

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge
recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021
e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 e della Relazione al
Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della
legge n. 243 del 2012**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Prof. Gian Carlo Blangiardo**

**Commissioni riunite
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati
5^a Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica
Roma, 24 novembre 2020**

Indice

1. Quadro macroeconomico	6
<i>Congiuntura internazionale</i>	6
<i>Economia italiana</i>	8
<i>Il mercato del lavoro</i>	9
<i>Evoluzione recente</i>	9
<i>L'impatto della crisi sul mercato del lavoro nel secondo trimestre del 2020</i>	12
2. Obiettivi di finanza pubblica	14
3. Alcune analisi sui temi affrontati dal disegno di legge	15
<i>Imprese</i>	15
<i>Liquidità e struttura finanziaria delle imprese</i>	16
<i>Fondo impresa femminile</i>	21
<i>Incentivi fiscali alle operazioni di aggregazione aziendale</i>	22
<i>Le imprese del settore dei Call Center</i>	23
<i>Imprese e investimenti 4.0</i>	24
<i>Internazionalizzazione delle imprese</i>	25
<i>Vulnerabilità nel mercato del lavoro</i>	27
<i>Occupazione e ricerca di lavoro tra i giovani</i>	27
<i>Il lavoro femminile: occupazione, disoccupazione e forza lavoro potenziale</i>	27
<i>Il lavoro-non lavoro nel Mezzogiorno</i>	30
<i>Prospettive demografiche e incentivi alla natalità</i>	31
<i>Dinamiche e prospettive demografiche</i>	31
<i>Ricorso a nidi e servizi integrativi per l'infanzia</i>	33
<i>Condizioni economiche delle famiglie</i>	35
<i>Gli effetti della riduzione della pressione fiscale per i lavoratori dipendenti</i>	35
<i>Povertà e disegualianza alla vigilia della pandemia</i>	36
<i>Inflazione e capacità di spesa delle famiglie</i>	38

Sanità	40
<i>Il finanziamento del Ssn e la spesa sanitaria</i>	40
<i>I lavoratori nel comparto della sanità pubblica</i>	41
<i>Pandemia e domanda di specializzazioni mediche</i>	43
<i>Le retribuzioni nel comparto della Sanità pubblica</i>	44
<i>La mobilità ospedaliera</i>	45
Sostenibilità, ambiente e territorio	46
<i>Sostenibilità ambientale</i>	46
<i>Consumi idrici e perdite nella fase di distribuzione</i>	48
<i>La nuova geografia della Aree Interne</i>	48
Turismo e cultura	50
<i>La recente evoluzione dei flussi turistici e le difficoltà del settore</i>	50
<i>Il patrimonio culturale del Paese</i>	52
<i>Il perimetro statistico del settore culturale</i>	53

Allegati statistici:

- 1. Quadro economico**
- 2. Imprese**
- 3. Vulnerabilità nel mercato del lavoro**
- 4. Condizioni economiche delle famiglie**
- 5. Sanità**
- 6. Turismo e cultura**

In questa audizione si offre un quadro aggiornato sulla congiuntura economica più recente: dopo un breve riferimento al contesto internazionale, ci si sofferma sull'andamento recente dell'economia italiana e sulle sue prospettive a breve termine, utilizzando sia indicatori congiunturali sia indicatori che hanno in media la capacità di anticiparne l'andamento. Particolare attenzione verrà riservata alle condizioni del mercato del lavoro e della finanza pubblica. Il documento prosegue con una serie di valutazioni specifiche, laddove possibile, e di analisi di contesto su alcuni dei provvedimenti contenuti nel testo del ddl in discussione. Questi contributi sono raggruppati in alcune grandi tematiche che ripercorrono i temi affrontati nel testo del ddl coprendo un vasto spettro di aspetti dalle imprese alla famiglia, dall'ambiente al turismo. L'intento è quello di offrire al legislatore tutte le informazioni utili a disposizione dell'Istituto per affrontare una fase così delicata della storia del Paese.

1. Quadro macroeconomico

Congiuntura internazionale

Lo scenario internazionale è stato caratterizzato negli ultimi mesi da un recupero generalizzato dell'attività economica. Ad agosto, il commercio internazionale di merci in volume ha segnato un ulteriore incremento congiunturale (+2,5%), pur se in decelerazione rispetto al mese precedente (+5,0%) e restando comunque ancora al di sotto dei livelli pre-pandemia (-7,9% la variazione tendenziale media del periodo gennaio-agosto). Le attese per i prossimi mesi, come suggerisce l'andamento dell'indice *PMI Global* sui nuovi ordinativi all'export relativo al mese di ottobre (50,1), sono di una tendenza ancora positiva ma in netto rallentamento.

Sul fronte dei dati macroeconomici, in Cina, dove le misure di fermo amministrativo si sono concluse prima che negli altri paesi, il Pil tra luglio e settembre ha accelerato (+4,9% la variazione congiunturale) rispetto all'inizio della ripresa registrato nel secondo trimestre (+3,2%). Gli indicatori anticipatori mantengono inoltre un orientamento positivo. A ottobre, il *PMI Caixin/Markit*, relativo al settore manifatturiero, ha toccato il massimo da gennaio 2011 (53,6), mentre quello dei servizi è aumentato per il sesto mese consecutivo (56,8).

Negli Stati Uniti, secondo la stima preliminare, il Pil nel terzo trimestre è cresciuto in termini congiunturali del 7,4% e il rimbalzo è stato trainato dalla domanda interna e in particolare dai consumi. Nel mercato del lavoro, ad ottobre l'occupazione

dipendente nel complesso dell'economia (al netto del settore agricolo) è cresciuta di circa 638 mila unità, a sintesi di un incremento di oltre 900 mila lavoratori nel settore privato e di una riduzione di circa 268 mila nel settore pubblico. Il tasso di disoccupazione è sceso ancora, portandosi ad ottobre al 6,9%, un valore che resta tuttavia superiore di 3,4 punti percentuali rispetto a febbraio 2020. Sempre ad ottobre, la fiducia dei consumatori rilevata dal Conference Board ha mostrato una marginale flessione rispetto al mese precedente.

Nonostante il robusto recupero, l'attività economica americana resta ancora inferiore ai livelli antecedenti l'emergenza sanitaria. Le prospettive sono rese incerte dal peggioramento del quadro sanitario e dal mancato rinnovo delle misure di sostegno fiscale.

Nell'area euro, il Pil ha segnato nel terzo trimestre un marcato rimbalzo congiunturale (+12,7%) portandosi a un livello inferiore del 4,3% rispetto a un anno prima. In particolare, il Pil tedesco è cresciuto dell'8,2% (-4,2% la variazione tendenziale), quello francese del 18,2% (-4,3%) e quello spagnolo del 16,7% (-7,7% tendenziale). Il tasso di disoccupazione a settembre è rimasto stabile all'8,3%, mentre le vendite al dettaglio hanno segnato un calo del 2,0%.

A ottobre, si è interrotta nell'area euro la fase di miglioramento degli indicatori di clima di fiducia, con un primo segnale di rallentamento dell'attività economica. L'*Economic sentiment indicator* (ESI), elaborato dalla Commissione europea, si è mantenuto sui livelli del mese precedente. Nel dettaglio settoriale, la fiducia nei servizi è scesa mentre quella di industria, costruzioni e commercio al dettaglio è migliorata. A livello nazionale, l'ESI ha registrato un miglioramento in Germania e Italia, mentre risulta peggiorato in Francia e stabile in Spagna.

Le recenti previsioni di autunno della Commissione europea per l'area dell'euro hanno rivisto al rialzo la performance per quest'anno, durante il quale l'economia dovrebbe segnare comunque una forte flessione (-7,8% da -8,7%). Per il 2021, invece, il rimbalzo del Pil sarà inferiore a quanto prospettato nelle precedenti stime a causa del riacutizzarsi degli effetti delle misure di contenimento della pandemia (+4,2% da +6,1%).

Il cambio dollaro-euro a ottobre è rimasto pressoché invariato rispetto al mese precedente a 1,18 dollari per euro. Nello stesso mese, anche il prezzo del Brent si è stabilizzato (40,8 dollari al barile, da 40,9 di settembre), mantenendosi su livelli bassi anche a causa dell'ampiezza delle scorte accumulate durante il *lockdown*.

Economia italiana

Nel terzo trimestre il Pil italiano ha segnato, in base alla stima preliminare, un robusto recupero con una crescita congiunturale del 16,1% portandosi a un livello inferiore del 4,7% rispetto a un anno prima. Sia la domanda nazionale (al lordo delle scorte), sia la componente estera netta hanno fornito un contributo positivo e la crescita ha coinvolto tutti i settori economici.

Dopo quattro mesi di crescita e il forte aumento registrato ad agosto, a settembre la produzione industriale è diminuita in termini congiunturali del 5,6%, registrando comunque un livello superiore dell'1,3% rispetto a luglio. Nella media del terzo trimestre il livello della produzione è cresciuto del 28,6% rispetto al trimestre precedente. Rispetto a febbraio 2020, mese immediatamente precedente l'esplosione della crisi, il livello è risultato inferiore di circa il 4% mentre, in termini tendenziali, l'indice corretto per gli effetti di calendario è più basso del 5,1%. Cali tendenziali particolarmente ampi riguardano le industrie tessili, dell'abbigliamento, pelli e accessori e quelle petrolifere. In controtendenza sono solo il comparto estrattivo, la fornitura di energia e le altre industrie manifatturiere.

L'andamento particolarmente favorevole dei ritmi produttivi è confermato dall'indice di diffusione dell'industria in senso stretto: nel terzo trimestre circa l'88% dei settori risultava in espansione

Anche per il fatturato dell'industria si è interrotta a settembre la dinamica congiunturale positiva dei quattro mesi precedenti. Ciononostante, su base trimestrale si registra una forte crescita sia per la componente interna sia per quella estera. Il confronto tendenziale, al netto degli effetti di calendario, continua a rimanere negativo per entrambi i mercati.

Dopo la marcata risalita dei mesi centrali dell'estate, a settembre la produzione nelle costruzioni ha registrato, al netto dei fattori stagionali, una flessione congiunturale. Nonostante tale diminuzione, il terzo trimestre si è chiuso con un notevole aumento congiunturale, che ha portato il livello dell'indice destagionalizzato al di sopra di quello osservato nel corso del 2019.

Sul fronte degli scambi con l'estero, è proseguita a settembre la fase di risalita dell'export italiano verso i livelli di inizio anno, con un nuovo incremento congiunturale (+2,7%), sostenuto dalle vendite verso i mercati extra-Ue (+8,1%), a fronte di un calo di quelle indirizzate all'area Ue (-2,1%). Nel terzo trimestre 2020, rispetto al precedente, l'export ha segnato un aumento del 30,4%, cui hanno contribuito per due terzi i forti incrementi delle vendite di beni strumentali e beni intermedi verso entrambi i mercati di sbocco, Ue ed extra Ue.

Per quanto riguarda le importazioni, dopo gli aumenti dei mesi precedenti a settembre si è registrato un modesto calo congiunturale (-0,6%), cui hanno contribuito soprattutto i minori acquisti di beni intermedi (per circa 0,8 punti percentuali). Nel terzo trimestre 2020, le importazioni sono cresciute del 21,7% in termini congiunturali.

La riduzione dei corsi del petrolio rispetto ai mesi estivi associata ad una domanda di consumo influenzata dall'incertezza ha contribuito a mantenere, nel mese di ottobre, l'inflazione negativa pur se in moderata risalita. L'indice nazionale per l'intera collettività (NIC) è aumentato dello 0,2% rispetto al mese precedente, mentre è risultato in calo dello 0,3% su base annua. I rincari mensili dei beni alimentari non lavorati e soprattutto di quelli energetici regolamentati, per l'adeguamento trimestrale delle tariffe di energia elettrica e gas, hanno contribuito a ridurre l'intensità della caduta rispetto al minimo di settembre scorso. L'"inflazione di fondo", al netto degli energetici e degli alimentari freschi, e quella al netto dei soli beni energetici hanno registrato entrambe una risalita, rispettivamente da +0,1% a +0,2% e da +0,2% a +0,5%.

In prospettiva, le informazioni sulla fiducia sembrano segnalare una pausa nel processo di ripresa avviatosi a maggio, al termine del periodo di *lockdown*. L'indice del clima di fiducia dei consumatori ha segnato ad ottobre un lieve calo per effetto di un deterioramento di tutte le componenti: il clima economico e il clima futuro hanno registrato le riduzioni più marcate ed anche le attese sulla disoccupazione hanno segnato un forte peggioramento.

Con riferimento alle imprese, ad ottobre l'indice composito del clima di fiducia ha evidenziato un aumento nei settori dell'industria e del commercio al dettaglio, mentre i servizi di mercato hanno registrato un peggioramento, soprattutto a causa dell'andamento marcatamente negativo dei servizi turistici. Nell'industria manifatturiera le attese su ordini e produzione sono risultate in lieve peggioramento, mentre quelle sull'occupazione indicano un lieve miglioramento.

Il mercato del lavoro

Evoluzione recente

Nel 2020, dopo la sostanziale stagnazione dell'occupazione nei primi due mesi dell'anno, il sopraggiungere dell'epidemia ha investito il mercato del lavoro provocando, tra il primo e il secondo trimestre, una riduzione di circa 470 mila occupati (-2,0%), a scapito soprattutto dei dipendenti a termine e degli indipendenti.

La ripresa occupazionale osservata nei mesi di luglio e agosto ha consentito un primo recupero rispetto ai mesi precedenti; ciononostante, il numero di occupati registrato a settembre – sostanzialmente stabile rispetto ad agosto – è risultato ancora inferiore di circa l'1,4% rispetto a febbraio.

I lavoratori che hanno dichiarato di essere in Cassa integrazione guadagni (Cig) nella settimana di intervista¹ – compresi nella stima degli occupati – sono passati da meno di 50 mila nel mese di febbraio 2020, ad oltre 3 milioni ad aprile, riducendosi poi gradualmente fin sotto il mezzo milione ad agosto e settembre (ma la relativa stima è ancora provvisoria).

In generale, la progressiva sospensione delle attività produttive ha determinato un aumento senza precedenti del numero di occupati che non hanno lavorato nella settimana di intervista: da circa il 4% nel febbraio 2020 si è passati a circa un quarto del totale a marzo, raggiungendo oltre un terzo nel mese di aprile (circa 7 milioni e 600mila lavoratori), per poi progressivamente diminuire e arrivare al 5,9% a settembre (-0,7 punti percentuali rispetto a settembre 2019).

È emersa una caduta marcata delle ore pro capite effettivamente lavorate, diminuite, rispetto al corrispondente mese del 2019, di 10,5 ore a marzo e di 11,6 ad aprile; tale differenza si è in seguito sensibilmente ridotta portandosi a -1,2 a luglio, -0,6 ad agosto e -0,7 a settembre.

Risulta significativamente aumentato il numero degli occupati che affermano di aver svolto il proprio lavoro da casa: da un valore medio di circa 1 milione nei mesi precedenti l'insorgere della pandemia, si è passati a quasi 3 milioni nel mese di marzo 2020 (12,6% degli occupati) e a oltre 4 milioni e mezzo nel mese di maggio (20,2%); la quota è poi andata diminuendo, anche se i livelli rimangono più che doppi rispetto a quelli del 2019.

Nonostante la caduta dell'occupazione, nei mesi di marzo e aprile si è registrata una marcata diminuzione della disoccupazione (-588mila; -24,5%), associata ad un eccezionale aumento dell'inattività (+1.021mila; +7,7%). A maggio, la diminuzione dell'occupazione è stata più contenuta e il numero di disoccupati è tornato a salire, anche sensibilmente (+350mila, +19,3%), a seguito del superamento, ad opera del Dpcm del 26 aprile, di molte delle precedenti restrizioni, favorendo in tal modo il ritorno alla ricerca di lavoro da parte degli inattivi dei mesi precedenti.

¹ La stima degli occupati in Cig nella Rilevazione sulle forze di lavoro si basa sulla dichiarazione dell'intervistato riguardo al motivo dell'assenza dal lavoro nella settimana di riferimento dell'intervista (sulla base della quale si definisce la condizione di occupato), oppure al motivo per il quale ha lavorato meno del solito nella settimana. Pertanto, un dipendente è considerato in Cig soltanto se lo era nella settimana di intervista.

La crescita delle persone in cerca di occupazione è proseguita a giugno e luglio, associata all'ulteriore riduzione degli inattivi. Ad agosto, invece, il numero di persone in cerca di lavoro è tornato a calare (-27mila; -1,1%) e la diminuzione si è confermata a settembre (-22mila; -0,9%), associata ad un ulteriore calo dell'inattività.

Rispetto a febbraio 2020, a settembre il tasso di occupazione risulta ancora inferiore di quasi un punto percentuale, mentre quello di disoccupazione resta ancora superiore di 0,3 punti.

Il calo degli occupati registrato tra febbraio e settembre ha colpito maggiormente le donne (-1,9%, contro il -1,1% tra gli uomini; -184mila e -145mila occupati, rispettivamente), per le quali si è registrata una diminuzione più marcata ad aprile e una ripresa più lenta nei mesi successivi. Il calo degli occupati riguarda molto i giovani: rispetto a febbraio 2020, a settembre l'occupazione della classe 15-24 anni è diminuita del 7,3% (-79mila occupati), portando il corrispondente tasso di occupazione dal 18,4 al 17,1%. Tra i giovani è aumentato sia il tasso di disoccupazione (dal 28,6 al 29,7%), sia la quota degli inattivi (dal 74,2 al 75,7%). Anche tra i 25-34enni la perdita di occupazione è stata rilevante: tra febbraio e settembre gli occupati sono diminuiti del 5,7% (circa 233mila in meno) mentre sono aumentati i disoccupati (il tasso è passato dal 13,9% al 15,4%) e gli inattivi (+122 mila unità). Per quanto riguarda i lavoratori fra i 35 e i 49 anni, l'occupazione è scesa dell'1,7% (-160mila occupati) ma a settembre si registra un calo della disoccupazione (-3,3%; -27mila persone), associato ad un aumento dello 0,9% degli inattivi (+23mila). Infine, gli ultracinquantenni sono gli unici caratterizzati da una tenuta complessiva dei livelli occupazionali, anche per effetto della componente demografica. A settembre, il relativo tasso di occupazione è salito al 32,9%, 0,3 punti percentuali al di sopra di quello di febbraio; i tassi di disoccupazione e inattività sono risultato del tutto simili a quelli di febbraio.

L'andamento per età riflette anche la diversa dinamica tra dipendenti e indipendenti e tra i dipendenti a tempo determinato e con contratto permanente. Il calo dell'occupazione più consistente ha riguardato i lavoratori a termine, che nel periodo considerato sono diminuiti di 295mila unità (-10,1%), scendendo a 2,6 milioni; marcata anche la riduzione dei lavoratori indipendenti che a settembre ammontavano a 5,2 milioni (-1,9%, pari a circa 101 mila occupati in meno). L'unica tipologia professionale ad aver mantenuto i livelli occupazionali di febbraio, anche per effetto del blocco dei licenziamenti, è quella dei dipendenti a tempo indeterminato (15,2 milioni di occupati a settembre).

L'impatto della crisi sul mercato del lavoro nel secondo trimestre del 2020

I dati relativi al secondo trimestre dell'anno, permettono di osservare, a differenza dei dati mensili fin qui illustrati, anche le dinamiche registrate a livello settoriale e per i diversi profili professionali. Con riferimento alle variazioni registrate nel secondo trimestre 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019, i settori maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria sono proprio quelli dove il lavoro a termine risulta più diffuso: commercio (-191 mila occupati, -5,8%) e, soprattutto, alberghi e ristorazione (-246 mila, -16,1%). Nello specifico, la riduzione ha riguardato il commercio sia all'ingrosso sia al dettaglio (-6,1% e -6,7%), mentre il forte calo nei comparti della ristorazione (-13,0%) è stato più contenuto di quello osservato per gli alberghi (-28,3%). Un altro settore che ha risentito marcatamente degli effetti della pandemia, anche per la rilevante presenza di lavoratori non regolari, è stato quello dei servizi domestici alle famiglie (-125 mila, -16,7%), con un impatto maggiore per gli stranieri e le donne. Sebbene di minore entità, una diminuzione significativa si è osservata anche tra i servizi alle imprese – in particolare nelle attività di ricerca e selezione del personale e nelle attività di supporto per le funzioni di ufficio e all'impresa – e tra i servizi alla persona (soprattutto per le attività sportive e di intrattenimento).

Passando a considerare le diverse tipologie professionali, oltre la metà del calo occupazionale ha riguardato professioni nei servizi e nel commercio (-10,2% rispetto allo stesso periodo del 2019); in forte diminuzione anche gli impieghi non qualificati (-5,7%), mentre le professioni impiegatizie, quelle qualificate e, soprattutto, le professioni operaie hanno registrato cali inferiori alla media. Tra le figure professionali più colpite spiccano camerieri, baristi, cuochi, commessi ed esercenti delle vendite al minuto, collaboratori domestici e badanti; tra le poche professioni in crescita si segnalano invece i tecnici programmatori o elettronici e gli addetti alle consegne.

Nel complesso dunque gli effetti della crisi occupazionale dovuta all'emergenza sanitaria si sono in prevalenza ripercossi sulle componenti più vulnerabili del mercato del lavoro (giovani, donne e stranieri), sulle posizioni lavorative meno tutelate e nell'area del Paese che già prima dell'emergenza mostrava le condizioni occupazionali più difficili, il Mezzogiorno; in altre parole, la pandemia sembra aver avuto l'effetto di acuire i divari preesistenti nella partecipazione al mercato del lavoro.

I dati, sempre riferiti al secondo trimestre, dal lato della domanda di lavoro mostrano, dopo cinque anni di crescita ininterrotta, un calo congiunturale delle posizioni lavorative dipendenti nelle imprese e istituzioni private extra-agricole, al

netto degli effetti stagionali, dell'1,0% nell'industria e del 5,5% nei servizi. A diminuire sono stati soprattutto i posti di lavoro in somministrazione che, su base congiunturale e al netto della stagionalità, si sono ridotti del -15,5%.

Accanto alla riduzione delle posizioni lavorative dipendenti, si registra un marcato calo del monte-ore lavorate, associato a una riduzione significativa delle ore lavorate per dipendente. La diminuzione congiunturale del monte-ore lavorate è stata più forte nei servizi rispetto all'industria.

Particolarmente intenso è stato il ricorso alla Cig che, nel complesso delle imprese industriali e dei servizi privati, ha raggiunto il valore di 329,9 ore ogni mille ore lavorate (erano 6,7 ore nel secondo trimestre del 2019). Il valore è pressoché uguale nell'industria e nei servizi (rispettivamente 330,6 ore e 329,4 ore). Parallelamente si è osservata una diminuzione delle ore di straordinario che, nel complesso, sono scese al 2,6% delle ore lavorate (-0,5 punti percentuali rispetto al secondo trimestre 2019).

La riduzione generalizzata dell'input di lavoro, sia in termini di posizioni sia di ore lavorate per dipendente, si è associata al forte incremento del costo del lavoro per unità equivalenti a tempo pieno (+6,1% nel complesso dell'industria e dei servizi privati rispetto allo stesso periodo del 2019). Tale incremento appare particolarmente elevato nel settore dei servizi (+8,1%, rispetto al +3,1% dell'industria). L'accelerazione ha riguardato entrambi le componenti del costo del lavoro (retribuzioni e oneri sociali) ed è riconducibile a una ricomposizione dell'input di lavoro dipendente presso le imprese a favore delle posizioni con retribuzioni medie più elevate (e maggiormente contrattualizzate).

Entrando nel dettaglio dei singoli settori, particolarmente colpito dagli effetti dell'emergenza sanitaria è il *settore delle attività dei servizi di alloggio e ristorazione*: nel secondo trimestre 2020 la diminuzione congiunturale delle posizioni lavorative dipendenti, al netto della stagionalità, è stata del 22,5%. In tale settore, la diminuzione del monte-ore lavorate è stata del 74,4%, a fronte di riduzioni eccezionali anche nelle ore lavorate per dipendente (-58,3%).

Anche il *settore delle attività artistiche, sportive e di intrattenimento o divertimento* risulta particolarmente colpito dall'emergenza sanitaria, registrando, al netto della stagionalità, una riduzione significativa delle posizioni lavorative dipendenti (-17,6%) e un marcato calo del monte-ore lavorate (-56,8%), anche per effetto della riduzione delle ore per dipendente (-41,4%).

D'altra parte, i settori che più hanno tenuto in termini occupazionali sono stati quelli che svolgono attività essenziali; in particolare, nell'industria, quello della *fornitura di*

energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; nei servizi quello delle attività finanziarie e assicurative e quello della sanità e assistenza sociale privata.

2. Obiettivi di finanza pubblica

Nel corso dell'anno le previsioni di finanza pubblica hanno subito progressivi aggiornamenti a fronte dell'evoluzione del quadro macroeconomico e delle misure prese dal governo per arginare la crisi economica e sociale connessa alla pandemia.

Lo scorso 19 ottobre il Governo ha presentato alle Istituzioni europee il Documento Programmatico di Bilancio per il 2021 (DPB), nell'ambito del consueto ciclo di monitoraggio dei Paesi dell'eurozona. Il documento presenta un quadro di finanza pubblica lievemente modificato rispetto alle stime contenute nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) del 5 ottobre.

Con riferimento al quadro programmatico, l'indebitamento netto in rapporto al Pil viene fissato al 10,5% nel 2020, in leggero miglioramento rispetto a quanto riportato nella NADEF (10,8%). La revisione della stima per il 2020 è ascrivibile principalmente a un andamento delle entrate migliore di quanto previsto e al minor utilizzo di alcune misure di sostegno. Per gli anni successivi, si prefigura un significativo miglioramento del saldo di bilancio, tale da assicurare una progressiva riduzione del debito pubblico in rapporto al Pil. L'indebitamento netto è previsto al 7% del Pil nel 2021 per poi ridursi progressivamente al 4,7% nel 2022 e al 3% nel 2023, anno in cui il saldo primario tornerebbe sostanzialmente in pareggio (+0,1% del Pil).

Nel DPB veniva tuttavia rilevato come le stime presentassero ampi margini di incertezza per il rischio connesso alla possibile seconda ondata dell'epidemia nei mesi autunnali e invernali, che si è poi materializzata. A fronte dell'acuirsi della dinamica dei contagi, sono state adottate nuove disposizioni restrittive e due nuovi provvedimenti di sostegno (i cosiddetti "Decreti Ristori"²) che hanno introdotto misure a favore di imprese e lavoratori, di natura prevalentemente temporanea e con effetti finanziari concentrati nell'ultima parte dell'anno.

Queste evoluzioni hanno reso necessario rivedere in peggioramento le previsioni di finanza pubblica rispetto al quadro del DPB. Sulla base delle relazioni tecniche allegate ai due provvedimenti la stima dell'indebitamento per il 2020 è stata rivista al rialzo al 10,7% del Pil per le misure del DL 137/2020 ("Ristori") e al 10,8% includendo anche quelle del DL 149/2020 ("Ristori bis"). Il peggioramento del saldo rimane comunque entro i limiti autorizzati dal Parlamento per il 2020 per i margini

² DL 28 ottobre 2020, n. 137 e DL 9 novembre 2020, n. 149.

di manovra aperti grazie a un più favorevole andamento delle spese autorizzate con i decreti dei mesi precedenti.

Infine, lo scorso 20 novembre il Governo ha presentato un nuovo aggiornamento delle stime di finanza pubblica all'interno della Relazione al Parlamento per l'autorizzazione a un nuovo scostamento di bilancio necessario per fronteggiare l'aggravamento della crisi sanitaria. In quella sede i dati del monitoraggio dei conti pubblici rilevano un miglioramento del quadro di finanza per l'anno in corso, con l'indebitamento netto che si attesterebbe al 10,4% del Pil, pur sottolineando che la stima è ancora soggetta all'incertezza delle prossime evoluzioni della pandemia. Lo scostamento di bilancio, inoltre, prevede l'autorizzazione di interventi aggiuntivi per 8 miliardi di euro in termini di indebitamento netto.

I più recenti dati Istat relativi ai Conti Trimestrali delle Amministrazioni Pubbliche offrono, invece, il quadro degli indicatori di finanza pubblica aggiornato alla prima parte dell'anno in corso. Complessivamente, nei primi due trimestri del 2020 le Amministrazioni Pubbliche hanno registrato un indebitamento netto pari al 10,0% del Pil, rispetto al 3,2% del corrispondente periodo del 2019. Nello stesso periodo anche il saldo primario e il saldo corrente sono risultati negativi e in deciso peggioramento. L'effetto è principalmente dovuto ai risultati del secondo trimestre in cui la caduta dell'attività economica ha indotto sia una riduzione delle entrate, sia un deciso aumento delle uscite principalmente per effetto delle misure di sostegno introdotte per contenere gli effetti negativi dell'emergenza.

3. Alcune analisi sui temi affrontati dal disegno di legge

Imprese

Il Disegno di legge di bilancio 2021 presta grande attenzione alle condizioni del sistema delle imprese, affrontando aspetti che vanno dalla necessità di sostegno per l'operatività nel breve periodo agli stimoli focalizzati su una transizione di carattere strutturale del sistema produttivo verso una maggiore competitività e propensione alla crescita. Nonostante il crollo del fatturato subito in primavera e l'avvio di una fase di elevatissima incertezza, le imprese italiane hanno mostrato una notevole resilienza, sostenuta anche dai massicci interventi di sostegno pubblico. La ripresa dei livelli di attività a partire da maggio e la relativa tenuta del mercato del lavoro testimoniano una elevata capacità di adattamento, che nei segmenti di imprese già più dinamici nella fase precedente la crisi sanitaria ha assunto i tratti di rilevanti cambiamenti organizzativi, produttivi, tecnologici e di mercato.

In questo quadro, i provvedimenti previsti dal Disegno di legge di bilancio affiancano ad azioni di supporto di breve periodo provvedimenti, di carattere orizzontale o settoriale, il cui intento è quello di stimolare i diversi segmenti di imprese verso comportamenti orientati a sviluppare il loro potenziale di crescita. Così, ai necessari interventi di sostegno alla liquidità, si associano incentivi finalizzati da un lato a stimolare la transizione dimensionale delle imprese, dall'altro a favorire una maggiore qualità dell'attività d'impresa sotto il profilo tecnologico, innovativo, finanziario, di orientamento all'internazionalizzazione.

Si tratta di aspetti che le analisi condotte dall'Istat hanno rappresentato come cruciali per accelerare in termini strutturali la crescita economica del Paese e innescare un circolo virtuoso in grado di valorizzare adeguatamente le risorse disponibili. In altre audizioni abbiamo richiamato l'attenzione sulla necessità che le misure di tipo "orizzontale" sulle imprese abbiano almeno due caratteristiche fondamentali: a) siano in grado di individuare con precisione la platea dei destinatari dei provvedimenti di stimolo; b) introducano, selettivamente, gli incentivi adeguati a fare avanzare le imprese verso profili più competitivi e orientati alla crescita, tenendo conto del loro effettivo potenziale di utilizzo. Da questo punto di vista il Disegno di legge di bilancio 2021 sembra fornire risposte complessivamente coerenti, solo in alcuni casi caratterizzate da principi di selettività degli incentivi.

Liquidità e struttura finanziaria delle imprese

Gli articoli 35, 36, 40 e 41 del ddl riguardano aspetti relativi a liquidità e struttura finanziaria delle imprese. I provvedimenti previsti intervengono in un quadro che vede il sistema produttivo italiano caratterizzato, alla vigilia dell'esplosione della pandemia, da un'ampia quota di imprese con problemi di liquidità e di redditività; il crollo delle vendite subito nel periodo marzo-aprile 2020, solo in parte recuperato nei mesi successivi, ha drammaticamente accentuato queste difficoltà, rappresentando una minaccia anche per le aziende che presentavano una solida situazione economico-finanziaria.

In questo quadro, un esercizio di simulazione finalizzato a quantificare l'impatto della crisi sulle imprese nel periodo gennaio-settembre 2020, consente di individuare i segmenti di imprese maggiormente esposti ad una crisi di liquidità, misurata – è bene sottolinearlo – non considerando in alcun modo gli effetti dei numerosi e rilevanti provvedimenti introdotti da marzo ad oggi per contrastarla. Si tratta, quindi, di stime utili a quantificare le platee di imprese potenzialmente più bisognose di supporto.

Gli artt. 35-38 e 40-41 del ddl di bilancio 2021 sono finalizzati ad assicurare sostegno alle condizioni di liquidità delle imprese, fortemente deteriorate dalle condizioni

operative indotte alle esigenze di contenimento dell'epidemia Covid-19. In particolare, le misure che mirano ad agevolare l'accesso a fonti di finanziamento esterno da parte delle imprese, soprattutto quelle di piccola e minore dimensione, insistono su un elemento di grande rilevanza, anche alla luce della elevata numerosità di imprese a rischio di trovarsi in crisi di liquidità. La contrazione del volume di affari può infatti trasformarsi in crisi finanziaria qualora l'impresa, davanti all'esaurirsi della liquidità interna, non abbia facile accesso a risorse esterne, con conseguente rischio di fallimenti, depauperamento del tessuto produttivo e danni alla capacità di ripresa del Paese.

In occasione del suo ultimo Rapporto annuale (luglio 2020), l'Istat ha presentato una stima della platea di società di capitali che, a fine aprile 2020, risultavano liquide, illiquide, o con livelli di liquidità che, a meno di una vigorosa ripresa dell'attività nei mesi successivi, garantivano alle imprese una disponibilità di risorse insufficiente a coprire il fabbisogno di liquidità fino alla fine dell'anno. In particolare, si stimava che al termine del *lockdown* di marzo-aprile, ovvero all'inizio della fase di graduale riapertura delle attività, risultasse illiquido o in condizioni di liquidità precarie oltre un terzo delle società di capitale attive in Italia: circa 290mila unità, nelle quali erano impiegati oltre 2,5 milioni di addetti.

La disponibilità di dati più aggiornati, in particolare della struttura dei bilanci delle società di capitali al 2019 e delle indagini congiunturali Istat sull'andamento delle vendite, consente di evidenziare quale pressione lo shock da Covid-19 avrebbe causato sui margini delle imprese in assenza delle misure compensative sulle condizioni di liquidità introdotte da aprile a oggi³. In particolare, è possibile ottenere una mappatura delle tipologie di rischio delle società di capitale, individuando i seguenti gruppi: *Imprese solide*: unità che, malgrado la crisi, riescono a mantenere margini sufficienti al soddisfacimento delle funzionalità aziendali minime (capacità di coprire costi intermedi, costi del personale, costi operativi interni, oneri di finanziamento, debiti); *Imprese in stallo*: unità che presentano difficoltà nella copertura dei costi legati alla gestione aziendale, *in primis* di investimento, e che sono dunque indotte a limitare le attività di medio-lungo periodo; *Imprese in difficoltà finanziaria*: unità con difficoltà connesse alla restituzione delle quote in conto capitale e degli interessi a servizio dei capitali in prestito; *Imprese in crisi*

³ L'esercizio di simulazione condivide l'impianto analitico proposto in Romano e Schivardi (2020) e ripreso in Banca d'Italia (2020). discostandosene tuttavia per le assunzioni relative alla durata del debito a medio-lungo termine, al grado di elasticità dei costi al fatturato, alla dinamica del fatturato. Cfr. G. Romano e F. Schivardi, *A simple method to compute liquidity shortfalls during the COVID-19 crisis with an application to Italy*, New York, U.S.: Mimeo, 2020; Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria* n.1 – 2020, Roma.

potenziale: unità con serie difficoltà relative alla copertura dei costi variabili, in particolare quelli del personale; *Imprese in crisi*: unità che si trovano nell'impossibilità di soddisfare i costi legati alle forniture.

Ciascuna di queste tipologie di rischio richiede strumenti di sostegno adeguati, quali programmi di stimolo agli investimenti o ristoro per deterioramento dei crediti nel caso delle società in stallo, strumenti a sostegno del credito per le imprese in difficoltà finanziaria, interventi a sostegno della liquidità a breve per quelle in crisi effettiva e potenziale.

La simulazione è basata su una valutazione della dinamica del *cash flow*, calcolato come differenza tra ricavi e costi⁴. I risultati della simulazione indicano che, in assenza di provvedimenti per contrastare la crisi di liquidità, data la struttura economica delle imprese e l'andamento delle vendite osservate nei primi nove mesi del 2020, la metà delle società di capitale considerate (circa 303mila, con 4,5 milioni di addetti e 1.500 miliardi di fatturato) sarebbero risultate relativamente "solide", con uno stock di disponibilità liquide in grado di coprire le esigenze di fabbisogno per circa 3 mesi (e un 2,4% di unità a elevato rischio di illiquidità). All'opposto, una situazione di crisi significativa e immediata avrebbe coinvolto il 18,8% di imprese (quasi 112mila unità, con circa 1 milione di addetti e 230,5 miliardi di fatturato); la metà di queste avrebbe fronteggiato condizioni di gravi necessità economiche, con la necessità di trovare immediati sostegni finanziari e/o smobilizzare parte degli attivi aziendali. Le condizioni di queste ultime classi di rischio, peraltro, sarebbero risultate aggravate da una incidenza significativa di unità illiquide. Circa 100mila imprese (con

⁴ Sono stati utilizzati dati provvisori relativi all'anno 2019 basati sul registro ASIA 2019 "anticipato" che contiene le informazioni strutturali provvisorie su circa 1,6 milioni d'impresе con occupazione dipendente; esso è integrato con circa 200mila imprese (non presenti in ASIA provvisorio) per le quali risultano depositati i dati di bilancio relativi all'esercizio 2019. Complessivamente il dataset considerato comprende circa 1,8 milioni di imprese, di cui 600.000 sottoposte a obbligo di pubblicità legale dei risultati patrimoniali ed economici. A partire dalla riclassificazione dello stato patrimoniale e del conto economico, sono state definite caratteristiche strutturali e risultati economici alla vigilia della crisi per una platea di imprese che nel 2018, sul totale delle società di capitale, rappresentavano il 55,6% delle unità, il 67,3% dell'occupazione, il 72,1% del fatturato. Sulla base dei risultati economici del 2019 (ultimi disponibili), si simula poi la dinamica dei ricavi nel periodo gennaio-settembre 2020, utilizzando le informazioni più recenti fornite dalle indagini Istat sul fatturato delle imprese industriali e dei servizi, a un livello di disaggregazione a 2 cifre Ateco (divisioni di attività economica), integrate con i dati di fatturazione elettronica. Dal lato dei costi, si assume che le imprese abbiano esborsi solo per beni intermedi e costo del lavoro dipendente. I due parametri necessari per calcolare l'evoluzione delle spese sono l'elasticità dei costi intermedi e del costo del lavoro alle vendite, cioè la loro variazione per una data dinamica del fatturato. Per ottenere una misura di tali elasticità d'impresa, è stato stimato un modello di regressione della variazione percentuale annua del costo del personale e dei costi intermedi su quella del fatturato nel periodo 2010-2017.

oltre 1,2 milioni di addetti) si sarebbero trovate in una situazione di “stallo”, nella quale tendono a interrompersi sentieri di crescita programmata. Le restanti unità (oltre 81mila, con circa 700mila addetti), infine, avrebbero presentato difficoltà nella capacità di restituire debiti e interessi, nonostante una larga prevalenza di imprese liquide.

In assenza di misure di sostegno all'attività e alla liquidità, la crisi avrebbe dunque colpito la capacità reddituale di una porzione molto ampia del sistema produttivo. Gli effetti, tuttavia, sarebbero risultati diversi tra fasce dimensionali: alla fine del terzo trimestre sarebbe risultato in crisi effettiva o potenziale il 20% delle società di capitali con meno di 10 addetti (oltre un quarto nei settori dei servizi alla persona) e il 13% di quelle di piccola e media dimensione (10-249 addetti), soprattutto nel terziario. Anche sul piano settoriale l'intensità sarebbe stata diversa. Nell'industria la quota di unità in crisi effettiva o potenziale avrebbe superato il 30% nei comparti del Tessile e nelle Costruzioni di edifici, e avrebbe raggiunto una larga maggioranza in quelli dei prodotti della raffinazione. Nell'ambito dei servizi di mercato, dove questa quota sarebbe risultata generalmente analoga a quella dell'industria (in media circa il 13%), il segmento in crisi o potenzialmente in crisi avrebbe interessato oltre il 40% delle società di capitali dei settori delle Agenzie di viaggio, del Trasporto aereo e marittimo, delle Poste e corrieri, della Consulenza aziendale. È tuttavia nei comparti dei Servizi alla persona che sarebbero emerse vulnerabilità nella struttura economico-finanziaria delle imprese: nel complesso le unità in crisi effettiva o potenziale sarebbero state oltre un quarto, superando il 70% nei settori delle Attività creative e delle Lotterie e il 50% in quelli dell'Assistenza sociale non residenziale e nelle Attività culturali.

Se questo può essere considerato lo scenario “tendenziale” degli effetti della crisi sulla liquidità delle imprese nel 2020, il quadro che si è effettivamente definito nei mesi successivi all'esplosione della pandemia incorpora da un lato le reazioni delle imprese in termini di utilizzo delle fonti di finanziamento e dall'altro gli effetti dei robusti provvedimenti di sostegno messi in campo dal governo. Queste simulazioni, tuttavia, segnalano con forza come interventi di sostegno alla liquidità delle imprese siano necessari alla luce del nuovo calo dei livelli di attività connessi alla seconda ondata dell'epidemia.

La crisi indotta dal calo del fatturato, che ha colpito oltre la metà delle imprese (soprattutto quelle coinvolte nel *lockdown* e di minori dimensioni), ha indotto strategie di finanziamento in parte diverse rispetto a quelle messe in atto prima dello scoppio della pandemia. In termini generali, sulla base delle indicazioni raccolte con un'indagine ad hoc effettuata dall'Istat a maggio, per circa quattro imprese su cinque

la crisi ha comportato una modifica delle abituali fonti di finanziamento per fronteggiare la crisi di liquidità, che si è tradotta, da un lato, nell'abbandono dell'attivo come fonte di finanziamento principale, interrompendo almeno nel breve periodo una tendenza in progressivo aumento nell'ultimo decennio in Italia, dall'altro nel maggiore ricorso al finanziamento esterno: in primis credito bancario e credito commerciale.

La riduzione dell'attivo come fonte di finanziamento nel mutato contesto economico è la conseguenza più marcata. Se prima della pandemia l'autofinanziamento costituiva la fonte di finanziamento più diffusa (ricorrevano al flusso di cassa generato dalla gestione aziendale quasi tre quarti delle imprese), il calo di fatturato e i conseguenti problemi di liquidità ne hanno provocato una drastica riduzione come risorsa in risposta alla crisi (lo utilizza il 29,1% delle imprese). È aumentato il ricorso al finanziamento esterno, in particolare al credito bancario (da 44,2% al 71,4%), al credito commerciale (da 16,8% a 40,9%) e a forme più evolute come obbligazioni e finanza innovativa (da 0,1% a 7,1%).

Lo spostamento dall'autofinanziamento al finanziamento esterno è particolarmente pronunciato nelle imprese con meno di 10 addetti e in quelle attive nei servizi. Si tratta di fonti esterne non "s sofisticate", in primo luogo credito bancario, favorito dalle misure di sostegno al debito (moratoria) e della nuova liquidità (garanzie pubbliche) previste nei DL 18/2020 e 23/2020. Tali misure hanno inciso tuttavia anche sulle scelte delle medie e grandi imprese, che peraltro sono maggiormente esposte delle altre verso il sistema bancario.

Al di là delle modificazioni di breve periodo nelle fonti di finanziamento indotte dalla crisi, l'azione sulla dimensione finanziaria rappresenta un elemento centrale per una transizione del sistema delle imprese verso profili mediamente più complessi, possibile a tutti i livelli della scala dimensionale e in tutti i settori. In particolare, l'evoluzione delle imprese verso profili maggiormente orientati alla crescita è associata, secondo recenti analisi condotte dall'Istat, alla possibilità di diversificare le fonti di finanziamento verso forme via via più sofisticate del credito (quali equity, prestiti intragruppo ecc.). Questa evidenza è verificata – con diversi livelli di complessità della struttura delle fonti di finanziamento – in tutti i segmenti dimensionali d'impresa, anche quelli di piccole dimensioni. Una efficace strategia di incentivo dell'evoluzione della struttura delle imprese dovrebbe quindi individuare "modelli" di finanziamento differenziati, adeguati al livello dimensionale delle imprese, riducendo i costi e favorendo l'accesso.

Tra gli altri provvedimenti, quanto previsto dall'art. 36 del ddl (Proroga del credito d'imposta per le spese di consulenza relative alla quotazione delle PMI) appare

coerente con questo approccio. Secondo stime effettuate dall'Istat⁵ la quotazione di strumenti di debito da parte di piccole e medie imprese nel periodo 2013-17 ha comportato una propensione all'investimento ampiamente superiore rispetto alle altre società, un significativo differenziale nella dinamica della produttività del lavoro e margini di redditività più elevati. L'accesso delle PMI a tali strumenti sembra dunque rappresentare un driver rilevante per sostenere imprese di piccole dimensioni che esprimono strategie fortemente dinamiche.

Fondo impresa femminile

L'articolo 17 del ddl prevede di incentivare, attraverso un fondo ad hoc, l'imprenditoria femminile. Secondo i più recenti dati Istat (riferiti al 2018), considerando le imprese individuali con dipendenti, le società di persone, le società di capitale e cooperative, sono 734.025 le imprese guidate da donne (il 32,7% del totale) mentre il restante 1.511.125 (67,3%) è guidato da uomini⁶. La presenza femminile aumenta leggermente se si considerano solo le nuove imprese nate nel 2018. Sono donne il 33,6% dei nuovi imprenditori; la percentuale sale al 36,2% tra i lavoratori in proprio. Le neo-imprenditrici sono, fra l'altro, per il 33,2% inserite nei settori ad alto contenuto tecnologico e di conoscenza⁷, contro il 31,8% degli uomini. Più in generale, analizzando il profilo di tutti gli imprenditori, nel 2018 le imprenditrici mostrano un maggiore livello d'istruzione: possiede una laurea magistrale o un dottorato il 27,8% delle imprenditrici rispetto al 21,2% degli imprenditori; anche la laurea triennale è presente più fra le imprenditrici (5,5%) che fra gli imprenditori (3,0%). Le donne guidano in genere imprese più giovani e principalmente nel settore dei servizi. Le imprenditrici si concentrano di più fra le imprese con meno di 2 anni (23,5%) rispetto agli uomini (18,6%) e hanno un'età media più bassa (48 anni) degli uomini (51 anni). Per i neo imprenditori l'età media si abbassa notevolmente (40 anni per le donne e 43 per gli uomini). Le imprenditrici si concentrano maggiormente nel settore dei servizi (89,3% rispetto al 74,2% degli uomini) e in particolare nei settori del Commercio, dei Servizi di Alloggio e Ristorazione, dei Servizi privati della sanità e assistenza sociale.

⁵ Si tratta di stime controfattuali realizzate recentemente dall'Istat nell'ambito di una collaborazione di ricerca con Borsa italiana, finalizzate a misurare l'impatto, sulla performance delle PMI, dell'adesione a politiche di incentivo all'utilizzo della finanza alternativa (in questo caso il programma ExtraMOT).

⁶ Queste stime sono frutto di elaborazioni basate sulla fonte Registro Asia-Occupazione.

⁷ Per il dettaglio dei settori ad alto contenuto tecnologico e di conoscenza si veda il glossario del Report "I profili dei nuovi imprenditori e delle imprese ad elevata crescita a questo link https://www.istat.it/it/files//2018/12/Report_Profili_nuovi_imprenditori_2016.pdf

Incentivi fiscali alle operazioni di aggregazione aziendale

L'articolo 39 del ddl si propone di favorire l'aumento della dimensione d'impresa del frammentato tessuto produttivo italiano attraverso un nuovo incentivo ai processi di aggregazione aziendale realizzati attraverso operazioni di fusione, scissione o conferimento d'azienda che vengano deliberati nel 2021. È ben noto, che il sistema produttivo italiano è caratterizzato da uno strutturale sotto-dimensionamento delle unità produttive e da una maggiore frammentazione rispetto agli altri principali paesi europei⁸. Secondo i dati Istat più recenti, relativi all'industria e ai servizi⁹, nel nostro paese nel 2018 le imprese con meno di 10 addetti sono oltre 4,2 milioni (di cui 2,7 milioni con un solo addetto), impiegano il 25% dei dipendenti e generano il 24,4% del fatturato complessivo del sistema produttivo italiano. Le imprese con 100 addetti e oltre sono circa 12 mila, impiegano il 28,4% degli addetti, il 39,8% dei dipendenti e generano il 43,5% del fatturato, contribuendo al valore aggiunto totale per oltre il 40%. Il sottoinsieme delle imprese con oltre 250 addetti è composto, nel 2018, da solo 3.843 unità. Soltanto in dieci divisioni (due cifre) della classificazione Ateco 2007 sono presenti più di cento imprese con oltre 250 addetti: Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli) (316 imprese; 8,2% delle imprese con oltre 250 addetti); Attività di servizi per edifici e paesaggio (249 imprese); Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a. (226); Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti (212); Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli) (211); Trasporto terrestre e trasporto mediante condotte (141); Assistenza sociale non residenziale (124); Industrie alimentari (111); Produzione di software, consulenza informatica e attività connesse (109); Assistenza sanitaria (104).

Questa peculiare struttura produttiva mostra una elevata persistenza nel tempo, anche se negli ultimi 8 anni (fra il 2011 e il 2018) si osserva un incremento nel numero di imprese con 100 addetti ed oltre (+1.400), il cui peso occupazionale in termini di addetti sale dal 25,7% al 28,4%.

L'articolo in oggetto dovrebbe, quindi, favorire l'aggregazione concedendo un credito d'imposta al soggetto risultante dalla fusione o incorporante, al beneficiario e al conferitario. Nel 2018 le imprese che sono nate attraverso una fusione o hanno acquisito per incorporazione – che rappresentano la platea dei soggetti

⁸ Si vedano ad esempio Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2019, cap. 2 e Rapporto annuale 2020, par. 4.1.

⁹ Escluse alcune divisioni dell'intermediazione monetaria e finanziaria, delle assicurazioni e dei servizi domestici.

potenzialmente interessati al beneficio – sono 11.212¹⁰ e impiegano 828 mila addetti; erano 11.103 (con 820 mila addetti) nel 2015 e 11.948 (con 754 mila addetti) nel 2011. Oltre un terzo di tali imprese fa parte di gruppi domestici (23,9%) o multinazionali (11,8%); la forma giuridica prevalente è la “società di capitali” che pesa per il 63,6% (oltre il 90% in termini di addetti), meno rilevanti sono le “società di persone” (20,5% e 0,9% in termini di addetti) e le “società individuali” (14,2% e 0,3% in termini di addetti). Circa il 71% delle imprese nate da queste trasformazioni giuridiche svolge attività nel settore dei servizi in particolare nel commercio al dettaglio escluso autoveicoli (16,8%) e nelle attività immobiliari (13,0%); quasi il 26% delle imprese è localizzato in Lombardia, oltre il 12% in Veneto e circa il 10% in Emilia Romagna. Più in generale, nel 2018 tutte le imprese coinvolte in fusioni, scorpori e conferimenti – incluse quelle cessate che hanno contribuito a dare origine alle nuove imprese – sono state 23.004. La partecipazione a tali operazioni cresce con la dimensione d’impresa: riguarda 1 impresa su 10 di grandi dimensioni (100 addetti ed oltre), circa una su 20 di quelle con 50-99 addetti e solo lo 0,4% di quelle con meno di 10 addetti.

Le imprese del settore dei Call Center

L’articolo 48 del ddl proroga per un anno le misure di sostegno del reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore dei Call center.

Nel 2017, le imprese che svolgono attività di Call Center (classe 82.20 della classificazione Ateco2007) sono 1.552. Risultano essere occupati 56.198 addetti, di cui 55.046 dipendenti. Il valore aggiunto complessivo generato dal settore è pari a 1,4 miliardi di euro con un fatturato che raggiunge circa 2,7 miliardi di euro.

In relazione all’occupazione il settore è fortemente concentrato: le 35 imprese con oltre 250 addetti occupano il 73% dei posti complessivi. Le stesse imprese producono il 60% del fatturato aggregato e realizzano oltre i due terzi del valore aggiunto complessivo del comparto (69%).

Il valore aggiunto per addetto ammonta a circa 25.900 euro, il costo del lavoro per dipendente è di 23.300 euro e la retribuzione per dipendente è pari a 17.200 euro. I risultati di questi indicatori evidenziano una situazione caratterizzata da valori piuttosto contenuti rispetto sia a quelli medi registrati nella sezione di appartenenza (N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese) sia a quelli del macro-settore Servizi¹¹. Il valore aggiunto per addetto per la sezione N è pari a 31.700

¹⁰Queste stime sono frutto di elaborazioni basate sulla fonte Registro Asia Imprese-Trasformazioni societarie. Sono incluse le imprese nel settore dei servizi finanziari.

¹¹ Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa <https://www.istat.it/it/archivio/234313>

euro mentre quello per il macro-settore Servizi è 40.500 euro. La retribuzione media per dipendente nei servizi è pari a 23.400 euro e a 18.600 euro nella sezione N.

Le retribuzioni mostrano un andamento tendenzialmente decrescente per dimensione dell'impresa. Il valore aggiunto per addetto ha un andamento simile, decrescente, a partire dalla classe di addetti 10-19 con l'eccezione delle imprese con addetti compresi tra i 100 e i 250, classe per la quale si registra un incremento rispetto alla precedente.

Il settore è caratterizzato da un'elevata presenza di occupazione esterna, personale parasubordinato e lavoratori somministrati. Il personale parasubordinato (collaboratori) è pari a circa 25mila unità mentre l'utilizzo complessivo di lavoratori somministrati si attesta a oltre 6.600 unità. Rispetto all'input di lavoro complessivamente utilizzato (dipendenti, indipendenti, collaboratori e somministrati), i soli collaboratori rappresentano il 30,6% del totale mentre il totale dell'occupazione esterna (collaboratori e somministrati) incide per circa il 36%. L'incidenza del lavoro esterno è ben oltre il 60% per le imprese con meno di 50 addetti per poi scendere nelle classi superiori, con un valore minimo (20,7%) per quelle con 50-99 addetti.

Considerando i collaboratori, il valore pro capite medio annuo del compenso per il servizio prestato è di circa 19mila euro. Il dato è lievemente più alto se si incorporano nel calcolo anche i lavoratori somministrati (19.600 euro).

Imprese e investimenti 4.0

Rispetto al rilancio degli investimenti l'articolo 185 del ddl di bilancio proroga e rafforza il credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi, prevedendo il potenziamento delle aliquote agevolative, l'incremento dell'ammontare delle spese ammissibili, la riduzione dei tempi di fruizione, e anche un ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione ai beni immateriali non "4.0". Il provvedimento analizzato con riferimento alle società di capitali, per quanto riguarda gli investimenti in beni materiali ("4.0" e non) e in beni immateriali ("4.0"), potrebbe generare nel 2021 un aumento significativo del credito d'imposta (+360%,) rispetto alla normativa vigente (in rapporto all'IRES si passa dall'1,6% al 7,2%). Le imprese manifatturiere, e le imprese di maggiori dimensioni, sono particolarmente avvantaggiate sia in termini di beneficiari sia in termine di incremento del beneficio. In entrambi i casi l'aumento sarebbe attribuibile soprattutto alla proroga e al rafforzamento dell'ex iper-ammortamento per beni materiali (rafforzamento che prevede anche un aumento dei limiti degli investimenti incentivabili). Per le imprese più piccole e per gli altri settori di attività l'aumento del credito risulterebbe legato soprattutto alla proroga e al rafforzamento dell'ex maxi-ammortamento (che non

prevede un aumento dei limiti degli investimenti incentivabili). Il credito di imposta è ammesso a compensazione non solo di IRES e IRAP e altre imposte minori, ma anche degli oneri sociali (secondo l'art. 17 del d.lgs. 241/97) configurando uno scenario caratterizzato da un livello trascurabile di incapienza (2% delle imprese, ma quasi un 5% per le utilities)¹².

Lo schema delineato dai provvedimenti contenuti nell'articolo 185 del ddl appare di difficile interpretazione rispetto alla capacità di favorire sia una ricomposizione verso gli investimenti di tipo intangibile, fortemente legati ai miglioramenti della produttività, sia nel favorire imprese competitive.

In quest'ottica è opportuno richiamare gli effetti distributivi misurati sulle precedenti versioni del maxi-ammortamento e dell'iper-ammortamento, utilizzando gli ultimi dati fiscali disponibili riferiti al 2018 quando il 31,5% delle imprese aveva utilizzato il maxi-ammortamento mentre solo il 4% l'iper-ammortamento. Il maxi-ammortamento risultava concentrato soprattutto nei servizi a bassa intensità di conoscenza (42,5%), in particolare nelle società di noleggio e leasing operativo, che con una quota trascurabile di occupati (0,4%) usufruivano di più di un quinto (20,7%) dell'agevolazione. Considerando la variazione dell'occupazione nel periodo 2017-2018, le imprese che hanno utilizzato il beneficio mostrano aumenti maggiori concentrati nelle imprese fino a 9 addetti. Considerando i beneficiari dell'iper-ammortamento, si registra una concentrazione nelle imprese della manifattura (79,9% delle risorse complessive), soprattutto a intensità tecnologica medio-bassa (37,4%). In particolare, il settore della fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchine e attrezzature) assorbe oltre un quinto dell'incentivo (20,8%). Rispetto alla comparazione dell'aumento degli occupati nel biennio 2017-2018, nel caso dell'iper-ammortamento si segnalano incrementi più accentuati nei servizi ad alta intensità di conoscenza.

I risultati delle stime ex-ante dei provvedimenti contenuti all'articolo 185 e le analisi ex-post dei precedenti provvedimenti sottolineano la necessità di rafforzare il monitoraggio dei benefici con l'obiettivo di favorire una più veloce transizione verso gli investimenti in beni intangibili e a favore delle imprese più dinamiche. Ciò richiederebbe una attenta e continua valutazione dell'efficacia dei provvedimenti.

Internazionalizzazione delle imprese

L'articolo 210 del ddl predispone una serie d'interventi volti a potenziare i livelli di internazionalizzazione delle imprese italiane. Un intervento a supporto dell'attività internazionale delle imprese italiane appare rilevante alla luce del ruolo che i mercati

¹² L'incapienza è stata calcolata esclusivamente in relazione a IRES, IRAP e oneri sociali.

esteri continuano a svolgere per la performance delle nostre imprese e la crescita economica complessiva del Paese. In Italia operano 123.410 imprese esportatrici (2018): nel 50,3% dei casi si tratta di imprese manifatturiere (cui afferisce circa l'83% del valore complessivo delle esportazioni), nel 37,9% di imprese attive nel commercio e nell'11,8% dei casi di imprese che operano in altri settori. Tra le principali economie europee l'Italia si caratterizza per la numerosità delle imprese esportatrici, seconda solo a quella tedesca. Nella manifattura, le unità produttive con almeno un addetto che vendono sui mercati esteri sono oltre 60mila, producono il 78,8% del valore aggiunto del comparto e impiegano il 63% degli addetti complessivi (2,3 milioni di unità).

La partecipazione delle imprese esportatrici italiane agli scambi internazionali appare diffusa, con molte piccole e medie imprese esposte sui mercati internazionali: la quota di export spiegata dalle imprese con almeno 250 addetti (circa il 52%) è la più contenuta tra le principali economie europee; quella spiegata dalle PMI (circa 45%) è la più elevata.

In numerose occasioni¹³, l'Istat ha rilevato come la presenza delle imprese italiane sui mercati esteri risulti tuttavia limitata in termini d'intensità. Con riguardo al comparto manifatturiero, solo in cinque settori su trentadue (Farmaceutica, Pelli, Altre manifatture, Macchinari, Altri mezzi di trasporto) la propensione all'export, misurata dalla percentuale di fatturato dovuta alle vendite all'estero, è in media superiore al 50%, a fronte di una media complessiva della manifattura pari al 44%. Tuttavia, per la metà delle imprese esportatrici manifatturiere tale quota non raggiunge il 15% e in nessun settore la quota mediana supera il 35% (sfiorato solo nei comparti di Macchinari e Automobili).

Sulla struttura appena descritta si è innestata la crisi legata all'epidemia Covid-19. In proposito la rilevazione condotta dall'Istat a maggio 2020, relativa alla situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria, offre informazioni rilevanti anche sulle imprese esportatrici.

La sospensione delle attività imposta a marzo e aprile 2020 ha coinvolto in misura estesa sia le imprese che operano unicamente all'interno dei confini nazionali (73,8%) sia, in misura ancora più ampia, quelle esportatrici (76,6%), ma è risultata meno diffusa tra le imprese esportatrici a controllo estero, dove pure ha coinvolto oltre la metà delle unità produttive (il 57% circa).

¹³ Si veda, tra gli altri, Istat, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi* (edizioni 2013, 2017, 2020).

Vulnerabilità nel mercato del lavoro

Il ddl di bilancio prevede una serie di interventi volti a migliorare le condizioni del mercato del lavoro per alcune fasce di popolazione che faticano a fare ingresso o permanere nel mercato del lavoro in alcune aree del Paese. In particolare l'articolo 4 estende al biennio 2021-2022 lo sgravio contributivo attualmente previsto per le assunzioni degli under 35 e ne aumenta misura e durata nelle regioni del Mezzogiorno, mentre l'articolo 5 prevede per lo stesso biennio uno sgravio contributivo per l'assunzione di lavoratrici. Si offrono, nei paragrafi a seguire, una valutazione della platea dell'articolo 4, due analisi di contesto sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro e l'andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno.

Occupazione e ricerca di lavoro tra i giovani

Tra i giovani under36 sono circa 2 milioni 375 mila quelli che potenzialmente potrebbero entrare nel mercato del lavoro, rappresentando quindi parte della platea interessata dall'incentivo; si tratta sia di disoccupati (893 mila), cioè di individui che hanno svolto azioni di ricerca e sono immediatamente disponibili a lavorare, sia di forze di lavoro potenziali (1 milione 482 mila) che includono quanti, pur non avendo svolto azioni di ricerca, sono immediatamente disponibili a lavorare (1 milione 416 mila) e chi ha cercato lavoro ma non è immediatamente disponibile (66 mila).

La maggior parte dei giovani che non lavorano e vorrebbero lavorare (il 58,1%) risiede nel Mezzogiorno, oltre un quarto (il 26,3%) al Nord e circa il 15,7% al Centro. Il tasso di disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno sfiora infatti il 25% (a fronte di un 9,3% osservato nel Nord), raggiungendo il 33,7% in Calabria; anche il tasso di mancata partecipazione¹⁴ nelle regioni del Mezzogiorno è particolarmente alto (49,8%), quasi tre volte più elevato di quello osservato al Nord (17,2%), e supera il 50% in Sicilia, Calabria e Campania.

Il lavoro femminile: occupazione, disoccupazione e forza lavoro potenziale

Lo svantaggio delle donne rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro e alla qualità dell'occupazione svolta è ancora molto marcato, anche per effetto del forte impegno nelle attività di cura e alle difficoltà di conciliazione fra tempi di vita e lavoro. Come nel 2008, la crisi attuale ha interessato di più il Mezzogiorno e i giovani, ma questa volta sono state soprattutto le donne – maggiormente impiegate nei servizi (il settore più colpito con 809 mila occupati in meno rispetto al II trimestre

¹⁴È calcolato come rapporto tra il numeratore che, oltre ai disoccupati, include anche quanti non cercano lavoro ma sarebbero disponibili a lavorare, e il denominatore che, oltre a questi ultimi include anche le forze di lavoro (occupati e disoccupati).

2019) e in lavori precari – a subire gli effetti maggiori: nel secondo trimestre del 2020 si contano 470 mila occupate in meno rispetto allo stesso trimestre dell’anno precedente (323 mila in meno tra quelle con contratto a tempo determinato) e il tasso di occupazione femminile 15-64 anni si attesta al 48,4%, contro il 66,6% di quello maschile, collocandoci al penultimo posto della graduatoria europea, appena sopra la Grecia. I dati sull’occupazione femminile in Italia permangono preoccupanti nonostante il livello di istruzione femminile sia sensibilmente maggiore di quello maschile.

Nel 2019, in Italia, hanno il diploma quasi 2 donne su 3; una quota di circa 5 punti percentuali superiore a quella degli uomini (64,5% contro 59,8%), differenza che nella media Ue è invece pari ad appena un punto. Inoltre, il 22,4% delle donne ha conseguito una laurea (22,6% nel II trimestre 2020), contro il 16,8% degli uomini; un vantaggio femminile che ancora una volta è più marcato rispetto alla media Ue.¹⁵

L’investimento in istruzione ha contribuito al costante aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, associandosi a cambiamenti culturali profondi, come pure al processo di terziarizzazione dell’economia. L’occupazione femminile è cresciuta anche nei servizi alle famiglie e il progressivo innalzamento dei requisiti per accedere alla pensione.

Nonostante queste tendenze, il tasso di occupazione femminile è aumentato solamente di circa 15 punti in 40 anni (dal 33,5 del 1977 al 48,4% del II trimestre 2020); in questo stesso periodo il divario rispetto agli uomini si è ridotto di circa 23 punti percentuali sebbene, negli ultimi anni, la tendenza sia determinata anche dal calo dell’occupazione maschile.

Tra le donne occupate – 9 milioni 528 mila – il 71,2% è dipendente a tempo indeterminato, l’11,7% a termine e il 17,1% indipendente; oltre i due terzi svolgono un lavoro a tempo pieno (il 32% a tempo parziale). L’occupazione femminile si concentra nel settore terziario (84% rispetto al 59,1% degli uomini) e in particolare nei settori dell’istruzione, della sanità e dei servizi alle famiglie.

Le donne con una posizione lavorativa non dipendente, al netto delle coadiuvanti familiari e dei collaboratori, sono nel secondo trimestre 2020 1 milione 391 mila (il

¹⁵Ciononostante, la quota di donne italiane che ha conseguito una laurea è ancora di 13 punti percentuali inferiore alla media Ue (22,4% contro 35,5%) e supera i 18 punti nel confronto diretto con Francia (40,6%) e Spagna (41,3%). Inoltre, in Italia, lo svantaggio femminile è ancora molto marcato se si considerano le lauree tecnico-scientifiche, le cosiddette lauree STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics): il 37,3% degli uomini ha una laurea STEM contro il 16,2% delle donne. Le quote si invertono per le lauree umanistiche (30,1% tra le laureate e 15,6% tra i laureati), le lauree nell’area medico-sanitaria e farmaceutica (18,2% contro 14,5% di uomini), mentre per l’area socio-economica e giuridica la proporzione è più simile (35,5% tra le laureate e 33,2% tra i laureati).

14,6% delle occupate) – tra queste 326 mila hanno almeno un dipendente – e in oltre la metà dei casi risiedono al Nord (il 50,9% contro il 22,7% del Centro e il 26,4% del Mezzogiorno).

Tra le donne non occupate (di età compresa tra i 15-74 anni), circa 2 milioni 880 mila dichiarano di voler lavorare: 873 mila sono donne disoccupate (che hanno cercato lavoro e sono immediatamente disponibili a lavorare) e 2 milioni 7mila forze di lavoro potenziali (non hanno cercato lavoro ma sono immediatamente disponibili oppure hanno cercato lavoro ma non sono immediatamente disponibili). Tra le donne il tasso di disoccupazione è pari all'8,4% (7,2% per gli uomini) e il tasso di mancata partecipazione raggiunge il 22,8% (16,2% gli uomini).

Nel 56,1% dei casi le donne non occupate che vogliono lavorare risiedono nel Mezzogiorno. In tale ripartizione, infatti, il tasso di disoccupazione è quasi tre volte quello del Nord (15,2% rispetto al 5,9%) e quello di mancata partecipazione arriva al 42,2% (rispetto al 13,0% al Nord).

Le differenze nei tassi di occupazione tra uomini e donne sono più ampie tra le persone che vivono in famiglia con figli (28,5 punti), seguite da quelle in coppia senza figli (23,1 punti) e dai residenti nel Mezzogiorno (23,5 punti). Il gap è particolarmente ampio – in aumento a seguito della pandemia – quando la donna ha un'età compresa tra i 15 e i 34 anni (22,8 punti se in coppia senza figli, 45,8 punti se genitore).

La presenza di figli ha dunque un effetto non trascurabile sulla partecipazione della donna al mercato del lavoro soprattutto quando i figli sono in età prescolare. Se ci si concentra sulle donne in età feconda (tra i 25 e i 49 anni), il tasso di occupazione passa dal 71,9% registrato per le donne senza figli al 53,4% per quelle che ne hanno almeno uno di età inferiore ai 6 anni; la situazione più grave, ancora una volta, si osserva nel Mezzogiorno, dove lavora solo il 34,1% delle donne (25-49enni) con figli piccoli, contro il 60,8% del Centro e il 64,3% del Nord. Il fenomeno è da associare a una distribuzione profondamente disomogenea sul territorio nazionale dei servizi educativi per la prima infanzia, che continua a penalizzare molte regioni del Sud. Nell'anno educativo 2018/2019, l'offerta di posti nei servizi educativi per la prima infanzia (25,5% dei bambini sotto i 3 anni) si conferma al di sotto del parametro fissato già nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona (33%) che si sarebbe dovuto raggiungere entro il 2010.

Nello specifico delle donne che non lavorano ma che vorrebbero lavorare (disoccupate o appartenenti alle forze di lavoro potenziali), si osserva una decisa presenza di donne con figli: queste rappresentano il 12,3% delle occupate, ma un terzo delle disoccupate (33,9%) e il 28,2% delle forze di lavoro potenziali. Si tratta in oltre l'85% dei casi di donne con almeno un figlio di età inferiore ai 14 anni, per un

totale di circa 827 mila donne (219 mila disoccupate e 608 mila forze di lavoro potenziali).

Alle forze di lavoro potenziali (suddivise tra le 584 mila che non hanno svolto azioni di ricerca, ma sono subito disponibili a lavorare e le 24 mila che pur avendo cercato non sono immediatamente disponibili) si potrebbero aggiungere, come ulteriore potenziale platea di donne che potrebbero lavorare se la situazione del mercato del lavoro fosse più favorevole, le 295 mila donne che, pur non avendo cercato e non essendo immediatamente disponibili a lavorare, dichiarano comunque di voler lavorare.

Rispetto all'Ue28, in Italia è maggiore l'incidenza di donne che non hanno mai lavorato per occuparsi dei figli (nel 2018 3,7% e 11,1% rispettivamente), un fenomeno che insieme all'interruzione lavorativa riguarda quasi esclusivamente il sesso femminile. Nel Mezzogiorno, questa condizione riguarda una donna con almeno un figlio su cinque, associandosi anche a una quota più alta di donne che dichiarano di non lavorare per motivi non legati alla cura dei figli (12,1% rispetto al 6,3% della media italiana e al 4,2% della media europea). Persino tra le madri laureate, è molto più frequente che le donne non abbiano mai lavorato, e in particolare per prendersi cura dei figli, oppure che abbiano avuto una interruzione lavorativa.

Il lavoro-non lavoro nel Mezzogiorno

Nel secondo trimestre 2020 i divari territoriali nella partecipazione al mercato del lavoro sono aumentati: nonostante la diminuzione del tasso di occupazione nel Mezzogiorno sia stata simile a quella del Nord (-2,0 punti), il tasso di disoccupazione ha registrato un calo quattro volte più elevato (-3,2 punti rispetto a -0,8 punti nel Nord) e il tasso di inattività è cresciuto di più (+4,4 rispetto +2,7 punti nel Nord). Ne deriva che il gap tra Nord e Mezzogiorno per il tasso di occupazione sfiora i 23 punti percentuali: nelle regioni settentrionali sono occupati circa i due terzi della popolazione tra i 15 e i 64 anni (66,2%), mentre nel Mezzogiorno lo è meno della metà (43,4%); valori ancora più bassi e inferiori al 40% si registrano in Campania, Calabria e Sicilia.

La platea delle persone che nel Mezzogiorno non hanno un lavoro ma vorrebbero lavorare è composta da 3 milioni 185 mila unità, di cui 972 mila disoccupati e 2 milioni 213 mila forze di lavoro potenziali. L'aggregato si compone pressoché in egual misura di uomini e di donne (1 milione 570 mila e 1 milione 616 mila, rispettivamente) e per il 43,3% è costituito da giovani sotto i 36 anni (1 milione 379 mila).

Il tasso di disoccupazione raggiunge il 14,1% e quello di mancata partecipazione sfiora il 35%, valori, in entrambi i casi, pari a circa tre volte quelli osservati nel Nord. Ancora una volta Campania, Calabria e Sicilia sono le regioni caratterizzate dai più alti valori sia del tasso di disoccupazione sia di mancata partecipazione.

Il Mezzogiorno si caratterizza anche per una minore quota di transizioni dalla condizione di disoccupato o forza lavoro potenziale verso quella di occupato: i dati di flusso tra il secondo trimestre 2019 e il secondo trimestre 2020 mostrano come nel Mezzogiorno “solamente” il 17,6% dei disoccupati e il 10,5% delle forze di lavoro potenziali abbia trovato lavoro, quando nel Nord le quote salgono al 28,3% e al 16,4% rispettivamente. D'altra parte più elevato nelle regioni meridionali è anche il flusso in uscita dall'occupazione, pari al 12,4% contro il 7,5% del Nord.

Infine, alle maggiori difficoltà d'inserimento e di permanenza nel mercato del lavoro, il Mezzogiorno associa un più marcato svantaggio per quel che riguarda le caratteristiche del lavoro svolto: rispetto alle regioni settentrionali è più elevata l'incidenza di categorie di lavoratori vulnerabili come i dipendenti a termine (13,9% contro 9,3%) e gli autonomi senza dipendenti (18,5% contro 16%).

Prospettive demografiche e incentivi alla natalità

Il quadro demografico italiano è caratterizzato da una significativa crescita della sopravvivenza e da un altrettanto marcato calo della natalità, con un conseguente invecchiamento della popolazione molto più veloce rispetto al resto d'Europa. Alla luce di queste dinamiche il ddl prevede diversi interventi volti a sostenere e incentivare i livelli di natalità: dall'assegno unico familiare (art. 2) alla conferma dell'assegno di natalità (art. 65) e alla proroga del congedo obbligatorio di paternità (art. 66).

Dinamiche e prospettive demografiche

Negli ultimi decenni è aumentato lo squilibrio nella struttura per età della popolazione e più recentemente si sono manifestati i segni della recessione demografica. Dal 2015 la popolazione residente è costantemente in calo: secondo l'ultimo dato ufficiale pubblicato dall'Istat, tra il 1° gennaio 2015 e il 1° gennaio 2020 la popolazione residente in Italia si è complessivamente ridotta di 551 mila unità. Questo quadro di declino è la risultante, da un lato, del costante calo delle nascite che si è verificato ininterrottamente dal 2009, dall'altro, dall'aumento dei decessi. Per quanto riguarda le nascite si è passati da 576.659 nati del 2008 ai 420.170 del 2019 e anche quest'anno, secondo i dati riferiti al periodo gennaio-maggio (dato provvisorio), risultano già circa 4.500 nati in meno rispetto allo stesso periodo del 2019 (-2,7%). Per quanto riguarda i decessi sono passati da 593.427 nel 2011 a

634.432 nel 2019 (+6,9%) e le risultanze dei primi cinque mesi del 2020, segnati dall'impatto della pandemia, mostrano un incremento del 13,5% rispetto agli stessi mesi del 2019. Entrambe queste dinamiche sono largamente collegate all'andamento della popolazione per fasce d'età: in particolare, nel 2018 le donne tra i 15 e i 49 anni, intervallo che identifica le età feconde, erano oltre un milione in meno rispetto al 2008 (differenza accresciutasi a oltre 1,3 milioni all'inizio del 2020). Un minor numero di donne in età feconda comporta inevitabilmente, in assenza di comportamenti che si riflettono in un incremento della fecondità alle diverse età, meno nascite. Si è calcolato che la variazione di ammontare e di struttura per età della popolazione femminile in età feconda spieghi circa due terzi (il 67%) delle minori nascite osservate tra il 2008 e il 2018, mentre la restante quota è attribuibile in modo specifico a una diminuzione della fecondità, il cui indicatore sintetico è passato nel decennio da 1,45 figli per donna a 1,29.

Secondo le più recenti previsioni demografiche elaborate dall'Istat (base 1.1.2018), in uno scenario mediano – quindi, non troppo ottimistico né eccessivamente pessimistico – la popolazione residente in Italia nel 2045 dovrebbe essere pari a circa 58,7 milioni, per scendere poi a circa 53,8 milioni nel 2065; la flessione rispetto al 2018 (60,5 milioni) sarebbe di 1,8 milioni di residenti nel 2045 e di 6,7 milioni nel 2065, con margini di variabilità che portano la stima per il 2065 ad oscillare, in relazione alle dinamiche delle diverse componenti che alimentano i flussi (naturale e migratorio), tra un minimo di 46,1 milioni di residenti e un massimo di 61,6.

Nelle valutazioni a più breve termine va altresì considerato come l'attuale crisi sanitaria ed economica possa influire negativamente, oltre che sul numero decessi, anche sulla stessa frequenza annua di nati. È, infatti, legittimo ipotizzare che il clima di paura e incertezza e le crescenti difficoltà di natura materiale (legate a occupazione e reddito) generate dai recenti avvenimenti orienteranno negativamente le scelte di fecondità delle coppie italiane. I 420 mila nati registrati in Italia nel 2019, che già rappresentano un minimo mai raggiunto in oltre 150 anni di Unità Nazionale, potrebbero scendere, secondo uno scenario Istat aggiornato sulla base delle tendenze più recenti, a circa 408 mila nel bilancio finale del corrente anno – recependo a dicembre un verosimile calo dei concepimenti nel mese di marzo – per poi ridursi ulteriormente a 393 mila nel 2021.

Gli attuali cambiamenti del comportamento riproduttivo degli italiani trovano le loro radici nelle profonde trasformazioni demografiche e sociali del secolo scorso. Già alla fine degli anni Settanta il numero medio di figli per donna è sceso stabilmente sotto la soglia del ricambio generazionale (due figli in media). La fecondità bassa (gli attuali 1,29 figli per donna nel 2019) e tardiva è l'indicatore più rappresentativo del

malessere demografico del nostro Paese e le cause di questo fenomeno possono essere ricondotte a diversi fattori. Tra questi influisce certamente il posticipo delle tappe del ciclo di vita che porta al costante aumento dell'età media delle donne al primo figlio. Da notare però che, tra quelle senza figli (da un'indagine specifica sono risultate essere circa il 45% tra le 18-49enni nel 2016), coloro che non contemplanò la genitorialità nel proprio progetto di vita sono meno del 5%. Si conferma che non è mutato il numero desiderato di figli (sempre in media pari a 2), mentre è in crescita la quota di coppie che sono costrette a rinviare e poi a rinunciare alla realizzazione dei progetti familiari a causa delle difficoltà della propria condizione economica e sociale o per fattori di contesto. Da qui la pressante necessità di azioni che rimuovano i numerosi ostacoli che si frappongono alla realizzazione di obiettivi che, stante le dinamiche demografiche di cui si è detto, contribuirebbero a sostenere un necessario investimento in capitale umano.

Ricorso a nidi e servizi integrativi per l'infanzia

L'articolo 147 del ddl incrementa la dotazione del fondo di solidarietà comunale. Le risorse aggiuntive sono destinate a finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni e, in particolare, a incrementare il numero di posti disponibili negli asili nido dei comuni, con particolare attenzione ai comuni nei quali si rilevano maggiori carenze.

Nell'anno educativo 2018/2019 sono 13.335 i servizi per la prima infanzia pubblici e privati. I posti disponibili coprono il 25,5% dei potenziali utenti, bambini fino a 2 anni compiuti, di cui il 13,2% nei servizi a titolarità pubblica, il 12,3% nel settore privato.

La quota di bambini presi in carico dai servizi educativi comunali o convenzionati con i comuni è del 14,1%, raggiunge nel 2018 il picco registrato nel 2010 (14%) e seguito da un calo negli anni successivi.

Divari territoriali sono importanti sia per quanto riguarda l'offerta, rappresentata dalla quota di Comuni che offrono i servizi (Nord-est 84,3%, Nord-ovest 60,5%, Centro 55%, Sud 54,3% e Isole 32,1%), sia rispetto ai bambini residenti presi in carico dai Comuni (20,5% Nord-est, 16,2% Nord-ovest, 19,9% Centro, 5,5% Sud, 6,8% Isole).

Nel 2018, la spesa corrente impegnata dai comuni per i nidi e i servizi educativi per bambini di 0-2 anni di età ammonta a circa 1 miliardo e 501 milioni di euro, di cui il 19,5% (circa 293 milioni di euro) rimborsata dalle famiglie sotto forma di compartecipazione degli utenti.

La spesa dei comuni per i servizi socio-educativi è destinata per il 97% agli asili nido e solo per il 3% ai servizi integrativi per la prima infanzia. La spesa per gli asili nido è assorbita per oltre il 90% dal funzionamento delle strutture comunali, in parte gestite

direttamente e in parte affidate a terzi; il 6,5% della spesa è dato dai costi dei nidi privati convenzionati, il 2% dai contributi alle famiglie e l'1,1% viene erogato ai nidi privati non convenzionati.

Negli asili nido comunali a gestione diretta la spesa media per iscritto erogata nell'anno è di 8.639 euro. La spesa dei comuni si riduce drasticamente se le strutture sono affidate in appalto a gestori privati, in media 4.914 euro per ciascun iscritto. Nei nidi privati convenzionati con i comuni la spesa media per bambino è di 3.126 euro l'anno; la spesa si riduce ulteriormente – 1.748 euro per utente – nel caso di contributi pagati direttamente dai comuni alle famiglie, che possono iscrivere il proprio figlio a strutture pubbliche o private.

Negli anni il legislatore è intervenuto più volte allo scopo di migliorare il servizio e incentivarne l'utilizzo. Ultimo in ordine temporale l'introduzione del bonus asilo con la legge 232 del 2016. Dopo un impiego limitato nel suo primo anno di erogazione, il bonus è stato maggiormente utilizzato nel 2018, con una spesa totale di circa 76 milioni di euro, di cui ha beneficiato l'8,8% dei bambini sotto i 3 anni (121.500 beneficiari). Nel 2019, la fruizione del contributo si è ampliata, con un importo complessivo di quasi 241 milioni di euro, erogato a 289.496 utenti (21,5% dei bimbi tra 0 e 2 anni). L'importo medio annuo percepito è passato da 625 euro del 2018 a 833 euro del 2019, in linea con l'incremento del bonus erogabile previsto dalla normativa.

Nel 2019, la quota di bambini di 0-2 anni che usufruiscono del bonus è il 29,5% al Centro, il 22,7% al Nord, il 16,4% nelle Isole e il 15,1% al Sud. Si differenzia notevolmente anche l'importo pro capite: dai 247 euro del Centro ai 106 euro del Sud (179 euro la media nazionale). Notevole variabilità si riscontra anche a livello regionale: se in Valle d'Aosta, Umbria e Lazio percepiscono il bonus più di 30 bambini su 100, in Calabria, Campania e Sicilia il contributo statale raggiunge meno di 14 bambini su 100.

La minore concentrazione dei contributi erogati e dei beneficiari al Mezzogiorno va correlata alla minore disponibilità di servizi e di posti negli asili nido in questa area del Paese, che condiziona l'accesso delle famiglie alla fruizione del contributo statale. Al Centro-nord il numero di utenti del bonus si mantiene sotto il totale dei posti disponibili nei nidi pubblici e privati mentre nel Mezzogiorno tale margine si annulla completamente e i beneficiari del bonus nel 2019 si collocano poco sopra i posti censiti al 31 dicembre 2018 (questa eccedenza si rileva per effetto della possibile rotazione, nell'anno educativo, dei bambini percettori del contributo, e dello sfasamento temporale fra anno educativo e anno di riferimento del bonus).

Le potenzialità delle misure di sostegno economico a supporto della domanda di asili nido sono quindi condizionate dallo sviluppo dell'offerta dei servizi sul territorio. In assenza di un ampliamento della dotazione dei posti disponibili nelle aree più svantaggiate del Paese, tali misure non si potranno tradurre in un impulso alla domanda di servizi e sarà difficile riscontrare un incremento della fruizione.

Il 18,5% delle famiglie che non utilizzano il nido sono condizionate da motivi indipendenti dalle loro scelte: il costo eccessivo del servizio, il rifiuto della domanda, la lontananza da casa delle strutture o gli orari troppo scomodi, sono motivazioni che evidenziano una domanda potenziale non soddisfatta dal sistema di offerta. La spesa che andrebbe a gravare sulla famiglia è la causa più frequente della rinuncia al nido: dall'8% del 2008 all'12,8% nel 2019.

Una quota significativa della domanda trova dunque ostacoli all'utilizzo dei servizi educativi per la prima infanzia nella limitatezza dei posti disponibili e nei costi delle rette.

Condizioni economiche delle famiglie

In diversi punti dell'articolato il legislatore affronta il tema delle condizioni economiche delle famiglie, predisponendo interventi volti ad aumentare i redditi disponibili in generale dei lavoratori dipendenti (art. 3) e in particolare dei lavoratori di alcuni specifici settori come l'agricoltura (art. 8), i call-center (art. 48) e a mitigare le condizioni di povertà ed esclusione sociale incrementando, per esempio, l'autorizzazione di spesa per l'erogazione del Reddito di cittadinanza. In questo contesto nei paragrafi seguenti si riportano i risultati di alcune stime degli effetti redistributivi della conferma dell'ulteriore detrazione sui redditi da lavoro dipendente (art. 3) e si forniscono, più in generale, dei dati di contesto sulla diffusione, alla vigilia della pandemia, dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale.

Gli effetti della riduzione della pressione fiscale per i lavoratori dipendenti

Il decreto n. 3/2020 ha disposto l'erogazione di un trattamento integrativo in favore dei percettori di reddito da lavoro dipendente, e assimilati, fino ai 28mila euro annui (art 1) e una ulteriore detrazione nel secondo semestre 2020 per i redditi compresi tra 28 e 40 mila euro (art 2)¹⁶. L'art. 3 del ddl qui in discussione, in attesa di "una

¹⁶ In particolare, l'ulteriore detrazione prevede, per la fascia tra i 28 e i 35mila euro di reddito, una quota fissa di 960 euro più una quota aggiuntiva di 240 euro che diminuisce al crescere del reddito. Mentre tra i 35 ed i 40mila euro di reddito l'ulteriore detrazione si compone soltanto della quota di 960 euro, non più fissa ma decrescente gradualmente fino ad azzerarsi al raggiungimento dei 40mila euro

revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali,” conferma anche per il 2021 e gli anni successivi, questa ulteriore detrazione, rendendola così permanente.

Complessivamente i due provvedimenti concorrono alla riduzione del cuneo fiscale aumentando l’importo ed estendendo la platea dei beneficiari del c.d. bonus Irpef. L’importo medio annuo *per individuo* beneficiario, secondo le simulazioni dell’Istat¹⁷, sarà pari a circa mille e 100 euro annui¹⁸. L’importo medio *per famiglia* beneficiaria è più alto rispecchiando la presenza di più di un lavoratore dipendente per famiglia, soprattutto nella metà più ricca della distribuzione dei redditi. Tra i redditi medio alti, in particolare, si registra l’importo medio più elevato (1.614 euro), la quota maggiore di beneficio totale (28,6%) e la più alta concentrazione d’individui (28,5%) e di famiglie beneficiarie (25,3%). L’intero bonus favorisce un’ampia platea di beneficiari (16 milioni d’individui che vivono in 12,4 milioni di famiglie). Le misure considerate, peraltro, non hanno l’intento di migliorare l’equità ma raggiungono l’obiettivo dichiarato di ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro dipendente. È altresì possibile concentrare l’attenzione sulla stima degli effetti del solo art. 3 del ddl, ovvero della conferma dell’ulteriore detrazione. Gli effetti distributivi della misura, destinata ai lavoratori dipendenti con redditi superiori ai 28.000 euro annui, favoriscono prevalentemente le famiglie con redditi più alti: il 72,5% dei beneficiari appartiene al 40 per cento più ricco della distribuzione dei redditi che, nel complesso, si vedono attribuire il 71,2% del beneficio totale. Nel 40% più povero si trova il 10% circa dei beneficiari che, tipicamente, rappresentano gli unici percettori in famiglie numerose. Il meccanismo di riduzione graduale fa sì che il beneficio medio per individuo e per famiglia sia decrescente al crescere del reddito. Grazie alla nuova detrazione il bonus Irpef viene esteso a 4 milioni di individui, appartenenti a 3,85 milioni di famiglie con un beneficio per individuo pari a 917 euro

Povertà e diseguaglianza alla vigilia della pandemia

I dati riferiti al 2019 dell’indagine armonizzata a livello europeo sul reddito e le condizioni di vita (EUSILC), di cui si fornisce qui un’anticipazione¹⁹, consentono di proiettare le condizioni di povertà ed esclusione sociale nel nostro Paese in un confronto con i principali paesi europei. In particolare, si stima la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (indicatore composito che tiene conto della quota di individui che si trovano in almeno una delle suddette tre condizioni: rischio

¹⁷Le stime sono state realizzate utilizzando il modello di microsimulazione dell’Istat FaMiMod. Le principali caratteristiche del modello sono descritte nella Rivista di Statistica ufficiale, n.2, 2015, Istat, Roma.

¹⁸Le simulazioni sono state effettuate sui redditi del 2019, non essendo ancora completato, per il 2020 e il 2021, l’aggiornamento del modello per tener conto degli effetti del Covid-19.

¹⁹ L’uscita dei dati è prevista nel corso del mese di dicembre 2020.

di povertà, grave deprivazione materiale, bassa intensità lavorativa), è pari al 25,6% (circa 15.390 mila persone). Il dato italiano del 2019 si mantiene inferiore a quello di Bulgaria (32,5%), Romania (31,2%), Grecia (30,0%), Lettonia (27,3%) e Lituania (26,3%), sebbene molto superiore a quello di paesi come Repubblica Ceca (12,5%), Slovenia (14,4%), Finlandia (15,6%) e Danimarca (16,3%) e dei paesi europei più grandi come Germania (17,4%), Francia (17,9%) e Spagna (25,3%).

La stessa indagine consente anche di tracciare un quadro della disuguaglianza dei redditi. Il rapporto S80/S20, in altre parole il rapporto fra la quota di reddito equivalente netto totale²⁰ percepito dal 20 per cento degli individui più ricchi e quella del 20 per cento delle persone più povere, fornisce una misura della disuguaglianza. Con riferimento ai redditi del 2018, a livello nazionale questo rapporto è pari a 6,0, in lievissima flessione rispetto al 6,1 registrato nel 2017.

Come è noto, l'Istat produce anche delle stime accurate dei livelli di povertà assoluta, ovvero la capacità di una famiglia di accedere a un paniere di beni e servizi considerato essenziale. Nel 2019, le famiglie in povertà assoluta erano quasi 1 milione 700 mila e raccoglievano quasi 4 milioni 600 mila individui. L'incidenza del fenomeno era relativamente più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti e interessava particolarmente le famiglie con minori (oltre 619 mila), con un'incidenza di oltre tre punti più alta del valore medio (9,7% contro il 6,4% medio). I minori poveri assoluti erano 1 milione 137 mila (11,4% in diminuzione rispetto al 12,6% del 2018) con una particolare concentrazione nel Mezzogiorno (14,8%).

Particolarmente complesso risulta fare previsioni sulla povertà assoluta per il 2020, dal momento che tale condizione è stimata a partire dalla spesa per consumi sostenuta dalle famiglie (Indagine Istat sulla spesa per consumi) e al momento è possibile produrre solo delle stime parziali e provvisorie sugli andamenti delle spese per consumi nei primi tre trimestri del 2020. In questo arco temporale, rispetto allo stesso periodo del 2019, le spese delle famiglie hanno seguito in maniera fedele l'andamento epidemiologico della pandemia e quello delle restrizioni imposte, facendo registrare mesi di calo molto marcato tra marzo e giugno, con un picco nei mesi di aprile e maggio. Complessivamente, nel periodo considerato, la spesa media mensile è scesa del 7,6%, con un andamento differenziato nei singoli trimestri rispetto ai corrispondenti trimestri del 2019: -4,0% nel primo; -16,1% nel secondo; -2,4% nel terzo.

²⁰Il rapporto S80/S20 (Europa 2020) è calcolato su base individuale, considerando cioè il reddito della famiglia di appartenenza.

Le spese hanno anche seguito andamenti differenziati per tipologia, in base sia alla diversa possibilità di limitare l'acquisto dal lato della domanda, sia al differente grado di restrizioni subite dal lato dell'offerta. Considerando separatamente i due capitoli di spesa che mediamente pesano di più sulla spesa totale, e cioè "Alimentari e bevande analcoliche" e "Abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili" (nel 2019 valgono, complessivamente, il 53,1%), segnano entrambi un aumento pari al +1,7% nei primi tre trimestri del 2020. Tutti gli altri capitoli, complessivamente considerati, registrano invece un fortissimo calo, pari a -18,8%. Questo comporterà, di conseguenza, un maggior peso relativo dei primi due capitoli sulla spesa totale nel 2020.

Inflazione e capacità di spesa delle famiglie

Nei primi dieci mesi del 2020, il rallentamento dell'inflazione misurato dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA), iniziato già nel corso del 2019, si è ulteriormente accentuato, portando il tasso tendenziale di variazione dei prezzi al consumo dapprima su valori lievemente negativi nel secondo e terzo trimestre dell'anno (-0,2%), e poi, a ottobre, a -0,6%. Corrispondentemente, il tasso d'inflazione medio annuo acquisito per il 2020, a ottobre, è pari a -0,2%.

Sull'andamento dell'inflazione pesa l'impatto delle misure di contenimento assunte per fronteggiare l'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia di COVID-19, che hanno fortemente condizionato le decisioni di consumo delle famiglie e che sono intervenute in un contesto caratterizzato da una fase di preesistente e prolungata fase di debolezza della domanda.

A un maggiore livello di dettaglio, il processo di rapido rallentamento dell'inflazione nel 2020 appare contraddistinto dalla polarizzazione delle dinamiche dei prezzi dei beni alimentari e di quelli energetici. In particolare nel settore dei beni alimentari, sia i prodotti lavorati sia, soprattutto, quelli freschi hanno fatto registrare tassi tendenziali in salita nel primo semestre del 2020, che si sono poi ridimensionati nel terzo trimestre pur rimanendo su valori relativamente elevati. A ottobre, a fronte di un ulteriore rallentamento della dinamica dei prezzi dei beni lavorati (scesa a +0,5%), si registra una nuova sensibile accelerazione del ritmo di crescita dei prezzi dei prodotti non lavorati (+3,9%).

Per quanto riguarda i beni energetici, già dal primo trimestre del 2020 la variazione tendenziale dei prezzi è marcatamente negativa (-3,7%) e la caduta si accentua fortemente nel trimestre successivo (-11,8%) per poi risalire nei mesi successivi, attestandosi a ottobre a -8,9%.

Infine, nel comparto dei servizi la dinamica dei prezzi, che fino al primo trimestre del 2020 aveva evidenziato tassi di crescita pressoché stabili su valori moderati, ha successivamente iniziato una fase di discesa che ha portato a un calo tendenziale dello 0,1% nel terzo trimestre. Tale andamento dipende in primo luogo dalla forte discesa dei tassi tendenziali dei prezzi dei servizi relativi ai trasporti e di quelli relativi alla ricreazione, cultura e cura della persona, che hanno risentito delle restrizioni alla mobilità.

L'evoluzione del processo inflazionistico delle differenti tipologie di beni e servizi nei primi tre trimestri del 2020 ha avuto effetti eterogenei sulle famiglie, distinte per classi di spesa equivalente, in relazione alle diverse quote di spesa che esse destinano all'acquisto di quei prodotti. In questo arco di tempo, per le famiglie della prima classe (quelle con minore capacità di spesa), il tasso tendenziale di variazione dell'indice è rimasto costantemente al di sotto del tasso di inflazione generale, scendendo a -0,5% nel secondo trimestre e a -0,6% nel terzo.

Al contrario, per quanto riguarda le famiglie dell'ultima classe (con il livello più elevato di spesa equivalente), pur nel quadro di generale debolezza dell'inflazione, i prezzi hanno evidenziato una dinamica più sostenuta, con tassi tendenziali di crescita che sono risultati moderatamente positivi (0,5% nel primo trimestre) o nulli (secondo e terzo trimestre).

Il differenziale d'inflazione tra le due sottopopolazioni di famiglie, nel periodo considerato, è spiegato essenzialmente dal forte calo dei prezzi dei beni energetici, che rappresentano una quota di spesa assai più elevata nel bilancio delle famiglie della prima classe rispetto a quelle dell'ultima. In effetti, l'impatto della flessione dei prezzi dell'energia è risultato solo parzialmente controbilanciato dalla crescita dei prezzi dei beni alimentari, che pesano relativamente di più sui consumi delle famiglie "meno abbienti".

A ottobre tuttavia, il differenziale di inflazione tra le famiglie della prima e dell'ultima classe si riduce sensibilmente, a causa della drastica diminuzione su base tendenziale dei prezzi dei servizi di trasporto (iniziato già nel terzo trimestre) che esercita un freno maggiore alla crescita dei prezzi delle famiglie più abbienti. A ciò si aggiunge l'impatto del differente andamento dei prezzi nel settore dei servizi ricreativi, culturali e per la cura della persona, che a ottobre fa segnare +0,8% per il primo gruppo di famiglie e -0,1% per l'ultimo, e dei prezzi dei servizi vari (+1,6% per le famiglie della prima classe e +0,6% per la popolazione a più elevata capacità di spesa).

Sanità

Il Titolo VI del ddl è riservato agli interventi volti a rafforzare il Sistema sanitario nazionale nel contesto della pandemia. In questo paragrafo si offre uno sguardo d'insieme ai dati più aggiornati a disposizione dell'Istituto che consentono di fare un quadro su alcuni degli aspetti più rilevanti del settore: la spesa sanitaria, la domanda di servizi sanitari.

Il finanziamento del Ssn e la spesa sanitaria

Per l'anno 2021, l'articolo 72 del ddl prevede che il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato sia pari a 121 miliardi 370,1 milioni di euro e che tale livello sia incrementato di 822,870 milioni di euro per l'anno 2022, 527,070 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025 e 417,870 milioni di euro a decorrere dall'anno 2026. Tale provvedimento interviene aumentando le risorse per il Ssn e interrompe un periodo in cui il finanziamento è rimasto pressoché stabile, pur in presenza di una domanda di assistenza in lento ma costante aumento a causa dell'invecchiamento della popolazione.

Il finanziamento ordinario del Servizio sanitario nazionale (Ssn) nel 2019 è stato di 114 miliardi e 474 milioni di euro²¹, pari al 6,4% del Pil. Le risorse ordinarie sono aumentate, rispetto all'anno precedente, dello 0,9%. Il finanziamento effettivo del Ssn si alimenta, oltre che con il finanziamento ordinario, con le risorse derivanti dalle entrate proprie degli enti del Ssn²². Pertanto, nel 2019, le risorse effettivamente disponibili²³ si sono attestate a 116 miliardi e 701 milioni di euro.

La crescita progressiva del finanziamento ordinario osservata dal 2015, l'aumento delle entrate proprie e il continuo monitoraggio dei Piani di rientro delle Regioni hanno favorito una significativa diminuzione del disavanzo accumulato nel corso degli anni. Il risultato negativo d'esercizio si è ridotto da circa 6 miliardi registrati nel 2006 a poco più di un miliardo nel 2019.

La spesa sanitaria corrente nel 2019 si è attestata a 115.448 milioni di euro con un aumento dell'1,4% rispetto all'anno precedente. La componente di spesa più elevata è rappresentata da quella per il personale che si è attestata negli ultimi anni tra il 31 e il 32% della spesa sanitaria pubblica totale. In valore assoluto la spesa per i redditi da lavoro dipendente nel 2019 ammonta a circa 35.500 milioni di euro, la sua

²¹ Il finanziamento ordinario comprende le voci di entrata tra cui l'IRAP e l'addizionale IRPEF, il fabbisogno sanitario DLgs 56/2000, la compartecipazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, le entrate proprie "cristallizzate" e le quote vincolate a carico dello Stato.

²² Si tratta delle maggiori entrate proprie degli enti del Ssn rispetto a quelle "cristallizzate" inglobate nel finanziamento ordinario.

²³ Fonte: Ministero della salute - Modelli CE

dinamica dal 2016 è fortemente condizionata da eventi di segno opposto: il blocco del turn over e i rinnovi contrattuali.

I lavoratori nel comparto della sanità pubblica

Le politiche introdotte negli ultimi dieci anni, incentrate principalmente sul blocco del turn over²⁴ nelle regioni sotto piano di rientro²⁵, nell'ambito delle manovre di contenimento della spesa sanitaria, cui si sono aggiunte politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle regioni non sottoposte ai piani di rientro, sono all'origine dell'attuale assetto delle risorse umane del Servizio Sanitario Nazionale.

Nel comparto della Sanità (pubblica) lavorano, nel 2018 (ultimo anno disponibile), circa 691 mila unità di personale, di cui quasi 648 mila dipendenti a tempo indeterminato e oltre 43 mila con rapporto di lavoro flessibile²⁶. Oltre la metà del personale è costituito da medici (16,6%) e personale infermieristico²⁷ (41,1%).

Riferendo i dati alla popolazione residente, il personale totale è pari a 107 unità per 10 mila residenti. Nelle regioni il tasso varia dal minimo di 73,4 nel Lazio al massimo di 173,6 in Valle d'Aosta. Per i medici il tasso è pari a 18 per 10 mila residenti (minimo 13,3 nel Lazio, massimo 25,0 in Sardegna). Per il personale infermieristico si registrano 44 unità ogni 10 mila residenti (31,0 in Campania, 65,1 in Liguria e Friuli-Venezia Giulia).

Rispetto al 2012 si è registrata una diminuzione di personale (-4,9%), che ha riguardato anche i medici (-3,5%) e gli infermieri (-3,0%). Lazio, Molise, Campania e Calabria sono le regioni che hanno fatto registrare le diminuzioni di personale più consistenti, sia nel complesso, sia per medici e personale infermieristico.

²⁴Il blocco del turn over, introdotto dal DL 78/2010 ed inizialmente previsto limitatamente al periodo 2010-2012 è stato prorogato sino al 31 dicembre 2014 e ulteriormente esteso al 2015 con la L 190/2014 (Stabilità 2015).

²⁵Con riferimento all'attuazione dello strumento dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, si ricorda che nel 2006 le regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna hanno predisposto i rispettivi piani di rientro di durata triennale che sono stati perfezionati e definitivamente sottoscritti, insieme al relativo accordo, nel 2007. Alla fine del 2009, anche la Calabria ha sottoscritto il suo piano di rientro. Nell'anno 2010, invece, la Liguria e la Sardegna sono uscite dal piano. Nel medesimo anno, Piemonte e Puglia hanno sottoscritto e avviato un piano di rientro, seppur caratterizzato da un livello d'intervento di minore intensità (c.d. "piano di rientro leggero"²⁶) rispetto a quello previsto per le altre regioni; nel corso del 2017 la regione Piemonte è uscita dal piano di rientro.

²⁶ Il dato si riferisce ad anni/uomo ed è relativo alle seguenti forme di lavoro flessibile: dipendenti a tempo determinato, in formazione lavoro, lavoro interinale, LSU (lavori socialmente utili).

²⁷ Nel personale infermieristico sono comprese anche le ostetriche.

Il trend decrescente nel periodo di osservazione è dovuto a un numero di cessazioni dal servizio²⁸ generalmente più elevato del numero di assunzioni²⁹. Solo negli ultimi due anni si registra una inversione di tendenza. La maggior parte delle cessazioni dal servizio sono dovute a pensionamenti per limiti di età, in particolare per i medici, che hanno una struttura per età più “anziana” rispetto al personale infermieristico. L’età media è pari a 52,5 anni per i medici, un medico su due ha più di 55 anni, mentre un infermiere su quattro è over 55 e l’età media è pari a 48,2 anni.

Pertanto nel prossimo futuro il pensionamento del personale medico costituisce una prospettiva preoccupante: attualmente sono circa 21 mila i medici di 55-59 anni e oltre 30 mila quelli di 60-64 anni. Ci si può attendere un esodo ampio di queste figure centrali della sanità, mentre la mancata programmazione degli accessi ai corsi di specializzazione di medicina rischia di non assicurare la copertura del fabbisogno delle professionalità necessarie. Anche il personale della medicina di base nei prossimi anni sarà interessato da una significativa uscita dal mercato del lavoro per pensionamento che potrà determinare una carenza di risorse in alcune regioni.

Sebbene il problema dell’uscita dal mercato del lavoro per gli infermieri sia posticipato rispetto ai medici, in quanto interesserà un numero elevato di professionisti a partire dal 2025, va comunque affrontato nel breve periodo, sia per la scarsa numerosità delle corti con meno di 44 anni rispetto alle coorti successive, sia perché la dotazione di infermieri rispetto alla popolazione residente è significativamente inferiore a quella degli altri paesi europei nonostante l’Italia sia un paese con elevati bisogni di salute legati all’invecchiamento.

La carenza di personale “stabile” viene in parte compensata dal sistema ricorrendo a personale con rapporto di lavoro flessibile. Attualmente l’incidenza di questa tipologia di contratti rispetto ai contratti a tempo indeterminato risulta pari al 7,7% per i medici e al 6,1% per il personale infermieristico. Mentre tra gli infermieri non si rilevano significative differenze di genere, tra i medici le donne risultano più “precarizzate” (10,2% contro il 5,6% degli uomini). Il ricorso al lavoro flessibile per questi professionisti sanitari è crescente nel tempo: nel 2012 era il 6,3% per i medici e il 3,6% per gli infermieri.

²⁸ Collocamento a riposo per limiti di età, dimissioni con diritto a pensione, risoluzione rapporto di lavoro (40 anni di contribuzione), licenziamenti.

²⁹ Nomina da concorso, Personale assunto con procedure art. 35 c.3 bis DLGS 156/01, Personale assunto con procedure art. 4 c.6 L.125/13, Assunzione per chiamata diretta (categorie protette), Assunzione per chiamata numerica (categorie protette), Personale stabilizzato da LSU.

Pandemia e domanda di specializzazioni mediche

La pandemia ha determinato una domanda molto elevata di alcune specializzazioni mediche che sono più di altre professionalizzate per fronteggiare i bisogni di salute dei pazienti affetti da Covid19. Al 31 dicembre del 2019 l'Italia poteva contare su 66.481 medici specialisti nell'area dell'emergenza, delle malattie infettive, delle malattie dell'apparato respiratorio o cardiovascolare e della medicina interna³⁰. Questi professionisti costituiscono circa il 35% del totale dei medici specialisti. Lavora negli ospedali l'81,3%: questa quota scende al 75,4% per gli specialisti delle malattie cardiovascolari, 75,8% per gli internisti, 76,6% per gli specialisti delle malattie dell'apparato respiratorio; sale al 84,0% per gli specialisti delle malattie infettive, 85,9% per l'area dell'emergenza, 90,5% per gli anestesisti.

Rispetto al 2012 è aumentata del 5,2% la dotazione complessiva di questi specialisti, ma è differenziata per tipo di specializzazione: anestesisti +13,3%, specialisti dell'emergenza +9,8%, specialisti delle malattie dell'apparato cardiovascolare (+7,4%); si è ridotta, invece, dell'8,3% la già esigua dotazione di medici specialisti delle malattie infettive e tropicali.

Rispetto alla media nazionale, pari a 110 specialisti per 100 mila residenti, in alcune regioni la dotazione è significativamente più elevata: in Liguria (134), Sardegna (125), Lazio e Toscana (121); mentre è più bassa nelle province autonome di Bolzano (86) e Trento (92), in Basilicata (94) e Veneto (95).

Le dotazioni di anestesisti, di specialisti nell'area dell'emergenza-urgenza e di internisti mostrano una discreta variabilità regionale: gli anestesisti (23 per 100 mila residenti) variano da 18 in Calabria a 32 in Valle d'Aosta; gli specialisti nell'area dell'emergenza-urgenza (24 per 100 mila residenti) da 13 nella provincia autonoma di Bolzano a 29 in Liguria e Umbria; gli specialisti in medicina interna (31 per 100 mila residenti) da 23 in Basilicata a 41 in Lombardia. Per le altre specializzazioni la variabilità territoriale risulta più elevata, in particolare per gli specialisti in malattie infettive (4 per 100 mila residenti) che variano da 1 a Bolzano a 6 in Liguria.

I medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta ed i medici di continuità assistenziale in Italia costituiscono la rete che garantisce le cure primarie nel nostro Paese. Gestiscono le patologie acute e croniche degli assistiti e mettono in collegamento il paziente con gli altri servizi del sistema sanitario. Sono pertanto le

³⁰ Sono state considerate le seguenti specializzazioni: anestesia, rianimazione, terapia intensiva e del dolore; malattie dell'apparato cardiovascolare; malattie dell'apparato respiratorio; malattie infettive e tropicali; medicina d'emergenza-urgenza; medicina interna. Sono state considerate anche le specializzazioni equipollenti: chirurgia generale e malattie dell'apparato digerente equipollenti alla specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza; allergologia e immunologia clinica, geriatria, reumatologia equipollenti alla specializzazione in medicina interna.

figure professionali di riferimento per ogni cittadino, anche e soprattutto in presenza di una situazione di emergenza come quella determinata dal Covid19.

Nel 2018, il personale medico addetto alle cure primarie ammonta a circa 43 mila medici di medicina generale (MMG) e 7.500 pediatri di libera scelta (PLS).

L'Italia dispone di 7,1 MMG ogni 10 mila residenti (erano 7,6 nel 2012). Escludendo i casi estremi di Bolzano con 5,2 MMG ogni 10 mila residenti e del Molise con 8,7, il tasso risulta più basso in Lombardia (6,2) e più elevato in Basilicata (8,5).

A livello nazionale quasi un MMG su 3 (31,6%) supera la soglia, stabilita dalla normativa, dei 1.500 assistiti, a testimoniare una generale situazione di scarsità di MMG, più evidente nelle regioni settentrionali. La quota di MMG che supera la soglia è il 65,6% nella provincia autonoma di Bolzano, il 57,6% in Lombardia, il 45,4% nel Veneto, il 43,2% nella provincia autonoma di Trento e il 39,2% in Emilia Romagna.

In generale la dotazione di MMG e di PLS risulta più elevata della media nella maggior parte delle regioni meridionali.

La rete di cure primarie, non si basa solo sull'attività dei MMG e dei PLS, ma anche sui servizi di continuità assistenziale (ex guardia medica), che garantiscono l'assistenza sanitaria ai cittadini quando gli ambulatori dei medici di base sono chiusi, per prestazioni non urgenti ma non rinviabili al giorno successivo. I medici di continuità assistenziale in Italia sono 17.306, 2,9 ogni 10 mila residenti. La dotazione è molto variabile a livello regionale: il tasso varia da valori molto bassi nella PA di Bolzano (0,8 per 10 mila residenti), in Lombardia (1,4), Veneto (1,8), a valori molto alti in Basilicata (9,7), in Calabria (8,8) e in Molise (7,6).

Le retribuzioni nel comparto della Sanità pubblica

Nel comparto della Sanità pubblica la retribuzione lorda pro capite ammonta a quasi 83 mila euro l'anno per i medici, a 73 mila euro per i dirigenti non medici e a 31 mila euro per il personale non dirigente³¹.

Le retribuzioni medie dei dirigenti del comparto sanità risultano in linea con quelle osservate per i dirigenti dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate, per i dirigenti scolastici e i dirigenti delle professionalità sanitarie dei ministeri; sono invece sensibilmente più basse di quelle dei dirigenti degli Enti pubblici non economici (158 mila euro), della Presidenza del Consiglio dei Ministri (150 mila), delle Agenzie fiscali

³¹ Le retribuzioni medie sono calcolate per il solo personale a tempo indeterminato rapportando il monte salari alle mensilità corrisposte; per alcuni aggregati sono ottenute come media pesata con la consistenza occupazionale al 31 dicembre. La retribuzione comprende anche gli arretrati, ad eccezione di quelli derivanti dai rinnovi contrattuali, dalle progressioni economiche, dall'applicazioni di sentenze e dalle ricostruzioni di carriera.

(137 mila), del personale di Magistratura (137 mila euro) e degli Enti di ricerca (116 mila).

La retribuzione del personale non dirigente presenta una variabilità più contenuta e il personale strettamente sanitario percepisce, in media, oltre 33 mila euro, circa 10 mila euro in più di quello amministrativo, tecnico, ausiliario della scuola (23 mila euro) e circa 23 mila euro in meno del personale non dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri (56 mila euro).

La mobilità ospedaliera

Uno dei fenomeni che caratterizza la sanità pubblica è l'elevata mobilità, cioè persone che domandano assistenza in regioni diverse da quella di residenza. In particolare, il fenomeno della mobilità si riscontra per i ricoveri ospedalieri che costituiscono la quota maggiore del volume di assistenza oggetto della ridefinizione della matrice relativa ai flussi finanziari per la compensazione della mobilità sanitaria tra le singole regioni e province autonome.

La mobilità ospedaliera interregionale ha una forte rilevanza tanto per la programmazione sanitaria (rappresenta un extra-costi per le regioni cedenti e una fonte di sovraffollamento per quelle riceventi) quanto dal punto di vista del paziente, che può scegliere dove farsi curare ma anche essere obbligato alla mobilità per la mancanza di un'assistenza ospedaliera adeguata di prossimità. I motivi alla base della mobilità ospedaliera non sono legati esclusivamente alla qualità dell'assistenza, ma possono dipendere anche dalla presenza temporanea in un'altra regione, dalle caratteristiche del territorio, dalla ridotta dimensione regionale, dalla vicinanza al confine o dalla necessità di cure in strutture di elevata specializzazione assente nella regione di residenza.

Le dimissioni ospedaliere per acuti, nel periodo 2000-2018, sono diminuite di circa il 34%, da 12,0 a 7,9 milioni. La quota di ricoveri per acuti in regime di day hospital è rimasta stabile a circa il 22% del totale. La mobilità interregionale è contestualmente diminuita del 22,9% (da 869 a circa 670 mila dimissioni in regioni diverse da quella di residenza). In termini relativi, però, risulta in aumento dal 6,8% all'8,3% per il regime ordinario e dal 6,1% al 9,2% per il day hospital.

Tutte le regioni meridionali, con la sola eccezione del Molise, presentano nel 2018 un indice di attrazione minore di uno, ovvero una mobilità passiva maggiore di quella attiva. Il divario è particolarmente ampio per la Calabria, dove più di un ricovero su cinque avviene fuori regione, e nel caso del day hospital anche per la Puglia. Hanno invece indici di attrazione decisamente superiori all'unità la Lombardia (quasi 12 ricoveri ordinari e 14 in day hospital ogni 100 sono di persone non residenti), l'Emilia-Romagna (rispettivamente 15 ordinari e 16 in day hospital) e la Toscana (12 ordinari

e 13 in day hospital), oltre il Veneto per il solo regime ordinario (9), il Lazio (13) e il Friuli-Venezia Giulia (17) per il day hospital.

Sostenibilità, ambiente e territorio

Sostenibilità ambientale

La legge di Bilancio presenta un insieme articolato di misure a favore della sostenibilità con l'obiettivo di rafforzare i comportamenti e gli investimenti sostenibili.

L'Istat elabora ogni anno il Rapporto sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDGs*) che, sulla base di 325 indicatori, permette di verificare i progressi compiuti dal nostro Paese verso il raggiungimento dei 17 grandi traguardi – ambientali, sociali ed economici – che ci si è impegnati a raggiungere entro il 2030. L'analisi complessiva degli indicatori di sviluppo sostenibile per i quali sono disponibili le informazioni sull'ultimo anno (prevalentemente il 2019), su quello precedente, mostra un quadro complessivamente positivo, con miglioramenti registrati, rispetto all'anno precedente, per il 48,1% degli indicatori, a fronte di un 29,7% rimasto invariato e ad un 22,2% in peggioramento. Approfondendo le dinamiche per i Goal legati alle dimensioni ambientali, rispetto all'anno precedente, la percentuale di indicatori con variazione positiva risulta significativamente elevata per il Goal 13 (Agire per il clima, 66,7%), mentre nei Goal 12 (Consumo e produzione responsabili) e 15 (La vita sulla terra) si registrano i livelli più elevati di indicatori in peggioramento (rispettivamente 54,5% e 41,7%).

Nel dettaglio prosegue l'andamento positivo dell'intensità energetica italiana: il rapporto tra consumo interno lordo di energia e Pil ha subito una contrazione dell'11% negli ultimi dieci anni e del 2,1% nell'ultimo anno. Il 2018 segna ulteriori avanzamenti dell'Italia nel campo della gestione dei rifiuti, seppure in presenza di un incremento dei rifiuti urbani (RU) pro capite. La percentuale di riciclaggio aumenta raggiungendo il 51%, un livello che consente al nostro Paese di superare, per il primo anno, l'obiettivo per il 2020.

Allo stesso tempo permangono elementi di criticità. Il consumo di materiale interno, sia pro capite che rispetto al Pil, è tornato ad aumentare nel corso del 2018 interrompendo la fase di riduzione che ha caratterizzato gli ultimi dieci anni, sebbene con intensità ridotte nell'ultimo quinquennio. I livelli di inquinamento atmosferico da particolato rimangono elevati e superiori alla media Ue28. Il consumo di suolo continua ad aumentare (circa 48 km² di nuove superfici asfaltate o cementificate nel corso del 2018). Nel 2018 il 7,6% del territorio italiano è coperto da superfici artificiali impermeabili, che impediscono al suolo sottostante di svolgere le proprie funzioni

naturali, e quasi il 40% presenta un elevato grado di frammentazione. Il rischio per la biodiversità rimane elevato.

In questo quadro si inseriscono alcuni dei provvedimenti previsti dalla legge di Bilancio che hanno l'obiettivo di aumentare le risorse disponibili per la tutela ambientale (es. art. 134) ovvero di introdurre "indicatori volti a misurare il grado di sostenibilità ambientale e la natura ecosostenibile dei progetti pubblici e privati di investimenti (art. 135)

Con riferimento ai comportamenti sostenibili delle imprese, è opportuno ricordare che le misure proposte si inseriscono all'interno di un sistema che mostrava già decisi segnali di attenzione al tema della sostenibilità. Secondo i dati del censimento 2018³² il 68,9% delle imprese con 3 e più addetti dichiarava di essere impegnato in azioni volte a migliorare il benessere lavorativo del proprio personale, il 66,6% svolgeva azioni per ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività produttive, il 64,8% si era attivato per migliorare il livello di sicurezza all'interno della propria impresa o nel territorio in cui operano. Analizzando il dettaglio per numero di azioni, le imprese indicavano una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale: il 10,3% delle imprese ha realizzato più di 10 azioni di sostenibilità ambientale il 2,7% ha compiuto più di 10 azioni di sostenibilità sociale e il 50,4% da una a quattro azioni. I comportamenti sostenibili crescono all'aumentare della dimensione dell'impresa. Le unità produttive di grandi dimensioni (con 250 addetti e oltre) presentano valori di oltre 10-20 punti percentuali superiori alla media nazionale in tutte le macro attività. Questa evidenza si lega alle differenze per dimensioni rispetto alla tipologia di finanziamento utilizzate per sostenere le attività sostenibili: il 13,9% delle microimprese ha fatto ricorso ad attività interne svolte a titolo gratuito o agevolato dal personale dell'impresa. Questi elementi rafforzano la necessità di sviluppare sistemi di incentivi alla sostenibilità che siano in grado di adattarsi alle differenti realtà dimensionali. Il secondo comma dell'art. 19 sembra tenere conto di questi aspetti seppure limitando il campo di applicazione settoriale.

Più in generale l'esperienza acquisita dall'Istituto nella predisposizione degli indicatori per lo sviluppo sostenibile potrebbe essere utilizzata ai fini del monitoraggio delle diverse misure volte al rafforzamento di comportamenti sostenibili.

³² <https://www.istat.it/it/archivio/244337>

Consumi idrici e perdite nella fase di distribuzione

Tra le specifiche disposizioni di rilievo in materia ambientale l'articolo 136 comma 1 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, del Fondo per la promozione dell'uso consapevole della risorsa idrica, destinato all'effettuazione di campagne informative per gli utenti del servizio idrico integrato. Dal Censimento delle acque per uso civile risulta che il volume di acqua complessivamente prelevato per uso potabile, dai 1.714 enti gestori operativi nel corso del 2018 nella fase di approvvigionamento e trasporto di acqua potabile, è pari a 9,2 miliardi di metri cubi³³ (417 litri per abitante al giorno), per la prima volta in calo negli ultimi vent'anni (-2,7% rispetto al 2015). La contrazione dei volumi è generalizzata a livello distrettuale e regionale, a meno di qualche incremento non rilevante, con l'eccezione del Molise, che registra un consistente aumento dei prelievi idropotabili (+27,4% rispetto al 2015), per far fronte alle esigenze delle regioni vicine che hanno subito una forte pressione sulla risorsa disponibile a seguito della crisi idrica del 2017. L'84,8% del prelievo nazionale di acqua per uso potabile deriva da acque sotterranee (48,9% da pozzo e 35,9% da sorgente), il 15,1% da acque superficiali (9,8% da bacino artificiale, il 4,8% da corso d'acqua superficiale e lo 0,5% da lago naturale) e il restante 0,1% da acque marine o salmastre.

Nel complesso, il volume di perdite idriche totali nella fase di distribuzione dell'acqua, ottenuto come differenza tra i volumi immessi in rete e i volumi erogati, è nel 2018 di 3,4 miliardi di metri cubi. Le perdite totali di rete sono pertanto pari al 42% dell'acqua immessa, risultando in progressivo peggioramento (erano il 41% nel 2015), a conferma della condizione gravosa dell'infrastruttura idropotabile. In più della metà delle regioni le perdite sono in aumento. In 1 regione su 2 e in 1 comune su 3 le perdite sono superiori al 45%.

La nuova geografia della Aree Interne

L'articolo 15 del ddl in materia di sostegno al settore turistico, fa particolare riferimento nel comma a) al tema della Aree interne del Paese. Le Aree interne si caratterizzano per l'essere significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità); dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di insediamento. Con riferimento alla loro prima perimetrazione, avvenuta nel 2013,

³³ Istat, Le statistiche dell'Istat sull'acqua - Anni 2018-2019, <https://www.istat.it/it/archivio/240016>

queste rappresentano poco meno del 60% del territorio e circa il 22% della popolazione.

Attualmente l'Istat³⁴ sta provvedendo all'aggiornamento dal 2013 al 2020 della geografia nazionale delle Aree Interne, riclassificando tutti i 7.903 Comuni italiani secondo i livelli di accessibilità al più prossimo "Centro di offerta di servizi". Il centro di offerta è individuato come quel comune (o aggregato di comuni confinanti), in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica di scuola secondaria superiore, almeno un ospedale sede di DEA di I o di II livello e una stazione ferroviaria almeno di categoria "Silver".

La metodologia adottata è identifica la natura di Area Interna di un comune in base alla distanza, espressa in termini di minuti di percorrenza stradale, al più vicino centro di offerta di servizi. In questo modo è possibile classificare i comuni in base al grado di perifericità e raggrupparli in 6 tipologie: comuni "Polo", comuni "Polo intercomunale", comuni "Cintura", comuni "Aree intermedie", comuni "Aree Periferiche" e comuni "Aree ultra-periferiche"³⁵. I comuni che ricadono nelle ultime 3 classi costituiscono l'insieme delle Aree Interne italiane, mentre i comuni delle prime due rappresentano i centri di offerta dei servizi.

In questo aggiornamento è stata effettuata una precisa mappatura sul territorio delle strutture afferenti ai tre servizi considerati e il confronto puntuale con i servizi presenti nell'edizione del 2013 ha fatto emergere una minore diffusione dei servizi sul territorio, in particolare riferita alla diminuzione degli ospedali con DEA di I o di II livello.

Questa dinamica ha generato, anche se ancora in fase di validazione, una netta contrazione del numero dei Poli e dei Poli intercomunali, cioè una riduzione del numero di centri di offerta di servizi. Nell'edizione 2013 la geografia di questi si costituiva di 217 Poli e di 122 Poli intercomunali (in totale 339) ridotti, rispettivamente, a 179 e 85 (in totale 264) nell'edizione 2020 in corso di elaborazione, con una perdita quindi di ben 75 centri complessivi. Le ragioni di

³⁴Questa attività è svolta dall'Istat nell'ambito di un progetto co-finanziato attraverso il PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020" ed in stretta collaborazione con il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le politiche di coesione.

³⁵ Nei Comuni "Polo" sono presenti tutti e tre i servizi considerati. I Comuni che formano un "Polo intercomunale", sono un insieme di comuni contermini dove, nel loro insieme, sono presenti tutti e tre i servizi considerati. Per i Comuni di "Cintura" la distanza dal polo più vicino risulta inferiore ai 20 minuti. Per i Comuni "Aree Intermedie" la distanza dal polo più vicino risulta compresa tra 20 e 40 minuti. Per i Comuni "Aree Periferiche" la distanza dal polo più vicino risulta compresa tra 40 e 75 minuti. Per i Comuni "Aree Ultra-Periferiche" la distanza dal polo più vicino risulta maggiore di 75 minuti.

questa significativa riduzione sono ascrivibili, nella quasi totalità dei casi, alla già citata diminuzione degli ospedali con DEA di I o di II livello.

Infine, è stata introdotta un'importante innovazione rispetto all'edizione 2013 che ha riguardato il computo delle distanze minime tra i comuni e i 264 centri di offerta di servizi presenti nel 2020. È stato, infatti, utilizzato, nelle metodologie di calcolo dei tempi di percorrenza stradali, un fattore d'impedenza con l'obiettivo di tener conto della capacità effettiva delle vie di comunicazione, considerando anche la presenza di possibili fattori di rallentamento dovuti al traffico veicolare, alla presenza di semafori, ecc. e quindi fornendo risultati maggiormente aderenti alla realtà.³⁶

La distribuzione dei tempi di percorrenza così calcolata per tutti i comuni italiani è risultata mediamente più alta rispetto all'edizione precedente, avviando anche una riflessione più puntuale sull'eventuale necessità di rivedere le soglie di distanza utilizzate per classificare i Comuni nelle tre tipologie di Aree Interne.

Le innovazioni introdotte, che hanno sostanzialmente affinato le capacità di rappresentazione e di classificazione dei Comuni rispetto ai centri di offerta, determineranno un sicuro incremento del loro grado di perifericità, principalmente come effetto del combinato disposto della riduzione del numero di poli e dell'incremento dei tempi medi di percorrenza. La geografia complessiva attesa sarà quindi caratterizzata da un incremento significativo dell'estensione delle Aree Interne, sia come numero di comuni sia di popolazione residente coinvolta.

Turismo e cultura

La recente evoluzione dei flussi turistici e le difficoltà del settore

L'articolo 5 del ddl rafforza alcune delle misure a sostegno delle imprese del settore turistico. Negli ultimi anni l'attività turistica aveva segnato in Italia un importante sviluppo, con un nuovo *record* dell'attività ricettiva nel 2019: 131,4 milioni di arrivi e 436,7 milioni di presenze nelle relative strutture, con una crescita rispettivamente del 2,6% e dell'1,8% rispetto all'anno precedente. Poco più della metà delle presenze (50,5%) era composta dalla clientela straniera che nel 2019 era cresciuta in misura maggiore rispetto alla componente nazionale.

L'espansione dei flussi turistici sembrava confermata anche per il 2020³⁷, ma da fine febbraio – con l'esplosione dell'emergenza sanitaria – l'attività è crollata: nel

³⁶ Inoltre, i tempi di percorrenza e relative impedenze possono essere calcolati per specifici giorni della settimana e in particolari orari della giornata. In questo aggiornamento i risultati più consistenti sembrano far propendere per l'utilizzo di una media settimanale dei cinque giorni lavorativi calcolata con riferimento alla fascia oraria 7.30-9.30.

³⁷ I dati del 2020 sono provvisori e suscettibili di revisione.

trimestre marzo-maggio la domanda si è quasi azzerata e le presenze nelle strutture ricettive sono state appena il 9% di quelle registrate nello stesso periodo del 2019.

A partire dall'inizio dell'estate, il superamento della fase di *lockdown* ha dato luogo a un recupero parziale, che si è poi rafforzato nel mese di agosto (per il quale si dispone di dati ancora provvisori). La ripresa è stata decisamente più robusta per la componente dei clienti italiani, mentre è risultata molto limitata, anche nel mese di agosto, per quella degli stranieri.

Nel trimestre giugno-agosto le presenze totali sono risultate pari a circa il 52% di quelle registrate l'anno precedente, ma con performance delle due componenti fortemente divergenti: i pernottamenti dei clienti italiani sono stati quasi tre quarti di quelli dell'anno precedente (il 74%), mentre quelli relativi a clienti stranieri sono stati poco più di un quarto (il 28%).

Il comparto alberghiero è quello che evidenzia i segnali di maggiore sofferenza: le presenze registrate nelle strutture alberghiere nei primi otto mesi del 2020 sono state circa il 44% di quelle rilevate nello stesso periodo del 2019, mentre quelle del settore extra-alberghiero sono il 51%. Nello specifico, nel trimestre estivo le quote hanno raggiunto, rispettivamente, il 49% e il 57%.

Altre informazioni utili provengono dall'analisi della domanda di turismo espressa dalle famiglie residenti in Italia, all'interno e all'esterno dei confini nazionali. Questa sta subendo nel 2020 una drammatica flessione, dopo aver mostrato, già nel 2019, dei segnali di rallentamento rispetto alla tendenza positiva del triennio 2016-2018. Nei primi nove mesi del 2020, infatti, si stima che i viaggi effettuati dai residenti siano diminuiti, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, di oltre il 40%, con una perdita di circa 138 milioni di notti trascorse in viaggio. Il decremento più consistente si rileva nel segmento dei viaggi svolti per motivi di lavoro, che subisce una notevole diminuzione, pari a circa il 63% sia in termini di viaggi che di notti, riducendosi a un terzo dell'ammontare di viaggi e notti del 2019.

Le vacanze subiscono un calo di circa il 40%, che si traduce in una perdita di 125,7 milioni di notti rispetto ai primi nove mesi del 2019, pari al 37,7% di pernottamenti in meno. Com'era prevedibile, il calo maggiore si registra nel secondo trimestre, quando i viaggi complessivamente si riducono del 78,6%, con l'abbattimento del 76,5% degli spostamenti per vacanza e il sostanziale annullamento dei viaggi di lavoro (-91,3%). Nel trimestre estivo il calo rispetto allo stesso periodo del 2019 è minore (-20,2% di viaggi, -29,5% di notti), anche in conseguenza di un lieve aumento delle vacanze brevi. Tuttavia, ciò non riesce a compensare la diminuzione delle vacanze lunghe, pari a circa il 30% in termini di viaggi e di notti rispetto all'estate del 2019.

Per quanto riguarda gli occupati nel turismo in senso ampio³⁸, nel primo trimestre 2020 questi già presentano una diminuzione tendenziale del 2,7% (-42 mila unità in un anno), in quasi la totalità dei casi dipendenti, mentre sono ancora in crescita quelli che lavorano in settori non turistici (+0,4%, +94 mila). Nei dati del secondo trimestre 2020 il calo si accentua molto nel settore turistico (-15,7%, -265 mila occupati), in oltre otto casi su dieci dovuto ai dipendenti, e con minore intensità riguarda anche i settori non turistici (-2,6%, -576 mila).

Il patrimonio culturale del Paese

In diversi punti dell'articolato il legislatore prevede interventi specifici rivolti al settore della cultura. In particolare l'art. 161 sul rafforzamento degli istituti e dei luoghi di cultura. Si forniscono in questo paragrafo i primi dati provvisori raccolti attraverso l'indagine a carattere censuario condotta dall'Istat con cadenza annuale in grado di documentare la diffusione sul territorio nazionale di musei e istituti simili. Nell'anno 2019 sono state rilevate 4.880 strutture aperte al pubblico³⁹ – tra pubbliche e private, statali e non statali – e in particolare: 3.928 musei e raccolte di collezioni (80,5%), 624 monumenti (12,8%), 328 aree archeologiche (6,7%).

Le regioni con la più alta concentrazione di strutture sono Toscana (580), Emilia-Romagna (458), Lombardia (418), Piemonte (414), Lazio (351) e Sardegna (307).

In termini di domanda, il pubblico del patrimonio museale – che dal 2006 al 2018 è aumentato di quasi un terzo (32,2%), crescendo a un ritmo di oltre 2 milioni e mezzo di visitatori l'anno – nel 2019 ha registrato un nuovo record: 129,9 milioni di ingressi (1,3 milioni in più rispetto al 2018), di cui 58,8 milioni nei musei, 53,1 milioni nei monumenti, 17,9 milioni nelle aree archeologiche.

In particolare, le 464 strutture statali hanno attratto circa 58 milioni di visitatori (pari al 44% del totale), con un'utenza media circa sette volte maggiore di quella non statale (in media quasi 124 mila persone per istituto statale contro 16 mila per istituto non statale). Le 4.416 strutture non statali superano invece i 72 milioni di presenze nell'anno e, in quasi la metà dei casi, svolgono un servizio di presidio culturale rivolto soprattutto alla comunità locale.

Le attività di fruizione a pagamento rappresentano un segmento rilevante dell'offerta culturale. Il pubblico che ha visitato i musei e gli istituti simili

³⁸ Le stime trimestrali, per la minore numerosità campionaria rispetto agli annuali, non permettono di scendere nel dettaglio tra settori strettamente e parzialmente turistici.

³⁹ L'indagine riguarda tutte le strutture a carattere museale (musei, gallerie, archivi, monumenti) con esposizioni permanenti aperte al pubblico che, acquisiscono, conservano, comunicano ed espongono, senza scopo di lucro, per finalità di studio, educazione e diletto, beni e/o collezioni di interesse culturale, siano esse pubbliche o private, statali o non statali, purché dotate di servizi organizzati per la fruizione.

acquistando un titolo d'ingresso è quantificabile in poco meno di 62 milioni di visitatori: circa uno su due (47,6%) e, nel dettaglio il 42,0% dei visitatori delle strutture statali e il 52,0% di quelle non statali.

La domanda dei visitatori paganti si traduce in un flusso significativo di risorse economiche generate dalla fruizione del patrimonio culturale.

Il perimetro statistico del settore culturale

L'articolo 18 istituisce un fondo per le piccole e medie imprese del settore creativo e al comma 3 si rimanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico l'individuazione dei codici ATECO per la perimetrazione del settore. A tal proposito si forniscono in questo paragrafo alcuni dettagli sulla definizione del settore utilizzata a fini statistici. A livello europeo si deve ancora trovare un consenso per lo studio economico del settore dell'Industria Culturale e Creativa (ICC). La tassonomia elaborata dall'European Statistical System Network on Culture (ESSnet-Culture)⁴⁰ suggerisce di riferirsi per la sua definizione statistica esclusivamente alle attività incluse nel quadro delle statistiche culturali, per le quali vengono individuati i corrispondenti codici a 4 digit della classificazione NACE Rev 2⁴¹. In particolare, l'approccio ESSnet-Culture – rispetto alla definizione del “settore creativo” proposto ai fini delle disposizioni della Legge di Bilancio (comma 4), prevede di escludere dal settore ICC le attività dei settori del *software e dell'ICT*.

Al fine di tenere conto delle specificità del sistema produttivo nazionale e di individuare e descrivere i territori a vocazione culturale e creativa, l'Istat ha a sua volta definito un perimetro delle attività economiche a carattere culturale e creativo integrando il framework europeo con le ulteriori analisi e tassonomie proposte dalla Fondazione CIVITA, 2012 e da Fondazione Symbola-Unioncamere.

Sulla base di tali finalità, l'Istituto ha proceduto quindi alla selezione dei codici ATECO 2007 a 5 digit che tiene conto di: *le imprese dell'industria culturale in senso stretto*, come definite sulla base della classificazione statistica delle attività culturali di

⁴⁰In base al framework di ESSnet-Culture le attività che devono essere comprese nel settore ICC sono quelle corrispondenti alle funzioni di: a) Creation; b) Production/Publishing; c) Dissemination/Trade; d) Preservation; e) Education; f) Management/Regulation. Queste funzioni devono essere realizzate all'interno di 10 specifici domini: 1) Heritage (Museums, Historical places, Archaeological sites, Intangible heritage); 2) Archives; 3) Libraries; 4) Book & Press; 5) Visuals arts (Plasticarts, Photography, Design); 6) Performing arts (Music, Dance, Drama, Combined arts and other live show); 7) Audiovisual & Multimedia (Film, Radio, Television, Video, Sound recordings, Multimedia works, Video-games); 8) Architecture; 9) Advertising; 10) Art crafts. Cfr. European Statistical System Network on Culture, Final Report 2012; <http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/documents/>.

⁴¹ Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/341465/3199631/essnet-culture.pdf/a6518128-69b3-4d89-82b8-060a3ad0d1d5>.

Eurostat, che operano nella gestione di biblioteche, musei, monumenti, siti archeologici o paesaggistici, nella realizzazione di spettacoli di visite guidate, nella conservazione, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, ecc.; *il meta-settore delle "industrie creative"* e delle filiere d'impresa ad esse collegate, che mette insieme le attività economiche e produttive a elevato contenuto di conoscenza e di innovazione con una forte contaminazione fra creatività e *know-how* (nei settori dell'architettura, design, moda, pubblicità, ecc.); *le imprese di produzione di prodotti di tradizione locale e di qualità*, cioè le aziende agricole con coltivazioni e/o allevamenti DOP e IGP e le imprese dell'artigianato artistico che riflettono ed esprimono la tradizione culturale locale e nazionale; *le attività di formazione culturale*, limitatamente agli istituti di istruzione superiore artistica e musicale, ai corsi delle facoltà universitarie a specifico interesse artistico e culturale e ai corsi privati svolte in forma d'impresa (corsi di musica, di danza, ecc.).