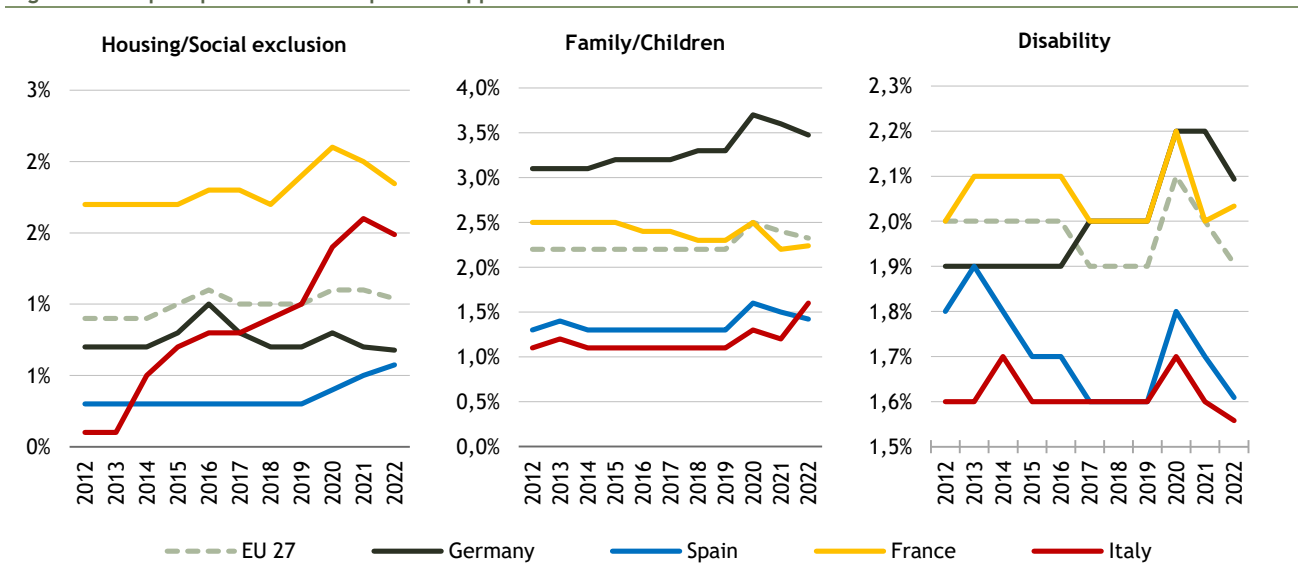
Tabella 7.1 Stanziamenti di competenza delle principali politiche sociali - 2023-2026. Italia (milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026
POVERTÀ				
Fondo RDC	7.826,9			
Risorse da destinare all'Inps per l'erogazione dell'Adi		5.572,9	5.731,7	5.607,9
Risorse da destinare all' Inps per l'erogazione del Sfl		1.354,1	1.195,1	935,6
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	622,0	594,7	601,1	617,0
Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva				360,3
Somme per incentivi autoimprenditorialità e altri servizi di cui usufruiscono beneficiari di Adi		4,9	4,9	4,9
Fondo per la sperimentazione del reddito alimentare	1,5	2,0	2,0	2,0
Fondo per acquisto beni alimentari di prima necessità per cittadini meno abbienti	0,5	0,6		
Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari alle persone indigenti	0,1	0,5		
DISABILITÀ				
Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità		552,2	231,8	231,8
Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità	50,0			
Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità	200,0			
Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	25,8			
Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia	6,0			
Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità	350,0	29,6	350,0	435,0
NON AUTOSUFFICIENZA				
Fondo per le non autosufficienze	865,3	913,6	914,2	961,0
Fondo "Dopo di Noi"	76,1	72,3	72,3	73,3
FAMIGLIA				
Fondo Assegno universale e servizi alla famiglia	18.649,6	19.992,0	20.237,9	20.543,5
Fondo bonus per il pagamento della retta degli asili nido*	700,0	815,8	840,8	897,8
Fondo per le politiche di sostegno alla famiglia	104,1	98,9	98,9	98,9
Fondo infanzia e adolescenza	28,8	27,4	27,4	27,4

* Dati tratti dalle relazioni illustrative della leggi di bilancio per il 2023 e il 2024

Fonte: nostre elaborazioni da Decreti MEF di ripartizione in capitoli delle unità di voto relative al bilancio di previsione

Figura 7.2 Spesa per funzione di spesa in rapporto al PIL. 2012-2022



Fonte: nostre elaborazioni da dati Espress

Parte III MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEL PNRR E DEI FONDI STRUTTURALI

8. I PROGETTI AMMESSI A FINANZIAMENTO PNRR E LE RISORSE PER LA TOSCANA

8.1 Il quadro di sintesi: progetti, risorse e quota di finanziamento

La predisposizione da parte di Regione Toscana di un *database* sui progetti ammessi al finanziamento delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale Complementare (PNC), rende possibile un monitoraggio sullo stato di avanzamento e sulla configurazione che sta assumendo nella nostra regione l'ambizioso programma di rilancio economico deciso dall'Europa. Le informazioni sono aggiornate al 31 Ottobre 2023⁸.

A quella data si contano circa 12.200 progetti in carico a soggetti attuatori nella regione, ai quali è stato assegnato uno specifico finanziamento. Le risorse che interessano il territorio della Toscana ammontano a poco più di 11,5 miliardi di euro⁹: circa 7,5 miliardi (65% del valore complessivo) sono a carico del finanziamento del PNRR e/o del PNC; 4 miliardi (35%) costituiscono il co-finanziamento con risorse attinte dai bilanci degli enti pubblici regionali o dal livello nazionale (Tab. 8.1).

Tabella 8.1 Numero, Importo complessivo, importo finanziato dei progetti ammessi a finanziamento al 31 Ottobre 2023, per Missione PNRR e PNC (milioni di euro)

	Numero	Importo (mln di euro)	Finanziato (mln di euro)	Quota Finanziamento	Importo medio (migliaia di euro)
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura	5.032	1.380	1.082	78%	274
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	2.311	2.817	1.929	68%	1.219
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	24	2.039	668	33%	84.944
M4 - Istruzione e ricerca	3.330	1.717	1.522	89%	516
M5 - Coesione e inclusione	905	1.085	848	78%	1.199
M6 - Salute	405	968	621	64%	2.390
PNC - Piano nazionale complementare	199	1.528	867	57%	7.676
TOTALE	12.206	11.534	7.537	65%	945

Fonte: elaborazioni su dataset OpenData PNRR Regione Toscana

L'articolazione del numero e l'importo complessivo dei progetti per missione fornisce un riscontro indiretto sul contenuto tipologico degli interventi. La Missione 1 – che registra un'alta quota di piccoli interventi destinati alla pubblica amministrazione e di aiuti alle imprese – è la più frammentata, includendo ad oggi il 41% degli interventi finanziati e solamente il 12% dell'importo complessivo, con un importo medio per progetto di circa 274mila euro. All'opposto si posiziona la Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), che assorbe il 18% dell'importo complessivo, concentrato però su soli 24 progetti (lo 0,2% del totale) per un importo medio di circa 85 milioni di euro. Qui, 6 degli interventi più corposi, che da soli sommano a circa 1,8 miliardi di euro (con un importo medio di circa 300 milioni) sono concentrati nella componente 1 "Investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale" (Investimenti 1.5 e 1.4). Si

⁸ A fronte dell'impossibilità di definire con precisione il perimetro della rimodulazione del PNRR approvata dall'Ecofin a inizio Dicembre 2023, tutte le elaborazioni contenute in questo capitolo includono i progetti che saranno de-finanziati a seguito della stessa rimodulazione.

⁹ Il valore complessivo dei progetti che consideriamo in questa analisi è inferiore rispetto a quello ricostruibile come semplice somma del valore dei singoli progetti inclusi nel dataset pubblicato da Regione Toscana (12,49 miliardi di euro, per circa 8 miliardi di finanziamenti PNRR/PNC). Il dataset di Regione Toscana riporta infatti il valore complessivo di alcuni progetti di grande dimensione che interessano sia il territorio della Toscana che quello di altre regioni, mentre nel nostro caso, per quei progetti, viene stimato un importo relativo alla sola Toscana. Si tratta, in particolare, di 6 progetti il cui soggetto attuatore è Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ricadenti nella Missione 3 Componente 1 (Investimenti 1.5 e 1.4). In assenza di informazioni più dettagliate sulla ripartizione regionale degli importi relativi a queste progettualità, la nostra stima è ottenuta imputando alla Toscana una quota di importo pari a quella delle altre regioni interessate dal progetto.

tratta di progetti con soggetto attuatore Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. che constano prevalentemente in interventi di upgrading tecnologico della rete ferroviaria sulla linea AV Milano-Napoli e sulla linea tirrenica Roma-Grosseto. Infine, anche la Missione 2 presenta interventi particolarmente corposi concentrati nella componente 2 "Transizione energetica e mobilità sostenibile" (importo medio di circa 34 milioni), con circa 730 milioni di euro relativi agli interventi sulle nuove linee del sistema tramviario fiorentino.

Due dimensioni rilevanti per l'analisi dei progetti ammessi al finanziamento sono quelle della tipologia di spesa pubblica e della natura dei soggetti titolari/beneficiari degli interventi. Quanto alla prima, la spesa in conto capitale (opere pubbliche) rappresenta complessivamente il 62% del totale degli importi (per circa 7,2 miliardi di euro). Se gli investimenti in opere pubbliche sono naturalmente consistenti nelle missioni 2 e 3, per la rilevanza degli interventi sulla tramvia fiorentina e sulla rete alta velocità ferroviaria, questi rappresentano la larga maggioranza degli importi anche nelle missioni 5 e 6. Fanno eccezione, in questo senso, le missioni 1 e 4 dove si concentrano anche rilevanti misure di aiuto alle imprese (Missione 1) e contributi a università (Missione 4). Nel complesso, il totale degli incentivi a imprese e contributi (1.649 miliardi di euro) ammonta al 14% delle risorse attribuite ai progetti ammessi a finanziamento (Tab. 8.2).

Tabella 8.2 Importo complessivo per tipologia di spesa pubblica e Missione PNRR/PNC (milioni di euro)

	Spesa in opere pubbliche	Incentivi a imprese/Contributi	Acquisto beni	Acquisto servizi
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura	219	952	54	156
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	2.311	360	124	23
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	1.988	8	-	42
M4 - Istruzione e ricerca	700	213	147	657
M5 - Coesione e inclusione	847	43	5	190
M6 - Salute	436	-	172	359
PNC - Piano nazionale complementare	661	73	24	770
TOTALE	7.162	1.649	525	2.197

Fonte: elaborazioni su dataset OpenData PNRR Regione Toscana

Guardando alla composizione per natura del soggetto titolare o beneficiario, osserviamo che la Pubblica Amministrazione è titolare della maggior parte dei progetti ammessi a finanziamento (6,3 miliardi di euro, il 55% del totale), intestandosi la quasi totalità progetti degli interventi che hanno ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche e una parte della spesa per acquisto di beni e servizi. La macrocategoria che include società a partecipazione pubblica, concessionari di reti e infrastrutture, imprese e altri soggetti privati, raccoglie invece progetti per il restante 45% dell'importo (5,2 miliardi); anche questi, come nel caso della PA, sono prevalentemente collocabili nell'ambito delle opere pubbliche e dell'acquisto di beni e servizi (Tab. 8.3).

Tabella 8.3 Importo complessivo per tipologia di soggetto titolare/beneficiario e Missione PNRR/PNC (milioni di euro)

	Imprese (anche a partecipazione pubblica) e privati	PA	Composizione PA			
			Comuni	Altre AAPP	Sanità	Istruzione
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura	1.003	377	222	130	15	11
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	1.000	1.817	1.286	527	-	4
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	2.039	-	-	-	-	-
M4 - Istruzione e ricerca	352	1.365	407	343	0	613
M5 - Coesione e inclusione	134	951	872	18	61	-
M6 - Salute	0	968	-	241	725	1
PNC - Piano nazionale complementare	681	846	177	90	575	4
TOTALE	5.210	6.324	2.965	1.349	1.376	634

Fonte: elaborazioni su dataset OpenData PNRR Regione Toscana

L'analisi finora svolta ha considerato la Toscana come una unica indistinta unità di osservazione. Ma come si sono distribuite le risorse del PNRR e PNC sul territorio toscano? Adottando un criterio puramente geografico, classifichiamo la regione in quattro aree: *la Toscana centrale*, che si estende – lungo l'asse Est-

Ovest – da San Sepolcro a San Miniato e, lungo la direzione Nord-Sud, da Borgo San Lorenzo a Siena; la *Toscana della costa*, che ricomprende la porzione di territorio più attigua al mare e che si distende da Massa fino a Follonica; la *Toscana del Sud*, che accomuna i sistemi locali ubicati sotto Siena; la *Toscana delle aree interne*, che sono quelle più distanti dai grandi centri di urbanizzazione e che in gran parte, sebbene non in modo esclusivo, si sovrappongono con le zone di montagna. Utilizzando questa chiave di lettura, la distribuzione delle risorse fra i territori riflette nel complesso, con parziali e non troppo significative varianti, il peso economico delle diverse aree (Tab. 8.4).

Tabella 8.4 Importo progetti, importo finanziato, popolazione e valore aggiunto per area geografica. Valori assoluti in milioni di euro e %

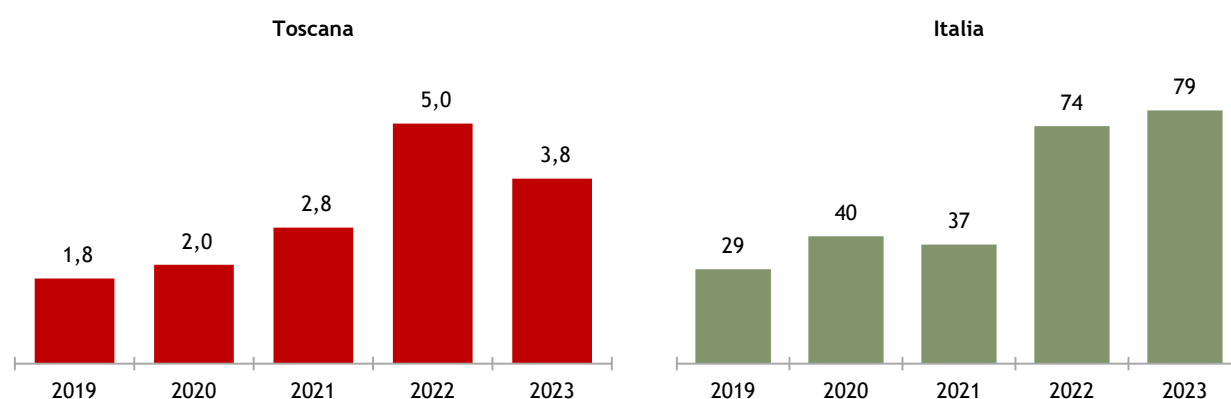
	Importo progetti		Importo finanziato		Peso demografico (%)	Peso economico (%)
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%		
Centrale	7.733	78%	5.198	75%	69%	75%
Costa	1.511	15%	1.171	17%	19%	15%
Interne	290	3%	250	4%	6%	4%
Sud	381	4%	284	4%	6%	5%
Non attribuibile	1.619		633			
TOTALE	11.534	100%	7.537	100%	100%	100%

8.2 L'avanzamento del PNRR: un primo riscontro dal mercato dei lavori pubblici

Una prima indicazione sullo stato di avanzamento dei progetti ammessi al finanziamento in Toscana viene dall'analisi delle procedure di contratti pubblici¹⁰ a questi collegate. Più in generale, l'andamento del mercato dei lavori pubblici, sia a livello nazionale che regionale, fornisce un riscontro sull'attività delle stazioni appaltanti che permette anche di contestualizzare in maniera appropriata l'impatto delle risorse del PNRR.

Prendendo in esame sia per la Toscana che per l'intero territorio nazionale il valore complessivo delle procedure di lavori pubblici avviate dall'insieme delle stazioni appaltanti, la media annua registrata nel biennio 2022-2023 rappresenta un incremento rispetto al 2021 di circa 39 miliardi in Italia (+106%) e di 1,6 miliardi in Toscana¹¹ (+56%) (Fig. 8.5).

Figura 8.5 Importo delle procedure di lavori pubblici avviate da tutte le stazioni appaltanti (anni 2019-2022). Italia e Toscana (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Anac e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

¹⁰ L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice Identificativo Gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna infatti l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori. La fase di affidamento si conclude con l'aggiudicazione dei lavori all'impresa esecutrice.

¹¹ In questo caso, il dato 2022 è condizionato dalla gara per l'esecuzione e completamento dei lavori del passante ferroviario ad alta velocità e della stazione alta velocità del nodo di Firenze (Agosto 2022, 1,13 miliardi di euro). Tuttavia, anche al netto di questa procedura, l'incremento su base annua sarebbe positivo e pari al 36%.

Ma quanto pesano effettivamente in questo quadro gli investimenti collegati al PNRR? Sulla base di quanto ad oggi è stato possibile ricostruire per la Toscana, su un totale di circa 9,9 miliardi di euro di progetti ammessi (escludendo dunque gli incentivi alle imprese), 6,13 miliardi (il 62%) hanno dato origine ad oggi (Dicembre 2023) a una o più procedure per l'affidamento di contratti pubblici (servizi, forniture e lavori). Il totale di queste procedure, ammonta a circa 3,8 miliardi¹² (il 38% del valore totale dei progetti toscani), mentre l'importo ad oggi aggiudicato è pari a 1,9 milioni di euro (solo il 20% del valore totale dei progetti toscani) (Tab. 8.6).

La maggioranza delle procedure avviate in Toscana è di lavori pubblici (3,18 miliardi). Nella quota residuale, la maggioranza è invece rappresentata da procedure di acquisto servizi, tra le quali però rientrano quasi esclusivamente quelle legate all'affidamento di incarichi di progettazione, collaudo, e predisposizione di relazioni tecniche associate alla realizzazione di lavori pubblici.

Tabella 8.6 Importo dei progetti ammessi (esclusi incentivi alle imprese), dei progetti ammessi che hanno dato origine ad almeno una procedura (CIG), delle porcedure avviate (CIG) e delle procedure aggiudicate. Milioni di euro. Toscana

	Importo dei progetti ammessi (esclusi aiuti)	Importo dei progetti con almeno una procedura avviata	Importo delle procedure avviate	Importo aggiudicato
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura	428	124	128	93
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	2.457	1.563	1.543	551
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	2.030	1.675	49	46
M4 - Istruzione e ricerca	1.504	550	377	255
M5 - Coesione e inclusione	1.042	751	436	241
M6 - Salute	968	472	733	531
PNC - Piano Nazionale Complementare	1.455	994	235	195
TOTALE	9.884	6.129	3.800	1.965
<i>di cui: Lavori pubblici</i>			3.178	1.594

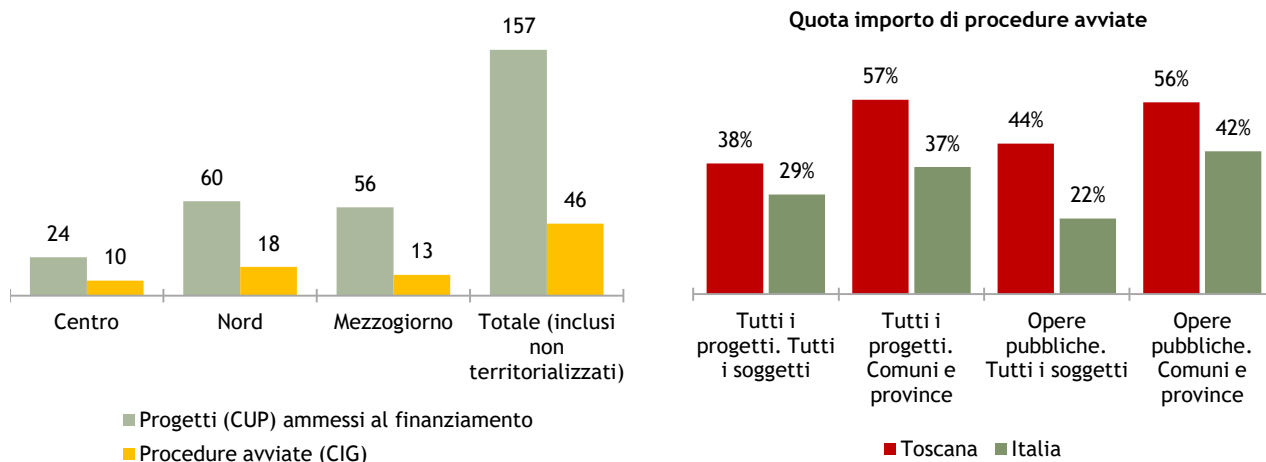
Fonte: elaborazioni su dati Anac e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Sulla base delle informazioni presenti in ReGiS¹³ sul complesso dei progetti ammessi a finanziamento è possibile estendere l'analisi sull'avanzamento all'intero territorio nazionale. Qui, le procedure di gara avviate sommano a un valore di 46 miliardi di euro (il 29% del valore dei progetti ammessi a finanziamento incentivi esclusi, ovvero 157 Miliardi). La quota di avanzamento è particolarmente bassa nelle regioni meridionali (24%), pari al 30% nelle regioni settentrionali e al 39% nelle regioni centrali. In questo senso, il dato toscano (38%) spicca dunque in senso positivo nel panorama nazionale, in linea però con quello delle altre regioni del centro Italia. Inoltre, il dato toscano sull'avanzamento risulta particolarmente alto se calcolato sul sottoinsieme dei progetti di comuni e province (57% contro il 37% nazionale) e sul sottoinsieme dei progetti aventi ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche (44% contro il 22% nazionale).

¹² Le procedure identificate che qui vengono considerate sono classificabili in tre categorie sulla base dell'origine del dato: (i) quelle pubblicate sul sito ItaliaDomani, certificate come procedure afferenti ai progetti PNRR, (ii) quelle presenti negli Open data Anac e nei dati dell'archivio SITAT dell'Osservatorio Regionale Contratti Pubblici della Regione Toscana che riportano un riferimento a codici progetto (CUP) che ricadono tra i progetti ammessi a finanziamento e (iii) quelle presenti negli Open data Anac che riportano nell'oggetto della gara o del lotto un riferimento testuale al PNRR o al PNC. L'elenco delle procedure al punto (i), al netto di alcune correzioni sull'importo riportato che si sono rese necessarie dopo attente verifiche, sono state incluse interamente nelle nostre elaborazioni. Al fine di riportare stime cautelative dell'avanzamento, invece, da quelle al punto (ii) sono state escluse le procedure con data di pubblicazione antecedente al 2022 e da quelle al punto (iii) sono state escluse le procedure di affidamento di servizi di progettazione. In tutti i casi gli accordi quadro sono esclusi.

¹³ Si fa qui riferimento ai dataset ReGiS pubblicati sul sito ItaliaDomani alla data di questo rapporto.

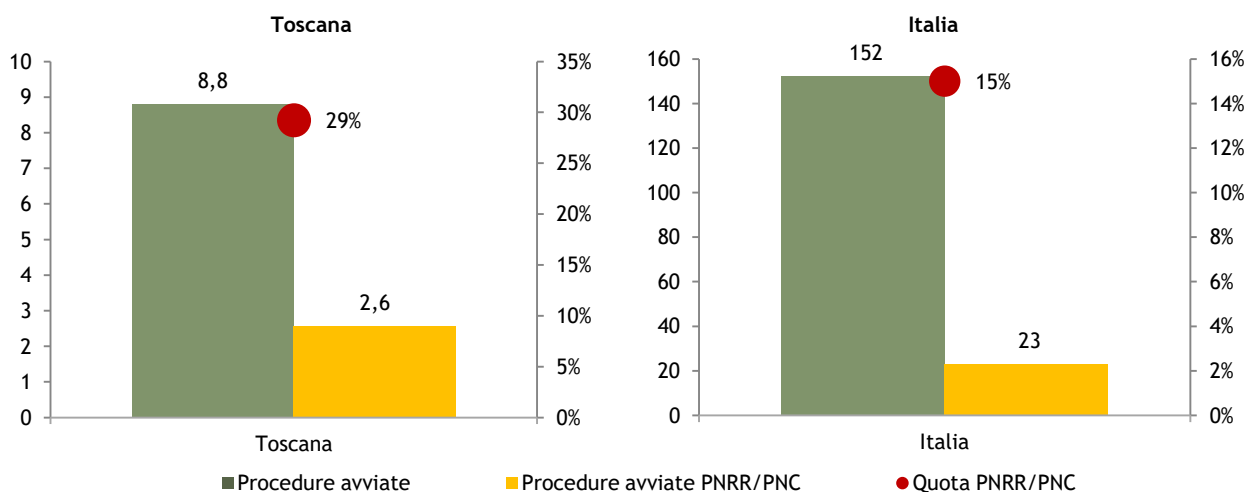
Figura 8.7 Importo dei progetti ammessi (esclusi incentivi alle imprese) e delle procedure avviate (CIG). Miliardi di euro. Italia e macro-aree del territorio nazionale (SX). Avanzamento dei progetti ammessi a finanziamento in termini di quota-importo delle procedure avviate su valore progetti per tipologia di soggetto attuatore (DX)



Fonte: elaborazioni su dati Anac, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ReGiS

L’impatto degli interventi del PNRR/PNC sulla dinamica del mercato dei lavori pubblici pare dunque limitato rispetto a quanto suggerirebbero le attese e la recente impennata dei volumi delle procedure avviate (Fig. 8.8). In particolare, in Toscana, solo il 29% delle procedure avviate a partire dal 2022 risulterebbe ascrivibile al Piano, mentre a livello nazionale la quota scende al 15%. Buona parte delle procedure PNRR/PNC ha avuto infatti avvio negli anni immediatamente precedenti al 2022. Questo, se da un lato può essere letto come un segnale incoraggiante sull’attività delle stazioni appaltanti, che sembra non aver subito un effetto di sostituzione delle procedure legate al fabbisogno “ordinario” con quelle del PNRR, da un altro lato può rafforzare l’idea che lo scarso avanzamento del PNRR finora registrato (soprattutto a livello nazionale) non dipenda da fattori propri del mercato degli appalti quali la capacità delle stazioni appaltanti, il quadro normativo o la recente dinamica inflattiva ma piuttosto da fattori “interni”, quali la governance dei Piani, il ritardo nella definizione delle progettualità, e l’incertezza sul finanziamento di alcuni interventi¹⁴.

Figura 8.8 Valore totale delle procedure di lavori pubblici avviate e valore delle procedure di lavori pubblici PNRR/PNC avviate. Gennaio 2022 - Dicembre 2023. Toscana e Italia



Fonte: elaborazioni su dati Anac, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ReGiS

¹⁴ Infine, in considerazione dei limiti temporali stringenti per la completa realizzazione dei progetti del PNRR, va considerata poco probabile l’eventualità che si sia verificato un effetto spiazzamento dell’attività di procurement relativa al PNRR da parte di quella ordinaria.

Box 8.1

Le caratteristiche delle gare PNRR

I profili di anomalia dei mercati locali degli appalti assumono particolare pregnanza nella congiuntura attuale caratterizzata dall'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le ingenti risorse allocate dal PNRR e dal PNC si stanno infatti gradualmente traducendo in avvio di procedure (specialmente di lavori pubblici) imponendo un cambio di scala sostanziale nell'attività delle stazioni appaltanti, soprattutto le piccole che dispongono di una limitata dotazione di organico in quasi tutte le aree del Paese. Da più parti ci si chiede dunque quanto quest'attività aggiuntiva possa effettivamente svolgersi sotto un attento controllo da parte degli enti o, al contrario, comporti una riduzione del controllo e una maggior permeabilità a fenomeni corruttivi o, più in generale, a spreco di risorse pubbliche. Per cogliere questo punto, abbiamo valutato le caratteristiche degli appalti legati ai progetti del PNRR comparandole con quelle delle procedure che, nello stesso periodo, sono associate a progetti di spesa finanziati da risorse diverse. Abbiamo scelto di limitare il nostro periodo di osservazione agli anni 2022-2023 – nei quali si può considerare pienamente avviato il dispiegarsi dell'attività di procurement legata all'implementazione del PNRR e del PNC – e di concentrare l'attenzione sul settore dei lavori pubblici, che raccoglie la maggior parte dei contratti legati al PNRR.

I risultati dell'analisi suggeriscono che le procedure di lavori pubblici associate al PNRR sono caratterizzate da un miglior profilo di concorrenzialità ed efficienza rispetto alle restanti procedure e, in alcuni casi, migliorative rispetto alle dinamiche registrate nel recente passato, sia in Italia che in Toscana. In particolare, le dimensioni sulle quali è possibile riscontrare un contributo più significativo del PNRR sono quelle della maggior apertura alla concorrenza rappresentata da:

- i) Un maggior ricorso a procedure di tipo aperto (procedure aperte o ristrette). Osserviamo infatti come i contratti relativi al PNRR registrino incidenza più alta di procedure aperte, per ciascuna classe di importo superiore ai 150.000 euro. Il dato assume una valenza ancora più positiva, in termini di competitività del sistema e in un'ottica di riduzione del rischio corruzione, se letto alla luce della recente evoluzione normativa, che prevede invece un'estensione della possibilità per le stazioni appaltanti di ricorrere a procedure di tipo negoziale. L'attività di procurement legata al PNRR sembra dunque associata a un maggior grado di competitività e formalizzazione rispetto al resto dei contratti, in controtendenza, appunto anche con le dinamiche registrate negli ultimi anni in tutti i mercati regionali.
- ii) Una minor frammentazione della committenza rappresentata da un maggior ricorso a soluzioni centralizzate. L'attività di procurement legata al PNRR sembra aver dato impulso all'attività delle centrali di committenza intercomunali¹⁵ (CUC), sia in Italia che in Toscana. Osservando la quota del numero delle procedure di lavori pubblici avviate dalle CUC, si rileva infatti un'inversione di tendenza a partire dal 2022, con una quota di centralizzazione delle procedure PNRR molto alta e in alcuni casi superiore a quella dell'intero periodo di osservazione. Qui un effetto positivo di termini di efficienza e di competitività deriva da una maggior razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti che implica una miglior gestione di procedure complesse attraverso la messa in comune delle competenze amministrative, da un possibile incremento della dimensione media dei lotti e da una maggior apertura dei mercati locali alla concorrenza.

Questi aspetti non sembrano però tradursi, almeno nella congiuntura, in un effettivo aumento della partecipazione da parte delle imprese e in un incremento dei ribassi di aggiudicazione. Nel periodo di osservazione, questi aspetti sono infatti fortemente condizionati dalla tensione sui prezzi delle materie prime e dall'effetto spiazzamento indotto dai bonus edilizi.

Un ulteriore segnale positivo viene dall'analisi della durata della fase di affidamento, in relazione alla quale emerge una marcata dinamica di riduzione associata al PNRR nelle procedure aperte. Qui la nostra scelta è stata quella di concentrare l'attenzione sulla fase che va dalla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte alla data del verbale di aggiudicazione, in modo da cogliere un'indicazione sulla celerità dell'azione amministrativa. In questo senso, nel caso delle procedure aperte, caratterizzate da un maggior grado di formalizzazione, una maggiore velocità nell'affidamento può ragionevolmente essere letta in chiave positiva. Al contrario, nelle procedure di tipo negoziale, lo stesso dato potrebbe essere interpretato nel senso di una minor accuratezza nella scelta dell'impresa affidataria. Conforta, a questo proposito, il fatto che l'evidenza relativa alle procedure negoziate, sia in Italia che in Toscana, non suggerisca una difformità tra procedure PNRR e altre procedure.

¹⁵ Includiamo nell'accezione di queste centrali di committenza, sia le stazioni appaltanti di unioni di comuni e di comunità montane sia quelle costituite come associazioni o consorzi di stazioni appaltanti (ai sensi dell'art. 37 comma 4, lett. b) del D. Lgs. n. 50/2016).

8.3 L'impatto economico del PNRR e delle risorse dei Fondi Strutturali In Toscana

In questo paragrafo presentiamo una valutazione dello stimolo che può venire all'economia regionale dal complesso delle risorse del PNRR/PNC e dal complesso dei fondi strutturali destinati alla Toscana nella programmazione 2021-2027. Un primo e importante impulso al sistema economico dei progetti finanziati si colloca nella cosiddetta fase di cantiere delle opere e, in generale, di tutte le spese prese in considerazione. Questa fase imprime una spinta all'economia dal lato della domanda.

Attraverso il modello Input-Output dell'Irpet è possibile stimare l'impatto economico di tale spinta, in termini di generazione di reddito e di domanda di lavoro sostenuta dall'incremento di produzione derivato dalla spesa. Le risorse imputabili al PNRR/PNC e al complesso dei fondi strutturali destinati alla Toscana sono state opportunamente classificate sotto il profilo tipologico e successivamente attribuite, come attivazioni di domanda, ai settori produttivi. Per ciascuno di essi è stato calcolato il valore aggiunto generato sia direttamente, sia attraverso i legami di approvvigionamento e di fornitura tra settori. A ciò si sommano gli effetti indotti dall'attivazione di consumo alimentato dal reddito dei lavoratori coinvolti, a livello diretto e indiretto, nella realizzazione dei progetti.

Complessivamente i tre effetti manifestano per costruzione il loro impulso sull'economia fino all'esaurimento delle risorse. L'arco temporale di riferimento dell'esercizio comprende quindi, per il PNRR, cinque anni (dal 2022 al 2026) mentre sei anni per il complesso delle risorse della programmazione comunitaria (dal 2022 al 2027).

- **L'impatto economico del PNRR**

I risultati dell'impatto stimato del PNRR e del PNC sono descritti nella tabella 8.9¹⁶. Il moltiplicatore totale che stimiamo, e che riguarda il valore aggiunto generato in Toscana e nel resto Italia in rapporto alla domanda aggregata aggiuntiva rivolta al sistema produttivo regionale, è pari a 0,9. In altri termini per ogni 10 euro di spesa attivata dai vari bandi cofinanziati attraverso il PNRR si generano in Toscana o nel resto d'Italia 9 euro di valore aggiunto. Di questi, la parte che la Toscana riesce a trattenere è però pari a 7 euro, corrispondentemente ad un moltiplicatore quindi più basso (0,7); questa dispersione dello stimolo avviene per effetto delle importazioni finali (beni d'investimento) ed intermedie (vari inputs necessari al completamento delle opere lungo la filiera attivata) dall'estero e dalle altre regioni (attivazione nel resto Italia). Nei cinque anni considerati, il livello del PIL della Toscana beneficerebbe dall'impatto della fase di cantiere del PNRR, *ceteris paribus*, di un innalzamento medio annuo di 1,3 punti percentuali rispetto ad uno scenario senza PNRR. In termini assoluti, per effetto della maggiore spesa, alla fine del periodo avremo generato risorse aggiuntive, in termini di prodotto interno lordo, pari a 7,9 miliardi di euro.

Il numero medio annuo di lavoratori necessario a soddisfare la produzione aggiuntiva generata dal PNRR¹⁷ è stimabile – sempre nell'intero quinquennio – in poco meno di 28mila, per un incremento medio annuo dell'occupazione dell'1,8% (Tab. 8.9).

Tabella 8.9 Impatto del PNRR e PNC (PIL ed occupati) 2022-2026 (effetto a cantiere o da domanda)

Moltiplicatore del PIL	
PIL generato sul territorio nazionale per ogni euro di spesa	0,9
PIL generato in Toscana per ogni euro di spesa	0,7
Var. PIL (in media annua)	1,3%
PIL addizionale medio annuo generato rispetto alla situazione contro fattuale (Val. ass. in milioni di euro)	1.583
Var. % occupazione (media annua)	1,8%
Var. assoluta occupazione (media annua)	27.800

Fonte: stime Irpet

¹⁶ I valori che qui presentiamo si limitano a quantificare ciò che è attivato dai progetti programmati fino al 31 Ottobre 2023. Nel caso possibile in cui l'ammontare delle risorse destinate alla Toscana aumentino a seguito di nuove assegnazioni, o diminuiscano per effetto della rimodulazione dei Piani, l'impatto può essere considerato rispettivamente un *lower bound* o un *upper bound* dell'effetto finale.

¹⁷ Trattasi di incremento dello stock di occupati rispetto alla situazione controfattuale. L'effetto complessivo generato nell'arco dell'intero quinquennio non può essere pertanto la somma, ma più correttamente il livello medio di occupazione che mediamente si osserva in più ogni anno. Le risorse pubbliche spese in Toscana generano un ammontare di lavoro corrispondente a 34.900 occupati in più in tutti i cinque anni, di cui 27.800 in Toscana e 7.100 nel resto d'Italia.

Guardando alla distribuzione territoriale dell’impatto delle risorse PNRR/PNC emerge un impatto in termini di PIL marginalmente superiore nella Toscana centrale e costiera (+1,2%) rispetto a quello riscontrato nelle aree meridionali e interne della regione (+1%). Più marcata invece la distanza in termini di impatto occupazionale tra il sud (+1%) e le restanti aree della regione (+1,3-1,4%)¹⁸.

Tabella 8.10 PIL e Occupazione attivati per area geografica. Media annua 2022-2026

	PIL Attivato		Occupazione attivata	
	Milioni di euro	Var. %	Migliaia	Var. %
Centrale	1.030	1,2%	14,7	1,3%
Costa	221	1,2%	4,1	1,4%
Interne	45	1,0%	1,0	1,3%
Sud	60	1,0%	1,1	1,0%
Comuni in SLL fuori regione e risorse non georeferibili	228		6,9	
TOTALE	1.583	1,3%	27,8	1,8%

Fonte: stime Irpet

La distribuzione territoriale dell’impatto delle risorse dei Piani è funzione, oltre che della distribuzione dei progetti nei diversi territori e della natura dei progetti, anche delle caratteristiche produttive dei territori. Un territorio beneficia, infatti, oltre che dell’attivazione nata dai progetti attivati all’interno dello stesso, al netto di ciò che ovviamente verrà comprato fuori per realizzare tali progetti, anche dell’attivazione di prodotto interno lordo riconducibile a interventi che, seppur localizzati altrove, danno luogo ad una domanda che è rivolta proprio a quelle produzioni localizzate nello stesso territorio. In altre parole, si disperde attivazione fuori dai confini locali per effetto delle importazioni ma, allo stesso tempo, si raccoglie impulso aggiuntivo grazie alle esportazioni. Quanto più un sistema produttivo è completo e quanto è più probabile che riesca a raccogliere da fuori. Nella ripartizione territoriale più dettagliata, ovvero quella per area economica rappresentata in tabella 8.11, l’impatto in termini di PIL varia dallo 0,8-0,9% per i territori a vocazione agrituristica e per le aree distrettuali all’1,3-1,4% delle aree urbane e delle aree interne dell’Appennino nord (in quest’ultimo caso ad incidere non è evidentemente la completezza del sistema produttivo quanto semmai la dimensione relativa delle risorse, rispetto a quanto abitualmente generato in quest’area).

Tabella 8.11 PIL e Occupazione attivati per area economica. Media annua 2022-2026

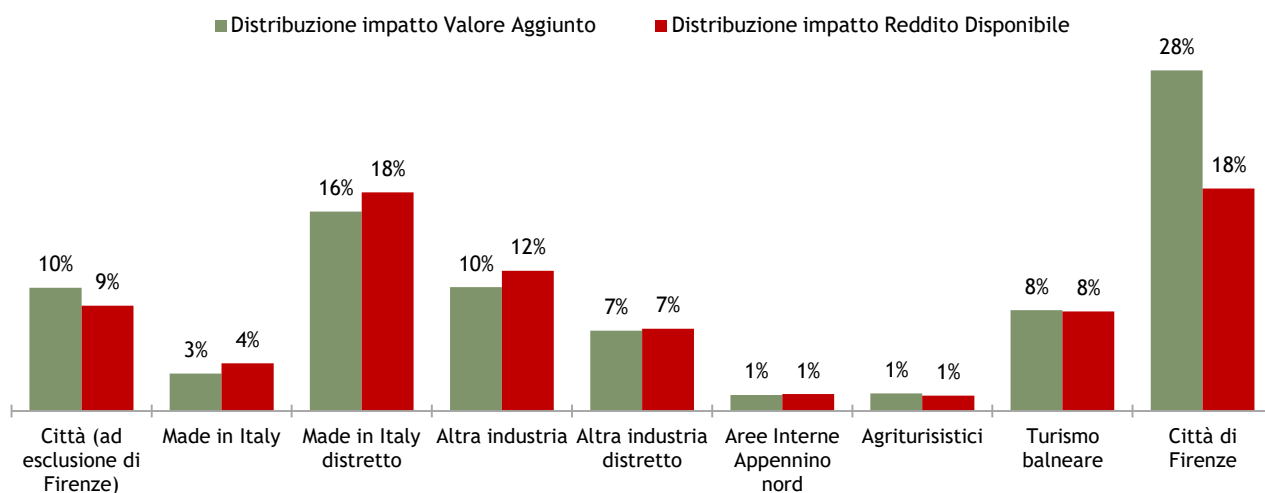
	PIL Attivato		Occupazione attivata	
	Milioni di euro	Var. %	Migliaia	Var. %
Città (ad esclusione di Firenze)	161	1,4%	2,1	1,7%
Made in Italy	49	1,1%	1,0	1,2%
Made in Italy distretto	260	0,9%	5,0	1,2%
Altra industria	161	1,1%	3,0	1,3%
Altra industria distretto	105	0,9%	1,8	1,2%
Aree Interne Appennino nord	21	1,3%	0,5	1,5%
Agrituristici	23	0,8%	0,5	1,1%
Turismo balneare	131	1,2%	2,4	1,4%
Città di Firenze	444	1,4%	4,6	1,5%
Comuni in SLL fuori regione e risorse non georeferibili	228		6,9	
TOTALE	1.583	1,3%	27,8	1,8%

Fonte: stime Irpet

¹⁸ Si noti che sia l’impatto registrato sul PIL della Toscana (+1,3%) che quello sull’occupazione (+1,8%) sono superiori a quelli delle singole aree della regione. Questo è dovuto alla rilevante quota di investimenti per i quali non è possibile ricostruire una specifica collocazione territoriale intra-regionale e che ogni anno generano circa 230 milioni di euro di impatto sul PIL e attivano 6.900 occupati. Questi interventi, infatti, interessano o l’intero territorio regionale o più aree comunali o provinciali ma non si dispone del dettaglio informativo che consente la ripartizione geografico dei relativi importi.

La stima dell’impatto a livello di SLL comporta una distribuzione geografica del reddito disponibile significativamente diversa da quella derivata dalla generazione del valore aggiunto. In particolare, si evince come le aree urbane, in particolare quella fiorentina, sul territorio delle quali è generato complessivamente il 28% dell’impatto in termini di valore aggiunto, registrino una quota inferiore di reddito disponibile generato, pari al 18%. Questo dato è naturalmente riconducibile ai flussi di pendolarismo in entrata nelle aree urbane, particolarmente consistenti nel capoluogo regionale. Le aree a più spiccata vocazione produttiva, quali quelle dell’industria, distrettuali e del made in Italy, caratterizzate invece da un saldo negativo di pendolarismo, registrano una quota di reddito disponibile aggiuntivo maggiore di quella del valore aggiunto e, nel complesso, pari al 41% (Fig. 8.12).

Figura 8.12 Distribuzione percentuale del valore aggiunto e del reddito disponibile generato per area economica (esclusi comuni in SLL fuori regione)



Fonte: stime Irpet

• **L’impatto economico della nuova programmazione comunitaria 2021-2027**

Per mezzo dello stesso approccio utilizzato nel caso dei progetti afferenti al PNRR e al PNC abbiamo valutato l’impatto dei progetti finanziati dalle risorse della programmazione comunitaria 2021-2027 in Toscana. In particolare, abbiamo preso in considerazione gli interventi finanziati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). L’ammontare delle risorse allocate e la ripartizione temporale della spesa programmata sono stati desunti dai documenti ufficiali di Regione Toscana, in particolare dalle ultime versioni disponibili del Documento di Attuazione Regionale 2021-2027 (DAR) per il FESR, del Piano Attuativo di Dettaglio 2021-2027 (PAD) per il FSE e dal Complemento per lo Sviluppo Rurale 2023-2027 (CSR) per il FEASR. Le risorse pubbliche messe a disposizione da Regione, Governo Centrale e Commissione Europea, ammontano a circa 3 miliardi di euro (Tab. 8.13), ovvero circa 500 milioni di euro annui nell’arco temporale 2022-2027. Queste risorse, tuttavia, attivano ulteriore spesa da parte dei soggetti privati beneficiari delle misure dei Piani, eccezion fatta per il POR-FSE che non prevede questo tipo di compartecipazione. Per quantificare tale spesa aggiuntiva, abbiamo associato un tasso di attivazione di risorse private a ciascuna misura/investimento dei tre programmi regionali considerati (POR-FESR, POR-FSE, CSR) desumendo i tassi da quanto registrato nel precedente ciclo di programmazione (2014-2020) per misure simili. La nostra stima, di circa 1,15 miliardi di euro, porta dunque il totale delle risorse movimentate a circa 4,2 miliardi di euro.

Tabella 8.13 Risorse della programmazione comunitaria 2021-2027 considerate ai fini dell'impatto. Milioni di euro

	Risorse pubbliche							Attivazione risorse private	Totale
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale		
FESR	210	213	217	220	183	186	1.229	831	2.059
FSE	185	188	191	194	161	164	1.084	-	1.084
FEASR	-	150	150	150	150	150	749	319	1.068
TOTALE	395	551	558	564	493	500	3.061	1.149	4.211

Fonte: Regione Toscana e stime Irpet

L'impatto stimato dal modello Input-Output di Irpet assume dunque che l'intero ammontare dei 4,2 miliardi di euro sia speso, in Toscana, nel periodo considerato. Tuttavia, solo la componente pubblica di tale spesa può essere considerata shock esogeno (identificando la magnitudine finanziaria della politica), mentre la compartecipazione privata stimata va letta come componente endogena (ovvero una spesa che non si sarebbe verificata se non sostenuta dalle risorse pubbliche, e quindi indotta dalle politiche). Per questo motivo, ai fini del calcolo del moltiplicatore, l'impatto in termini di PIL viene rapportato al solo ammontare della spesa pubblica (3 miliardi di euro). La tabella 8.14 riporta i risultati della stima, affiancandoli a quelli relativi alle risorse del PNRR/PNC. Sulla base della stima, le risorse della programmazione comunitaria mostrano moltiplicatori del PIL marginalmente superiori a quelli relativi al PNRR/PNC. In particolare, l'attivazione sull'intero territorio nazionale è pari a 11 euro per ogni 10 euro di spesa, mentre quella sul territorio regionale a 8 euro (contro i 7 del PNRR/PNC). In termini assoluti, ogni anno i fondi strutturali attivano circa 490 milioni di PIL (+0,4% rispetto allo scenario controfattuale) e 9,100 occupati (+0,6%).

Considerando il totale delle risorse PNRR/PNC e della programmazione comunitaria, stimiamo dunque che in Toscana l'impatto medio annuo sia di circa 2 miliardi di euro in termini di PIL (+1,7%) e di 36.900 occupati (+2,4%).

Tabella 8.14 Impatto del PNRR e PNC e delle risorse dei Fondi Strutturali (PIL ed occupati) 2022-2026 (effetto a cantiere o da domanda)

Moltiplicatore del PIL	PNRR (2022-2026)	Fondi Strutturali (2022-2027)	Totale (2022-2026)
PIL generato sul territorio nazionale per ogni euro di spesa	0,9	1,1	
PIL generato in Toscana per ogni euro di spesa	0,7	0,8	
Var. PIL (in media annua)	1,3%	0,4%	1,7%
PIL addizionale medio annuo generato rispetto alla situazione controfattuale (Val. ass. in milioni di euro)	1.583	491	2.074
Var. % occupazione (media annua)	1,8%	0,6%	2,4%
Var. assoluta occupazione (media annua)	27.800	9.100	36.900

Fonte: stime Irpet

IRPET - Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana
Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 Firenze (ITALIA)
Tel. +39 055 459111 - www.irpet.it